



Vereinbarung zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Festlegung der Modalitäten ihrer Beteiligung am Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen

Erläuternder Bericht für die Vernehmlassung
Bern,

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	2
2	Verlauf der Verhandlungen.....	2
3	Verhandlungsergebnis	3
4	Erläuterungen der einzelnen Artikel der Vereinbarung	3
5	Bedeutung der Vereinbarung für die Schweiz: Beteiligung am EASO.....	5
6	Auswirkungen.....	6
6.1	Personelle Auswirkungen	6
6.2	Finanzielle Auswirkungen.....	7
6.2.1	Auf den Bund	7
6.2.2	Auf die Kantone.....	8
6.3	Rechtliche Auswirkungen	8
6.4	Andere Auswirkungen	8
7	Verhältnis zum internationalen Recht	9
8	Rechtliche Grundlage.....	9

1 Ausgangslage

Am 19. Juni 2011 wurde auf der Insel Malta das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (European Asylum Support Office, EASO) offiziell eröffnet. Das EASO spielt eine fundamentale Rolle bei der Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) der Europäischen Union (EU), das die Harmonisierung der Asylsysteme auf EU-Ebene vorsieht. Das Unterstützungsbüro soll dabei die praktische Zusammenarbeit im Asylbereich fördern und die EU-Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer europäischen und internationalen Verpflichtungen zum Schutz schutzbedürftiger Menschen unterstützen. Das EASO fungiert als Kompetenzzentrum für Asylfragen und unterstützt zudem EU-Mitgliedstaaten, deren Asyl- und Aufnahmesysteme besonderem Druck ausgesetzt sind. EASO kann Unterstützungsteams entsenden, die dem betroffenen EU-Mitgliedstaat vor Ort praktische Hilfe leisten. Das EASO dient ferner der Koordination von Informationen über die Herkunftsländer, der Koordination des Schulungsangebots für Asylpraktiker auf europäischer Ebene sowie dem Aufbau eines Analyse- und Informationszentrum zur Asylsituation in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten.

Die EU-Verordnung zur Einrichtung des EASO¹ ist zwar keine rechtliche Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands. Sie sieht jedoch die Möglichkeit vor, dass sich die vier an der Dubliner Zusammenarbeit teilnehmenden Staaten Norwegen, Island, Liechtenstein und die Schweiz, an den Aktivitäten des Büros beteiligen können (Erwägungsgrund 24 und Art. 49 Abs. 1). Alle vier assoziierten Staaten haben beschlossen, am EASO teilzunehmen und gemeinsam Verhandlungen mit der Europäischen Kommission zu führen. Es sollten aber vier unabhängige Vereinbarungen mit der EU abgeschlossen werden.

Für die Schweiz hat der Bundesrat am 6. Juli 2011 ein entsprechendes Verhandlungsmandat verabschiedet. Die aussenpolitischen Kommissionen der beiden Räte haben dem Mandat am 5. September 2011 (APK-S) und am 1. November 2011 (APK-N) zugestimmt.

2 Verlauf der Verhandlungen

Am 21. Mai 2012 haben die Verhandlungen mit der Europäischen Kommission begonnen. Diese konnten am 28. Juni 2013 mit der Paraphierung der Vereinbarung abgeschlossen werden. Insgesamt haben vier Verhandlungsrunden stattgefunden.

Die Verhandlungen wurden gemeinsam mit den anderen an Schengen und Dublin assoziierten Staaten geführt. Dies hatte den Vorteil, dass die Argumente der assoziierten Staaten gegenüber der Europäischen Kommission mehr Gewicht hatten. Damit konnte auch verhindert werden, dass die Schweiz einen Vereinbarungstext eines anderen assoziierten Staats hätte übernehmen müssen, falls dieser zu einem schnelleren Abschluss der Verhandlungen gekommen wäre und damit einen Präzedenzfall geschaffen hätte.

