



Vernehmlassungsverfahren 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) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624 und zu einer Änderung des Asylgesetzes

(Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)

Ergebnisbericht

Bern, 26. August 2020

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Inhaltsverzeichnis | 2 |
| 1. Allgemeiner Teil | 3 |
| 1.1. Ausgangslage | 3 |
| 1.2. Gegenstand der Vernehmlassung | 4 |
| 2. Zusammenfassung der Ergebnisse | 6 |
| 2.1. Generelle Bemerkungen | 6 |
| 2.2. Zusätzliche Massnahmen | 7 |
| 2.3. Datenschutz | 7 |
| 2.4. Grundrechte und Beschwerdeverfahren | 7 |
| 2.5. Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament | 7 |
| 2.6. Rückkehrbereich | 8 |
| 2.7. Finanzielle und personelle Auswirkungen der Vorlage | 8 |
| 2.8. Exekutivbefugnisse | 8 |
| 2.9. Weitere Bemerkungen | 9 |
| 2.10. Änderung AsylG | 9 |
| 3. Frage der Umsetzung durch die Kantone | 9 |
| 4. Verzeichnis der Eingaben | 10 |

1. Allgemeiner Teil

1.1. Ausgangslage

Im Rahmen des Schengen-Assoziierungsabkommens (SAA)¹ hat sich die Schweiz grundsätzlich zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet (Art. 2 Abs. 3 und Art. 7 SAA). Die Übernahme eines neuen Rechtsakts erfolgt dabei im Rahmen eines besonderen Verfahrens, das die Notifikation der Weiterentwicklung durch die zuständigen EU-Organen und die Übermittlung einer Antwortnote seitens der Schweiz umfasst.

Die Verordnung (EU) 2019/1896² über die Europäische Grenz- und Küstenwache wurde am 13. November 2019 vom Europäischen Parlament und vom Rat der EU verabschiedet und der Schweiz am 15. November 2019 als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands notifiziert. Diese Verordnung hebt die Verordnung (EU) 1052/2013 und die Verordnung (EU) 2016/1624 auf. Für die Genehmigung des Notenaustausches zur Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2019/1896 ist die Bundesversammlung zuständig. Der entsprechende Bundesbeschluss wird nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV dem fakultativen Referendum unterstehen.

Der Bundesrat hat am 13. Dezember 2019 die Übernahme und Umsetzung dieser Schengen-Weiterentwicklung unter Vorbehalt der Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen (Art. 7 Abs. 2 Bst. b SAA) gutgeheissen. Für die Durchführung des innerstaatlichen Genehmigungsverfahrens verfügt die Schweiz über eine Frist von zwei Jahren (ein allfälliges Referendum mit eingerechnet). Die Frist begann mit der Notifikation durch die EU zu laufen und endet am 15. November 2021.

Die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Schengen-Staaten nahm ihre Tätigkeit am 1. Mai 2005 auf.³ Seit Beginn der Migrationskrise im Jahr 2015 leitete die Europäische Union eine Reihe von Massnahmen insbesondere zur Stärkung des Schutzes der Schengen-Aussengrenzen ein. Dazu gehört die Schaffung einer Europäischen Grenz- und Küstenwache, die aus der Agentur der Europäischen Grenz- und Küstenwache⁴ (Agentur, auch als Frontex bekannt) und aus den für die Grenzverwaltung zuständigen nationalen Behörden der Schengen-Staaten besteht. Die entsprechende Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache (Verordnung (EU) 2016/1624)⁵ trat auf EU-Ebene am 6. Oktober 2016 in Kraft.

In den letzten Jahren kam es zu Engpässen, da die Entsendung von Personal und die Bereitstellung von Material und Ausrüstung durch die Schengen-Staaten an die Agentur in der Regel auf freiwilliger Basis erfolgte. Am 12. September 2018 stellte deshalb die EU-

¹ SR 0.362.31

² Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624; ABI. L 295 vom 14.11.2019, S. 1.

³ 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; ABI. L 349 vom 25.11.2004, S. 1.

