



SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT  
CONFÉDÉRATION SUISSE  
CONFEDERAZIONE SVIZZERA  
CONFEDERAZIUN SVIZRA

**Genehmigung und Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 zur Errichtung der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen (FRONTEX)**

**(Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)**

**Erläuternder Bericht**

Vernehmlassungsverfahren

Vom 8. Dezember 2006

# Inhaltsverzeichnis

<b>1 Kontext</b>	<b>3</b>
1.1 Ausgangslage	3
1.2 Übernahme des Schengen-Besitzstands	4
<b>2 Übernahme der FRONTEX-Verordnung als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands</b>	<b>4</b>
2.1 Inhalt der FRONTEX-Verordnung	4
2.2 Übernahmeverfahren	7
2.2.1 Allgemeines	7
2.2.2 Genehmigungskompetenz	7
2.3 Notwendigkeit des Abschlusses einer zusätzlichen Verwaltungsvereinbarung	8
2.4. Konsequenzen einer allfälligen Nichtübernahme	8
<b>3 Auswirkungen</b>	<b>9</b>
3.1 Finanzielle Auswirkungen	9
3.1.1 Ermittlung des Beitrags der Schweiz	9
3.1.2 Auswirkungen auf die Bundesfinanzen und das Bundespersonal	10
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	10
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	11
3.4 Auswirkungen auf die Informatik	11
3.5 Andere Auswirkungen	11
<b>4 Verhältnis zur Legislaturplanung</b>	<b>11</b>
<b>5 Änderung des Zollgesetzes</b>	<b>11</b>
<b>6 Rechtliche Aspekte</b>	<b>12</b>
6.1 Vereinbarkeit mit der Verfassung und Referendum	12
6.2 Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht	12
6.3 Genehmigungsbeschluss	13

# Erläuternder Bericht

## 1 Kontext

### 1.1 Ausgangslage

In einem Raum mit freiem Personenverkehr spielt die Überwachung der Aussengrenzen eine wesentliche Rolle, um die Bürgerinnen und Bürger vor sicherheitsbedrohenden Gefahren zu schützen und die illegale Einwanderung zu bekämpfen. Die Gemeinschaftspolitik im Bereich der Aussengrenzen zielt demnach auf einen «integrierten Grenzschutz» ab, dessen Hauptzweck in der Gewährleistung eines einheitlichen und hohen Kontroll- und Überwachungsniveaus besteht. In diesem Zusammenhang hat die EU verschiedene Massnahmen verabschiedet, die in erster Linie die materiellen Standards der Kontrollen und der Überwachung festlegen. Diese Massnahmen sind beispielsweise im Schengener Grenzkodex<sup>1</sup> geregelt (vgl. Ziff. 2.6.4.1 der Botschaft «Bilaterale Abkommen II», BBl 2004 5965).

Darüber hinaus hat die EU auch mit der Schaffung neuer Instrumente begonnen, um die Bemühungen der Mitgliedstaaten im Bereich der Kontrolle der Aussengrenzen zu koordinieren und zu unterstützen. Zu erwähnen ist in dieser Hinsicht vor allem die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (nachstehend FRONTEX), die gestützt auf die am 26. Oktober 2004 verabschiedete Verordnung (EG) Nr. 2007/2004<sup>2</sup> (nachstehend FRONTEX-Verordnung) errichtet wurde.

FRONTEX bezweckt eine erleichterte Anwendung bestehender und künftiger Gemeinschaftsmassnahmen zum Schutz der Aussengrenzen, wobei die Verantwortung für die Überwachung der Aussengrenzen bei den Mitgliedstaaten belassen wird. Zu diesem Zweck kann FRONTEX zum Beispiel die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes und der Kontrolle der Aussengrenzen oder der Abschiebung unrechtmässig anwesender Drittstaatsangehöriger koordinieren. Ferner ist sie mit der Erstellung allgemeiner oder spezifischer Risikoanalysen beauftragt, und sie kann die Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten unterstützen.