Die Verhandlungen mit der Europäischen Kommission waren intensiv. Einerseits gingen die Vorstellungen zwischen den assoziierten Staaten und der Europäischen Kommission bei wichtigen Fragen auseinander; andererseits waren sich die assoziierten Staaten hinsichtlich ihrer eigenen Anliegen nicht immer einig. So war vor allem Norwegen zu Gunsten eines schnellen Abschlusses der Verhandlungen eher bereit, sich auf die Position der Europäischen Kommission zuzubewegen. Der Schweiz ist es schliesslich gelungen, ihre zentralen Anliegen im Vereinbarungstext einzubringen.

¹ Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen, ABl. L 132 vom 29.5.2010, S. 11.

3 Verhandlungsergebnis

Die Schweiz konnte ihr Verhandlungsmandat weitestgehend einhalten. Einzelne Vorstellungen der Schweiz – beispielsweise die gemäss Mandat anzustrebenden Stimmrechte in operativen Belangen – konnten trotz intensivem Einsatz der Schweizer Delegation nicht umgesetzt werden. Es war jedoch von Anfang an klar, dass es schwierig sein würde, solche Stimmrechte zu erhalten. Dies, weil einerseits bereits die EASO-Verordnung den assoziierten Staaten keine solchen Stimmrechte zuerkennt; andererseits wurden die assoziierten Staaten bereits vor Aufnahme der Verhandlungen in einem Informationsschreiben der Europäischen Kommission darüber informiert, dass sie an EASO teilnehmen dürften, jedoch ohne ein Stimmrecht zu erhalten.

Im Gegenzug konnte die Schweiz gemeinsam mit den anderen assoziierten Staaten gewisse Bestimmungen aushandeln, die nicht direkt im Verhandlungsmandat vorgesehen waren, die jedoch für die Schweiz von Vorteil sind. So wurde beispielsweise ein Informations- und Konsultationsmechanismus ausgehandelt, welcher bei Interpretationsfragen in Bezug auf die Anwendung der EASO-Verordnung oder bei der Vorbereitung legislativer Änderungen auf EU-Ebene betreffend EASO zur Anwendung gelangen soll.

4 Erläuterungen der einzelnen Artikel der Vereinbarung

Im Folgenden werden die wichtigsten Bestimmungen der Vereinbarung kommentiert:

- Umfang der Beteiligung (Art. 1): Die Schweiz beteiligt sich wie die anderen assoziierten Staaten in vollem Umfang an den Aktivitäten des EASO. Dies bedeutet auch, dass sie auf die Unterstützung des EASO zurückgreifen könnte, sollte das schweizerische Asyl- und Aufnahmesystem unter Druck geraten.

Die Vereinbarung weist einen statischen Charakter auf, d.h. für allfällige rechtliche Weiterentwicklungen der EASO-Verordnung gibt es keine Übernahmeverpflichtung für die Schweiz. Für eine Übernahme solcher Weiterentwicklungen müsste die vorliegende EASO-Vereinbarung mit der EU angepasst werden.

- Verwaltungsrat (Art. 2): Die Parteien haben sich darauf geeinigt, dass die assoziierten Staaten als Beobachter im Verwaltungsrat von EASO Einsitz nehmen und an den Beratungen zu allen Tagesordnungspunkten teilnehmen können (Ausnahme: Wahl des Vorsitzenden des Verwaltungsrates). Stimmrechte in Bezug auf operative Einsätze haben die assoziierten Staaten nicht erhalten. Einzig bei der Schengener Grenzschutzagentur Frontex konnte die Schweiz diese Rechte unter Verweis auf die besondere Stellung als an den Schengen-Besitzstand assoziierter Staat aushandeln. Weil EASO rechtlich jedoch weder zum Schengen-, noch zum Dublin-Acquis gehört, war die Schweizer Position entsprechend schwächer. Allerdings wird jeder an EASO teilnehmender Staat – also auch die Schweiz – gemäss Art. 16 Abs. 1 der EASO-Verordnung selbst über die Anzahl und die Profile der zu entsendenden Experten sowie die Dauer der Entsendung entscheiden können.

Auf Initiative der assoziierten Staaten nehmen diese ausserdem bereits heute informell an den Verwaltungsratssitzungen teil.

