



Erläuternder Bericht

zur Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) 1052/2013 und (EU) 2016/1624 und zu einer Änderung des Asylgesetzes

«Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands»

vom 13. Dezember 2019

Übersicht

Die Schengen-Aussengrenzen besser kontrollieren und die Rückkehr von rechts-widrigen Aufenthaltern unter Wahrung ihrer Grundrechte verbessern. Das sind die Ziele der neuen Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache, die die EU (Verordnung (EU) 2019/1896) verabschiedet hat. Diese Schengen-Weiterentwicklung soll die Agentur für Europäische Grenz- und Küstenwache mit genügend Personal und Material auszustatten, damit diese ihre Aufgaben im Grenz- und Rückkehrbereich effektiver wahrnehmen kann.

Ausgangslage

Seit Beginn der Migrationskrise 2015 hat die Europäische Union eine Reihe von Massnahmen getroffen. Dazu gehört die Schaffung einer Europäischen Grenz- und Küstenwache, die zum einen aus der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Agentur, auch weiterhin als Frontex bekannt) und zum anderen aus den für die Grenzverwaltung zuständigen nationalen Behörden besteht. Die entsprechende Verordnung wurde am 14. September 2016 verabschiedet.

Da die Entsendung von Personal und die Bereitstellung von Ausrüstung durch die Schengen-Staaten an die Agentur bisher in der Regel auf freiwilliger Basis durch die Schengen-Staaten erfolgt ist, kam es in den letzten Jahren zu Engpässen, die die Wirkung der gemeinsamen Einsätze beeinträchtigt haben. Das hatte unter anderem zur Folge, dass mehrere Schengen Staaten Grenzkontrollen an ihren Binnengrenzen wiedereinführten.

Am 12. September 2018 hat die Europäische Kommission (nachfolgend Kommission) deshalb einen Vorschlag für eine Verordnung über eine neue Europäische Grenz- und Küstenwache vorgelegt.

Inhalt der Vorlage

Die EU-Verordnung hat insbesondere zum Ziel, die Agentur mit genügend Personal und Material auszustatten, damit diese ihre wichtigen Aufgaben im Grenz- und Rückkehrbereich effektiver wahrnehmen kann. Zum Zweck effizienterer Kontrollen der Aussengrenzen und Rückführungen ausreisepflichtiger Personen in ihren Herkunfts- oder Heimatstaat sowie zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität soll die europäische Grenz- und Küstenwache reformiert und ihr ein stärkeres Mandat erteilt werden. Um ihre Tätigkeiten im Bereich Risikoanalyse, der Planung oder bei der Beurteilung allfälliger Schwachstellen effektiver und zielgerichteter wahrnehmen zu können, errichtet und pflegt die Agentur ein Kommunikationsnetz. Zu diesem Zweck soll insbesondere auch das bereits bestehende System EUROSUR als integrierter Rahmen für den Informationsaustausch und die operative Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Grenz- und Küstenwache eingerichtet werden. Die Agentur soll überdies mit genügend Material und den erforderlichen personellen Kapazitäten in Form einer ständigen Reserve der Europäischen Grenz- und Küstenwache ausgestattet werden. Diese soll bis ins Jahr 2027 kontinuierlich auf bis zu 10'000 Einsatzkräfte ausgebaut werden. Die ständige Reserve besteht aus von der Agentur eingestelltem und geschultem Personal (Kat. 1) und von den Schengen-

Staaten langfristig (2 Jahre, Kat. 2) oder kurzfristig (maximal 4 Monate, Kat. 3) entsandtem oder über die Reserve für Soforteinsätze (Kat. 4) abgestelltem Personal. Der Beitrag der Schengen-Staaten an die Kategorien 2 und 3 ist künftig verbindlich in den Anhängen II und III der Verordnung geregelt. Darüber hinaus wird das Mandat der Agentur im Rückkehrbereich und der Zusammenarbeit mit Drittstaaten gestärkt. So soll die Agentur im Rückkehrbereich die Schengen-Staaten neu während allen Phasen der Rückkehr unterstützen. Wie bisher kann die Agentur einen Schengen-Staat auf dessen Ersuchen unterstützen. Neu soll diese Unterstützung auch aus eigener Initiative im Einvernehmen mit dem betroffenen Schengen-Staat möglich sein. Die Unterstützung im Rückkehrbereich erstreckt sich auf alle Aspekte der Rückkehr (Vorbereitung bis Rückführung) und schliesst auch die freiwillige Rückkehr mit ein. Neu kann die Agentur die Schengen-Staaten auch bei der Identifizierung von Drittstaatsangehörigen und bei der Beschaffung von Reisedokumenten unterstützen. Weiter soll die Agentur eine stärkere Präsenz in Drittstaaten einnehmen können. Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten soll intensiviert werden, indem beispielsweise der Aufgabenbereich der Agentur ausgeweitet wird. Zudem können künftig Statusvereinbarungen auch mit anderen Staaten als die unmittelbaren Nachbarländer abgeschlossen werden. Die Statusvereinbarungen regeln unter anderem die Exekutivbefugnisse, über die das von der Agentur eingesetzte Personal auf dem Hoheitsgebiet des Drittstaats verfügt. Vorrangig sind weiterhin die einzelnen Staaten für die Aussengrenzen zuständig, die diese Grenzverwaltung im eigenen und im gemeinsamen Interesse aller Schengen-Staaten sicherstellen. Auch im Rückkehrbereich sind Entscheide über Rückführungen und Administrativhaft allein Sache der einzelnen Staaten. Zusammenfassend sollen mit der neuen Verordnung folgende Ziele erreicht werden:

- Effizientere Kontrollen der Aussengrenzen durch die Schengen-Staaten;*
- Bewältigung von Migrationsdruck und potenziellen künftigen Bedrohungen an den Aussengrenzen;*
- Wirksamere Rückführung illegaler Aufenthalter;*
- Sicherstellen eines hohen Masses an Sicherheit im Schengen-Raum;*
- Wahrung des Solidaritätsprinzips;*
- Einhaltung der Grundrechte.*

Aufgrund ihrer geografischen Lage und als Schengen-assoziiertes Land kann auch die Schweiz von diesen Massnahmen profitieren. Sie dürften dazu beitragen, den Migrationstransit durch unser Land zu verringern und die Sicherheit des Schengen-Raums zu verbessern.

Schliesslich soll aufgrund einer Empfehlung der Kommission im Rahmen der letzten Schengen-Evaluierung der Schweiz im Jahr 2018 im Asylgesetz eine Präzisierung vorgenommen werden, wonach ausreisepflichtige asylsuchende Person zum Verlassen des Schengen-Raums sowie zur Weiterreise in den Herkunftsstaat verpflichtet sind.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Ausgangslage	7
1.1 Handlungsbedarf und Ziele	7
1.2 Verlauf der Verhandlungen	8
1.3 Verfahren zur Übernahme der Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands	10
1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	11
2 Grundzüge der EU-Verordnung	12
2.1 Übersicht	12
3 Inhalt der EU-Verordnung, Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	15
3.1 Integrierte europäische Grenzverwaltung	15
3.2 Agentur und ständige Reserve	16
3.2.1 Statutspersonal (Kat. 1; Art. 55)	17
3.2.2 Langfristig entsandtes Personal der Schengen-Staaten (Kat. 2; Art. 56)	18
3.2.3 Kurzfristig entsandtes Personal der Schengen-Staaten (Kat. 3; Art. 57)	19
3.2.4 Reserve für Soforteinsätze (Kat. 4; Art. 58)	19
3.2.5 Exekutivbefugnisse (Art. 82)	20
3.2.6 Nationale Kontaktstelle und nationales Koordinierungszentrum (Art. 13 und 21)	21
3.2.7 Aussenstellen (Art. 60)	21
3.2.8 Schulungen (Art. 62)	21
3.2.9 Erwerb oder Leasing technischer Ausrüstung (Art. 63)	22
3.2.10 Finanzielle Unterstützung für die Einrichtung der ständigen Reserve (Art. 61)	22
3.2.11 Einsätze schweizerischen und ausländischen Personals im Grenzschutzbereich	22
3.3 Aufgaben der Agentur im Rückkehrbereich	23
3.3.1 Einsätze schweizerischen Personals im Ausland im Rückkehrbereich	25
3.3.2 Einsätze ausländischen Personals in der Schweiz im Rückkehrbereich	27
3.4 Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Bereich Grenzverwaltung	28
3.5 EUROSUR, ETIAS, FADO, SIS und IOP	29
3.5.1 EUROSUR	29
3.5.2 Europäisches Reiseinformations- und Genehmigungssystem (ETIAS)	30
3.5.3 FADO (Art. 79)	30
3.5.4 SIS-Reformpaket	31

3.5.5	Interoperabilität (IOP)	32
3.6	Datenschutz	32
3.6.1	Plattform für die Rückführungsverwaltung	35
3.7	Grundrechte	36
4	Grundzüge des Umsetzungserlasses	38
4.1	Die beantragte Neuregelung	38
4.2	Umsetzungsfragen	41
5	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses	41
5.1	Ausländer und Integrationsgesetz	41
6	Finanzielle und personelle Auswirkungen	44
6.1	Ausgangslage	44
6.1.1	Finanzielle Beiträge der Schweiz	44
6.1.2	Personelle Beiträge der Schweiz	46
6.1.3	Beiträge der Schweiz im Bereich Planung	48
6.1.4	Beiträge an die Schweiz	48
6.1.5	Offene Fragen	49
6.2	Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund im Grenzschutzbereich	50
6.2.1	Finanzielle Auswirkungen auf den Bund im Grenzschutzbereich	50
6.2.2	Personelle Auswirkungen auf den Bund im Grenzschutzbereich	50
6.3	Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund im Migrationsbereich	52
6.3.1	Finanzielle Auswirkungen auf den Bund im Migrationsbereich	52
6.3.2	Personelle Auswirkungen auf den Bund im Migrationsbereich	53
6.4	Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone im Grenzschutz und Migrationsbereich	54
6.4.1	Finanzielle und personelle Auswirkungen im Grenzschutzbereich	54
6.4.2	Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone im Migrationsbereich	55
6.5	Fazit zu den finanziellen und personellen Auswirkungen	56
7	Rechtliche Aspekte	56
7.1	Verfassungsmässigkeit	56
7.2	Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz	56
7.3	Erlassform	57
8	Änderung des Asylgesetzes	57

8.1	Ausgangslage	57
8.1.1	Handlungsbedarf und Ziel	57
8.1.2	Verhältnis zur Legislaturplanung	57
8.2	Erläuterungen zur Änderung in Artikel 45 AsylG	57
8.3	Auswirkungen	58
8.4	Rechtliche Aspekte	58

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Schengen-Staaten wurde mit der Verordnung (EG) 2007/2004¹ des Rates errichtet. Seit Aufnahme ihrer Tätigkeit am 1. Mai 2005 hat die Agentur die Schengen-Staaten im Bereich Aussengrenzen mit gemeinsamen Aktionen und Soforteinsätzen zu Grenzsicherungszwecken, Risikoanalysen, Informationsaustausch sowie der Pflege von Beziehungen zu Drittstaaten unterstützt. Dasselbe gilt auch im Rückkehrbereich. Diese Agentur wurde in die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache umbenannt und wird gemeinhin als Frontex bezeichnet. Hauptaufgabe der Agentur ist die Ausarbeitung einer Strategie als Teil eines mehrjährigen strategischen Politikzyklus für die Umsetzung der integrierten europäischen Grenzverwaltung und des Vollzugs dieser Strategie. Damit sollen die Grenzkontrollen an den Aussengrenzen verbessert, Risikoanalysen und Schwachstellenbeurteilungen durchgeführt und die Schengen-Staaten und Drittstaaten in technischer und operativer Hinsicht unterstützt werden. Diese Unterstützung erfolgt in Form gemeinsamer Aktionen und Soforteinsätzen zu Grenzsicherungszwecken. Eine weitere wesentliche Aufgabe der Agentur ist es Rückführungsaktionen und Rückführungseinsätze zu organisieren, zu koordinieren und durchzuführen.

Seit Beginn der Migrationskrise 2015 hat die Europäische Union eine Reihe von Massnahmen getroffen. Dazu gehört die Schaffung einer Europäischen Grenz- und Küstenwache, die zum einen aus der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Agentur, auch weiterhin als Frontex bekannt) und zum andern aus den für die Grenzverwaltung zuständigen nationalen Behörden besteht. Die einschlägige Verordnung (EU) 2016/1624 wurde am 14. September 2016 verabschiedet.²

Da die Entsendung von personellen Ressourcen und die Bereitstellung von Material und Ausrüstung durch die Schengen-Staaten in der Regel auf freiwilliger Basis erfolgten, kam es in den letzten Jahren zu Engpässen, die die Wirkung der gemeinsamen Einsätze beeinträchtigt haben.

¹ Verordnung (EG) 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Schengen-Staaten der Europäischen Union (ABl. L 349 vom 25.11.2004, S. 1); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 656/2014, ABl. L 149 vom 20.5.2014, S. 67.

² Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 und der Entscheidung 2005/267/EG des Rates, Fassung gemäss ABl. L 251 vom 16.09.2016, S. 1.

Die Europäische Kommission hat deshalb am 12. September 2018 einen Vorschlag für eine Verordnung über eine neue Europäische Grenz- und Küstenwache vorgelegt.³

Ziel im Bereich des Aussengrenzschutzes ist die Entwicklung und Einführung einer integrierten Europäischen Grenzverwaltung sowohl auf EU- wie auch auf nationaler Ebene, was von entscheidender Bedeutung für eine bessere Migrationsverwaltung ist. Weiter wird beabsichtigt, das Überschreiten der Schengen-Aussengrenzen effizient zu steuern und Migrationsdruck sowie potenzielle künftige Bedrohungen an den Schengen-Aussengrenzen zu bewältigen, und somit einen Beitrag zur Bekämpfung von grenzüberschreitender schwerer Kriminalität zu leisten und ein hohes Mass innerer Sicherheit innerhalb des Schengen-Raums sicherzustellen.

Die Verordnung (EU) 2019/1896 (Verordnung) wurde am 13. November 2019 verabschiedet und der Schweiz am 15. November 2019 notifiziert. Sie stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands dar.

1.2 Verlauf der Verhandlungen

Gestützt auf Artikel 4 des Schengen-Assoziierungsabkommens (SAA)⁴ ist die Schweiz im Rahmen ihres Mitspracherechts berechtigt, im Schengen-Bereich in den zuständigen Arbeitsgruppen des Rates der EU mitzuwirken. Sie kann insbesondere Stellung nehmen und Anregungen anbringen. Über ein Stimmrecht verfügt die Schweiz jedoch nicht (vgl. Art. 7 Abs. 1 SAA).

Wie seinerzeit bei der Beratung der Verordnung (EU) 2016/2624 wurden die Arbeiten zur Prüfung des Vorschlags der Europäischen Kommission zügig vorangetrieben. Ziel war es, vor den Europawahlen im Frühjahr 2019 eine Einigung zwischen dem Rat der EU und dem Europäischen Parlament zu erzielen.

Unter österreichischer und später rumänischer Präsidentschaft fanden mehrere Sitzungen in Brüssel statt. Die Beratungen wurden in den zuständigen Arbeitsgruppen des Rates, in der Arbeitsgruppe «Grenze» (Expertenstufe), der Berater im Bereich Justiz und Inneres (JAI-Counsellors) und im Rat der Justiz- und Innenminister (JI-Rat, Ministerebene) geführt. Diese Gremien tagten als gemischter Ausschuss (COMIX), das heisst im Beisein der Vertreterinnen und Vertreter der bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands assoziierten Staaten (assoziierte Staaten). Die Vertreterinnen und Vertreter des Bundes und der Kantone konnten ihre Haltung zum Verordnungsentwurf im Rahmen dieser Sitzungen aktiv einbringen.

³ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Gemeinsamen Aktion 98/700/JHA des Rates, der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (EUROSUR) und der Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates (EBCG 1.0) COM (2018) 631 final.

⁴ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, SR 0.362.31.

Die Gesamtzahl und Zusammensetzung der Europäischen Grenz- und Küstenwache war von Anfang an Gegenstand intensiver Diskussionen. Die Schweiz hat wie andere Staaten darauf hingewiesen, dass die Zahl der ständigen Reserve nicht starr festgelegt, sondern vom tatsächlichen Bedarf für die anstehenden operativen Einsätze abhängig gemacht werden sollte. Betont wurde dabei, dass die Bereitstellung einer solch grossen Anzahl insbesondere auch für die langfristig zu entsendeten Einsatzkräfte (Kat. 2) eine grosse finanzielle wie auch personelle Herausforderung für die Schengen-Staaten darstelle. In der Verordnung (EU) 2019/1896 wurde deshalb eine Höchstzahl (bis zu 10'000 Einsatzkräfte) festgelegt, die schrittweise zu erreichen sei (von bis zu 6'500 auf bis zu 10'000 Einsatzkräfte bis 2027). Im Verlauf der Verhandlungen hat sich immer mehr herauskristallisiert, dass der Vorschlag, die ständige Reserve bereits ab 2020 einzusetzen, überambitioniert war und weder von der Agentur noch den Schengen-Staaten eingehalten werden konnte. Der Beginn für die Entsendungen wurde deshalb um ein Jahr hinausgeschoben (2021 statt 2020). Ausserdem wurde die Anzahl der Kategorie 2 um die Hälfte reduziert. Auf Ersuchen der Schengen-Staaten wurde zudem ausdrücklich festgehalten, dass die Überprüfung der Gesamtzahl und Zusammensetzung der ständigen Reserve 2023 den operativen Erfordernissen beziehungsweise dem tatsächlichen Bedarf Rechnung tragen muss.

Bedenken haben viele Schengen-Staaten auch in Bezug auf die Exekutivbefugnisse des Personals der Kategorie 1 und seiner Unterstellung unter die Agentur geäussert. Verschiedene Punkte in Bezug auf die Souveränität der Schengen-Staaten wurden deshalb geklärt. Die Verordnung hält nun ausdrücklich fest, dass das Personal der Kategorie 1 (wie die Einsatzkräfte der Kat. 2, 3 und 4) seine Exekutivbefugnisse nur mit Genehmigung des Einsatzmitgliedstaates wahrnehmen dürfen und dass es bei einem Einsatz dem nationalen Recht dieses Staates unterstellt bleibt.

Die im ursprünglichen Vorschlag der Kommission zugedachten Kompetenzen wurden schliesslich - wie von der Schweiz und etlichen Staaten gefordert - dem Rat übertragen. Dazu gehören die Annahme des mehrjährigen strategischen Politikzyklus und der Entscheid über dringenden Handlungsbedarf an den Aussengrenzen, wenn das Funktionieren des Schengen-Raums gefährdet sein könnte.

Einige Staaten, so auch die Schweiz, haben die Kommission zu einer gewissen Zurückhaltung in Bezug auf die finanziellen Aspekte und zu einer wirksamen Verwendung der für die Agentur bereitgestellten Mittel aufgefordert.

In Bezug auf den Rückführungsbereich hatte die österreichische Präsidentschaft beschlossen, diesen separat zu behandeln. Ende 2018 erfolgte ein Kompromiss im Rahmen einer «partiellen allgemeinen Ausrichtung». Es bestand insbesondere Diskussionsbedarf bezüglich der neuen Kompetenz der Agentur auch Drittstaaten im Bereich der Rückführungen zu unterstützen, um illegale Migration zu verhindern. Mit der Möglichkeit von Rückführungen ab Drittstaaten in andere Drittstaaten waren eine Vielzahl von juristischen und politischen Fragen verbunden, die teilweise nicht abschliessend geklärt werden konnten.

Am Ausschuss der Ständigen Vertreter der Regierungen (COREPER) vom 20. Februar 2019 hiessen die Schengen-Staaten die Einigung über den Kompromiss des Rates gut und beauftragten die Ratspräsidentschaft, so rasch wie möglich Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament aufzunehmen.

Das Europäische Parlament hatte als Mitgesetzgeber den ersten Vorschlag der Kommission vom 12. September 2018 ebenfalls geprüft und zahlreiche Änderungsvorschläge eingereicht, die im Trilog zwischen Ratspräsidentschaft, Europäischem Parlament und Europäischer Kommission intensiv verhandelt wurden.

Nach diesen Verhandlungen konnte am COREPER vom 1. April 2019 ein globaler Konsens gefunden werden. Die bestehende Soforteinsatzreserve (Kat. 4), die aufgehoben werden sollte, wurde beibehalten. Die Möglichkeit, dass die Agentur Rückführungen aus Drittländern in andere Drittländer vornimmt, wurde dagegen aufgehoben. Zahlreiche Konkretisierungen in Bezug auf die Grundrechte wurden in die Verordnung aufgenommen. Insbesondere sind vierzig Grundrechtebeobachter für die Europäische Grenz- und Küstenwache vorgesehen (die in Kat. 1 integriert werden). Nicht berücksichtigt wurden die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments im Hinblick auf eine Stärkung seiner Rolle in der Europäischen Grenz- und Küstenwache (Sitz im Verwaltungsrat der Agentur, Wahl des Direktors).

Das Europäische Parlament verabschiedete den Text am 22. Oktober 2019. Die offizielle Verabschiedung des Texts durch den Ministerrat fand ausnahmsweise im schriftlichen Verfahren statt, das am 8. November 2019 endete. Die Unterzeichnung erfolgte am 13. November 2019.

1.3 Verfahren zur Übernahme der Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands

Gestützt auf Artikel 2 Absatz 3 SAA hat sich die Schweiz grundsätzlich verpflichtet, alle Rechtsakte, welche die EU seit der Unterzeichnung des SAA am 26. Oktober 2004 als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands erlassen hat, zu übernehmen und soweit erforderlich in das Schweizer Recht umzusetzen.

