



Ausführungsverordnungen über die Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2016/1624 über die Europäische Grenz- und Küstenwache

Anpassung der VVWAL und der VZAG

Erläuternder Bericht

Inhaltsverzeichnis

1. Grundzüge der Vorlage.....	3
2. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln.....	4
2.1 <i>Anpassungen der VVWAL</i>	4
1a ^{bis} <i>Abschnitt: Internationale Rückführungseinsätze</i>	4
Art. 15b Zuständigkeiten	4
Art. 15b ^{bis} Einsätze im Ausland.....	6
Art. 15c Rückkehrspezialistinnen und -spezialisten des SEM	6
Art. 15d Polizeiliche Begleitpersonen der Kantone	6
Art. 15e Rückkehrbeobachterinnen und -beobachter	7
Art. 15e ^{bis} Koordination der internationalen Rückführungseinsätze.....	8
Art. 15e ^{ter} Einsatzmodalitäten für ausländisches Personal in der Schweiz.....	8
Art. 15e ^{quater} Verantwortlichkeit für schweizerisches Personal im Ausland	10
1b. <i>Abschnitt: Überwachung von Ausschaffungen auf dem Luftweg</i>	10
Art. 15f Umfang der Überwachung	10
Art. 15g Übertragung von Aufgaben an Dritte.....	10
Art. 15h Aufgaben der beauftragten Dritten	10
Art. 15i Kostenabgeltung.....	10
2.2 <i>Anpassung der VZAG</i>	12
Art. 1	12
Absatz 4	12
Art. 2 Bst. a	12
Art. 3 Zuständigkeiten	12
Art. 3a Einsatz in der Schweiz.....	13
Art. 3b Einsatz im Ausland	13
Art. 3c Informationsaustausch.....	13
Art. 3d Zusammenarbeit im Rahmen von EUROSUR.....	14
Art. 4 Abs. 2 und 3.....	14
Art. 5 Abs. 2	14
Art. 9 Abs. 2 ^{bis} und Abs. 4.....	14
Art. 11 Abs. 1	14
Art. 13 Abs. 3	14
Art. 22 Abs. 1 und Abs. 2.....	14
Art. 25 Abs. 2	14
Art. 26 Abs. 2 Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waffen, Material und Diensthunden	15
3. Auswirkungen auf den Bund und die Kantone	15
4. Rechtliche Aspekte	15
4.1. Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	15
4.2. Verhältnis zum europäischen Recht.....	15

1. Grundzüge der Vorlage

Die Verordnung (EU) 2016/1624¹ zur Europäischen Grenz- und Küstenwache wurde am 14. September 2016 vom Europäischen Parlament und vom Rat der EU verabschiedet und der Schweiz am 22. September 2016 als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands notifiziert. Der Bundesrat hat am 12. Oktober 2016 die Übernahme dieser Schengen-Weiterentwicklung unter Vorbehalt der Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen (Art. 7 Abs. 2 Bst. b SAA) gutgeheissen und an seiner Sitzung vom 17. Mai 2017 die Botschaft zur Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung über die neue europäische Grenz- und Küstenwache verabschiedet.² Das Parlament hat in seiner Schlussabstimmung vom 15. Dezember 2017 die Vorlage gutgeheissen.

Das Ziel der Verordnung (EU) 2016/1624 ist die Einführung und Anwendung einer integrierten Aussengrenzverwaltung zur Sicherstellung des ordnungsgemässen Funktionierens des Schengen-Raums. Im Migrationsbereich übernimmt die europäische Grenz- und Küstenwache (nachstehend Agentur, die den Kurznamen Frontex weiterführt) mehr Verantwortung bei der Rückführung von sich illegal aufhaltenden Drittstaatsangehörigen in ihre Herkunftsstaaten. Sie hat unter anderem die Aufgabe, die Schengen-Staaten durch die Finanzierung von Sammelflügen, aber auch durch die Organisation eigener Rückführungsaktionen aus ersuchenden Schengen-Staaten oder ab den Brennpunkten (hotspot areas) zu unterstützen.

Neben den Anpassungen auf Gesetzesstufe (im Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005 [AuG]³ und im Zollgesetz vom 18. März 2005 [ZG]⁴ sowie im Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten [ZentG]⁵), die vom Parlament bereits genehmigt wurden, sind auch Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe für die Umsetzung der Verordnung (EU) 2016/1624 erforderlich.

Angepasst werden die Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL)⁶ sowie die Verordnung vom 26. August 2009 über die operative Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Staaten zum Schutz der Aussengrenzen des Schengen-Raums (VZAG)⁷. Diese Anpassungen erlauben es, die Modalitäten der Zusammenarbeit mit der Agentur hinsichtlich der in der Verordnung neu enthaltenen Bestimmungen auf nationaler Ebene umzusetzen.

¹ Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 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 des Rates und der Entscheidung 2005/267/EG des Rates, ABl. L 251 vom 16.9.2016, S. 1.