- Finanzieller Beitrag (Art. 3 und Annex I): Beim Verteilschlüssel haben sich die assoziierten Staaten und die Kommission darauf geeinigt, einen Schlüssel analog zu dem in

Art. 11 Abs. 3 des Schengen-Assoziierungsabkommen (SAA)² bzw. in Art. 8 Abs. 1 zweiter Teil des Dublin-Assoziierungsabkommen (DAA)³ für die operative Schengener bzw. Dubliner Zusammenarbeit festgelegten Schlüssel anzuwenden (Verhältnis des BIP CH zum BIP aller an EASO teilnehmenden Staaten). Im Vergleich zur durchschnittlichen Finanzierung der Schengener Zusammenarbeit erwächst der Schweiz ein Vorteil daraus, dass sich das Vereinigte Königreich an EASO beteiligt, wodurch das Verhältnis BIP CH zum BIP aller teilnehmenden Staaten zu Gunsten der Schweiz sinkt. Die Schweizer Delegation hat ausserdem erreicht, dass der Referenzbetrag, welcher für die Berechnung des finanziellen Beitrags herangezogen wird, weder die Beiträge der Assoziierten, noch freiwillige Beiträge der Mitgliedstaaten, noch sonstige Einnahmequellen von EASO beinhaltet. Damit fällt der Beitrag der Assoziierten prozentual gesehen etwas geringer aus als derjenige der EU-Mitgliedstaaten.

Für den Fall nachträglicher Änderungen im Budget des EASO wurde ein Korrekturmechanismus für die Beiträge der assoziierten Staaten festgelegt: Bei einer ausserordentlichen Erhöhung des EU-Beitrags an EASO müssten sich die assoziierten Staaten an der Erhöhung prozentual beteiligen. Dasselbe gilt im Gegenzug auch bei einer nachträglichen Reduzierung des Referenzbudgets: In diesem Fall würde sich der Beitrag der assoziierten Staaten entsprechend verringern. Das Gleiche gilt, wenn EASO sein Budget im laufenden Jahr nicht ausschöpft. In beiden Fällen werden die zu viel bezahlten Beitragsanteile der assoziierten Staaten auf das nächste Jahr übertragen, womit sich deren Beitrag für das darauffolgende Jahr entsprechend reduziert.

Die Beitragspflicht der Schweiz wird erst ab dem Zeitpunkt beginnen, an dem die Vereinbarung in Kraft tritt. Der finanzielle Beitrag wird im ersten Jahr anteilmässig auf die Monate der tatsächlichen Teilnahme reduziert (*pro rata temporis*). Zudem werden die Spesen von Schweizer Experten, die an Aktivitäten von EASO teilnehmen, rückerstattet.

- Ausschuss (Art. 11): Im Mandat der Schweiz war ein Konsultationsmechanismus nicht explizit vorgesehen, dennoch konnte man sich bei den Verhandlungen auf einen solchen einigen. Die assoziierten Staaten bezwecken über diesen Informations- und Konsultationsmechanismus im Rahmen eines durch die Vereinbarung geschaffenen Ausschusses rechtzeitig über allfällige rechtliche Entwicklungen zu EASO informiert zu werden sowie einen gewissen Einfluss nehmen zu können auf legislative Entwicklungen auf EU-Ebene, die EASO betreffen.
- Inkrafttreten (Art. 13): Die Aushandlung einer Übergangslösung war nicht notwendig: Eine vorläufige Teilnahme am EASO kam weder aus Schweizer Sicht noch aus Sicht der Europäischen Kommission in Frage. Die Vereinbarung tritt am ersten Tag des ersten Monats nach der letzten Notifizierung in Kraft.
- Beendigung und Gültigkeit (Art. 14): Es wurde vereinbart, dass beide Parteien die EASO-Vereinbarung unter Einhaltung einer sechsmonatigen Frist jederzeit kündigen können, ohne dass dies Auswirkungen auf andere Abkommen zwischen der Schweiz und der EU hat. Vor einer Kündigung ist jedoch der in der Vereinbarung vorgesehene Ausschuss zu konsultieren. Weil die Dublin-Assoziierung aus Sicht der EU eine unverzichtbare Voraussetzung für die Teilnahme am EASO darstellt, wurde festgelegt,

² Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (SAA, SR 0.362.31).

³ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags (DAA, SR 0.142.392.68).

dass eine Beendigung des DAA auch zur Beendigung der EASO-Vereinbarung führt (zum gleichen Ergebnis führte eine Beendigung des SAA, dessen Schicksal rechtlich mit demjenigen des DAA verknüpft ist). Hingegen liesse eine Kündigung der EASO-Vereinbarung das DAA unberührt, was den Vorgaben des schweizerischen Verhandlungsmandats entspricht.

Bei den restlichen Artikeln der Vereinbarung handelt es sich um Bestimmungen, die in anderen vergleichbaren Abkommen zwischen der EU und der Schweiz bereits existieren und die zu keinen grösseren Diskussionen im Rahmen der Verhandlungen geführt haben:

- Datenschutz (Art. 4): Die Schweiz kann bei Fragen des Datenschutzes ihre nationalen Datenschutzbestimmungen anwenden. Zudem verpflichtet sich die Schweiz, die Vertraulichkeitsbestimmungen wie vom Verwaltungsrat des EASO festgelegt, einzuhalten.
- Rechtsstellung (Art. 5): EASO besitzt eine eigene Rechtspersönlichkeit, was dem Unterstützungsbüro in technischen Fragen sowie in juristischer, administrativer und finanzieller Hinsicht Unabhängigkeit verleiht.
- Haftung (Art. 6): Die Haftung von EASO wird gemäss den entsprechenden Bestimmungen in der EASO-Verordnung (Art. 45 Abs. 1, 3 und 5) geregelt.
- Gerichtshof der Europäischen Union (Art. 7): Die Schweiz anerkennt die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes der Europäischen Union (EuGH) über EASO gemäss Art 45 Abs. 2 und 4 der EASO-Verordnung. Gemäss diesen Bestimmungen ist der EuGH zuständig für ausservertragliche haftungsrechtliche Streitigkeiten, an denen EASO als Partei beteiligt ist (Streitigkeiten über den Ersatz von durch EASO bzw. EASO-Bedienstete verursachten Schaden) sowie für allfällige Schiedsgerichtsverfahren zwischen EASO und Dritten im Rahmen einer vertraglichen Haftung (gestützt auf eine entsprechende Schiedsklausel im betreffenden Vertrag).
- Personal des Unterstützungsbüros (Art. 8): Schweizer Personal, das von EASO engagiert wird, untersteht den Personalregelungen für Beamte und den Beschäftigungsbedingungen für sonstige Bedienstete der Europäischen Union. Schweizer Staatsangehörige dürfen alle Posten innerhalb von EASO besetzen, sie können jedoch nicht zum Exekutivdirektor von EASO gewählt werden.
- Vorrechte und Befreiungen (Art. 9): Das Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union gilt auch für EASO und seine Bediensteten.
- Betrugsbekämpfung (Art. 10 und Annex II): Es wurde in der Vereinbarung festgehalten, dass Vor-Ort-Kontrollen der europäischen Organe in der Schweiz nur gemeinsam mit nationalen Kontrollbehörden durchgeführt werden können.
- Anhänge (Art. 12): Diese Bestimmung präzisiert, dass alle Anhänge der Vereinbarung Bestandteil der Vereinbarung sind.

5 Bedeutung der Vereinbarung für die Schweiz: Beteiligung am EASO

Die Beteiligung der Schweiz am EASO bringt neben Verpflichtungen auch einige Vorteile für die Schweiz. Die wichtigste Aufgabe von EASO ist die Unterstützung von EU-Mitgliedstaaten, deren Asyl- und Aufnahmesysteme besonderem Druck ausgesetzt sind. Die Unterstützung von EU-Mitgliedstaaten liegt im Interesse der Schweiz. Aufgrund der engen Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten im Rahmen von Dublin wird durch die Hilfe von EASO das gesamte Dublin-System gestärkt. Sollte die Schweiz ebenfalls irgendwann unter

einen starken Migrationsdruck geraten, den sie nicht aus eigener Kraft bewältigen kann, könnte sie auf eigene Anfrage hin ab dem Zeitpunkt der offiziellen Teilnahme am EASO Unterstützung in diesem Bereich erhalten.