Die Agentur arbeitet direkt mit den Mitgliedstaaten zusammen. Sie entscheidet über die Finanzierung gemeinsamer Aktionen und Pilotprojekte, die von Letzteren vorgeschlagen und durchgeführt werden, bewertet die Ergebnisse dieser Aktionen und Projekte und erstellt im Hinblick auf die Qualitätsverbesserung bei den künftigen Verfahren eine Vergleichsanalyse. Angesichts der Herausforderungen eines «integrierten Grenzschutzes» für sämtliche Mitgliedstaaten entspricht die verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen der technischen und operativen Unterstützung, bei der Ausrüstungen und Ressourcen im Bereich der

- <sup>1</sup> Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.3.2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex; ABl. L 105 vom 13.4.2006, S. 1).
- <sup>2</sup> Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (ABl. L 349 vom 25.11.2004, S. 1)

Grenzkontrollen (auch an den Meeresgrenzen) zusammengelegt werden, einer Notwendigkeit, die bezüglich der inneren Sicherheit im gemeinsamen Interesse aller betroffenen Staaten liegt (vgl. auch Botschaft «Bilaterale Abkommen II», BBl 2004 5965). Die Agentur übt ihre Tätigkeit seit dem 1. Mai 2005 aus. Ihr Sitz befindet sich in der polnischen Hauptstadt Warschau. Sie beschäftigt zurzeit 67 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Sie hat in enger Abstimmung mit den betroffenen Mitgliedstaaten bereits eine Reihe von Aktionen durchgeführt, namentlich im Zusammenhang mit der Bekämpfung der illegalen Einwanderung an den südlichen Meeresgrenzen.

Die Aufgaben von FRONTEX, der künftig eine zentrale Bedeutung im Konzept des Aussengrenzschatzes zugemessen wird, dürften in den nächsten Jahren tendenziell anwachsen. Zurzeit wird in der EU etwa die Möglichkeit der Bildung von freiwilligen Soforteinsatzteams für den Aussengrenzschatz erörtert, über deren gezielten Einsatz FRONTEX künftig entscheiden würde. Die Schweiz ist im Rahmen der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands an den einschlägigen Diskussionen beteiligt.

## **1.2 Übernahme des Schengen-Besitzstands**

Die FRONTEX-Verordnung ist eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands im Sinne des Schengen-Assoziierungsabkommens (SAA) vom 26. Oktober 2004<sup>3</sup>. Die EU hat der Schweiz am 26. Oktober 2004 die Verabschiedung der FRONTEX-Verordnung notifiziert.

## **2 Übernahme der FRONTEX-Verordnung als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands**

### **2.1 Inhalt der FRONTEX-Verordnung**

Die Übernahme der FRONTEX-Verordnung erlaubt es der Schweiz, sich an den Aktivitäten der Agentur zu beteiligen. Die Verordnung sieht eine Vertretung im Verwaltungsrat von FRONTEX vor. Nach Artikel 21 Absatz 3 der Verordnung sind Art und Umfang der Assoziierung der Schweiz an den Arbeiten von FRONTEX insbesondere hinsichtlich der Ausübung des Stimmrechts, einschliesslich zu Fragen, welche die finanziellen Beiträge und das Personal betreffen, in einer separaten Verwaltungsvereinbarung festzulegen.

#### *Ziele und Aufgaben*

Artikel 1 befasst sich mit der Errichtung von FRONTEX. Dieser Artikel legt die Ziele der Agentur fest, die darin bestehen, den integrierten Schutz der Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu verbessern. Artikel 1 hält auch fest, dass FRONTEX insbesondere die Koordination der Aktionen der Mitgliedstaaten gewährleistet und damit wirksam zu einer effizienten, qualitativ hoch stehenden und einheitlichen Personenkontrolle und Überwachung der

<sup>3</sup> Abkommen vom 26. Okt. 2004 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; BBl 2004 6447)

Aussengrenzen beiträgt. In Absatz 4 wird definiert, was unter Aussengrenzen zu verstehen ist.

Nach Artikel 2 koordiniert FRONTEX die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes und der Kontrolle der Aussengrenzen. Sie unterstützt sie ausserdem bei der Ausbildung von nationalen Grenzschutzbeamten, namentlich mit der Durchführung einer Schulung auf europäischer Ebene. Sie unterstützt sie auch, wenn sie mit einer Situation konfrontiert sind, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Aussengrenzen erfordert, erstellt Risikoanalysen und verfolgt die Entwicklungen in der Forschung über die Kontrolle und Überwachung der Aussengrenzen. Schliesslich koordiniert sie die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Abschiebung unrechtmässig anwesender Drittstaatsangehöriger. Artikel 3 beschreibt die Kompetenzen der Agentur in Bezug auf gemeinsame Aktionen und Pilotprojekte an den Aussengrenzen. Unter «gemeinsamen Aktionen» versteht man operative Aktivitäten, die von zwei oder mehreren Mitgliedstaaten, eventuell in Zusammenarbeit mit der Agentur, durchgeführt werden, um die Überwachung und die Kontrolle an einem Abschnitt der Aussengrenzen zu verstärken. Unter «Pilotprojekten» versteht man operative Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Überwachung und der Kontrolle der Aussengrenzen, um zu prüfen, ob der Einsatz bestimmter operativer Methoden oder gewisser technischer Ausrüstungen möglich ist.