² BBl **2017** 4155

³ SR **142.20**

⁴ SR **631.0**

⁵ SR **360**

⁶ SR **142.281**

⁷ SR **631.062**

2. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

2.1 *Anpassungen der VVWAL*

1a^{bis} Abschnitt: Internationale Rückführungseinsätze

Bei der Verordnung (EU) 2016/1624 handelt es sich um eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands im Sinne des Schengen-Assoziierungsabkommens (SAA)⁸.

Die Agentur hat zum Ziel, ein ganzheitliches Rückkehrsystem unter Einbezug der Schengen-Staaten, der Drittstaaten sowie anderer Stakeholder (z.B. UNHCR, IOM) aufzubauen und entsprechende Synergien zu nutzen. Ihre Aufgaben im Rückkehrbereich umfassen:

- Koordination, Unterstützung und Kofinanzierung von rückkehrbezogenen Tätigkeiten im Hinblick auf eine integrierte Rückkehrverwaltung bei freiwilligen Ausreisen und Rückkehrereinsätzen (Art. 27 Verordnung [EU] 2016/1624);
- Koordination und Kofinanzierung von Rückkehraktionen (Art. 28);
- Bildung von Pools aus von den Schengen-Staaten entsandten Rückkehrbeobachtern (Art. 29), Begleitpersonal für die Rückkehr (Art. 30) und Rückkehrersachverständigen (Art. 31);
- Bildung europäischer Rückkehrteams (Art. 32) aus den Pools nach den Artikeln 29–31. Die Agentur stellt aus dem Personal, das dem jeweiligen Pool nach den Artikeln 29, 30, und 31 zugewiesen ist, spezielle europäische Rückkehrteams zusammen, die zu Rückkehrereinsätzen entsandt werden. Die europäischen Rückkehrteams werden aus Sachverständigen für die Identifikation der Personen und die Beschaffung von Reisedokumenten sowie aus Begleitpersonen gebildet. Ein Einsatz auf dem Hoheitsgebiet eines Schengen-Staats kann nur im Einvernehmen zwischen dem betreffenden Staat und der Agentur erfolgen.

Mit der Einführung eines neuen Abschnitts (*1a^{bis} Internationale Rückführungseinsätze*) und neuer Bestimmungen in die VVWAL (nArt. 15b ff.) soll die Verordnung (EU) 2016/1624 umgesetzt werden. Insbesondere werden die Modalitäten des Einsatzes der jeweiligen Pools an gemeinsamen Rückkehraktionen geregelt. Gleichzeitig werden auch der Status und die Einsatzmodalitäten ausländischen Personals geregelt, das allenfalls in der Schweiz auf deren Verlangen eingesetzt werden würde.

Art. 15b Zuständigkeiten

Absatz 1

Mit Übernahme der Verordnung (EU) 2016/1624 verpflichtet sich die Schweiz, Rückkehrbeobachter, Begleitpersonal für die Rückkehr und Rückkehrerspezialisten für europaweite Pools für gemeinsame Rückführungseinsätze zur Verfügung zu stellen, wenn die Agentur darum ersucht.

Das SEM ist zuständig für die Zusammenarbeit mit der Agentur im Rahmen der Rückführungseinsätze. Das SEM arbeitet dabei eng mit der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) zusammen. Es informiert und konsultiert die EZV im Hinblick auf Rückführungseinsätze im Ausland sowie im Inland. Das SEM ist die nationale Koordinationsstelle innerhalb der Schweiz und

⁸ SR 0.362.31

gegenüber den Kantonen für die Teilnahme der Schweiz an internationalen Rückführungseinsätzen (Bst. a). Es ist zudem zuständig für die Umsetzung von Beschlüssen des Verwaltungsrates der Agentur bezüglich der internationalen Rückführungseinsätze (Bst. b).

Absatz 2

Abschluss von Finanzhilfevereinbarungen zwischen dem SEM und der Agentur

Die Agentur kann die für Rückkehrzwecke eingeplanten Finanzmittel der Europäischen Union in Anspruch nehmen (Art. 27 Abs. 4 Verordnung [EU] 2016/1624). Die Agentur finanziert oder kofinanziert Rückkehraktionen aus ihrem Haushalt. Vorrang haben dabei die Rückkehraktionen, die entweder aus mehreren Schengen-Staaten oder von sogenannten «hot spots» durchgeführt werden (Art. 28 Abs. 9 Verordnung [EU] 2016/1624).

Vergütet die Agentur den Schengen-Staaten die Teilnahme an den gemeinsamen Rückkehraktionen, hat sie diese Vergütungen an die Geldempfänger durch schriftliche Vereinbarungen zu regeln. Es handelt sich dabei um sogenannte Finanzhilfevereinbarungen («Grant Agreements»), welche die Agentur mit den Schengen-Staaten im Hinblick auf das Durchführen von Rückkehrereinsätzen quartalsweise abschliesst. Das SEM kann für den Rückkehrbereich mit der Agentur selbstständig solche Finanzhilfevereinbarungen oder andere Vereinbarungen abschliessen.

