

10.030

Botschaft

**über die Genehmigung der Notenaustausche
zwischen der Schweiz und der EG betreffend die Übernahme
der Rechtsgrundlagen zum Aussengrenzenfonds
sowie der Vereinbarung über die Beteiligung der Schweiz
am Aussengrenzenfonds**

(Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands)

vom 24. Februar 2010

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der vorliegenden Botschaft unterbreiten wir Ihnen einen Bundesbeschluss zur Genehmigung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Rechtsgrundlagen zum Aussengrenzenfonds sowie der Zusatzvereinbarung mit der Europäischen Gemeinschaft über eine Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Der Bundesbeschluss enthält die zur Genehmigung aufgeführten Notenaustausche sowie die Vereinbarung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Island, dem Königreich Norwegen, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über zusätzliche Regeln im Zusammenhang mit dem Aussengrenzenfonds für den Zeitraum 2007–2013. Mit dem Bundesbeschluss wird der Bundesrat ermächtigt, diese Vereinbarung zu ratifizieren.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

24. Februar 2010

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Das Schweizer Volk hat am 5. Juni 2005 an einer Volksabstimmung die Teilnahme an der Assoziierung von Schengen gutgeheissen. Das Schengen-Assoziierungsabkommen (SAA) trat am 1. März 2008 in Kraft, und am 12. Dezember 2008 erfolgte die operationelle Inkraftsetzung. Die Schweiz hat sich darin grundsätzlich zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet. Seit der Unterzeichnung dieses Abkommens sind der Schweiz von der EU bereits mehrere Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert worden. Um die Übernahme dreier solcher Weiterentwicklungen geht es im Folgenden.

Zum einen handelt es sich dabei um die Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Aussengrenzenfonds. Dieser ist ein Solidaritätsfonds zur Unterstützung jener Schengen-Staaten, welche auf Dauer hohe Kosten für den Schutz der Aussengrenzen tragen. Die Schengen-Staaten können für die von ihnen geplanten Massnahmen um finanzielle Unterstützung aus dem Aussengrenzenfonds ersuchen.

Zum anderen hat die Europäische Kommission am 27. August 2007 die strategischen Leitlinien zum Aussengrenzenfonds festgelegt. Diese konkretisieren die Entscheidung zur Einführung des Aussengrenzenfonds. Die Kommission hat darin fünf Bereiche festgelegt, in denen die Unterstützung durch den Aussengrenzenfonds priorisiert werden soll; diese beinhalten unter anderem die Einrichtung des gemeinsamen integrierten Grenzschutzsystems an den Schengen-Aussengrenzen, die Visumerteilung oder die Einrichtung von IT-Systemen in den Bereichen Aussengrenzen und Visum. Auf der Grundlage dieser strategischen Leitlinien muss jeder Mitgliedstaat ein Mehrjahresprogramm entwerfen.

Weiter hat die Europäische Kommission mit der Entscheidung vom 5. März 2008 die Modalitäten für die Umsetzung festgelegt. Dazu gehören insbesondere die Verwaltungs- und Kontrollsysteme, die Kompetenzen der zuständigen Behörde sowie das Vorgehen bei Unregelmässigkeiten im Bereich des Aussengrenzenfonds. Die Entscheidung konkretisiert ebenfalls den grundlegenden Rechtsakt zur Einrichtung des Aussengrenzenfonds. Diese Entscheidung wurde durch eine weitere Entscheidung der Kommission vom 10. Juli 2009 geändert, welche den Förderzeitraum der Jahresprogramme auf zweieinhalb Jahre verlängert. Diese Weiterentwicklung konnte der Bundesrat in eigener Kompetenz übernehmen. Der entsprechende Notenaustausch bedarf folglich nicht der parlamentarischen Genehmigung.

Schliesslich sind in einer Zusatzvereinbarung die für eine Teilnahme der assoziierten Staaten (Schweiz, Island, Liechtenstein und Norwegen) am Aussengrenzenfonds erforderlichen zusätzlichen Regeln festgelegt. Gemäss dieser Zusatzvereinbarung beteiligt sich die Schweiz mit durchschnittlich 15 Millionen Franken pro Jahr. Vom Aussengrenzenfonds wird die Schweiz im Umfang von schätzungsweise jährlich 3–5 Millionen Franken profitieren können.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	1666
1 Ausgangslage	1669
2 Übernahme der Rechtsgrundlagen zum Aussengrenzenfonds als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands sowie Genehmigung der Zusatzvereinbarung mit der Europäischen Gemeinschaft über eine Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds	1669
2.1 Inhalt der Entscheidung zur Einrichtung des Aussengrenzenfonds	1669
2.1.1 Grundlagen	1669
2.1.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	1670
2.2 Inhalt der strategischen Leitlinien	1672
2.3 Inhalt der Durchführungsentscheidung in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme	1673
2.4 Übernahmeverfahren	1673
2.5 Abschluss einer Zusatzvereinbarung	1674
2.5.1 Verhandlungsmandat	1674
2.5.2 Ablauf der Verhandlungen	1674
2.5.3 Inhalt der Zusatzvereinbarung	1675
2.6 Gesetzesänderungen	1675
3 Vernehmlassungsergebnis	1676
4 Auswirkungen	1677
4.1 Auswirkungen auf den Bund	1677
4.1.1 Finanzieller Beitrag der Schweiz (Art. 11 Abs. 1 und 4 der Zusatzvereinbarung)	1677
4.1.1.1 Beitrag für das Jahr 2009	1678
4.1.1.2 Beiträge für die Jahre 2010–2013	1678
4.1.2 Beginn der Schweizer Zahlungen an den Aussengrenzenfonds (Art. 11 Abs. 2 und 3 der Zusatzvereinbarung)	1679
4.1.3 Der Schweiz zugewiesene Mittel (Art. 11 Abs. 3 der Zusatzvereinbarung)	1679
4.1.4 Weitere Regeln zu den Beiträgen und den zugewiesenen Mitteln (Art. 11 Abs. 5–8 der Zusatzvereinbarung)	1680
4.1.5 Vertraulichkeit (Art. 12 der Zusatzvereinbarung)	1680
4.1.6 Programmplanung und Verwaltungs- und Kontrollsystem	1680
4.1.6.1 Programmplanung (Art. 14 Abs. 1–3 und 5 der Zusatzvereinbarung)	1680
4.1.6.2 Verwaltungs- und Kontrollsystem (Art. 14 Abs. 4 und 5)	1681
4.1.7 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund	1681
4.1.8 Weitere Auswirkungen für den Bund	1683
4.2 Auswirkungen auf die Kantone	1683
5 Verhältnis zur Legislaturplanung	1683
6 Rechtliche Aspekte	1683
6.1 Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht	1683

6.2 Verfassungsmässigkeit	1683
6.3 Abschlusskompetenz	1684
6.4 Umsetzung im nationalem Recht	1685
6.5 Vorläufige Anwendung (Art. 13 der Zusatzvereinbarung)	1685
Bundesbeschluss über die Genehmigung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EG betreffend die Übernahme der Rechtsgrundlagen zum Aussengrenzenfonds sowie der Zusatzvereinbarung über eine Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands) (<i>Entwurf</i>)	1687
Notenaustausch vom 28. März 2008 zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Entscheidung Nr. 574/2007/EG zur Einrichtung des Aussengrenzenfonds für den Zeitraum 2007–2013 (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)	1689
Notenaustausch vom 28. März 2008 zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Entscheidung 2007/599/EG hinsichtlich der Annahme strategischer Leitlinien für den Aussengrenzenfonds (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)	1691
Notenaustausch vom 8. Juli 2008 zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Entscheidung 2008/456/EG mit Durchführungsbestimmungen zum Aussengrenzenfonds (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)	1693
Vereinbarung zwischen der Europäischen Gemeinschaft sowie der Republik Island, dem Königreich Norwegen, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über zusätzliche Regeln im Zusammenhang mit dem Aussengrenzenfonds für den Zeitraum 2007–2013	1695

Botschaft

1 Ausgangslage

Das Schweizervolk hat am 5. Juni 2005 in einer Volksabstimmung die Teilnahme an der Assoziierung von Schengen gutgeheissen¹. Das Schengen-Assoziierungsabkommen (SAA)² trat am 1. März 2008 in Kraft³, und am 12. Dezember 2008 erfolgte die operationelle Inkraftsetzung.