Nach Artikel 4 erstellt FRONTEX sowohl allgemeine wie spezifische Risikoanalysen. Die allgemeinen Risikoanalysen dienen der Beurteilung der Risiken der illegalen Einwanderung an allen Aussengrenzen der EU, während die spezifischen Risikoanalysen das Hauptgewicht auf die lokalen Besonderheiten gewisser Abschnitte der Aussengrenzen oder auf gewisse Trends im Bereich der illegalen Zuwanderung legen (z.B. bezüglich des modus operandi).

Artikel 5 regelt die Frage der Ausbildung der nationalen Grenzschutzbeamten der Mitgliedstaaten sowie der Ausbilder auf europäischer Ebene und die Frage der zusätzlichen Fortbildungskurse (Praktika) und Seminare zu Themen im Zusammenhang mit der Kontrolle und Überwachung der Aussengrenzen sowie der Rückführung von Drittstaatsangehörigen.

Nach Artikel 6 wird FRONTEX die Entwicklung der für die Kontrolle und Überwachung der Aussengrenzen relevanten Forschung genau verfolgen. Als Beispiele seien die Forschung auf dem Gebiet der Systeme zur Erkennung illegaler Immigranten, die sich in Autos, Lastwagen oder Zügen verstecken, oder unabhängige wissenschaftliche Studien zu den Mechanismen der illegalen Zuwanderung genannt.

Artikel 7 hält fest, dass FRONTEX ein Zentralregister der technischen Ausrüstungsgegenstände unterhält, die die Mitgliedstaaten einander auf Ersuchen hin freiwillig und vorübergehend zur Überwachung der Aussengrenzen zur Verfügung stellen.

Artikel 8 regelt die Frage der Unterstützung von Mitgliedstaaten in einer Situation, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Aussengrenzen erfordert. Diese Unterstützung kann in Form einer gegenseitigen Abstimmung der Kontrollbemühungen oder durch die Entsendung eigener Expertinnen und Experten erfolgen.

Artikel 9 sieht vor, dass FRONTEX die erforderliche Unterstützung für die Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen der Mitgliedstaaten leistet, indem sie zum Beispiel ein Kontaktstellennetz aufbaut, ein aktualisiertes Inventar der bestehenden und verfügbaren Ressourcen und Installationen erstellt oder Richtlinien und spezifische Empfehlungen für gemeinsame Rückführungsaktionen ausarbeitet.

Artikel 11 hält fest, dass FRONTEX alle erforderlichen Massnahmen treffen kann, die den für ihre Tätigkeit relevanten Informationsaustausch mit der Kommission und den Mitgliedstaaten erleichtern.

Artikel 13 erwähnt die Möglichkeit der Zusammenarbeit zwischen FRONTEX und Europol sowie weiteren zuständigen internationalen Organisationen im Rahmen von Arbeitsvereinbarungen, die zu diesem Zweck abgeschlossen werden.

Artikel 14 erlaubt eine einfachere operative Zusammenarbeit mit Drittstaaten und deren zuständigen Behörden.

### *Struktur und Finanzierung der Agentur*

Artikel 15 hält fest, dass FRONTEX Rechtspersönlichkeit besitzt, was ihr in technischen Fragen sowie in juristischer, administrativer und finanzieller Hinsicht Unabhängigkeit verleiht.

Nach Artikel 18 gilt das Protokoll über die Vorrechte und Immunitäten der Europäischen Gemeinschaften auch für die Agentur.

Artikel 20 definiert die Befugnisse des Verwaltungsrates, der den Exekutivdirektor ernannt, mit einer Mehrheit von drei Vierteln seiner stimmberechtigten Mitglieder das Arbeitsprogramm von FRONTEX für das darauf folgende Jahr verabschiedet sowie ihre Organisationsstruktur festlegt.

Artikel 21 sieht vor, dass sich der Verwaltungsrat aus einem Vertreter jedes Mitgliedstaates zusammensetzt (Abs. 1) und dass Länder, die bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands assoziiert sind, sich an FRONTEX beteiligen und je einen Vertreter und einen Stellvertreter in den Verwaltungsrat entsenden (Abs. 3); ausserdem ist vorgesehen, dass gemäss einschlägigen Bestimmungen der Assoziierungsabkommen Vereinbarungen erarbeitet werden, die unter anderem Art und Umfang der Beteiligung dieser Länder an den Arbeiten der Agentur regeln, sowie detaillierte Vorschriften enthalten, u.a. Bestimmungen zu Finanzbeiträgen und Personal.