Artikel 7 SAA sieht ein spezielles Verfahren für die Übernahme und Umsetzung von Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands vor. Zunächst notifiziert die EU der Schweiz «unverzüglich» die Annahme eines Rechtsakts, der eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt. Danach verfügt der Bundesrat über eine Frist von dreissig Tagen, um der EU mitzuteilen, ob und gegebenenfalls innert welcher Frist die Schweiz die Weiterentwicklung übernimmt. Die dreissigtägige Frist beginnt ab der Annahme des Rechtsakts durch die EU (Art. 7 Abs. 2 Bst. a SAA).

Soweit die zu übernehmende Weiterentwicklung rechtlich verbindlicher Natur ist, bilden die Notifizierung durch die EU und die Antwortnote der Schweiz einen Notenaustausch, der aus Sicht der Schweiz einen völkerrechtlichen Vertrag darstellt. Im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben muss dieser Vertrag entweder vom Bundesrat oder vom Parlament und, im Fall eines Referendums, vom Volk genehmigt werden.

Die zur Übernahme anstehende Verordnung (EU) 2019/1896 ist rechtsverbindlich und hebt zwei EU-Verordnungen (Verordnung (EU) 1052/2013⁵ und Verordnung (EU) 2016/1624) auf, die die Schweiz mittels Notenaustausch übernommen hat. Die Übernahme der vorliegenden EU-Verordnung muss deshalb mittels Abschluss eines Notenaustauschs erfolgen.

Ist wie vorliegend die Bundesversammlung für die Genehmigung des Notenaustauschs zuständig, muss die Schweiz der EU in ihrer Antwortnote mitteilen, dass die betreffende Weiterentwicklung für sie erst «nach Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Voraussetzungen» rechtsverbindlich wird (Art. 7 Abs. 2 Bst. b SAA). Ab der Notifizierung des Rechtsaktes durch die EU verfügt die Schweiz für die Übernahme und Umsetzung der Weiterentwicklung über eine Frist von maximal zwei Jahren. Innerhalb dieser Frist, die am 15. November 2021 endet, muss auch eine allfällige Referendumsabstimmung stattfinden.

Ist das innerstaatliche Verfahren abgeschlossen und sind alle verfassungsrechtlichen Voraussetzungen im Hinblick auf die Übernahme und Umsetzung erfüllt, so unterrichtet die Schweiz den Rat und die Kommission unverzüglich in schriftlicher Form hierüber. Wird kein Referendum ergriffen, erfolgt diese Mitteilung, die der Ratifizierung des Notenaustauschs zur Übernahme der Verordnung (EU) 2019/1896 gleichkommt, unverzüglich nach Ablauf der Referendumsfrist.

Im vorliegenden Fall erfolgte die formelle Verabschiedung der Verordnung am 13. November 2019 mit der Unterzeichnung durch die Präsidenten des Europäischen Parlaments und des Rates. Die Verordnung wurde der Schweiz anschliessend am 15. November 2019 notifiziert. Die Frist für die Übernahme und Umsetzung der Verordnung beginnt somit am 15. November 2019 zu laufen und endet am 15. November 2021.

Eine allfällige Nichtübernahme einer Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands würde im äussersten Fall die Beendigung der Zusammenarbeit von Schengen insgesamt, und demzufolge auch von Dublin, nach sich ziehen (Art. 7 Abs. 4 SAA, Art. 14 Abs. 2 DAA⁶)⁷.

1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016⁸ zur Legislaturplanung 2015 – 2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016⁹ über die Legislaturplanung 2015 – 2019 angekündigt.

⁵ Verordnung (EU) 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) (ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 11).

⁶ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft vom 26. Oktober 2004 über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags, SR **0.142.392.68**.

⁷ Siehe zum Ganzen Botschaft «Bilaterale II», BBl 2004 5965, Ziff. 2.6.7.5.

⁸ Botschaft des Bundesrates zur Legislaturplanung 2015-2019 vom 27. Januar 2016 BBl **2016 1105**.

Die Übernahme der EU-Verordnung fällt jedoch unter das Ziel Nr. 4 des genannten Programms, das der Bundesrat dem Parlament unterbreitet hat. Danach soll die Schweiz ihre politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zur Europäischen Union erneuern und entwickeln.

Die integrierte Grenzverwaltung verfolgt die Ziele Nr. 13 und 14 des Bundesrats: Die Schweiz steuert die Migration und nutzt deren wirtschaftliches und soziales Potenzial (Ziel Nr. 13) und die Schweiz will Gewalt, Kriminalität und Terrorismus vorbeugen und wirksam bekämpfen (Ziel Nr. 14).

Auch die Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und die Ausländer und die Integration (AIG)¹⁰ sind nicht in der Legislaturplanung vorgesehen. Sie erfolgen jedoch im Rahmen von Ziel Nr. 13.

2 Grundzüge der EU-Verordnung

2.1 Übersicht

Zum Zweck effizienterer Kontrollen der Aussengrenzen, der Rückführungen von ausreisepflichtigen Personen sowie der Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität soll die Europäische Grenz- und Küstenwache reformiert und ein stärkeres Mandat erhalten. Die Europäische Grenz- und Küstenwache setzt sich zusammen aus den für die Grenzverwaltung und die Rückführung zuständigen nationalen Behörden sowie der Agentur (vgl. Art. 4¹¹). Die Verordnung (EU) 2019/1896 sieht wie bisher schwerpunktmässig Aktivitäten in den Bereichen Grenzüberwachung und Rückkehr vor.

Die Verordnung (EU) 2019/1896 übernimmt den Inhalt von zwei bestehenden Verordnungen (Verordnung (EU) 1052/2013 und Verordnung (EU) 2016/1624) und entwickelt diese bestehenden Regelungen punktuell weiter.

Im Folgenden sind die wichtigsten Regelungsbereiche der beiden genannten Verordnungen aufgeführt, die sich auch in der Verordnung (EU) 2019/1896 wiederfinden.

- Integrierte Europäische Grenzverwaltung (Art. 3);
- Gemeinsame Verantwortung der Agentur und den Schengen-Staaten (Art. 7 und Art. 4);
- Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit (Art. 11) und zum Informationsaustausch (Art. 12);
- Die vom jeweiligen Schengen-Staat zu definierende nationale Kontaktstelle (Art. 13);
- Überwachung der Migrationsströme und die Risikoanalyse (Art. 29);
- Verbindungsbeamte der Agentur in den Schengen-Staaten (Art. 31);

⁹ BBl 2016 5183

¹⁰ SR 142.20

¹¹ Falls nicht explizit anderweitig erwähnt, handelt es sich um Artikel der EU-Verordnung.

-
- Schwachstellenbeurteilung (Art. 32);
 - Einstufung der Aussengrenzabschnitte (Art. 34);
 - Regelungen zu den Aktionen der Agentur an den Aussengrenzen - einschliesslich die Einleitung von gemeinsamen Aktionen und Soforteinsätzen zu Grenzsicherungszwecken an den Aussengrenzen (Art. 36 bis 39 und Art. 41 und 42);
 - Einsatzplan, im Falle einer gemeinsamen Aktion (Art. 38);
 - Unterstellung der Teammitglieder unter das Disziplinarwesen ihres Herkunftsstaates, sofern sie nicht Teil des Statutspersonal sind (Art. 43 Abs. 5);
 - Kostenübernahme der Agentur bei Einsätzen von Personal der Schengen-Staaten (Art. 45);
 - Personelle Verpflichtung der Schengen-Staaten an die Reserve für Soforteinsätze (Art. 58 und Anhang 4);
 - Aussenstellen für die Koordinierung operativer Tätigkeiten (Art. 60);
 - Erwerb oder leasen von technischer Ausrüstung durch die Agentur (Art. 63) und den entsprechenden Pool (Art. 64);
 - Zusammenarbeit mit Drittstaaten, die sich auch auf Statusvereinbarungen stützen (Art. 71 und Art. 73);
 - Zusammenarbeit zwischen Schengen-Staaten und Drittstaaten (Art. 72);
 - Aufgaben und Befugnisse der Teammitglieder (Art. 82).
 - Die zivilrechtliche- und strafrechtliche Haftung von Teammitgliedern (Art. 84 und Art. 85).
 - Rechtstellung der Agentur, sowie Sitz, Haftung, Struktur, Aufgaben und Zusammensetzung des Verwaltungsrates, Vorsitz und Sitzungen des Verwaltungsrates, Abstimmungen, Programmplanung und jährliche Arbeitsprogramme (Art. 96 - Art. 106).
 - Das Beschwerdeverfahren im Falle von konkreten und begründeten Grundrechtsverletzungen (Art. 111).

Artikel 123 der Verordnung (EU) 2019/1896 sieht zudem eine gestaffelte Ausserkraftsetzung der Bestimmungen der beiden genannten Verordnungen vor. Grundsätzlich treten die beiden Verordnungen mit dem Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2019/1896 ausser Kraft. Ausgenommen sind die Artikel 20, 30 und 31 der Verordnung (EU) 2016/1624, die bis zum 1. Januar 2021 anwendbar bleiben, sowie einige Bestimmungen der Verordnung (EU) 1052/2012 (Art. 9 und 10), die erst mit dem Inkrafttreten des Durchführungsrechtsakts gemäss Artikel 25 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2019/1896 ausser Kraft treten.

Die vorgeschlagenen neuen Bestimmungen sorgen für die Eingliederung von EUROSUR in die Europäische Grenz- und Küstenwache, um dessen Funktionsweise zu verbessern. Grundsätzlich werden deshalb die bisherigen Bestimmungen der Verordnung (EU) 1052/2012 übernommen und dahingehend erweitert, dass neu bestimmte Daten betreffend die Luftaussengrenzen und Grenzposten an die Agentur

übermittelt werden müssen. Um ihre Tätigkeiten im Bereich der Risikoanalyse, der Beurteilung allfälliger Schwachstellen sowie im Bereich Lagebeurteilung effektiver und zielgerichteter wahrnehmen zu können, errichtet und pflegt die Agentur zudem ein Kommunikationsnetz. Zu diesem Zweck soll insbesondere das bereits bestehende System EUROSUR als integrierter Rahmen für den Informationsaustausch und die operative Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Grenz- und Küstenwache integriert werden.

Gestützt auf Artikel 24 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2019/1896 erlässt die Kommission einen Durchführungsrechtsakt zur Festlegung der Einzelheiten der Informationsschichten der Lagebilder und der Regeln für die Erstellung von spezifischen Lagebildern. Im Durchführungsrechtsakt wird festgelegt, welche Informationen bereitzustellen sind und welche Einrichtungen für die Sammlung, Verarbeitung, Archivierung und Übermittlung bestimmter Informationen zuständig sind; ausserdem werden darin die Fristen für die Berichterstattung, die Datensicherheits- und Datenschutzvorschriften und entsprechende Qualitätskontrollmechanismen festgelegt.

Gestützt auf Artikel 61 der Verordnung (EU) 2019/1896 sind die Schengen-Staaten berechtigt, jährlich Finanzmittel zu erhalten, um den Ausbau der nationalen personellen Kapazitäten zu unterstützen, und so ihre in den Anhängen II, III und IV festgelegten Beiträge zur ständigen Reserve leisten zu können. Diese Finanzmittel werden nach Ablauf des betreffenden Jahres und in Abhängigkeit von der Erfüllung bestimmter Bedingungen geleistet. Um die Auswirkungen auf die Schengen-Staaten zu mindern, die sich im Zusammenhang mit der Einstellung von Statuspersonals durch die Agentur für die ständige Reserve der Europäischen Grenz- und Küstenwache ergeben könnten, sollten die Schengen-Staaten bei der Deckung der Kosten für die Ausbildung von neuem Personal, das das ausscheidende Personal ersetzt, unterstützt werden. Um einen einheitlichen Prozess für die Beantragung dieser Unterstützung zu gewährleisten, wird die Kommission gestützt auf Artikel 61 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2019/1896 einen Durchführungsrechtsakt erlassen. Dieser soll unter anderem Regelungen für Vorauszahlungen bei der Erfüllung von festgelegten Bedingungen sowie Regelungen für anteilmässige Berechnungen enthalten.

Die Agentur soll überdies mit den erforderlichen Kapazitäten in Form einer ständigen Reserve der Europäischen Grenz- und Küstenwache (ständige Reserve) ausgestattet werden. Diese soll ab dem Jahr 2021 bis ins Jahr 2027 kontinuierlich auf bis zu 10'000 Einsatzkräfte ausgebaut und das notwendige Material bereitgestellt werden.

Die ständige Reserve besteht aus direkt von der Agentur eingestelltem und ausgebildetem Personal (Kat. 1) und von den Schengen-Staaten langfristig (2 Jahre, Kat. 2), sowie kurzfristig (maximal 4 Monate, Kat. 3) entsandtem oder über die Reserve für Soforteinsätze (Kat. 4) abgestelltem Personal. Der Beitrag der Schengen-Staaten zu den Kategorien 2 und 3 ist künftig verbindlich in den Anhängen II und III der Verordnung geregelt. Darüber hinaus wird das Mandat der Agentur im Rückkehrbereich und der Zusammenarbeit mit Drittstaaten gestärkt. Neu soll die Unterstützung im Rückkehrbereich auch aus eigener Initiative der Agentur im Einvernehmen mit dem betroffenen Schengen-Staat möglich sein. Diese Unterstützung erstreckt sich auf alle Phasen der Rückkehr (Vorbereitung bis Rückführung) und schliesst auch die freiwillige

lige Rückkehr mit ein. Neu kann die Agentur die Schengen-Staaten deshalb auch bei der Identifizierung von Drittstaatsangehörigen und bei der Beschaffung von Reisedokumenten unterstützen. Ebenfalls soll die Agentur Unterstützungsmassnahmen ergreifen können, um wirksam gegen die Problematik des Untertauchens von ausreisepflichtigen Personen vorgehen zu können. Vorrangig sind weiterhin die einzelnen Staaten für die Aussengrenzen zuständig, die diese Grenzverwaltung im eigenen und im gemeinsamen Interesse aller Schengen-Staaten sicherstellen. Auch im Rückkehrbereich sind Entscheide über Rückführungen und Administrativhaft allein Sache der einzelnen Staaten.

3 Inhalt der EU-Verordnung, Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

3.1 Integrierte europäische Grenzverwaltung

Das Konzept der integrierten europäischen Grenzverwaltung wird in Artikel 3 der Verordnung (EU) 2019/1896 beschrieben. Es beinhaltet wie schon bis anhin verschiedene Komponenten wie Grenzkontrollen, Such- und Rettungseinsätze für Menschen in Seenot, Risikoanalyse für die innere Sicherheit sowie die Analyse weiterer Bedrohungen, die die Sicherheit der Aussengrenze beeinträchtigen können, Zusammenarbeit zwischen den für die Grenzaufgaben zuständigen nationalen und europäischen Behörden, Zusammenarbeit der Agentur mit Drittstaaten, bessere Bekämpfung illegaler Einwanderung, Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität sowie Rückkehr von Drittstaatsangehörigen, gegen die Rückkehrentscheidungen von Schengen-Staaten ergangen sind.

Gestützt auf dieses mit der Verordnung (EU) 2016/1624 weiterentwickelte und erstmals kodifizierte und davor bereits als *best practice* geltende Verständnis der integrierten Grenzverwaltung hat die Schweiz bereits im Jahr 2012 die erste nationale Grenzverwaltungsstrategie verabschiedet und 2014 mit einem Aktionsplan vervollständigt. Seit Ende 2018 arbeiten Bund und Kantone an der Folgestrategie, die Ende 2019 durch den Bundesrat verabschiedet werden soll.

Die integrierte europäische Grenzverwaltung wird weiterhin in gemeinsamer Verantwortung von der Agentur und den für die Grenzverwaltung zuständigen nationalen Behörden wahrgenommen, wobei den Schengen-Staaten nach wie vor die vorrangige Zuständigkeit für den Schutz ihrer Aussengrenzen zukommt.

Neu wird in Artikel 8 ein mehrjähriger strategischer Politikzyklus für die europäische Grenzverwaltung festgelegt. Im Rahmen dieses Politikzyklus sollen die politischen Prioritäten und strategischen Leitlinien zur Bewältigung der Herausforderungen in den Bereichen Grenzverwaltung und Rückkehr definiert werden. Der Politikzyklus beinhaltet einen mehrstufigen Strategieprozess, bei welchem die EU-Kommission in einem ersten Schritt ein Strategiepapier zur integrierten europäischen Grenzverwaltung erarbeitet, welches dem Europäischen Parlament sowie dem EU-Rat zur Erörterung vorgelegt wird. Die Agentur erarbeitet auf dessen Basis eine technisch-operative Strategie. Schliesslich legen die Schengen-Staaten zur Umsetzung der mehrjährigen strategischen Politik für die integrierte europäische Grenzverwaltung ihre nationalen Strategien fest. Am Ende des Zyklus wird eine Evaluati-

on vorgenommen. Gestützt auf diese Evaluation überarbeitet die EU-Kommission das Strategiepapier.

Die integrierte europäische Grenzverwaltung erfordert eine integrierte Planung zwischen den Schengen-Staaten und der Agentur im Hinblick auf die Grenzverwaltung und die Rückführung. Auf der Grundlage des strategischen Politikzyklus für die integrierte europäische Grenzverwaltung erarbeitet die Europäische Grenz- und Küstenwache deshalb eine Planung für die Grenzverwaltung und die Rückführungen aus. Diese Planung umfasst eine operative Planung, eine Notfallplanung sowie eine Planung bezüglich der mittel- und langfristigen Entwicklung der nationalen Kapazitäten für die Grenzverwaltung und die Rückkehr (Kapazitätsausbauplan). Die operativen Pläne enthalten Einsatzpläne für die europäische Grenzverwaltung und die Rückkehr, welche durch die Schengen-Staaten und die Agentur entwickelt werden. Im AIG soll eine Bestimmung aufgenommen werden, welche diese Zusammenarbeit auch im Bereich der Planung zwischen dem Bund und der Agentur regelt (vgl. Art. 7 Abs. 1^{bis} E-AIG). Diese Planungsinstrumente dienen der Agentur für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben gemäss Artikel 10. Die für die Planungsinstrumente notwendigen Informationen sind allgemeiner Natur und es handelt sich nicht um personenbezogene Daten.

Weiter ist vorgesehen, dass das nationale Koordinierungszentrum (vgl. Ziff. 3.2.6) neben bereits bestehenden Aufgaben im Bereich des Informationsaustauschs neu auch solche im Bereich der übergeordneten Koordination und Planung wahrnehmen soll (Art. 21).

Bei den konkreten Umsetzungsarbeiten beim Bund und den Kantonen ist insbesondere der dezentralen Ausrichtung der schweizerischen Grenzverwaltungslandschaft soweit wie möglich Rechnung zu tragen. Aus diesem Grund sind Koordinierungsmechanismen auf nationaler Ebene notwendig (siehe hierzu Ziff. 3.2.6).

Seit der Einführung der jährlichen Schwachstellenbeurteilung gab es immer wieder Fragen und Diskussionen zur Überschneidung mit dem Schengen-Evaluierungsmechanismus, der alle vier Jahre stattfindet. Artikel 33 Absatz 1 stellt nun klar, dass die Synergien zwischen den beiden Mechanismen maximiert werden müssen. Damit soll Doppelarbeit der Schengen-Staaten vermieden und eine koordinierte Verwendung der einschlägigen EU-Finanzierungsinstrumente zur Unterstützung der Aus-sengrenzverwaltung sichergestellt werden. Zu diesem Zweck sollen alle Informationen zu den Ergebnissen der Schwachstellenbeurteilung und zum Schengen-Evaluierungsmechanismus ausgetauscht werden.

3.2 Agentur und ständige Reserve

Die Artikel 5 und 54 schaffen eine ständige Reserve von Einsatzkräften, über die die Agentur verfügt. und bei Bedarf abrufen kann Die Kapazität soll bis zu 10'000 Einsatzkräfte betragen (vgl. Art. 5 Abs. 2), mit einem schrittweisen Anstieg von bis zu 6'500 Einsatzkräften ab dem Jahr 2021 bis zu 10'000 Einsatzkräfte bis zum Jahr 2027. Das Kontingent besteht aus vier Kategorien (1 - 4), deren maximale Kapazitäten in den Anhängen zur Verordnung aufgeführt sind. Lang- und kurzfristige Entsendungen durch die Schengen-Staaten erfolgen bereits heute. Neu werden diese in Kategorien 2, 3 und 4 eingeteilt (siehe Ziff. 3.2.2 bis 3.2.4). Was sich ge-

genüber der Verordnung (EU) 2016/1624 (EU) 2016/1624 ändert, ist die Verbindlichkeit der Entsendung und Bereitstellung von personellen und materiellen Ressourcen für die Schengen-Staaten, die neu auf alle Beiträge und nicht nur die Beiträge für den Soforteinsatzpool Anwendung findet. Die Freiwilligkeit der Beiträge für Personal und Ausrüstung der Europäischen Küstenwache hatte aus Sicht der Kommission zu Engpässen geführt, die der Wirksamkeit der gemeinsamen Einsätze abträglich war. Die neue ständige Reserve von 10'000 Einsatzkräften gewährleistet, dass die Agentur jederzeit über die erforderlichen Ressourcen verfügt. Neu ist zudem auch, dass im Rückkehrbereich ebenfalls langfristige Einsätze (Kat. 2) vorgesehen sind.