Die Entwicklungen in Nordafrika im Jahr 2011 haben gezeigt, wie wichtig es ist, dass sich die Schweiz in multilaterale Aktivitäten auf europäischer Ebene einbringen kann. Dies schliesst bilaterale Bemühungen zwar nicht aus. Es ist jedoch nicht sinnvoll, Parallelstrukturen in Bereichen aufzubauen, in denen bereits die EU aktiv ist, beispielsweise bei der Unterstützung des Asylsystems in Griechenland oder der Unterstützung anderer EU-Staaten, die einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt sind.

Durch die Bündelung der Anstrengungen der europäischen Staaten können Synergieeffekte erzielt werden, die zu einer Senkung der Gesamtkosten im Asylbereich führen dürften. Tatsächlich kann durch eine einheitliche Anwendung der im Asylverfahren geltenden Regeln in allen europäischen Ländern eine Stärkung des gesamten Dublin-Systems erreicht werden.

Ausserdem kann die Schweiz durch eine Beteiligung am EASO einerseits vom Expertenwissen anderer europäischer Staaten profitieren und so ihre Interessen in diesem Bereich besser wahren und andererseits andere Staaten mit ihrer Expertise unterstützen. Eine Effizienzsteigerung im Asylbereich in der Schweiz wird zudem durch gemeinsame Schulungen für die Asylpraktiker, durch die Realisierung von gemeinsamen Projekten (beispielsweise gemeinsame *Fact Finding Missions* in den Herkunftsstaaten) und durch den Informationsaustausch innerhalb von EASO erwartet.

6 Auswirkungen

6.1 Personelle Auswirkungen

Im Rahmen von Einsätzen von Asyl-Unterstützungsteams von EASO werden zeitlich befristete Einsätze von Schweizer Experten im europäischen Ausland erforderlich sein, wie dies zum Beispiel bereits heute für Schweizer Grenzwächter im Rahmen von Frontex-Operationen geschieht. Je nach Umfang dieser Einsätze bedeutet dies einen gewissen Einsatz von Personalressourcen, die für die Dauer des Einsatzes in der Schweiz nicht verfügbar sind.

Die Entscheidung über die Anzahl und die Profile der Experten, die für EASO-Einsätze zur Verfügung gestellt werden sowie über die Dauer einer allfälligen Entsendung verbleibt gemäss Art. 16 Abs. 1 der EASO-Verordnung in der Autonomie des Herkunftsmitgliedstaates. Insbesondere kann auf eine Entsendung verzichtet werden, wenn die angeforderten Experten in der Schweiz dringend benötigt werden. Zudem werden die Kosten eines solchen Einsatzes gemäss Art. 23 der EASO-Verordnung vom Unterstützungsbüro selbst getragen.

Für das Engagement der Schweiz im Bereich der Herkunftsländerinformationen (Sitzungsteilnahmen, Teilnahme an Workshops etc.) sind keine wesentlichen personellen Veränderungen zu erwarten, da die Schweiz bislang bereits in vergleichbaren Arbeitsgremien und Projekten vertreten war. Aufgrund der Überführung der Aktivitäten und Projekte dieser Gremien in das EASO ging es bei den Verhandlungen der Schweizer Beteiligung am EASO auch darum, die Kontinuität der schweizerischen Beteiligung an diesen Arbeitsgremien zu gewährleisten.

Zudem besteht mit der Teilnahme am EASO für Schweizer Mitarbeiter im Asylbereich die Möglichkeit, für eine befristete Zeitdauer als abgeordnete nationale Sachverständige bei EASO arbeiten zu können, wobei die am EASO teilnehmenden Staaten freiwillig über eine solche Entsendungen entscheiden.

