



Februar 2022

Übernahme Frontex-Verordnung

Glossar (alphabetisch geordnet)

Aussengrenzen: Als Aussengrenzen werden die Grenzen der Schengen-Staaten (= alle EU-Staaten ausser Irland und die assoziierten Länder Schweiz, Norwegen, Island und Liechtenstein) zu einem Drittstaat verstanden. An den Aussengrenzen werden gemäss geltendem Recht und nach gemeinsamen Grundsätzen systematische Grenzkontrollen und Grenzüberwachungsmassnahmen durchgeführt. Die Schweiz hat nur Luftaussengrenzen (internationale Flughäfen).

Asylentscheide: Das Staatssekretariat für Migration prüft, ob eine Asyl suchende Person die Flüchtlingseigenschaft erfüllt oder nicht. Wer seine Asylgründe glaubhaft macht und in asylrechtlich relevanter Weise bedroht ist, wird als Flüchtling anerkannt und erhält in der Regel in der Schweiz Asyl. Wer aufgrund einer individuellen Prüfung seiner Asylgründe die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllt, wird aus der Schweiz weggewiesen. Frontex trifft keine Asylentscheide, sondern unterstützt die Staaten beim Vollzug ihrer Wegweisungsentscheide (z.B. mittels Organisation von Sammelflügen).

Beitragszahlungen: Die Schweiz leistet seit 2010 einen jährlichen Beitrag an Frontex. Die finanzielle Beitragsverpflichtung der Schweiz ergibt sich aus der Zusatzvereinbarung (Art. 2) über die Modalitäten der Zusammenarbeit mit Frontex. Die Schweiz beteiligt sich proportional am Gesamtbudget von Frontex und zwar nach dem Verhältnis des Schweizer BIP zum BIP aller teilnehmenden Schengen-Staaten (entsprechend der Standardformel in Art. 11 Abs. 3 des Schengen-Assoziierungsabkommens). In den letzten Jahren finanzierte die Schweiz durchschnittlich 3,5-4,5% des Frontex-Budgets.

Beschwerdemechanismus: Der Beschwerdemechanismus ermöglicht Personen, die von Handlungen oder Unterlassungen von Frontex-Einsatzkräften unmittelbar betroffen sind und sich dadurch in ihren Grundrechten verletzt sehen, die Einreichung einer Beschwerde an den Grundrechtsbeauftragten (Art. 111 Frontex-Verordnung). Dieser prüft die Beschwerde und leitet gegebenenfalls geeignete Massnahmen.

Binnengrenzen: Eine Binnengrenze ist eine Grenze zwischen zwei Schengen-Staaten (Land, Luft oder See). An der Binnengrenze gibt es grundsätzlich keine systematischen Grenzkontrollen; sie darf ohne Personenkontrollen an jeder Stelle überschritten werden. Auf der Grenzlinie und im Grenzraum dürfen unter bestimmten Voraussetzungen verdachtsabhängige polizeiliche Kontrollen durchgeführt werden. An den Schweizer Grenzen finden weiterhin Zollkontrollen statt, weil die Schweiz nicht Mitglied der Zollunion der EU ist.

Dublin-Zusammenarbeit: Die Dublin-Zusammenarbeit basiert auf dem Grundsatz, dass jedes Asylgesuch, das im Dublin-Raum gestellt wird, effektiv geprüft wird (Anspruch auf Verfahren), dass aber jeweils nur ein Staat für dessen Behandlung zuständig ist. Dublin regelt damit die Zuständigkeit zur Durchführung eines Asylverfahrens und die Überstellung der betroffenen Person in den zuständigen Staat. Dublin regelt weder die möglichen Asylgründe noch vereinheitlicht es die nationalen Asylverfahren.

Einsatzkräfte: Es handelt sich dabei um Grenzschutzexpertinnen und -experten, Begleitpersonen für die Rückkehr, Rückkehrexpertinnen und -experten und sonstiges Personal, das Teil der ständigen Reserve von Frontex ist, .

Eurosur: Eurosur bildet den Rahmen für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Schengen-Staaten und Frontex. Ziel von Eurosur ist es, mit technischen Mitteln Informationen über die aktuelle Lage an den verschiedenen Abschnitten der Aussengrenzen zu sammeln und zu teilen, um das Lagebewusstsein der Grenzkontrollbehörden und deren Reaktionsfähigkeit zu erhöhen.

