



BERICHT

über die Änderung von Verordnungen im Rahmen

**der Genehmigung und Umsetzung des Notenaustauschs zwischen
der Schweiz und der EG betreffend die Übernahme der EG-
Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG) (Weiterentwicklung
des Schengen-Besitzstands)**

und

**der Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und
Ausländer (Automatisierte Grenzkontrolle,
Dokumentenberaterinnen und Dokumentenberater,
Informationssystem MIDES)**

Juni 2010

1. Ausgangslage

1.1 Rückführungsrichtlinie

Die Richtlinie des Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger vom 16. Dezember 2008 (Rückführungsrichtlinie) stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands dar. Das Ziel der Rückführungsrichtlinie besteht in der Harmonisierung der Verfahren bei illegal anwesenden Personen aus Staaten ausserhalb der EU und der EFTA (Drittstaaten). Sie enthält namentlich Vorschriften über den Erlass von Wegweisungsverfügungen, die Inhaftierung zur Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs, die Ausschaffung sowie den Erlass von Einreiseverboten. Für die Übernahme und die Umsetzung dieser Weiterentwicklung besteht für die Schweiz eine Frist von maximal zwei Jahren. Der Fristenlauf beginnt mit der Notifikation der Weiterentwicklung durch die EU. Diese erfolgte am 12. Januar 2009; die Frist dauert somit bis zum 12. Januar 2011. Innerhalb dieser Frist müssen die notwendigen Gesetzes- und Verordnungsanpassungen erfolgen.

Die wichtigsten Änderungen im Rahmen der Übernahme und Umsetzung der Rückführungsrichtlinie erfolgen auf Gesetzesstufe. Im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20) werden der 3. Abschnitt (Entfernungs- und Fernhaltemassnahmen) und der 5. Abschnitt (Zwangsmassnahmen) des 10. Kapitels grundlegend angepasst.

Auf Verordnungsstufe besteht nur ein beschränkter Anpassungsbedarf zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie. Er betrifft insbesondere die Ausgestaltung der unabhängigen Überwachung von Ausschaffungen (Monitoring Art. 71a E-AuG) und den Erlass von Wegweisungsverfügungen (Art. 64 ff. E-AuG).

Grösserer Anpassungsbedarf besteht auf Weisungsstufe. Das Bundesamt für Migration (BFM) wird in Zusammenarbeit mit den Kantonen und dem Grenzwachtkorps (GWK) die notwendigen Anpassungen vornehmen und insbesondere Vorlagen zur Umsetzung des formellen Wegweisungsverfahrens erarbeiten. Die Resultate werden den betroffenen Stellen im Verlaufe des Sommers zugestellt.

1.2 Weitere Änderungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Automatisierte Grenzkontrolle; Dokumentenberaterinnen und -berater, Informationssystem MIDES)

Neben notwendigen Anpassungen zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie wird das AuG noch in weiteren Bereichen angepasst, die in einem engen Zusammenhang mit der Bekämpfung der illegalen Migration stehen und deren Umsetzung dringlich ist.

Anpassungsbedarf auf Verordnungsstufe besteht vor allem hinsichtlich der Dokumentenberaterinnen und -berater (Art. 100a E-AuG) und des Informationssystems MIDES in den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ; Art. 99a ff. E-AsylG).

Die Verordnungsbestimmungen zur Automatisierten Grenzkontrolle am Flughafen (Art. 103a E-AuG) bestehen bereits (Art. 36–44 VEV). Hier musste gemäss einer Empfehlung des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten nachträglich eine formellgesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Mit der vorgeschlagenen Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1; SR 142.311) soll die maximale Dauer des Aufenthalts von asylsuchenden Personen in den EVZ von heute 60 auf 90 Tage erhöht werden.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA; SR 142.281)

1b. Abschnitt: Überwachung von Ausschaffungen auf dem Luftweg

Der Gesetzesentwurf enthält eine offen formulierte Bestimmung, wonach der Bundesrat das Verfahren und die Zuständigkeiten zur Überwachung von Ausschaffungen (Monitoring) auf Verordnungsstufe regeln muss. Er kann Dritte mit Aufgaben im Rahmen der Überwachung von Ausschaffungen beauftragen (Art. 71a Abs. 2 E-AuG).