⁴ Die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Schengen-Staaten der Europäischen Union wurde in „Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache“ umbenannt und wird gemeinhin als Agentur oder Frontex bezeichnet.

⁵ 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 und der Entscheidung 2005/267/EG des Rates; ABI. L 251 vom 16.9.2016, S. 1.

Kommission eine Vorlage zur Weiterentwicklung der Europäischen Grenz- und Küstenwache vor. Zum Zweck effizienterer Kontrollen der Aussengrenzen, Rückführungen ausreisepflichtiger Personen in ihren Herkunfts- oder Heimatstaat unter Berücksichtigung der Grundrechte, sowie Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität wird die Europäische Grenz- und Küstenwache reformiert und ihr ein stärkeres Mandat erteilt.

Der Schutz der Aussengrenzen verbleibt weiterhin in geteilter Verantwortung der Agentur und den für die Grenzverwaltung zuständigen Behörden der einzelnen Schengen-Staaten. Den Schengen-Staaten kommt nach wie vor die vorrangige Zuständigkeit für die Verwaltung ihrer Aussengrenzen zu. Dasselbe gilt für den Rückkehrbereich, in welchem die Entscheide über Rückführungen oder die Anordnung von Administrativhaft in alleiniger Zuständigkeit der einzelnen Staaten verbleibt.

Zusätzlich soll aufgrund einer Empfehlung im Rahmen der letzten Schengen-Evaluierung eine explizite Verpflichtung der ausreisepflichtigen asylsuchenden Person im Asylgesetz (AsylG)⁶ aufgenommen werden, den Schengen-Raum zu verlassen.

1.2. Gegenstand der Vernehmlassung

Gegenstand der Vernehmlassung war der Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der obenerwähnten Verordnung (EU) 2019/1896 (im Folgenden: EU-Verordnung).

Die wesentlichen Neuerungen aus dieser zu übernehmenden EU-Verordnung sind die folgenden:

Aufbau der ständigen Reserve

Die Agentur soll ab 2021 bis 2027 eine ständige Reserve von bis zu maximal 10 000 Einsatzkräften aufbauen, die bei Bedarf auf Abruf, u.a. in den Bereichen Grenzschutz und Rückkehr, tätig sein werden.

Das Personal wird in vier Kategorien eingeteilt, welche sich nach Zuständigkeit und Einsatzdauer unterscheiden (vgl. Art. 54 – 58 EU-Verordnung):

- Kategorie 1 Statutspersonal (Vollzeit-Mitarbeiter) der Agentur
- Kategorie 2 Langzeitentsendungen (für zwei Jahre)
- Kategorie 3 Kurzfristige Entsendungen (für bis zu vier Monate)
- Kategorie 4 Soforteinsatzpool (Reserve für akute Gefährdungssituationen)

Die Agentur wird ihr eigenes Personal (Kat. 1) für das Jahr 2021 auf 1 000 und bis 2027 auf 3 000 Fachkräfte ausbauen. Die Schengen-Staaten müssen die Einsatzkräfte für die anderen Kategorien (2 – 4) bereitstellen. Um eine lückenlose Beteiligung der Schweiz sicherzustellen, beteiligt sich die Schweiz ab dem Jahr 2021 gemäss den Bestimmungen der EU-Verordnung betreffend die Entsendung von Personal der Kategorien 2 – 4 an den Einsätzen der Agentur. Die Bestimmungen werden für die Schweiz erst mit der Übernahme verbindlich.

Die Gesamtzahl und Zusammensetzung der ständigen Reserve soll bis Ende 2023 durch die EU-Kommission insbesondere auf ihre Praxistauglichkeit hin überprüft werden (Art. 59 EU-Verordnung). Allfällige Anpassungen, die aus dieser Prüfung resultieren könnten, werden eine entsprechende Verordnungsänderung durch das Europäische Parlament und den Rat zur Folge haben.

⁶ SR 142.31.