Die Schweiz hat sich grundsätzlich zur Übernahme und Umsetzung aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet⁴. Seit der Unterzeichnung der Assoziierungsabkommen sind der Schweiz von der Europäischen Gemeinschaft bereits mehrere Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert worden.

Die vorliegende Botschaft betrifft die Übernahme dreier solcher Weiterentwicklungen sowie die Genehmigung der Zusatzvereinbarung mit der Europäischen Gemeinschaft zum Aussengrenzenfonds.

2 **Übernahme der Rechtsgrundlagen zum Aussengrenzenfonds als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands sowie Genehmigung der Zusatzvereinbarung mit der Europäischen Gemeinschaft über eine Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds**

2.1 **Inhalt der Entscheidung zur Einrichtung des Aussengrenzenfonds**

2.1.1 **Grundlagen**

Die Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Aussengrenzenfonds für den Zeitraum 2007–2013 ist am 7. Juni 2007 in Kraft getreten, wobei einzelne Bestimmungen bereits ab 1. Januar 2007 zur Anwendung kamen⁵. Es handelt sich dabei um einen Solidaritätsfonds zur Unterstützung jener Schengen-Staaten, welche aufgrund der Länge oder geopolitischen Bedeutung ihrer Land- und Seegrenzen auf Dauer hohe Kosten für den Schutz der Aussengrenzen tragen. Der Aussengrenzenfonds soll dazu beitragen, die Effizienz der Kontrollen und damit den Schutz der Aussengrenzen zu verbessern und die illegale Einreise zu verringern; er soll aber auch die Einreise von autorisierten Personen erleichtern und beschleunigen. Die Schengen-Staaten können für die von

¹ Vgl. Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004 über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und Dublin, BBl 2004 7149.

² SR 0.362.31

³ SR 0.362.31, 0.142.392.68, 0.362.33, 0.362.32

⁴ Art. 2 Abs. 3 und Art. 7 SAA

⁵ Entscheidung Nr. 574/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Aussengrenzenfonds für den Zeitraum 2007–2013 innerhalb des Generellen Programms «Solidarität und Steuerung der Migrationsströme», ABl. L 144 vom 6.6.2007, S. 22.

ihnen in Übereinstimmung mit den Zielvorgaben des Aussengrenzenfonds geplanten Massnahmen um finanzielle Unterstützung ersuchen. Förderfähige Massnahmen können z.B. betreffen: Grenzinfrastrukturen, Transportmittel zur Überwachung der Aussengrenzen, Informations- und Kommunikationstechnologien, Programme zur Entsendung und zum Austausch von Personal und zu dessen Aus- und Weiterbildung. Die Mittelzuweisung an die einzelnen Staaten erfolgt gestützt auf eine Programmplanung. Nebst Projekten an den internationalen Flughäfen wird die Schweiz auch von Projekten in den Auslandvertretungen profitieren können.

Der Aussengrenzenfonds ist Teil des Generellen EU-Programms «Solidarität und Steuerung der Migrationsströme». Dieses Programm beinhaltet neben dem Aussengrenzenfonds auch einen Flüchtlingsfonds, einen Rückkehrfonds und einen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen. Die drei letztgenannten Fonds sind jedoch nicht Schengen-relevant. An den Diskussionen der Ratsarbeitsgruppe «Solidarität und Management von Migrationsströmen – SOLID» in Brüssel nehmen auch Schweizer Expertinnen und Experten teil. Die Schweiz nimmt so ihr gestaltendes Mitwirkungsrecht im Rahmen der Schengener Zusammenarbeit wahr.

Es ist davon auszugehen, dass der Aussengrenzenfonds auch nach 2013 weitergeführt wird, was jedoch einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates erfordert, welcher dann der Schweiz wiederum als Schengen-Weiterentwicklung zur Übernahme notifiziert werden wird.

2.1.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

In den Artikeln 1–7 der Entscheidung zur Einrichtung des Aussengrenzenfonds werden die Einrichtung, die Ziele und die Massnahmen des Fonds geregelt. Die allgemeinen Ziele (Art. 3) werden durch spezifische Ziele (Art. 4) ergänzt. Diese spezifischen Ziele sollen durch verschiedene förderfähige Massnahmen in den Mitgliedstaaten erreicht werden (Art. 5). Der Aussengrenzenfonds trägt zur Verwirklichung der folgenden vier Ziele bei:

- effiziente Organisation der Kontrollen an den Aussengrenzen, beispielsweise durch neue Grenzinfrastrukturen wie Grenzstationen, Landeplätze für Helikopter oder Fahrspuren für die auf die Abfertigung wartenden Fahrzeuge;
- effiziente Steuerung der Verkehrsströme von Personen an den Aussengrenzen, damit einerseits ein hohes Mass an Schutz an den Aussengrenzen und andererseits ein reibungsloses Überschreiten der Aussengrenzen im Einklang mit den Grundsätzen der respektvollen Behandlung sichergestellt sind;
- einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts, beispielsweise durch die schrittweise Einführung einer einheitlichen Aus- und Fortbildung sowie durch eine einheitliche Qualifikation der Grenzschutzbeamten;
- Verbesserung der Verwaltung der von den Konsularstellen in Drittstaaten durchgeführten Tätigkeiten, beispielsweise durch eine Steigerung der Kapazität von Konsularstellen zur Prüfung von Visumanträgen.

Die Grundsätze der Unterstützung sind in den Artikeln 8–12 festgehalten. Die Unterstützung durch den Aussengrenzenfonds ergänzt nationale Massnahmen (Komplementarität, Art. 8), ersetzt diese also nicht. Die Umsetzung der Ziele des Aussengrenzenfonds erfolgt dabei im Rahmen eines mehrjährigen Programmplans (Art. 9),

und die beteiligten Stellen sollen partnerschaftlich zusammenarbeiten (Art. 12). Bereits die Entscheidung über die Einrichtung des Aussengrenzenfonds sieht zudem die Beteiligung der assoziierten Staaten (Schweiz, Island, Norwegen und Liechtenstein) und zu diesem Zweck den Abschluss einer Zusatzvereinbarung mit der Europäischen Gemeinschaft vor (Art. 11; siehe dazu Ziff. 2.5).