Art. 15f VVWA Umfang der Überwachung

Die von der Rückführungsrichtlinie vorgeschriebene Überwachung von Ausschaffungen (Art. 8 Abs. 6 Rückführungsrichtlinie) soll bei Sonderflügen stattfinden. Die Überwachung (Monitoring) sämtlicher zwangsweiser Rückführungen auf dem Luftweg (d. h. auch auf Linienflügen) wäre finanziell und organisatorisch nicht durchführbar. Da Rückführungen im Rahmen von Linienflügen in der Öffentlichkeit stattfinden, erscheint hier ein besonderes Monitoring durch beauftragte Dritte zudem nicht als notwendig. Diese Einschätzung wird vom EU-Kontaktkomitee zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie (EU-Kontaktkomitee) geteilt¹.

Das Monitoring soll grundsätzlich alle Phasen eines Sonderfluges umfassen. Es beinhaltet somit die Zuführung vom Kanton an den Flughafen, die Vorbereitungsphase am Flughafen (inkl. allfälliger Fesselung der betroffenen Personen), die ganze Flugphase und die Übergabe der betroffenen Person an die Behörden des Zielstaates.

Art. 15g VVWA Aufgaben von Dritten

Beim Monitoring sollen Dritte miteinbezogen werden, die nicht mit Aufgaben im Rahmen der Organisation der zwangsweisen Rückkehr, dem Wegweisungsverfahren oder einem vorangegangenen asyl- oder ausländerrechtlichen Verfahren betraut sind oder waren. Diese Anforderung ergibt sich insbesondere aus Artikel 20 der «Twenty guidelines on forced return» des Europarates vom 4. Mai 2005. Sie dienen als Interpretationsgrundlage für die Ausgestaltung des Monitorings (siehe Erwägung 3 in der Rückführungsrichtlinie).

Deutschland, Österreich, die Niederlande und Luxemburg haben anlässlich einer Veranstaltung des EU-Kontaktkomitees vom 18. September 2009 ihre bereits bestehenden Monitoring-Systeme zur Überwachung von Rückführungen präsentiert. Die gewählten Lösungen sind unterschiedlich; es werden kirchliche Institutionen, Hilfswerke oder staatliche Gremien eingesetzt. An dieser Veranstaltung wurde betont, dass nicht nur NGO's mit entsprechenden Beobachtungsaufgaben betraut werden können. Sie können auch durch staatliche Stellen, wie zum Beispiel Ombudsstellen, wahrgenommen werden. Ihre Unabhängigkeit muss jedoch gewährleistet sein.

Die beauftragten Dritten nehmen während der Organisation und Durchführung eines Sonderfluges ausschliesslich Beobachtungs- und Berichterstattungsfunktionen wahr. Sie sind an der Durchführung der Sonderflüge nicht aktiv beteiligt und dürfen somit nicht in das Geschehen eingreifen. Bei Reklamationen oder Bemerkungen zur Ausschaffung haben sie sich an den für den Sonderflug zuständigen Teamleader zu wenden. Sie können während

¹ Die Ausgestaltung des Monitorings bildete Gegenstand eines Workshops des EU-Kontaktkomitees zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie am 18. September 2009. Dieses Kontaktkomitee setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der EU-Kommission und der Mitgliedstaaten bzw. Schengen-Staaten zusammen. Die Resultate der einzelnen Sitzungen werden in einem fortlaufenden Protokoll festgehalten. Dieses dient den Staaten als Unterstützung im Hinblick auf die Umsetzung der Richtlinie ins entsprechende nationale Recht. Die in diesem Protokoll enthaltenen Feststellungen sind jedoch weder für die Mitgliedstaaten noch die Kommission verbindlich.

sämtlicher Phasen eines Sonderflugs anwesend sein (d. h. von der Zuführung an den Flughafen bis zur Übergabe der betroffenen Personen an die Behörden des Zielstaates). Die Beobachtung kann sich jedoch auch auf einzelne Phasen beschränken. Die beauftragten Dritten können zudem an den Vorbereitungsrapporten der zuständigen Behörden teilnehmen. Sie erstellen über jeden beobachteten Sonderflug einen Bericht für das BFM und einen jährlichen Tätigkeitsbericht zuhanden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD).

Art. 15h VVWA Kostenabgeltung

Die Einzelheiten der Zusammenarbeit zwischen den beauftragten Dritten und dem BFM werden durch Vereinbarungen geregelt. Dies betrifft insbesondere auch die Aufwandsentschädigung; sie soll durch Pauschalbeträge erfolgen.

