



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit BAZG

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM

Erläuterungen

zu den Ausführungsverordnungen zur Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache

sowie weitere Änderungen in der VVWAL und AsylV 1

Juni 2022

Übersicht

Ziel der neuen EU-Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache ist insbesondere, die Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen und die Rückführung von rechtswidrigen Aufenthalterinnen und Aufenthaltern unter Wahrung ihrer Grundrechte zu verbessern. Die Agentur für Europäische Grenz- und Küstenwache soll zu diesem Zweck mit genügend Personal und Material ausgestattet werden, damit sie ihre Aufgaben im Grenz- und Rückkehrbereich effektiver wahrnehmen kann. Ferner soll aufgrund einer Empfehlung der letzten Schengen-Evaluierung im Asylgesetz eine explizite Verpflichtung der ausreisepflichtigen asylsuchenden Person, den Schengen-Raum zu verlassen, aufgenommen werden.

Ausgangslage

Die Umsetzung der EU-Verordnung erfordert Anpassungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe. Die entsprechende Botschaft zu den genannten Gesetzesänderungen zur Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung sowie einer Änderung des Asylgesetzes wurde vom Bundesrat am 26. August 2020 verabschiedet. Das Parlament hat der Vorlage am 1. Oktober 2021 zugestimmt.

Auf Verordnungsstufe erfordert die Umsetzung der EU-Verordnung eine Anpassung der Verordnung vom 26. August 2009 über die operative Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Staaten zum Schutz der Aussengrenzen des Schengen-Raumes (VZAG), der Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VVWAL) sowie der Asylverordnung 1 vom 11. August 1999 über Verfahrensfragen (AsylV 1). Die Empfehlung der Europäischen Kommission im Rahmen der letzten Schengen-Evaluierung bedingt ebenfalls eine Anpassung der VVWAL sowie der AsylV 1. Die Vernehmlassung dazu wurde vom 20. Oktober bis am 22. Dezember 2021 durchgeführt.

Inhalt der Vorlage

Die VZAG wird angepasst. Diese regelt die Aufgaben und Einsätze der Mitarbeitenden des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), die Zusammenarbeit des BAZG als nationale Kontaktstelle gegenüber der Agentur, die Vertretung der Schweiz im Verwaltungsrat sowie die Aufgaben in den Bereichen «Einsätze von Personal des BAZG im Ausland», «Einsätze ausländischen Personals in der Schweiz» sowie «Einsatz von Dokumentenberaterinnen und -beratern». Bei dieser Gelegenheit wird die VZAG totalrevidiert und soll künftig als Verordnung über die internationale Zusammenarbeit zur Grenzsicherheit (ViZG) bezeichnet werden.

Die Anpassungen der VVWAL betreffen insbesondere die Höhe der Abgeltung der Kantone sowie die Abgeltungsmodalitäten für Einsätze von kantonalem Personal im Rückkehrbereich. Die Änderungen in der AsylV 1 konkretisieren im Wesentlichen die gesetzlich vorgesehene Information und Unterstützung von Asylsuchenden durch die Leistungserbringer bzw. Rechtsberatungsstellen bei möglichen Grundrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Einsätzen der Agentur.

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage	5
2.	Grundzüge der Vorlage	6
2.1	Totalrevision der VZAG zur Verordnung über die internationale Zusammenarbeit zur Grenzsicherheit (ViZG)	6
2.2	Änderungen der VVWAL und der AsylV 1	7
3.	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	7
3.1	ViZG (ehemals VZAG)	7
	1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen	7
	Ingress 7	
	Art. 1 Gegenstand	8
	Art. 2 Begriffe	8
	2. Abschnitt: Aufgaben des BAZG und Datenaustausch	8
	Art. 3 Zusammenarbeit mit der Agentur sowie den anderen Schengen-Staaten	8
	Art. 4 Einsätze von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BAZG im Ausland	9
	Art. 5 Einsätze ausländischen Personals in der Schweiz	10
	Art. 6 Einsätze von Dokumentenberaterinnen und -beratern	11
	Art. 7 Datenbekanntgabe an die Agentur	11
	3. Abschnitt: Einsatz von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BAZG im Ausland	12
	Art. 8 Allgemeines	12
	Art. 9 Verantwortlichkeit	13
	Art. 10 Ausrüstung und Bewaffnung	14
	Art. 11 Arbeitszeit, Einsatzzeit, Ferien und freie Tage	15
	Art. 12 Ferienreisen und Reisekosten	15
	Art. 13 Urlaub und Urlaubsreisen	16
	Art. 14 Einsatzzulage	16
	Art. 15 Kosten für Mahlzeiten und Übernachtungen	16
	Art. 16 Kosten für den Transport persönlicher Effekten	17
	Art. 17 Versicherung	17
	Art. 18 Berufsunfälle und -krankheiten	17
	Art. 19 Gesundheitsschutz	18
	Art. 20 Unterstützung in Verfahren	18
	4. Abschnitt: Einsatz von ausländischem Personal in der Schweiz	18
	Art. 21 Allgemeines	18
	Art. 22 Arbeitsverhältnis und Disziplinarwesen	19
	Art. 23 Ausrüstung und Bewaffnung	19
	Art. 24 Zugriffe des ausländischen Personals	19
	Art. 25 Verantwortlichkeit	20
	5. Abschnitt: Einsatz von Dokumentenberaterinnen und -beratern	21
	Art. 26 Einsatz von Dokumentenberaterinnen und -beratern	21
	6. Abschnitt: Schlussbestimmungen	21
	Art. 27 Aufhebung eines anderen Erlasses	21
	Art. 28 Übergangsbestimmung	21
	Art. 29 Inkrafttreten	21
3.2	VVWAL	21
	Art. 1 Allgemeine Bestimmung	21
	Art. 15b Zuständigkeiten	21
	Art. 15b ^{bis} Einsätze im Ausland	22
	Art. 15c Abs. 1	23
	Art. 15d Polizeiliche Begleitpersonen der Kantone	24
	Art. 15e Abs. 1 und 2	25

Art. 15e ^{bis}	Abs. 2.....	25
Art. 15e ^{ter}	Abs. 1, 5, 5 ^{bis} , 6 und 7	25
Art. 15e ^{quater}	Informationssystem und Datenschutz bei ausländischem Personal in der Schweiz	26
Art. 15e ^{quinquies}	Einsatzmodalitäten für schweizerisches Personal im Ausland	26
Art. 26b	Abs. 1 Bst. a und b.....	27
3.3	AsylV 1	27
Art. 32	Abs. 1.....	27
Art. 52a ^{bis}	Information zum Beschwerdeverfahren bei der für die Überwachung der Schengen-Aussengrenzen zuständigen Europäischen Agentur (Agentur)	28
Art. 52b	Abs. 6.....	28
Art. 52b ^{bis}	Beratung und Unterstützung bei der Einreichung einer Beschwerde bei der Agentur	28
Art. 52f	Klammerverweis und Abs. 2 ^{bis}	29
4.	Auswirkungen	30
4.1	Totalrevision VZAG zur ViZG	30
4.2	VVWAL.....	30
4.3	AsylV 1	32
5.	Rechtliche Aspekte.....	33
5.1	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz.....	33
5.2	Verhältnis zu europäischem Recht	33

1. Ausgangslage

Die Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624¹ (im Folgenden: EU-Verordnung) 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. Die Schweiz hat nach der Notifikation von Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstandes zwei Jahre Zeit, die entsprechende Weiterentwicklung zu übernehmen und umzusetzen (Art. 7 Abs. 2 lit. b SAA²). Die Frist für die Übernahme und Umsetzung endete somit am 15. November 2021.

Die Umsetzung der EU-Verordnung erfordert Anpassungen auf Gesetzes- und Verordnungsebene.

Auf Gesetzesstufe wurde für den Bereich Grenzschutz das Zollgesetz vom 18. März 2005³ (ZG) angepasst, im Rückkehrbereich waren Anpassungen im Ausländer- und Integrationsgesetz vom 16. Dezember 2005⁴ (AIG) notwendig. Zudem wurde das Asylgesetz vom 26. Juni 1998⁵ (AsylG) angepasst, um die Information sowie Unterstützung von Asylsuchenden bei möglichen Grundrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Einsätzen der für die Überwachung der Schengen-Aussengrenzen zuständigen Europäischen Agentur (im Folgenden: Agentur) zu gewährleisten. Unabhängig von dieser Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes wurde aufgrund einer Empfehlung der Europäischen Kommission im Rahmen der letzten Schengen-Evaluierung der Schweiz im Jahr 2018 auf Gesetzesstufe, namentlich im AsylG, eine Präzisierung vorgenommen, wonach ausreisepflichtige asylsuchende Personen zum Verlassen des Schengen-Raums sowie zur Weiterreise in den Herkunftsstaat verpflichtet sind.

Die entsprechende Botschaft zur Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung sowie einer Änderung des Asylgesetzes wurde vom Bundesrat am 26. August 2020⁶ verabschiedet. Das Parlament hat der Vorlage am 1. Oktober 2021 zugestimmt. Dagegen wurde das Referendum ergriffen. Die Schweizer Stimmberechtigten haben anlässlich der Volksabstimmung vom 15. Mai 2022 der Beteiligung der Schweiz am Ausbau von Frontex, der europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache, zugestimmt.

Auf Verordnungsebene erfordert die Umsetzung der EU-Verordnung eine Anpassung der Verordnung vom 26. August 2009 über die operative Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Staaten zum Schutz der Aussengrenzen des Schengen-Raumes⁷ (VZAG), der Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen⁸ (VVWAL) sowie der Asylverordnung 1 vom 11. August 1999⁹ über Verfahrensfragen (AsylV 1). Die Empfehlung der Europäischen Kommission im Rahmen der letzten Schengen-Evaluierung bedingt ebenfalls eine Anpassung der VVWAL sowie der AsylV 1 (Art. 26b VVWAL und Art. 32 AsylV 1).

¹ 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; Fassung gemäss ABI. L 295 vom 14.11.2019, S. 1.

² SR **0.362.31**

³ SR **631.0**

⁴ SR **142.20**

⁵ SR **142.31**

⁶ Botschaft vom 26. August 2020 zur Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624 (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) und zu einer Änderung des Asylgesetzes; BBI **2020** 7105.

⁷ SR **631.062**

⁸ SR **142.281**

⁹ SR **142.311**

2. Grundzüge der Vorlage

2.1 Totalrevision der VZAG zur Verordnung über die internationale Zusammenarbeit zur Grenzsicherheit (ViZG)

Im Bereich Grenzsicherheit und Personenkontrolle arbeitet die Schweiz im Rahmen des Schengen-Assoziierungsabkommens¹⁰ (SAA) unter anderem eng mit den Nachbarstaaten wie auch mit der Agentur zusammen. Bei der Überwachung des Personenverkehrs über die Zollgrenze werden die relevanten völkerrechtlichen Vorgaben angewandt.

Wie bereits in der Botschaft des Bundesrates vom 20. August 2020¹¹ (vgl. Ziff. 5.1) dargelegt, ist ein Grossteil der Bestimmungen in der EU-Verordnung direkt anwendbar. Ein weiterer Teil erfordert neue Bestimmungen in der VZAG betreffend:

- die Einsatzregeln für die Angehörigen des BAZG, welche an langfristigen Einsätzen von bis zu zwei Jahren für die Agentur teilnehmen;
- den Datenaustausch zwischen dem BAZG und der Agentur;
- die Kontaktstelle für die Beantragung der finanziellen Unterstützung der Behörden (gemäss Durchführungsbeschluss zu Art. 61¹²).

Der Personenkreis, auf den die VZAG Anwendung findet, ist präzisierungsbedürftig. Die Praxis der letzten zehn Jahre hat gezeigt, dass die Regelungen der VZAG lediglich auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAZG sowie auf ausländisches Personal, welches dem BAZG während der Dauer seines Einsatzes in der Schweiz unterstellt ist, anwendbar sind. Mit der Änderung wird daher präzisiert, dass die Regelungen nicht auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anderer Schweizer Grenzschutzbehörden Anwendung finden.

Viele heute in der VZAG abgebildete Artikel sind zudem deklaratorisch, weshalb diese gestrichen oder präzisiert werden sollen.

Weiter werden darin die wichtigen Einsätze der Dokumentenberaterinnen und -berater geregelt, welche aber nicht direkt mit der Schengener-Zusammenarbeit zu tun haben. Somit entspricht der Titel der Verordnung nicht dem notwendigen Regelungsgegenstand.

Daher soll die VZAG total revidiert und neu benannt werden, sie wird künftig als «Verordnung über die internationale Zusammenarbeit zur Grenzsicherheit (ViZG)» bezeichnet.

Bei der Anpassung wurden folgende Grundsätze befolgt:

- Der Verordnungsname wird dem umfassenden Regelungsgegenstand angepasst.
- Direkt anwendbare Regeln aus der EU-Verordnung sollen, sofern möglich, aus der Verordnung entfernt und diese dadurch verschlankt werden.
- Soweit möglich wird auf bestehende Erlasse verwiesen.
- Die Gliederung der Verordnung wird angepasst, damit sie einem logischeren Aufbau folgt.

Die Verweise auf die Zollverordnung vom 1. November 2006¹³ (ZV) werden in der ViZG vorübergehend belassen und erst im Rahmen der neuen Zollgesetzgebung überarbeitet. Das neue Zollgesetz (inklusive den Ausführungsbestimmungen) wird frühestens per 1. Januar 2024 in Kraft treten. Die entsprechende Botschaft wird dem Bundesrat im Sommer 2022 vorgelegt werden.

¹⁰ SR **0.362.31**

¹¹ BBI **2020** 7105

¹² Durchführungsbeschluss (EU) 2020/1567 der Kommission vom 26. Oktober 2020 über die finanzielle Unterstützung für die Einrichtung der ständigen Reserve der Europäischen Grenz- und Küstenwache gemäss Artikel 61 der Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates; Fassung gemäss ABI L 358 vom 28.10.2020, S. 59.

¹³ SR **631.01**

2.2 Änderungen der VVWAL und der AsylV 1

Die Anpassungen in der VVWAL betreffen insbesondere den Einsatz von Schweizer Personal des Bundes oder der Kantone im Ausland und von ausländischem Personal in der Schweiz. Ferner wurden die Höhe sowie die Modalitäten der Abgeltung der Kantone für solche Einsätze mit den Kantonen neu verhandelt (vgl. Erläuterungen zu Art. 15d E-VVWAL unten). Die VVWAL soll entsprechend angepasst werden (vgl. Art. 15d E-VVWAL).