Es ist nicht damit zu rechnen, dass mit einer Beteiligung am EASO unmittelbar Kapazitäten im BFM für andere Aufgaben frei werden. Wenn EASO jedoch mit seiner Arbeit beispielsweise in Griechenland Erfolg hat, wird dies für die Schweiz bedeuten, dass das Dublin-System wieder vollumfänglich funktioniert und Personen im Rahmen des Dublin-Verfahrens wieder nach Griechenland überstellt werden können. Vorbeugende Massnahmen, wie beispielsweise das Frühwarnsystem (siehe dazu Ziff. 6.4), können zudem helfen, vergleichbare Situationen in der Zukunft zu verhindern. Das trägt dazu bei, dass unser Asylsystem insgesamt entlastet und somit auch der Bedarf an Personalressourcen geringer wird.

Die Zusammenarbeit mit den europäischen Partnern im Rahmen von EASO soll auch dazu beitragen, dass – mittels Durchführung von gemeinsamen Abklärungsmissionen in Herkunftsländern, der Realisierung von gemeinsamen Projekten sowie dem Informationsaustausch Bereich der Herkunftsländerinformationen – die Länderanalyse noch effizienter, rascher und qualitativ hochstehender gestaltet werden kann.

6.2 Finanzielle Auswirkungen

6.2.1 Auf den Bund

(vgl. Punkt 4 Erläuterungen der einzelnen Artikel der Vereinbarung; Finanzieller Beitrag)

Beim Verteilschlüssel haben sich die assoziierten Staaten und die Kommission darauf geeinigt, einen Schlüssel analog zu dem in Art. 11 Abs. 3 SAA bzw. in Art. 8 Abs. 1 zweiter Teil DAA für die operative Schengener bzw. Dubliner Zusammenarbeit festgelegten Schlüssel anzuwenden (Verhältnis des BIP CH zum BIP aller an EASO teilnehmenden Staaten). Dies ist ein üblicher Verteilschlüssel, der bereits in früheren Abkommen mit der EU, insbesondere im Rahmen der Schengener Zusammenarbeit, angewendet wurde. Beim EASO wird der Beitrag der Schweiz im Vergleich etwas tiefer ausfallen, da sich bei EASO mehr EU-Mitgliedstaaten beteiligen als in anderen Aktivitäten im Rahmen von Schengen/Dublin (Verhältnis BIP CH zum BIP aller teilnehmenden Staaten sinkt entsprechend zu Gunsten der Schweiz).

Für die Berechnung des Beitrags werden BIP-Zahlen benötigt, die für alle an EASO teilnehmenden Staaten gültig sind. Es wurde deshalb vereinbart, dass die aktuellsten offiziellen BIP-Zahlen, die am 31. März jedes Jahres für alle an EASO teilnehmenden Staaten zur Verfügung stehen, benutzt werden.

Es wurde ausserdem erreicht, dass der Referenzbetrag, welcher für die Berechnung des finanziellen Beitrags herangezogen wird, weder die Beiträge der Assoziierten, noch freiwillige Beiträge der Mitgliedstaaten, noch sonstige Einnahmequellen von EASO beinhaltet, sondern sich auf den EU-Beitrag aus dem EU-Budget an EASO gemäss Art. 33 Abs. 3 Bst. a der EASO-Verordnung beschränkt.

Als Fallbeispiel kann das Jahr 2014 dienen: Für das Jahr 2014 hat EASO 15 Mio. € budgetiert. Bei einem Anteil der Schweiz von ungefähr 3,56% (Schätzung Verhältnis BIP CH zum BIP aller teilnehmenden Staaten) und einem Wechselkurs von 1,25 CHF für 1 EUR müsste die Schweiz für das Jahr 2014 eine Beitragszahlung von ca. 667'500 CHF tätigen.

Die Planungen für das Budget des EASO für die nächsten Jahre sehen einen leichten Anstieg des EASO-Budgets vor (für 2015: 16 Mio. €; 2016: 16 Mio. €); insofern wird auch der Schweizer Beitrag an EASO zunehmen.

In Bezug auf die personellen Kosten bei Einsätzen von Schweizer Experten an Operationen des EASO werden die Kosten – ähnlich wie bei Frontex – vom Unterstützungsbüro selbst getragen.

6.2.2 Auf die Kantone

Für die Kantone entstehen keine neuen Kosten.