Artikel 24 regelt das Abstimmungsverfahren; er hält fest, dass der Verwaltungsrat seine Beschlüsse mit dem absoluten Mehr der stimmberechtigten Mitglieder fasst und jedes Mitglied eine Stimme hat. Nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe c wird jedoch das jährliche Arbeitsprogramm mit einer Mehrheit von drei Vierteln der stimmberechtigten Mitglieder verabschiedet und nach Artikel 26 Absatz 2 erfolgt die Ernennung des Exekutivdirektors mit Zweidrittelmehrheit der stimmberechtigten Mitglieder.

Artikel 25 sieht vor, dass FRONTEX von einem Exekutivdirektor geleitet wird, der seine Aufgaben völlig unabhängig wahrnimmt. In diesem Artikel werden die Aufgaben und Befugnisse des Exekutivdirektors definiert, der vom Verwaltungsrat für die Dauer von fünf Jahren gewählt wird.

Artikel 29 befasst sich mit den Finanzvorschriften; er hält insbesondere fest, dass die Einnahmen von FRONTEX einen Zuschuss der Gemeinschaft aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union sowie einen Beitrag derjenigen Länder umfassen, die bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands assoziiert sind.

### *Regelmässige Bewertung*

Artikel 33 enthält eine Bewertungsklausel, aufgrund deren sich FRONTEX verpflichtet, sich innerhalb von drei Jahren nach Aufnahme ihrer Tätigkeit und danach alle fünf Jahre einer unabhängigen externen Bewertung zu unterziehen.

## **2.2 Übernahmeverfahren**

### **2.2.1 Allgemeines**

Artikel 7 SAA sieht ein besonderes Verfahren für die Übernahme der Schengen-Weiterentwicklungen vor. So wird der Schweiz jede Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands nach ihrer Verabschiedung durch die zuständigen EU-Gremien notifiziert. Die Übernahme durch die Schweiz erfolgt im Rahmen eines Notenaustauschs, der aus schweizerischer Sicht einen völkerrechtlichen Vertrag darstellt. Je nach Inhalt ist für die Genehmigung des Staatsvertrags der Bundesrat oder das Parlament zuständig. Auf Grund des fakultativen Referendums kann sich gegebenenfalls auch der Souverän dazu äussern.

Bei Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands, die von der EU bzw. der EG nach der Unterzeichnung des SAA, aber vor dessen Inkrafttreten verabschiedet werden (wie es für FRONTEX der Fall ist), muss die Schweiz die Übernahme des entsprechenden Rechtsaktes innerhalb von 30 Tagen nach dem Inkrafttreten des SAA notifizieren.

Liegt die Kompetenz für den Abschluss des Staatsvertrags betreffend die Übernahme einer Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands bei der Bundesversammlung oder erfordert die Umsetzung des zu übernehmenden Rechtsaktes Änderungen von Bundes- oder kantonalem Recht, so wird die Schweiz den Rat oder die Kommission in ihrer Antwortnote darüber unterrichten müssen, dass der entsprechende Rechtsakt «erst nach Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen rechtsverbindlich werden» kann (Art. 7 Abs. 2 Bst. a SAA)<sup>4</sup>. Die Schweiz hat nach der Notifikation einer Weiterentwicklung des Besitzstands maximal zwei Jahre Zeit – die Dauer eines allfälligen Referendums eingeschlossen –, um die Weiterentwicklung zu übernehmen und im schweizerischen Recht umzusetzen. Diese Frist beginnt ebenfalls ab Inkrafttreten des SAA zu laufen. Die Schweiz hat das SAA am 20. März 2006 ratifiziert, die EU bzw. die EG sollte es im Prinzip Anfang 2007 ratifizieren; das SAA wird einen Monat nach der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde durch die EU bzw. EG in Kraft treten.

### **2.2.2 Genehmigungskompetenz**

Die Abkommen über die Übernahme von Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands unterstehen grundsätzlich der Genehmigung durch die Bundesversammlung, mit Ausnahme derjenigen Abkommen, für deren Abschluss

<sup>4</sup> Vgl. Antwortnote im Anhang.

auf Grund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag (Art. 166 Abs. 2 BV) der Bundesrat zuständig ist oder die im Sinne von Artikel 7a RVOG<sup>5</sup> von beschränkter Tragweite sind.