Gemäss Artikel 59 muss die Kommission dem Europäischen Parlament und Rat bis 31. Dezember 2023 die Ergebnisse der Überprüfung der Gesamtzahl und Zusammensetzung der ständigen Reserve vorlegen. Ebenfalls überprüft wird der Umfang, in dem die einzelnen Schengen-Staaten zur ständigen Reserve beitragen. Bei der Überprüfung sind die bestehenden und potenziellen operativen Erfordernisse zu berücksichtigen. Bis im März 2024 sind dann durch die Kommission konkrete Vorschläge zu allfälligen Änderungen der Kapazitäten der Europäischen Grenz- und Küstenwache vorzulegen. Der EU-Rat entscheidet schliesslich über eine allfällige Anpassung gestützt auf den Vorschlag der Kommission. Werden keine Änderungen der personellen Ressourcen für die verschiedenen Kategorien vorgeschlagen, hat die Kommission dies zu begründen.

Nachfolgend die wichtigsten Ausführungen zu den vier Kategorien der ständigen Reserve. Zu den finanziellen Auswirkungen in Bezug auf die ständige Reserve vgl. Kapitel Auswirkungen (vgl. Ziff. 6).

3.2.1 Statutspersonal (Kat. 1; Art. 55)

Es handelt sich dabei um eine der wichtigsten Neuerungen der Verordnung. Diese Kategorie besteht aus Personal, das direkt von der Agentur angestellt wird und das verschiedene Funktionen wahrnehmen kann.

Es können Teammitglieder sein, die wie Einsatzkräfte der anderen Kategorien in diversen Einsatzbereichen mit Zustimmung und unter Aufsicht der Einsatzstaaten eingesetzt werden (Art. 55 Abs. 1; siehe auch 3.2.5 zu den Exekutivbefugnissen). Zu den Exekutivaufgaben gehören die Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit (inkl. Konsultation der entsprechenden Datenbanken der EU (z.B. SIS, VIS) und der Schengen-Staaten), die Erlaubnis oder Verweigerung der Einreise im Zuge einer Grenzkontrolle nach dem Schengener Grenzkodex (SGK)¹², die Überwachung der Schengen-Aussengrenzen oder die Begleitung von Drittstaatenangehörigen bei Rückführungen.

Personal der Kategorie 1 kann auch als technisches Personal eingesetzt werden. Es übt dann Funktionen der Unterstützung, Planung und Überwachung von Einsätzen

¹² Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (kodifizierter Text), ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1.

aus oder kümmert sich um den Erwerb der Ausrüstung der Agentur (Art. 54 Abs. 7 und Art. 55 Abs. 1 und 3).

Das für den Betrieb der ETIAS-Zentralstelle zuständige Personal (siehe Ziff. 3.5.2) sowie die vierzig Grundrechtebeobachter (siehe Ziff. 3.8) gehören ebenfalls zur Kategorie 1 (Art. 54 Abs. 1).

Die Agentur stellt die Auswahl von Bewerbern sicher, die ein hohes Mass an Professionalität aufweisen, hohen ethischen Werten verpflichtet sind und über ausreichende Sprachkenntnisse verfügen (Art. 55 Abs. 2). Als Teammitglieder entsandte Einsatzkräfte werden im Grenzschutz- oder Rückführungsbereich sowie im Hinblick auf die Grundrechte geschult. Die Schulung erfolgt sowohl in den Schulungseinrichtungen der Agentur als auch in den Schengen-Staaten (Art. 55 Abs. 3).

Nach Artikel 55 Absatz 5 führt der Verwaltungsrat der Agentur einen Aufsichtsmechanismus zur Kontrolle der Anwendung von Zwang bei Einsätzen einschliesslich Disziplinar massnahmen ein. Dabei sind die Einsatzkräfte der Kategorie 1 administrativ der Agentur sowie während ihres Einsatzes dem Recht des Einsatzstaates unterstellt (siehe Ziff. 3.2.5).

3.2.2 Langfristig entsandtes Personal der Schengen-Staaten (Kat. 2; Art. 56)

Von den Schengen-Staaten entsandte Einsatzkräfte waren bereits in der bisherigen Verordnung vorgesehen, allerdings auf freiwilliger Basis. Künftig ist die Bereitstellung von Einsatzkräften als Teammitglieder für 24 Monate (einmal um 12 bis 24 Monate verlängerbar) durch die Schengen-Staaten verbindlich.

Wie bereits erwähnt (Ziff. 1.2), sollte diese Kategorie nach dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission insgesamt 3'000 Einsatzkräfte – d. h. 32 aus der Schweiz – umfassen. Bei den Verhandlungen wurde angesichts der Herausforderungen, die diese Bereitstellung von langfristigem Personal in Bezug auf die Rekrutierung und die Kosten für die Schengen-Staaten bedeutet, schliesslich um die Hälfte auf bis zu 1'500 Einsatzkräfte reduziert; d.h. bis zu 16 aus der Schweiz. Ausserdem wird die Umsetzung schrittweise erfolgen.

Jeder Staat benennt bis zum 30. Juni eines jeden Jahres die Bewerber für die Entsendung nach den vom Verwaltungsrat für das Folgejahr beschlossenen Zahlen und Personalprofilen. Während der Entsendung entscheidet der Exekutivdirektor gemäss den operativen Erfordernissen, wo und wie lange die Mitglieder der Kategorie 2 eingesetzt werden. Die Gehälter der Einsatzkräfte werden von ihrem Herkunftsland, die Kosten für die Einsätze und die einsatzspezifische Ausbildung von der Agentur übernommen.

Die Schweiz hat bisher keine langfristig entsandten Einsatzkräfte bereitgestellt. Künftig werden es 2021 maximal vier, 2022 und 2023 maximal fünf und bis 2027 maximal 16 Einsatzkräfte sein. Es kann sich dabei um Entsendungen der EZV, des SEM oder der Kantone handeln. Das Verhältnis der erforderlichen Spezialisten, aus den Bereichen Grenzschutz oder Rückkehr gibt die Agentur vor und macht diese abhängig von der aktuellen Lage und den Bedürfnissen.

3.2.3

Kurzfristig entsandtes Personal der Schengen-Staaten (Kat. 3; Art. 57)

Diese Kategorie entspricht weitgehend dem heutigen Entsendesystem der Schengen-Staaten. Neu sind die maximalen Kapazitäten in Anhang III verbindlich festgelegt. Die Dauer der Entsendung beträgt bis zu vier Monate. Die Schengen-Staaten können die Entsendung ihrer Einsatzkräfte aber verlängern. Diese Verlängerung gilt als separater Beitrag.

Die Benennung der Einsatzkräfte erfolgt in mehreren Schritten. Die endgültige Zusammensetzung der Liste wird wie bisher nach Abschluss der jährlichen bilateralen Verhandlungen (*Annual Bilateral Negotiations*; ABN) mit der Agentur bestätigt.

Wie bisher werden die Gehälter und die Ausbildung von den Schengen-Staaten finanziert. Die Kosten für die spezifische Schulung zu den Grundrechten wird wie die Einsatzkosten von der Agentur übernommen.

Die kurzfristigen Einsätze (Kat. 3) dauern grundsätzlich dreissig Tage bis maximal vier Monate (Art. 57 Abs. 2 und 10). Sollte der Einsatz der Agentur weniger als dreissig Tage dauern, kann die Dauer des kurzfristigen Einsatzes entsprechend gekürzt werden (Art. 57 Abs. 10). Über die Dauer des kurzfristigen Einsatzes im Einzelfall entscheidet der Herkunftsmitgliedstaat (Art. 57 Abs. 10).

Für kurzfristige Entsendungen sieht Anhang III 2021 für die Schweiz bis zu 38 Einsatzkräfte vor, bis 2027 sollen es bis zu 59 Einsatzkräfte sein. Wie bereits erwähnt, handelt es sich aber nicht um Vollzeitäquivalente (FTE), sondern um Entsendungen bis zu vier Monaten. Ausserdem handelt es sich jeweils um maximale Kapazitäten. Die tatsächlichen Zahlen hängen von der jeweiligen Lage ab. Wenn die Kapazitäten aller Länder ausgeschöpft wären, würde es für die Schweiz 22 Vollzeitäquivalente (59 Einsätze à maximal 4 Monate). zur Folge haben Schliesslich kann es sich je nach Bedarf wie bei Kategorie 2 um Entsendungen der EZV, des SEM oder der Kantone handeln.

3.2.4

Reserve für Soforteinsätze (Kat. 4; Art. 58)

Im Rahmen der Trilogverhandlungen wurde im Hinblick auf die schrittweise Einführung der Kategorien 1 - 3 beschlossen, die mit der bisherigen Verordnung eingeführte Reserve für Soforteinsätze beizubehalten, um im Krisenfall reagieren zu können. Die Reserve umfasst 1'500 Einsatzkräfte (16 aus der Schweiz) und kann nur für Soforteinsätze zu Grenzsicherungszwecken aktiviert werden. Das im Rückführungsbereich zuständige Personal ist von der Soforteinsatzreserve ausgenommen. Voraussetzung ist, dass das Personal der Kategorien 1 - 3 bereits vollständig für den zu Grenzsicherungszwecken entsandt wurde. Zudem muss der Exekutivdirektor bei einem Soforteinsatz an der Grenze die Verlegung von Einsatzkräften innerhalb der ständigen Reserve, insbesondere der Kategorien 1 und 2, von anderen Einsatzgebieten prüfen.

Wegen ihrer Subsidiarität und den Verlegungsmöglichkeiten anderer Kategorien dürfte die Soforteinsatzreserve nur im Ausnahmefall benötigt werden. Nach Artikel 59 ist bei der Halbzeitüberprüfung der ständigen Reserve ausserdem auch die Beibehaltung der Soforteinsatzreserve zu prüfen. Nach heutigem Stand kann davon

ausgegangen werden, dass sie wie in Anhang I der Verordnung vorgesehen, Ende 2024 aufgelöst wird, wenn die Europäische Grenz- und Küstenwache ihre maximale Kapazität erreicht hat. Die Dauer der Entsendung beträgt bis zu vier Monate.

3.2.5 Exekutivbefugnisse (Art. 82)

Die Schaffung einer Kategorie von EU-Personal mit Exekutivbefugnissen ist eine Neuerung in der europäischen Gesetzgebung. Die Verordnung muss deshalb die Befugnisse, die das Personal der Kategorie 1 wahrnehmen kann, wie im Recht der Staaten in Bezug auf die nationalen Einsatzkräfte vorsehen. Das Gleiche gilt für das Tragen von Waffen (siehe dazu Art. 82 Abs. 7).

Zu den Exekutivbefugnissen gehören:

- Überprüfung der Identität und Staatsangehörigkeit von Personen, einschliesslich der Konsultierung einschlägiger Datenbanken;
- Gestattung der Einreise nach Durchführung einer Grenzübertrittskontrolle an den Grenzübergangsstellen;
- Verweigerung der Einreise nach Durchführung einer Grenzübertrittskontrolle an den Grenzübergangsstellen;
- Abstempeln der Reisedokumente gemäss Artikel 11 der Verordnung (EU) 2016/399;
- Ausstellung oder Verweigerung von Visa an der Grenze;
- Grenzüberwachung;
- Registrierung der Fingerabdrücke von Personen;
- Verbindungsaufnahme mit Drittstaaten zur Identifizierung von Drittstaatsangehörigen, die einer zur Rückkehr verpflichtenden Entscheidung unterliegen, und zur Beschaffung von Reisedokumenten für diese Personen;

Begleitung von Drittstaatsangehörigen, die einem Rückführungsverfahren unterliegen. Bei der Ausarbeitung der Verordnung haben neben der Schweiz auch andere Staaten Bedenken geäussert, dass die Einsatzkräfte der neuen Kategorie 1 von einer Agentur der EU eingestellt und ausgebildet werden, der sie unterstehen. Zur Wahrung der Souveränität der Schengen-Staaten waren deshalb verschiedene Punkte zu klären.

Einsatzkräfte der Kategorie 1 sind wie die der Kategorien 2 und 3 Artikel 82 unterstellt. Das heisst, dass sie die Exekutivbefugnisse nur mit Genehmigung des Einsatzstaats (Art. 82 Abs. 2), nur auf Anweisung und grundsätzlich nur in Gegenwart von Einsatzkräften des Einsatzmitgliedstaats wahrnehmen dürfen (Art. 82 Abs. 4). Die Wahrnehmung der Exekutivbefugnisse ist immer dem Recht des Einsatzstaates unterstellt (Art. 82 Abs. 3 und Art. 85).

Unter dieser Voraussetzung spricht grundsätzlich nichts dagegen, die Teammitglieder mit Exekutivbefugnissen auszurüsten, damit diese ihre Arbeit auf qualitativ hohem Niveau erledigen können.

Konkret heisst das, dass Einsatzkräfte der Agentur in unserem Land nur mit unserer Zustimmung Exekutivbefugnisse ausüben dürfen und umgekehrt, dass Schweizer

Einsatzkräfte im Ausland keine Exekutivbefugnisse ohne Zustimmung des Einsatzmitgliedstaats ausüben werden.

3.2.6 Nationale Kontaktstelle und nationales Koordinierungszentrum (Art. 13 und 21)

Jeder Schengen-Staat benennt ein nationales Koordinierungszentrum, das die Tätigkeiten koordiniert und Informationen zwischen allen Behörden mit Zuständigkeiten für die Kontrolle der Aussengrenzen auf nationaler Ebene sowie mit anderen Schengen-Staaten und der Agentur austauscht (Art. 21). Die zentrale Aufgabe der nationalen Kontaktstelle ist entsprechend die Sicherstellung der Kommunikation mit der Agentur im Bereich all ihrer Tätigkeiten (Art. 13). Die nationale Kontaktstelle muss für die zeitnahe Verbreitung sämtlicher Informationen der Agentur an alle betroffenen nationalen Behörden besorgt sein.

Die EZV betreibt heute sowohl die nationale Kontaktstelle als auch das nationale Koordinierungszentrum.

Im Bereich Rückkehr ist das SEM, wie bereits heute, zuständig für den Kontakt mit der Agentur. Das SEM informiert die EZV als nationale Kontaktstelle über seine Aktivitäten mit der Agentur. Um die Abläufe in der Praxis zu vereinfachen, soll der Informationsaustausch im Rückkehrbereich jedoch direkt zwischen dem SEM und der Agentur möglich sein.

3.2.7 Aussenstellen (Art. 60)

Um die Koordination der Massnahmen zu erleichtern, kann die Agentur nach den operativen Erfordernissen Aussenstellen auf dem Hoheitsgebiet eines Schengen-Staats oder eines Drittstaats errichten. Die Aussenstellen sollen die Tätigkeiten der Agentur, der Schengen-Staaten oder von Drittstaaten in den jeweiligen Einsatzbereichen operativ und logistisch unterstützen. Sie überwachen die Tätigkeiten der Teams und arbeiten mit den Einsatzmitgliedstaaten in operativen Fragen zusammen. Jede Aussenstelle wird von einem vom Exekutivdirektor ernannten Vertreter der Agentur geführt. Aussenstellen dürfen nur mit Zustimmung des betreffenden Einsatzstaats eingerichtet werden.

Eine Aussenstelle in der Schweiz ist aufgrund ihrer geografischen Lage und dem Fakt, dass sie nur über Luftaussengrenzen verfügt, sehr unwahrscheinlich. Die Schweiz müsste der Einrichtung der Aussenstellen vorgängig zustimmen.

3.2.8 Schulungen (Art. 62)

Die Schulung der ständigen Reserve soll in enger Zusammenarbeit zwischen der Agentur und den Schengen-Staaten insbesondere in Bezug auf die auf die bereits vorhandene Infrastruktur erfolgen (Art. 62). Die Schulungsprogramme sind zu harmonisieren. Die Agentur kann nach Zustimmung des Verwaltungsrats ein eigenes Ausbildungszentrum schaffen und auch mit den Partnereinrichtungen in den Schengen-Staaten zusammenarbeiten. Besonderes Augenmerk wird auf die Schulung der Grundrechte gelegt (siehe Ziff. 3.8).

3.2.9 Erwerb oder Leasing technischer Ausrüstung (Art. 63)

Um die Engpässe bei der freiwilligen Bereitstellung von technischer und insbesondere kostenintensiver Ausrüstung aus den Schengen-Staaten auszugleichen, soll die Agentur über eigene Ausrüstung zur Entsendung bei gemeinsamen Aktionen, Soforteinsätzen zur Grenzsicherung oder bei jeder anderen operativen Tätigkeit verfügen. Zwar kann die Agentur seit 2011 rechtlich technische Ausrüstung erwerben oder leasen. Diese Möglichkeit war aber aufgrund mangelnder finanzieller Mittel erheblich eingeschränkt. Damit die Agentur dem mit der Schaffung der ständigen Reserve einhergehenden Anspruch gerecht werden und die dem operativen Bedarf entsprechenden Flugzeuge, Schiffe und Fahrzeuge beschaffen, warten und betreiben kann, hat die Kommission einen erheblichen Betrag im Mehrjahresfinanzrahmen 2021 - 2027 eingestellt.

Zur wirksamen Verwendung der vorgeschlagenen Finanzmittel soll der Prozess auf einer vom Verwaltungsrat möglichst rasch erstellten mehrjährigen Strategie beruhen.

3.2.10 Finanzielle Unterstützung für die Einrichtung der ständigen Reserve (Art. 61)

Ein System der finanziellen Unterstützung soll die langfristige Entwicklung der nötigen Personalressourcen zur Sicherung der Beiträge der Schengen-Staaten an die ständige Reserve gewährleisten (Art. 61). Mit der finanziellen Unterstützung können die Schengen-Staaten zusätzliches Personal im Hinblick auf die nötige Flexibilität für ihren verbindlichen Beitrag an die ständige Reserve einstellen und ausbilden. Der Mechanismus wird in Ziffer 6.1.4 genauer beschrieben.

3.2.11 Einsätze schweizerischen und ausländischen Personals im Grenzbereich

Schweizerisches Personal im Ausland

Die EZV beteiligt sich bereits seit 2011 an kurzfristigen Entsendungen von Einsatzkräften an die Schengen-Aussengrenzen. Die Reserve für Soforteinsätze wurde mit der Übernahme der -Verordnung (EU) 2016/1624 eingerichtet. Bereits heute muss die Schweiz also verpflichtend Personal im Umfang von 16 Einsatzkräfte für den Soforteinsatzpool zur Verfügung stellen. Der Soforteinsatzpool musste aber bislang nie aktiviert werden.

Mit der neuen Verordnung werden die Beiträge der Schweiz obligatorisch, was bei kurzfristigen Einsätzen oder langfristigen Entsendungen bisher nicht der Fall war. Wie bereits erwähnt, hat die Schweiz bisher keine langfristigen Entsendungen vorgenommen.

Einsätze ausländischen Personals in der Schweiz

Fragen zu Einsätzen ausländischen Personals an den Schweizer Aussengrenzen stellen sich vor allem im Rahmen eines allenfalls von der Agentur beschlossenen Soforteinsatzes an den Schweizer Aussengrenzen. Dabei gilt, dass sich die Situation seit der Verordnung (EU) 2016/1624 nicht verändert hat. Artikel 42 der Verordnung, der Artikel 19 der Verordnung (EU) 2016/1624 übernimmt, erteilt weiterhin dem

Rat die Kompetenz, mittels Durchführungsrechtsakt auf Antrag der Kommission einen Beschluss zu erlassen, der die von der Agentur durchzuführenden Massnahmen festlegt und die Grundlage bildet, um den betreffenden Schengen-Staat zur Zusammenarbeit mit der Agentur aufzufordern. Die Möglichkeit besteht aber nur, wenn die Wirksamkeit der Kontrollen an den Aussengrenzen so weit reduziert ist, dass das Funktionieren des Schengen-Raums gefährdet ist, weil

- ein Schengen-Staat nicht die in einem Beschluss des Verwaltungsrats nach einer Schwachstellungsbewertung durch die Agentur angeordneten notwendigen Massnahmen ergreift;
- ein Schengen-Staat besonderen und unverhältnismässigen Herausforderungen an den Aussengrenzen ausgesetzt ist und entweder nicht um ausreichende Unterstützung von der Agentur im Hinblick auf gemeinsame Aktionen oder Soforteinsätze an den Aussengrenzen ersucht hat oder nicht die zur Durchführung dieser Massnahmen erforderlichen Schritte unternimmt.

Kommt ein Schengen-Staat dem Beschluss des Rates nicht nach, sieht Artikel 42 Absatz 10 das Verfahren nach Artikel 29 SGK vor. Konkret hat der betreffende Staat dem Rat und der Kommission zunächst die Gründe für die mangelnde Zusammenarbeit darzulegen. Als letztes Mittel kann der Rat anderen Schengen-Staaten die Wiedereinführung der Kontrollen an ihren Binnengrenzen empfehlen. Damit wird bestätigt, dass die Agentur in keinem Fall ohne Zustimmung eines Schengen-Staats auf dessen Hoheitsgebiet intervenieren kann.

Da die Schweiz keine Landes- oder Seeaussengrenze hat und an der Luftgrenze, das heisst an ihren internationalen Flughäfen, über eine gute Grenzüberwachung verfügt (wie die Schengen-Evaluationen bestätigen), besteht auch hier kaum ein Risiko, von dieser Massnahme als Ultima Ratio betroffen zu sein.

Was das Statutspersonal der Agentur anbelangt, so untersteht dieses nur in administrativer Hinsicht dem Statut der Beamten und sonstigen Bediensteten der EU. Bei den Einsätzen bleibt es dem Recht des Einsatzstaats unterstellt, beispielsweise in Bezug auf Straftaten, die gegen sie oder von ihnen begangen werden (Art. 85).