Die Änderungen in der AsylV 1 konkretisieren im Wesentlichen die gesetzlich vorgesehene Information und Unterstützung von Asylsuchenden durch die Leistungserbringer bzw. Rechtsberatungsstellen bei möglichen Grundrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Einsätzen der Agentur.¹⁴

Unabhängig von der vorliegenden Schengen-Weiterentwicklung, sind im Zusammenhang mit der Umsetzung der genannten Empfehlung der Europäischen Kommission Anpassungen in Artikel 26b VVWAL in Bezug auf den Inhalt der Wegweisungsverfügung vorzunehmen. Neu wird vorgesehen, dass Personen mit einem Wegweisungsentscheid nicht nur die Schweiz, sondern auch den Schengen-Raum verlassen müssen. Diese Regelung ist nicht anwendbar auf Staatsangehörige der EU oder EFTA (Vorbehalt von Artikel 2 Absätzen 2 und 3 AIG). Ebenfalls soll neu geregelt werden, dass der in der Wegweisungsverfügung genannte Zeitpunkt für das Verlassen der Schweiz auch für das Verlassen des Schengen-Raums gilt (vgl. Art. 26b Abs. 1 Bst. a und b E-VVWAL). Auch Artikel 32 AsylV 1 soll angepasst werden, um den entsprechenden Vorgaben Rechnung zu tragen.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

3.1 ViZG (ehemals VZAG)

Die Verordnung regelt nicht nur die Zusammenarbeit an den Schengen-Aussengrenzen, sondern insgesamt die internationale Zusammenarbeit zur Grenzsicherheit. Sie betrifft sowohl die Zusammenarbeit auf Grundlage der Schengener Zusammenarbeit wie auch die Einsätze von Dokumentenberaterinnen und -beratern, welche sowohl in Schengen-Staaten wie auch in Drittstaaten eingesetzt werden. Der Titel der Verordnung soll daher entsprechend dem Regelungsgegenstand angepasst werden.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen Ingress

Der Ingress weist auf Artikel 37 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000¹⁵ (BPG) hin, welcher abweichende Regelungen zulässt, soweit es sachliche Gründe erfordern. Das Bundespersonalrecht ist somit vollumfänglich anwendbar, soweit die Verordnung keine Sonderregelungen beinhaltet. Zudem werden Regelungen zu den Dokumentenberaterinnen und -beratern gestützt auf Artikel 100a AIG vorgenommen. Ebenfalls wird auf Artikel 92 und 92a¹⁶ ZG verwiesen; diese befassen sich mit den internationalen Massnahmen bei Einsätzen im Ausland, bei denen das BAZG mitwirken kann. Auf Artikel 113 ZG wird verwiesen, da dieser die gesetzliche Grundlage für den Datenaustausch des BAZG mit der Agentur und den anderen Schengen Staaten bildet. Die beiden letztgenannten Artikel werden neu mit der vorliegenden Revision in die ViZG aufgenommen. Diese gesetzlichen Grundlagen für die Zusammenarbeit

¹⁴ Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624 (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) vom 1. Oktober 2021.

¹⁵ SR 172.220.1

¹⁶ Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624 (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) vom 1. Oktober 2021

im Rahmen des Grenzschutzes an den Schengen-Aussengrenzen sind zwar nicht neu; in der letzten Anpassung des VZAG aus dem Jahre 2018 wurde die Aufnahme besagter Artikel im Ingress jedoch unterlassen. Dies soll hiermit nachgeholt werden.

Art. 1 Gegenstand

Absatz 1 listet abschliessend auf, was die Verordnung regelt. Gegenüber der aktuellen VZAG wurde die Gliederung im Sinne einer besseren Lesbarkeit neu festgelegt. Der bisherige Begriff «Schweizerisches Personal» wird durch «Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAZG» ersetzt, da dies den tatsächlichen Anwendungsbereich der Verordnung betrifft (vgl. hierzu auch die Ausführungen unter Artikel 2).

Demnach hat die Verordnung die folgenden Bereiche zum Gegenstand: Die operative Zusammenarbeit zwischen dem BAZG und der Agentur sowie den anderen Schengen-Staaten bzw. EU-Staaten, den Einsatz von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BAZG im Ausland im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Agentur, den Einsatz ausländischen Personals in der Schweiz im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Agentur sowie den Einsatz von Dokumentenberaterinnen und -beratern. Die Ausnahmeregelung für Einsätze im Ausland, wonach für Einsätze von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BAZG Einsatzregeln von der Agentur oder dem Einsatzstaat gemacht werden können, wird in *Absatz 2* hervorgehoben. *Absatz 3* konkretisiert, dass die Regelungen für ausländisches Personal nur für Einsätze in der Schweiz bzw. an den Schengen-Aussengrenzen der Schweiz gelten. In *Absatz 4* wird festgehalten, dass für die Zusammenarbeit bei internationalen Rückführungseinsätzen die Artikel 15b - 15e^{quinquies} VVWAL gelten. Damit wird die Abgrenzung zu den Regelungen im Rückkehrbereich, welche im Kompetenzbereich des Staatssekretariats für Migration (SEM) liegen, vorgenommen.

Art. 2 Begriffe

Artikel 2 definiert die in der Verordnung verwendeten Begriffe. Die Definition von «Schweizerischem Personal» wurde gestrichen. Die Praxis der letzten zehn Jahre hat gezeigt, dass die Regelungen der VZAG lediglich auf Angehörige des BAZG sowie auf ausländisches Personal, welches dem BAZG während der Dauer seines Einsatzes in der Schweiz unterstellt ist, anwendbar sind. Die aktuellen Regelungen der VZAG sind dahingehend irreführend, als dass der Eindruck entstehen könnte, dass die Regelungen auch auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anderer Schweizer Grenzschutzbehörden Anwendung finden, was aber nicht der Fall ist.

Mit ausländischem Personal gemeint sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausländischer Behörden, die zusammen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BAZG bei Einsätzen an den Aussengrenzen des Schengen-Raums in der Schweiz mitwirken sowie das Personal der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache. Dokumentenberaterinnen und -berater sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAZG, die insbesondere die für die Grenzkontrolle zuständigen ausländischen Behörden, die Luftverkehrsunternehmen und die Auslandvertretungen bei der Dokumentenkontrolle unterstützen.

Schliesslich finden auch die Begriffsbestimmungen von Artikel 2 der EU-Verordnung auf die ViZG Anwendung.

2. Abschnitt: Aufgaben des BAZG und Datenaustausch

Art. 3 Zusammenarbeit mit der Agentur sowie den anderen Schengen-Staaten

Die *Absätze 1 und 2* regeln die Zuständigkeit des BAZG für die Zusammenarbeit mit der Agentur und die Umsetzung der Beschlüsse des Verwaltungsrates und der Exekutivdirektorin oder des Exekutivdirektors der Agentur. Das BAZG kann zur Erfüllung seiner Aufgaben Vereinbarungen mit der Agentur abschliessen. Dabei handelt es sich um technische Vereinbarungen (z. B. betreffend die Rückerstattung von Einsatzkosten durch die Agentur oder die Zusammenarbeit mit den Verbindungspersonen der Agentur). Vorbehalten bleiben Vereinbarungen, welche den Abschluss durch den Bundesrat oder das Parlament vorsehen. Das BAZG vertritt die

Interessen der Schweiz im Verwaltungsrat der Agentur. Andere nationale Stellen sollen ebenfalls an Verwaltungsratssitzungen teilnehmen können, sofern diese thematisch zuständig sind. Unter anderem wäre somit angesichts des erweiterten Mandats der Agentur im Bereich der Rückkehr eine Beteiligung des SEM an Sitzungen oder Traktanden möglich.

In Absatz 3 wird festgehalten, dass das BAZG im Sinne von Artikel 13 Absatz 1 der EU-Verordnung die nationale Kontaktstelle ist. Zur vereinfachten Koordination der Zusammenarbeit mit der Agentur stellt das BAZG eine Verbindungsperson gestützt auf Artikel 13 Absatz 2 der EU-Verordnung für die Agentur zur Verfügung und koordiniert zusammen mit der Agentur und den zuständigen Bundesbehörden deren Entsendung. Die Verbindungsperson überblickt vor Ort die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Agentur, vertritt die beteiligten Behörden gesamtschweizerisch an Sitzungen vor Ort und holt direkt Informationen ein, welche für die politische oder operative Umsetzung in der Schweiz von Relevanz sind. Zeitgleich ist die Verbindungsperson Bestandteil des Polizeiatnaché-Netzwerks, das das BAZG zusammen mit dem fedpol betreibt (vgl. Art. 92 Abs. 5 ZG), und unterstützt damit auch die Schweizer Polizeibehörden bei Ermittlungen und Abklärungen mit den Polizeibehörden in Polen, Tschechien und der Slowakei.

In Absatz 4 werden die weiteren hauptsächlichen Aufgaben aufgelistet, die das BAZG im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Agentur und den Schengen-Staaten zum Schutz und zur Überwachung der Schengen-Aussengrenzen wahrnimmt. Gegenüber der aktuellen VZAG wurde in der ViZG neu auf eine aufgabenorientierte Regelung abgestützt, anstatt wie bisher auf eine zuständigkeitsorientierte Auflistung. Das ist flexibler und verständlicher. Im Zentrum steht die Zusammenarbeit des BAZG mit der Agentur und den anderen Schengen-Staaten in den relevanten Bereichen. Es sind dies die jährliche Schwachstellenbeurteilung, die Risikoanalyse und das Lagebewusstsein (inkl. das EUROSUR-Netzwerk), die Grundrechte, das Beschwerdeverfahren der Agentur in Zusammenhang mit Angehörigen des BAZG, die operative Entsendung von Personal an die Agentur, die Verbindungspersonen der Agentur, Budget und Finanzierungsprozesse sowie die Ausbildung. Auch wenn die ViZG nicht alle diese Aufgaben regeln muss, da die entsprechenden Grundlagen in der EU-Verordnung direkt angewendet werden können, so ist es doch im Sinne der Transparenz, wenn hier geregelt wird, welche Aufgaben das BAZG gestützt auf die EU-Verordnung vornimmt.

Zur Erfüllung seiner Aufgaben ist das BAZG auf die Zusammenarbeit mit diversen weiteren Stellen von Bund und Kantonen angewiesen. Demnach hält Absatz 5 fest, dass das BAZG die betroffenen Behörden von Bund und Kantonen einbezieht. Es sind dies insbesondere das SEM, das Staatssekretariat des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (STS EDA), das Bundesamt für Polizei (fedpol), das Bundesamt für Justiz sowie die Kantonspolizei Zürich. Zum Beispiel im Bereich des Grundrechtsschutzes in der Zusammenarbeit mit dem oder der Grundrechtsbeauftragten arbeitet das BAZG eng mit den Experten des STS EDA zusammen oder für die jährliche Erarbeitung der Schwachstellenbeurteilung ist es auf die Daten der beteiligten Kantonspolizeien, insbesondere die Kantonspolizei Zürich, angewiesen. Mit allen Partnern ist die Zusammenarbeit etabliert.

Art. 4 Einsätze von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BAZG im Ausland

Die Agentur soll unter anderem mit genügend Material und den erforderlichen personellen Kapazitäten in Form einer ständigen Reserve ausgestattet werden. Diese soll bis ins Jahr 2027 kontinuierlich auf bis zu 10 000 Einsatzkräfte ausgebaut werden.

Die ständige Reserve der Agentur setzt sich aus vier Kategorien von Einsatzkräften zusammen, nämlich aus Personal, das die Agentur selber rekrutiert (Statutspersonal der Kat. 1), von den Schengen-Staaten an die Agentur abgeordnetem Personal für langfristige Entsendungen von bis zu zwei Jahren (Personal Kat. 2), Personal, das von den Schengen-Staaten für kurzfristige Entsendungen von bis zu vier Monaten (Personal Kat. 3) zur Verfügung gestellt wird, und Personal, das der für Soforteinsätze zu Grenzsicherungszwecken vorgesehenen Reserve für Soforteinsätze angehört (Personal Kat. 4). Einsatzkräfte bestehen aus Grenzschutzexperten, Begleitpersonen für die Rückkehr, Rückkehrexperten und sonstigen Fachkräften. Das

BAZG kann Personal für den Grenzschutz, Grenzüberwachungen und sonstige Fachkräfte wie beispielsweise Hundeführerinnen und Hundeführer entsenden. Das SEM hingegen stellt das zu entsendende Personal im Rückkehrbereich sicher (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 26.8.2020, Ziff. 4.2). Der Beitrag der Schengen-Staaten an die Kategorien 2-4 ist künftig verbindlich und ist in den Anhängen II bis IV der EU-Verordnung geregelt.

Das BAZG unterhält eine ständige Reserve mit spezialisiertem Personal, das im Rahmen von Einsätzen zugunsten der Agentur eingesetzt werden kann. Die Aufnahme von Mitarbeitenden des BAZG erfolgt freiwillig. Ein Anspruch gegenüber den Mitarbeitenden zur Teilnahme an internationalen Einsätzen besteht nicht. Die Modalitäten für Einsatz, Ausbildung und Austritt aus der Reserve werden in einer Zusatzvereinbarung zum bestehenden Arbeitsvertrag geregelt.

Der Einsatz vor Ort richtet sich grundsätzlich nach dem Einsatzbefehl der Agentur und orientiert sich an den vor Ort herrschenden Bedürfnissen. Im Auslandseinsatz gelten die für die jeweilige Operation gültigen Einsatzregeln des Einsatzstaates. Diese gehen im Grundsatz dem nationalen Einsatzbefehl des Entsendestaates vor. Während der Dauer des Einsatzes untersteht das Personal des BAZG der Einsatzverantwortung des ausländischen Staates.

Das BAZG ist dafür zuständig, geeignetes Personal auszuwählen, welches die Anforderungen der Agentur erfüllt und den ausgehandelten Profilen entspricht. Die Profile werden jährlich festgelegt und sind mit den operativen Bedürfnissen und der Risikoanalyse der Agentur abgestimmt. So sind für einen beschränkten Zeitraum mehrere Expertinnen und Experten jederzeit einsetzbar; es sind diese insbesondere Dokumentenberaterinnen und -berater, Risikoanalysten, Grenzkontrollspezialistinnen und -spezialisten, Hundeführerinnen und Hundeführer, Befragterinnen und Befragter, Kommunikationsspezialistinnen und -spezialisten, taktische Unterstützungsspezialistinnen und -spezialisten sowie Fahrzeugexpertinnen und -experten.

Der Einsatzdauer richtet sich nach den beiden Kategorien für lang- und kurzfristige Einsätze; Kategorie 2 für langfristige Einsätze von bis zu zwei Jahren und Kategorie 3 von kurzfristigen Einsätzen von bis zu 4 Monaten. Die konkrete Einsatzdauer insbesondere von Kategorie 3 wird zwischen dem BAZG und der Agentur festgelegt. Grundsätzlich finden die Einsätze in enger Zusammenarbeit und Koordination mit der Agentur und den ausländischen lokalen Behörden statt.

Die Bereitstellung erfolgt in Absprache und gemeinsam mit weiteren Behörden, welche Personal entsenden. Es sind dies namentlich das SEM und die Kantonspolizei Zürich, es können sich aber auch weitere Behörden an Einsätzen beteiligen. Die ViZG enthält selber zwar nur Regelungen für den Einsatz von Mitarbeitenden des BAZG an den Schengen-Aussengrenzen; die Entscheidung, wie viele Personen zur Verfügung gestellt werden, erfolgt allerdings in Absprache mit den vorgenannten Behörden.

Das BAZG ist wie für die bisherigen Soforteinsatzteams an den Aussengrenzen weiterhin für die Bereitstellung von Personal aus der Reserve für Soforteinsätze oder die Ablehnung entsprechender Ersuchen zuständig.

Das BAZG ist auch dafür zuständig, Gesuche der Agentur um Bereitstellung von zusätzlichem Personal abzulehnen, sofern die EU-Verordnung dies zulässt (vgl. Art. 57 Abs. 5-9). Wenn es die Lage in der Schweiz nicht zulässt oder die Erledigung der nationalen Aufgaben nicht mehr garantiert werden kann, kann das BAZG eigenständig Gesuche der Agentur ablehnen.

Art. 5 Einsätze ausländischen Personals in der Schweiz

Im Zusammenhang mit dem Ausbau der Agentur und parallel zu den zunehmenden Einsätzen von schweizerischem Personal im Ausland werden auch mehr Einsätze von ausländischen Grenzschutzexpertinnen und -experten an den Schengen-Aussengrenzen der Schweiz (Flughäfen Basel, Genf und Zürich) stattfinden. Diese Einsätze (sog. Hostings) setzen grundsätzlich kein Gesuch der Schweiz voraus; sie werden von der Agentur gestützt auf die Risikoanalyse, die Schwachstellenbeurteilung und weiteren offenen Quellen (sog. open sources) angeboten. Beruhend auf den ersten Gesprächen mit den Fachverantwortlichen der Agentur zu den

Hostings ist davon auszugehen, dass an den genannten Flughäfen jährlich maximal zwei Experten der Agentur Einsätze (sog. Hosting) leisten. Die Agentur priorisiert die Einsätze der Kategorien 1 (Frontex-eigenes Personal) und 2 (langfristige Einsätze bis zwei Jahre). Ein Einsatz im Rahmen eines Hostings soll neu bis sechs Monate dauern. Ziel ist, dass die von der Agentur entsandten Expertinnen und Experten im regulären Schichtbetrieb mitarbeiten und diverse Aufgaben (wie bspw. Datenbankabfragen und Dokumentenprüfungen) vornehmen. Diese Einsätze erfolgen ohne Schusswaffen. Die Hostings an den Schweizer Flughäfen werden jährlich zwischen dem BAZG – unter Einbezug der Flughafenpolizei Zürich – und der Agentur verhandelt. Anschliessend werden die Verhandlungsergebnisse dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet.