Bei diesen Verträgen handelt es sich um völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite im Sinne von Artikel 7a Absatz 2 und Absatz 3 Buchstaben b und c RVOG⁹, da sie technische und administrative Fragen regeln und dem Vollzug der Verordnung (EU) 2016/1624 dienen. Diese Verträge fallen in die Kompetenz des Bundesrates. Gestützt auf Artikel 48a Absatz 1 RVOG kann der Bundesrat seine Kompetenz zum Abschluss dieser Verträge an das SEM delegieren.

Abschluss von weiteren Vereinbarungen zwischen dem SEM und der Agentur von beschränkter Tragweite im Sinne von Artikel 7a Absatz 3 Buchstaben b und c RVOG

Das SEM kann zudem noch andere notwendige Vereinbarungen im Hinblick auf die Entsendung von Schweizer Rückkehrspezialisten, Rückkehrbeobachtern und polizeilichen Begleitpersonen mit der Agentur abschliessen (siehe auch Art. 48a Abs. 1 RVOG), sofern sie lediglich technische und administrative Fragen regeln oder dem Vollzug der Verordnung (EU) 2016/1624 dienen. Je nach Entwicklung der Zusammenarbeit mit der Agentur im Rückkehrbereich könnten in Zukunft auf operativer Ebene weitere Vereinbarungen notwendig sein.

Abschluss von Vereinbarungen zwischen EJPD und der Agentur nach Artikel 71a Absatz 2 nAuG

Zusätzlich kann das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD mit der Agentur Vereinbarungen über den Einsatz von Personal des SEM und der Kantone für internationale Rückführungseinsätze sowie über den Einsatz von Dritten für die Überwachung der Rückführungen abschliessen (Art. 71a Abs. 2 nAuG). Gemäss Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe b RVOG kann die Departementsvorsteherin des EJPD ein Direktionsmitglied des SEM ermächtigen, bestimmte Geschäfte in ihrem Namen und Auftrag zu unterzeichnen. Neu wird die Unterzeichnung dieser genannten Vereinbarungen im Rahmen der bestehenden *Weisung des EJPD zur Delegation der Unterschriftsberechtigung der Departementsvorsteherin (Weisung Unterschriftendelegation)* an das SEM delegiert.

⁹ SR 172.010

Art. 15b^{bis} Einsätze im Ausland

In der Schweiz obliegt die Bereitstellung von Personalressourcen den Kantonen (Begleitpersonal), dem SEM (Rückkehrsachverständige) sowie unabhängigen Dritten, die als Sachverständige mit der Überwachung der Rückkehr beauftragt sind.

Der Einsatz von personellen Ressourcen für die verschiedenen Pools auf dem Hoheitsgebiet eines Schengen-Staats erfolgt auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen dem betreffenden Staat und der Agentur. Zusätzlich muss die Agentur mit allen an den Rückführungsaktionen beteiligten Schengen-Staaten die Anzahl und die Profile der von ihnen bereitgestellten Sachverständigen jährlich aushandeln (siehe Art. 71a nAuG).

Absatz 1

Das SEM bereitet die unterschiedlichen Pools für den Einsatz im Ausland vor. Es stellt in Absprache mit den Kantonen sowie mit den Organisationen, die Rückkehrbeobachterinnen und -beobachtern zur Verfügung stellen (auf nationaler Ebene übt derzeit die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter [NKVF] diesen Auftrag aus), sicher, dass die notwendigen Personen für die jeweiligen Pools zur Verfügung gestellt werden.

Absatz 2

Eine Schutzklausel sieht vor, dass die Schengen-Staaten die angeforderten Personalressourcen in einer Ausnahmesituation, die die Erledigung nationaler Aufgaben erheblich beeinträchtigt, nicht bereitstellen müssen (Art. 29 Abs. 3, Art. 30 Abs. 3 und Art. 31 Abs. 3 der Verordnung [EU] 2016/1624). Liegt eine solche Situation vor, kann das SEM auf die Entsendung von Rückkehrspezialistinnen und -spezialisten des SEM, von polizeilichen Begleitpersonen der Kantone und von Rückkehrbeobachterinnen und -beobachtern ins Ausland verzichten.

Art. 15c Rückkehrspezialistinnen und -spezialisten des SEM

Absatz 1

Das SEM unterhält einen Mitarbeiterpool mit spezialisiertem Personal, das insbesondere im Rahmen von europäischen Rückkehreinsätzen eingesetzt werden kann. Die Spezialisten im Bereich Rückkehr leisten Unterstützung bei der Identifikation der zur Rückkehr verpflichteten Drittstaatsangehörigen und bei der Beschaffung der für die Rückkehr notwendigen Reisedokumente. Sie arbeiten hierzu mit den zuständigen Konsulaten zusammen.

Absatz 2

Die Modalitäten für beispielsweise Einsatz, Ausbildung, Austritt aus dem Pool, Arbeitszeit, Ferien und Urlaub sowie weitere Leistungen des SEM als Arbeitsgeber (Reisekosten, Einsatzzulage, Kosten für Mahlzeiten und Übernachtung, Rückerstattungen, Versicherung, Berufsunfallversicherung usw.) werden in einer Zusatzvereinbarung zum bestehenden Arbeitsvertrag geregelt.