Integrierte europäische Grenzverwaltung

Neu soll zur bestehenden integrierten europäischen Grenzverwaltung ein mehrjähriger strategischer Politikzyklus eingeführt werden. Im Rahmen dieses Zyklus sollen die politischen Prioritäten und strategischen Leitlinien zur Bewältigung der Herausforderungen in den Bereichen Grenzverwaltung und Rückkehr definiert werden, um die notwendigen Planungen zu erarbeiten. Diese fließen in die jeweiligen nationalen Strategien der integrierten Grenzverwaltung ein (vgl. Art. 8 Abs. 6 EU-Verordnung).

Neue Aufgaben der Agentur im Rückkehrbereich

Die Agentur wird die Schengen-Staaten nicht nur bei den begleiteten Rückführungen von ausreisepflichtigen Personen, sondern neu auch im Rahmen der freiwilligen und pflichtgemässen Rückkehr unterstützen können. Zudem bezieht sich die Unterstützung auf alle Phasen der Rückkehr und umfasst damit neu auch die Identifizierung von ausreisepflichtigen Personen und die Beschaffung von Reisedokumenten (Art. 48 Abs. 1 der EU-Verordnung). Denkbar sind überdies Einsätze bei Überlastung in einem Schengen-Staat durch Entsendung von Rückkehrteams.

Im Bereich Rückkehr sieht die EU-Verordnung zudem vor, dass Personal der Kategorien 2 und 3 im Ausland eingesetzt werden kann. Die Schengen-Staaten werden in diesem Fall für die Entsendung von der Agentur finanziell unterstützt (vgl. Art. 61 EU-Verordnung).

Datenschutz und Plattform für die Rückführungsverwaltung

Damit die Agentur ihre Aufgaben wirksam wahrnehmen kann, ist sie auf die Kooperation der Schengen-Staaten sowie auf die Bereitstellung relevanter Daten angewiesen. Es handelt sich dabei um Daten, die von der Agentur für ihre Tätigkeiten (z.B. Risikoanalyse oder Planung) notwendig sind. Sind personenbezogene Daten betroffen, gelten die Datenschutzbestimmungen der Union (Erwägung Nr. 26 EU-Verordnung) sowie des nationalen Rechts. Zum Informationsaustausch im Rückkehrbereich zwischen der Agentur und den Schengen-Staaten sowie weiteren Beteiligten (z. B. Europäisches Parlament, internationale Organisationen) betreibt die Agentur zudem seit Inkrafttreten der neuen EU-Verordnung eine integrierte Plattform für die Rückführungsverwaltung (vgl. Art. 48 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. Durch die Plattform 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 Agentur nur dann übermittelt, wenn entschieden wurde, eine konkrete Rückführungsaktion einzuleiten; sie werden nach Beendigung der Aktion umgehend gelöscht (Art. 49 Abs. 1 EU-Verordnung).

EUROSUR

Das gegenwärtig in einer separaten Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 geregelte Europäische Grenzüberwachungssystem EUROSUR wurde im Hinblick auf ein optimales Funktionieren und die Erweiterung des Anwendungsbereichs in die EU-Verordnung integriert. Damit findet der gesamte gesicherte Informationsaustausch innerhalb der Europäischen Grenz- und Küstenwache über EUROSUR statt. Das in der EU-Verordnung vorgesehene Kommunikationsnetz wird deshalb auf dem bestehenden EUROSUR-Kommunikationsnetz aufbauen und dieses ersetzen. Neu ist die Verpflichtung, bestimmte Daten betreffend den Luftaussengrenzen und den Grenzübertrittskontrollen an die Agentur zu liefern. Bisher konnten solche Daten auf freiwilliger Basis für das europäische Lagebild geliefert werden.

Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Bereich Grenzverwaltung

Bisher konnten Statusvereinbarungen nur mit benachbarten Drittstaaten abgeschlossen werden. Neu sollen solche Vereinbarungen auch mit anderen Staaten abgeschlossen werden können. Darin werden unter anderem die Exekutivbefugnisse der eingesetzten Fachkräfte geregelt. Die assoziierten Staaten sind nicht Partei dieser Statusvereinbarungen, sie können aber eigenständig entsprechende Statusvereinbarungen mit Drittstaaten abschliessen. Bisher hat die Schweiz keine solchen Vereinbarungen abgeschlossen. Durch die Übernahme der EU-Verordnung wäre sie aber grundsätzlich dazu verpflichtet, ihre Einsatzkräfte an die ständige Reserve beizusteuern, damit die Agentur ihr Mandat, wozu auch Einsätze in Drittstaaten gehören, erfüllen kann.