Sollte sich die Situation an den Aussengrenzen der Schweiz so entwickeln, dass voraussichtlich der gesamte Schengen-Raum gefährdet werden könnte und damit eine Unterstützung durch die Agentur erforderlich würde, erarbeitet das BAZG in Zusammenarbeit mit den allfällig betroffenen Behörden das entsprechende Gesuch an die Agentur. Handelt es sich dabei um bewaffnete Einsätze oder Einsätze, die länger als sechs Monate dauern, werden diese anschliessend dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet. In dringenden Fällen kann diese Genehmigung nachträglich eingeholt werden.

Das BAZG wirkt des Weiteren mit bei der Erarbeitung der Einsatzpläne und übernimmt die Einsatzführung in Zusammenarbeit mit der Agentur. Dies gilt aber nur für Einsätze, bei welchen das BAZG selbst involviert ist, resp. für Einsätze an jenen Aussengrenzen, wo das BAZG auf Grundlage von Verwaltungsvereinbarungen für die Grenzkontrollen zuständig ist.

Art. 6 Einsätze von Dokumentenberaterinnen und -beratern

Dieser Artikel ist gegenüber der aktuellen VZAG neu. Er ist erforderlich, damit die Abgrenzung zur Umsetzung der EU-Verordnung klar wird. Das BAZG schickt Dokumentenberaterinnen und -berater gestützt auf das AIG in den Einsatz, das restliche im ViZG geregelte Personal gestützt auf die EU-Verordnung.

Das BAZG ist zuständig für die Entsendung von geeignetem Personal als Dokumentenberaterinnen und -berater. Die Aufgaben der Dokumentenberaterinnen und -berater (so genannte Airline Liaison Officers [ALO]) sind in Artikel 100a AIG geregelt. Sie werden zur Bekämpfung der illegalen Migration und grenzüberschreitenden Kriminalität an wichtigen Flughäfen im Ausland eingesetzt. Das BAZG entsendet in Zusammenarbeit mit dem SEM und dem STS EDA seit dem Jahr 2012 Dokumentenberaterinnen und -berater. Über die jeweiligen Destinationen entscheiden die vorgenannten Stellen ebenfalls in Zusammenarbeit.

Art. 7 Datenbekanntgabe an die Agentur

Die Datenbekanntgabe an ausländische Behörden richtet sich nach Artikel 113 ZG sowie dem Notenaustausch vom 13. Dezember 2019 zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 (EU) 2016/1624.

Im Rahmen der Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 2019/1896¹⁷ gibt das BAZG auf Ersuchen oder von Amtes wegen der Agentur Daten bekannt. Betroffene Daten sind Personendaten nach den Artikeln 88 Absatz 1, 89 Absatz 2 und 90 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 2019/1896 (Abs. 1 Bst. a), Daten von Personen, die die Aussengrenzen unbefugt überschritten haben (Abs. 1 Bst. b), Fahrzeugkennzeichen und Fahrzeugidentifizierungsnummern (Abs. 1 Bst. c) und Schiffs- und Luftfahrzeugkennungen (Abs. 1 Bst. d). Diese Daten dürfen nach Artikel 87 der Verordnung (EU) Nr. 2019/1896 allerdings nur bekannt gegeben werden, wenn Frontex sie zu einem der folgenden Zwecke benötigt: Identitäts- und Staatsangehörigkeitsabklärungen (Abs. 2 Bst. a), Organisation und Koordinierung von gemeinsamen Aktionen (Abs.

¹⁷ 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, ABl. L 295 vom 14.11.2019, S. 1

2 Bst. b), Durchführung von Pilotprojekten (Abs. 2 Bst. c), Organisation von Soforteinsätzen zu Grenzsicherungszwecken (Abs. 2 Bst. d), Aufbau und Betrieb des nationalen Koordinierungszentrums (Abs. 2 Bst. e), Durchführung von Risikoanalysen (Abs. 2 Bst. f), Überprüfung von Identitätsdokumenten (Abs. 2 Bst. g) und Wahrnehmung administrativer Aufgaben (Abs. 2 Bst. h). Die Bearbeitung von Personendaten durch die Agentur zu einem anderen als dem ursprünglichen Zweck bedarf der Zustimmung der Schweiz (vgl. Art. 87 Abs. 2 Verordnung [EU] Nr. 2019/1896).

Der vorliegende Artikel gibt im Wesentlichen den Inhalt des Artikels 3c VZAG wieder. Gleichzeitig wird präzisiert, welche Daten zu welchem Zweck das BAZG der Agentur bekanntgeben darf. Selbstverständlich sind die massgebenden gesetzlichen Bestimmungen betreffend die jeweiligen Informationssysteme zu beachten.

Die Bekanntgabe von personenbezogenen Daten, die das BAZG der Agentur übermitteln darf, richtet sich nach Artikel 2 Absatz 2 der Datenbearbeitungsverordnung für das BAZG vom 23. August 2017¹⁸. Die Bearbeitung der Daten durch die Agentur richtet sich nach den Artikeln 86 ff. der Verordnung (EU) Nr. 2019/1896, welche auf die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union einschlägigen EU-Datenschutz-Regelungen (Verordnung [EU] 2018/1725¹⁹, Verordnung [EU] 2016/679²⁰, Richtlinie [EU] 2016/680²¹) verweisen. Gemäss Absatz 3 soll das SEM Informationen nach Artikel 111a Absatz 2 AIG direkt an die Agentur übermitteln können. Das SEM informiert das BAZG über seine Aktivitäten mit der Agentur (vgl. dazu auch die Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates vom 26. August 2020²², Ziff. 4.3.2). Dies erleichtert die effiziente Aufgabenwahrnehmung. Zeitlich ist ein enger Austausch zwischen dem SEM und dem BAZG wichtig. Hier findet auf diversen Stufen ein regelmässiger Austausch statt.

Diese Bestimmung ist von der laufenden Revision des Zollrechts betroffen. Ein Ziel der Zollrechtsrevision im Bereich der Datenbearbeitung ist die zentrale Regelung aller Datenbearbeitungen an einem Ort. Diese Bestimmung wird in Zukunft auf Gesetzesstufe festgehalten und voraussichtlich in der Datenbearbeitungsverordnung für das BAZG aufgeführt.

3. Abschnitt: Einsatz von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BAZG im Ausland

Art. 8 Allgemeines

In *Artikel 8* werden die allgemeinen Grundsätze für den Einsatz von schweizerischem Personal im Ausland im Rahmen von Einsätzen der Agentur festgelegt. Die Regelungen betreffen einzig die Mitarbeitenden des BAZG. Grenzschutzexperten der Kantone, welche im Ausland eingesetzt werden, unterstehen den eigenen kantonalen Regelungen.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAZG verbleiben während des Einsatzes im Ausland aus personalrechtlicher Sicht dem BAZG unterstellt. Es gelten die entsprechenden personalrechtlichen Vorschriften (vgl. nächster Absatz). Mitarbeitende des SEM unterstehen den entsprechenden Regelungen in der VVWAL. Dies gilt unabhängig von der Dauer des Einsatzes, das bedeutet, dass die vorliegenden Regelungen der ViZG sowohl für Einsätze bis zu vier Monaten (sog. kurzfristige Einsätze der Kat. 3 und 4) als auch für Einsätze von bis zu zwei Jahren (sog.

¹⁸ SR 631.061

¹⁹ 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 21.11.2018, S. 39

²⁰ 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

²¹ Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89

²² BBl 2020 7105

langfristige Einsätze der Kat. 2) gelten.

Im Grundsatz gelten für Auslandeinsätze gemäss dieser Verordnung die Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001²³ (BPV), die Verordnung des EFD vom 6. Dezember 2001²⁴ zur Bundespersonalverordnung (VBPV) und sinngemäss die Verordnung des EDA vom 20. September 2002²⁵ zur Bundespersonalverordnung (VBPV-EDA). Andere Regelungen können getroffen werden, wenn individuelle oder operative Bedürfnisse dies erfordern (*Abs. 1*).

Absatz 2 übernimmt im Wesentlichen den bisherigen Artikel 4 VZAG und hält fest, dass das BAZG in internen Weisungen weitergehende oder – im Falle von langfristigen Einsätzen zu Gunsten der Agentur – auch abweichende Regelungen treffen kann. Das BAZG kann operative Einsatz- und arbeitsrechtliche Regelungen für jede Mitarbeiterin und jeden Mitarbeiter sowie abweichende Regelungen für längerfristige Einsätze von zwei Jahren in einer internen Weisung bzw. einem Einsatzbefehl festlegen oder mit diesen in individuellen Vereinbarungen regeln.

Die Schengen-Staaten tragen zu der ständigen Reserve bei, indem sie Einsatzkräfte als Teammitglieder an die Agentur abordnen, im Einklang mit Anhang II der EU-Verordnung für langfristige Abordnungen und mit Anhang III der EU-Verordnung für kurzfristige Entsendungen.

Bisher hat das BAZG kein Personal für langfristige Einsätze von bis zu zwei Jahren an die Agentur abgeordnet. In der ViZG wird nun die rechtliche Grundlage für solche Abordnungen gebildet, damit das BAZG in Zukunft seine Verpflichtung gestützt auf Anhang II der EU-Verordnung gegenüber der Agentur erfüllen kann.

Die Dauer der einzelnen Abordnungen beträgt bis zu 24 Monaten. Mit Zustimmung des Herkunftsmitgliedstaats und der Agentur können einzelne Abordnungen einmalig um weitere zwölf bis 24 Monate verlängert werden.

Bei längerfristigen Einsätzen können zu Artikel 8 bis 20 abweichende Regelungen getroffen werden (*Abs. 3*). Das ist insofern wichtig, als dass dieses Personal anders als das Personal, das für kurzfristige Einsätze entsandt wird, den Vorgaben der Agentur betreffend Ferien, Zulagen und Arbeitsregeln unterliegt. Es steht jedem Staat, welcher Personal in den langfristigen Einsatz zu Gunsten der Agentur entsendet, frei, weiterführende Regeln zu treffen, insbesondere was die Spesen und Zulagen betrifft. Dabei gilt zu beachten, dass damit die Einsatzplanung der Agentur nicht behindert wird.

Art. 9 Verantwortlichkeit

Absatz 1 und Absatz 2 regeln die Verantwortlichkeit bei der Strafverfolgung gemäss Artikel 85 EU-Verordnung. Die primäre Strafverfolgungszuständigkeit liegt beim jeweiligen Einsatzstaat.

Da das Grenzwachtkorps (GWK) formell erst mit der erfolgten Zollgesetzrevision (voraussichtlich nicht vor Januar 2024) rechtlich nicht mehr existiert und damit auch die strafrechtliche Unterstellung des Personals des GWK unter dem Militärstrafgesetz bis zu diesem Zeitpunkt bestehen bleibt, ist es nötig, in der ViZG weiterhin die Regelung der bisherigen VZAG zu übernehmen. Nach erfolgter Revision des Zollrechts wird dieser Absatz hinfällig.

Gleichzeitig wird die Unterstellung des restlichen Personals des BAZG unter dem schweizerischen Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937²⁶ (StGB) festgehalten.

Angehörige des BAZG, die bei einem Einsatz im Ausland Opfer einer Straftat werden oder eine solche begehen, unterstehen somit dem Recht des Einsatzstaates. Lediglich wenn dieser auf die Strafverfolgung verzichtet und den Fall zur Abklärung, Beurteilung und Vollstreckung ganz oder teilweise der Schweiz abtritt, ist das StGB anwendbar. Massgebend ist hier, dass

²³ SR 172.220.111.3

²⁴ SR 172.220.111.31

²⁵ SR 172.220.111.343.3

²⁶ SR 311.0

der Begriff «Verzicht» nicht im formellen Sinn zu verstehen ist. Er ist weit auszulegen und umfasst daher beispielsweise auch das blossе Untätig werden durch die Strafverfolgungsbehörde im Einsatzstaat. Wenn der Einsatzstaat auf die Strafverfolgung verzichtet oder untätig bleibt kann der Fall daher zur Abklärung, Beurteilung und Vollstreckung ganz oder teilweise in der Schweiz erfolgen. Die Artikel 4 bis 7 StGB bzw. Artikel 10 MStG. sind massgebend für die Strafverfolgungskompetenz der Schweiz für Straftaten, die im Ausland begangen wurden.

Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit, geregelt in *Absatz 3*, richtet sich nach Artikel 84 der EU-Verordnung. Das bedeutet, dass für Schäden, die vom Personal des BAZG im Ausland verursacht werden, der Einsatzstaat haftet. Der Einsatzstaat kann vom Herkunftsstaat bei Vorsatz oder Grobfahrlässigkeit Ersatz verlangen. In diesen Fällen ist das Bundesgesetz vom 14. März 1958²⁷ über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG) anwendbar.

Absatz 4 verweist auf zwei mögliche Verfahren gemäss Artikel 25a und 71 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968²⁸ über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG). Die Aufsichtsbeschwerde kann von jedermann zu jederzeit eingereicht werden, wenn im öffentlichen Interesse ein Einschreiten gegen das BAZG erforderlich ist. Wer ein schutzwürdiges Interesse hat, kann zudem vom BAZG verlangen, dass es widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft, die Folgen widerrechtlicher Handlungen beseitigt oder die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt. Das BAZG entscheidet durch Verfügung.

Absatz 5 regelt die Meldepflicht von Grundrechtsverletzungen, die vom Personal des BAZG während Einsätzen zugunsten der Agentur festgestellt werden. Diese Regelung wurde aufgenommen, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Schengen-Aussengrenzen eine gemeinsame Grenze für den gesamten Schengen-Raum bilden und damit auch der Schweiz eine Verantwortung für die Einhaltung der Grundrechte an den Schengen-Aussengrenzen zukommt.

Absatz 6 regelt, dass wenn Mitarbeitende des BAZG während eines Einsatzes gegen die vereinbarten Einsatzregeln verstossen, einschliesslich der Grundrechte der Personen, das BAZG vom betroffenen Einsatzstaat sowie der Agentur einen Bericht einfordern kann. Grundsätzlich reicht hierfür auch schon der blossе Verdacht auf den Verstoss gegen die Einsatzregeln. Weitere interne Massnahmen, wie beispielweise die Rückholung der betroffenen Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters, die Entfernung der betroffenen Mitarbeitenden aus dem Reservepool und weitere Disziplinar-massnahmen werden anschliessend geprüft.

Die Einhaltung der Grundrechte gilt nicht nur für Einsätze der Grenzschutzexpertinnen und -experten bei einem Frontex-Einsatz, sondern gleichermassen bei allen Handlungen in der Schweiz, im Ausland und innerhalb der Agentur. Bei Frontex wurde 2011 das Amt des Grundrechtsbeauftragten geschaffen und das Konsultationsforum für Grundrechte eingesetzt. Seit 2021 unterstützen auch zwei Schweizer Expertinnen den Grundrechtsbeauftragten. Das Konsultationsforum besteht unter anderem aus internationalen Organisationen und Nicht-Regierungsorganisationen und berät Frontex in Grundrechtsfragen. Beschwerden können bei Frontex oder den Schengen-Staaten eingereicht werden.

