



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Migration BFM

Erläuternder Bericht

über die Genehmigung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Entscheidungen zum Aussengrenzenfonds sowie der Zusatzvereinbarung mit der Europäischen Gemeinschaft über eine Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds

(Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands)

Bundesamt für Migration

Bern, September 2009

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 vier solcher Weiterentwicklungen geht es im Folgenden.

Zum einen handelt es sich dabei um den Aussengrenzenfonds. Dieser ist ein Solidaritätsfonds zur Unterstützung jener Schengen-Mitgliedstaaten, welche auf Dauer hohe Kosten für den Schutz der Aussengrenzen tragen. Die Schengen-Mitgliedstaaten 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 in ihren Leitlinien fünf Unterstützungsprioritäten festgesetzt; 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, insbesondere die Verwaltungs- und Kontrollsysteme, die Kompetenzen der zuständigen Behörde sowie das Vorgehen bei Unregelmässigkeiten des Aussengrenzenfonds festgelegt. Die Entscheidung konkretisiert ebenfalls den grundlegenden Rechtsakt zur Einrichtung des Aussengrenzenfonds.

Mit der Entscheidung zur Änderung der Durchführungsentscheidung vom 10. Juli 2009 wurde der Förderzeitraum der Jahresprogramme auf zweieinhalb Jahre verlängert. Dies ermöglicht es den Mitgliedstaaten, den Aussengrenzenfonds effizienter nutzen zu können.

Schliesslich sind in der Zusatzvereinbarung die für eine Beteiligung am Aussengrenzenfonds erforderlichen zusätzlichen Regeln festgelegt.

Die Schweizer Beteiligung am Aussengrenzenfonds wird sich durchschnittlich auf 15 Millionen Franken pro Jahr belaufen. Für die Festlegung der genauen Höhe der finanziellen Beteiligung sowie für andere erforderliche zusätzliche Regeln wurde mit der Europäischen Gemeinschaft eine Zusatzvereinbarung paraphiert. Vom Aussengrenzenfonds wird die Schweiz im Umfang von schätzungsweise jährlich 3 bis 5 Millionen Franken profitieren können.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Ausgangslage	5
2 Übernahme der vier Entscheidungen zum Aussengrenzenfonds als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands sowie der Zusatzvereinbarung mit der Europäischen Gemeinschaft über eine Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds	5
2.1 Inhalt des Aussengrenzenfonds	5
2.1.1 Grundlagen	5
2.1.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	6
2.2 Inhalt der strategischen Leitlinien	8
2.3 Inhalt der Durchführungsentscheidung im Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme	8
2.4 Inhalt zur Entscheidung zur Änderung der Durchführungsentscheidung	9
2.5 Übernahmeverfahren	9
2.6 Abschluss einer Zusatzvereinbarung	10
2.6.1 Verhandlungsmandat	10
2.6.2 Ablauf der Verhandlungen	10
2.6.3 Inhalt der Zusatzvereinbarung	11
2.7 Gesetzesänderungen	11
3 Auswirkungen	12
3.1 Auswirkungen auf den Bund	12
3.1.1 Finanzieller Beitrag der Schweiz (Art. 11 Abs. 1 und 4)	12
3.1.1.1 für das Jahr 2009	12
3.1.1.2 für die Jahre 2010 bis 2013	12
3.1.2 Beginn der Schweizer Zahlungen an den Aussengrenzenfonds (Art. 11 Abs. 2 und 3)	13
3.1.3 Der Schweiz zugewiesene Mittel (Art. 11 Abs. 3)	13
3.1.4 Weitere Regeln zu den Beiträgen und den zugewiesenen Mitteln (Art. 11 Abs. 5 - 8)	14
3.1.5 Vertraulichkeit	14
3.1.6 Programmplanung und Verwaltungs- und Kontrollsystem	14
3.1.6.1 Programmplanung (Art. 14 Abs. 1, 2, 3 und 5)	14
3.1.6.2 Verwaltungs- und Kontrollsystem (Art. 14 Abs. 4 und 5)	15
3.1.7 Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Bund	16
3.1.8 Weitere Auswirkungen für den Bund	17
3.2 Auswirkungen auf die Kantone	17
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	17
5 Rechtliche Aspekte	17
5.1 Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht	17
5.2 Vorläufige Anwendung (Artikel 13)	18
5.3 Verfassungsmässigkeit	18
5.4 Abschlusskompetenz	19