Die Verordnung (EU) 2016/1624 hat Verbindungspersonen als Schnittstelle zwischen der Agentur und den nationalen Behörden eingeführt. Ihre Aufgabe besteht insbesondere in der regelmässigen Überwachung des Aussengrenzen- und Rückführungsverwaltung durch die Schengen-Staaten. Eine Verbindungsperson kann für bis zu vier Schengen-Staaten zuständig sein, wie dies für Deutschland, Österreich, Liechtenstein und die Schweiz der Fall ist. Die entsprechende Verbindungsperson ist in Deutschland stationiert. Gegenwärtig wird mit der Agentur über ein Memorandum of Understanding zur konkreten Ausgestaltung ihrer Tätigkeiten in der Schweiz verhandelt.

3.3 Aufgaben der Agentur im Rückkehrbereich

Auf Ersuchen eines Schengen-Staates oder auch auf Initiative der Agentur kann diese im Einvernehmen mit dem betroffenen Staat diesen in operativer oder technischer Hinsicht im Bereich Rückkehr unterstützen (vgl. Art. 7, 48 und Art. 50 Abs. 1).

Konkret bedeutet dies namentlich die Durchführung von Rückführungen an Schengen-Aussengrenzen, die Durchführung von Rückführungsaktionen wie die Organisation und Koordination von EU-Sammelflügen oder Rückkehrunterstützung. Darunter fällt beispielsweise die technische und operative Unterstützung im Rahmen der Rückübernahme, einschliesslich der Identifizierung von Drittstaatsangehörigen und anderen rückführungsvorbereitenden und -bezogenen Massnahmen der Schengen-Staaten. Zusätzlich soll die Agentur die Schengen-Staaten in Zusammenarbeit mit den Behörden der entsprechenden Drittstaaten bei der Beschaffung von Reisedokumenten für die Rückkehr unterstützen.

Die Agentur wird die Schengen-Staaten nicht nur bei begleiteten Rückführungen ausreisepflichtiger Personen, sondern neu auch im Rahmen der freiwilligen und pflichtgemässen Rückkehr unterstützen können (Art. 48 Abs. 1). Denkbar sind insbesondere Einsätze bei Überlastung in einem Schengen-Staat durch Entsendung von Rückführungsteams (vgl. Art. 53; zu den Aufgaben der Agentur im Einzelnen vgl. Art. 10). Die entsprechenden Massnahmen müssen dabei im Einklang mit der Rückführungsrichtlinie der Europäischen Union (EU-Rückführungsrichtlinie¹³; wird zurzeit revidiert) stehen.

Die Agentur stellt bereits heute mit Hilfe ihrer Verbindungsbeamten (sog. «ILO») eine regelmässige Überwachung der Verwaltung der Aussengrenzen und der rückkehrbezogenen Tätigkeiten aller Schengen-Staaten sicher. Neu unterstützen die Verbindungsbeamten auch die Sammlung von Informationen im Rückkehrbereich (Art. 31).

Trotz dieser Unterstützungsmassnahmen liegt der Erlass von Wegweisungsentscheiden weiterhin in der alleinigen Kompetenz der Schengen-Staaten. Dasselbe gilt für die Anordnung von allfälligen Zwangsmassnahmen gemäss der EU-Rückführungsrichtlinie (Art. 7 Abs. 2 und Art. 50 Abs. 1).

In Bezug auf den Vollzug von Wegweisungsentscheiden sieht die EU-Verordnung vor, dass die Schengen-Staaten diesen im Interesse aller Schengen-Staaten sicherstellen und durchsetzen müssen (vgl. Art. 7 Abs. 3). Der Schutz der Menschenrechte durch die Agentur wird auch im Rückkehrbereich noch stärker verankert. So wird unter anderem neu ein Teil des Statutspersonals der Agentur als Rückkehrbeobachterinnen und -beobachter eingesetzt (Art. 51). Sämtliches Statutspersonal wird obligatorisch zu Menschenrechten ausgebildet (Art. 62, vgl. auch Ziff. 3.8). Schliesslich gestattet die Agentur mit Zustimmung des betreffenden Schengen-Staates dem Europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe des Europarates Besuche vorzunehmen, wo Rückführungsaktionen durchgeführt werden (vgl. Erwägung Nr. 82).

¹³ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98.

3.3.1 Einsätze schweizerischen Personals im Ausland im Rückkehrbereich

Wie bereits im geltenden Recht kann die Agentur Rückführungsteams auf Antrag eines Schengen-Staates oder auf eigene Initiative unter Zustimmung des Schengen-Staates entsenden (Art. 52). Diese Rückführungsteams haben zur Aufgabe, die betroffenen Schengen-Staaten in operativer und technischer Hinsicht im Bereich Rückkehr zu unterstützen. Die Rückführungsteams werden aus der ständigen Reserve gebildet (Art. 54). Die ständige Reserve setzt sich aus vier Kategorien von Personal zusammen (siehe hierzu oben Ziff. 3.2.1 bis 3.2.4).

Gemäss dem Anhang II der EU-Verordnung soll die Schweiz bis zum Jahr 2027 insgesamt bis zu 16 Personen für langfristige Einsätze bereitstellen. Ab dem 1. Januar 2021 müssen insgesamt bis zu vier Personen bereitgestellt werden. Ein langfristiger Einsatz (Kat. 2) dauert in der Regel 24 Monate. Mit Einverständnis der Schengen-Staaten kann er auf insgesamt maximal 48 Monate verlängert werden (Art. 56 Abs. 1). Bei den Personen, die die Schweiz der Agentur zur Verfügung stellt, kann es sich neben dem Personal für Grenzkontrollen auch um Rückkehrspezialistinnen und -spezialisten des SEM sowie um polizeiliche Begleitpersonen der Kantone handeln (Art. 15c und 15d Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen, VVWAL¹⁴).

Die kurzfristigen Einsätze (Kat. 3) dauern grundsätzlich dreissig Tage bis maximal vier Monate (Art. 57 Abs. 2 und 10). Sollte der Einsatz der Agentur weniger als dreissig Tage dauern, kann die Dauer des kurzfristigen Einsatzes entsprechend gekürzt werden (Art. 57 Abs. 10). Über die Dauer des kurzfristigen Einsatzes im Einzelfall entscheidet der Herkunftsmitgliedstaat (Art. 57 Abs. 10). Schengen-Staaten können beschliessen, einzelne Mitglieder des Personals länger als vier Monate zu entsenden. Eine solche Verlängerung zählt als separater Beitrag eines jeweiligen Schengen-Staates (vgl. Art. 57 Abs. 2). Die entsprechende finanzielle Unterstützung für die Bereitstellung von Personal im Rahmen von kurzfristigen Einsätzen richtet sich nach Artikel 45 Absatz 2 der EU-Verordnung.

Die Schweiz hat die Pflicht, bis zum Jahr 2027 insgesamt bis zu 59 Personen für kurzfristige Einsätze zu entsenden. Ab dem 1. Januar 2021 sind es bis zu 38 Personen (vgl. Anhang III der Verordnung). Auch bei den kurzfristigen Einsätzen handelt es sich um Personen der Grenzkontrollbehörden, des SEM oder der Kantone.

Die Agentur beantragt jährlich den Beitrag an Personal der Schengen-Staaten sowie die entsprechenden Personalprofile für Einsätze. Der Verwaltungsrat legt bis am 31. März des Vorjahrs auf Vorschlag des Exekutivdirektors die benötigte Anzahl und Personalprofile für Langzeit- und Kurzzeiteinsätze für das folgende Jahr fest (Art. 54 Abs. 4).

Bei Kurzzeiteinsätzen ist die Schweiz verpflichtet, der Agentur bis zum 30. Juni des Vorjahres eine vorläufige Liste von verfügbarem Personal gemäss Vorgaben der Personalprofile des Verwaltungsrats entsprechend der im Anhang III festgelegten

¹⁴ SR 142.281

Anzahl einzureichen (Art. 57 Abs. 1). Die Agentur beantragt bis zum 31. Juli des Vorjahrs eine Auswahl des benötigten Personals aus der Liste (Art. 57 Abs. 5). Die definitive Anzahl und Personalprofile werden in den jährlichen bilateralen Verhandlungen (ABN) zwischen der Agentur und den Schengen-Staaten bis zum 1. Dezember des Vorjahrs festgelegt. Bei einem höheren Bedarf wird der Einsatz im Rahmen der in Anhang III festgelegten Beiträge durchgeführt. Der Exekutivdirektor informiert die Schengen-Staaten unverzüglich über den zusätzlichen Bedarf unter Angabe der Anzahl von Einsatzkräften und der Personalprofile, die jeder Schengen-Staat zur Verfügung stellen muss (vgl. Art. 57 Abs. 5 bis 8). Allerdings kann die Schweiz nicht zu einer höheren Anzahl von Kurzzeitpersonal als vorgegeben verpflichtet werden. Die zuständige Ansprechstelle für die entsprechenden Festlegungen ist das EFD. Das EJPD ist für den Bereich Rückkehr zuständig und trifft direkt mit der Agentur in diesem Bereich die entsprechenden Vereinbarungen (Art. 71a Abs. 2 AIG).

Die Schweiz wird für die Entsendung des lang- oder kurzfristigen Personals von der Agentur finanziell unterstützt (vgl. Art. 61 und siehe hierzu Ziff. 6., Auswirkungen). Aktuell vergütet der Bund den Kantonen für jede polizeiliche Begleitperson eine Pauschale von 300 Franken respektive für Equipenleiterinnen und -leiter von 400 Franken pro Tag (vgl. Art. 71a Abs. 1 und 3 AIG sowie Art. 15d VVWAL). Da sich diese Regelung bewährt hat, soll diese Abgeltung neu auch für langfristige Einsätze gelten. Aus Gründen der Rechtssicherheit soll neu eine explizite gesetzliche Grundlage für lang- und kurzfristige Einsätze geschaffen werden (vgl. hierzu Art. 71a Abs. 1 E-AIG). Bezüglich der langfristigen Einsätze sind noch Erfahrungswerte notwendig, insbesondere bezüglich der Frage, wie viele Personen aus den Kantonen effektiv für diese Einsätze zur Verfügung gestellt werden müssen (vgl. hierzu auch Ziff. 6, Auswirkungen).

Bereits im heutigen Recht ist festgehalten, dass Rückkehrspezialistinnen und -spezialisten im Hinblick auf einen Einsatz im Ausland gestützt auf die EU-Verordnung speziell aus- und weitergebildet werden (Art. 15c VVWAL). Da diese Ausbildung jedoch auch für die polizeilichen Begleitpersonen der Kantone sowie für Rückkehrbeobachter und -beobachterinnen vorgesehen ist (vgl. Art. 62), soll dies in der VVWAL künftig ebenfalls explizit festgehalten werden. Die Ausbildung beinhaltet z.B. Schulungen über die Unionsvorschriften und das Völkerrecht, zum Zugang zu internationalem Schutz, zu Leitlinien für die Identifizierung von um Schutz ersuchenden Personen und deren Zuführung zu den entsprechenden Verfahren sowie zu besonderen Bedürfnissen von Kindern und unbegleiteten Minderjährigen oder auch im Bereich Zwangsmassnahmen.

Die Agentur führt nach Zustimmung der ausgewählten Schengen-Staaten die notwendigen Schulungsprogramme in deren spezialisierten Aus- und Fortbildungseinrichtungen durch. Die Schulungskosten werden vollständig von der Agentur getragen (vgl. Art. 62 Abs. 3). Die Agentur richtet einen internen Qualitätskontrollmechanismus ein, mit welchem sichergestellt wird, dass ihr Personal und insbesondere das an den Teams der ständigen Reserve beteiligten Einsatzkräfte über ein hohes Ausbildungsniveau sowie über hohe Fachkompetenz und Professionalität verfügt. Auf der Grundlage der Umsetzung des Qualitätskontrollmechanismus erarbeitet die Agentur einen jährlichen Evaluierungsbericht (Art. 62 Abs. 10).

Bezüglich der weiteren Einzelheiten wie Arbeitszeit, Ferien, Urlaub und Reisekosten für schweizerisches Personal des SEM im Ausland sollen die Bestimmungen der Verordnung über die operative Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Staaten zum Schutz der Aussengrenzen des Schengen-Raums (VZAG)¹⁵ sinngemäss anwendbar sein. Dies soll in der VVWAL explizit aufgenommen werden. Die entsprechenden Regelungen beim kantonalen Personal stehen in der Kompetenz der Kantone. Das EJPD schliesst mit den Kantonen eine Vereinbarung über die Einzelheiten des Personaleinsatzes ab (Art. 71a Abs. 3 AIG).

Wie bereits heute haftet der Einsatzstaat für Schäden, die von schweizerischem Personal im Ausland verursacht werden. Sind die Schäden grobfahrlässig oder vorsätzlich verursacht worden, so ist das Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958 anwendbar, wenn der Einsatzstaat von der Schweiz die Rückerstattung entrichteter Beträge verlangt (Art. 15e^{quater} Abs. 1 VVWAL).

Wie bereits nach geltendem Recht untersteht das schweizerische Personal, das bei einem Einsatz im Ausland eine Straftat begeht, dem Recht des Einsatzstaats. Verzichtet dieser auf die Strafverfolgung, so ist das StGB anwendbar (Art. 15e^{quater} Abs. 2 VVWAL).

Zu den Unterstützungsleistungen der EU für Einsätze von Schweizer Personal vgl. Ziffer 6.

3.3.2 Einsätze ausländischen Personals in der Schweiz im Rückkehrbereich

Die Regelungen zu Einsätzen von ausländischem Personal in der Schweiz finden sich bereits heute in Artikel 15e^{ter} VVWAL. Die EU-Verordnung sieht vor, dass die Wahrnehmung von Aufgaben und Befugnissen – insbesondere Exekutivbefugnissen – der Genehmigung desjenigen Schengen-Staates bedürfen, in welchem der Einsatz durchgeführt wird (Art. 82 Abs. 2). Die geltende Regelung in der VVWAL sieht entsprechend vor, dass die Einzelheiten eines Einsatzes sowie die notwendigen Mittel zwischen dem SEM und der Agentur oder den anderen Schengen-Staaten vereinbart werden (Art. 15e^{ter} Abs. 3 VVWAL). Das ausländische Personal untersteht gemäss geltendem Recht den Vorschriften des Herkunftsstaates (Art. 15e^{ter} Abs. 5 VVWAL). Da das Statutpersonal neu als Teammitglieder der Europäischen Grenz- und Küstenwache in Schengen-Staaten entsandt werden kann (vgl. Art. 54 Abs. 1 Bst. a und Art. 55), soll auf Verordnungsstufe präzisiert werden, dass dieses in Bezug auf das Arbeitsverhältnis und Disziplinar massnahmen den Regelungen der Europäischen Union untersteht. Die weiteren Regelungen insbesondere zur zivilrechtlichen und strafrechtlichen Haftung der Teammitglieder sowie weitere Einzelheiten der Zusammenarbeit wie z.B. Ausbildung und Bekleidung sollen ebenfalls auf Verordnungsstufe präzisiert werden.

Die neue EU-Verordnung sieht eine Regressmöglichkeit auf den Herkunftsstaat bzw. auf die Agentur vor, wenn der Schaden grobfahrlässig oder vorsätzlich verur-

¹⁵ SR 631.062

sacht wurde. Diese Regressmöglichkeit soll im nationalen Recht auf Verordnungsstufe präzisiert werden (Art. 84).

Zur Frage des Datenschutzes resp. allfälliger Zugriffsrechte des ausländischen Personals auf Datenbanken der Schweiz vgl. Ziffer 3.6 Datenschutz.

3.4 Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Bereich Grenzverwaltung

Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten ist ein wesentlicher Aspekt der europäischen Migrationspolitik. Mit dem Ziel, diese Zusammenarbeit im Interesse einer effizienten Migrationspolitik nachhaltig zu fördern, überarbeitet die EU im Rahmen ihres umfassenden Migrationskonzepts ihre Rückkehrpolitik und ihre Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Um diesen Bemühungen mehr Dynamik zu verleihen, soll die Agentur ein stärkeres Mandat zur Unterstützung der Tätigkeiten der Schengen-Staaten in diesen Bereichen erhalten. Wie bisher wird die Entsendung von Grenzverwaltungsteams von der Agentur für Einsätze im Hoheitsgebiet von Drittstaaten ermöglicht. Da die Agentur keine Rückführungen aus Drittstaaten durchführen wird (vgl. oben Ziff. 1.2), sind entsprechende Einsätze von Rückkehrpersonal in Drittstaaten ausgeschlossen.

Gestützt auf die neue EU-Verordnung sollen auch mit nicht benachbarten Drittstaaten Vereinbarungen abgeschlossen werden können. Dies ermöglicht es der Agentur vor Ort unter anderem auch in Herkunfts- und Transitländern Unterstützung im Bereich Grenzverwaltung und Migrationssteuerung zu leisten.

Zwischen der EU und Drittstaaten werden sogenannte Statusvereinbarungen abgeschlossen. In diesen werden unter anderem auch die Exekutivbefugnisse der eingesetzten Grenzschutzexperten geregelt. Bisher konnten solche Vereinbarungen nur mit benachbarten Drittstaaten (Balkanstaaten) abgeschlossen werden. Neu sollen diese Vereinbarungen auch mit weiteren Drittstaaten getroffen werden können. Die Schweiz, wie auch die anderen assoziierten Staaten, sind nicht Partei dieser Statusvereinbarungen und bisher hat die Schweiz selber keine solchen Vereinbarungen abgeschlossen. Die Schweiz ist aber grundsätzlich dazu verpflichtet, ihre Experten an die ständige Reserve beizusteuern, damit die Agentur ihr Mandat, wozu auch Einsätze in Drittstaaten gehören, erfüllen kann. Die EU nimmt zudem jeweils im Anhang zum Beschluss des Rates¹⁶ über die Unterzeichnung der jeweiligen Statusvereinbarung eine gemeinsame Erklärung auf, der zufolge es wünschenswert sei, dass auch die assoziierten Staaten einerseits und der entsprechende Drittstaat andererseits unverzüglich ähnliche bilaterale Abkommen über die Durchführung von Aktionen der Agentur im Hoheitsgebiet des Drittstaates abschliessen.

Vor allem operationelle Experten des Statutspersonals (Kat. 1) sowie Personal in Langzeiteinsätzen (Kat. 2) kommen für einen Einsatz gestützt auf eine Statusverein-

¹⁶ Vgl. im Falle von Albanien den Beschluss (EU) 2018/1031 des Rates über die Unterzeichnung - im Namen der Union - der Statusvereinbarung zwischen der Europäischen Union und der Republik Albanien über die Durchführung von Aktionen durch die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache in der Republik Albanien (ABl. L 185 vom 13.07.2018, S. 6).

barung in einen Drittstaat in Frage. Zudem ist im EU-Verordnungstext präzisiert, dass nationale Experten nur unter Zustimmung des Herkunftsstaates in Drittstaaten (Art. 74 Abs. 5) entsandt werden können.

3.5 EUROSUR, ETIAS, FADO, SIS und IOP

3.5.1 EUROSUR

Das gegenwärtig in einer separaten Verordnung¹⁷ geregelte Europäische Grenzüberwachungssystem EUROSUR wurde im Hinblick auf optimales Funktionieren und die Erweiterung des Anwendungsbereichs in die Verordnung integriert.

Zur Erinnerung¹⁸: EUROSUR stellt den Schengen-Staaten und der Agentur die notwendigen Instrumente zur Verfügung, um ihre Lagebeurteilung, die Aufdeckung, Prävention und Bekämpfung illegaler Einwanderung und grenzüberschreitender Kriminalität (Menschenhandel, Terrorismus) zu verbessern und so zum Schutz der Menschen beizutragen. Durch die Verbesserung der Reaktionsfähigkeit der Staaten bei der Suche und Rettung trägt EUROSUR dazu bei, die Zahl der Todesfälle von Migrantinnen und Migranten auf See zu verringern.

Inhaltlich wurde der bestehende Rechtsbestand übernommen und gleichzeitig der Rahmen erweitert. Dazu gehört die neue Verpflichtung, bestimmte Daten betreffend die Luftaussengrenzen und die Grenzübertrettskontrollen an die Agentur zu liefern. Bisher konnten solche Daten bereits auf freiwilliger Basis für das europäische Lagebild geliefert werden. Die Aufgabe des nationalen Koordinierungszentrums hinsichtlich der Koordinierung und des Austausches von Informationen zwischen sämtlichen Behörden, die auf nationaler Ebene für die Aussengrenzkontrolle zuständig sind, lässt die Zuständigkeit unberührt, die auf nationaler Ebene für die Planung und Durchführung von Grenzkontrollen festgelegt wurde.

EUROSUR vermittelt ein umfassendes Lagebild der Aussengrenzen, aber auch des inneren Schengen-Raums (Sekundärmigration) und des Grenzvorbereichs. Die Luftaussengrenzen unterliegen nun ebenfalls der obligatorischen Überwachung. Bisher findet der Informationsaustausch an den Luftaussengrenzen auf freiwilliger Basis statt. Die Schaffung eines Lagebewusstseins innerhalb des Schengen-Raums darf nicht zu operativen Tätigkeiten der Agentur an den Binnengrenzen der Mitgliedstaaten führen.

Um ihre Tätigkeiten im Bereich der Risikoanalyse, der Beurteilung allfälliger Schwachstellen sowie im Bereich Lagebeurteilung effektiver und zielgerichteter wahrnehmen zu können, errichtet und pflegt die Agentur ein neues Kommunikationsnetz. Das nach der Verordnung (EU) 2019/1896 eingerichtete Kommunikationsnetz soll auf dem im Rahmen der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 entwickelten

¹⁷ Verordnung (EU) 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) (ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 11).

¹⁸ Botschaft vom 28. Mai 2014 zur Genehmigung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR); BBl 2014 4257.

EUROSUR-Kommunikationsnetz aufbauen und dieses ersetzen. Um die Sicherheit der Informationen zwischen den Schengen-Staaten und der Agentur zu verbessern, wird das Sicherheitsniveau auf «Confidential EU» angehoben.