Der Finanzrahmen wird in den Artikeln 13–19 abgesteckt. Die Gesamtmittel betragen 1820 Millionen Euro vom 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2013 (Art. 13). Die jährlich verfügbaren Mittel werden dabei prozentual auf die Landaussengrenzen (30 %), die Seeaussengrenzen (35 %), die Flughäfen (20 %) und die Konsularstellen (15 %) aufgeteilt (Art. 14), wobei die Schweiz weder über Land- noch Seeaussengrenzen verfügt. Die für die einzelnen Flughäfen verfügbaren Mittel werden aufgrund des Arbeitsaufkommens ermittelt. Dafür werden die Anzahl der Personen, die via Flughafen in den Schengen-Raum einreisen, und die Anzahl der Einreiseverweigerungen von Drittstaatsangehörigen berücksichtigt. Für die Land- und Seeaussengrenzen wird eine spezielle Risikoanalyse durchgeführt (Art. 15). Die Finanzbeiträge aus dem Aussengrenzenfonds werden in Form von Finanzhilfen gewährt (Art. 16). Zudem können auf Initiative der Kommission und der Mitgliedstaaten technische Hilfen finanziert werden (Art. 17 und 18). Schliesslich werden jährlich verschiedene spezifische Massnahmen für den integrierten Grenzschutz getroffen (Art. 19).

In den Artikeln 20–24 wird die Programmplanung geregelt. Die Kommission legt die strategischen Leitlinien für die Mehrjahresplanung fest (Art. 20), die bis zum 31. März 2010 noch geändert werden können (Art. 24). Am 27. August 2007 hat die Kommission die strategischen Leitlinien gutgeheissen (siehe dazu Ziff. 2.2). Aufgrund dieser strategischen Leitlinien legt jeder Mitgliedstaat der Kommission ein nationales Mehrjahresprogramm vor (Art. 21), das falls nötig noch geändert werden kann (Art. 22). Die nationalen Mehrjahresprogramme werden anschliessend in der Form von Jahresprogrammen umgesetzt (Art. 23).

Verschiedene Verwaltungs- und Kontrollsysteme sollen die ordnungsgemässe Durchführung der Mehrjahresprogramme gewährleisten (Art. 25–32). Die Kommission ist dabei für die Durchführung des Aussengrenzenfonds zuständig (Art. 25), und jeder Mitgliedstaat muss für die Durchführung seiner Programme drei Behörden benennen (Art. 26 und 27): Erstens eine zuständige Behörde, die dafür verantwortlich ist, dass das Mehrjahresprogramm im Einklang mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung verwaltet und umgesetzt wird (Art. 28, 29 und 30); zweitens eine Bescheinigungsbehörde, die die Ausgabenerklärungen vor ihrer Übermittlung an die Kommission bescheinigt (Art. 31); drittens eine Prüfbehörde, die zuständig ist, zu überprüfen, ob das Verwaltungs- und Kontrollsystem effizient funktioniert (Art. 32).

In den Artikeln 33–36 werden verschiedene Zuständigkeiten und Kontrollen festgelegt. Die Mitgliedstaaten müssen eine wirtschaftliche Haushaltsführung sowie die Recht- und Ordnungsmässigkeit der einzelnen Abläufe gewährleisten (Art. 33). Zudem müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die genannten Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtet sind, bevor die Kommission das Mehrjahresprogramm billigt (Art. 34). Die Kommission wird dann die von den Mitgliedstaaten eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsysteme überprüfen (Art. 35). Dies kann sie beispielsweise mit Kontrollen vor Ort machen. Dabei muss die Kommission mit den dafür eingerichteten nationalen Prüfbehörden zusammenarbeiten (Art. 36).

Die Modalitäten des Finanzmanagements sind in den Artikeln 37–45 geregelt. Bestimmungen über die Finanzkorrekturen sind in den Artikeln 46–50 enthalten. In erster Linie sind die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich, Unregelmäßigkeiten zu untersuchen und die erforderlichen Finanzkorrekturen vorzunehmen (Art. 46). Daneben können auch Beamte der Kommission die aus dem Fonds finanzierten Massnahmen sowie die Verwaltungs- und Kontrollsysteme vor Ort kontrollieren (Art. 47). Zudem kann die Kommission Finanzkorrekturen vornehmen (Art. 48 und 50). In Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten führt die Kommission eine regelmässige Überwachung des Aussengrenzenfonds durch (Art. 51); die Mitgliedstaaten und die Kommission müssen verschiedene Berichte über die Durchführung des Fonds erstellen (Art. 52 und 53).

2.2 Inhalt der strategischen Leitlinien

Die Kommission hat am 27. August 2007 die strategischen Leitlinien zum Aussengrenzenfonds festgelegt, die einen integralen Bestandteil der Entscheidung zur Einrichtung des Aussengrenzenfonds bilden (vgl. Art. 20 Aussengrenzenfonds)⁶. Auf der Grundlage dieser strategischen Leitlinien muss jeder Mitgliedstaat ein Mehrjahresprogramm entwerfen. Die Kommission hat in ihren Leitlinien folgende fünf Unterstützungsprioritäten festgesetzt:

1. Unterstützung für die weitere schrittweise Einrichtung des gemeinsamen integrierten Grenzschutzsystems in Bezug auf die Personenkontrollen an den Aussengrenzen und die Überwachung dieser Grenzen.
2. Unterstützung für den Aufbau und die Implementierung der nationalen Komponenten eines europäischen Aussengrenzenüberwachungssystems sowie eines ständigen Küstenpatrouillennetzes an den südlichen Seegrenzen der EU-Mitgliedstaaten.
3. Unterstützung für die Visumerteilung und die Bekämpfung der illegalen Einwanderung einschliesslich der Echtheitserkennung von Dokumenten durch Förderung der Massnahmen der Konsularstellen und anderer Dienste der Mitgliedstaaten in Drittländern.
4. Unterstützung für die Einrichtung von IT-Systemen, die für die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften in den Bereichen Aussengrenzen und Visum erforderlich sind.
5. Unterstützung für die wirksame und effiziente Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften in den Bereichen Aussengrenzen und Visum, insbesondere des Schengener Grenzkodex und des Visakodex.

⁶ Entscheidung 2007/599/EG der Kommission vom 27. August 2007 zur Durchführung der Entscheidung Nr. 574/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Annahme strategischer Leitlinien für den Zeitraum 2007–2013, ABl. L 233 vom 5.9.2007, S. 3.

2.3

Inhalt der Durchführungsentscheidung in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme

Die Europäische Kommission hat mit der Entscheidung vom 5. März 2008 die Modalitäten, insbesondere die Verwaltungs- und Kontrollsysteme, die Kompetenzen der zuständigen Behörde sowie das Vorgehen bei Unregelmässigkeiten des Aussengrenzenfonds festgelegt⁷. Die Entscheidung konkretisiert den grundlegenden Rechtsakt zur Einrichtung des Aussengrenzenfonds. Diese Durchführungsentscheidung wurde durch eine weitere Entscheidung der Kommission vom 10. Juli 2009 abgeändert, welche den Förderzeitraum der Jahresprogramme von zwei auf zweieinhalb Jahre verlängert⁸. Dies ermöglicht es den Mitgliedstaaten, den Aussengrenzenfonds effizienter zu nutzen.

Die Übernahme dieser Entscheidung lag in der Kompetenz des Bundesrats; er hat den entsprechenden Beschluss am 19. August 2009 gefasst und der Europäischen Kommission die Antwortnote am selben Tag übermittelt.