Art. 15d Polizeiliche Begleitpersonen der Kantone

Die Rückkehraktionen werden durch Polizeieskorten der beteiligten Schengen-Staaten begleitet (Art. 30 Abs. 1 Verordnung [EU] 2016/1624). Speziell ausgebildete Begleitpersonen der kantonalen Polizeibehörden werden diese Rolle wahrnehmen.

Absatz 1

Die Einzelheiten der Zurverfügungstellung von polizeilichen Begleitpersonen für internationale Rückführungseinsätze durch die Kantone werden durch Vereinbarungen zwischen den jeweiligen Kantonen und dem EJPD geregelt.

Bei der Koordination der Bereitstellung der polizeilichen Begleitpersonen für internationale Rückführungseinsätze wird die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) miteinbezogen. In Bezug auf die Modalitäten der Verteilung der Einsatzkräfte unter den Kantonen wird das EJPD mit der KKPKS prüfen, welches Modell den Anforderungen für internationale Einsätze am besten entspricht.

Absatz 2

Die Modalitäten beispielsweise für Einsatz, Ausbildung, Austritt aus dem Pool, Arbeitszeit, Ferien und Urlaub sowie weitere Leistungen der Kantone als Arbeitsgeber (Reisekosten, Einsatzzulage, Kosten für Mahlzeiten und Übernachtung, Rückerstattungen, Versicherung, Berufsunfallversicherung usw.) werden in individuellen Vereinbarungen zusätzlich zum bestehenden Arbeitsvertrag zwischen der betroffenen Person und dem für sie zuständigen Kanton geregelt.

Absatz 3

Die Aufwandentschädigung für die Kantone erfolgt durch Pauschalbeträge. So vergütet der Bund polizeilichen Begleitpersonen an internationalen Rückführungseinsätzen pauschal CHF 300.– pro Tag.

Absatz 4

Im Rahmen vom Projekt SEM 2019 werden neu den Equipenleitern eine höhere Pauschale im Vergleich zu derjenigen der Polizeibegleiterinnen und -begleiter ausgerichtet (siehe Kommentar zu Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe c nAsylV 2; Inkrafttreten 1. März 2019). Die Equipenleiter sind speziell ausgebildete Polizeikräfte, welche aus polizeilicher Sicht verantwortlich sind für die Rückführungsaktionen.

Im Rahmen der Übernahme der vorliegenden Schengen-Weiterentwicklung wird in Absatz 4 diese Neuerung der AsylV 2 mitberücksichtigt. So sollen die Equipenleiter bei nationalen Sonderflügen und internationalen Rückführungseinsätzen gleichgestellt werden und dieselbe Pauschale erhalten.

Da die Neuerung der AsylV 2 erst auf den 1. März 2019 in Kraft tritt, wird auch der vorliegende Absatz 4 erst auf dieses Datum in Kraft treten.

Art. 15e Rückkehrbeobachterinnen und -beobachter

Die Schweiz hat sich ebenfalls am Pool von Rückkehrbeobachterinnen und -beobachtern zu beteiligen. Sie hat für diese Aufgabe unabhängige Beobachterinnen und Beobachter, die internationale Rückkehraktionen oder Rückkehreinsätze begleiten, zur Verfügung zu stellen.

Die Rückkehrbeobachterinnen und -beobachter haben die Aufgabe, Rückkehraktionen im Sinne der Rückführungsrichtlinie¹⁰ der EU (Art. 8 Abs. 6) zu überwachen. In der Schweiz ist seit Juli 2012 die NKVF zuständig für das sogenannte «Rückführungsmonitoring». Dies entspricht den Vorgaben der Rückführungsrichtlinie, die ein unabhängiges und wirksames System für das Rückführungsmonitoring vorsieht.

¹⁰ 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.

Absatz 1

Das SEM kann Rückkehrbeobachterinnen und -beobachter beauftragen, während der Organisation und Durchführung eines internationalen Rückführungseinsatzes eine Beobachtungs- und Berichterstattungsfunktion wahrzunehmen. Die beauftragten Dritten müssen unabhängig sein von allen Stellen, die an ausländerrechtlichen oder asylrechtlichen Verfahren oder am Vollzug von Weg- oder Ausweisungen oder Landesverweisungen beteiligt sind.

Absatz 2

Der genaue Umfang des Monitorings (Phasen des Rückführungseinsatzes) und die genauen Aufgaben der Beobachterinnen und Beobachter werden durch die Agentur je nach Rückführungseinsatz festgelegt. So können die Beobachterinnen und Beobachter während sämtlicher Phasen anwesend sein oder sich auf einzelne Phasen beschränken.