In einem Durchführungsrechtsakt wird festgelegt, welche Informationen bereitzustellen sind und welche Einrichtungen für die Sammlung, Verarbeitung, Archivierung und Übermittlung bestimmter Informationen zuständig sind (Art. 24 Abs. 3). Dieser Durchführungsrechtsakt wird der Schweiz anschliessend als Schengen-Weiterentwicklung notifiziert.

3.5.2 Europäisches Reiseinformations- und Genehmigungssystem (ETIAS)

Mit der Verordnung (EU) 2018/1240 wurde im Schengen-Raum das Europäische Reiseinformations- und Genehmigungssystem (ETIAS) errichtet (ähnlich wie das ESTA der USA). Visumbefreite Drittstaatsangehörige, welche für einen Kurzaufenthalt in den Schengen-Raum einreisen wollen, werden mit wenigen Ausnahmen verpflichtet, vor Antritt ihrer Reise in den Schengen-Raum online eine gebührenpflichtige Reisegenehmigung zu beantragen. Die ETIAS-Reisegenehmigung garantiert keinen Anspruch auf Einreise. Sie stellt eine neue Bedingung für die Einreise von visumbefreiten Drittstaatsangehörigen in den Schengen-Raum dar.

Führt die automatisierte Prüfung zu einem Treffer in einem der konsultierten Systeme, wird der Gesuchsdatensatz an die ETIAS-Zentralstelle weitergeleitet. Die ETIAS-Zentralstelle ist bei der Agentur angesiedelt und ist 24 Stunden am Tag und sieben Tage in der Woche im Einsatz (Art. 10 Abs. 1 Bst. a).¹⁹

Die Verordnung (EU) 2018/1240 wurde am 12. September 2018 vom Europäischen Parlament und vom Rat der EU verabschiedet und stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands dar. Der Bundesrat hat die Übernahme der EU-Verordnung am 10. Oktober 2018 unter Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung gutgeheissen. Die Vernehmlassung zu dieser Vorlage dauerte vom 13. Februar bis am 21. Mai 2019.²⁰ Die Botschaft soll spätestens im Frühjahr 2020 verabschiedet werden.

3.5.3 FADO (Art. 79)

FADO (*False and Authentic Documents Online*) ist ein europäisches Bildspeicherungssystem für den Informationsaustausch unter den Mitgliedsstaaten über authentische und gefälschte Dokumente²¹. Das bisher vom Generalsekretariat des Rates

¹⁹ Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226, Fassung gemäss ABl. L 236 vom 19.9.2018, S. 1.

²⁰ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/gesetzgebung/etias.html>

²¹ Gemeinsame Massnahme 98/700/JI vom 3. Dezember 1998 - vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen - betreffend die Errichtung eines Europäischen Bildspeicherungssystems (FADO), ABl. L 333 vom 9.12.1998, S. 4.

geführte FADO wird in die Verordnung (EU) 2019/1896 aufgenommen und künftig von der Agentur verwaltet und betrieben. Gegenwärtig wird eine separate Verordnung zur Modernisierung des veralteten FADO erarbeitet, die der Schweiz zu gegebener Zeit als Schengen-Weiterentwicklung notifiziert werden wird.

3.5.4 SIS-Reformpaket

Drei Verordnungen betreffend das Schengen Informationssystem (SIS) wurden der Schweiz am 20. November 2018 als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert:

- Die Verordnung (EU) 2018/186222 betrifft den Bereich der «polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen» (nachfolgend Verordnung «SIS Polizei»);
- Die Verordnung (EU) 2018/186123 regelt die Nutzung des Systems für die Zwecke der «Grenzkontrollen» (nachfolgend Verordnung «SIS Grenze»);
- Die Verordnung (EU) 2018/186024 bildet die Grundlage zur Verwendung des SIS II im Hinblick auf die «Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger» (nachfolgend Verordnung «SIS Rückkehr»).

Der Bundesrat hat die Notenaustausche zur Übernahme dieser EU-Verordnungen am 19. Dezember 2018 unter Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung gutgeheissen. Die Vernehmlassung zu dieser Vorlage dauerte vom 13. Februar bis am 21. Mai 2019.²⁵ Die Botschaft wird voraussichtlich vor der Frühlingssession 2020 verabschiedet. Die Inkraftsetzung der neuen EU-Verordnungen ist voraussichtlich für Dezember 2021/Anfang 2022 vorgesehen.

Die EU-Verordnung «SIS Grenze» sieht namentlich vor, dass alle Einreiseverbote, die im Schengen-Raum gegenüber Drittstaatsangehörigen verfügt werden, zwingend im SIS auszuschreiben sind.

²² Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses 2007/533/JI des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und des Beschlusses 2010/261/EU der Kommission, ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 56.

²³ Verordnung (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der Grenzkontrollen, zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und zur Änderung und Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006, ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 14.

²⁴ Verordnung (EU) 2018/1860 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Nutzung des Schengener Informationssystems für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 1.

²⁵ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/gesetzgebung/sis-bgiaa.html>

Mit der EU-Verordnung «SIS Rückkehr» wird sodann eine neue Ausschreibungskategorie im SIS II geschaffen. Neu sollen alle Rückkehrentscheide im Sinne der EU-Rückführungsrichtlinie zum Zeitpunkt der Verfügung im SIS II ausgeschrieben werden.

3.5.5 Interoperabilität (IOP)

Am 20. Mai 2019 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union zwei Verordnungen, die die Herstellung der Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen zum Ziel haben.

- Die Verordnung (EU) 2019/817 betrifft den Bereich Grenzen und Visa (nachfolgend Verordnung «IOP Grenzen»).
- Die Verordnung (EU) 2019/818 betrifft den Bereich polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration (nachfolgend Verordnung «IOP Polizei»).

Beide Verordnungen streben einen verbesserten Informationsaustausch der EU-Informationssysteme in den Bereichen Grenze, Migration und Polizei an, sodass die zuständigen Behörden stets über die für sie relevanten Informationen verfügen. Betroffen sind die bestehenden Systeme SIS, VIS (Visa Information System), Eurodac (Fingerabdruck Datenbank), Europol und Interpol Datenbanken sowie die neuen Systeme EES²⁶ (*Entry-Exit-System*), ETIAS und ECRIS-TCN (keine Schengen Weiterentwicklung).

Der erleichterte Datenaustausch soll zur Verbesserung der Sicherheit im Schengen-Raum beitragen, effizientere Kontrollen an den Aussengrenzen ermöglichen und einen Beitrag an die Verhinderung und Bekämpfung der irregulären Migration leisten.

Der Bundesrat hat die Notenaustausche zur Übernahme dieser EU-Verordnungen am 14. Juni 2019 unter Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung gutgeheissen. Die Vernehmlassung zu dieser Vorlage soll noch im Oktober 2019 eröffnet werden.

3.6 Datenschutz

Damit die Agentur ihre Aufgaben wirksam wahrnehmen kann, ist sie auf die Kooperation der Schengen-Staaten angewiesen. Darunter fällt auch die Bereitstellung relevanter Daten durch die Schengen-Staaten an die Agentur. Es handelt sich dabei um Daten, die von der Agentur insbesondere für ihre Tätigkeit im Bereich Lagebewusstsein, Risikoanalyse, Schwachstellenbeurteilung und integrierte Planung notwendig sind. Sind personenbezogene Daten betroffen, sollen die Datenschutzbestimmungen der Union sowie des nationalen Rechts in vollem Umfang gelten.

²⁶ Botschaft vom 21. November 2018 zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Rechtsgrundlagen zur Errichtung und Nutzung des Einreise- und Ausreisystems (EES) (Verordnungen [EU] 2017/2226 und 2017/2225; Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands) und Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG), BBl 2019 175.

Die Agentur wendet bei der Verarbeitung personenbezogener Daten die Verordnung (EU) 2018/1725²⁷ an. Sie kann gestützt auf diese Verordnung personenbezogene Daten an einen Drittstaat oder eine internationale Organisation übermitteln, sofern eine solche Übermittlung für die Wahrnehmung der Aufgaben der Agentur erforderlich ist. Die Agentur stellt sicher, dass bei einer solchen Übermittlung Daten nur zu dem Zweck verarbeitet werden, zu dem sie bereitgestellt wurden.

Die Verordnung (EU) 2018/1725 stellt keine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes dar, die von der Schweiz zu übernehmen ist, weil sie nur für die Tätigkeit der Agentur selbst relevant ist. Die Verordnung findet Anwendung, soweit in der Verordnung (EU) 2019/1896 keine einschlägigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen enthalten sind (insb. Art. 87 ff.). Für die Übermittlung von personenbezogenen Daten der Schengen-Staaten an die Agentur findet vielmehr der Datenschutzstandard der Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679²⁸ Anwendung²⁹, die aber ebenfalls keine Schengen-Weiterentwicklung darstellt, deren Vorgaben seitens der Schweiz aber im Rahmen der laufenden Revision des Datenschutzgesetzes Rechnung getragen wird.

Die Schengen-Staaten, die der Agentur personenbezogene Daten übermitteln, bestimmen, zu welchem Zweck diese Daten verarbeitet werden dürfen. Nur wenn zuvor geprüft wurde, ob die Verarbeitung zu einem anderen Zweck mit dem ursprünglichen Zweck der Datenerhebung vereinbar ist, und wenn der Lieferant der personenbezogenen Daten zustimmt, darf die Agentur fallweise beschliessen, die personenbezogenen Daten zu einem anderen Zweck zu verarbeiten. Die Agentur dokumentiert für jeden Einzelfall schriftlich, dass die Vereinbarkeit geprüft wurde (Art. 87 Abs. 2).

Vor allen gemeinsamen Aktionen einschliesslich Rückführungsaktionen legen die Agentur und der Einsatzstaat die Zuständigkeiten für die Einhaltung resp. Überwachung der Datenschutzverpflichtungen fest. Die Agentur verarbeitet nur bestimmte in der EU-Verordnung explizit geregelte personenbezogene Daten und dies nur zu bestimmten in der EU-Verordnung geregelten Zwecken (Art. 88 Abs. 1 i.V. mit Art. 87). So kann die Agentur z.B. personenbezogene Daten, die für die Identität von Drittstaatsangehörigen im Rahmen von Rückführungsmassnahmen erforderlich sind, zur Organisation von Rückführungsaktionen verarbeiten. Die Verarbeitung durch die Agentur ist nur dann zulässig, wenn die Übermittlung der Daten an die zuständigen Behörden der Schengen-Staaten für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich ist (vgl. hierzu auch Art. 88 Abs. 2 Bst. a).

²⁷ Verordnung (EU) 2018/1725 des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG, ABl. L 295 vom 21.11.2019, S. 39.

²⁸ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung). ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

²⁹ Vgl. Begründungserwägung Nr. 84 der Verordnung (EU) 2019/1896.

Die Dauer der Speicherung respektive Löschung der personenbezogenen Daten durch die Agentur richten sich nach Artikel 91. Die Agentur darf diese nur maximal 90 Tagen speichern. Bei Daten im Bereich Rückkehr beträgt die Aufbewahrungsfrist maximal 30 Tage nach Abschluss der entsprechenden Aufgabe (z.B. Rückführungsaktion).

In enger Absprache mit den Schengen-Staaten erstellt und übermittelt die Agentur dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission alle zwei Jahre eine strategische Risikoanalyse für die integrierte europäische Grenzverwaltung. In den Ergebnissen dieser Analyse werden personenbezogene Daten anonymisiert. Die für die Risikoanalyse notwendigen Personendaten sowie allgemeine Informationen sind von den Schengen-Staaten der Agentur zu übermitteln. Dies beinhaltet Angaben zur Lage, zu den Trends, zu potentiellen Bedrohungen an den Aussengrenzen sowie zur Rückkehr.

Im Grenzschutzbereich verfügt die EZV über eine Rechtsgrundlage. Nach Artikel 113 ZG darf sie Behörden anderer Staaten sowie supranationalen und internationalen Organisationen Daten einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten oder Persönlichkeitsprofile bekanntgeben, wenn ein völkerrechtlicher Vertrag dies vorsieht. Der völkerrechtliche Vertrag ist hier der Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung. Artikel 3c VZAG regelt den möglichen Informationsaustausch zwischen der EZV und der Agentur. Der Artikel wird entsprechend angepasst.

Die heute geltende Regelung in Artikel 111a AIG sieht vor, dass die Bekanntgabe von Personendaten an Schengen-Staaten der Bekanntgabe von Personendaten zwischen Bundesorganen gleichgestellt ist. Um gemäss neuem Mandat Informationen an die Agentur weiterleiten zu können, ist eine entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen (Art. 111a Abs. 2 E-AIG). Gemäss Artikel 111a Absatz 2 E-AIG sollen Personendaten durch das SEM an die europäische Agentur gestützt auf die EU-Verordnung bekannt gegeben werden. Der Datenkatalog findet sich im geltenden Artikel 105 Absatz 2 AIG. Es handelt sich namentlich um die Personalien, Angaben über Reisepass oder Identitätsausweise, biometrische Daten sowie auch Angaben über den Gesundheitszustand etc. In Artikel 15 des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich³⁰ ist vorgesehen, dass die Bekanntgabe von Daten ins Ausland sich u.a. nach Artikel 105 und 111a AIG richten.

Die Daten nach Artikel 105 Absatz 2 AIG sollen in einer ersten Phase weiterhin manuell und nicht automatisiert vom SEM direkt der Agentur übermittelt werden. Mittel- bis längerfristig sollen Personendaten sowie auch Statistiken über das neue Informationssystem eRetour vom SEM manuell an die Agentur übermittelt werden. Hierzu soll eine neue gesetzliche Grundlage geschaffen werden (Art. 109f Abs. 2 Bst. d E-AIG). Mit der manuellen Übermittlung mittels eRetour soll der Informationsaustausch zwischen dem SEM und der Agentur vereinfacht und der administrative Aufwand verringert werden. Die einzelnen Daten müssten nicht mehr einzeln für die Übermittlung an die Agentur erfasst werden, sondern sind im System eRetour enthalten. Dennoch handelt es sich nicht um eine automatisierte Übermittlung dieser

³⁰ SR 142.51

Daten, da die Übermittlung weiterhin im Hinblick auf einen bestimmten Zweck (z.B. Rückführungsaktion) manuell erfolgt. Auf Verordnungsstufe sollen auch die Zugriffsrechte auf die Informationssysteme von ausländischem Personal in der Schweiz analog der Regelung in der VZAG festgelegt werden. Dies kann zum Beispiel dann sinnvoll sein, wenn ein Schengen-Staat, der an seiner Aussengrenze hohen migrationsbedingten Herausforderungen ausgesetzt ist, um technische und operative Verstärkung durch Teams der Agentur ersucht (vgl. Art. 40). Demnach sollen ausländische Personen, welche gestützt auf die EU-Verordnung einen Einsatz in der Schweiz im Grenzschutz- oder Rückkehrbereich haben, die gleichen Zugriffsrechte haben, wie Mitarbeitende des SEM. Sie sollen jedoch ihren Zugriff nur unter Aufsicht des Personals des SEM wahrnehmen können und der Zugriff soll im Einzelfall auch vom Personal des SEM eingeschränkt werden können. Die entsprechenden Einzelheiten sollen im Rahmen der Einsatzeinheiten festgelegt werden (Art. 15^{ter} VVWAL).

3.6.1 Plattform für die Rückführungsverwaltung

Zwecks Informationsaustausch im Rückkehrbereich zwischen der Agentur und den Schengen-Staaten sowie weiteren Beteiligten (z.B. Europäisches Parlament, internationale Organisationen) betreibt die Agentur eine integrierte Plattform für die Rückführungsverwaltung (vgl. Art. 49 Abs. 1 Bst. d). Die Plattform soll es ermöglichen, die nationalen Rückführungsverwaltungssysteme der Schengen-Staaten zum Zweck des Austauschs von Daten und Informationen zu verknüpfen. Damit sollen die von den Schengen-Staaten übermittelten Informationen der nationalen Rückführungsverwaltungssysteme, einschliesslich personenbezogener Daten, für die technische und operative Unterstützung durch die Agentur bereitgestellt werden. Personenbezogene Daten und Passagierlisten werden der Plattform nur dann übermittelt, wenn entschieden wurde, eine konkrete Rückführungsaktion einzuleiten; sie werden nach Beendigung der Aktion umgehend gelöscht. (Art. 49 Abs. 1)

Personendaten dürfen nur dann der Plattform übermittelt werden, wenn die Teammitglieder über die Nutzung des Schengener Informationssystems für die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger keinen Zugriff darauf haben (siehe hierzu oben Ziff. 3.5.4 Exkurs SIS-Reformpaket).

Die Plattform kann von der Agentur auch zum Zweck der sicheren Übertragung biografischer oder biometrischer Daten verwendet werden, wenn die Übertragung dieser Daten zur Bestätigung der Identität und Staatsangehörigkeit eines Drittstaatsangehörigen dient. Dies soll nur in Einzelfällen und auf Ersuchen eines Schengen-Staates möglich sein (vgl. zum Ganzen Art. 49 Abs. 1). Die Verarbeitung personenbezogener Daten richtet sich nach Artikel 86 ff. der EU-Verordnung. Für die Bereitstellung der erwähnten Daten an diese Plattform wurde in Artikel 111a E-AIG eine gesetzliche Grundlage geschaffen, wonach das SEM für die manuelle Übermittlung bestimmter abschliessend genannter Daten zuständig ist. Entsprechende Daten sollen künftig auch über das neue Informationssystem eRetour des SEM an die Agentur manuell übermittelt werden können (Art. 109f Abs. 2 Bst. d E-AIG, vgl. hierzu Ziff. 5.1). Für die weitere Kommunikation mit der Agentur ist die EZV als nationale Kontaktstelle zuständig.

Die Schengen-Staaten stellen der Agentur unter Nutzung der Plattform operative Daten im Bereich Rückkehr zur Verfügung, die für die Bewertung des Bedarfs an nationalen Rückführungsaktionen notwendig sind. Soweit hier die Bereitstellung personenbezogener Daten notwendig ist, findet Artikel 111a E-AIG Anwendung. Die Schengen-Staaten informieren die Agentur über die vorläufige Planung bezüglich der Anzahl der rückzuführenden Personen sowie der Zielstaaten und teilen der Agentur mit, ob sie Unterstützung oder Koordinationsbedarf im Bereich der Rückführung benötigen. Gestützt darauf erstellt und aktualisiert die Agentur einen entsprechenden Einsatzplan.

Der betroffene Schengen-Staat stellt der Agentur eine Bestätigung aus, wonach die zur Rückkehr verpflichteten Personen über einen vollziehbaren Wegweisungsentcheid verfügen. Werden für diese Aktionen Mitglieder der ständigen Reserve der Agentur beauftragt, konsultieren diese vor der Rückführung der betroffenen Personen das SIS und prüfen, ob die Wegweisung effektiv vollzogen werden kann und nicht sistiert wurde.

Jede von der Agentur organisierte Rückführungsaktion wird durch die zuständigen Rückführungsbeobachter überwacht. Diese erstellen darüber einen Bericht zuhanden der Agentur, der Grundrechtsbeauftragten sowie der nationalen Behörden der betroffenen Schengen-Staaten. Die Agentur finanziert die Rückführungsaktionen nach Massgabe der für sie geltenden Finanzregelung.

Im Rahmen der Rückführung kommt es häufig vor, dass Staatsangehörige von Drittstaaten keine Ausweispapiere besitzen und bei der Feststellung ihrer Identität durch Zurückhalten von Informationen oder durch Übermittlung falscher personenbezogener Daten nicht zusammenarbeiten. Aus diesem Grund ist die Agentur berechtigt, bestimmte Rechte in Zusammenhang mit personenbezogenen Daten der betroffenen Personen durch interne Vorschriften einzuschränken (Art. 86 Abs. 2). Um eine allfällige Fluchtgefahr der betroffenen Person zu vermindern, kann z.B. das Zugangsrecht der betroffenen Person auf deren personenbezogenen Daten eingeschränkt werden.

3.7 Grundrechte

Eine wichtige Neuerung der Verordnung im Bereich der Grundrechte ist die Einrichtung eines Teams von vierzig Grundrechtebeobachterinnen und -beobachtern (Art. 110). Sie gehören zum Agenturpersonal und zählen als Statutspersonal (Kat. 1). Beaufsichtigt werden sie vom Grundrechtsbeauftragten, der sie ernennt. Ihre Aufgabe besteht darin, die Einhaltung der Grundrechte bei operativen Tätigkeiten laufend zu bewerten, diesbezüglich Beratung und Unterstützung zu leisten und zur Förderung der Grundrechte als Teil der integrierten europäischen Grenzverwaltung beizutragen. Für jeden Einsatz wird mindestens ein Beobachter ernannt.

Die in Artikel 80 aufgeführten Grundsätze im Bereich der Grundrechte wurden aus der bisherigen Verordnung übernommen. Die Agentur verfügt weiterhin über ein Konsultationsforum, das sie beratend in Grundrechtsfragen unterstützt (Art. 108), und einen Grundrechtsbeauftragten (Art. 109). Dessen Aufgaben und Kompetenzen wurden erweitert. Insbesondere informiert der Grundrechtsbeauftragte den Exekutivdirektor über mögliche Grundrechtsverletzungen bei Tätigkeiten der Agentur, er

kann Untersuchungen über jede Tätigkeit der Agentur durchführen, Inspektionen vor Ort an allen Einsatzorten vornehmen und er ernennt die Grundrechtebeobachter. Die Agentur muss sicherstellen, dass der Grundrechtebeobachter unabhängig handeln kann und über ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen zur Erfüllung seiner Aufgaben verfügt.