2.4

Übernahmeverfahren

Für die Übernahme und Umsetzung von Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands ist in Artikel 7 des Schengen-Assoziierungsabkommens (SAA) ein besonderes Verfahren vorgesehen. Zuerst notifiziert die EU der Schweiz eine Schengen-Weiterentwicklung. Die Schweiz hat der EU darauf innert 30 Tagen mitzuteilen, ob sie den neuen Rechtsakt übernehmen will.

Die Übernahme erfolgt im Rahmen eines Notenaustauschs, der aus schweizerischer Sicht einen völkerrechtlichen Vertrag darstellt. Für die Genehmigung dieses Vertrags ist je nach Inhalt des zur Übernahme anstehenden EU-Rechtsakts der Bundesrat oder das Parlament (und das Volk im Rahmen des fakultativen Referendums) zuständig. Ist die Bundesversammlung für den Abschluss des Notenaustauschs zuständig oder bedingt die Umsetzung Gesetzesanpassungen, so muss die Schweiz die EU in ihrer Antwortnote darüber in Kenntnis setzen, dass die Übernahme der Weiterentwicklung erst nach Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen rechtsverbindlich werden kann (Art. 7 Abs. 2 Bst. b SAA)⁹. Für die Übernahme und die Umsetzung der Weiterentwicklung verfügt die Schweiz in diesem Fall über eine Frist von maximal zwei Jahren, innert der auch ein allfälliges Referendum durchgeführt werden müsste.

Der Bundesrat hat am 20. Februar 2008 (betreffend die ersten beiden Entscheidungen) bzw. am 2. Juli 2008 (betreffend die dritte Entscheidung) beschlossen, diese Entscheidungen unter dem Vorbehalt der Erfüllung der verfassungsrechtlichen

⁷ Entscheidung 2008/456/EG der Kommission vom 5. März 2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Entscheidung Nr. 574/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Aussengrenzenfonds für den Zeitraum 2007–2013 innerhalb des Generellen Programms «Solidarität und Steuerung der Migrationsströme» in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten, die Vorschriften für die Verwaltung und finanzielle Abwicklung aus dem Fonds kofinanzierter Projekte und die Förderfähigkeit der Ausgaben im Rahmen solcher Projekte, ABl. L 167 vom 27.6.2008, S. 1.

⁸ Entscheidung 2009/538/EG der Kommission vom 10. Juli 2009 zur Änderung der Entscheidung 2008/456/EG, ABl. L 180 vom 11.7.2009, S. 20.

⁹ Vgl. die Noten im Anhang.

Voraussetzungen zu akzeptieren. Die entsprechenden Antwortnoten wurden dem Rat der EU bzw. der Europäischen Kommission am 28. März 2008 (betreffend die ersten beiden Entscheidungen) bzw. am 8. Juli 2008 (betreffend die dritte Entscheidung) übermittelt.

Die Übernahmefrist für die ersten beiden genannten Entscheidungen dauert theoretisch bis spätestens 1. März 2010, diejenige betreffend die Durchführungsentscheidung bis zum 9. Juni 2010. Da diese Weiterentwicklungen allerdings notwendigerweise zusammen mit der Zusatzvereinbarung angewendet werden müssen, kann diese Frist nicht eingehalten werden, weil die für die Schweiz entscheidenden Modalitäten der Beteiligung am Aussengrenzenfonds in der Zusatzvereinbarung geregelt sind. Daher konnte das Übernahmeverfahren der Weiterentwicklungen erst nach der Paraphierung der Zusatzvereinbarung am 30. Juni 2009 gestartet werden.

Die Notenaustausche zur Übernahme der genannten Entscheidungen (Ziff. 2.1–2.3) werden der Bundesversammlung gemeinsam mit der Zusatzvereinbarung zur Genehmigung unterbreitet, um der materiellen Einheit der verschiedenen Vorlagen Rechnung zu tragen.

Wenn die Schweiz, wie in der Zusatzvereinbarung vorgesehen, ab 2009 am Aussengrenzenfonds teilnehmen soll, muss diese Zusatzvereinbarung spätestens im Frühjahr 2010 unterzeichnet und zusammen mit den drei Notenaustauschen vorläufig angewendet werden (vgl. Ziff. 6.2).

Im Falle der Nichtübernahme der Rechtsgrundlagen zum Aussengrenzenfonds würde das im SAA vorgesehene Verfahren ausgelöst, das im äussersten Fall die Suspendierung oder die Beendigung des SAA vorsieht (vgl. die Botschaft zur Genehmigung der Bilateralen II, BBl 2004 6133 f.).

2.5 Abschluss einer Zusatzvereinbarung

2.5.1 Verhandlungsmandat

Der Bundesrat hat am 20. Februar 2008 beschlossen, mit der EG Verhandlungen über eine Zusatzvereinbarung zum Aussengrenzenfonds aufzunehmen. Der Abschluss einer solchen Zusatzvereinbarung, die die für eine Beteiligung erforderlichen zusätzlichen Regeln enthält, ist in Artikel 11 Absatz 4 der Entscheidung zur Einrichtung des Aussengrenzenfonds vorgesehen. Die Aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerates wurden gemäss Artikel 152 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes¹⁰ konsultiert; die beiden Kommissionen haben ihre Zustimmung zur Zusatzvereinbarung gegeben.

2.5.2 Ablauf der Verhandlungen

Zwischen Januar 2008 und Juni 2009 fanden in Brüssel insgesamt fünf Verhandlungsrunden statt. Die Schweizer Delegation stand unter der Leitung des Bundesamts für Migration (BFM) und setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundesamts für Justiz (BJ), des Integrationsbüros (IB), der Direktion für Völker-

¹⁰ SR 171.10

recht (DV) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), des Grenzwachtkorps (GWK) und der Schweizer Mission in Brüssel zusammen.

2.5.3 Inhalt der Zusatzvereinbarung

In der Zusatzvereinbarung werden die notwendigen Regeln für die Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds festgelegt. Es handelt sich dabei primär um Bestimmungen über die Berechnungsmethode für die finanzielle Beteiligung, die Zuständigkeiten der europäischen Institutionen in den Bereichen Finanzkontrolle und Korruptionsbekämpfung, den Beginn der Zahlungen und die Rolle des Europäischen Gerichtshofs. Die Staaten sind für eine angemessene Finanzverwaltung und Kontrolle verantwortlich.

Eine Finanzkontrolle ist auch in Artikel 8 der Zusatzvereinbarung mit den assoziierten Staaten vorgesehen. Vertreterinnen und Vertreter der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere des Rechnungshofes, der Europäischen Kommission und des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung (OLAF) oder durch sie beauftragte Personen können bei den in der Schweiz niedergelassenen Beitragsempfängern und deren Untervertragsnehmern Kontrollen vor Ort durchführen, um die finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu schützen. In diesem Zusammenhang arbeiten Kommission und Rechnungshof mit den nationalen Finanzkontrollbehörden und weiteren Behörden zusammen, die gemäss dem innerstaatlichen Recht zuständig sind.

Bezüglich der Realisierung von Projekten legt die Zusatzvereinbarung in Artikel 10 fest, dass die Schweiz im Einklang mit den Bestimmungen des plurilateralen Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (ÜoEB) der Welthandelsorganisation (WTO) ihre innerstaatlichen Gesetze zum öffentlichen Beschaffungswesen anwendet. Die entsprechenden Vergabeverfahren werden im Rahmen der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems dargelegt.