Frontex: Frontex ist die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache. Sie unterstützt die Schengen-Staaten, die in erster Linie für den Schutz und die Überwachung der Aussengrenzen verantwortlich sind, bei der Wahrnehmung ihrer operativen Aufgaben, insbesondere bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und der unkontrollierten Migration sowie bei der Rückkehr ausreisepflichtiger Personen. Dafür stellt Frontex den Schengen-Staaten bei Bedarf Fachleute oder Ausrüstung wie Schiffe oder Flugzeuge zur Verfügung, unterstützt sie bei Rückkehreinsätzen und erarbeitet Lageanalysen. Die Agentur hat also nur eine koordinierende und unterstützende Funktion und führt keine Aktionen selbst durch. Zuständig für die Durchführung einer Aktion an der Schengen-Aussengrenze ist der jeweilige Einsatzstaat. Frontex wurde 2004 gegründet. Ihr Hauptsitz ist in Warschau.

Frontex-Verwaltungsrat: Der Verwaltungsrat von Frontex setzt sich zusammen aus Vertretern der Mitgliedstaaten, der Schengen-assoziierten Staaten und der Europäischen Kommission. Er trifft sich etwa alle zwei Monate. Die Vertretung der Schweiz wird durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit BAZG wahrgenommen. Als assoziierter Schengen-Staat hat die Schweiz ein Mitsprache- und Mitgestaltungsrecht bei allen Themen. Bei Themen, die sie oder ihr Personal direkt betreffen, ist sie auch stimmberechtigt.

Grenzschutzexpertinnen und -experten: Es handelt sich dabei um ausgebildetes Personal für die Grenzkontrollen. In der Schweiz sind dies Mitarbeitende des Bundesamts für Zoll und Grenzsicherheit BAZG sowie der Kantonspolizeien. Die Expertinnen und Experten werden gemäss ihren Fähigkeiten und Ausbildungen für Frontex eingesetzt. Sie erhalten vor jedem Einsatz sowohl ein nationales als auch ein Frontex-Briefing über die Verhaltensgrundsätze am Einsatzort. Darin enthalten sind insbesondere auch die Grundrechte sowie der geltende Rechtsrahmen. Zu den Kernaufgaben gehört die Prüfung von Dokumenten, die Feststellung der Identität sowie die Befragung von Personen, um festzustellen, ob eine Person eine Bedrohung darstellt oder die Person selbst Opfer von kriminellen Netzwerken ist.

Grundrechte / Menschenrechte: Diese Begriffe werden hier synonym verwendet. Frontex hat bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben den Schutz der Grundrechte zu gewährleisten. Grundlage bilden neben der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auch die einschlägigen völkerrechtlichen Garantien, namentlich das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und des entsprechenden Protokolls von 1967 (Genfer Flüchtlingskonvention), die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), das Übereinkommen über die Rechte des Kindes sowie die Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Zugang zu internationalem Schutz, insbesondere der Grundsatz der Nichtzurückweisung.

Grundrechtsbeauftragter / Grundrechtsbüro: Das Amt des Grundrechtsbeauftragten überwacht die Einhaltung der Grundrechte durch die Agentur, zum Beispiel indem es Untersuchungen zu ihren Tätigkeiten durchführt oder Beschwerden von betroffenen Personen behandelt. Der Grundrechtsbeauftragte ist unabhängig und hat Zugang zu allen Informationen, die sich im Zusammenhang mit sämtlichen Tätigkeiten von Frontex auf die Achtung der Grundrechte beziehen. Seit 2021 sind zwei Schweizer Expertinnen, entsendet durch das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, für das Grundrechtsbüro von Frontex tätig. Die Schweiz leistet damit einen aktiven Beitrag an die Stärkung des Grundrechtsbüros.

Grundrechtsbeobachterinnen und -beobachter: Mit der neuen Frontex-Verordnung wird neu ein Team von vierzig Grundrechtsbeobachterinnen und -beobachtern eingerichtet. Ein Teil ist schon operativ. Es handelt sich dabei um Spezialistinnen und Spezialisten in Grundrechtsfragen. Diese sind dem Grundrechtsbeauftragten unterstellt. Sie bewerten kontinuierlich die Einhaltung

der Grundrechte bei der operativen Tätigkeit von Frontex vor Ort und leisten in diesem Zusammenhang Beratung und Unterstützung. Grundrechtsbeobachterinnen und -beobachter sind in der Ausübung ihrer Aufgaben unabhängig.

Konsultationsforum: Es unterstützt Frontex als unabhängige beratende Stelle. Das Forum besteht aus verschiedenen europäischen oder internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft (u.a. UNHCR, Amnesty International, Save the Children).

Lagebild / Lageanalyse: Ein Lagebild bündelt georeferenzierte echtzeitnahe Daten und Informationen verschiedener Behörden, Sensoren, Plattformen und anderer Quellen. Das Lagebild wird aufbereitet und mit anderen relevanten Behörden geteilt, um Informationen für die Lage in einem bestimmten Raum zu erhalten.