Zusätzlich soll aufgrund einer Empfehlung im Rahmen der letzten Schengen-Evaluierung eine explizite Verpflichtung der ausreisepflichtigen asylsuchenden Person im Asylgesetz aufgenommen werden, den Schengen-Raum zu verlassen.

2. Zusammenfassung der Ergebnisse

2.1. Generelle Bemerkungen

Der Bundesrat hat das Vernehmlassungsverfahren zur Vorlage am 13. Dezember 2019 eröffnet; es dauerte bis zum 27. März 2020. Insgesamt sind 36 Stellungnahmen eingegangen.⁷ Es haben sich 23 Kantone, 4 Parteien (FDP, GPS, SP, SVP), sowie 9 interessierte Kreise (AsyLex, Centre Patronal, Fédération des Entreprises Romandes [FER], GastroSuisse, Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren [KKJPD], Schweizerischer Gewerkschaftsbund [SGB], Schweizerische Flüchtlingshilfe [SFH], Solidarité sans Frontières [SOSF], Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden [VKM]) zur Vorlage geäußert. 9 Vernehmlassungsteilnehmende, darunter 3 Kantone (GR, OW, SZ), das BVGer sowie 5 interessierte Kreise (Flughafen Zürich, Konferenz der Integrationsdelegierten [KID], Schweizerischer Arbeitgeberverband [SAV], Schweizerischer Gemeindeverband [SGV], Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter [SVR]) haben auf eine Stellungnahme verzichtet.

Die Kantone AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH begrüßen die Übernahme der EU-Verordnung. Verschiedentlich werden Bemerkungen zu den finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Kantone gemacht (z.B. AG, BL, BS, GE, LU, NE, NW, SG, TI, VD).

Die KKJPD und die VKM stimmen der Übernahme der EU-Verordnung ebenfalls zu. Sie äussern jedoch Vorbehalte in Bezug auf die finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Kantone und fordern insbesondere Verhandlungen mit dem Bund über die Abgeltung der Kantone für kurz- und langfristige Einsätze im Rückkehrbereich.

Die FDP und die SP stimmen der Übernahme der EU-Verordnung zu. Die FDP stimmt auch den entsprechenden Umsetzungsvorschlägen im Ausländer- und Integrationsgesetz zu, führt aber aus, dass die höhere Beteiligung der Schweiz nicht zulasten des bestehenden Bundespersonals erfolgen darf. Die SP bedauert die enge Umsetzung auf Gesetzesstufe in der Vernehmlassungsvorlage und fordert zusätzliche Massnahmen, um Personen in Not zu schützen. Die GPS und die SVP lehnen die Übernahme der EU-Verordnung ab. Die GPS kritisiert insbesondere die erweiterten Exekutivbefugnisse der Agentur ohne entsprechenden Ausbau des Grundrechts- und Datenschutzes, das Fehlen einer unabhängigen Kontrollinstanz sowie das Verhältnis der Ausgaben für den Grenzschutz zu den Ausgaben für die Schutzgewäh-

⁷ Der Vorentwurf, der erläuternde Bericht sowie die Stellungnahmen sind abrufbar unter: <https://www.admin.ch> > Bundesrecht > Vernehmlassungen > abgeschlossene Vernehmlassungen > 2019.

Die SVP nennt als Gründe für die Ablehnung insbesondere die Verpflichtung zur Entsendung schweizerischen Personals, die Unsicherheit betreffend die finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Schweiz, die weitgehenden Exekutivbefugnisse der Agentur sowie den Umstand, dass kein Vetorecht der Schweiz besteht.