2.6 Gesetzesänderungen

Die in den Ziffern 2.1–2.3 genannten Entscheidungen zum Aussengrenzenfonds sind detailliert ausgestaltete Entscheidungen des Europäischen Parlaments und des Rates bzw. der Europäischen Kommission, die völkerrechtlich direkt anwendbar sind und keine Umsetzung auf Gesetzesstufe erfordern. Das Gleiche gilt in Bezug auf die Zusatzvereinbarung. Analog zum MEDIA-Abkommen¹¹ bzw. zum Forschungsabkommen¹² mit der EU werden die in der Zusatzvereinbarung staatsvertraglich vereinbarten Bestimmungen über die Finanzkontrolle das Bewilligungsverfahren

¹¹ Abkommen vom 11. Oktober 2007 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft im Bereich audiovisuelle Medien über die Festlegung der Voraussetzungen und Bedingungen für die Beteiligung der Schweizerischen Eidgenossenschaft an den Gemeinschaftsprogrammen MEDIA Plus und MEDIA-Fortbildung, SR **0.784.405.226.8**

¹² Übereinkommen vom 25. Juni 2007 über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit zwischen der EG und der Euratom einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits, SR **0.420.513.1**

ersetzen, wie es in Artikel 271 Absatz 1 des Strafgesetzbuches (StGB)¹³ für die betreffenden Amtshandlungen auf schweizerischem Territorium vorgesehen ist; die gemäss StGB erforderliche Bewilligung für die Kontrollen durch die Gemeinschaftsorgane gilt somit als generell erteilt.

3 Vernehmlassungsergebnis

Da es sich bei den drei Notenaustauschen zur Übernahme der Entscheidungen zum Aussengrenzenfonds sowie bei der Zusatzvereinbarung um völkerrechtliche Verträge mit wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen handelt, welche gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der Bundesverfassung¹⁴ dem fakultativen Referendum unterstellt sind, wurde gestützt auf Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c des Vernehmlassungsgesetzes¹⁵ vom 11. September 2009 bis zum 11. Dezember 2009 ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren durchgeführt.

Zur Stellungnahme eingeladen wurden die Parteien, die Kantone, die Dachverbände der Wirtschaft, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete sowie die weiteren interessierten Kreise.

Auf eine Stellungnahme verzichtet haben die Kantone Appenzell Innerrhoden (AI), Appenzell Ausserrhoden (AR), Glarus (GL), Zug (ZG) sowie die Auslandschweizer-Organisation (ASO), die Plattform der Liberalen Juden der Schweiz (PLJS), der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV), der Verband schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) und der Schweizerische Verband für Zivilstandswesen (SVZ).

Bis auf die Eidgenössisch-Demokratische Union (EDU) und die Schweizerische Volkspartei (SVP) befürworten alle konsultierten Instanzen die Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds. Sie sind der Ansicht, dass die Verantwortung für die Stärkung der Aussengrenzen nicht allein auf den aus geografischen Gründen vom Migrationsdruck besonders betroffenen Staaten lasten, sondern von allen Schengen-Staaten gemeinsam getragen werden sollte.

Zudem wird insbesondere vom Centre patronal (CP) und dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB) begrüsst, dass die Bewilligung von Kontrollen durch Gemeinschaftsorgane im Bereich des Aussengrenzenfonds in der Schweiz als generell erteilt gilt.

Die finanziellen Auswirkungen für die Schweiz werden als angemessen beurteilt. Der Kanton Bern weist darauf hin, dass dem Schweizer Volk im Vorfeld der Abstimmung über die Teilnahme an der Assoziierung von Schengen die Umsetzungskosten besser hätten aufgezeigt werden müssen.

Der Verband der Schweizer Unternehmen (economiesuisse) informiert darüber, dass die Schweizer Wirtschaft das Schengen-Assoziierungsabkommen begrüsst. Die Tatsache, dass die Schweiz nur Nettobeitragszahler sei, rechtfertige sich durch den Umstand, dass die Schweiz ausser im Rahmen ihrer Flughäfen nicht über Schengen-Aussengrenzen verfüge und aufgrund von Schengen ihre Kosten im Bereich des Grenzschutzes reduzieren könne. Der Beitrag an diejenigen Schengen-Staaten, die

¹³ SR 311.0

¹⁴ SR 101

¹⁵ SR 172.061

der Summe aller Mittel entspricht, welche den teilnehmenden Staaten für das betreffende Jahr insgesamt zugewiesen werden.

Die Schweiz soll sich erst ab dem Zeitpunkt der Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands, d.h. ab dem 12. Dezember 2008, am Aussengrenzenfonds beteiligen. Der Zeitraum zwischen dem 12. und 31. Dezember 2008 wird nicht berücksichtigt, womit Beitragsleistungen erst für das Jahr 2009 geschuldet sind. Nachdem die Verhandlungen nicht wie geplant im 2008 abgeschlossen werden konnten, musste für die das Beitragsjahr 2009 betreffenden Zahlungsmodalitäten eine Sonderlösung gefunden werden. Die Schweiz wird deshalb nach der provisorischen Anwendung des Zusatzabkommens 2010 rückwirkend einen Beitrag für 2009 leisten und die Finanzierung von Projekten beantragen können.

Die Berechnung der Jahresbeiträge sieht im Einzelnen wie folgt aus:

4.1.1.1 Beitrag für das Jahr 2009

Die Berechnung des Beitrags 2009 erfolgt auf der Grundlage des BIP 2007. Der nach der dargestellten Formel berechnete Index wird auf die jährliche Referenzsumme angewandt. Diese entspricht den Mitteln, welche den teilnehmenden Staaten für das Jahr 2008 insgesamt zugewiesen wurden (185,5 Millionen Euro).

Für die Schweiz beträgt der BIP-Index für das Jahr 2007 3,01 %. Dies ergibt für das Jahr 2009 einen Beitrag für die Schweiz an den Aussengrenzenfonds von 5,565 Millionen Euro (ca. 8,35 Millionen Franken).

Die Beitragszahlung der Schweiz für das Jahr 2009 wird keine finanzielle Korrektur erfahren.

4.1.1.2 Beiträge für die Jahre 2010–2013

Die Berechnung der Beiträge für die Jahre 2010–2013 erfolgt provisorisch auf der Grundlage des BIP 2008 (entspricht einem Index von 3,35 %). Die Beiträge werden später auf der Grundlage der am 1. Mai 2012 verfügbaren jährlichen BIP-Zahlen der Schweiz korrigiert werden, um den tatsächlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Die Korrektur oder die Korrekturen werden im Rahmen der Beitragszahlung für das Jahr 2013 vorgenommen. Mit der Anwendung dieser Formel kann zudem die Berechnungsmethode hinsichtlich der operativen Kosten berücksichtigt werden, die in Artikel 11 Absatz 3 SAA festgelegt ist.

Angewendet auf die verschiedenen Referenzsummen, ergeben sich für die Jahre 2010–2013 folgende Beiträge der Schweiz:

für 2010:	6,943 Millionen Euro	(10,41 Millionen Franken)
für 2011:	8,483 Millionen Euro	(12,72 Millionen Franken)
für 2012:	11,682 Millionen Euro	(17,52 Millionen Franken)
für 2013:	16,102 Millionen Euro	(24,15 Millionen Franken)

Die Gesamtsumme der Jahresbeiträge der Schweiz für ihre Beteiligung am Aussengrenzenfonds in den Jahren 2009–2013 beträgt somit 48,775 Millionen Euro. Die entsprechenden finanziellen Mittel sind im Voranschlag 2010 sowie im Finanzplan

2011–2013 des BFM eingestellt. Die Änderungen, die in der letzten Verhandlungsrunde vom 30. Juni 2009 beschlossen wurden, sind nicht vollumfänglich im Voranschlag 2010 enthalten. Der Mehrbedarf kann voraussichtlich abgedeckt werden. Die eingestellten Mittel bleiben bis zum Zeitpunkt der vorläufigen Anwendung der Zusatzvereinbarung gesperrt.