Das Beschwerdeverfahren (Art. 111) wird mit einigen Konkretisierungen und Ergänzungen aus der bisherigen Verordnung übernommen. Bei Grundrechtsverletzungen durch Personal der Agentur empfiehlt der Grundrechtsbeauftragte dem Exekutivdirektor geeignete Massnahmen einschliesslich Disziplinar-massnahmen und gegebenenfalls die Einleitung zivil- oder strafrechtliche Verfahren gemäss Verordnung und nationalem Recht. Richtet sich die Beschwerde gegen ein Teammitglied eines Schengen-Staats (Einsatzstaat oder Herkunftsstaat), sorgt dieser Staat für geeignete Massnahmen. Mit der neuen Verordnung informiert der Grundrechtsbeauftragte den Exekutivdirektor und den Verwaltungsrat, wenn ein Schengen-Staat der Agentur nicht über die infolge der Beschwerde ergriffenen Massnahmen Bericht erstattet. Die Agentur kann einen Schengen-Staat auch auffordern, die betreffende Person unverzüglich von den Tätigkeiten der Agentur oder aus der ständigen Reserve abzugeben.

Mit den erweiterten Aufgaben und Zuständigkeiten der Agentur stärkt die Verordnung die Massnahmen zum Schutz der Grundrechte, auf die sehr oft verwiesen wird. Die Nichteinhaltung der Grundrechte ist auch ein Grund, Tätigkeiten auszusetzen, zu beenden oder nicht einzuleiten (Art. 46). Im Rückkehrbereich sind die Aufgaben der Agentur stets unter Wahrung der Grundrechte zu erfüllen (Art. 48 Abs. 1). Hat die Agentur Bedenken in Bezug auf die Einhaltung der Grundrechte in einer Phase einer Rückkehraktion, so meldet sie diese den Schengen-Staaten und der Kommission.

Weitere Verweise auf die Grundrechte:

- Integrierte Grenzverwaltung: Verweis auf Grundrechte als übergeordnete Komponenten bei der Umsetzung der integrierten Grenzverwaltung (Art. 1 und Art. 3 Abs. 2);
- Gemeinsame Verantwortung: Sicherstellung der Aussengrenzverwaltung und der Durchführung von Rückkehrentscheiden durch Schengen-Staaten unter Wahrung der Grundrechte (Art. 7 Abs. 3);
- Aufgaben der Agentur: Mehrfach ausdrücklicher Verweis auf Schutz der Grundrechte (Art. 10 Abs. 1 Bst. e, s, w und ad);
- Operative Pläne enthalten:
 - Beschreibung der Zuständigkeiten in Bezug auf die Achtung der Grundrechte,
 - Regeln für Berichterstattung und Evaluation im Hinblick auf den Schutz der Grundrechte,
 - allgemeine Anweisungen für den Schutz der Grundrechte bei der operativen Tätigkeit, und
 - Verfahren für die Entgegennahme und Weiterleitung von Beschwerden wegen Verletzung von Grundrechten (Art. 38 Abs. 3);

-
- Brennpunkte: Achtung der Grundrechte bei Tätigkeiten der Teams zur Unterstützung der Migrationssteuerung in Brennpunkten (Art. 40 Abs. 4 Bst. a und Abs. 5);
 - Statutspersonal der Agentur: Wahrnehmung der Aufgaben nach den höchsten Standards und unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte (Art. 55);
 - Schulungen: Gewährleistung angemessener Schulungen von als Teammitglieder entsandtem Personal der ständigen Reserve (Statutspersonal oder Personal der Schengen-Staaten) vor deren erstmaligen Teilnahme an operativen Tätigkeiten der Agentur in den Bereichen Grundrechte, Zugang zu internationalem Schutz, Leitlinien zur Identifizierung von Schutzsuchenden und Zuführung zu entsprechende Verfahren, zur Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse von Kindern, unbegleiteten Minderjährigen, Opfern von Menschenhandel, Personen, die dringend medizinische Versorgung benötigen und anderen besonders Schutzbedürftigen, und bei Teilnahme an Einsätzen auf See im Bereich Suche und Rettung (Art. 62 Abs. 2 und 4);
 - Zusammenarbeit mit Drittstaaten: Technische und operative Unterstützung der Agentur für Drittstaaten auch in Bezug auf den Schutz der Grundrechte (Art. 71 Abs. 2 und Art. 73 Abs. 2; siehe auch Erwägungen 89, 91, 92);
 - Statusvereinbarung: Beurteilung der Grundrechtssituation vor Verhandlungen über Statusvereinbarung mit Drittstaat (Art. 76 Abs. 2);
 - Verhaltenskodex: Festgelegte Verfahren zur Achtung der Grundrechte (Art. 81 Abs. 1);
 - Einsatz von Dienstwaffen im Einklang mit der Grundrechtecharta (Art. 82 Abs. 9);
 - Verwaltungsrat: Einladung eines Vertreters der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte an die Verwaltungsratssitzungen mit Traktanden im Zusammenhang mit dem Schutz der Grundrechte (Art. 104 Abs. 6);
 - Aufgaben des Exekutivdirektors: Beurteilung im Vorfeld jeder operativen Tätigkeit der Agentur, ob schwerwiegende Verstösse gegen Grundrechte vorliegen (Art. 106 Abs. 4 Bst. m).

4 Grundzüge des Umsetzungserlasses

4.1 Die beantragte Neuregelung

Die meisten Bestimmungen der Verordnung (EU) 2019/1896 sind direkt anwendbar und bedürfen keiner Umsetzung in das nationale Recht. Zudem stammen, wie unter Ziffer 2.1 aufgeführt, ein grosser Teil der Regelungen aus den Verordnungen (EU) 2012/1624 und (EU) 1052/2013, welche beide bereits durch die Schweiz umgesetzt sind.

Die Mitwirkung der EZV an Einsätzen im Schengen-Raum und in Drittstaaten und die Möglichkeit, dass der Bundesrat völkerrechtliche Zusammenarbeitsverträge mit der Agentur abschliessen kann, sind bereits in Artikel 92 Zollgesetz³¹ (ZG) geregelt. Auf dieser Basis führt die EZV bereits jetzt ihre Einsätze zu Gunsten der Agentur durch. Gemäss Artikel 92 Absatz 2 ZG sind die Einsätze für das Personal der EZV freiwillig. Die Datenbekanntgabe an ausländische Behörden richtet sich wie bisher nach Artikel 113 ZG. Die Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2016/1624³² hat seinerseits zu einer Präzisierung des ZG hinsichtlich der Bereitstellung von Material für die Agentur sowie einer formellen Anpassung bei der Bezeichnung der Agentur geführt. Die Übernahme und Umsetzung der Verordnung 2019/1896 bedarf keiner weiteren Anpassung des Zollgesetzes. Hingegen wird die Verordnung über die operative Zusammenarbeit an den Schengen-Aussengrenzen (VZAG)³³ zu gegebener Zeit umfassend angepasst werden müssen.

Artikel 92 ZG bleibt daher unverändert. Die EZV kann im Rahmen internationaler Massnahmen bei Einsätzen im Ausland mitwirken, wobei der Einsatz für das Personal der EZV weiterhin freiwillig ist. Die Verpflichtung der EZV, Personal für die Agentur abzustellen, ist nicht neu. Neu ist, dass die EZV in Zukunft Personal für langfristige Einsätze von bis zu zwei Jahren der Agentur zur Verfügung stellen muss. Die EZV geht davon aus, dass sie das benötigte Personal entweder durch entsprechende Regelungen in den Arbeitsverträgen, bei der Laufbahnplanung oder durch finanzielle Anreize gewinnen wird. Am Grundsatz der Freiwilligkeit soll aber festgehalten werden.

Die enge Verknüpfung der Verordnung (EU) 1052/2013 im Bereich der Zusammenarbeit mit der Agentur führt dazu, dass für einen Grossteil der Anforderungen, die sich aus der Einbettung und punktuellen Weiterentwicklung der Regelungen der Verordnungen (EU) 1052/2013 und (EU) 2016/1624 in die Verordnung (EU) 2019/1896 ergeben, die rechtlichen Grundlagen bereits vorliegen. Insbesondere fallen darunter die Regelungen bezüglich des Datenschutzes und der Zusammenarbeit sowie des Informationsaustausches bei der Aussengrenzüberwachung (vgl. Artikel 92 des Zollgesetzes vom 18. März 2005, welcher im Zuge der Übernahme und Umsetzung der FRONTEX- und der RABIT-Verordnung³⁴ eingeführt wurde³⁵.

³¹ SR **631.0**

³² Vgl. Botschaft vom 17. Mai 2017 zur Genehmigung und Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2016/1624 über die Europäische Grenz- und Küstenwache (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands); BBl **2017** 4155.

³³ Verordnung vom 26. August 2009 über die operative Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Staaten zum Schutz der Aussengrenzen des Schengen-Raums (VZAG); SR **631.062**.

³⁴ Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten Beamten, ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 30.

³⁵ Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2008, AS **2009** 4583.

Neu ist die Verpflichtung, bestimmte Daten betreffend die Luftaussengrenzen und die Grenzübertrettskontrollen für das Europäische Lagebild an die Agentur zu liefern. Bisher konnten solche Daten auf freiwilliger Basis geliefert werden. Da die Schweiz im Rahmen der Umsetzung einer Empfehlung aus der letzten Schengen-Evaluation bereits seit Anfang Juli 2019 Daten zur Luftaussengrenzen auf freiwilliger Basis liefert, erfüllt sie bereits die neuen Verpflichtungen der Vorlage. Sie liefert diese Daten gestützt auf die ausführenden Bestimmungen betreffend die Zusammenarbeit im Rahmen von EUROSUR, die sich in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 3d der VZAG befindet.

Gewisse Bestimmungen sind dennoch zu konkretisieren und bedingen Anpassungen im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG). Die Aufnahme einer analogen Bestimmung für die Grenzverwaltung im Zollgesetz wurde geprüft und verworfen. Die bestehenden zollrechtlichen Rechtsgrundlagen lassen diese Zusammenarbeit bereits zu.

Im AIG betrifft dies Artikel 7 Absatz 1^{bis} E-AIG, wonach eine Bestimmung zur Zusammenarbeit zwischen dem Bund und der Agentur vorgesehen werden soll. Diese neue generelle Bestimmung ist angesichts der zahlreichen neuen Tätigkeiten der Agentur insbesondere bezüglich der Erstellung von Planungsinstrumenten wichtig und sinnvoll.

Auch in Artikel 71 Absatz 2 E-AIG soll eine neue Bestimmung zur Zusammenarbeit zwischen der Agentur und dem EJPD aufgenommen werden. Es geht hier insbesondere um die Zusammenarbeit in operativen und technischen Belangen im Rückkehrbereich. So soll das EJPD auf die Unterstützung der Agentur in diesen Belangen zurückgreifen können, wenn dies sinnvoll und notwendig ist.

In Artikel 71a Absatz 1 E-AIG soll eine explizite Regelung aufgenommen werden, wonach das SEM sowie die Kantone für internationale Rückführungseinsätze das notwendige Personal zur Verfügung stellen und diese entsprechend mittels Pauschalen durch den Bund abgegolten werden. Dabei sollen grundsätzlich nur Personen eingesetzt werden, welche sich freiwillig zur Verfügung stellen.

Schliesslich soll in Artikel 111a Absatz 2 E-AIG eine neue Regelung zur Weitergabe von personenbezogenen Daten durch das SEM an die Agentur aufgenommen werden. Zudem sollen Daten (Statistiken und Personendaten nach Art. 105 Abs. 2 AIG) mittel- bis längerfristig auch über das neue Informationssystem eRetour des SEM manuell an die Agentur übermittelt werden (Art. 109f Abs. 2 Bst. d E-AIG).

4.2 **Umsetzungsfragen**

Im Grenzschutzbereich ist eine Anpassung der Verordnung vom 26. August 2009 über die operative Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Staaten zum Schutz der Aussengrenzen des Schengen-Raums (VZAG)³⁶ geplant. Im Rückkehrbereich sind Anpassungen der Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL)³⁷ insbesondere in Bezug auf den möglichen Einsatz von Schweizer Personal des Bundes oder der Kantone im Ausland und von ausländischem Personal in der Schweiz erforderlich.

5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses

5.1 Ausländer und Integrationsgesetz

Art. 7 Abs. 1^{bis}

Neu soll im AIG eine Bestimmung aufgenommen werden, wonach der Bund mit der für die Überwachung der Schengen-Aussengrenzen zuständigen Agentur zusammenarbeitet. Diese Zusammenarbeit umfasst u.a. auch die Erarbeitung von Planungsinstrumenten zuhanden der Agentur. Diese Planungsinstrumente dienen der operativen Planung, der Notfallplanung sowie der Planung der notwendigen Kapazitäten im Bereich Rückkehr (vgl. hierzu Ziff. 3.1).

Unter die in der vorliegenden Bestimmung erwähnten Planungsinstrumente sollen neu auch nationale, europäische und spezifische Lagebilder fallen. Spezifische Lagebilder können Teilaspekte der nationalen oder europäischen Lagebilder enthalten (Art. 24 ff.). Die Lagebilder enthalten Informationen zu Ereignissen und Vorfällen zu unerlaubten Grenzübertritten, grenzüberschreitender Kriminalität oder unerlaubter Sekundärmigration, mit dem Ziel, allfällige Trends frühzeitig erkennen zu können. Die Einzelheiten des Inhalts dieser Lagebilder und die Regelung für die Erstellung derselben sollen im Rahmen eines Durchführungsaktes erstellt werden (vgl. Art. 24 Abs. 3). Die EZV ist wie bisher unter Einbezug des SEM und denjenigen Kantonen mit Aussengrenzen für die Erstellung der nationalen und spezifischen Lagebilder sowie deren Übermittlung an die Agentur zuständig.

Die Verpflichtung zur Zusammenarbeit beinhaltet des Weiteren auch die Pflicht zum Informationsaustausch im Rückkehrbereich (Art. 12; zur Bekanntgabe von Personendaten an die Agentur vgl. Art. 111a E-AIG sowie Ziff. 3.6). Die hierzu notwendigen technischen Normen werden durch die Agentur in Zusammenarbeit mit den Schengen-Staaten erarbeitet (Art. 16). Die EZV nimmt heute die Aufgabe der nationalen Kontaktstelle für die Kommunikation mit der Agentur über alle Angelegenheiten wahr. Um die Abläufe in der Praxis zu vereinfachen, soll der Informationsaustausch im Rückkehrbereich, wie bereits heute, direkt zwischen dem SEM und

³⁶ SR 631.062

³⁷ SR 142.281

der Agentur unter Einbezug der EZV stattfinden. Zu diesem Zweck soll die VZAG angepasst werden (Art. 3c Abs. 3 VZAG).

Art. 71 Abs. 2

Wie bereits im geltenden Recht kann die Agentur die Schweiz im Rückkehrbereich in technischen oder operativen Belangen aktiv unterstützen (Art. 48). Mögliche Unterstützungsmassnahmen seitens der Agentur sind die Organisation und Koordination von Rückführungsaktionen (insbesondere EU-Sammelflüge) sowie die Unterstützung der freiwilligen Rückkehr in Zusammenarbeit mit den Schengen-Staaten. Neu umfasst diese Unterstützung weitere konkrete operationelle Tätigkeiten wie die Identifizierung von Drittstaatsangehörigen, die die Schweiz verlassen müssen oder die Beschaffung von Reisedokumenten. Zudem kann die Agentur neu die betroffenen Personen während ihrer freiwilligen Rückkehr sowie nach Ankunft im Herkunftsland unterstützen.

In Absatz 2 soll durch eine Kann-Formulierung zudem klar festgehalten werden, dass eine solche Unterstützung nur auf Gesuch der Schweiz hin erfolgt. Im Asylgesetz (AsylG)³⁸ ist keine entsprechende Anpassung notwendig, da im Bereich der freiwilligen Rückkehr bereits gestützt auf Artikel 93 Absatz 3 AsylG eine Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen bei der Umsetzung der Rückkehrhilfe möglich ist.

Art. 71a Abs. 1

Siehe hierzu auch Ziffer 3.3.1 Einsätze schweizerischen Personals im Ausland im Rückkehrbereich.

Bisher hat die Schweiz lediglich Personal für kurzfristige Einsätze entsendet. Neu soll explizit auf Gesetzesstufe festgehalten werden, dass das SEM sowie die Kantone für internationale Rückführungseinsätze das notwendige Personal zur Verfügung stellen müssen. Darunter fällt die Entsendung des Personals für kurzfristige und langfristige Rückführungseinsätze ausserhalb der Schweiz. Die Einsatzeinheiten für das schweizerische Personal im Ausland sollen in der VVWAL konkretisiert werden (vgl. auch heutige Regelungen in den Artikeln 15b^{bis}, 15c bis 15e^{quater} VVWAL). Aktuell vergütet der Bund den Kantonen für jede polizeiliche Begleitperson eine Pauschale von 300 Franken respektive für Equipenleiterinnen und -leiter von 400 Franken pro Tag. Da sich diese Regelung für kurzfristige Einsätze bewährt hat, sollen die entsprechenden Pauschalen neu auch für langfristige Einsätze vorgesehen werden. Die bisherige Regelung zur Abgeltung der Kantone für kurzfristige Einsätze in der VVWAL stützt sich auf Artikel 71a AIG. Neu soll aus Gründen der Rechtssicherheit in dieser Bestimmung eine explizite Regelung für die Ausrichtung einer Pauschale für kurz- und langfristige Einsätze auf Gesetzesstufe vorgesehen werden. Die Pauschale für kurzfristige und langfristige Einsätze soll im bisherigen Umfang wie heute bei den kurzfristigen Einsätzen ausgerichtet werden (300 resp. 400 Franken pro Tag des Einsatzes).

³⁸ SR 142.31

Art. 109f Abs. 2 Bst. d

Im Rahmen der Änderung des AIG vom 14. Dezember 2018³⁹ (Verfahrensnormen und Informationssysteme) wurde unter anderem auch eine gesetzliche Grundlage für ein neues Informationssystem im Rückkehrbereich (eRetour) geschaffen. Die entsprechenden Regelungen finden sich in den Artikeln 109f-109j AIG. Der Bundesrat wird diese voraussichtlich auf Anfang 2020 in Kraft setzten.

Das neue Informationssystem eRetour soll Daten enthalten, die für die Arbeitsprozesse in Bezug auf die Rückkehrhilfe und -beratung sowie den Vollzug der Wegweisung, der Ausweisung im Sinne des AIG oder der Landesverweisung nach Artikel 66a oder 66a^{bis} des StGB oder Artikel 49a oder 49a^{bis} des Militärstrafgesetzes vom 13. Juni 1927⁴⁰ (MStG) erforderlich sind. Diese bestehen einerseits aus den Massnahmen zur Identifikation und zur Beschaffung von Ersatzpapieren und andererseits aus den Massnahmen im Hinblick auf die konkrete Organisation der Ausreise.

Die neue Datenbank eRetour soll insbesondere den Informationsaustausch zwischen dem SEM und seinen Ansprechpartnern vereinfachen.

Da die Agentur die Schengen-Staaten auch im Rückkehrbereich unterstützen kann (vgl. oben Ziff. 3.3), soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um die hierfür notwendigen Informationen des SEM manuell über das neue Informationssystem eRetour an die Agentur weiterleiten zu können. Damit soll auch der administrative Aufwand seitens des SEM verringert werden. Bei den entsprechenden Informationen soll es sich um Statistiken (anonymisiertes Zahlenmaterial) sowie um Personendaten nach Artikel 105 Abs. 2 AIG handeln. Die Herausgabe von Personendaten richtet sich dabei nach Artikel 111a Absatz 2 E-AIG.

Da für einen entsprechenden Datenaustausch über eRetour technische Umsetzungsarbeiten erforderlich sind, die erst mittel- oder längerfristig umgesetzt werden können, erfolgt der Datenaustausch in einer ersten Phase ohne dieses Informationssystem jedoch ebenfalls manuell

Art. 111a Sachüberschrift und Abs. 2

Die Sachüberschrift muss angepasst werden, da diese Bestimmung neu auch die Datenbekanntgabe an die Agentur regelt.

Zu Abs. 2

Diese Änderung steht im Zusammenhang mit Artikel 49, gemäss welchem die Agentur eine Plattform für die Rückführungsverwaltung betreibt und der Agentur personenbezogene Daten (biometrische und biografische Daten) übermittelt werden sollen. Personenbezogene Daten sollen dabei künftig durch das SEM auch über das neue Informationssystem eRetour des SEM manuell an die Agentur übermittelt werden können (vgl. Art. 109f Abs. 2 Bst. d E-AIG). Der Zweck für die Übermittlung dieser Daten an die Agentur für den Rückkehrbereich und zu Grenzsicherungszwecken findet sich in Artikel 87 der EU-Verordnung. Analog zur Bekanntgabe von

³⁹ BBl 2018 7879

⁴⁰ SR 321.0

Daten an Staaten, die durch ein Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden sind, erfolgt die Datenbekanntgabe nur, soweit diese Daten für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe der Agentur notwendig sind (vgl. Art. 111a Abs. 2 E-AIG). Im Rückkehrbereich bedeutet dies namentlich die Organisation von Rückführungsmassnahmen oder die Identifizierung von ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen durch die Agentur, sofern die Schweiz eine solche Unterstützung eingefordert hat. Eine solche konkrete Aufgabe der Agentur besteht in der Erstellung einer Risikoanalyse für den Grenz- und Rückkehrbereich (vgl. hierzu Art. 29). Eine weitere Aufgabe besteht in der Erstellung einer Schwachstellenbeurteilung durch die Agentur, welche es der Agentur ermöglicht, die Kapazität und Bereitschaft der Schengen-Staaten zur Bewältigung von Herausforderungen an der Aussengrenze zu beurteilen (Art. 32). Diese Beurteilung erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den Schengen-Staaten, welche der Agentur die notwendigen Informationen übermitteln.