Auch auf der strategischen Ebene setzt sich die Schweiz im Verwaltungsrat von Frontex dafür ein, dass die Grundrechte eingehalten und bei Verletzungen Massnahmen ergriffen werden.

Art. 10 Ausrüstung und Bewaffnung

Im Sinne von Artikel 82 Absatz 7 EU-Verordnung kann das Personal des BAZG, welches sich an einem Einsatz im Ausland beteiligt, seine Waffen mit sich führen, wobei der Einsatzstaat – entsprechend seinem eigenen Recht – die Verwendung bestimmter Waffen einschränken oder gar verbieten kann. Der Einsatzstaat kann aber die Verwendung bestimmter Waffen nicht gegenüber den zollrechtlichen Regelungen ausdehnen. Zum Schutz des eigenen Personals wird

²⁷ SR 170.32

²⁸ SR 172.021

festgelegt, dass die Befugnisse für den Waffeneinsatz nicht umfassender sein dürfen, als die Befugnisse für den Waffeneinsatz in der Schweiz. Kurz gesagt: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAZG dürfen im Ausland nicht weitergehende Befugnisse für die Verwendung von Zwangsmitteln erhalten, als die Befugnisse für die Verwendung von Zwangsmitteln, die sie nach nationalem Recht haben. Für die Angehörigen des BAZG sind diese in Artikel 106 ZG in Verbindung mit den Artikeln 227 und 228 Buchstaben a und b ZV festgehalten. Zudem dürfen Angehörige des BAZG beim Einsatz im Ausland nur diejenigen Befugnisse und Zwangsmittel anwenden, die sie auch im Rahmen der alltäglichen Aufgaben im BAZG haben (z. B. dürfen Mitarbeitende des BAZG im Ausland keine Waffe tragen, wenn sie dies während der Arbeit im Alltagsbetrieb nicht dürfen). Die durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAZG mitgeführten Waffen werden im Einsatzbefehl entsprechend festgelegt.

Art. 11 Arbeitszeit, Einsatzzeit, Ferien und freie Tage

Dieser Artikel umfasst im Wesentlichen die Regelung des bisherigen Artikel 9 VZAG. Er präzisiert, dass auch die Vorgaben der Agentur berücksichtigt werden müssen, was gerade für die langfristigen Entsendungen (Kat. 2) wesentlich ist. Der Artikel legt die Regeln für die Arbeits- und Einsatzzeiten, die Ferien und freien Tage fest. Im Grundsatz gilt, dass sich die Arbeitszeit nach den Bedürfnissen des Einsatzes oder den Vorgaben der Agentur richtet. Als Einsatzzeit gilt die Zeit, während derer sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht am angestammten Arbeitsplatz in der Schweiz befinden. Dazu gehören insbesondere die Briefing-Tage, sei es innerhalb des BAZG oder auch im Ausland, die Pack-Tage, die zusätzlichen freien Tage sowie die Zeit vom Beginn bis zum Ende des Einsatzes, zu der auch die Reisezeit gehört.

Für jeden vierwöchigen Einsatz gewährt das BAZG einen freien Tag, um damit die während dieser Zeit anfallenden Feiertage auch am Einsatzort zu kompensieren. Für die offiziellen schweizerischen Feiertage, die auf einen Werktag fallen und die auf der jährlich aktualisierten Liste des Eidgenössischen Personalamtes (EPA) mit der Bezeichnung «freie Tage» aufgeführt sind, werden zusätzliche freie Tage gewährt. Die im BAZG bestehenden Ferien- und Arbeitszeitsaldi sind vor dem Einsatz nach Möglichkeit abzubauen. Ist dies aus betrieblichen Gründen nicht möglich, werden die Guthaben eingefroren und nach der Reintegration ins BAZG wieder gutgeschrieben.

Da die Mitarbeitenden des BAZG für die Teilnahme an einem Einsatz aus dem regulären Schichtbetrieb genommen werden und nach Abschluss in diesen wieder eingegliedert werden müssen, ist es zudem notwendig, dass sämtliche freien Tagen im Rahmen des Einsatzes kompensiert und abgegolten werden können. Gestützt auf die vorangehenden Erklärungen besteht für allfällige Mehrarbeit, Überzeit oder Sonntags- und Nachtarbeit nach Abschluss des Einsatzes kein Anspruch auf Zeitkompensation oder Vergütung. Allfällige Ansprüche werden durch die in *Artikel 14* festgelegte Einsatzzulage mitentschädigt.

Vorgaben der Agentur sowie abweichende Regelungen für längerfristige Einsätze von zwei Jahren oder mehr bleiben vorbehalten.

Bei allen Einsätzen im Ausland und in internationalen Organisationen ist unabhängig von der Einsatzdauer die Rückkehr zum BAZG im Rahmen des vor dem Einsatz geltenden Besitzstandes gewährleistet.

Art. 12 Ferienreisen und Reisekosten

Das im Ausland eingesetzte Personal, dies gilt für Einsätze im Rahmen der Agentur sowie auch für die Dokumentenberaterinnen und -berater, hat Anspruch auf zwei Ferienreisen pro Jahr, für welche der Flug finanziert wird. Können oder wollen diese durch die Mitarbeitenden nicht bezogen werden, ist eine Kumulation nicht möglich und der Anspruch verfällt. Im Grundsatz gilt hier, dass die Reise direkt zwischen dem Ort, wo der Mitarbeitende im Einsatz steht oder wohnt, und der Schweiz zu erfolgen hat oder zwischen dem Einsatzort und der gewünschten Feriendestination, wobei die Kosten in diesem Fall nicht über diejenigen einer Reise in die Schweiz liegen sollten. Die Details sind in den Artikeln 45-47 VBPV geregelt. Es soll, wenn

möglich das kostengünstigste Angebot gewählt werden. Möglich ist auch eine Reise mit privaten Verkehrsmitteln. Stehen aber kostenlose Transportmöglichkeiten zur Verfügung oder wird die Reise durch Dritte übernommen, übernimmt das BAZG keine Kosten. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn die Agentur die Kosten für die Reisen übernimmt.

Art. 13 Urlaub und Urlaubsreisen

Die Regelungen für den Bezug von Urlaub werden gemäss Artikel 40 Absatz 3 VBPV angewendet. Der Urlaub kann für die Dauer der Reise, jedoch um höchstens vier Tage, verlängert werden (*Abs. 1*) bei Ereignissen wie Heirat, Geburt eines eigenen Kindes, bei Erkrankung eines Familienmitglieds oder eines Lebenspartners oder bei Tod enger Angehöriger. Der Urlaub soll gewährt werden, wenn es die betrieblichen Bedürfnisse erlauben. Es gelten die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und Gleichbehandlung. Das BAZG kann die Reisekosten übernehmen, wenn es sich um Fälle nach Artikel 40 Absatz 3 Buchstaben a,e und g VBPV handelt (*Abs. 2*).

Art. 14 Einsatzzulage

Artikel 14 regelt die Einsatzzulage. Demnach bezahlt das BAZG für die gesamte Einsatzdauer eine Einsatzzulage von 60 Franken pro Tag, an welchem der oder die Mitarbeitende im Einsatz ist. Diese Einsatzzulage dient der Abgeltung der besonderen Bedingungen, die Einsätze im Ausland vom Personal erfordern. Dazu gehört zum Beispiel die permanente Verfügbarkeit, erhöhte Risiken wegen Krankheit oder Kriminalität, Distanz zur Familie oder sonstiger persönlicher Entbehrungen aber auch der materielle Ausgleich für die mit dem Einsatz direkt verbundenen Mehrkosten. Im Gegenzug erhalten die Mitarbeitenden keine zusätzlichen Auszahlungen wegen Sonntags-, Nacht- und Schichtarbeit sowie Pikettdienst. Ebenfalls ausgeschlossen ist die Abgeltung durch Zeitgutschriften.

Bei längerfristigen Einsätzen für die Agentur wird die Einsatzzulage direkt durch die Agentur bezahlt. Bei solchen Einsätzen oder wenn die Auslagen sonst durch Dritte übernommen werden, besteht ebenfalls kein Anspruch auf Auszahlung durch das BAZG. Sollte die Einsatzzulage unter der üblichen Zulage des BAZG sein oder die Umstände mehr erfordern, kann das BAZG aber jederzeit selber entscheiden, im Einzelfall die Einsatzzulage zu erhöhen.

Art. 15 Kosten für Mahlzeiten und Übernachtungen

Die Vergütung für Mahlzeiten und Übernachtungen richtet sich sinngemäss nach den vom EDA gestützt auf Artikel 67 VBPV-EDA festgesetzten Vergütungen. Die Mahlzeitenzulage wird grundsätzlich immer gewährt, ausser der/die Mitarbeitende ist in den Ferien ausserhalb des Einsatzorts. Für Mahlzeiten ausserhalb des Arbeits- oder Wohnortes wird der/die Mitarbeitende mittels Mahlzeitenpauschale entschädigt. Es handelt sich dabei um einen Richtwert und nicht um die effektiven Kosten. Die Mahlzeitenpauschalen sind in Franken definiert (20 % für das Frühstück, je 40 % für die Hauptmahlzeiten).

Das BAZG kann für die Mahlzeiten alternativ auch ein Taggeld ausrichten, das den ortsüblichen Kosten entspricht. Sie kann es nach 60 Tagen Einsatz kürzen (*Abs. 2*). Dies ist der Fall, wenn sich aufgrund der langen Einsatzdauer die wiederkehrenden Mahlzeitenkosten verringern (infolge Selbstverpflegung) und eine Reduktion als gerechtfertigt erscheint.

Ebenfalls kann sie die tatsächlichen Kosten für eine zweckmässige ortsübliche Unterkunft vergüten (*Abs. 2*). Grundsätzlich werden aber die Unterkunft durch die Agentur oder bei den Dokumentenberaterinnen und -beratern durch das EDA übernommen. Dennoch könnte es Einzelfallweise notwendig sein, zum Beispiel aufgrund einer kurzfristigen Umbuchung oder Planänderung, eine Unterkunft zu organisieren.

Gemäss *Absatz 4* gilt analog zu den Einsatzzulagen (*Art. 14*), dass die jeweiligen Kosten für Mahlzeiten und Übernachtungen nicht übernommen werden, wenn eine kostenlose Verpflegung oder Übernachtungsmöglichkeit zur Verfügung steht oder die Kosten von Dritten über-

nommen werden. Dabei wird der Standard für die Übernachtungsmöglichkeit am durchschnittlichen Standard vor Ort gemessen. So werden zum Beispiel die Unterkünfte für die Dokumentenberaterinnen und -beratern gemäss der Vereinbarung zwischen dem EDA, dem SEM und dem BAZG durch das EDA bezahlt.

Art. 16 Kosten für den Transport persönlicher Effekten

Für Mitarbeitende des BAZG, welche für längere Zeit in den Einsatz gehen, übernimmt das BAZG die Kosten sowie die Organisation des Transports. Art und Umfang des Transports werden durch das BAZG in einer internen Weisung festgelegt. Diese Regelung gilt insbesondere für die Dokumentenberaterinnen und -beratern, welche für bis zu vier Jahre ins Ausland ziehen. Je nach Einsatzart kann diese Bestimmung jedoch auch für die Mitarbeitenden des BAZG zur Anwendung gelangen, welche in einen längerfristigen Einsatz im Rahmen der Agentur gehen. Dabei sind der Einsatzort, die Einsatzart und die Einsatzdauer zu berücksichtigen.

Art. 17 Versicherung

Die Einsätze im Rahmen der ViZG können naturgemäss unter erschwerten Bedingungen erfolgen. Aus diesem Grund rechtfertigt sich der Abschluss einer Zusatzversicherung, welche über die üblichen Versicherungsleistungen sowie die Krankenversicherung des Personals hinausgehen kann. Gemäss *Artikel 17* setzt das BAZG im Einvernehmen mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung allfällige angemessene Leistungen des Bundes für die Risiken der Bergung, Repatriierung, Heilungskosten, Invalidität und des Todes fest. Es gilt, dass während eines Einsatzes im Rahmen dieser Verordnung, die Mitarbeitenden weiterhin gegen Berufs- und Nichtberufsunfall bei der SUVA versichert sind. Die Leistungen des Bundes sind ergänzend zu den gesetzlichen Leistungen, die über die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA) sowie die Krankenversicherung des Personals hinausgehen, insbesondere zu den aufgrund des Bundesgesetzes vom 20. März 1981²⁹ über die Unfallversicherung (UVG) und des Bundesgesetzes vom 18. März 1994³⁰ über die Krankenversicherung (KVG) erbrachten Leistungen. Die Versicherungsdeckung des Bundes gilt nur für Vorfälle während eines solchen Einsatzes.

Bei den Risiken Bergung, Repatriierung und Heilungskosten werden im Schadenfall die Artikel 19 (Reise- und Bergungskosten) bzw. 16 (Heilbehandlung) und 17 (ambulante oder stationäre Behandlung) des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992³¹ über die Militärversicherung (MVG) analog verwendet. Damit übernimmt der Bund in diesen Bereichen die effektiven Kosten.

Bei einem Todesfall wird eine Bestattungsentschädigung analog Artikel 60 MVG ausgerichtet (10 % des höchstversicherten Jahresverdienstes).

Art. 18 Berufsunfälle und -krankheiten

Auf Bundesebene ist eine Regelung zum Berufsunfall in Artikel 63 BPV i. V. m. Artikel 26 VBPV bereits vorgesehen. Diese sieht bei Körperverletzung, Invalidität und Tod Leistungen des Arbeitgebers ergänzend zu denjenigen der Sozialversicherungen vor, wenn der massgebende Verdienst gemäss Artikel 26 VBPV nicht gedeckt ist. Eine differenzierte Regelung im Rahmen dieser Verordnung ist nicht notwendig, weshalb für den Ersatz des Versorgerschadens allgemeines Bundespersonalrecht gilt.

Hingegen soll mit der vorliegenden Bestimmung der aus der beruflichen Tätigkeit resultierenden besonderen Gefährdung des im Ausland eingesetzten Personals auch in der Freizeit Rechnung getragen werden. Da im Ausland besondere Verhältnisse und Umstände vorherrschen, wird in *Artikel 18* konkretisiert, was als Berufsunfälle im Ausland gilt. So gelten hier einerseits Unfälle, welche direkt im Zusammenhang mit der Funktion stehen, zum Beispiel,

²⁹ SR 832.20

³⁰ SR 832.10

³¹ SR 833.1

wenn der oder die Mitarbeitende während einer Kontrolle angegriffen wird. Es kann sich aber auch um Ereignisse, welche im Zusammenhang mit Kriegshandlungen, Revolutionen oder sonstigen Unruhen stehen, handeln. Krankheiten, welche auf mangelnde hygienische Verhältnisse oder sonstigen besonderen Verhältnissen am Arbeitsort entstehen, werden einem Berufsunfall gleichgestellt. Es kann dies zum Beispiel eine Krankheit wegen verseuchtem Trinkwasser oder eine tropische Krankheit wie Malaria aufgrund der geographischen Verhältnisse sein.

Als einem Berufsunfall gleichzustellende Berufskrankheit bei dem im Ausland eingesetzten schweizerischen Personal gelten insbesondere Krankheiten wegen unhygienischer oder besonderer Verhältnisse am Einsatzort (*Abs. 2*).