Absatz 3

Die übrigen Modalitäten zur Entsendung der Beobachterinnen und Beobachter werden in Vereinbarungen zwischen dem SEM und den beauftragten Dritten festgelegt. Zudem kann hierzu auf die Artikel 15g (Übertragung von Aufgaben an Dritte), 15h (Aufgaben der beauftragten Dritten) und 15i VVWAL (Kostenabgeltung mittels Pauschale) verwiesen werden, die sinngemäss gelten.

So dürfen die Beobachterinnen und Beobachter nicht aktiv in das Geschehen eingreifen. Sie haben sich an den zuständigen Teamleiter zu wenden, wenn sie Reklamationen oder Bemerkungen anbringen möchten. Sie erstellen zudem über jede beobachtete Rückführung einen Bericht für das SEM und einen jährlichen Tätigkeitsbericht zuhanden des EJPD und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD). Die Information der Öffentlichkeit erfolgt ausschliesslich und zentral über das EJPD bzw. das SEM.

Art. 15e^{bis} Koordination der internationalen Rückführungseinsätze

Absatz 1

Da die EZV national zuständig ist für die Zusammenarbeit mit der Agentur im Sinne von Artikel 23 der Verordnung (EU) 2016/1624, spricht das SEM die Einsätze im Rahmen von internationalen Rückführungen mit der EZV ab. Insbesondere hat das SEM die EZV über die der Agentur zur Verfügung gestellten Spezialisten im Bereich Rückkehr, Begleitpersonen der kantonalen Polizeibehörden und Rückkehrbeobachter zu informieren.

Absatz 2

Das SEM übermittelt die Informationen über internationale Rückführungseinsätze nach Artikel 3c Absatz 3 der Verordnung vom 26. August 2009¹¹ über die operative Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Staaten zum Schutz der Aussengrenzen des Schengen-Raums an die EZV. Die EZV als Kontaktstelle übermittelt diese Informationen an die Agentur.

Art. 15e^{ter} Einsatzmodalitäten für ausländisches Personal in der Schweiz

Absatz 1

Schengen-Staaten, die zeitweilig besonderen migrationsbedingten Herausforderungen ausgesetzt sind, können bei der Agentur Ersuchen einreichen, damit Sammelrückkehraktionen ab

¹¹ SR 631.062

diesem Staat durchgeführt werden. Die Agentur zieht in diesen Fällen europäische Rückkehrteams bei. Diese Aktionen werden in Absprache mit den betreffenden Staaten durchgeführt, die darum ersuchen oder einem entsprechenden Vorschlag der Agentur zustimmen. Ein Einsatz auf dem Hoheitsgebiet eines Schengen-Staats kann nur im Einvernehmen zwischen dem betreffenden Staat und der Agentur erfolgen. Würde ein solcher Einsatz in der Schweiz stattfinden, wäre das SEM für die Einreichung des Ersuchens bei der Agentur und für die Ausarbeitung des Einsatzplans zuständig. Der Entscheid für das Anfordern von Teams für Einsätze in der Schweiz obliegt somit dem SEM. Das SEM würde in diesen Fällen sowohl das EJPD als auch die EZV informieren.

Absatz 2

Ausländisches Personal ist während des Einsatzes dem SEM einsatzunterstellt und leistet den Dienst grundsätzlich in gemeinsamen Teams mit schweizerischem Personal. Die ausländischen Beamten haben den Weisungen der zuständigen schweizerischen Beamten des SEM, die ihnen bezüglich ihres fachlichen Einsatzes anordnungsbefugt sind, bei einem Einsatz in der Schweiz Folge zu leisten.

Die ausländischen Beamten können nur unter der Leitung der einsatzführenden Stelle und grundsätzlich in Anwesenheit von Schweizer Beamten hoheitlich tätig werden. Dies bedeutet, dass beispielsweise bei einem Einsatz von Rückkehrbeobachterinnen und -beobachtern jemand der Schweizerischen Organisation, welche für die Schweiz diese Aufgabe übernimmt, dabei sein muss. Sind ausländische Polizeieskorten im Einsatz, muss der entsprechende zuständige Kantonspolizeivertreter am Einsatz dabei sein. Sind Rückkehrspezialisten im Einsatz, muss jemand vom SEM am Einsatz mitbeteiligt sein.

Absatz 3

Die Einsatzmittel (wie beispielsweise Identifikationsmittel der ausländischen Beamten, Westen, Fesselungsmaterial) und die Modalitäten des Einsatzes werden durch das SEM mit der Agentur und den anderen Schengen-Staaten gemeinsam bestimmt.

Absatz 4

In begründeten Fällen und damit insbesondere in Situationen, in welchen die Fortsetzung des Einsatzes in gemeinsamen Teams als nicht zumutbar erscheint, kann das SEM die dem ausländischen Beamten zugewiesenen Einsatzbefugnisse entziehen.

Absatz 5

In Bezug auf ihr Dienst- oder Anstellungsverhältnis sowie in disziplinarrechtlicher Hinsicht bleiben die ausländischen Beamten den jeweiligen nationalen Vorschriften ihres Herkunftsstaates unterworfen. Das SEM hat keine Disziplinargewalt über ausländische Beamte.