2b Abschnitt: Wegweisungsverfügung

Eine der wichtigsten Zielsetzungen der Rückführungsrichtlinie besteht in der Vereinheitlichung des Wegweisungsverfahrens in den Mitgliedstaaten. Demnach ist bei jeder Wegweisung eine Verfügung zu erlassen. Für die Schweiz bedeutet dies insbesondere, dass das teilweise noch bestehende formlose Wegweisungsverfahren grundsätzlich wegfällt. Die Vorgaben der Richtlinie wurden weitgehend in den Gesetzesentwurf übernommen. Es besteht deshalb nur noch geringer Anpassungsbedarf auf Verordnungsstufe.

Art. 26a VVWA Inhalt der Wegweisungsverfügung

Die Rückführungsrichtlinie enthält zu Form und Inhalt der Wegweisungsverfügung nur wenige grundsätzliche Vorschriften. Sie ist schriftlich zu erlassen und muss eine sachliche und rechtliche Begründung sowie Informationen über mögliche Rechtsmittel enthalten (Art. 12 Abs. 1 Rückführungsrichtlinie). Dies entspricht auch den Mindestanforderungen an eine Verfügung nach Artikel 34 ff. des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021). In Ergänzung dazu und in Analogie zu Artikel 45 E-AsylG soll die Wegweisungsverfügung die Frist zur Ausreise und einen Hinweis auf die Folgen bei Nichteinhaltung umfassen.

Art. 26b VVWA Formlose Aufforderung

Bei Drittstaatsangehörigen, die sich illegal in einem Schengen-Staat aufhalten und über einen gültigen Aufenthaltstitel eines anderen Schengen-Staates verfügen, schreibt die Rückführungsrichtlinie ein zweistufiges Verfahren vor (Art. 6 Abs. 2 Rückführungsrichtlinie). Ausländerinnen und Ausländer, bei denen diese Voraussetzungen gegeben sind, sind zuerst formlos aufzufordern, die Schweiz zu verlassen und sich in den Staat zu begeben, in welchem sie über einen Aufenthaltstitel verfügen. Wenn sie dieser Aufforderung nicht nachkommen oder wenn von ihnen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht, ist ein formelles Wegweisungsverfahren einzuleiten.

Diese Regelung entspricht bereits dem geltenden Recht. Sie ist in Artikel 23 Absätze 2 und 3 des Schengener Durchführungsübereinkommens² enthalten, welche durch die Rückführungsrichtlinie aufgehoben werden. Die Rückkehr in den Staat, in welchem die betroffenen Drittstaatsangehörigen über einen Aufenthaltstitel verfügen, soll grundsätzlich innerhalb eines Tages erfolgen. Eine längere Frist kann gewährt werden, wenn gesundheitliche Probleme bestehen oder die familiäre Situation der betroffenen Person dies erfordert.

² ABl. L 239 vom 22.9.2000 S. 19–62

Art. 26c VVWA *Standardformular*

Das BFM wird in Zusammenarbeit mit den Kantonen und dem GWK einheitliche Vorlagen für die Wegweisungen nach Artikel 64 Absatz 1 Buchstaben a und b E-AuG erarbeiten und dieses den Kantonen in den wichtigsten Sprachen zur Verfügung stellen.

Art. 26d VVWA *Informationsblatt*

Falls das der Rückführungsrichtlinie entsprechende und ins AuG übernommene Verfahren (Art. 64f Abs. 2 E-AuG) zur Anwendung gelangt und die Wegweisungsverfügung nicht übersetzt wird, muss zumindest gewährleistet werden, dass den betroffenen Personen ein Merkblatt in einer der fünf gemäss Ausländer- und Asylstatistik wichtigsten Sprachen von illegal einreisenden Ausländerinnen und Ausländern ausgehändigt wird.

2.2 Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV; SR 142.204)

10a. Abschnitt: Dokumentenberaterinnen und -berater

Art. 53a VEV *Abkommen über den Einsatz von Dokumentberaterinnen und -beratern*

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) soll in Absprache mit dem Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) Abkommen mit ausländischen Staaten über den Einsatz von Dokumentenberaterinnen oder -beratern abschliessen können (Art. 100a Abs. 3 E-AuG). Dies gilt sowohl für den Einsatz schweizerischer Dokumentenberaterinnen und -berater im Ausland als auch für den Einsatz ausländischer Dokumentenberaterinnen und -berater in der Schweiz. Die Verordnung lässt dabei offen, in welcher Form derartige Abkommen abzuschliessen sind. In der Regel wird dies allerdings mit einem Notenaustausch erfolgen.