Art. 19 Gesundheitsschutz

Die Mitarbeitenden des BAZG sind während eines Einsatzes besonderen gesundheitlichen Risiken ausgesetzt. Um die Gesundheit der Angehörigen des Mitarbeiterpools zu schützen und zu verbessern und die physische und psychische Gesundheit zu gewährleisten, sollen die Angehörigen des BAZG beim Eintritt in den Mitarbeiterpool auf ihre gesundheitliche Eignung geprüft und je nach Einsatz in regelmässigen Abständen erneut überprüft werden. Als mögliche Massnahme gilt beispielsweise die Überprüfung und Sicherstellung des erforderlichen Impfschutzes, welcher je nach Einsatzgebiet verstärkt werden kann. Unabhängig von dieser Prüfung und je nachdem wie lange der Auslandseinsatz gedauert hat, kann im Anschluss an die Beendigung des Auslandseinsatzes eine Rückkehruntersuchung stattfinden, welche unabhängig von den erwähnten Intervallen der Gesundheitsüberprüfungen durchgeführt werden soll. Mit *Artikel 19* verpflichtet sich das BAZG dazu, entsprechende Massnahmen zu ergreifen, um den Gesundheitsschutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAZG zu wahren und zu verbessern sowie um deren physische und psychische Gesundheit zu gewährleisten. Dieser Artikel orientiert sich an Artikel 32 BPG und Artikel 10a BPV. Auf Grundlage der Vorgaben des EPA stellt das BAZG sicher, dass entsprechende Massnahmen getroffen werden.

Die Mitarbeitenden des BAZG sind auch bei Auslandseinsätzen eigenverantwortlich und setzen sich aktiv für die Erhaltung ihrer Gesundheit ein.

Art. 20 Unterstützung in Verfahren

Sollte eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter des BAZG während einem Einsatz der Agentur in ein Zivil-, Verwaltungs- oder Strafverfahren verwickelt werden, so kann das BAZG in Ausnahmefällen rechtliche und finanzielle Unterstützung leisten. Es unterstützt das betroffene Personal namentlich bei der Vermittlung einer anwaltlichen Vertretung im Ausland. Die Entschädigung von Verfahrens- und Parteikosten richtet sich nach Artikel 77 BPV.

Das BAZG prüft die konkreten und individuellen Umstände, die eine rechtliche und finanzielle Unterstützungsleistung zur Folge haben können. Ein Anspruch auf Leistungen besteht nicht. Es wird im Einzelfall entschieden.

4. Abschnitt: Einsatz von ausländischem Personal in der Schweiz

Art. 21 Allgemeines

Nach *Absatz 1* ist ausländisches Personal während des Einsatzes dem BAZG einsatzunterstellt und leistet den Dienst grundsätzlich in gemeinsamen Teams mit dem Personal des BAZG. Dabei haben die ausländischen Expertinnen und Experten den Weisungen der zuständigen Einsatzoffiziere, die ihnen bezüglich ihres fachlichen Einsatzes anordnungsbefugt sind, Folge zu leisten. Die Einsatzmittel und die Einsatzregeln werden durch das BAZG mit der Agentur und den Herkunftsmitgliedstaaten gemeinsam bestimmt (*Abs. 2*).

Nach *Absatz 3* kann das ausländische Personal nur unter der Leitung der einsatzführenden Stelle und in Anwesenheit von Schweizer Personal hoheitlich tätig werden. Ausländisches Personal ist somit nicht zur selbstständigen Durchführung von Grenzkontrollen befugt. Liegen begründete Fälle vor, können dem ausländischen Personal die Befugnisse entzogen werden. Mit

dem Herkunftsstaat oder der Agentur ist entsprechend Rücksprache zu nehmen über den Fortgang des Einsatzes und mögliche weitere Massnahmen (vgl. *Art. 22*).

Die ausländischen Expertinnen und Experten tragen grundsätzlich ihre nationale Uniform. Die ausländischen Expertinnen und Experten, die von der Agentur selber angestellt sind, tragen grundsätzlich die Uniform von Frontex. Aus Sicherheitsgründen sollen Ausnahmen möglich sein (Abs. 5).

Art. 22 Arbeitsverhältnis und Disziplinarwesen

Das ausländische Personal wird nicht über einen Sonderstatus verfügen. Es ist insbesondere nicht vorgesehen, dass diese Personen diplomatische Immunität geniessen. Die ausländischen Expertinnen und Experten haben daher die Pflicht, die schweizerische Rechtsordnung zu achten.

In Bezug auf ihr Dienst- oder Anstellungsverhältnis sowie in disziplinarrechtlicher Hinsicht bleiben die ausländischen Expertinnen und Experten ihren jeweiligen nationalen Vorschriften unterworfen. Das BAZG hat keine Disziplinargewalt über das sich in der Schweiz im Einsatz befindende ausländische Personal. In begründeten Fällen und damit insbesondere in Situationen, in welchen die Fortsetzung des Einsatzes in gemeinsamen Teams als nicht zumutbar erscheint, kann das BAZG die den ausländischen Expertinnen und Experten zugewiesenen Einsatzbefugnisse gestützt auf *Artikel 21 Absatz 4* entziehen.

Art. 23 Ausrüstung und Bewaffung

Ausländische Expertinnen und Experten, welche mit schweizerischen Expertinnen und Experten an gemeinsamen Einsätzen an den Aussengrenzen der Schweiz teilnehmen, haben grundsätzlich den gleichen Dienst zu verrichten wie das schweizerische Personal. Aus diesem Grund kann das ausländische Personal im Grundsatz die gleiche Ausrüstung und Bewaffung mitführen, welche durch das Personal des BAZG nach Artikel 227-232 ZV verwendet werden kann. Die Voraussetzungen für den Schusswaffengebrauch und für den Einsatz von anderen Selbstverteidigungs- und Zwangsmitteln sollen hingegen je nach Einsatz und daher im Einzelfall festgelegt werden. Dabei gelten im Grundsatz die Regeln über den Einsatz von Waffen und Zwangsmitteln nach Artikel 229-232 ZV. Wie bereits unter Artikel 5 erwähnt, erfolgen die Einsätze der Agentur an den Flughäfen der Schweiz ohne Schusswaffen.

Art. 24 Zugriffe des ausländischen Personals

Diese Bestimmung übernimmt im Wesentlichen die Regelung von Artikel 25 der geltenden VZAG. Weil die Zugriffe der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausländischer Behörden und der Agentur auch besonders schützenswerte Personendaten betreffen können, sollen die Zugriffe im formellen Gesetz geregelt werden (vgl. Ziff. 5.1 der Botschaft des Bundesrates vom 26. August 2020). Im Rahmen der Revision des Zollrechts wird auch die Datenbearbeitung im BAZG überarbeitet. Deswegen soll im neuen Gesetz über den allgemeinen Teil der Abgabenerhebung und die Kontrolle des grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehrs durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG-Vollzugsaufgabengesetz, BAZG-VG) ein Artikel aufgenommen werden, welcher die Zugriffe der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausländischer Behörden und von Frontex regelt. Folglich soll der vorliegende Artikel nach Inkrafttreten des BAZG-VG im Zuge der entsprechenden Verordnungsanpassungen aufgehoben werden.

Absatz 1 regelt, dass bei Einsätzen an den Aussengrenzen der Schweiz ausländische Expertinnen und Experten, einschliesslich die in die Schweiz entsandten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Frontex, grundsätzlich den gleichen Dienst zu verrichten haben wie die Angehörigen des BAZG. Aus diesem Grund ist es notwendig, dass das ausländische Personal im Grundsatz über die gleichen Zugriffsrechte auf das Informationssystem des BAZG verfügt wie

die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAZG, die für die entsprechenden Aufgaben eingesetzt werden. Das dürfte in den meisten Fällen das Aufgabenprofil «*Personenkontrollen*» sein. Die Zugriffsrechte sollen jedoch nur soweit gehen, wie es die Aufgabenerfüllung bedingt.

In Absatz 2 geht es um den Schutz von Personendaten. Um Personendaten gegen unerlaubte Zugriffe sowie gegen unerlaubte Bearbeitungen zu schützen, erhalten ausländische Expertinnen und Experten nur unter der Leitung von schweizerischem Personal Zugriff auf Personendaten (vgl. auch Art. 82 Abs. 4 EU-Verordnung).

Damit das ausländische Personal, welches unter der Leitung des BAZG an den Schengen-Aussengrenzen der Schweiz (aktuell an den Flughäfen Basel und Genf) eingesetzt wird, seine Aufgaben wahrnehmen kann, regelt Absatz 3, dass sie wie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAZG behandelt werden müssen, wenn sie auf die jeweiligen Datenbankabfragen zugreifen. Zu denken ist hier beispielsweise an einen Einsatz in der ersten Kontrolllinie, wo die Einreisevoraussetzungen geprüft werden. Dazu ist es u. a. notwendig, zu prüfen, ob gegen die kontrollierte Person beispielsweise ein Einreiseverbot für die Schweiz besteht. Einreiseverbote sind entweder in der Fahndungsdatenbank RIPOL oder im Schengener Informationssystem SIS ausgeschrieben. Sollte ein Treffer erfolgen, wird die weitergehende Kontrolle der betroffenen Person in der zweiten Kontrolllinie von einer zuständigen Mitarbeiterin oder einem zuständigen Mitarbeiter des BAZG durchgeführt. Ein weiteres Beispiel ist der Einsatz einer ausländischen Person als Dokumentenspezialistin oder -spezialist. Damit diese Person ihre Aufgabe wahrnehmen kann, muss sie auf die Dokumentendatenbanken FADO und ARKILA zugreifen können.

Art. 25 Verantwortlichkeit

Da das GWK formell erst mit der erfolgten Zollgesetzrevision (voraussichtlich nicht vor Januar 2024) rechtlich nicht mehr existiert und damit auch die sinngemässe strafrechtliche Unterstellung des ausländischen Personals, das während eines Einsatzes eine Straftat begeht, unter dem Militärstrafgesetz bis zu diesem Zeitpunkt bestehen bleibt, ist es nötig, in der ViZG weiterhin die Regelung der bisherigen VZAG zu übernehmen. Nach erfolgter Revision des Zollrechts wird dieser Absatz hinfällig.

Gleichzeitig wird die Unterstellung des restlichen ausländischen Personals unter dem StGB festgehalten.

Die strafrechtliche Verantwortung ist so geregelt, dass die abgestellten ausländischen Expertinnen und Experten in Bezug auf Straftaten, die während eines Einsatzes gegen sie oder von ihnen begangen werden, wie Angehörige des BAZG behandelt werden. Aus diesem Grund ist das schweizerische Strafgesetzbuch auch auf ausländisches Personal anwendbar.

Die zivilrechtliche Haftung ist so geregelt, dass bei einem Einsatz von Teammitgliedern in einem Einsatzstaat, dieser entsprechend seinen nationalen Rechtsvorschriften für die von diesen während ihres Einsatzes verursachten Schäden haftet. Deshalb ist auf Schäden, die von ausländischem Personal verursacht werden, das Verantwortlichkeitsgesetz anwendbar.

Sind Amtshandlungen von ausländischem Personal betroffen, kommen die Verfahren nach Artikel 25a sowie Artikel 71 VwVG zur Anwendung. Demgemäss entscheidet das BAZG durch Verfügung.

Bei Vorfällen im Zusammenhang mit Einsätzen von ausländischem Personal oder von Personal der Agentur, insbesondere bei Verstössen gegen die Einsatzregeln, informiert das BAZG die Agentur. Handelt es sich um Grundrechtsverletzungen durch ausländisches Personal wird der Einsatz der betreffenden Person sofort beendet und der Agentur Bericht erstattet sowie weitere erforderliche Massnahmen getroffen (z. B. strafrechtliche Anzeige).

5. Abschnitt: Einsatz von Dokumentenberaterinnen und -beratern

Art. 26 Einsatz von Dokumentenberaterinnen und -beratern

Der Einsatz von Dokumentenberaterinnen und -beratern wird auf Grundlage einer Vereinbarung zwischen dem SEM, dem EDA und dem BAZG geregelt (*Abs. 1*). Eine solche Vereinbarung wurde bereits im Jahr 2012 unterzeichnet. Die Vereinbarung beinhaltet spezifische Regelungen über die Finanzierungs- und Einsatzmodalitäten.

Für die Dokumentenberaterinnen und -berater gelten die Bestimmungen für das schweizerische Personal im Ausland gemäss Abschnitt 3 dieser Verordnung uneingeschränkt. Ausführliche operative Einsatz- und arbeitsrechtlichen Regelungen kann das BAZG in internen Weisungen präzisieren oder in individuellen Vereinbarungen regeln.

6. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 27 Aufhebung eines anderen Erlasses

Mit dieser Bestimmung wird die VZAG aufgehoben.

Art. 28 Übergangsbestimmung

Für Einsätze die vor dem Inkrafttreten nach Artikel 29 begonnen haben, bleibt die VZAG in der Fassung vom 15. August 2018 anwendbar³².

Art. 29 Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt gleichzeitig mit den Änderungen vom 1. Oktober 2021 des Ausländer- und Integrationsgesetzes, des Zollgesetzes und des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin in Kraft.

3.2 VVWAL

Art. 1 Allgemeine Bestimmung

Zu Absatz 1

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung aufgrund des neuen zweiten Absatzes. Die geltende Regelung von Artikel 1 wird neu in Absatz 1 geregelt.

Zu Absatz 2

Artikel 71 Absatz 2 E-AIG ermöglicht es dem EJPD, in technischen und operativen Belangen mit der Agentur zusammenzuarbeiten, namentlich bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten in den Bereichen Rückkehr, Identifizierung von Drittstaatsangehörigen, Beschaffung von Reisedokumenten, Organisation und Koordinierung von Rückkehraktionen sowie der Unterstützung bei der freiwilligen Rückkehr (vgl. Art. 48 Abs. 1 Bst. a Ziff. i-iii der EU-Verordnung). Gestützt auf Absatz 2 soll diese Kompetenz für die Zusammenarbeit mit der Agentur in diesen Bereichen an das SEM übertragen werden. Dies ist sinnvoll, da es sich um technische und operative Belange handelt, welche in die Kompetenz des SEM fallen. Diese Bestimmung enthält eine nicht abschliessende Aufzählung und umfasst somit auch die neuen Aufgaben der Agentur. Dazu gehören unter anderem die Unterstützung durch die Agentur bei der Identifikation und Papierbeschaffung (vgl. Art. 48 Abs. 1 Bst. a Ziff. i und ii EU-Verordnung).

Art. 15b Zuständigkeiten

Zu Absatz 1 Erster und zweiter Satz

³² AS 2018 3119

Es werden lediglich redaktionelle Änderungen vorgenommen: Der Begriff «der für die Überwachung der Schengen-Aussengrenze zuständigen Agentur der Europäischen Union» wird durch den Begriff «Agentur» ersetzt. Die übrigen Änderungen sind rein redaktioneller Natur und haben zum Ziel, den Wortlaut dieser Bestimmung zu vereinfachen.

Zu Absatz 1 Buchstabe b

Die Anpassung von Absatz 1 Buchstabe b trägt dem erweiterten Mandat der Agentur im Rückkehrbereich Rechnung (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 26. August 2020, Ziff. 3). Da die entsprechenden Aufgaben des SEM neben internationalen Rückführungseinsätzen auch weitere Aufgaben im Bereich Rückkehr betreffen (vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 1 Abs. 2 E-VVWAL), soll neu der Begriff «Rückkehr» verwendet werden.

Zu Absatz 2

Die Agentur finanziert ganz oder teilweise, wie bereits heute, gewisse Rückkehraktionen aus ihrem Haushalt (Art. 50 Abs. 8 EU-Verordnung). Entsprechende Vergütungen der Agentur an die Schengen-Staaten werden durch schriftliche Vereinbarungen, sog. Finanzhilfevereinbarungen («Grant Agreements»), geregelt. Aus schweizerischer Sicht handelt es sich dabei um völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite im Sinne von Artikel 7a Absatz 3 Buchstaben b und c des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997³³ (RVOG), die das SEM selbstständig abschliessen kann (vgl. Art. 48a Abs. 1 RVOG i.V.m. Art. 71a Abs. 2 AIG und Art. 15b Abs. 2 VVWAL). Entsprechende Finanzhilfevereinbarungen mit der Agentur bilden auch die Grundlage für die Rückvergütung bestimmter Kosten durch die Agentur: Solche werden z. B. im Zusammenhang mit der Organisation von EU-Sammelflügen vergütet. Deshalb soll aus Gründen der Klarheit neu auch die Durchführung von internationalen Flügen in die Heimat- und Herkunftsstaaten von ausländischen Personen, die das SEM bereits heute durchführen kann (Art. 5 VVWAL), explizit erwähnt werden. Ebenfalls soll die Einschränkung auf Absatz 1 Buchstabe b aufgehoben werden, weil namentlich solche Rückvergütungen im Zusammenhang mit EU-Sammelflügen nicht unter diesen Buchstaben fallen.