Absatz 6

Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit richtet sich nach Artikel 42 der Verordnung (EU) 2016/1624. Bei Schäden, die von ausländischem Personal verursacht werden, ist das Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958¹² (VG) anwendbar.

Gemäss Artikel 43 der Verordnung (EU) 2016/1624 über die strafrechtliche Verantwortlichkeit liegt die primäre Strafverfolgungszuständigkeit beim jeweiligen Einsatzmitgliedstaat. Da die Angestellten des SEM und der Kantone sowie die Rückkehrbeobachterinnen und -beobachter dem Strafgesetzbuch (StGB)¹³ unterstehen, ist das StGB sinngemäss auch auf ausländisches Personal anwendbar in Bezug auf Straftaten, die gegen sie oder von ihnen bei einem Einsatz in der Schweiz unter Leitung des SEM begangen werden.

¹² SR 170.32

¹³ SR 311.0

Art. 15e^{quater} Verantwortlichkeit für schweizerisches Personal im Ausland

Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit richtet sich nach Artikel 42 der Verordnung (EU) 2016/1624. Dabei haftet der Einsatzmitgliedstaat für Schäden, die von entsendeten Beamten im Einsatzmitgliedstaat verursacht werden. Für Schäden, die von schweizerischem Personal im Ausland verursacht werden, haftet somit der Einsatzstaat.

Nach Artikel 42 Absatz 2 kann der Einsatzmitgliedstaat vom Entsendemitgliedstaat bei Vorsatz oder Grobfahrlässigkeit Schadenersatz verlangen. In diesen Fällen ist das VG anwendbar.

Die strafrechtliche Verantwortlichkeit richtet sich nach Artikel 43 der Verordnung (EU) 2016/1624. Dieser sieht vor, dass während der Durchführung einer gemeinsamen Operation oder eines Pilotprojekts abgestellte Beamte in Bezug auf Straftaten, die gegen sie oder von ihnen begangen werden, wie Beamte des Einsatzmitgliedstaats behandelt werden. Die primäre Strafverfolgungszuständigkeit liegt somit beim jeweiligen Einsatzmitgliedstaat.

1b. Abschnitt: Überwachung von Ausschaffungen auf dem Luftweg

Der bisherige Artikel 71 a AuG regelte die Überwachung von Ausschaffungen und delegiert die Regelung des Verfahrens und der Zuständigkeiten zur Überwachung von Ausschaffungen an den Bundesrat (bisherige Art. 15f–15i VVWAL). Dieser Artikel galt nur für Ausschaffungen aus der Schweiz. Er fand keine Anwendung bei Rückführungsaktionen aus dem Ausland von Personen, die sich nicht in der Schweiz aufgehalten haben. Da neu die internationalen Einsätze der Schweiz im Rückkehrbereich im AuG geregelt werden müssen, wurde neu Artikel 71 a^{bis} ins AuG eingefügt. Das in Artikel 71 a AuG enthaltene Monitoring ist neu in Artikel 71 a^{bis} AuG geregelt. Aus diesem Grund sind die Verweise im Titel der Artikel 15f–15i VVWAL entsprechend anzupassen. Inhaltlich erfahren die Bestimmungen keine Änderung.

Art. 15f Umfang der Überwachung

Neu wird auf Artikel 71 a^{bis} Absatz 1 AuG verwiesen.

Art. 15g Übertragung von Aufgaben an Dritte

Neu wird auf Artikel 71 a^{bis} Absatz 2 AuG verwiesen.

Art. 15h Aufgaben der beauftragten Dritten

Neu wird auf Artikel 71 a^{bis} Absatz 2 AuG verwiesen.

Art. 15i Kostenabgeltung

Neu wird auf Artikel 71 a^{bis} AuG verwiesen.

Art. 26a Bst. d und e

Dieser Artikel wird einzig aufgrund der Änderung der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV) angepasst, die zusammen mit der vorliegenden Verordnung revidiert

wird. Es ist auf die neuen Artikel der VEV zu verweisen, das heisst auf die Artikel 7 und 4 Absatz 2 Buchstabe b. Materiell bleibt Artikel 26a unverändert.

2.2 Anpassung der VZAG

Art. 1

Absatz 1

Der Gegenstand der Verordnung wird dahingehend angepasst, dass diese nicht nur die Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Staaten, sondern auch die Modalitäten der Zusammenarbeit mit der Agentur regelt. Um eine Anpassung der Verordnung im Falle einer Namensänderung der Agentur zu vermeiden, übernimmt die Verordnung die dynamischere Formulierung des neuen Artikels 92 Absatz 3 ZG, d. h. «die für die Überwachung der Schengen-Aussengrenzen zuständige Agentur der Europäischen Union». Ferner werden nach der Verabschiedung der neuen Verordnung (EU) 2016/1624, mit der die FRONTEX¹⁴- und die RABIT¹⁵-Verordnungen aufgehoben wurden, die Verweise auf die EU-Verordnungen aktualisiert. Weiter wird präzisiert, dass die EZV die zuständige Verwaltungseinheit für die Zusammenarbeit ist. Das Grenzwachkorps (GWK) ist lediglich eine Organisationsuntereinheit der EZV. Die Organisation der Eidgenössischen Zollverwaltung muss in dieser Verordnung nicht geregelt werden. Folgerichtig wird denn auch in der gesamten Verordnung die Untereinheit GWK mit der Verwaltungseinheit EZV ersetzt, mit Ausnahme der Artikel 5 Absatz 2 und 27 Absatz 2. Auch die Begriffe «Oberzolldirektion» und «OZD» werden durch «EZV» ersetzt.