Die Hauptaufgabe von Dokumentenberaterinnen und -beratern besteht darin, die Fluggesellschaften, die lokalen Kontrollbehörden und das Personal der schweizerischen Vertretung bei der Dokumentenkontrolle und Personenverifikation zu unterstützen.

Der effiziente Einsatz von Dokumentenberaterinnen oder -beratern setzt primär eine «schengenweite» Koordination voraus. Diese Koordinationsbestrebungen können in Abkommen mit anderen Staaten münden, beispielsweise über die gegenseitige Vertretung bei der Abfertigung von Flügen in den jeweils anderen Staat oder über die Finanzierung von gemeinschaftlichen Einsätzen. Solche Abkommen kommen in erster Linie mit anderen Schengen-Staaten in Frage; es soll jedoch auch möglich sein mit Drittstaaten entsprechende Abkommen abzuschliessen.

In Absatz 2 von Artikel 53a E-VEV werden derartige Abkommen mit anderen Staaten ausdrücklich erwähnt und die Kompetenz zu deren Abschluss wird ebenfalls an das EJPD delegiert.

Absatz 3 des Art. 53a E-VEV legt den minimalen Regelungsbedarf der Abkommen, insbesondere die Art der Aktivitäten der Dokumentenberaterinnen und -berater, die Anmeldungsmodalitäten und die Festlegung des diplomatischen Status, bzw. die Angliederung an die jeweilige Auslandsvertretung fest.

Art. 53b VEV *Vereinbarungen zwischen dem BFM, der EZV und dem EDA*

Das BFM, die EZV und das EDA regeln die Zusammenarbeit in einer Vereinbarung.

Unter die darin geregelten Entsendungsmodalitäten fallen insbesondere die Definition der Aufgaben der Dokumentenberaterinnen und -berater, die Zuständigkeiten im Entsendungsverfahren, die Ausbildung, die Entschädigung, die Möglichkeiten der familiären Begleitung, die Betreuung am Einsatzort und die Ausrüstung mit den erforderlichen Reisedokumenten. Voraussetzung für einen Einsatz einer Dokumentenberaterin oder eines Dokumentenberaters ist, dass sie bzw. er durch einen diplomatischen Status geschützt wird.

Der «Code of Conduct for Immigration Liaison Officers» der IATA/CAWG empfiehlt hierzu ausdrücklich einen „full diplomatic status“. Der effektive diplomatische Status ist abhängig von der Zustimmung des Empfangsstaates und wird im Abkommen gemäss Artikel 53a E-VEV geregelt.

Die aufgrund des Auslandseinsatzes anfallenden Kosten werden durch das BFM, das EDA und die EZV getragen und in der Vereinbarung festgelegt, wobei sich die Kostenverteilung an den originären Zuständigkeiten der beteiligten Ämter orientieren soll.

Die Empfangsmodalitäten von ausländischen Dokumentenberaterinnen und -beratern in der Schweiz werden ebenfalls in der Vereinbarung geregelt. Voraussetzung für die Aufnahme der Tätigkeit ist eine Anmeldung durch den Entsendestaat beim EDA und eine konsolidierte, positive Beantwortung der Anmeldung. Damit ist sichergestellt, dass die Entsendung dieser Personen durch eine staatliche Stelle erfolgt und dass ihre Tätigkeit ausreichend legitimiert ist. Das EDA leitet derartige Anmeldungen an das BFM weiter, welches die operative Zusammenarbeit zwischen der Dokumentenberaterin oder dem Dokumentenberater und den nationalen Behörden sicherstellt.

Art. 53c VEV Planung und Koordination der Einsätze

Einsätze von schweizerischen Dokumentenberaterinnen und -beratern im Ausland erfolgen in enger Zusammenarbeit zwischen BFM, dem Grenzwachtkorps (GWK) und dem EDA. Die Federführung zur Definition der Einsätze, insbesondere von Einsatzort, Einsatzdauer, Einsatzschwerpunkt (Flughafen, Vertretung) liegt beim BFM. Es berücksichtigt dabei die Ressourcen und die operativen Vorgaben des GWK und holt vorgängig die Empfehlungen der zuständigen schweizerischen Vertretung ein.