Das SEM kann zudem wie bis anhin weitere Vereinbarungen im Hinblick auf die Entsendung von Schweizer Rückkehrspezialistinnen und -spezialisten, Rückkehrbeobachterinnen und -beobachtern sowie polizeilichen Begleitpersonen mit der Agentur abschliessen, sofern sie lediglich technische und administrative Fragen regeln oder dem Vollzug der EU-Verordnung dienen. Je nach Entwicklung der Zusammenarbeit mit der Agentur im Rückkehrbereich könnten in Zukunft auf operativer Ebene weitere Vereinbarungen notwendig sein. Absatz 2 soll dahingehend konkretisiert werden, dass es sich auch bei diesen «anderen Vereinbarungen» um völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite (i. S. von Art. 48a RVOG) handelt.

Ferner soll die Formulierung «Schweizer Rückkehrspezialistinnen und -spezialisten, Rückkehrbeobachterinnen und -beobachter und polizeiliche Begleitpersonen» durch «schweizerisches Personal, namentlich Rückkehrspezialistinnen und -spezialisten, Rückkehrbeobachterinnen und -beobachter und polizeiliche Begleitpersonen» ersetzt werden, weil die genannten Berufsgattungen nicht abschliessend sind (vgl. Erläuterungen zu Art. 15b^{bis} Abs. 2 E-VVWAL)

Art. 15b^{bis} Einsätze im Ausland

Zu Absatz 1

(Vgl. zu den Personenkategorien der Agentur die Erläuterungen zu Art. 4 ViZG, Ziff. 3.1).

Aufgrund der neuen Personalkategorien gemäss Artikel 54 Absatz 1 Buchstaben a-d EU-Verordnung ist die Bezeichnung «Pool» für Rückkehrspezialistinnen und -spezialisten und polizeiliche Begleitpersonen nicht mehr korrekt. Neu gehören diese Personen zur ständigen Reserve der Agentur, deren Bestand gesichert sein muss.

³³ SR 172.010

Zu Absatz 2

Die Regelung des bisherigen Absatzes 2 wird in modifizierter Form in Absatz 4 übernommen (vgl. die Ausführungen dazu unten). Neu sollen in Absatz 2 die zu entsendenden Berufskategorien festgelegt werden. Im Rückkehrbereich sind dies namentlich Rückkehrspezialistinnen und -spezialisten des SEM, polizeiliche Begleitpersonen der Kantone sowie Rückkehrbeobachterinnen und -beobachter. Diese Berufskategorien sind jedoch nicht abschliessend. Gemäss der Ausgestaltung der Profile durch die Agentur sind auch Entsendungen u. a. von kantonalen Rückkehrberaterinnen und -beratern, Spezialistinnen und Spezialisten für Rückkehrverwaltungssysteme oder Polizisten für die Bodenorganisation an Flughäfen zur Vorbereitung von Rückführungen möglich.

Zu Absatz 3

Dieser Absatz regelt die Einsatzmodalitäten des von der Schweiz bereitgestellten Personals im Ausland. Neu werden im Rückkehrbereich Personen für lang- und kurzfristige Einsätze benötigt – nicht hingegen für Soforteinsätze, welche lediglich zu Grenzsicherungszwecken eingesetzt werden (Art. 58 Abs. 1). Entsprechend nennt Absatz 3 nur lang- und kurzfristige Einsätze im Sinne von Artikel 56 und Artikel 57 EU-Verordnung. Ein langfristiger Einsatz dauert 24 Monate. Er kann mit der Zustimmung des Herkunftsmitgliedstaates um weitere 24 Monate verlängert werden. Ein kurzfristiger Einsatz dauert zwischen 30 Tagen und vier Monaten pro Kalenderjahr (Art. 56 Abs. 1 EU-Verordnung). Die Anzahl kurzfristiger Einsätze, die ein Staat leisten muss, bezieht sich für die Agentur aktuell auf viermonatige Einsätze. Über die konkrete Dauer der kurzfristigen Einsätze entscheidet der Herkunftsmitgliedstaat grundsätzlich selbst (vgl. Art. 57 Abs. 10 EU-Verordnung). Wenn beispielsweise vier verschiedene Personen während je einem Monat entsendet werden, wäre gemäss Berechnungsgrundlage der Agentur ein kurzfristiger Einsatz absolviert. Leistet ein Staat einen Einsatz, der weniger als vier Monate dauert, müssen die restlichen Tage im Rahmen eines weiteren Einsatzes geleistet werden. Die Rückkehrbeobachterinnen und -beobachter gehören nicht zur ständigen Reserve und fallen deshalb nicht unter die Personenkategorien der kurz- und langfristigen Einsätze. Sie bilden gemäss Artikel 51 EU-Verordnung eine eigenständige Reserve. Aus diesem Grund sind sie von Absatz 3 ausgenommen.

Zu Absatz 4

Neu soll die Agentur mit genügend Personal ausgestattet werden, damit sie ihre Aufgaben besser wahrnehmen kann (vgl. hierzu die Ausführungen zu Art. 4 ViZG, Ziff. 3.1). Die Einsätze von Rückkehrbeobachterinnen und -beobachtern können wie bis anhin abgelehnt werden, wenn eine Ausnahmesituation besteht, welche die Erledigung nationaler Aufgaben erheblich beeinträchtigt (Art. 51 Abs. 3 EU-Verordnung). Bei den kurzfristigen Einsätzen kann die Anzahl der Einsätze reduziert werden, wenn die Risikoanalyse oder eine Schwachstellenbeurteilung ergeben hat, dass die Erledigung der nationalen Aufgaben des betreffenden Staates erheblich beeinträchtigt ist (Art. 57 Abs. 9 EU-Verordnung). Die Schweiz wäre in diesem Fall verpflichtet, über die entsprechende Situation Bericht zu erstatten. Bei den langfristigen Einsätzen, welche durch die EU-Verordnung neu eingeführt werden, sieht die EU-Verordnung keine Möglichkeit vor, einen solchen Einsatz abzulehnen (vgl. Art. 56 EU-Verordnung). Entsprechend verweist Absatz 4 im Vergleich zum bisherigen Absatz 2 nur auf die Artikel 51 Absatz 3 und Artikel 57 Absatz 9 der EU-Verordnung.

Art. 15c Abs. 1

Zu Absatz 1

Der Verweis auf die EU-Verordnung wurde konkretisiert: Die Schulungen durch die Agentur sind in Artikel 62 EU-Verordnung geregelt. Zudem wurde die EU-Verordnungsnummer angepasst.

Art. 15d Polizeiliche Begleitpersonen der Kantone

Zu Absatz 1

Da in Artikel 71a Absatz 1 E-AIG neu eine explizite Regelung aufgenommen werden soll, wonach das SEM sowie die Kantone für internationale Rückführungseinsätze das notwendige Personal zur Verfügung stellen, ist der Verweis auf die Vereinbarungen gemäss Artikel 71a Absatz 3 nicht mehr notwendig. Das EJPD schliesst mit den Kantonen weiterhin eine Vereinbarung über die Modalitäten des Personaleinsatzes ab (Art. 71a Abs. 3 AIG).

Zu Absatz 2

(Unverändert)

Zu Absatz 2^{bis}

Die Agentur ist nicht nur für die Aus- und Weiterbildung der Rückkehrspezialistinnen- und Rückkehrspezialisten des SEM zuständig, sondern auch für die Aus- und Weiterbildung der polizeilichen Begleitpersonen der Kantone (Art. 62 EU-Verordnung). Dies soll neu ausdrücklich auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Zu den Absätzen 3 bis 5

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Übernahme und Umsetzung der revidierten EU-Verordnung, welche vom 13. Dezember 2019 bis zum 27. März 2020 dauerte, wurde die geltende Höhe der Abgeltung der Kantone für kurz- und langfristige Einsätze von 300 Franken pro Tag für polizeiliche Begleitpersonen und 400 Franken pro Tag für Equipenleiterinnen und -leiter seitens der Kantone als zu niedrig erachtet.

Die Höhe der Abgeltung und die Abgeltungsmodalitäten waren deshalb Gegenstand von Gesprächen zwischen dem SEM und der KKJPD. Das SEM und die KKJPD sind sich einig, dass die Aufwandentschädigung für die Kantone weiterhin durch Pauschalbeträge erfolgen soll. Auf der Grundlage der Berechnung der KKJPD von Lohnkosten von Polizisten soll der Bund für polizeiliche Begleitpersonen sowie Equipenleiterinnen und -leiter an internationalen Rückführungseinsätzen pauschal 600 Franken pro Tag vergüten. Er trägt damit auch dem spezifischen Charakter dieser internationalen Einsätze als Verbundsaufgabe Rechnung. Die Pauschale gilt sowohl für kurz- wie auch für langfristige Einsätze. Bei kurzfristigen Einsätzen vergütet der Bund den Kantonen 600 Franken pro Tag für die gesamte Einsatzdauer. Bei einem zweimonatigen Einsatz von 60 Tagen bedeutet dies, dass der Bund 600 Franken für insgesamt 60 Tage vergütet, einschliesslich Wochenenden und allfälliger freier Tage (Abs. 3). Dies entspricht der bereits heute bestehenden Praxis. Bei langfristigen Einsätzen hingegen werden nur die effektiv geleisteten Arbeitstage abzüglich Wochenenden (bzw. weiterer freier Tage, sofern Arbeit am Wochenende geleistet wird) und Ferientage vergütet (Abs. 4). Mit dem Pauschalbeitrag sind sämtliche nach Artikel 71a Absatz 1 AIG vergütbaren Kosten für die internationalen Rückführungseinsätze der Kantone abgegolten (Abs. 5). Die Regelung des bisherigen Absatzes 4 findet sich neu ebenfalls in den Absätzen 3 und 4. Dies bedeutet, dass keine Unterscheidung mehr zwischen polizeilichen Begleitpersonen und Equipenleiterinnen und -leitern gemacht wird. Die pauschale Abgeltung von 600 Franken gilt somit neu für alle Personen, die einen kurz- oder langfristigen Einsatz wahrnehmen, was auch von den Kantonen in der Vernehmlassung zu den Ausführungsverordnungen bestätigt wurde.

Zu Absatz 6

Bereits heute vergütet die Agentur gewisse Kosten im Zusammenhang mit kurzfristigen Einsätzen (z. B. Reisekosten und Unterbringungskosten; vgl. Art. 45 EU-Verordnung). Die Agentur wird neu auch bei den langfristigen Einsätzen für gewisse Kosten aufkommen (vgl. Art. 56 Abs. 2 EU-Verordnung). Die Zahlung der Kosten bei den langfristigen Einsätzen erfolgt dabei gemäss den Regelungen des Verwaltungsrates im Sinne von Artikel 95 Absatz 6 EU-Verordnung. Neu soll in Absatz 6 geregelt werden, dass die entsprechenden Kosten für kurz- und

langfristige Einsätze zusätzlich zur Pauschale gemäss den Absätzen 3 und 4 durch die Agentur vergütet werden. In der heutigen Praxis leitet der Bund die entsprechenden Vergütungen durch die Agentur an die Kantone weiter. Diese Praxis soll auch in Bezug auf die langfristigen Einsätze Anwendung finden.

Art. 15e Abs. 1 und 2

Zu Absatz 1

Bereits heute werden die Rückkehrbeobachterinnen und -beobachter in der Praxis durch die beauftragte Organisation entsendet. Dies soll neu klar auf Verordnungsstufe präzisiert werden.

Zu Absatz 2

Die Agentur ist nicht nur für die Aus- und Weiterbildung der Rückkehrspezialistinnen- und Rückkehrspezialisten dem SEM zuständig, sondern auch für die Aus- und Weiterbildung der Rückkehrbeobachterinnen und -beobachter (Art. 51 Abs. 1 i. V. m. Art. 62 EU-Verordnung). Dies soll neu ausdrücklich auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Art. 15e^{bis} Abs. 2

Gemäss Artikel 7 Absatz 3 ViZG kann das SEM direkt Informationen an die Agentur über internationale Rückführungseinsätze übermitteln (vgl. Erläuterungen zu Art. 7 Abs. 3 ViZG). Absatz 2 hält diese Zuständigkeit auch in der VVWAL fest.

Art. 15e^{ter} Abs. 1, 5, 5^{bis}, 6 und 7

Zu Absatz 1

Die Ergänzung, wonach das SEM einem Gesuch der Agentur um Entsendung eines Einsatzteams zustimmen kann, ist notwendig, da Einsätze neu auch auf Gesuch der Agentur mit Zustimmung des Schengen-Staates eingeleitet werden können.

Zu Absatz 5

Die Ergänzung, wonach das ausländische Personal in Bezug auf das Arbeitsverhältnis sowie in disziplinarrechtlicher Hinsicht unter Umständen den Vorschriften der Agentur untersteht, ist notwendig, weil das Statutspersonal der Agentur neu als Teammitglied in die Mitgliedstaaten entsandt werden kann (vgl. Art. 54 Abs. 1 Bst. a EU-Verordnung). Artikel 95 Absatz 1 EU-Verordnung sieht vor, dass das Statutspersonal in Bezug auf das Arbeitsverhältnis und die Disziplinar massnahmen dem Europäischen Recht untersteht (Art. 43 Abs. 6 EU-Verordnung). Dies gilt namentlich auch für die Rückkehrbeobachterinnen und -beobachter aus dem Statutspersonal der Agentur (vgl. Art. 51 Abs. 5 der EU-Verordnung).

Zu Absatz 5^{bis}

Die Berichterstattung bei Verstössen gegen den Einsatzplan stützt sich auf den neuen Artikel 82 Absatz 5 EU-Verordnung und soll aus Transparenzgründen in der VVWAL erwähnt werden.

Zu Absatz 6

Der Vollständigkeit halber soll die Regressmöglichkeit des Bundes bei grobfahrlässig oder vorsätzlich verursachten Schäden von ausländischem Personal in der Schweiz in der Verordnung verankert werden. Diese besteht wie bis anhin in Bezug auf die Herkunftsstaaten (Art. 84 Abs. 2 erster Satz EU-Verordnung). Neu gilt diese Regressmöglichkeit auch in Bezug auf die Agentur, weil neu auch Statutspersonal der Agentur als Teammitglieder entsandt werden kann (Art. 84 Abs. 2 zweiter Satz EU-Verordnung).

Zu Absatz 7

Die EU-Verordnung sieht vor, dass die Teammitglieder im Zusammenhang mit Straftaten während des Einsatzes wie Beamte des Einsatzstaates behandelt werden (Art. 85 EU-Verordnung). Schweizerisches Personal, das bei einem Einsatz im Ausland eine Straftat begeht, untersteht dem schweizerischen Strafgesetzbuch, sofern der Einsatzstaat auf eine Strafverfolgung verzichtet (Art. 15e^{quater} VVWAL). In Absatz 7 soll deshalb geregelt werden, dass ausländisches Personal, welches im Rahmen eines Einsatzes in der Schweiz eine Straftat begeht, dem schweizerischen Strafgesetzbuch untersteht.

Art. 15e^{quater} Informationssystem und Datenschutz bei ausländischem Personal in der Schweiz

Die bisherige Regelung in Artikel 15e^{quater} VVWAL zur Verantwortlichkeit für schweizerisches Personal im Ausland wird neu in Artikel 15e^{quinquies} VVWAL geregelt (vgl. Erläuterungen zu Art. 15e^{quinquies} VVWAL).