Die Mehrheit der interessierten Kreise stimmt der Übernahme der EU-Verordnung zu (Centre Patronal, FER, GastroSuisse, SGB, SFH). Die SFH und der SGB äussern sich kritisch hinsichtlich des Grundrechts- und Datenschutzes, der Kontroll- und Beschwerdemechanismen sowie des Mitteleinsatzes im Vergleich zur Schutzgewährung. AsyLex anerkennt den beschränkten Handlungsspielraum der Schweiz bei Schengen-Weiterentwicklungen, wünscht sich aber eine kritischere Haltung der Schweiz gegenüber den aktuellen Entwicklungen in der EU (Ausbau der Festung Europa). SOSF lehnt die Übernahme der EU-Verordnung ab, insbesondere aufgrund der erweiterten Exekutivbefugnisse der Agentur und der Auslagerung der Aussengrenzen in Drittstaaten.

Der Änderung im Asylgesetz haben die Vernehmlassungsteilnehmenden, wenn sie sich dazu geäußert haben, zugestimmt (z.B. BS, SO, KKJPD, VKM, FDP, SP, SVP).

2.2. Zusätzliche Massnahmen

Einige der Vernehmlassungsteilnehmenden (SP; sinngemäss auch GPS, SFH, SGB) fordern zusätzliche Massnahmen für schutzbedürftige Personen. Dazu gehören zum Beispiel die Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen, die Vereinfachung der Verfahren zur Erteilung humanitärer Visa, der vermehrte Selbsteintritt der Schweiz im Rahmen von Dublin-Verfahren, die Unterstützung der am meisten belasteten Staaten der EU im Asylbereich, die Beteiligung der Schweiz am EU-Verteilmechanismus schutzbedürftiger Personen, die Entkriminalisierung der Solidaritätsarbeit, die Erteilung einer sofortigen Bewilligung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für Personen mit vorübergehendem Schutz, die Stärkung des Rechtes auf Familienzusammenführung sowie die Förderung der Mobilität.

2.3. Datenschutz

Einige der Vernehmlassungsteilnehmenden äussern Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes (z.B. AsyLex, GPS, SFH, SGB, SP). Die SP fordert, dass die Schweiz die EU-rechtlichen Datenschutzregelungen (Verordnung [EU] 2018/1725 und Verordnung [EU] 2016/679) mindestens für Schengen-relevante Belange ausdrücklich als anwendbar erklärt.

Hinsichtlich Personendaten fordern GPS, SFH und SGB Verhältnismässigkeit bei der Übermittlung solcher Daten an die Agentur, AsyLex kritisiert die Übermittlung von Personendaten insbesondere für Risikoanalysen und Schwachstellenermittlungen. GPS, SFH und SGB fordern, dass betreffend Datenaustausch mit der Agentur nur Regelungen eingeführt werden, die vom EDÖB gutgeheissen wurden.

2.4. Grundrechte und Beschwerdeverfahren

Die SP fordert eine Klarstellung in der Botschaft des Bundesrates, inwieweit die Schweiz die Zielsetzung der EU-Verordnung hinsichtlich Grundrechtsschutz und Beschwerdeverfahren mitträgt und wie diese umgesetzt wird. Sie fordert zudem die Klärung des Zugangs zum Beschwerdeverfahren gemäss Art. 111 Verordnung EU-Verordnung. Die SFH fordert spezifische institutionelle Regelungen und klare Verfahrensvorschriften zur Umsetzung der Grundrechtsschutznormen der EU-Verordnung. Der SGB und die SFH fordern, dass sich die Schweiz für eine unabhängige Kontrolle der Grundrechtskonformität der Massnahmen und einen unabhängigen Beschwerdemechanismus einsetzt (ähnlich AsyLex).

2.5. Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament

Die SP fordert analog der EU-Verordnung eine Rechenschaftspflicht gegenüber dem Schweizer Parlament (vgl. Art. 6). Es soll geklärt werden, inwiefern öffentlich nicht zugängliche Informationen ans Schweizer Parlament weitergeleitet werden können. Ausserdem

schlägt die SP eine Bestimmung vor, die den Bundesrat beauftragt, dem Parlament periodisch Bericht über den Ausbau des Menschenrechtsschutzes durch die Agentur und den Einsatz von Material und Personal aus der Schweiz an der EU-Aussengrenze zu erstatten.