Die Teilnahme der Schweiz an FRONTEX kann nicht als Weiterentwicklung von beschränkter Tragweite im Sinne von Artikel 7a Absatz 2 RVOG gelten, da sie beträchtliche finanzielle Verpflichtungen mit sich bringen wird (vgl. Ziff. 3.2). Ansonsten sehen kein anderes Gesetz und kein anderer völkerrechtlicher Vertrag die Kompetenz des Bundesrates für den Abschluss eines solchen Abkommens vor. Nach Artikel 166 Absatz 2 BV ist der Notenaustausch betreffend die Übernahme der FRONTEX-Verordnung in das nationale Recht demnach von der Bundesversammlung zu genehmigen.

### **2.3 Notwendigkeit des Abschlusses einer zusätzlichen Verwaltungsvereinbarung**

Wie Island und Norwegen muss auch die Schweiz mit der EU eine zusätzliche Verwaltungsvereinbarung abschliessen, in der die Einzelheiten ihrer Teilnahme an FRONTEX geregelt sind, namentlich die Frage ihrer finanziellen Beteiligung oder diejenige ihrer Stimmrechte im Verwaltungsrat. Um das Verfahren nicht unnötig durch die Unterbreitung zweier Vorlagen zuhanden der Bundesversammlung zu erschweren, ist vorgesehen, im Bundesbeschluss eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat zu verankern, mit der dieser zum Abschluss der vorgenannten Zusatzvereinbarung ermächtigt wird. Die Kompetenzdelegation zählt beispielhaft diejenigen Fragen auf, über die der Bundesrat ein Abkommen schliessen darf. Obwohl der Wortlaut der Vereinbarung noch nicht vorliegt, ist deren Inhalt bereits weitgehend bekannt, da sie sich an die am 18. Mai 2005 paraphierte Vereinbarung zwischen der EG sowie Island und Norwegen anlehnen wird, deren Unterzeichnung durch den Rat in naher Zukunft zu erwarten ist<sup>6</sup>. Selbst die Methode zur Ermittlung der finanziellen Beteiligung ist bereits bekannt, da sie bereits im SAA geregelt ist (vgl. Ziff. 3.1). Es würde demnach ausreichen, im Abkommen einen entsprechenden Verweis auf das SSA zu verankern, da einzig beim unter Ziffre 3.1.2 beschriebenen Beitrag Schwankungen möglich sind. Für den Fall, dass die EG einen anderen finanziellen Beitrag vorschlagen sollte, sieht die Kompetenzdelegation an den Bundesrat eine Obergrenze vor, bei deren Überschreitung die Abschlusskompetenz wieder an die Bundesversammlung zurückfällt.

### **2.4 Konsequenzen einer allfälligen Nichtübernahme**

Im Falle einer Nichtbeteiligung der Schweiz an FRONTEX würde das im AAS<sup>7</sup> verankerte spezielle Verfahren zur Anwendung gelangen, das zur Aussetzung oder

<sup>5</sup> SR 172.010

<sup>6</sup> Vgl. Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Gemeinschaft – einer Vereinbarung zwischen der Europäischen Gemeinschaft sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen zur Festlegung der Modalitäten der Beteiligung dieser Staaten an der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, KOM (2006) 178 endg.

<sup>7</sup> Siehe Ziff. 2.6.7.5 der Botschaft «Bilaterale Abkommen II», BBl 2004 5965

sogar zur Beendigung der Schengen- und der Dublin-Assoziierungsabkommen führen kann.

### **3 Auswirkungen**

#### **3.1 Finanzielle Auswirkungen**

Nach Artikel 29 Absatz 1 der EG-Verordnung umfassen die Einnahmen von FRONTEX namentlich einen Zuschuss der Gemeinschaft aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union sowie einen Beitrag der Länder, die bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands assoziiert sind. Nach Artikel 29 Absatz 2 umfassen die Ausgaben von FRONTEX die Personal-, Verwaltungs-, Infrastruktur- und Betriebsaufwendungen. Nach Artikel 21 Absatz 3 der FRONTEX-Verordnung beteiligen sich Länder, die bei der Umsetzung, Anwendung und Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands assoziiert sind, an den Aktivitäten der Agentur. Gewisse Einzelheiten u.a. ihrer finanziellen Beteiligung sind im Rahmen separater Verwaltungsvereinbarungen festzulegen. Wie bereits erwähnt wurde, wird die Schweiz wahrscheinlich noch in diesem Jahr mit der EG Verhandlungen aufnehmen über den Abschluss einer solchen Vereinbarung über die Einzelheiten ihrer Teilnahme an den Aktivitäten von FRONTEX, namentlich hinsichtlich der Ausübung ihres Stimmrechts sowie ihrer finanziellen Beteiligung.