4.1.2 Beginn der Schweizer Zahlungen an den Aussengrenzenfonds (Art. 11 Abs. 2 und 3 der Zusatzvereinbarung)

Die Zusatzvereinbarung sieht eine tatsächliche Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds ab 2010 mit einer rückwirkenden Beteiligung ab 2009 vor. Die Kommission wurde darüber in Kenntnis gesetzt, dass sich die Schweiz am Aussengrenzenfonds erst beteiligen kann, wenn die dafür erforderliche gesetzliche Grundlage geschaffen ist, d.h. grundsätzlich nach Abschluss des parlamentarischen Genehmigungsverfahrens betreffend die Notenaustausche zur Übernahme der Entscheidungen zum Aussengrenzenfonds und betreffend die Zusatzvereinbarung. Die assoziierten Staaten haben jedoch einer vorläufigen Anwendung der Zusatzvereinbarung nach deren Unterzeichnung zugestimmt. Ausgehend von der Möglichkeit, dass die Zusatzvereinbarung im Frühjahr 2010 unterzeichnet wird, würde die Zahlung der Beiträge für die Jahre 2009 und 2010 im Jahr 2010 erfolgen (einen Monat nach Unterzeichnung, vgl. Art. 11 Abs. 3). Die Schweiz wird ihren finanziellen Beitrag für die Jahre 2011–2013 gemäss der entsprechenden Zahlungsanordnung, die von der Kommission jeweils bis am 15. Dezember des Vorjahres zugestellt wird, bis am 15. Februar des betreffenden Budgetjahres überweisen (Art. 11 Abs. 2).

4.1.3 Der Schweiz zugewiesene Mittel (Art. 11 Abs. 3 der Zusatzvereinbarung)

Im Gegenzug zu den geleisteten Beiträgen erhält die Schweiz nach den Kriterien der Artikel 14 und 15 der Entscheidung Nr. 574/2007/EG zur Errichtung des Aussengrenzenfonds (Übermittlung von Statistiken, durch FRONTEX durchgeführte Risikoanalyse) jährlich eine bestimmte Summe für die Finanzierung bestimmter gemäss Aussengrenzenfonds unterstützenswerter Projekte. Die zugewiesene Summe dient der Finanzierung von Massnahmen und Projekten auf nationaler Ebene bis zu einer Höhe von 70 % der jeweiligen Gesamtkosten (Kofinanzierung).

Die für die Jahre 2009 (2 282 112 Euro) und 2010 (2 378 642 Euro) vorgesehenen Mittel werden der Schweiz von der EU im Jahr 2010 ausbezahlt. Aufgrund diverser offener Fragen zum Zeitpunkt der letztjährigen Budgetierung konnten diese Mittel noch nicht eingestellt werden. Somit wird für diese beiden Jahre nur ein einziges Programm für die Umsetzung der Projekte erarbeitet, und der Zeitraum für die Förderfähigkeit der Projekte beträgt zweieinhalb Jahre (bis Mitte 2012).

4.1.4 Weitere Regeln zu den Beiträgen und den zugewiesenen Mitteln (Art. 11 Abs. 5–8 der Zusatzvereinbarung)

Einerseits bezieht sich Artikel 11 der Zusatzvereinbarung auf das Verfahren, welches anzuwenden ist, wenn die allgemeine Referenzsumme (Ausstattung des Aussengrenzenfonds) oder die jährliche Referenzsumme (Gesamtmittel) geändert werden soll (Abs. 5), andererseits auf die Beteiligung von Liechtenstein (Abs. 6), auf den Betrag, den die Kommission für die Verwaltungskosten verwendet (Abs. 7) sowie auf die Verpflichtung der Kommission gegenüber dem Gemeinschaftshaushalt (Abs. 8).

4.1.5 Vertraulichkeit (Art. 12 der Zusatzvereinbarung)

Artikel 12 der Zusatzvereinbarung regelt die berufliche Schweigepflicht. Gemäss dieser Bestimmung fallen alle übermittelten oder erhaltenen Informationen unter diese Vertraulichkeitsregel. Die entsprechenden Informationen dürfen ausschliesslich an Personen der Organe der Gemeinschaft, der Mitgliedstaaten oder der assoziierten Staaten übermittelt werden, die diese aufgrund ihrer Funktion kennen müssen. Die Informationen dienen ausschliesslich dazu, die finanziellen Interessen der Vertragsparteien wirksam zu schützen. Die aufgeführten Regeln entsprechen den üblichen in der Bundesverwaltung geltenden Vertraulichkeitsregeln.

4.1.6 Programmplanung und Verwaltungs- und Kontrollsystem

4.1.6.1 Programmplanung (Art. 14 Abs. 1–3 und 5 der Zusatzvereinbarung)

Die Programmplanung ist auf mehrere Jahre ausgerichtet und umfasst zwei Planungszeiträume: 2007–2010 und 2011–2013. Für die assoziierten Staaten wurde diese Regelung angepasst. Für die Schweiz umfasst die Programmplanung den Zeitraum 2010–2013.

Die Programmplanung beinhaltet die folgenden beiden Elemente:

- a) Eine mehrjährige Programmplanung (auf politischer Ebene): Auf der Grundlage der Entscheidung der Kommission über die strategischen Leitlinien und unter Berücksichtigung einer Analyse der bei sich bestehenden Lücken und Bedürfnisse erarbeitet jeder teilnehmende Staat ein mehrjähriges nationales Programm, mit dem die Prioritäten und eine Massnahmenstrategie festgelegt werden. Diese Strategie wird mit der Kommission ausgehandelt und bildet den Vorbereitungsrahmen für die zu treffenden Massnahmen.
- b) Eine jährliche Programmplanung (auf operativer Ebene): Auf der Grundlage der vereinbarten Strategie und der Zuweisung der Mittel, die aus der Anwendung der festgelegten Kriterien resultieren, genehmigt die Kommission für jeden Mitgliedstaat ein Jahresprogramm.

Da sich die assoziierten Staaten nicht seit Beginn der Einrichtung des Aussengrenzenfonds daran beteiligen, sondern sich schrittweise integrieren, wurden in der

Zusatzvereinbarung in Bezug auf die Phasen der Programmplanung spezielle Fristen festgelegt.

4.1.6.2 Verwaltungs- und Kontrollsystem (Art. 14 Abs. 4 und 5)

Jeder einzelne Staat ist für die Verwaltung der zugewiesenen Mittel verantwortlich. In Anwendung von Artikel 27 der Entscheidung Nr. 574/2007/EG muss die Schweiz ein Verwaltungs- und Kontrollsystem aufbauen, das aus drei Behörden besteht: einer zuständigen Behörde, einer Bescheinigungsbehörde und einer Prüfbehörde. Diese drei Behörden werden unter der Bezeichnung «Verwaltungs- und Kontrollbehörden» zusammengefasst. Sie müssen so benannt werden, damit die Gewaltentrennung gewahrt bleibt, selbst wenn ein Teil oder die Gesamtheit der Behörden innerhalb der gleichen Einrichtung bestehen kann. Angesichts der Komplexität der Durchführung des Aussengrenzenfonds und der möglichen Risiken, die mit seiner Verwaltung verbunden sind, müssen die Unabhängigkeit dieser drei Behörden sowie eine angemessene Gewaltentrennung gewährleistet sein. Es ist daher angezeigt, eine Prüfbehörde zu benennen, die von den anderen beiden Behörden unabhängig ist.