2.6. Rückkehrbereich

AsyLex und SFH fordern ein unabhängiges und umfassendes Rückführungsmonitoring bei allen Rückführungen. Die SP fordert, dass die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) ihre Aufgaben im Bereich Rückführungsmonitoring bei Aktionen der Agentur vollumfänglich wahrnehmen kann. Ferner soll der Informationsfluss zwischen der NKVF, dem EU-Grundrechtsbeauftragten und dem Europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe des Europarates (CPT) sichergestellt werden. Zudem sei dem CPT zu gestatten, Besuche an den EU-Aussengrenzen der Schweiz durchzuführen und Rückkehraktionen, an denen die Schweiz beteiligt ist, zu begleiten (vgl. Erwägung Nr. 82 der EU-Verordnung). Das Schweizer Parlament sei über die entsprechenden Ergebnisse regelmässig zu informieren.

Die KKJPD und ZH verlangen eine Beseitigung der bestehenden Mängel des Systems eReTour, bevor die vorgeschlagenen Bestimmungen zum Datenaustausch (Art. 109f Abs. 2 Bst. d E-AIG) zur Anwendung gelangen.

2.7. Finanzielle und personelle Auswirkungen der Vorlage

Die SVP erachtet es als problematisch, dass die personellen Beiträge der Schweiz und deren Anforderungsprofile noch nicht feststehen und die Schweiz bei einer Änderung bzw. Erhöhung der Anforderungen seitens der EU kein Vetorecht besitze. Zudem beschäftigt die SVP die massive Zunahme der finanziellen Zahlungen der Schweiz an die Agentur (ähnlich Centre Patronal). Insbesondere bemängelt die SVP, dass für die Schweiz neue gebundene Ausgaben entstehen, deren Entwicklung sie und insbesondere die Bundesversammlung nicht beeinflussen könne. Die KKJPD fordert eine Klärung hinsichtlich der finanziellen und personellen Auswirkungen der Vorlage auf die Kantone. Einige Kantone legen dar, dass bezüglich der personellen und finanziellen Auswirkungen auch auf kantonaler Ebene einige Unsicherheiten bestehen (z.B. SG, TI, VD, ähnlich auch NE und SH). SG fordert hier eine Klärung der offenen Fragen. Die KKJPD (sinngemäss auch NW) verlangt eine Klärung der Aufgabenteilung zwischen EZV, SEM und den kantonalen Polizeikorps (KKPKS). Verschiedene Kantone (z.B. BL, BS, NE, VD; sinngemäss auch GE) weisen darauf hin, dass der mit der Vorlage verbundene Mehraufwand mit den derzeitigen personellen Ressourcen nicht geleistet werden kann. Der Kanton AG wirft die Frage auf, was geschieht, wenn auf Ebene Bund kein freiwilliges Personal gefunden wird. Ferner weist die SVP darauf hin, dass die durch das Transformationsprogramm DaziT bei der EZV freigespielten Stellen für die Sicherheit an den Schweizer Landesgrenzen einzusetzen sind, um die grenzüberschreitende Kriminalität zu bekämpfen. Diese Stellen sollen nicht für die Verpflichtungen gegenüber der Agentur eingesetzt werden.

Bezüglich finanzieller Abgeltung der Kantone moniert die KKJPD, dass der Vorschlag gemäss Vernehmlassung für kurz- und langfristige Einsätze im Rückkehrbereich zu tief angesetzt sei (so auch z.B. BS und LU); die Abgeltung solle mit dem Bund gemeinsam verhandelt werden (so auch z.B. BS). Die VKM und BS fordern eine Vollkostenabgeltung für die Aufwendungen der Kantone sowie eine Entschädigung der Personalkosten. Schliesslich wirft die VKM die Frage auf, wie die Entschädigung kantonaler Expertinnen und Experten sowie von Spezialistinnen und Spezialisten vorgenommen werden soll.