##### **3.1.1 Ermittlung des Beitrags der Schweiz**

Im Budget der Europäischen Union sind für FRONTEX für die Jahre 2007-2013 285,1 Millionen Euro eingestellt. Dieses Budget unterscheidet sich von demjenigen für den Fonds für die Aussengrenzen für den Zeitraum 2007-2013 im Rahmen des allgemeinen Programms «Solidarität und Steuerung der Migrationsströme»<sup>8</sup>. Aus diesem Fonds werden in erster Linie nationale Aktionen von Mitgliedstaaten finanziert, die aufgrund ihrer Land- und/oder Seegrenzen, die wegen ihrer Länge oder geopolitischen Bedeutung eine enghmaschigere und strengere Überwachung erfordern, zur Umsetzung der Gemeinschaftsziele beitragen. Hingegen ist dieser Fonds nicht für die Finanzierung gemeinsamer Aktionen mehrerer Staaten im Bereich der Überwachung der Aussengrenzen gedacht. Die für diesen Fonds vorgesehenen Finanzmittel betreffen ferner unter anderem die Visumpolitik, die nicht in die Zuständigkeit von FRONTEX fällt.

Die Republik Island und das Königreich Norwegen haben mit der Europäischen Union ein Abkommen über ihre Assoziierung bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands<sup>9</sup> geschlossen. In Artikel 12 dieses Assoziierungsabkommens wird der finanzielle Beitrag der beiden Staaten festgelegt. Darin wird insbesondere definiert, dass die Betriebskosten zwar aus dem allgemeinen Haushalt der Europäischen Union gedeckt werden, die beiden Staaten sich diese Kosten jedoch aufteilen, indem sie einen jährlichen Beitrag an den

<sup>8</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: «Aufstellung eines Rahmenprogramms für Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme» für den Zeitraum 2007–2013 [KOM(2005) 123 endg. – im ABl. nicht publiziert].

<sup>9</sup> Abkommen zwischen dem Rat der Europäischen Union, der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung dieser beiden Staaten an der Umsetzung, Anwendung und Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands (ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 36).

genannten Haushalt leisten, und zwar proportional zum Anteil ihres Bruttosozialprodukts am Gesamtbruttosozialprodukt aller beteiligten Staaten. Diese Einzelheiten ihrer Beteiligung wurden in einer Verwaltungsvereinbarung zwischen ihnen und der Europäischen Gemeinschaft<sup>10</sup> geregelt, deren Unterzeichnung durch die EG demnächst erfolgen wird. Artikel 2 dieser Vereinbarung vorsieht, dass die beiden Staaten sich entsprechend dem in Artikel 12 Absatz 1 des Assoziierungsabkommens festgelegten prozentualen Anteil am Haushalt von FRONTEX beteiligen. Diese Berechnungsmethode gilt auch für den Fall, dass die Schweiz nach Artikel 11 Absatz 3 SAA<sup>11</sup> einen finanziellen Beitrag an den allgemeinen Haushalt der Europäischen Gemeinschaften leisten muss. Es ist demnach wahrscheinlich, dass diese Methode auch in die Verwaltungsvereinbarung übernommen wird, die die Schweiz zu den Einzelheiten ihrer Teilnahme an FRONTEX mit der EG aushandeln muss.

### **3.1.2 Auswirkungen auf die Bundesfinanzen und das Bundespersonal**

Auf der Grundlage von Artikel 11 Absatz 3 SAA wird die finanzielle Beteiligung der Schweiz für ihre Teilnahme an FRONTEX auf durchschnittlich 1,9 Millionen Schweizer Franken pro Jahr geschätzt. Dieser Betrag wird nicht notwendig jedes Jahr gleich hoch sein, sondern den Umständen und Bedürfnissen der Agentur entsprechend schwanken können. Es muss noch definiert werden, wie dieser Betrag finanziert werden soll. Im geltenden Finanzplan sind keine Mittel zu seiner Finanzierung enthalten. Diese Ausgabe wird erstmals im Voranschlag 2008 und im Finanzplan 2009-2011 enthalten sein. Da der Beitrag erst nach dem formellen Inkrafttreten der Teilnahme geschuldet ist, dürfte die erste Zahlung im Prinzip frühestens im Jahr 2009 fällig sein, sofern das Verfahren zur Genehmigung des Notenaustauschs sowie des zusätzlichen Administrativabkommens in der Schweiz und in der EU sowie die Ratifikation des Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommens<sup>12</sup> durch die EU Anfang 2007 reibungslos verlaufen. Die Teilnahme der Schweiz an FRONTEX zieht keine Personalaufstockung nach sich.