6.3 Rechtliche Auswirkungen

Nach Art. 21 Abs. 1 der EASO-Verordnung haftet grundsätzlich der Einsatzmitgliedstaat nach seinem innerstaatlichen Recht für Schäden, die Einsatzteams bei ihrem Einsatz verursachen. Der Einsatzmitgliedstaat kann Schadenersatzforderungen gegenüber dem Herkunftsmitgliedstaat nur dann geltend machen, wenn der Schaden vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht wurde (Art. 21 Abs. 2 und 3 der EASO-Verordnung). Eine Anrufung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) bei Nichteinigung, wie sie in Art. 21 Abs. 4 der EASO-Verordnung für die EU-Mitgliedstaaten gilt, ist für die Schweiz, wie für die übrigen assoziierten Staaten, nicht vorgesehen.

Im Rahmen von EASO-Einsätzen werden Schweizer Experten gemäss Art. 22 der EASO-Verordnung wie Beamte des Einsatzmitgliedstaats behandelt in Bezug auf Straftaten, die gegen sie oder von ihnen begangen werden.

Im Übrigen ist der EuGH gemäss Art. 45 der EASO-Verordnung für Streitigkeiten im Bereich der vertraglichen und ausservertraglichen Haftung der Agentur zuständig (siehe dazu oben Ziff. 4, Erläuterungen zu Art. 7).

6.4 Andere Auswirkungen

Aus Sicht der Schweizer Europapolitik ist die Vereinbarung zur Beteiligung der Schweiz an EASO positiv zu werten. Es stellt eine Erweiterung der Zusammenarbeit mit der EU und den EU-Mitgliedstaaten in einem wichtigen Bereich dar, in dem gemeinsame Interessen bestehen. Damit wird die bereits bestehende enge Zusammenarbeit mit der EU im Bereich Justiz und Inneres gefestigt. Die Vereinbarung ist eine klassische Kooperationsvereinbarung und hat damit keinen Zusammenhang mit den institutionellen Fragen, die zurzeit Gegenstand von Diskussionen zwischen der Schweiz und der EU sind.

Die Beteiligung am EASO zieht keine Übernahme von materiellem europäischem EU-Asyl-Acquis (z.B. EU-Aufnahme-, Qualifikations- und Verfahrensrichtlinie) mit sich und hat daher keine Auswirkungen auf das materielle schweizerische Asylrecht. Das EASO hat des Weiteren keine Weisungsbefugnisse gegenüber den nationalen Behörden. Es ist dem EASO untersagt, auf die Entscheidungen einer mitgliedstaatlichen Asylbehörde über einzelne Anträge auf internationalen Schutz Einfluss zu nehmen (Art. 2 Abs. 6 und Art. 28 Abs. 4 sowie Erwägungsgrund 14 der EASO-Verordnung).

Zudem weist die Vereinbarung einen statischen Charakter aus: Bei allfälligen Änderungen oder Weiterentwicklungen der EASO-Verordnung besteht seitens der Schweiz keine Übernahmepflicht, vielmehr müsste für deren Übernahme die vorliegende Vereinbarung entsprechend angepasst werden. Vorgängig wäre der in der Vereinbarung vorgesehene Ausschuss zu konsultieren. Im Rahmen dieses Ausschusses sollen die assoziierten Staaten auch über legislative Entwicklungen auf EU-Ebene im Zusammenhang mit EASO rechtzeitig informiert werden.

Das EASO fungiert als Kompetenzzentrum für Asylfragen und unterstützt zudem EU-Mitgliedstaaten, deren Asyl- und Aufnahmesysteme besonderem Druck ausgesetzt sind. Damit soll europaweit das Dublin-System gestärkt werden. Auch wenn die Schweiz nicht EU-

Mitglied ist, liegt eine Angleichung der einzelstaatlichen Praktiken zur Gewährung internationalen Schutzes im Dublin-Raum in ihrem Interesse: Zu grosse innereuropäische Unterschiede wirken sich regelmässig nachteilig auf unser Land aus.