Absatz 4

Das SEM ist zuständig für die Zusammenarbeit mit der Agentur im Rückkehrbereich (Art. 15b–15e^{quater} VVWAL).

Art. 2 Bst. a

In Artikel 2 Buchstabe a wird der Begriff des «schweizerischen Personals» definiert sowie präzisiert, dass es sich dabei um Personal der Eidgenössischen Zollverwaltung handelt. Der Verweis auf die Schengen-Staaten wurde entfernt, um mögliche Einsätze in anderen Schengen-Staaten zum Schutz der Schengen-Aussengrenzen abzudecken. Dadurch wird auch der Unterschied zu den Dokumentenberaterinnen und -beratern aufgehoben, die gemäss dem aktuellen Text bereits heute in Nicht-Schengen-Staaten eingesetzt werden können.

Art. 3 Zuständigkeiten

Die Änderungen in Artikel 3 bilden das Herzstück der Anpassung der VZAG. Formell ist der Inhalt dieses Artikels neu thematisch auf fünf Artikel aufgeteilt (Art. 3, 3a, 3b 3c und 3d), was die Lesbarkeit erleichtert. Weiter wird präzisiert, dass die EZV die zuständige Verwaltungseinheit für die Zusammenarbeit mit der Agentur ist und dazu personenbezogene Daten austauschen darf. Materiell wird neu erwähnt, dass die EZV nicht nur die Beschlüsse des Verwaltungsrates der Agentur, sondern auch diejenigen des Exekutivdirektors umsetzt, da ihm nach Artikel 68 der Verordnung (EU) 2016/1624 neue Zuständigkeiten übertragen werden. Dazu gehören insbesondere die Verabschiedung von Empfehlungen oder Massnahmen auf dem

¹⁴ Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. L 349 vom 25.11.2004, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 656/2014, ABl. L 189 vom 27.6.2014, S. 93.

¹⁵ 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 hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten Beamten, Fassung gemäss ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 30.

Gebiet der Schwachstellenbeurteilung, der Soforteinsätze, der Rückkehraktionen oder der technischen Ausrüstung.

Für den Abschluss von Vereinbarungen ist neu die EZV zuständig (und nicht mehr das GWK wie gemäss der aktuellen Formulierung). Diese Zuständigkeit liegt nämlich nach Artikel 48a Absatz 1 RVOG bei einem Bundesamt. Mit der neuen Agentur ist es möglich, dass Vereinbarungen sich nicht mehr zwingend auf Beschlüsse des Verwaltungsrates der Agentur stützen. Der Wortlaut wird somit weiter gefasst, um alle Fälle abzudecken.

Hingegen geht es hier nach wie vor um Verträge von beschränkter Tragweite nach Artikel 7a Absatz 3 RVOG, das heisst insbesondere Vereinbarungen, die sich an die Behörden richten und die administrative und technische Fragen regeln. Dies ist beispielsweise bei Finanzhilfvereinbarungen (Grant Agreements) der Fall, welche die Modalitäten der Rückerstattung bestimmter Kosten für die Teilnahme der Schweiz an den Einsätzen der Agentur regeln. Als weiteres Beispiel kann das «Memorandum of Understanding» betreffend die Modalitäten der Zusammenarbeit mit dem Verbindungsoffizier der Agentur erwähnt werden. Wie bisher bleibt die EZV die nationale Kontaktstelle für die Agentur im Sinne von Artikel 23 der Verordnung. Der entsprechende Verweis wird aktualisiert (Abs. 3).. Auch hinsichtlich der Zusammenarbeit mit der Agentur werden die Zuständigkeiten der EZV ergänzt, um die mit der Verordnung eingeführten Neuheiten zu integrieren; dazu gehören etwa die Verbindungsoffiziere (Abs. 4 Bst. a), die Schwachstellenbeurteilung (Abs. 4 Bst. b), die Pools für technische Ausrüstung (Abs. 4 Bst. c), das Konsultativforum und der Grundrechtsbeauftragte (Abs. 4 Bst. d) sowie das Beschwerdeverfahren (Abs. 4 Bst. e). Es wird präzisiert, dass die Zusammenarbeit der EZV mit der Agentur unter Einbezug der betroffenen Behörden des Bundes und der Kantone erfolgt (Abs. 5). Es handelt sich dabei z.B. um Behörden, welche für die Grundrechte zuständig sind (bspw. EDA).