Neu sollen in Analogie zu Artikel 24 ViZG in Artikel 15e^{quater} VVWAL die Zugriffsrechte auf die Informationssysteme bezüglich des ausländischen Personals in der Schweiz im Rückkehrbereich geregelt werden. Ziel von Artikel 15e^{quater} ist die Regelung des Zugriffs auf das nationale Informationssystem für die Durchführung der Rückkehr (eRetour), welches im Bereich Rückkehr auch als nationale Schnittstelle zu den Datenbanken der EU fungieren soll (vgl. Art. 109f Abs. 2 Bst. d E-AIG).

Gemäss der EU-Verordnung ermächtigt der Einsatzmitgliedstaat das ausländische Personal, die Datenbanken der EU über die nationalen Schnittstellen oder eine andere Art des Zugangs abzufragen, wenn dies für die Erfüllung der im Einsatzplan für die Rückkehr festgelegten Ziele erforderlich ist (vgl. Art. 82 Abs. 10 EU-Verordnung). Der Einsatzmitgliedstaat kann das ausländische Personal ermächtigen, auch seine nationalen Datenbanken abzufragen, sofern dies für den gleichen Zweck ebenfalls erforderlich ist.

Das ausländische Personal soll damit über dieselben Zugriffsrechte auf eRetour verfügen wie die Mitarbeitenden des SEM gemäss Artikel 109h Buchstabe a AIG. Dabei fragen die Teammitglieder nur Daten ab, die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse notwendig sind. Zudem soll aus Gründen des Datenschutzes der Zugriff auf das Informationssystem nur unter der Leitung von schweizerischem Personal erfolgen (vgl. auch Art. 82 Abs. 4 EU-Verordnung). Das SEM soll sicherstellen, dass das ausländische Personal die Vorschriften zum schweizerischen Datenschutz (z. B. Bundesgesetz vom 19. Juni 1992³⁴ über den Datenschutz [DSG], Verordnung vom 14. Juni 1993³⁵ zum Bundesgesetz über den Datenschutz [VDSG], Art. 109f-j. AIG sowie Art. 12 VVWAL) und zur Informatiksicherheit einhält. Dies könnte z. B. durch eine Vereinbarung zwischen dem SEM und dem ausländischen Personal erfolgen.

Im Grenzschutzbereich soll im neuen BAZG-VG ein Artikel aufgenommen werden, welcher die Zugriffe der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausländischer Behörden und von der Agentur regelt (vgl. die Erläuterungen zu Art. 24 ViZG, Ziff. 3.1). Im Zuge dessen soll eine analoge gesetzliche Regelung auch im AIG aufgenommen werden. Aufgrund dessen soll der vorliegende Artikel in der Verordnung nach Inkrafttreten des BAZG-VG im Zuge der entsprechenden Verordnungsanpassungen wiederum angepasst bzw. aufgehoben werden.

Art. 15e^{quinquies} Einsatzmodalitäten für schweizerisches Personal im Ausland

Der geltende Artikel 15e^{quater} VVWAL regelt die Verantwortlichkeit des schweizerischen Personals im Ausland, wenn dieses im Rahmen seiner Tätigkeit im Ausland einen Schaden verursacht respektive eine Straftat begangen hat. Die Bestimmungen des dritten Abschnitts der ViZG regeln neben der Verantwortlichkeit für verursachte Schäden oder Straftaten des schwei-

³⁴ SR 235.1

³⁵ SR 235.11

zerischen Personals im Ausland insbesondere auch Arbeitszeit, Ferien und Urlaub oder Reisekosten. Neu sollen diese Bestimmungen sinngemäss auch für das Personal des SEM im Ausland Gültigkeit haben. Für das kantonale Personal stehen entsprechende Regelungen in der Kompetenz der Kantone. Zudem schliesst das EJPD mit den Kantonen eine Vereinbarung über die Einzelheiten des Personaleinsatzes ab (Art. 71a Abs. 3 AIG). Da die Regelung in Artikel 15e^{quinquies} damit über die reine Verantwortlichkeitsfrage hinausgeht, soll auch der Titel entsprechend angepasst werden.

Art. 26b 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 26b VVWAL und betrifft den Inhalt von Wegweisungsverfügungen. So sieht Artikel 26b Absatz 1 Buchstabe a VVWAL vor, dass die Wegweisungsverfügung die betroffene Person verpflichtet, die Schweiz zu verlassen. Gemäss der Rückführungsrichtlinie der Europäischen Union (EU-Rückführungsrichtlinie)³⁶ 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 (Art. 6 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 3 und Art. 3 Abs. 4 EU-Rückführungsrichtlinie). Die vorliegende Änderung in Artikel 26b Absatz 1 Buchstabe a und b VVWAL trägt dieser Vorgabe Rechnung. Dabei wird die heute geltende Verpflichtung zum Verlassen der Schweiz in Buchstabe a beibehalten. Durch die Anpassung der Bestimmung in der VVWAL wird die entsprechende Vorgabe im Ausländerbereich umgesetzt. Die Regelung in der VVWAL ist nicht anwendbar auf Staatsangehörige der EU oder EFTA (Vorbehalt von Artikel 2 Absätzen 2 und 3 AIG). Im Asylbereich soll in Artikel 45 E-AsylG eine entsprechende Bestimmung geschaffen werden (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 26. August 2020, Ziff. 9). Zudem wird in Artikel 32 Absatz 1 AsylV 1 eine Anpassung vorgenommen (vgl. Erläuterungen unter Ziff. 3.3).

Einige Vernehmlassungsteilnehmende (z. B. AsyLex und SGB) wünschten eine Präzisierung für Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsrecht in einem Schengen-Staat, dass diese nicht von einer Wegweisungsverfügung betroffen seien (vgl. Art. 6 Abs. 2 EU-Rückführungsrichtlinie). Eine solche Präzisierung ist nicht notwendig. Die Ausnahmen vom Erlass eines formellen Wegweisungsentscheids sind in Artikel 6 der EU-Rückführungsrichtlinie festgelegt – eine Bestimmung, an die sich die Schweizer Migrationsbehörden halten müssen.

3.3 AsylV 1

Art. 32 Abs. 1

Vgl. Erläuterungen zu Art. 26b Abs. 1 Bst. a und b VVWAL. Die Streichung des Zusatzes «aus der Schweiz» ist für die Umsetzung der Empfehlungen der Europäischen Kommission bei der Schengen-Evaluierung der Schweiz notwendig.

Einige Vernehmlassungsteilnehmende (z. B. AsyLex und SGB) hielten die Änderung von Artikel 32 Absatz 1 AsylV 1 für nicht gerechtfertigt. Nichts hindere einen anderen Dublin-Staat daran, sich auf der Basis der Souveränitäts- oder der humanitären Klausel für zuständig zu erklären (Art. 17 Abs. 1 und 2 der Dublin III-Verordnung). Von einer Person aus dem Asylbereich zu verlangen, den Schengen-Raum zu verlassen, sei nicht legitim.

³⁶ 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, Fassung gemäss ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98.

Die Änderung von Artikel 32 Absatz 1 AsylV 1 steht in direktem Zusammenhang mit dem neuen Artikel 45 Absatz 1 Buchstabe a AsylG, wonach die Wegweisungsverfügung – unter Vorbehalt völkerrechtlicher Verträge, insbesondere der Dublin-Assoziierungsabkommen – die Verpflichtung enthält, die Schweiz und den Schengen-Raum zu verlassen. Sollte sich ein Mitgliedstaat des Dublin-Raums in Anwendung der Souveränitäts- oder der humanitären Klausel für zuständig erklären, würde die Schweiz den Vollzug der Wegweisung nicht ausserhalb des Schengen-Raums, sondern in den Dublin-Staat anordnen, der sich für zuständig erklärt hat.

Art. 52a^{bis} Information zum Beschwerdeverfahren bei der für die Überwachung der Schengen-Aussengrenzen zuständigen Europäischen Agentur (Agentur)

Bereits heute werden Asylsuchende zu Beginn des Asylverfahrens vom SEM und der Beratung über das Asylverfahren namentlich über ihre Rechte und Pflichten im Asylverfahren informiert (vgl. Art. 102g AsylG). Bei der Beratung handelt es sich um Personen, welche sich beruflich mit der Beratung von Asylsuchenden befassen (Art. 102i Abs. 3 AsylG). Neu soll diese Information auch die Beschwerdemöglichkeiten bei der Agentur in Bezug auf Grundrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Einsätzen der Agentur (vgl. Art. 111 EU-Verordnung) umfassen (Abs. 1). Die Information soll so früh wie möglich nach der Einreichung des Asylgesuchs erfolgen (Abs. 3). Sie soll den Beschwerdemechanismus bei der Agentur (Art. 111 EU-Verordnung) inklusive die Aufklärung hinsichtlich der Grundrechte gemäss der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta)³⁷ umfassen (Abs. 2). Auf der Internetseite der Agentur steht insbesondere eine nicht abschliessende Liste von Grundrechten gemäss der EU-Grundrechtecharta, welche allenfalls während der Einsätze der Agentur verletzt worden sein könnten, zur Verfügung.³⁸ Neben dieser Information während der Beratung wird das SEM die Asylsuchenden auch weiterhin über ihre Rechte und Pflichten im Asylverfahren in Kenntnis setzen.

Einige Vernehmlassungsteilnehmende (z. B. AsyLex und SGB) wünschten eine Anpassung hinsichtlich der Information über die Beschwerderechte, die so detailliert sein müsse, dass sie von den Betroffenen auch vollumfänglich verstanden werde. Absatz 3 wird in diesem Sinne angepasst. Die Leistungserbringer stellen sicher, dass die Information den Bedürfnissen der Betroffenen angemessen ist.

Ausserdem sollte die Information klarstellen, dass die Einreichung einer Beschwerde bei der Agentur keinen Einfluss auf das laufende Asylverfahren hat.

Art. 52b Abs. 6

Neu ist vorgesehen, dass die Rechtsvertretung die asylsuchenden Personen in den Zentren des Bundes und am Flughafen bei der Einreichung einer Beschwerde nach Artikel 111 EU-Verordnung berät und unterstützt (vgl. Art. 102k Abs. 1 Bst. g i.V.m. Art. 22 Abs. 3^{bis} AsylG). Aus diesem Grund soll der Verweis in Absatz 6 angepasst werden, um neu auch auf Art. 102k Absatz 1 Buchstabe g AsylG zu verweisen.

Art. 52b^{bis} Beratung und Unterstützung bei der Einreichung einer Beschwerde bei der Agentur

Beim Asylverfahren in den Zentren des Bundes und am Flughafen soll die Rechtsvertretung die asylsuchende Person bei der Einreichung einer schriftlichen Beschwerde bei der Agentur beraten und unterstützen, wenn diese geltend macht, sie sei aufgrund von Tätigkeiten oder Unterlassungen des an einem Einsatz der Agentur beteiligten Personals in ihren Grundrechten im Sinne der EU-Grundrechtecharta verletzt worden (Abs. 1). Absatz 1 regelt den Zugang zum Beschwerdeverfahren unter Voraussetzungen, die analog zu den Voraussetzungen nach Artikel 111 Absatz 2 EU-Verordnung sind, und konkretisiert die entsprechenden Aufgaben der Rechtsvertretung. Materiell stellt Absatz 1 demnach keine Abweichung von Artikel 111 Absatz

³⁷ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 391.

³⁸ <https://frontex.europa.eu/> > Accountability > Complaints Mechanism > Additional information

2 EU-Verordnung dar. Auf der Internetseite der Agentur sind ein standardisiertes Beschwerdeformular sowie die entsprechenden Erläuterungen zur Einreichung einer Beschwerde in verschiedenen Sprachen verfügbar. Die Einreichung einer Beschwerde ist kostenlos. Die entsprechende Beratung und Unterstützung durch die Rechtsvertretung dauert bis zum Zeitpunkt der abschliessenden Übermittlung der Beschwerde an die Agentur (Abs. 2). Die Beschwerde wird anschliessend durch den Grundrechtsbeauftragten geprüft. Stellt dieser eine Grundrechtsverletzung durch das eigene Personal der Agentur fest, empfiehlt er dem Exekutivdirektor geeignete Massnahmen, einschliesslich Disziplinar-massnahmen, und gegebenenfalls die Einleitung zivil- oder strafrechtlicher Verfahren gemäss der EU-Verordnung und nationalem Recht. Richtet sich die Beschwerde gegen ein Teammitglied eines Schengen-Staats (Einsatzstaat oder Herkunftsstaat), wird die Beschwerde an den betreffenden Staat weitergeleitet. In diesem Fall sorgt der betreffende Staat für geeignete Massnahmen. Im Falle einer Beschwerde gegenüber einer Person, die von der Schweiz entsandt wurde, ist die Schweiz für die Anordnung der Massnahmen gemäss nationalem Recht zuständig. Dazu gehören u. a. die Einleitung von Disziplinaruntersuchungen, die Überweisung zur Eröffnung strafrechtlicher Verfahren oder sonstige Massnahmen im Einklang mit dem schweizerischen Recht. Diesbezüglich besteht eine Berichterstattungspflicht gegenüber dem Grundrechtsbeauftragten der Agentur. Wird die Beschwerde durch den Grundrechtsbeauftragten als unzulässig erklärt, wird die betreffende Person durch die Agentur schriftlich über die Gründe der Unzulässigkeit und, falls möglich, über weitere mögliche Vorgehensweisen informiert.

Die Rechtsvertretung weist darauf hin, dass die Einreichung einer Beschwerde bei der Agentur gemäss der zu Beginn des Verfahrens erhaltenen Information (vgl. Art. 52a^{bis} AsylV 1) keinen Einfluss auf das laufende Asylverfahren hat.

Für einige Vernehmlassungsteilnehmende (z. B. AsyLex, HEKS, SFH) sollte es zum einen den Leistungserbringern freigestellt sein, ob die Beratung und Unterstützung eine Rechtsvertretung oder eine andere Person wahrnehme, und zum anderen sollte die Unterstützung nicht mit der Beschwerdeeinreichung enden, sondern sich auch auf die weitere Korrespondenz mit der Agentur erstrecken. Diese Anliegen gehen deutlich über den vom Gesetzgeber festgelegten Rahmen hinaus (vgl. Art. 102/ Abs. 1^{bis}, Asylsuchende können sich «(...) *kostenlos an eine Rechtsberatungsstelle oder an die zugewiesene Rechtsvertretung wenden (...)*», und Art. 102k Abs. 1 Bst. g «*Beratung und Unterstützung bei der Einreichung einer Beschwerde*») und können nicht in die AsylV 1 aufgenommen werden.

Art. 52f Klammerverweis und Abs. 2^{bis}

Weil Artikel 102/ AsylG um Absatz 1^{bis} ergänzt werden soll, muss der Klammerverweis in Artikel 52f angepasst werden.

Zu Absatz 2^{bis}

Beim erweiterten Verfahren nach Zuweisung auf die Kantone soll analog zum Asylverfahren in den Zentren des Bundes oder am Flughafen eine neue Regelung in Artikel 52f aufgenommen werden, wonach sich die asylsuchende Person für die Beratung und Unterstützung nach Artikel 52b^{bis} E-AsylV 1 an die Rechtsberatungsstelle wenden kann. Die Leistungen der Rechtsberatungsstellen werden vom Bund weiterhin pauschal abgegolten (vgl. Ziff. 4.3). Im Regelfall soll die entsprechende Begleitung der asylsuchenden Person bei der Einreichung einer Beschwerde bereits in einem Zentrum des Bundes erfolgen (vgl. Art. 102/ Abs. 1^{bis} E-AsylG).