Zudem sieht die neue Dublin III-Verordnung⁴, welche die Schweiz im Rahmen ihrer Dublin-Assoziierung übernimmt, in Art. 33 einen sog. Mechanismus zur Frühwarnung, Vorsorge und Krisenbewältigung (*Mechanism for Early Warning, Preparedness and Crisis Management*) vor, bei dem EASO eine zentrale Rolle spielen wird. EASO wird Informationen zur Asylsituation in den Dublin-Staaten sammeln, Analysen hierzu erstellen und die unter Migrationsdruck stehenden Staaten bei der Umsetzung eines präventiven Aktionsplans oder eines Krisenbewältigungsaktionsplans unterstützen.

Zwischen der Tätigkeit des Unterstützungsbüros und dem Dublin-System besteht eine enge Verbindung. Es wurde deshalb in der Vereinbarung festgehalten, dass bei einer Kündigung des DAA auch die EASO-Vereinbarung hinfällig wird. Das Gegenteil ist jedoch nicht der Fall: Die EASO-Vereinbarung ist jederzeit kündbar, ohne dass dies Auswirkungen auf das DAA oder andere Abkommen der Schweiz mit der EU hat. Da die assoziierten Staaten vier voneinander unabhängige Vereinbarungen mit der EU ausgehandelt haben, besteht diesen Staaten gegenüber bei einer Kündigung der Vereinbarung durch die Schweiz keine Verpflichtung. In einem solchen Fall wäre jedoch vorgängig der in der Vereinbarung vorgesehene Ausschuss zu konsultieren.

Was die Auswirkungen innerhalb der Bundesverwaltung betrifft, wird die Teilnahme am EASO insbesondere auf organisatorischer Ebene Auswirkungen für das BFM haben. Ein internes Umsetzungskonzept ist in Erarbeitung.

7 Verhältnis zum internationalen Recht

Die Vereinbarung ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Insbesondere entspricht die Vereinbarung den Vorgaben des humanitären Völkerrechts sowie den einschlägigen Bestimmungen des internationalen Flüchtlingsrechts und des internationalen Menschenrechtsschutzes.

Die Zusammenarbeit im Rahmen des EASO weist einen engen Bezug zu den Assoziierungsabkommen von Schengen und insbesondere von Dublin auf. Wie oben ausgeführt, stellt die EASO-Verordnung aber keine rechtliche Weiterentwicklung des Schengen- oder Dublin-Besitzstands dar, sondern bildet ein davon unabhängiges Element des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS). Deshalb besteht für die Schweiz weder eine vertragliche Verpflichtung, die EASO-Verordnung zu übernehmen respektive am EASO teilzunehmen, noch eine Pflicht, zukünftige Weiterentwicklungen der EASO-Verordnung grundsätzlich zu übernehmen. Wegen des engen Bezugs zum DAA wurde in Art. 14 der EASO-Vereinbarung aber vorgesehen, dass eine Beendigung des DAA auch zur Beendigung der EASO-Vereinbarung führt (siehe dazu oben Ziff. 4, Erläuterungen zu Art. 14).

8 Rechtliche Grundlage

Die auswärtigen Angelegenheiten sind gemäss Artikel 54 Abs. 1 Bundesverfassung (BV) Sache des Bundes. Nach Artikel 184 Abs. 2 BV ist der Bundesrat unter Vorbehalt der Ge-

⁴ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), ABl. L 180, 29.6.2013, S. 31.

Genehmigung durch die Bundesversammlung für die Unterzeichnung und Ratifizierung von völkerrechtlichen Verträgen zuständig. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung, solche Verträge zu genehmigen, ergibt sich aus Artikel 166 Abs. 2 BV. Ausgenommen sind Verträge, für deren Abschluss der Bundesrat aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag zuständig ist. Eine solche Kompetenz des Bundesrates ist im vorliegenden Fall nicht gegeben. Die Vereinbarung über die Beteiligung der Schweiz an EASO muss daher der Bundesversammlung zur Genehmigung vorgelegt werden. Aus diesem Grund soll das federführende Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) mit der Ausarbeitung einer Botschaft an die Bundesversammlung beauftragt werden.