In der Schweiz werden die folgenden drei Behörden benannt:

1. Das BFM übernimmt die Rolle der zuständigen Behörde. Das BFM wird regelmässig auch Träger von Projekten sein, die vom Aussengrenzenfonds mitfinanziert werden.
2. An die Sektion Finanzen und Controlling des Generalsekretariats des EJPD wird die Aufgabe der Bescheinigungsbehörde übertragen.
3. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) verfügt über die erforderliche Struktur, um die Aufgaben der Prüfbehörde wahrzunehmen und geeignete Prüfstrategien festzulegen.

Vor der effektiven Teilnahme am Aussengrenzenfonds beurteilt und genehmigt die Kommission anhand einer detaillierten Beschreibung das Verwaltungs- und Kontrollsystem jedes teilnehmenden Staates. Dazu legt die Zusatzvereinbarung eigene Fristen für die assoziierten Staaten fest.

4.1.7 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund

Der Aussengrenzenfonds wird von der Schweiz Beiträge in der Grössenordnung von durchschnittlich 15 Millionen Franken pro Jahr erfordern, während der Schweiz im Gegenzug jährlich 3–5 Millionen Franken für die Durchführung von Projekten zugewiesen werden.

Die entsprechenden finanziellen Mittel sind ausgabenseitig im Voranschlag 2010 sowie im Finanzplan 2011–2013 des BFM eingestellt. Die Änderungen der letzten Verhandlungsrunde vom 30. Juni 2009 sind nicht vollumfänglich im Voranschlag 2010 enthalten (vgl. Ziff. 4.1.1). Der Mehrbedarf kann voraussichtlich abgedeckt werden. Die eingestellten Mittel bleiben bis zum Zeitpunkt der vorläufigen Anwendung der Zusatzvereinbarung gesperrt.

Die Zusatzvereinbarung sieht eine Beteiligung am Aussengrenzenfonds ab 2009 mit effektiven Zahlungen ab 2010 vor (rückwirkender Beitrag für 2009 und Jahresbeitrag für 2010).

Das Verwaltungs- und Kontrollsystem wird von der Kommission (vgl. Ziff. 4.1.6.2) nur genehmigt, wenn diese zur Überzeugung gelangt, dass die von den teilnehmenden Staaten bereitgestellten personellen Ressourcen angemessen sind (insbesondere in Bezug auf die zuständige Behörde). Die Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems muss die folgenden Aspekte abdecken: Zahl der zugewiesenen Stellen, fachliche Kompetenzen, Ausbildung, Berufserfahrung, Beschreibung der wahrgenommenen Aufgaben. Andernfalls werden die zugewiesenen Mittel nicht ausbezahlt.

Die Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds stellt hohe Anforderungen an die personellen Ressourcen. Zurzeit werden diese durch die vorhandenen Schengen/Dublin-Stellen abgedeckt. Im Jahr 2010 wird der Stellenbedarf des BFM im Bereich Schengen/Dublin im Rahmen einer unabhängigen Untersuchung evaluiert.

Nebst den unter Ziffer 4.1.3 genannten zugewiesenen Mitteln richtet die Kommission für die Durchführung des Aussengrenzenfonds, auf Antrag der teilnehmenden Staaten, zusätzlich einen jährlichen Betrag aus dem Fonds für technische Unterstützungsleistungen aus.

Dieser Betrag wird im Verhältnis zu den zugewiesenen Mitteln berechnet. Er dient der Finanzierung von vorbereitenden Massnahmen und von Massnahmen zur Verwaltung und Überwachung sowie zum Ausbau der Verwaltungskapazität für die Durchführung des Aussengrenzenfonds.

Die Unterstützungsleistung darf folgende Beträge nicht übersteigen (vgl. Art. 18 der Entscheidung Nr. 574/2007/EG):

- für den Zeitraum 2007–2010: 7 % des Gesamtbetrags der jährlichen Mittelzuweisungen zuzüglich 30 000 Euro; und
- für den Zeitraum 2011–2014: 4 % des Gesamtbetrags der jährlichen Mittelzuweisungen zuzüglich 30 000 Euro.

Unter diesem Gesichtspunkt können die Kosten, die den nationalen Behörden im Bereich Infrastruktur und Personal entstehen, zumindest teilweise gedeckt werden. Angesichts der vorgesehenen Zeitpläne und unter der Voraussetzung, dass die Zusatzvereinbarung im Frühjahr 2010 unterzeichnet wird, sollte die Schweiz ab Herbst 2010 die nötige Unterstützung erhalten. Zumindest vorläufig entstehen somit für die Verwaltung des Aussengrenzenfonds keine neuen Personalkosten zulasten des Budgets des Bundes.

Der allfällige Bedarf, bestimmte Strukturen des BFM (zuständige Behörde) oder der Sektion Finanzen und Controlling des Generalsekretariats des EJPD (Bescheinigungsbehörde) anzupassen bzw. die Zahl der für die Verwaltung des Aussengrenzenfonds gewährten Stellen zu erhöhen, wird im Rahmen des tatsächlichen Aufbaus des Verwaltungs- und Kontrollsystems und der Genehmigung dieses Systems durch die Kommission bestimmt.

Zudem muss während des gesamten Zeitraums der Durchführung des Aussengrenzenfonds regelmässig überprüft werden, ob die Ressourcen angemessen sind. Das EJPD wird nach Möglichkeit versuchen, allfällige zusätzliche Stellen intern zu kompensieren.

4.1.8 Weitere Auswirkungen für den Bund

Wie bereits erwähnt, wird die Schweiz für die Durchführung ihrer aus dem Aussengrenzenfonds mitfinanzierten Projekte drei verschiedene Behörden benennen müssen, deren Aufgaben durch bereits bestehende Bundesbehörden wahrgenommen werden sollen (vgl. Ausführung unter Ziff. 4.1.6.2).

Ferner wird die Schweiz der Kommission gewisse Statistiken liefern müssen, damit das Arbeitsaufkommen an den internationalen Flughäfen und Konsularstellen und die notwendigen Unterstützungsleistungen aus dem Aussengrenzenfonds ermittelt werden können. Damit diese Statistiken geliefert werden können, sind auf Verordnungsstufe entsprechende Bestimmungen vorzusehen. Diese werden dem Bundesrat zu gegebener Zeit in einem gesonderten Antrag unterbreitet.

4.2 Auswirkungen auf die Kantone

Die Umsetzung des Aussengrenzenfonds wird bei den Kantonen zu keinem Mehraufwand führen.

5 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 23. Januar 2008¹⁶ über die Legislaturplanung 2007–2011 und im Bundesbeschluss vom 18. September 2008¹⁷ über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht

Die Übernahme der Entscheidungen zur Einrichtung des Aussengrenzenfonds (vgl. Ziff. 2.1 vorstehend), der dazugehörigen strategischen Leitlinien (vgl. Ziff. 2.2 vorstehend), die Durchführungsentscheidung in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme (vgl. Ziff. 2.3 vorstehend) sowie die Zusatzvereinbarung über die Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds (vgl. Ziff. 2.6 vorstehend) sind mit dem internationalen Recht vereinbar.