Einige Vernehmlassungsteilnehmende (z. B. SFH und AsyLex) schlugen vor, die Verordnung solle eine zusätzliche Entschädigung für die Beratung und Unterstützung für die Asylsuchenden bei der Einreichung einer Beschwerde vorsehen. Dieses Anliegen geht über den vom Gesetzgeber festgelegten Rahmen hinaus, der eine pauschale Abgeltung vorsieht (vgl. Art. 102k Abs. 2 und 102/ Abs. 2 AsylG). Es ist geplant, den Aufwand der Leistungserbringer und Rechtsberatungsstellen für die neue Aufgabe mittels eines Monitorings sorgfältig zu überprüfen und bei einem erheblichen Mehraufwand beispielsweise die Pauschale mittels einer

Zusatzvereinbarung anzupassen (vgl. Ziff. 4.3 unten).

4. Auswirkungen

4.1 Totalrevision VZAG zur ViZG

Die Totalrevision der VZAG führt zu keinen spezifischen Mehrkosten und entspricht im Bereich der Spesen und Einsatzzulagen dem Status quo der VAZG. Die Totalrevision dient der Präzisierung insbesondere der Umsetzung der Vorgaben durch die neue EU-Verordnung. Mitarbeitende des BAZG sind bereits heute als Spezialisten für die Agentur oder als Dokumentenberaterinnen und -berater im Einsatz. Die Zulagen und Bedingungen für die Einsätze von Angehörigen des BAZG an sich werden mit der Totalrevision der VZAG nicht geändert. Die finanziellen und personellen Auswirkungen der Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung auf das BAZG (damals noch EZV) wurden in der Botschaft des Bundesrates vom 26. August 2020 dargelegt (vgl. Ziff. 7 der entsprechenden Botschaft). Demnach entstehen dem BAZG Mehrkosten aufgrund der erhöhten Anzahl Einsätze sowie des finanziellen Beitrags der Schweiz an die Agentur. Da die Anzahl der Einsätze nicht vorausgesagt werden kann, können keine konkreten Kosten angegeben werden.

Derzeit sind für die Schweiz sechs Dokumentenberaterinnen und -berater (ALO) im Einsatz. Es ist davon auszugehen, dass sich die Anzahl der ALO nicht wesentlich verändern wird. Dem BAZG fallen neben den Lohnkosten zusätzlich für die Einsatzzulagen in der Höhe von 60 Franken pro Tag bzw. jährlich insgesamt 131 400 Franken an. Die Mahlzeitenentschädigung richtet sich nach den Vorgaben des EDA und ist je nach Destination unterschiedlich hoch, aktuell zwischen 30 und 65 Schweizer Franken. Jährlich betragen die Kosten für die Mahlzeitenentschädigung derzeit 84 585 Franken. Insgesamt belaufen sich die jährlichen Kosten für die Dokumentenberaterinnen und -berater auf Grundlage der geltenden VZAG demnach auf insgesamt 215 985 Franken. Die Transportkosten werden gemäss der tripartiten Vereinbarung zwischen dem SEM und dem EDA vom EDA übernommen. Zusätzlich erhält das BAZG einen Teil der Kosten über den Fonds für innere Sicherheit der EU zurückerstattet.

Bei den Frontex-Einsätzen bezahlt die Agentur jeweils eine Tagespauschale, welche die Kosten für die Unterkunft, die Mahlzeiten und auch die Einsatzzulagen deckt. Ebenfalls übernimmt die Agentur weitere Ausgaben wie zum Beispiel die Kilometerentschädigung für die Einsatzfahrzeuge. Die Agentur ihrerseits hat dem BAZG in den letzten drei Jahren jährlich gut 400 000 Franken zurückerstattet (2018: 1315 Einsatztage, 2019: 1116 Einsatztage, 2020: 1415 Einsatztage). Damit waren die zusätzlichen Kosten für die Einsätze des BAZG gedeckt. Es ist davon auszugehen, dass diese Kosten auch in Zukunft gedeckt sein werden.

4.2 VVWAL

Eine Vielzahl der vorgeschlagenen Änderungen dient der Präzisierung der neuen Gesetzesbestimmungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der EU-Verordnung, welche zu keinen personellen und finanziellen Auswirkungen führt. Dies gilt für Artikel 1, wonach die Kompetenz zur Zusammenarbeit mit der Agentur auch an das SEM übertragen wird. Auch die Regelung, wonach das SEM mit der Agentur Finanzhilfvereinbarungen in Bezug auf die Durchführung von EU-Sammelflügen abschliessen kann (Art. 15b Abs. 2 E-VVWAL), hat keine finanziellen Auswirkungen, weil es sich lediglich um eine Konkretisierung der geltenden Regelung handelt. Die neue Regelung zu Einsätzen im Ausland (Art. 15b^{bis} E-VVWAL) ist deklaratorisch, indem sie den neuen Personenkategorien der Agentur Rechnung trägt.

Die in Zusammenhang mit der Regelung zu den polizeilichen Begleitpersonen der Kantone (Art. 15d E-VVWAL) entstehenden Mehrkosten auf Seiten des Bundes (Art. 15d Abs. 3 und 4 E-VVWAL) wurden bereits in der Botschaft des Bundesrates vom 26. August 2020 dargestellt. Die Pauschale des Bundes für die Abgeltung der Kantone gegenüber der heutigen Pauschale soll erhöht werden (die geltende Pauschale beträgt 300 Franken pro Tag für polizeiliche Begleitpersonen beziehungsweise 400 Franken für Equipenleiterinnen und -leiter). Das SEM und

die KKJPD haben sich auf eine pauschale Abgeltung von 600 Franken pro Tag sowohl für polizeiliche Begleitpersonen wie auch für Equipenleiterinnen und -leiter geeinigt, was auch von den Kantonen in der Vernehmlassung zu den Ausführungsverordnungen bestätigt wurde (vgl. Erläuterungen zu Art. 15d Abs. 3 und 4 E-VVWAL). Diese Abgeltung gilt sowohl für kurz- wie auch für langfristige Einsätze. Dadurch erhöhen sich die Kosten beim Bund für die Abgeltung der Kantone um 300 respektive 200 Franken pro Tag und Person. Die Anzahl der polizeilichen Begleitpersonen der Kantone, die für Einsätze im Rückkehrbereich zu entsenden sein werden, hängt insbesondere von der Migrationslage und den Entwicklungen in diesem Bereich ab und kann daher ab 2022 nur gestützt auf Modellrechnungen beziffert werden. Für die Jahre 2024 bis 2027 gilt es zudem zu bedenken, dass sich der Bedarf im Zusammenhang mit der im Jahr 2023 vorgesehenen Überprüfung der Kapazitäten der Agentur noch ändern könnten. Zurzeit können nur für das Jahr 2021 konkrete Aussagen darüber gemacht werden, wie viele Personen aus den Kantonen im Rückkehrbereich zum Einsatz gelangen sollten: geplant waren insgesamt drei viermonatige Einsätze von polizeilichen Begleitpersonen, die aufgrund der aktuellen Situation vor Ort jedoch alle abgesagt wurden. Langfristige Einsätze waren keine vorgesehen. Bei der Anzahl kurzfristiger Einsätze im Rückkehrbereich kann davon ausgegangen werden, dass sich diese in der Anfangsphase leicht über dem bisherigen Umfang bewegen und sich bis im Jahr 2027 schrittweise auf voraussichtlich fünf Einsätze erhöhen wird.

In der Botschaft des Bundesrates vom 26. August 2020 wurde basierend auf den heutigen Pauschalen beispielsweise für das Jahr 2027 in einer Modellrechnung berechnet, dass die Mehrkosten für die *kurzfristigen* Einsätze gegenüber heute 96 000 Franken betragen würden (vgl. Ziff. 7.2.2 der entsprechenden Botschaft). Basierend auf der vorgeschlagenen Pauschale von 600 Franken betragen die Mehrkosten für kurzfristige Einsätze im Jahr 2027 gegenüber heute hingegen 264 000 Franken (5 x 120 Tage x 600 Franken – 96 000 Franken [Kosten des Jahres 2019]).

Die Mehrkosten für die *langfristigen* Einsätze im Jahr 2027 wurden basierend auf den aktuellen Pauschalen gegenüber heute mit 132 000 bzw. 176 000 Franken beziffert. Basierend auf der vorgeschlagenen Pauschale von 600 Franken würden die Mehrkosten für *langfristige* Einsätze im Jahr 2027 264 000 Franken betragen (2 x 220 Tage x 600 Franken).

	2024 (4 kurzfristige Einsätze, 1 langfristiger Einsatz)	2027 (5 kurzfristige Einsätze, 2 langfristige Einsätze)
Bisherige Abgeltung (CHF 300 bzw. 400)	CHF 126 000 bzw. CHF 148 000	CHF 228 000 bzw. CHF 272 000
Vorgeschlagene Abgeltung (CHF 600)	CHF 348 000	CHF 528 000
Differenz Mehrkosten «vor- geschlagene Abgeltung» ge- genüber Mehrkosten «bishe- rige Abgeltung»	CHF 222 000 bzw. CHF 200 000	CHF 300 000 bzw. CHF 256 000

Übersicht Mehrkosten für die Abgeltung der Kantone für kurz- und langfristige Einsätze

Es ist davon auszugehen, dass diesen Mehrkosten längerfristige Einsparungen gegenüberstehen (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 26. August 2020, Ziff. 7.2.2): Die Stärkung des Schutzes der Schengen-Aussengrenzen sowie die verstärkte Unterstützung der Schweiz durch die Agentur im Rückkehrbereich dürften sich insgesamt positiv unter anderem auf den Vollzug der Wegweisungen auswirken. Ein verbesserter Wegweisungsvollzug dürfte sich auch positiv auf die Anzahl neuer unbegründeter Asylgesuche auswirken. Dadurch können die Kosten im Asyl- und Wegweisungsverfahren (z. B. Sozial- und Nothilfekosten, Kosten für Ausrei-

sen bzw. Rückführungen in den Herkunfts- oder Heimatstaat resp. Dublin-Staat) voraussichtlich gesenkt werden. Es ist deshalb davon auszugehen, dass auch die Unterstützung der Kantone für längerfristige Einsätze langfristig kostenneutral umgesetzt werden kann.

Die Regelung, wonach den Kantonen gewisse Kosten (durch die Agentur) vergütet werden (Art. 15d Abs. 6 E-VVWAL), entspricht hingegen der bisherigen Praxis und hat keine finanziellen Auswirkungen.

Die neuen Bestimmungen zur Aus- und Weiterbildung der polizeilichen Begleitpersonen und der Rückkehrbeobachterinnen und -beobachter (Art. 15d Abs. 2^{bis} und Art. 15e Abs. 2 E-VVWAL) durch die Agentur führen ebenfalls zu keinem finanziellen und personellen Mehraufwand. Die Aus- und Weiterbildungen dauern in der Regel wenige Tage und finden grundsätzlich im Rahmen von Einsätzen statt. Bei Aus- und Weiterbildungen, welche unabhängig von Einsätzen stattfinden (z. B. für Rückkehrbeobachterinnen und -beobachter) übernimmt die Agentur die entsprechenden Kosten sowie gewisse zusätzliche Kosten wie Spesen, Unterkunft, etc. Die Rückkehrbeobachterinnen und -beobachter wurden bereits bisher durch die Agentur aus- und weitergebildet. Die Regelungen zu den Einsatzmodalitäten ausländischen Personals in der Schweiz hinsichtlich arbeits- und disziplinarrechtlicher Vorschriften sowie zur Haftung bei Schäden (Art. 15e^{ter} Abs. 5 und 6 E-VVWAL) tragen dem Umstand Rechnung, dass die Agentur neu auch Statutpersonal in die Mitgliedstaaten entsenden kann. Die Berichterstattungsmöglichkeit bei Verstössen gegen den Einsatzplan (Art. 15e^{ter} Abs. 5^{bis} E-VVWAL) wird lediglich der Klarheit halber eingeführt und führt damit ebenfalls weder zu Mehrkosten noch zu einem Mehrbedarf an Personal. Artikel 15e^{ter} Absatz 7 E-VVWAL bestimmt das anwendbare Recht im Falle von Straftaten durch ausländisches Personal in der Schweiz. Auch diese Regelung ist kostenneutral. Die Regelung zu den Zugriffsrechten des ausländischen Personals auf das Informationssystem eRetour hat ebenfalls keine finanziellen und personellen Auswirkungen. Bei den Einsatzmodalitäten schweizerischen Personals im Ausland sollen neu die Bestimmungen der ViZG insbesondere zu Arbeitszeit, Ferien und Urlaub sowie Reisekosten auf das Personal des SEM bei Einsätzen für die Agentur analog anwendbar sein. Diese Regelung hat keine finanziellen und personellen Auswirkungen, weil sie lediglich das anwendbare Personalrecht in Bezug auf Auslandeinsätze festlegt. Der mit der Entsendung von Personen verbundene finanzielle und personelle Mehraufwand des Bundes ergibt sich aus der Übernahme der Verordnung selbst und nicht aufgrund der personalrechtlichen Regelung des Arbeitsverhältnisses.

Auch die unabhängig von der vorliegenden Schengen-Weiterentwicklung im Zusammenhang mit der Umsetzung einer Empfehlung der Europäischen Kommission vorgeschlagene Änderung von Artikel 26b VVWAL hat keine finanziellen und personellen Auswirkungen, da sie lediglich den Inhalt der Wegweisungsverfügung anpasst.

4.3 AsylV 1

Die vorgeschlagenen Änderungen dienen der Konkretisierung der neuen Gesetzesbestimmungen des AsylG und führen daher zu keinen personellen und finanziellen Auswirkungen auf den Bund und die Kantone.

Die Finanzierung der Beratung und Rechtsvertretung richtet sich nach dem AsylG (Art. 102l und Art. 102k Abs. 2 AsylG). Demnach erfolgt eine pauschale Abgeltung an den Leistungserbringer bzw. die Rechtsberatungsstellen. Ausnahmsweise können die Beiträge nach Aufwand festgesetzt werden, insbesondere zur Abgeltung einmalig anfallender Kosten. Da die Abgeltung wie bis anhin pauschal erfolgen soll, soll die neue Regelung im AsylG kostenneutral umgesetzt werden. Es ist vorgesehen, dass der Aufwand der Leistungserbringer bzw. Rechtsberatungsstellen bei der Information und Unterstützung von Asylsuchenden bei möglichen Grundrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Einsätzen der Agentur im Rahmen eines Monitorings sorgfältig überprüft wird. Sollte die neue Aufgabe zu einem erheblichen Mehraufwand für die Leistungserbringer bzw. Rechtsberatungsstellen führen, wird zu einem späteren Zeitpunkt allenfalls zu prüfen sein, ob eine zusätzliche Abgeltung z. B. mittels einer Zusatzvereinbarung geregelt werden könnte.

Auch die unabhängig von der vorliegenden Schengen-Weiterentwicklung im Zusammenhang mit der Umsetzung einer Empfehlung der Europäischen Kommission vorgeschlagene Änderung von Artikel 32 AsylV 1 hat keine finanziellen und personellen Auswirkungen, da sie lediglich den Inhalt der Wegweisungsverfügung anpasst.

5. Rechtliche Aspekte

5.1 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Verordnungsanpassungen sind mit dem internationalen Recht vereinbar. Die Änderungen stehen unter anderem im Einklang mit der Konvention vom 4. November 1950³⁹ zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, dem Abkommen vom 28. Juli 1951⁴⁰ über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie dem Protokoll vom 31. Januar 1967⁴¹ über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.

5.2 Verhältnis zu europäischem Recht

Die vorgeschlagenen Anpassungen entsprechen dem Schengen-/Dublin-Bestand und dessen Weiterentwicklungen. Damit erfüllt die Schweiz ihre Verpflichtungen aus dem SAA gegenüber der EU.

³⁹ SR 0.101

⁴⁰ SR 0.142.30

⁴¹ SR 0.142.301