### **3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden**

Die Kantone beteiligen sich an der Anwendung der Schengen-Assoziierungsabkommen und haben im Zuge der Umsetzung der Weiterentwicklungen des Schengen- Besitzstands insbesondere im Polizeibereich allgemeine Mehrkosten zu tragen. Fast alle Grenzkantone übertragen die Durchführung gewisser grenzpolizeilicher Aufgaben oder Tätigkeiten im Grenzraum dem Grenzwachtkorps. In den meisten Flugplätzen mit Zollabfertigung sowie in den nationalen Flughäfen Basel-Mülhausen, Genf und Zürich wird die Personenkontrolle jedoch von der Kantonspolizei durchgeführt; sie erfolgt getrennt von der Kontrolle

<sup>10</sup> Vgl. Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Gemeinschaft – einer Vereinbarung zwischen der Europäischen Gemeinschaft sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen zur Festlegung der Modalitäten der Beteiligung dieser Staaten an der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, KOM (2006) 178 endg.

<sup>11</sup> BBl 2004 6447

<sup>12</sup> BBl 2004 6447

des grenzüberschreitenden Warenverkehrs, die von der Eidgenössischen Zollverwaltung wahrgenommen wird. Flughäfen für Flüge von oder nach einem Ort, der ausserhalb des Schengenraums liegt, gelten als Schengen-Aussengrenze<sup>13</sup>.

Die betroffenen Kantone könnten eingeladen werden, an bestimmten Pilotprojekten von FRONTEX teilzunehmen, oder sie könnten durch gemeinsame Ausbildungsmassnahmen berührt sein. Es ist jedoch ausgeschlossen, dass sie FRONTEX Material zur Verfügung stellen müssten, da Artikel 7 des FRONTEX-Verordnung lediglich die Bereitstellung auf freiwilliger Basis vorsieht.

### **3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

FRONTEX hat keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

### **3.4 Auswirkungen auf die Informatik**

Die Übernahme der FRONTEX-Verordnung hat keine Auswirkungen auf die Informatik des Bundes.

### **3.5 Andere Auswirkungen**

Weil mit FRONTEX die Zusammenarbeit der beteiligten Staaten bei der Überwachung und Kontrolle der Aussengrenzen verstärkt wird, sollte sich die Agentur als ein wichtiges Instrument für die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit und den Kampf gegen die illegale Einwanderung erweisen; FRONTEX sollte es auch ermöglichen, dass in Krisensituationen an den Grenzen dank dem Zugriff auf ausländisches Material zusätzliche Hilfsmittel zur Verfügung stehen. Auf diese Weise sollte FRONTEX zu einem Plus an innerer Sicherheit beitragen.

## **4 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die wichtigsten Punkte der Botschaften über die Ratifizierung neuer bilateraler Abkommen mit der EU wurden in der Legislaturplanung 2003–2007<sup>14</sup> angekündigt.

## **5 Änderung des Zollgesetzes**

Das Zollgesetz vom 18. März 2005<sup>15</sup> muss geändert werden, um der Zollverwaltung die Kompetenz zu erteilen, Material zur Überwachung der Grenze auch ausländischen Staaten zur Verfügung zu stellen. Diese Änderung ist in Artikel 92 des Zollgesetzes zu verankern.

### Art. 92 Abs. 3 (neu)

<sup>13</sup> Botschaft «Bilaterale Abkommen II», BBI 2004 6141

<sup>14</sup> BBI 2004 1149

<sup>15</sup> BBI 2005 2285

Artikel 7 der FRONTEX-Verordnung<sup>16</sup> sieht vor, dass die teilnehmenden Staaten operatives Material für die Überwachung der Grenze auf Ersuchen eines anderen Mitgliedstaates freiwillig und vorübergehend zur Verfügung stellen. Unter operativem Material sind zum Beispiel Spezialfahrzeuge, Videokameras oder Infrarotferngläser zu verstehen. Das schweizerische Zollrecht erlaubt die Bereitstellung von Personal im Rahmen internationaler Einsätze; es enthält jedoch keine Bestimmungen zur Gebrauchsüberlassung von Material für die Überwachung der Grenze.