Art. 3a Einsatz in der Schweiz

Die Bezeichnung der Grenz- und Küstenwacheteams umfasst nun auch den neuen Soforteinsatzpool (Abs. 2 Bst. a). Die Einsatzpläne sind plural genannt, damit alle Fälle, wie beispielsweise Einsatzpläne für ordinäre Einsätze und solche für Soforteinsätze, mitumfasst werden (Bst. b). Die Formulierung in Buchstabe c ist angepasst und legt fest, dass die EZV die nationale Kontaktstelle gegenüber der Agentur darstellt, wenn Soforteinsatzpools in der Schweiz im Rahmen von Frontex eingesetzt werden. An den innerstaatlichen Zuständigkeiten ändert sich nichts.

Art. 3b Einsatz im Ausland

Dieser Artikel entspricht dem bisherigen Absatz 3 von Artikel 3. Wie für die bisherigen Soforteinsatzteams an den Aussengrenzen (RABIT) bleibt die EZV weiterhin für die Bereitstellung von Personal aus dem Soforteinsatzpool oder die Ablehnung entsprechender Ersuchen zuständig.

Art. 3c Informationsaustausch

Dieser Artikel bestimmt, dass die EZV für den Informationsaustausch mit der Agentur zuständig ist, und legt fest, um welche Daten es sich handelt.

Art. 3d Zusammenarbeit im Rahmen von EUROSUR

Dieser Artikel übernimmt die Bestimmungen des bisherigen Artikels 3 betreffend EUROSUR (Art. 3 Abs. 1 Ende des ersten Satzes und Art. 3 Abs. 1 Bst. d).

Art. 4 Abs. 2 und 3

Die EZV hat nie von Zusatzvereinbarungen über die Voraussetzungen für die Aus- und Weiterbildung sowie für den Austritt aus dem Pool von speziell für Auslandseinsätze ausgebildeten Mitarbeitenden Gebrauch gemacht; dieser Passus wird deshalb aufgehoben (Abs. 2). In Absatz 3 wird eine Änderung eingeführt um sicherzustellen, dass hier nicht nur Einsätze der Agentur, sondern auch Einsätze der Dokumentenberaterinnen und -berater geregelt werden.

Art. 5 Abs. 2

Da auf die Nennung des Grenzwachtkorps in den vorhergehenden Artikeln verzichtet wurde, ist hier der vollständige Begriff einzufügen.

Art. 9 Abs. 2^{bis} und Abs. 4

In der Überschrift wird der Begriff der Einsatzzeit hinzugefügt, da er auch im Artikel vorkommt. Der Klarheit halber wird Absatz 1 von Artikel 11, der die für das Ein- und Auspacken aufgewendete Zeit regelt, in Artikel 9 Absatz 2^{bis} verschoben, weil es sich um Einsatzzeit und nicht um Urlaub handelt.

In Absatz 4 wird neu nicht mehr das GWK, sondern die EZV aufgeführt.

Art. 11 Abs. 1

Der Inhalt von Artikel 11 Absatz 1 wird in Artikel 9 Absatz 2^{bis} verschoben (vgl. Erklärungen zu Art. 9 Abs. 2^{bis}).

Art. 13 Abs. 3

Neu ist der Gebrauch von privaten Motorfahrzeugen erlaubt, allerdings nur nach vorgängiger Bewilligung durch die EZV. Diese Änderung entspricht der aktuell gültigen Praxis.

Art. 22 Abs. 1 und Abs. 2

Um alle möglichen Konstellationen zu berücksichtigen, wird präzisiert, dass während eines Einsatzes in der Schweiz das ausländische Personal den schweizerischen Behörden unterstellt wird und nicht nur der EZV (Abs. 1). Der Name «Frontex» wurde durch «Agentur» ersetzt (Abs. 2).

Art. 25 Abs. 2

Aktualisierung des Verweises auf die Verordnung über die Bearbeitung von Personendaten in der EZV vom 23. August 2017¹⁶, deren Totalrevision am 1. Oktober 2017 in Kraft getreten ist.

¹⁶ SR 631.061

Art. 26 Abs. 2 Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waffen, Material und Diensthunden

Formale Anpassung des Verweises auf die Verordnung vom 28. November 2014 über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Heimtieren¹⁷.

3. Auswirkungen auf den Bund und die Kantone

Die Vorlage hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf den Bund und die Kantone.

4. Rechtliche Aspekte

4.1. Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Verordnungsanpassungen sind mit dem internationalen Recht vereinbar.

Die Änderungen stehen unter anderem im Einklang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)¹⁸ und der Genfer Konvention vom 28. Juli 1951¹⁹ über den Flüchtlingsstatus in der Fassung des Protokolls von New York vom 31. Januar 1967²⁰.

4.2. Verhältnis zum europäischen Recht

Die vorgeschlagenen Anpassungen entsprechen dem Schengen/Dublin-Besitzstand und dessen Weiterentwicklungen.

¹⁷ SR **916.443.14**

¹⁸ Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) (SR **0.101**)

¹⁹ Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR **0.142.30**).

²⁰ Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR **0.142.301**).