Pushbacks: Als Pushbacks werden illegale Zurückweisungen von schutzsuchenden Migrantinnen und Migranten an der Schengen-Aussengrenze bezeichnet (z.B. Verstoss gegen das Non-Refoulement-Prinzip oder Verhinderung, dass ein Asylantrag gestellt werden kann). Die Schweiz engagiert sich aktiv für eine Nulltoleranzpolitik gegenüber Pushbacks. Mit der Reform von Frontex wird der Schutz der Grundrechte erhöht, unter anderem durch mehr Personal und die Stärkung der Rolle des Grundrechtsbeauftragten von Frontex. Die Schweiz unterstützt den Grundrechtsbeauftragten seit 2021 personell und setzt sich im Verwaltungsrat von Frontex für die Einhaltung der Grundrechte ein. Vorwürfe wegen illegaler Zurückweisungen von Personen werden von verschiedenen EU-Institutionen geprüft. Gestützt auf die Überprüfungen wurden und werden Forderungen formuliert, um die Arbeitsweise von Frontex laufend zu verbessern.

Reserve: Siehe Ständige Reserve.

Rückkehr / Rückführungen: Als Rückführung bzw. Ausschaffung gilt die zwangsweise Vollstreckung eines rechtskräftigen Rückkehr- bzw. Wegweisungsentscheides (siehe unten). Rückführungen finden nur dann statt, wenn weggewiesene Migrantinnen und Migranten ihrer Ausreisepflicht nicht selbstständig nachkommen.

Rückkehrexpertinnen und -experten: Damit sind Fachspezialisten im Rückkehrbereich, namentlich des Staatssekretariats für Migration SEM, gemeint. In der Schweiz unterstützen sie die zuständigen kantonalen Behörden bei der Rückkehr von ausreisepflichtigen Personen, bspw. bei der Identifikation der betroffenen Personen oder der Beschaffung von Reisepapieren sowie bei der Organisation der Ausreisen.

Rückkehrbegleiterinnen und -begleiter: In der Schweiz handelt es sich dabei um besonders ausgebildete Polizistinnen und Polizisten der Kantone, welche die rückzuführenden Personen in den Zielstaat begleiten.

Rückkehreinsatz: Als Rückkehreinsatz wird eine Tätigkeit von Frontex bezeichnet, bei der sie Schengen-Staaten bei der freiwilligen Rückkehr oder bei Rückführungen von ausreisepflichtigen Personen technisch oder operativ unterstützt.

Rückkehr- bzw. Wegweisungsentscheide: Die behördliche oder richterliche Entscheidung, mit welcher der illegale Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen festgestellt und eine Rückkehrverpflichtung auferlegt oder festgestellt wird. In der Schweiz sind das Staatssekretariat für Migration bzw. die kantonalen Migrationsämter für asyl- bzw. ausländerrechtliche Wegweisungsverfügungen, das Bundesamt für Polizei für Ausweisungen und Gerichte für strafrechtliche Landesverweisungen zuständig.

Schengen-Assoziierungsabkommen (SAA): Abkommen vom 26. Oktober 2004 über die Assoziierung der Schweiz bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands ([SR 0.362.31](#)). Am 5. Juni 2005 hat die Schweizer Stimmbevölkerung das Abkommen genehmigt. Es ist am 1. März 2008 in Kraft getreten und wird seit dem 15. Dezember 2008 bzw. dem 28. März 2009 (an den Flughäfen) angewandt.

Schengen-Verbund / Schengen-Raum: Zusammenschluss von EU-Mitgliedstaaten und vier assoziierten Staaten (neben der Schweiz auch Island, Norwegen und Liechtenstein) mit dem Ziel, die Personenkontrollen an den Grenzen innerhalb dieses Verbundes abzuschaffen und den Reiseverkehr zu erleichtern. Zum Ausgleich arbeiten die beteiligten Staaten enger in den Bereichen

Aussengrenzen, Visa, Polizei und Justiz zusammen. Die Teilnahme der Schweiz an diesem Verbund/Raum basiert auf dem Schengen-Assoziierungsabkommen.

SIR/Meldung schwerwiegender Vorfälle (Serious Incident Reports; SIR): Verstösse gegen den Verhaltenskodex von Einsatzkräften, gegen die Grundrechte und gegen das Völkerrecht sowie Situationen mit schwerwiegenden negativen Auswirkungen auf die Kernaufgaben von Frontex, sind durch alle Beteiligten im Einsatz mittels eines "Serious Incident Report" zu melden. Meldungen im Zusammenhang mit Grundrechten werden vom Grundrechtsbüro überprüft.