Der neue Absatz 3 von Artikel 92 errichtet zum einen die Grundsatzbewilligung, die für das Zurverfügungstellen dieses Materials im Rahmen internationaler Einsätze erforderlich ist. Damit die Behörden im Krisenfall rasch handeln können, ermächtigt Artikel 92 Absatz 3 die Zollverwaltung zum ändern, ihr operatives Material zur Überwachung der Grenze im Rahmen internationaler Massnahmen FRONTEX oder anderen Staaten zur Verfügung zu stellen.

## **6 Rechtliche Aspekte**

### **6.1 Vereinbarkeit mit der Verfassung und Referendum**

Die Teilnahme der Schweiz an FRONTEX stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 BV, der dem Bund die Zuständigkeit für die auswärtigen Angelegenheiten überträgt. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung leitet sich aus Artikel 166 Absatz 2 BV ab (siehe Ziff. 3.2). Die Teilnahme der Schweiz an dieser Agentur stellt keinen Beitritt zu einer Organisation für kollektive Sicherheit oder zu einer supranationalen Gemeinschaft dar. Der Genehmigungsbeschluss untersteht daher nicht dem obligatorischen Referendum nach Artikel 140 BV.

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffern 1–3 BV unterstehen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.

Die Teilnahme der Schweiz an FRONTEX ist unter Einhaltung der einschlägigen Bestimmungen, das heisst nach den Voraussetzungen der Artikel 7 und 17 SAA, kündbar. Die Umsetzung der FRONTEX-Verordnung in der Schweiz bedarf einer Anpassung des Zollgesetzes. Der Genehmigungsbeschluss untersteht dem fakultativen Staatsvertragsreferendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV da es sich um wichtige rechtssetzende Bestimmungen handelt. Offen bleiben kann ob es sich bei FRONTEX um eine internationale Organisation handelt, da die Teilnahme der Schweiz an FRONTEX ohnehin dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstellt wird.

### **6.2 Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht**

Die Übernahme der FRONTEX-Verordnung und die dadurch notwendig werdenden gesetzlichen Anpassungen sind mit dem internationalen Recht vereinbar.

<sup>16</sup> ABL. L 349 vom 25.11.2004, S. 1

### 6.3 Genehmigungsbeschluss

Die Übernahme der FRONTEx-Verordnung löst im Hinblick auf ihre Umsetzung gesetzlichen Handlungsbedarf aus. Gemäss Artikel 141a Absatz 2 ist der Entwurf für die Änderung des Zollgesetzes im Genehmigungsbeschluss enthalten. Diese Lösung entspricht dem verfassungsmässigen Grundsatz der Einheit der Materie und trägt der Praxis der Bundesbehörden in Sachen Genehmigung und Umsetzung von völkerrechtlichen Verträgen Rechnung (Ziff. 6.2 der Botschaft «Bilaterale Abkommen II»<sup>17</sup>).

Artikel 2 des Bundesbeschlusses ermächtigt ausserdem den Bundesrat, mit der EG die Einzelheiten der Beteiligung der Schweiz an FRONTEx zu vereinbaren, namentlich ihre Stimmrechte im Verwaltungsrat und ihre finanzielle Beteiligung. Diese Kompetenz wird mit dem Abschluss einer zusätzlichen Verwaltungsvereinbarung konkretisiert werden, analog zu derjenigen, die die EG mit Island und Norwegen vereinbart hat. Wie bereits in Ziffer 1.3.2 erwähnt wurde, ist die finanzielle Beteiligung der Schweiz durch Artikel 11 Absatz 3 SAA vorbestimmt; das Abkommen zwischen der EG sowie Island und Norwegen begnügt sich diesbezüglich mit einem Verweis auf die einschlägige Bestimmung des Assoziierungsabkommens. Die Kompetenzdelegation ist im Übrigen restriktiv formuliert; sie begrenzt die Abschlusskompetenz des Bundesrates auf Vereinbarungen, in denen die finanzielle Beteiligung sich am in Artikel 11 Absatz 3 SAA festgesetzten Berechnungsschlüssel orientiert. Diese Kompetenzdelegation verringert die Schwerfälligkeit des Verfahrens, weil dadurch dem Parlament nach der Aushandlung der zusätzlichen Verwaltungsvereinbarung kein zweiter Bundesbeschluss vorgelegt werden muss.

**Anhang:** Antwortnote vom ... (Entwurf) einschliesslich FRONTEx-  
Verordnung  
Bundesbeschluss (Entwurf)

<sup>17</sup> BBl 2004 5965