Die Zuständigkeit zur Vorbereitung und Durchführung der Einsätze liegt demgegenüber beim GWK, welches die Dokumentenberaterinnen oder -berater zur Verfügung stellt, ausbildet und fachlich führt. Bei der Planung und Durchführung wird das GWK durch die Direktion für Ressourcen des EDA und die zuständige schweizerische Vertretung vor Ort unterstützt. Während der Dauer des Einsatzes unterstehen sie dem Missionschef der Vertretung, an die sie angeschlossen sind. Die operative Umsetzung obliegt dem GWK.

Zur effizienteren und effektiveren Implementierung der Einsätze der entsandten Dokumentenberaterinnen und -berater kann das GWK operative Zusammenarbeitsvereinbarungen mit Entsendungsbehörden von anderen Entsendungsstaaten abschliessen. Die Vereinbarungen sollen insbesondere administrativen Charakter haben und beispielsweise gemeinsame Zielvorstellungen festlegen, den Informationsaustausch unter den Dokumentenberaterinnen und -berater oder gegenseitige Ausbildungen an einem spezifischen Einsatzort ermöglichen.

2.3 Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1; SR 142.311)

Art. 16 Abs. 2 AsylV 1 Aufenthalt in der Empfangsstelle

Die Maximaldauer für einen Aufenthalt in einem Empfangs- und Verfahrenszentrum des BFM soll von 60 auf 90 Tage erhöht werden. Mit dieser Erhöhung soll erreicht werden, dass insbesondere mehr Dublin-Nichteintretensverfahren in den EVZ abgeschlossen werden können und weniger Asylsuchende in die Kantone transferiert werden müssen. Entsprechend wird im Rahmen der laufenden Asylgesetzrevision auch Artikel 27 Absatz 4 AsylG in dem Sinne angepasst, als grundsätzlich Personen, deren Entscheid in einem Empfangs- und Verfahrenszentrum eröffnet wurde, nur noch dann in einen Kanton transferiert werden, wenn der Vollzug der Wegweisung *nicht absehbar* ist. Die maximale Aufenthaltsdauer von 90 Tagen soll auch zukünftig nur ausnahmsweise ausgeschöpft

werden. Eine generelle Verlängerung der Aufenthaltsdauer ist auch wegen den beschränkten Unterbringungsmöglichkeiten in den EVZ nicht realisierbar.

2.4 Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3; SR 142.314)

Art. 1a AsylV 3 Informationssysteme

Bis anhin fehlte ein Hinweis auf die zentrale Datenbank des BFM, das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (ZEMIS). Buchstabe i verweist auf das neue Informationssystem MIDES der Empfangs- und Verfahrenszentren des BFM und Buchstabe j verweist der Vollständigkeit halber auf die Datenbank AURORA (Art. 12 VWA).

Art. 1i AsylV 3 Informationssystem MIDES

Die formellgesetzliche Grundlage für MIDES befindet sich in den Artikeln 99a–99d E-AsylG. Diese Bestimmungen enthalten die Grundlagen über den Zweck und den Inhalt des Informationssystems, die Datenbearbeitung und die grundsätzlichen Zugriffsberechtigungen. Auf Verordnungsstufe sollen die zu bearbeitenden Personendaten mit den entsprechenden Zugriffsrechten detailliert aufgeführt werden. In Analogie zur Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem vom 12. April 2006 (ZEMIS-Verordnung; SR 142.513) soll im Anhang zur AsylV 3 neu ein Datenkatalog aufgenommen werden.

Die Löschung und Archivierung von Daten, die Datenbekanntgabe und die Datensicherheit bei MIDES richten sich nach den allgemeinen Bestimmungen der AsylV 3. Das BFM wird insbesondere die organisatorischen Massnahmen gegen unbefugtes Bearbeiten der Daten in einem Bearbeitungsreglement festlegen. Des Weiteren regelt es die automatische Protokollierung der Datenbearbeitung und die Datensicherheit.

Anhang 5

Der Anhang 5 enthält den Katalog der Personendaten, die in MIDES bearbeitet werden und die entsprechenden Zugriffsrechte.