Diese Regelung soll unter Vorbehalt von Artikel 49 der EU-Verordnung Anwendung finden, d.h. personenbezogene Daten sollen nur geliefert werden, wenn Personen aus Rückkehrteams kein Zugriff auf SIS haben.

Die Bearbeitung dieser Daten durch die Agentur richtet sich nach den Artikeln 86-88 der EU-Verordnung. Hier sind die einschlägigen Regelungen über den europäischen Datenschutz anwendbar (Verordnung [(EU)] 2018/1725).

6 Finanzielle und personelle Auswirkungen

6.1 Ausgangslage

Die Übernahme der Verordnung hat umfassende finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Schweiz. Aufgrund der Erhöhung des Budgets für den Grenzschutz wächst auch der jährliche Beitrag der Schweiz an die Agentur um ein Mehrfaches (Ziff. 6.1.1.). Zudem wird die Schweiz als assoziierter Staat ebenfalls verpflichtet, Personen von Bund und Kantonen für Einsätze in den Bereichen Grenzschutz und Migration (insbesondere bei der Rückkehr) zur Verfügung zu stellen.

Schliesslich sollen die Mitgliedstaaten ebenfalls Beiträge an neue strategische *Planungsinstrumente* leisten (z.B. beim mehrjährigen strategischen Politikzyklus, vgl. Art. 8, vgl. Ziff. 6.4), was für den Bund zu personellem Aufwand führt.

Die konkreten Auswirkungen sind indes derzeit schwierig zu beziffern, da es noch diverse offene Fragen gibt. So ist unter Anderem noch nicht klar, wie die Aufteilung zwischen Rückkehr und Grenzschutz vorgesehen ist und wie die Profile der zu entsendenden Personen definiert werden. Ebenfalls noch offen ist, zu welchen Änderungen der finanziellen oder personellen Beiträge die Überprüfung der Umsetzung der Verordnung und der vorhandenen Kapazitäten führen könnte (vgl. Ziff. 6.1.2).

6.1.1 Finanzielle Beiträge der Schweiz

Gemäss Artikel 115 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2019/1896 wird die aus der aktuellen Verordnung (EU) 2016/1624 übernommene Regelung weitergeführt, wonach die assoziierten Staaten einen Beitrag nach den jeweiligen Zusatzvereinbarungen leisten, in denen der Finanzbeitrag festgelegt ist. Der Schweizer Beitrag

wird wie bisher nach dem Verhältnis des nationalen BIP zum BIP aller Teilnehmerländer der Agentur berechnet (vgl. Art. 11 Abs. 3 SAA, anwendbar aufgrund des Verweises von Art. 2 der Zusatzvereinbarung).

Das Budget der Europäischen Grenz- und Küstenwache wird im mehrjährigen Finanzrahmen 2021 - 2027 der EU beschlossen. Die Verhandlungen zum Finanzrahmen konnten noch nicht abgeschlossen werden. Gemäss dem aktuellen Vorschlag der Kommission sollen die Mittel für die Sicherung der EU-Aussengrenzen erheblich aufgestockt werden. Von heute 15,67 Mrd. EUR für den Zeitraum 2014 - 2020 wird der Beitrag auf 21,3 Mrd. EUR für die Jahre 2021 - 2027 erhöht. Davon sind 12 Mrd. EUR für die dezentralen Agenturen (Frontex und EU-Lisa⁴¹) vorgesehen, wobei ein wesentlicher Anteil dieser 12 Mrd. an die Agentur geht. Der Beitrag an die Agentur des laufenden Finanzrahmens 2014 - 2020 betrug ursprünglich insgesamt 626,405 Mio. EUR. Im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung 2016 wurde das Budget stetig erhöht. Von 142 Mio. EUR im Jahr 2015 auf 320 Mio. EUR 2018. Die neue massive Budgeterhöhung zu Gunsten des Grenzschutzes und der Agentur wirkt sich proportional auf die Höhe des Schweizer Beitrags aus.

Die folgende Tabelle zeigt das vergangene und kommende Budget der Agentur und des Schweizer Beitrags. Für die Jahre 2024 bis 2027 gilt zu bedenken, dass sich diese im Zusammenhang mit der in den Jahren 2023 und 2024 vorgesehenen Überprüfung der Kapazitäten der Europäischen Grenz- und Küstenwache noch ändern könnten.

Die Beiträge für die Jahre 2020 bis 2027 basieren auf einer durchgeführten Hochrechnung unter der Annahme, dass sich der Beitragssatz der Schweiz (4.5 %) wie auch der Wechselkurs des Schweizerfrankens zum Euro (CHF/EUR 1.15) nicht wesentlich ändern. Als Planungsgrundlage diente der Entwurf des revidierten mehrjährigen Finanzrahmens der EU mit Stand Mai 2019, der unter anderem auch die Ausgaben der Agentur miteinschliesst.

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Budget						
Agentur in Tsd. EUR	133'528	218'686	261'267	268'909	310'289	486'938
Beitragssatz CH	3.85 %	3.59%	4.42 %	4.42%	4.50 %	4.50 %
Wechselkurs CHF/EUR	1.20	1.05	1.10	1.15	1.15	1.15
Beitrag CH in Tsd. EUR	5'140	7'850	11'537	11'874	13'960	21'912
Beitrag CH in Tsd. CHF	6'168	8'242	12'691	13'655	16'054	25'199

⁴¹ Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

Zuwachs	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20
	+ 66.34 %	+ 52.72 %	+ 46.97 %	+ 2.92 %	+ 17.57 %	+ 56.96 %

Jahr	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Budget Agentur in Tsd. EUR	900'965	1'109'620	1'297'697	1'446'339	1'661'797	1'775'725	1'859'550
Beitrags- satz CH	4.50 %	4.50 %	4.50 %	4.50 %	4.50 %	4.50 %	4.50 %
Wechsel- kurs CHF/EUR	1.15	1.15	1.15	1.15	1.15	1.15	1.15
Beitrag CH in Tsd. EUR	40'544	49'932	58'397	65'085	74'781	79'908	83'680
Beitrag CH in Tsd. CHF	46'625	57'423	67'156	74'848	85'998	91'894	96'232

Zuwachs	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24	2024/25	2025/26	2026/27
	+ 85.03 %	+ 23.16 %	+ 16.95 %	+ 11.45 %	+ 14.89 %	+ 6.86 %	+ 4.72 %

Im Voranschlag 2020 mit integrierten Aufgaben- und Finanzplan 2021 bis 2023 sind für die Mitgliederbeiträge Mittel im Umfang von 17 Mio. bei der EZV eingestellt worden, da zum Planungszeitpunkt seitens EU noch keine definitiven Beschlüsse zum Budget der Agentur gefällt wurden und sich die Entwicklungen auch noch nicht konkret abschätzen liessen. Die nicht budgetierten Ausgaben werden zu gegebener Zeit beantragt.

6.1.2 Personelle Beiträge der Schweiz

Wie bereits ausgeführt, setzt sich die neue ständige Reserve von insgesamt 10'000 Personen aus vier Personalkategorien zusammen (siehe Ziff. 3.2). Die verbindlichen maximalen personellen Beiträge eines jeden Mitgliedstaates / assoziierten Staates sind in den Anhängen II und III der EU-Verordnung geregelt. Die Artikel zu den Verpflichtungsbeiträgen zu den Kategorien 2 - 4 treten ab dem Jahr 2021 in Kraft. Für das Jahr 2020 sind demnach noch die aktuellen Prozesse gültig. So werden derzeit die Beiträge der Schweiz für 2020 verhandelt; die Anzahl Einsätze wird

voraussichtlich in ähnlichem Umfang wie im geltenden Jahr sein (1'300 Einsatztage oder rund 6 FTE, zu rund 95% durch die EZV und zu rund 5% durch die Kantonspolizei Zürich geleistet).

Ab 2021 wird die Schweiz folgende Maximalbeiträge an Personal stellen müssen, welches – je nach Bedarf – aus Grenzschutz- oder Rückkehrexperten von Bund (EZV, SEM) und Kantonen zusammengesetzt ist:

Kategorie 2 – Langzeitentsendungen von zwei Jahren (Art. 56)

Jahr	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Beitrag der CH in Personen	4	5	5	8	11	13	16

Kategorie 3 – Kurzfristige Entsendungen von bis zu vier Monaten (Art. 57)

Jahr	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Beitrag der CH in Personen	38	37	43	45	53	56	59

Kategorie 4 – Soforteinsatzpool (Art. 58)

Jahr	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Beitrag der CH in Personen	16	16	16	16	-	-	-

Für den besseren Überblick sind in der folgenden Tabelle die Einsätze in Monaten angegeben, damit sich die jährlichen FTE ausrechnen lassen.

Jahr	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Beitrag der CH in Monaten Kat. 2 ⁴²	48	60	60	96	132	156	192
Beitrag der CH in Monaten Kat. 3 ⁴³	152	148	172	180	212	224	238
Beitrag der CH in Monaten Kat. 4 ⁴⁴	64	64	64	64			
Summe der Monate	264	272	296	340	344	380	428
Max. Anzahl Personen pro Jahr im Einsatz (FTE)	22	23	25	28	29	32	36

⁴² Ausgerechnet für 12 Monate; die Personen sollten dann gleich 24 Monate im Einsatz bleiben.

⁴³ Einsatzdauer maximal 4 Monate.

⁴⁴ Einsatzdauer maximal 4 Monate.

6.1.3

Beiträge der Schweiz im Bereich Planung

Im AIG werden zwei Regelungen vorgeschlagen, welche die *Zusammenarbeit zwischen dem Bund und der Agentur* auf Gesetzesstufe festhalten (vgl. Art. 7 Abs. 1^{bis} und 71 Abs. 2 E-AIG). Ein wichtiger Punkt bei dieser Zusammenarbeit sind die neuen Vorgaben zum mehrjährigen, strategischen Politikzyklus. Hierfür müssen die strategischen Arbeiten im Bereich der integrierten Grenzverwaltung intensiviert werden. Es stellen sich zudem im Rahmen der Integrierten Grenzverwaltung zunehmend auch grundsätzliche strategische und strukturelle Fragen, welche im Rahmen breit angelegter Projekte unter der Leitung des SEM und mit sämtlichen Interessengruppen auf strategisch-politischer Ebene zu bearbeiten sein werden. Weitere Ausführungen zu den neuen Aufgaben und den entsprechenden personellen Auswirkungen vgl. Ziffer 6.3.2 unten.

6.1.4

Beiträge an die Schweiz

Zur finanziellen Unterstützung der Mitgliedstaaten bestehen von Seiten der EU verschiedene Möglichkeiten, namentlich zur Rückvergütung von gewissen Einsatzkosten des Schweizer Personals (bereits bisher), von Flugkosten im Rückkehrbereich (bereits bisher) sowie von Lohnkosten für zusätzliches Personal (neu).

Nach den geltenden finanziellen Regelungen übernimmt die Agentur folgende Kosten für Schweizer Einsatzpersonal der Kategorie 3: Kosten für die Reise in den Einsatzstaat, Impfkosten, Kosten für besondere Versicherungen, Kosten für die Gesundheitsfürsorge einschliesslich psychologischer Betreuung sowie Taggelder einschliesslich der Unterbringungskosten. Die Bestimmung der konkreten Zahlungen der Taggelder wird vom Verwaltungsrat der Agentur beschlossen. Im Jahr 2018 betrugen diese Rückvergütungen für den zweimonatigen Einsatz einer Person im SEM 11'352 Euro.

Im Weiteren erhält der Bund seitens der Agentur bei der Beteiligung an den EU-Sammelflügen die Flugkosten rückvergütet. Im Jahr 2018 betrugen diese Rückvergütungen knapp 2 Mio. Franken für den Bund. Die Rückvergütungen an die EZV beliefen sich auf 381'000 Euro, wovon 24'100 Euro an die Kantonspolizei Zürich weitergeleitet wurden.

Es wird damit gerechnet, dass diese Rückvergütungen von gewissen Einsatzkosten des Schweizer Personals und von Flugkosten im Rückkehrbereich auch mit der neuen EU-Verordnung weitergeführt werden. Die Rückvergütung der Einsatzkosten (Taggelder, Unterbringungskosten, Versicherungen, Impfkosten usw.) für die vier Kategorien werden derzeit in den Frontex-Verwaltungsratssitzungen diskutiert. Danach soll ein abgestimmter Vorschlag der EU Kommission vorgelegt werden.

Mit Artikel 61 wird ein neues System der finanziellen Unterstützung aufgebaut, welches die langfristige Entwicklung der nötigen Personalressourcen gewährleisten soll. Mit der finanziellen Unterstützung können die Schengen-Staaten zusätzliches Personal im Hinblick auf die nötige Flexibilität für ihren verbindlichen Beitrag an die ständige Reserve einstellen und ausbilden. Die Verordnung legt die wesentlichen

Voraussetzungen für die finanzielle Unterstützung fest. Je nach Anzahl zusätzlicher Rekrutierungen dürften sich diese Beiträge auf maximal 1 Millionen Franken pro Jahr belaufen.⁴⁵ Analog den jetzigen Unterstützungsleistungen durch die Agentur wird dieser Beitrag derjenigen Behörde gutgeschrieben, die das entsprechende Personal einstellt.

Des Weiteren hat die Europäische Kommission am 12. Juni 2018 einen Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzmanagement und Visa im Rahmen des Fonds für integriertes Grenzmanagement (BMVI) vorgelegt. Bei diesem Fonds handelt es sich um das Nachfolgeinstrument des Fonds für die innere Sicherheit (ISF-Grenze), an dem sich die Schweiz seit dem 1. August 2018 beteiligt. Wie der ISF-Grenze ist auch der BMVI ein Solidaritätsfonds zur Unterstützung jener Schengen-Staaten, die aufgrund ihrer ausgedehnten See- oder Landgrenzen oder bedeutenden internationaler Flughäfen hohe Kosten für den Schutz der Schengen-Aussengrenzen tragen. Der BMVI soll dazu beitragen, legale Einreisen zu erleichtern, die Effizienz der Kontrollen und damit den Schutz der Aussengrenzen zu verbessern sowie eine wirksame Steuerung der Migrationsströme zu gewährleisten. Wie der ISF-Grenze bietet auch der BMVI den Schengen-Staaten die Möglichkeit, Transportmittel und Betriebsausrüstung mit Mitteln aus dem Fonds zu beschaffen, welche der Agentur zur Verfügung gestellt werden. Bei diesem Vorschlag handelt es sich ebenfalls um eine zukünftige Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands.

6.1.5 Offene Fragen

In einigen Bereichen besteht im Rahmen der konkreten Umsetzung der EU-Verordnung in der Praxis insbesondere auch Seitens der EU noch Klärungsbedarf.

- Hinsichtlich des personellen Beitrages der Schweiz an die Agentur stehen die konkreten Profile des benötigten Personals noch nicht fest. Namentlich steht zurzeit noch nicht fest, wie die personellen Beiträge auf EZV, SEM und Kantonen aufgeteilt werden. Die Frage, ob das erforderliche Personal aus dem bestehenden Personalkörper rekrutiert werden kann oder zusätzliches Personal benötigt wird, hängt direkt damit zusammen.
- Ebenso ist zurzeit offen, wie viele Einsätze aufgrund von Krisen notwendig sein werden und welche Profile dafür notwendig sind. Dies hängt insbesondere von den Entwicklungen im europäischen Grenz- und Migrationsbereich ab.

⁴⁵ Um die Höhe der Unterstützung für die einzelnen Schengen-Staaten zu bestimmen, wird als Referenzbetrag das Jahresgehalt eines Vertragsbediensteten der Funktionsgruppe III Besoldungsgruppe 8 Dienstaltersstufe 1 gemäss Anstellungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der EU festgelegt (gemäss Verordnung EU Nr. 1239/2010). Dieser entspricht 2'457.08 Euro pro Monat respektive einem Jahresgehalt von 29'484.96 Euro. Um den unterschiedlichen Preisniveaus der einzelnen Staaten Rechnung zu tragen wird dieser Referenzbetrag mit einem sogenannten Korrekturkoeffizienten multipliziert. Als Basis dient Brüssel mit einem Index von 100 Prozentpunkten. Der Korrekturkoeffizient für die Schweiz beträgt aktuell 125,8 Prozentpunkte. Unter Berücksichtigung des Korrekturkoeffizienten steigt somit das Jahresgehalt von 29'484.96 Euro auf 37'092.08 Euro an.

-
- Im Jahre 2024 soll zudem eine eingehende Überprüfung der notwendigen Kapazitäten der Agentur im Personalbereich durchgeführt werden. Dies erlaubt die entsprechende Planung gestützt auf die ersten Erfahrungen mit der EU-Verordnung anzupassen.
 - Der jährliche Mitgliedsbeitrag der Schweiz hängt von diversen Faktoren ab, wie der Budgetentwicklung der Agentur, welches sich nach der Überprüfung wieder ändern könnte, oder dem jeweils aktuellen nationalen Bruttoinlandsprodukt.
 - Die Frage, ob das erforderliche Personal aus dem bestehendem Personalkörper rekrutiert werden kann, ist wiederum von den oben genannten Faktoren abhängig. Dabei geht es auch um die Frage, ob zusätzliche finanzielle Mittel für neues Personal benötigt werden.
 - Die Verhandlungen über die Rückzahlungsleistungen durch die EU sind noch nicht abgeschlossen, weshalb hierzu noch keine definitiven Aussagen gemacht werden können.
 - Die grössere operative Einsatzfähigkeit der EZV ist von der laufenden Weiterentwicklung der EZV und deren Entwicklung hin zum Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit abhängig.

6.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund im Grenzschutzbereich

6.2.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund im Grenzschutzbereich

Neben den erhöhten Mitgliedsbeiträgen der Schweiz an die Agentur (vgl. Ziff. 6.1.1) ergeben sich voraussichtlich keine finanziellen Auswirkungen auf den Bund.

6.2.2 Personelle Auswirkungen auf den Bund im Grenzschutzbereich

Aktuell (Stand Juni 2019) verfügt die Agentur über einen eigenen Personalbestand von rund 690 Personen. Durch die Mitgliedstaaten wurden im letzten Jahr insgesamt knapp 6'720 Personen zur Verfügung gestellt. Dabei handelt es sich um Experten für die Einsatzteams oder weitere Spezialisten wie die Verbindungsoffiziere oder kulturelle Mediatoren. Insgesamt waren 8'000 Personen im Pool registriert. Die Schweiz leistet seit 2011 jährlich zwischen 1'300 und 1'400 Einsatztage zu Gunsten von Einsätzen der Agentur, insbesondere in Griechenland, Italien, Bulgarien, Spanien oder Kroatien. Rund 95% dieser Einsatztage werden durch Grenzschutzspezialisten der EZV abgedeckt und 5% durch die Kantonspolizei Zürich. Die Beteiligung beträgt somit knapp 6 FTE durch die EZV. Die Spezialisten werden aus einem nationalen Expertenpool rekrutiert, welcher aus 65 Personen besteht. Die Entsendung dieser Experten wird jährlich mit der Agentur verhandelt.

Die konkreten finanziellen und personellen Auswirkungen im Zusammenhang mit der neuen EU-Verordnung auf die EZV sind derzeit aus den unter Ziff. 6.1.5 genannten Gründen nicht genau zu beziffern. Auch in Zukunft werden die personellen Beiträge der Schweiz Gegenstand von jährlichen Verhandlungen zwischen der

Agentur und der EZV bilden; neu unter Berücksichtigung der in der EU-Verordnung in den Anhängen III – IV festgelegten Beitragsverpflichtungen.

Die EZV geht aufgrund der aktuellen Kenntnisse und den unten beschriebenen Überlegungen davon aus, dass sie in der Lage sein sollte, den grössten Teil des erforderlichen Grenzschutzpersonals zu Gunsten von Einsätzen an den Schengen-Aussengrenzen zur Verfügung zu stellen. Als Rechtsgrundlage dienen das ZG und die Verordnung über die Zusammenarbeit an den Aussengrenzen⁴⁶. Sie wird mit den Kantonen Gespräche führen über deren Möglichkeiten, Grenzschutzexperten für Einsätze zur Verfügung zu stellen.

Aus operativen Überlegungen wird davon ausgegangen, dass die langfristigen Einsätze (Kat. 2) voraussichtlich umfassend entsandt werden, während demgegenüber die Einsatzkräfte für kurzfristige Einsätze (Kat. 3) je nach Lage eingesetzt werden. Bei einer ausserordentlichen Lage an den Aussengrenzen, sei es im Falle einer Migrationskrise wie beispielsweise im Jahre 2015/16 oder einer konkreten und ernsthaften Bedrohung für die Sicherheit des Schengen-Raums, werden gemäss der Einschätzung der EZV als erstes Einsatzkräfte für den Grenzschutz benötigt. Erst wenn sich die Lage stabilisiert hat, dürften in einem zweiten Schritt wieder Rückkehraufgaben der Agentur im Vordergrund stehen. Beim Durchspielen entsprechender Szenarien – unter der Voraussetzung, dass auch bei einem vollständigen Einsatz von Schweizer Einsatzkräften an den Schengen-Aussengrenzen das Sicherheitsniveau an den Schweizer Binnen- bzw. Landesgrenzen aufrechterhalten wird – kam die EZV zum Ergebnis, dass für diese Aufgaben zusätzlich operativ einsetzbares Personal benötigt wird. Als Basis dieser Berechnungen dienten die Erfahrungswerte aufgrund realer Ereignisse (Migrationskrise 2015/16 oder der Terroranschlag in Strassburg vom 11. Dezember 2018) sowie polizeitaktische Berechnungen.