Standardformel: Die Beitragszahlungen der Schweiz werden auf der Basis des jährlichen Budgets von Frontex mittels der im Assoziierungsabkommen verankerten BIP-Standardformel berechnet. Der Beitrag der Schweiz ist daher entsprechenden Schwankungen ausgesetzt. Aufgrund des Ausbaus der Agentur und der Übernahme weiterer Aufgaben wurde das Budget der Agentur in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht. Damit sind auch die Beiträge der Schweiz gestiegen.

Ständige Reserve: Die ständige Reserve bezeichnet die Gesamtheit der Einsatzkräfte der Europäischen Grenz- und Küstenwache. Bis 2027 soll diese schrittweise auf 10'000 Personen ausgebaut werden, die befugt sind, Grenzkontroll- und Rückkehraufgaben durchzuführen. Es handelt sich dabei um die operativen Kräfte, die zum Teil direkt von Frontex angestellt, zum Teil von den Schengen-Staaten zur Verfügung gestellt werden. Die eigentliche Anzahl an Fachkräften, die durch die Mitgliedstaaten bereitgestellt werden, ist abhängig von der Lage und vom Bedarf.

Systematische Grenzkontrollen: Jede Person wird beim Grenzübertritt systematisch kontrolliert. Systematische Grenzkontrollen erfolgen an den Grenzübergangsstellen, um festzustellen, ob die betreffenden Personen die Ein- bzw. Ausreisebedingungen erfüllen. Dazu gehört die Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit, die Überprüfung des Reisedokuments, die Abfrage der Person und der Dokumente in europäischen und nationalen Datenbanken sowie die Überprüfung, ob die Person eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder innere Sicherheit darstellt.

Schengen-Weiterentwicklung: Die Schengen/Dublin-Zusammenarbeit wird laufend weiterentwickelt und an neue Gegebenheiten angepasst. Es ist unverzichtbar, dass alle beteiligten Staaten die gleichen Regelungen und Standards mittragen und anwenden. Deshalb übernimmt auch die Schweiz grundsätzlich Weiterentwicklungen von Schengen und setzt sie, wo nötig, in nationales Recht um. Bei der Erarbeitung neuer Schengen-relevanter Weiterentwicklungen in der EU hat die Schweiz ein Mitspracherecht. Das ermöglicht es der Schweiz, ihre Anliegen direkt einzubringen und den Inhalt der später zu übernehmenden EU-Rechtsakte mitzugestalten. Eine Weiterentwicklung wird mit ihrer Verabschiedung in der EU nicht automatisch anwendbar. Vielmehr muss die Schweiz ihre Übernahme beschliessen und sie gegebenenfalls in schweizerisches Recht umsetzen. Inzwischen hat die Schweiz über 350 Weiterentwicklungen übernommen. Ca. 85% waren von untergeordneter und technischer Natur. Die weiteren 15% fielen mussten vom Parlament genehmigt werden. Bisher wurde zweimal (2009 und 2019) ein Referendum ergriffen.

Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache: Diese [Verordnung](#) wurde in der EU am 13. November 2019 verabschiedet. Ziel der Verordnung ist es, die Aufgaben und Mittel der Europäischen Grenz- und Küstenwache und ihrer Agentur, Frontex, an die aktuellen Gegebenheiten anzupassen. Frontex soll dazu beitragen, potenzielle künftige Bedrohungen sowie den Migrationsdruck an den Schengen-Aussengrenzen zu bewältigen und die innere Sicherheit im Schengen-Raum sicherzustellen. Als Schengen-Weiterentwicklung muss die Verordnung auch von der Schweiz übernommen werden.

Zollkontrollen: Waren- oder Zollkontrollen sind unter Schengen weiterhin zulässig. Da zwischen der Schweiz und der EU keine Zollunion besteht, kontrolliert die Schweiz weiterhin den Warenfluss an der Grenze. Dabei können – bei einem konkreten polizeilichen Verdacht – auch Personen überprüft und bspw. nach allfälligem Diebesgut gesucht werden. Umgekehrt bleibt auch der Warenverkehr aus der Schweiz in die EU Zollkontrollen unterworfen.

Zusatzvereinbarung mit Frontex: Für die Modalitäten der Zusammenarbeit mit Frontex hat die Schweiz 2009 eine Zusatzvereinbarung ([SR 0.362.313](#)) unterzeichnet. Das Zusatzabkommen gilt bis heute und befasst sich insbesondere mit der Stimmrechtsausübung und dem finanziellen Beitrag der Schweiz an das Budget von Frontex.