2.8. Exekutivbefugnisse

Die SVP fordert, die Vorlage dahingehend anzupassen, dass Exekutivbefugnisse der Agentur in der Schweiz von Gesetzes wegen ausgeschlossen werden bzw. einer ausdrücklichen Genehmigung der Bundesversammlung bedürfen. Analog solle es sich bei der Wahrnehmung von Exekutivbefugnissen durch Schweizer Personal im Ausland verhalten. Hierfür soll

zumindest eine zwingende vorgängige Konsultation der zuständigen parlamentarischen Kommission vorgesehen werden. Gemäss der Stellungnahme der GPS müsse die Erweiterung der Exekutivbefugnisse von einer erhöhten Rechenschaftspflicht und Haftung begleitet werden. Der SGB begrüsst zwar die vorgesehene Unterstellung der Teammitglieder unter das Disziplinarwesen des Herkunftslandes, befürchtet aber, dass dies nicht ausreichen wird, um das Problem der Verantwortung zu lösen, namentlich, dass das Personal der Agentur nicht dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) oder nationalem Recht unterstellt sei.

2.9. Weitere Bemerkungen

Haftung für Schäden

Die SP verlangt eine Klärung der Frage, ob die Schweiz im Zusammenhang mit der Haftung für Schäden von Teammitgliedern bei einer Streitbeilegung ebenfalls dem EuGH untersteht (vgl. Art. 84 der EU-Verordnung).

Publikation in der SR

Die SP fordert, dass die in der Schweiz direkt anwendbaren EU-Verordnungen in der Systematischen Rechtssammlung (SR) publiziert werden.

2.10. Änderung AsylG

Die Vernehmlassungsteilnehmenden, die sich zur Änderung des Asylgesetzes geäußert haben, stimmen ihr zu (z.B. BS, SO, TG, UR, ZG, KKJPD, VKM, FDP, SP, SVP). SO führt aus, dass die Ergänzung bezüglich Verlassen des Schengen-Raums Klarheit über die entsprechenden Bedingungen bzw. Auflagen bringt. Die SP begrüsst den Vorbehalt hinsichtlich völkerrechtlicher Verträge und formuliert die Erwartung, dass dieser zu einer menschenrechtskonformen Anwendung des Asylgesetzes beitragen wird. Die SVP begrüsst die Aufnahme der Verpflichtung zum Verlassen des Schengen-Raums in den Wegweisungsverfügungen.

3. Frage der Umsetzung durch die Kantone

Die überwiegende Mehrheit der Kantone (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG und ZH) begrüsst die Übernahme der EU-Verordnung. Zur Frage der Umsetzung durch die Kantone wurden verschiedentlich Bemerkungen zu den finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Kantone eingebracht (z. B. AG, BL, BS, GE, LU, NE, NW, SG, TI, VD, vgl. hierzu Ziff. 2.7 der entsprechenden Botschaft). Bezüglich finanzieller Abgeltung der Kantone moniert die KKJPD, dass der Vorschlag gemäss Vernehmlassung für kurz- und langfristige Einsätze im Rückkehrbereich zu tief angesetzt sei (so auch z. B. BS und LU); die Abgeltung solle mit dem Bund gemeinsam verhandelt werden (so auch z. B. BS). Die VKM und BS fordern eine Vollkostenabgeltung für die Aufwendungen der Kantone sowie eine Entschädigung der Personalkosten.

Bemerkt wird zudem, dass eine abschliessende Klärung der Aufgabenteilung zwischen der EZV, dem SEM und den kantonalen Polizeikörpern fehle (KKJPD, sinngemäss z.B. NW). Verschiedene Kantone (z. B. BL, BS, NE, VD; sinngemäss auch GE) weisen darauf hin, dass der mit der Vorlage verbundene Mehraufwand mit den derzeitigen personellen Ressourcen nicht geleistet werden kann. Der Kanton AG wirft die Frage auf, was geschieht, wenn auf Ebene Bund kein freiwilliges Personal gefunden wird.