Im Rahmen der Weiterentwicklung der EZV soll ihr Personal flexibler und nicht mehr in den «Silos» «Zoll» (d. h. Warenverkehr) und «Grenzache» (d. h. Personenverkehr) ausgebildet werden.⁴⁷ Die vorgesehene breite und stufenweise Ausbildung hat den Vorteil, dass die operativen Mitarbeitenden zukünftig flexibel einsatzfähig sein werden. Dies wiederum führt dazu, dass es bei einer normalen Lage keine «Leerstunden» der operativen Mitarbeitenden geben wird. Denn wenn die Migrations- oder Sicherheitslage ruhig ist, können sich die Mitarbeitenden der EZV beispielsweise vermehrt auf die Warenkontrolle oder die Kontrolle von Transportmitteln konzentrieren. Werden kurzfristig mehr Einsatzkräfte zum Schutz der Landesgrenzen benötigt, kann vorübergehend das auf Waren und Transportmittel spezialisierte Personal für die Durchführung von zollrechtlichen Personen- und Sicherheitskontrollen eingesetzt werden.

Die EZV deckt bereits jetzt viele Anforderungen an das Einsatzpersonal ab (bspw. im Bereich Grenzkontrolle, Dokumentenspezialisten oder Hundeführer), da diese

⁴⁶ Verordnung vom 26. August 2009 über die operative Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Staaten zum Schutz der Aussengrenzen des Schengen-Raums (VZAG; SR 631.062).

⁴⁷ Siehe hierzu das Aussprachepapier des EFD vom 2. April 2019 zur Organisatorischen Weiterentwicklung der Eidgenössischen Zollverwaltung (Geschäft 2019.0311).

Eigenschaften auch zur Erfüllung ihrer nationalen Aufgaben notwendig sind. Es ist davon auszugehen, dass diese Grundanforderungen auch in Zukunft von der Agentur beibehalten werden, auch wenn die genauen Profile noch nicht festgelegt wurden. Die Weiterentwicklung der EZV wird die neuen Profile bei ihrer internen Ausbildung berücksichtigen müssen.

In der Botschaft zur Finanzierung der Modernisierung und Digitalisierung der Eidgenössischen Zollverwaltung (Programm DaziT)⁴⁸ wird ausgewiesen, dass durch die Digitalisierung und die effizienteren Arbeitsabläufe bis 2023 etwa 300 Stellen abgebaut werden können. Vor dem Hintergrund der neuen Verpflichtungen aus der vorliegenden EU-Verordnung soll aber vorbehalten bleiben zu prüfen, ob auch ein Teil der durch DaziT freigespielten Stellen künftig als operatives Personal eingesetzt werden könnte.

6.3 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund im Migrationsbereich

6.3.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund im Migrationsbereich

Artikel 111a Absatz 2 E-AIG regelt die Weitergabe von personenbezogenen Daten an die Agentur. Die Übermittlung dieser Daten an die Agentur soll mittel- bis langfristig über das Informationssystem im Rückkehrbereich (eRetour) manuell erfolgen (Art. 109f Abs. 2 Bst. d E-AIG). Die gesetzliche Grundlage für das Informationssystem eRetour wurden im Rahmen der Vorlage Ausländergesetz, Verfahrensregelungen und Informationssysteme⁴⁹ vom Parlament im Dezember 2018 gutgeheissen. Die entsprechenden Änderungen sollen voraussichtlich Anfang 2020 in Kraft treten. Das neue IT-System soll etappenweise realisiert werden. Die Realisierung des neuen Informationssystems eRetour bringt Gesamtkosten von 6,5 Millionen Franken mit sich, wovon 1,3 Millionen Franken bis Ende 2018 verwendet wurden. Die restlichen Mittel sind im Voranschlag 2019 mit einem integrierten Aufgaben- und Finanzplan 2020–2022 des SEM eingestellt.

Die für die Übermittlung von Personendaten und Statistiken an die Agentur notwendigen Funktionen von eRetour können im Rahmen dieser stufenweisen Weiterentwicklung des Informationssystems ohne zusätzlichen finanziellen Mehraufwand umgesetzt werden.

In Artikel 71a Abs. 1 E-AIG soll eine neue Regelung aufgenommen werden, wonach das SEM sowie die Kantone für internationale Rückführungseinsätze das notwendige Personal zur Verfügung stellen. Die Schweiz wird für die Entsendung des lang- oder kurzfristigen Personals von der Agentur finanziell unterstützt (vgl. Ziff. 6.1.4). Für die Entsendung kantonalen Personals sollen die Kantone sowohl für kurz- wie auch für langfristige Einsätze vom Bund pauschal abgegolten werden. Die Höhe der Pauschale soll dabei der heutigen Pauschale für kurzfristige Einsätze

⁴⁸ Botschaft des Bundesrates vom 15. Februar 2017; BBl 2017 2337.

⁴⁹ Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 2. März 2018; BBl 2018 1685; sowie Änderung des AIG vom 14. Dezember 2018; BBl 2018 7879.

entsprechen (300 Franken pro Tag bzw. bei Equipenleiterinnen und -leiter von 400 Franken pro Tag, vgl. Art. 15d VVWAL sowie Ziff. 3.3.1 und Art. 71a Abs. 1 E-AIG). Dies wird beim Bund zu Mehrkosten für langfristige Einsätze von voraussichtlich rund 66'000 Franken resp. 88'000 Franken jährlich pro Person führen (vgl. hierzu Ziff. 6.4.2). Es ist davon auszugehen, dass diesen Mehrkosten längerfristig folgende Einsparungen gegenüberstehen: Die Stärkung des Schutzes der Schengen-Aussengrenzen sowie die verstärkte Unterstützung der Schweiz durch die Agentur im Rückkehrbereich dürften sich insgesamt positiv auf die Anzahl unbegründeter Asylgesuche auswirken. Dadurch können die Kosten für die Ausreisen bzw. Rückführungen in den Herkunfts- oder Heimatstaat resp. Dublin-Staat voraussichtlich gesenkt werden. Es ist deshalb davon auszugehen, dass auch die pauschale Unterstützung der Kantone im beschriebenen Rahmen für längerfristige Einsätze langfristig kostenneutral umgesetzt werden kann.

6.3.2 **Personelle Auswirkungen auf den Bund im Migrationsbereich**

Bei den Personen, die die Schweiz der Agentur im *Rückkehrbereich* für lang- oder kurzfristige Einsätze zur Verfügung stellt, kann es sich um Rückkehrspezialistinnen und -spezialisten des SEM sowie um Begleitpersonen der Kantone handeln (Art. 15c und 15d VVWAL). Gemäss dem Anhang II der EU-Verordnung soll die Schweiz bis zum Jahr 2027 insgesamt bis zu 16 Personen für langfristige Einsätze bereitstellen. Ab dem 1. Januar 2021 müssen insgesamt bis zu vier Personen bereitgestellt werden. Bei den kurzfristigen Einsätzen hat die Schweiz die Pflicht, bis zum Jahr 2027 insgesamt bis zu 59 Personen zu entsenden. Ab dem 1. Januar 2021 sind es bis zu 38 Personen (vgl. Anhang III der Verordnung).

Wie viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des SEM der Agentur für lang- oder kurzfristige Einsätze im Rückkehrbereich zu entsenden sein werden, hängt insbesondere von der Migrationslage und den Entwicklungen in diesem Bereich ab. Wie bereits für die Umsetzung der geltenden EU-Verordnung kann voraussichtlich weiterhin aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit einem personellen Bedarf von bis zu zwei Vollzeitstellen gerechnet werden. Dieser Bedarf kann voraussichtlich mit bestehenden Personal des SEM abgedeckt werden. Bisher wurde jährlich nur eine Person vom SEM für einen zweimonatigen Einsatz ins Ausland entsendet. Im AIG werden zwei Regelungen vorgeschlagen, welche die *Zusammenarbeit zwischen dem Bund und der Agentur* auf Gesetzesstufe festhalten (vgl. Art. 7 Abs. 1^{bis} und 71 Abs. 2 E-AIG). Ein wichtiger Punkt dabei sind die neuen Vorgaben zum mehrjährigen, strategischen Politikzyklus. Hierfür müssen die strategischen Arbeiten im Bereich der integrierten Grenzverwaltung intensiviert werden. Bei diesem mehrjährigen strategischen Politikzyklus soll festgehalten werden, wie die Herausforderungen in den Bereichen Grenzverwaltung und Rückkehr zu bewältigen sind (vgl. Art. 8 und Ziff. 3.1). Die von der EU-Verordnung vorgegebene enge Kadenz der Strategiezyklen und die wiederkehrende Evaluation der Strategie können zu einem Mehrbedarf an Personalressourcen beim SEM führen. Zudem stellen sich insbesondere im Rahmen der Integrierten Grenzverwaltung zunehmend auch grundsätzliche strategische und strukturelle Fragen, welche im Rahmen breit angelegter Projekte unter der Leitung des SEM und mit sämtlichen Interessengruppen auf strategisch-politischer Ebene zu bearbeiten sein werden. Daneben sieht die Verordnung zahlreiche Pla-

nungsinstrumente vor, mit teils engen Vorgaben, z.B. bezüglich Methode und Verfahren, welche beim SEM ebenfalls einen Zusatzaufwand zur Folge haben können. Aus diesen Gründen und gestützt auf die bisherigen Erfahrungswerte im Bereich *Politikzyklus und Planung* geht das SEM insgesamt von einem zusätzlichen Aufwand von bis zu zwei zusätzlichen Stellen beim SEM aus, der voraussichtlich innerhalb des EJPD kompensiert wird.

Mit der manuellen Übermittlung der personenbezogenen Daten an die Agentur durch eRetour kann der administrative Aufwand des SEM marginal verringert werden, da die entsprechenden Daten nicht mehr einzeln erfasst werden müssen, sondern im System eRetour enthalten sind. Der mittel- bis längerfristig geplante operative Betrieb vom Informationssystem eRetour (Datenübermittlung) im Rahmen dieser EU-Verordnung führt deshalb nicht zu einem personellen Mehrbedarf und kann mit dem bestehenden Personalbestand des SEM sichergestellt werden. In der heutigen Praxis setzt das SEM für die Übermittlung von Daten an die Mitgliedstaaten im Rückkehrbereich bis zu 0.5 Stellen ein. Es ist davon auszugehen, dass die Übermittlung entsprechender Daten und Informationen an die Agentur in diesem Rahmen ebenfalls sichergestellt werden kann.

Bis zur Einführung der Datenübermittlung über eRetour sollen in einer ersten Phase die entsprechenden Personendaten ohne dieses Informationssystem ebenfalls manuell übermittelt werden (siehe hierzu Kommentar zu Artikel 109f E-AIG sowie Ziff. 3.6). Auch diese Übermittlung führt zu keinem personellem Mehraufwand und kann im Rahmen des bestehenden Personalbestandes wahrgenommen werden.

6.4 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone im Grenzschutz und Migrationsbereich

6.4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen im Grenzschutzbereich

Wie oben erwähnt, verfügt die Schweiz für Einsätze der Agentur derzeit über einen nationalen Expertenpool von 65 Personen, welcher aus die Grenzschutzexperten der EZV sowie der Kantonspolizei Zürich besteht. Gemäss Art. 9 der Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen betreffend Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands⁵⁰ sind Bund und Kantone gleichermassen dafür zuständig, die Umsetzung von Rechtsakten oder Massnahmen des Schengener Zusammenarbeit zu gewährleisten. Bislang stand es jedem Kanton frei, sich an den Einsätzen der Agentur zu beteiligen. Bei den Vernehmlassungen für die bisherigen Gesetzgebungsprozesse im Zusammenhang mit der Europäischen Grenz- und Küstenwache wurden die Kantone jeweils involviert. Da es sich bei Einsätzen für die Agentur insbesondere um den Spezialbereich der Schengen-Aussengrenzkontrollen handelt, lag der Fokus bisher auf jenen Polizeikorps, die selber Aussengrenzen haben. Die meisten Flughäfen in der Schweiz sind jedoch eher klein und mit wenig

⁵⁰ Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen betreffend Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands vom 20. März 2009, SR 362.1

personellen Ressourcen ausgestattet, weshalb die anderen Polizeikorps bislang davon abgesehen haben, Personal zu entsenden.

Finanziert werden die Personalkosten jeweils durch die entsendende Behörde. Wie unter Ziff. 6.1.4 beschrieben, erhalten sie im Gegenzug die Ausgaben für Reisekosten (inkl. Transportmittel während des Einsatzes), Unterkunft, Mahlzeiten sowie kleinere Spesen in Absprache mit der Agentur) zurückerstattet. Weiter können entstandene Kosten für Einsatzmittel gemäss vorgängiger Abmachung mit der Agentur abgerechnet werden (z.B. für den Betrieb und den Unterhalt der Dienstfahrzeuge während des Einsatzes). Die administrative Organisation sowie die finanzielle Abrechnung für die Rückzahlungen wird durch die EZV vorgenommen. Die Auswirkungen der neuen EU-Verordnung auf die Kantone sind aufgrund der oben beschriebenen Unklarheiten ebenfalls schwierig zu definieren. Da die EZV davon ausgeht, dass sie mit den bestehenden Ressourcen und allenfalls Effizienzgewinnen aus Weiterentwicklung und Transformation (DaziT) den grössten Teil des benötigten Grenzschutzpersonals zur Verfügung stellen kann, würden sich die personellen und finanziellen Auswirkungen auf die Kantone in Grenzen halten. Die EZV wird mit den Kantonen dennoch Kontakt aufnehmen, um eine Beteiligung zu diskutieren.

6.4.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone im Migrationsbereich

Der Bund wird die Kantone für kurzfristige und langfristige Einsätze mittels einer Pauschale unterstützen (Art. 71a Abs. 1 E-AIG). Diese Pauschale soll auch für langfristige Einsätze im bisherigen Umfang wie bei den kurzfristigen Einsätzen ausgerichtet werden (300 resp. 400 Franken pro Tag des Einsatzes; vgl. Ziff. 6.3.1). Zurzeit können noch keine konkreten Aussagen darüber gemacht werden, wie viele Personen aus den Kantonen im Rückkehrbereich zum Einsatz gelangen. Bei den *kurzfristigen Einsätzen* kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sich diese im bisherigen Umfang bewegen werden. Im Rahmen der Umsetzung der heute geltenden Verordnung waren für die Kantone bisher zwei einmonatige Einsätze von jeweils fünf polizeilichen Begleitpersonen pro Jahr geplant, wovon ein Einsatz seitens der Agentur vorgängig annulliert wurde.

Hinsichtlich der *längerfristigen Einsätze* hat die Agentur bisher keine Informationen bereitgestellt, ob und wie viele Personen im Rückkehrbereich für die polizeiliche Begleitung eingesetzt werden sollen. Gemäss den Erfahrungswerten aus dem Jahr 2018 entfallen rund 10% der Einsatztage auf den Migrationsbereich und rund 90% auf den Grenzschutzbereich. Würde man von der maximalen Annahme ausgehen, dass von den im Jahre 2024⁵¹ zur Verfügung zu stellenden acht Personen 50% im Migrationsbereich und 50% im Grenzschutzbereich eingesetzt würden und das SEM die Hälfte dieses Personals stellt, so müssten die Kantone gesamthaft lediglich zwei Personen zur Verfügung stellen.

⁵¹ In den Jahren 2023/2024 ist geplant, dass die Kapazitäten der Europäischen Grenz- und Küstenwache durch die EU-Kommission überprüft und allenfalls für die darauffolgenden Jahre angepasst werden. Aus diesem Grund basieren die Berechnungen bzgl. des zur Verfügung zu stellenden Personals auf den acht Personen für das Jahr 2024.

Für die Bereitstellung des entsprechenden Personals werden die jeweiligen Kantone mit einem Beitrag von rund 66'000 Franken jährlich pro Person resp. 88'000 Franken durch den Bund abgegolten (300 / 400 Franken x 220 Arbeitstage). Die Agentur wird, wie bei den kurzfristigen Einsätzen, auch für langfristige Einsätze der Kategorie 2 für Spesen, Flüge und Unterkunft für das entsendete Personal aufkommen (Art. 95 Abs. 6). Damit werden die personellen Kosten für die Kantone mehrheitlich gedeckt werden.

6.5 Fazit zu den finanziellen und personellen Auswirkungen

Die finanziellen und personellen Auswirkungen sind wie oben erläutert aufgrund diverser Faktoren und Unsicherheiten schwierig zu beziffern. Das starke Wachstum des Budgets der Agentur führt zu deutlich höheren Mitgliedsbeiträgen der Schweiz. Aufgrund der heutigen Annahmen kann davon ausgegangen werden, dass die zusätzlichen personellen Leistungen des Bundes zu Gunsten der Agentur grundsätzlich mit den bestehenden Mitteln erbracht werden können. Ausgenommen hiervon ist ein Zusatzaufwand beim SEM von bis zu zwei Stellen für den Bereich Politikzyklus und Planung.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Der Bundesbeschluss über die Genehmigung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), wonach der Bund für auswärtige Angelegenheiten zuständig ist.

Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 7a Abs. 1 RVOG).

7.2 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Übernahme der betreffenden EU-Verordnung und die damit verbundenen Gesetzesänderungen sind mit dem Völkerrecht vereinbar.

Mit der Übernahme dieser Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands erfüllt die Schweiz ihre Verpflichtungen gegenüber der EU, die sie im Rahmen des Schengen-Assoziierungsabkommens eingegangen ist (Art. 2 Abs. 3 i. V. m. Art. 7 SAA). Mit dieser Übernahme gewährleistet die Schweiz einheitliche Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen mit dem Ziel, die Sicherheit im Schengen-Raum zu erhöhen.

7.3

Erlassform

Die Übernahme der EU-Verordnung ist nicht mit dem Beitritt zu einer Organisation für kollektive Sicherheit oder zu einer supranationalen Gemeinschaft verbunden. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des entsprechenden Notenaustauschs untersteht somit nicht dem in Artikel 140 BV vorgesehenen obligatorischen Referendum.

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Nach Artikel 22 Absatz 4 ParlG sind unter rechtsetzenden Normen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten schliesslich Bestimmungen, die im innerstaatlichen Recht auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssen.

Im vorliegenden Fall kann der Notenaustausch betreffend die Übernahme der EU-Verordnung zu den in den Artikeln 7 und 17 SAA vorgesehenen Bedingungen gekündigt werden. Die Übernahme der EU-Verordnung ist zudem unter keinen Umständen mit dem Beitritt zu einer internationalen Organisation verbunden.

Hingegen enthält die durch den Notenaustausch übernommene EU-Verordnung wichtige rechtsetzende Bestimmungen. Zudem erfordert die Übernahme der EU-Verordnung Anpassungen im AIG. Demzufolge muss der Bundesbeschluss über die Genehmigung der EU-Verordnung dem fakultativen Referendum gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterstellt werden.

Die Bundesversammlung genehmigt völkerrechtliche Verträge, die dem Referendum unterliegen, in der Form eines Bundesbeschlusses (Art. 24 Abs. 3 ParlG).

8 Änderung des Asylgesetzes

8.1 Ausgangslage

8.1.1 Handlungsbedarf und Ziel

Aufgrund einer Empfehlung im Rahmen der letzten Schengen-Evaluierung der Schweiz im März 2018 soll auch im Artikel 45 Absatz 1 Buchstabe a AsylG eine Anpassung vorgenommen werden. Neu soll demnach explizit eine Verpflichtung der ausreisepflichtigen asylsuchenden Person zum Verlassen des Schengen-Raums sowie zur Weiterreise in den Herkunftsstaat oder einen Staat ausserhalb des Schengen-Raums in den Wegweisungsverfügungen aufgenommen werden.

8.1.2 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Anpassungen des AsylG sind nicht in der Legislaturplanung vorgesehen. Sie erfolgen jedoch im Rahmen von Ziel Nr. 13.

8.2 Erläuterungen zur Änderung in Artikel 45 AsylG

Art. 45 Abs. 1 Bst a und b

Die Anwendung des Schengen-Besitzstandes wird regelmässig in sämtlichen Schengen-Staaten in einem Evaluierungsverfahren überprüft. Im März 2018 fand eine erste Schengen-Evaluierung der Schweiz im Bereich der Rückkehr statt. Dabei wurde die Umsetzung der EU-Rückführungsrichtlinie durch die Schweiz konkret geprüft. Die Kommission hat verschiedene Empfehlungen an die Schweiz erlassen. Der Rat der Europäischen Union hat diese nach Bereinigung mit der Schweiz am 14. Mai 2019 verabschiedet.

Die Umsetzung einer dieser Empfehlungen erfordert eine Anpassung in Artikel 45 AsylG und betrifft den Inhalt von Wegweisungsverfügungen. So sieht Artikel 45 Absatz 1 Buchstabe a AsylG vor, dass die Wegweisungsverfügung die betroffene Person verpflichtet, die Schweiz zu verlassen. Gemäss EU-Rückführungsrichtlinie sind die Schengen-Staaten verpflichtet, in Wegweisungsverfügungen die betroffenen Personen zum Verlassen des Schengen-Raumes sowie zur Weiterreise in das Herkunftsland oder in ein weiteres Land ausserhalb des Schengen-Raumes, das die Person aufnimmt, aufzufordern. Die vorliegende Änderung in Artikel 45 Absatz 1 Buchstabe a und b AsylG trägt dieser Vorgabe Rechnung. Dabei wird die heute geltende Verpflichtung zum Verlassen der Schweiz in Buchstabe a beibehalten.

8.3 Auswirkungen

Die Änderung in Artikel 45 AsylG hat weder finanzielle noch personelle Auswirkungen auf die Kantone und den Bund.

8.4 Rechtliche Aspekte

Die Änderung in Artikel 45 AsylG stützt sich auf Artikel 121 Absatz 1 BV. Sie ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.