6.2 Verfassungsmässigkeit

Die verfassungsmässige Grundlage des Bundesbeschlusses zur Übernahme der Zusatzvereinbarung sowie der in den Ziffern 2.1–2.3 genannten Entscheidungen betreffend den Aussengrenzenfonds findet sich in Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV)¹⁸, gemäss welchem die auswärtigen Angelegenheiten Sache des

¹⁶ BBl 2008 794

¹⁷ BBl 2008 8546

¹⁸ SR 101

Bundes sind. Dies hat zur Folge, dass der Bund mit dem Ausland völkerrechtliche Verträge abschliessen kann. Die Zusatzvereinbarung sowie die Notenaustausche betreffend die Übernahme der genannten Entscheidungen stellen für die Schweiz völkerrechtliche Verträge dar.

6.3 Abschlusskompetenz

Die Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrags obliegt nach Artikel 166 Absatz 2 BV grundsätzlich der Bundesversammlung. Allerdings ist der Bundesrat allein zum Abschluss befugt, wenn ihm aufgrund einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung oder eines völkerrechtlichen Abkommens die Zuständigkeit übertragen wurde oder wenn es sich um ein Abkommen von beschränkter Tragweite handelt (Art. 166 Abs. 2 BV; Art. 7a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG]¹⁹). Im vorliegenden Fall fehlt es an einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung für den Bundesrat. Zudem können die Notenaustausche zur Übernahme der in den Ziffern 2.1–2.3 genannten Entscheidungen sowie die Zusatzvereinbarung angesichts der Höhe des zu leistenden finanziellen Beitrags nicht als Abkommen von beschränkter Tragweite im Sinne von Artikel 7a Absatz 2 RVOG qualifiziert werden. Der Vertrag ist somit dem Parlament zur Genehmigung zu unterbreiten.

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterstehen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.

Die Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der in den Ziffern 2.1–2.3 genannten Entscheidungen sind nicht unkündbar, da sie nach den allgemeinen Kündigungsregeln des Schengen-Assoziierungsabkommens gekündigt werden können (Art. 17 SAA). Ebenso ist die Zusatzvereinbarung kündbar.

Der Aussengrenzenfonds ist ein Fonds, der Kontrollen ausländischer Behörden in der Schweiz mit sich bringt (Art. 47 der Entscheidung Nr. 574/2007/EG) und in dessen Zusatzvereinbarung die finanzielle Beteiligung des Bundes geregelt wird (vgl. beispielsweise die Ausführungen zu den Bilateralen II, BBl 2004 5965 6291–6293). Sowohl die in den Ziffern 2.1–2.3 genannten Weiterentwicklungen, die mit den Notenaustauschen übernommen werden, als auch die Zusatzvereinbarung enthalten somit wichtige rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe c (Kontrollen; Interventionsmechanismus und Aufbau der innerstaatlichen Finanzkontrolle) und Buchstabe e (Finanzierung) BV. Der Bundesbeschluss betreffend die drei Notenaustausche und die Zusatzvereinbarung untersteht daher dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV.

¹⁹ SR 172.010

6.4

Umsetzung im nationalem Recht

Die in den Ziffern 2.1–2.3 genannten Entscheidungen zum Aussengrenzenfonds sind detailliert ausgestaltete Entscheidungen des Europäischen Parlaments und des Rates bzw. der Europäischen Kommission, die völkerrechtlich direkt anwendbar sind und keine Umsetzung auf Gesetzesstufe erfordern. Das Gleiche gilt in Bezug auf die Zusatzvereinbarung. Analog zum MEDIA-Abkommen²⁰ bzw. zum Forschungsabkommen²¹ mit der EU werden die in der Zusatzvereinbarung staatsvertraglich vereinbarten Bestimmungen über die Finanzkontrolle des Bewilligungsverfahrens ersetzt, wie es in Artikel 271 Absatz 1 des Strafgesetzbuches (StGB)²² für die betreffenden Amtshandlungen auf schweizerischem Territorium vorgesehen ist; die gemäss StGB erforderliche Bewilligung für die Kontrollen durch die Gemeinschaftsorgane wird somit als generell erteilt gelten.

6.5

Vorläufige Anwendung (Art. 13 der Zusatzvereinbarung)

Ab dem Tag nach der Unterzeichnung der Zusatzvereinbarung und bis zur Genehmigung der Zusatzvereinbarung sowie der Notenaustausche betreffend die Übernahme der in den Ziffern 2.1–2.3 genannten Entscheidungen durch die Bundesversammlung bzw. bis zu deren Inkrafttreten werden die Zusatzvereinbarung und die drei genannten Notenaustausche in Übereinstimmung mit Artikel 7b Absatz 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)²³ vorläufig angewendet, da wesentliche Interessen der Schweiz berührt sind. Im Fall einer verzögerten Beteiligung der Schweiz wäre die finanzielle Unterstützung seitens der europäischen Behörden für die Schweizer Projekte nicht mehr gewährleistet. Die vorläufige Anwendung ab der Unterzeichnung der Zusatzvereinbarung ermöglicht es der Schweiz, sich bereits ab 2009 am Aussengrenzenfonds zu beteiligen. Die Beiträge, die für die beiden Jahre geschuldet werden, können im Jahr 2010 ohne zusätzliche Zinsen rückwirkend beglichen werden. Zudem sind die Fristen für die Umsetzung der Projekte gewährleistet, was ohne vorläufige Anwendung nicht der Fall wäre. Schliesslich müssen die Rechtsgrundlagen (Notenaustausche und Zusatzvereinbarung) auch mit Blick auf die Organisation der Verwaltung des Aussengrenzenfonds so rasch als möglich angewendet werden können.

Die ausserpolitischen Kommissionen des National- und Ständerates wurden gemäss Artikel 152 Absatz 3 des Parlamentsgesetz (ParlG)²⁴ zum Verhandlungsmandat und -ziel betreffend die Zusatzvereinbarung über eine Beteiligung am Aussengrenzenfonds konsultiert. Sie gaben ihre Zustimmung dazu.

²⁰ Abkommen vom 11. Oktober 2007 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft im Bereich audiovisuelle Medien über die Festlegung der Voraussetzungen und Bedingungen für die Beteiligung der Schweizerischen Eidgenossenschaft an den Gemeinschaftsprogrammen MEDIA Plus und MEDIA-Fortbildung, SR 0.784.405.226.8

²¹ Übereinkommen vom 25. Juni 2007 über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit zwischen der EG und der Euratom einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits, SR 0.420.513.1.

²² SR 311.0

²³ SR 172.010

²⁴ SR 171.10

Ein Konsultationsverfahren betreffend die vorläufige Anwendung der Zusatzvereinbarung und der Notenaustausche wurde bei den zuständigen Kommissionen gemäss Artikel 152 Absatz 3^{bis} ParlG durchgeführt. Die Vereinbarung sowie die Notenaustausche zur Übernahme der in den Ziffern 2.1–2.3 genannten Entscheidungen zum Aussengrenzenfonds müssen anschliessend der Bundesversammlung innerhalb von sechs Monaten ab Beginn der vorläufigen Anwendung zur Genehmigung unterbreitet werden.²⁵

²⁵ Art. 7b Abs. 2 RVOG