Schliesslich fordern die KKJPD und ZH eine Behebung der Mängel des Systems eRetour, bevor dieses zur Anwendung gelangt.

4. Verzeichnis der Eingaben

Kantone / Cantons / Cantoni

| | |
|--|-----------|
| Kanton Aargau, Regierungsrat | AG |
| Kanton Appenzell Innerrhoden, Regierungsrat | AI |
| Kanton Appenzell Ausserrhoden, Regierungsrat | AR |
| Kanton Bern, Regierungsrat | BE |
| Kanton Basel-Landschaft, Regierungsrat | BL |
| Kanton Basel-Stadt, Regierungsrat | BS |
| Canton de Fribourg, Conseil d'État Kanton Freiburg, Staatsrat | FR |
| République et canton de Genève, Conseil d'État | GE |
| Kanton Glarus, Regierungsrat | GL |
| Kanton Graubünden, Regierungsrat | GR |
| Chancellerie d'Etat du Canton du Jura | JU |
| Kanton Luzern, Regierungsrat | LU |
| République et canton de Neuchâtel, Conseil d'État | NE |
| Kanton Nidwalden, Regierungsrat | NW |
| Kanton Obwalden, Regierungsrat | OW |
| Kanton St. Gallen, Regierungsrat | SG |
| Kanton Schaffhausen, Regierungsrat | SH |
| Kanton Solothurn, Regierungsrat | SO |
| Kanton Schwyz, Regierungsrat | SZ |
| Repubblica e Cantone Ticino, il Consiglio di Stato | TI |
| Kanton Thurgau, Regierungsrat | TG |
| Kanton Uri, Regierungsrat | UR |
| Canton de Vaud, Conseil d'État | VD |
| Canton du Valais, Conseil d'État Kanton Wallis, Staatsrat | VS |
| Kanton Zug, Regierungsrat | ZG |
| Kanton Zürich, Regierungsrat | ZH |

Politische Parteien / Partis politiques / Partiti politici

| | |
|---|--------------------------|
| FDP.Die Liberalen PLR.Les Libéraux-Radicaux PLR.I Liberali Radicali | FDP PLR PLR |
| Grüne Partei der Schweiz GPS Parti écologiste suisse PES Partito ecologista svizzero PES | GPS PES PES |
| Schweizerische Volkspartei Union Démocratique du Centre Unione Democratica di Centro | SVP UDC UDC |
| Sozialdemokratische Partei der Schweiz Parti socialiste suisse Partito socialista svizzero | SPS PSS PSS |

Bundesgerichte / Tribunaux fédéraux / Tribunali federali

| | |
|---|----------------------------|
| Schweizerisches Bundesverwaltungsgericht Tribunal administratif fédéral Tribunale amministrativo federale | BVGer TAF TAF |
|---|----------------------------|

Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e delle regioni di montagna

| | |
|--|--------------------------|
| Schweizerischer Gemeindeverband Association des Communes Suisses Associazione dei Comuni Svizzeri | SGV ACS ACS |
|--|--------------------------|

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / Associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dell'economia

| | |
|---|--------------------------|
| Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori | SAV UPS USI |
| Schweizerischer Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera | SGB USS USS |

Weitere interessierte Kreise / autres milieux concernés / Le cerchie interessate

| | |
|---|--------------------------------|
| AsyLex | AsyL |
| Fédération des Entreprises Romandes | FER |
| Flughafen Zürich AG, Direktion | Flughafen Zürich |
| GastroSuisse | GastroSuisse |
| Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia | KKJPD CCDJP CDDGP |
| Konferenz der städtischen und kantonalen Integrationsbeauftragten | KID |
| Schweizerische Flüchtlingshilfe Organisation suisse d'aide aux réfugiés | SFH OSAR |
| Solidarité sans frontières | SOSF |
| Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden Association des services cantonaux de migration Associazione dei servizi cantonali di migrazione | VKM ASM ASM |
| Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter SVR Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire ASM Associazione svizzera dei magistrati ASM | SVR ASM ASM |