5.5 Umsetzung im nationalem Recht

19

5.6 Notwendigkeit der Vernehmlassung

20

**Notenaustausch zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Entscheidung Nr. 574/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Aussengrenzenfonds für den Zeitraum 2007 bis 2013
(Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)**

**Notenaustausch zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Entscheidung 2007/599/EG der Kommission vom 27. August 2007 hinsichtlich der Annahme strategischer Leitlinien für den Zeitraum 2007 bis 2013
(Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)**

**Notenaustausch zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Entscheidung 2008/456/EG der Kommission vom 5. März 2008 mit Durchführungsbestimmungen zum Aussengrenzenfonds
(Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)**

**Notenaustausch zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Entscheidung 2009/538/EG der Kommission vom 10. Juli 2009 zur Änderung der Entscheidung 2008/456/EG zur Festlegung der Modalitäten zur Einrichtung des Aussengrenzenfonds
(Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)**

Die Zusatzvereinbarung mit der Europäischen Gemeinschaft über eine Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds.

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

Das Schweizer Volk 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.

Um die Übernahme vier solcher Weiterentwicklungen sowie der Zusatzvereinbarung mit der Europäischen Gemeinschaft über eine Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds geht es in diesem Bericht.

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

2.1 Inhalt 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 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms "Solidarität und Steuerung der Migrationsströme" ist am 7. Juni 2007 teilweise in Kraft getreten⁵. Es handelt sich dabei um einen Solidaritätsfonds zur Unterstützung jener Schengen-Mitgliedstaaten, 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-Mitgliedstaaten können für die von ihnen geplanten Massnahmen um finanzielle Unterstützung aus dem Aussengrenzenfonds ersuchen. Es werden förderfähige Massnahmen der einzelnen Staaten unterstützt wie z.B. Grenzinfrastrukturen, Transportmittel zur Über-

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; SR 0.142.392.68; SR 0.362.33; SR 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 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms "Solidarität und Steuerung der Migrationsströme", ABl. L 144 vom 6.6.2007, S. 22.

wachung 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.

2.1.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

In den Artikeln 1 bis 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 folgender vier Ziele bei:

- Effiziente Organisation der Kontrollen an den Aussengrenzen, bspw. durch neue Grenzinfrastrukturen wie Grenzstationen, Landeplätzen 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 bis 12 festgehalten. Die Unterstützung durch den Aussengrenzenfonds soll komplementär und kohärent sein (Art. 8). Die Umsetzung der Ziele des Fonds erfolgt dabei im Rahmen eines mehrjährigen Programmplans (Art. 9). Die Interventionen haben subsidiär und verhältnismässig zu sein (Art. 10), und die beteiligten Stellen sollen partnerschaftlich zusammenarbeiten (Art. 12). Zwischen den assoziierten Ländern (Schweiz, Norwegen, Island und Liechtenstein) und der Kommission der Europäischen Gemeinschaft muss für die Beteiligung am Aussengrenzenfonds eine Zusatzvereinbarung abgeschlossen werden (Art. 11; siehe dazu Punkt 2.6).

Der Finanzrahmen wird in den Artikeln 13 bis 19 abgesteckt. Die Gesamtmittel betragen 1'820 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 bis 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 Punkt 2.2). Aufgrund dieser strategischen Leitlinien legt jeder Mitgliedstaat der Kommission ein nationales Mehrjahresprogramm vor (Art. 21), die falls nötig noch geändert werden können (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 bis 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 eingerichteten nationalen Prüfbehörden zusammenarbeiten (Art. 36).

1. Die Modalitäten des Finanzmanagements sind in den Artikeln 37 bis 45 geregelt. Bestimmungen über die Finanzkorrekturen sind in den Artikeln 46 bis 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 Kontroll-

systeme 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:

2. Unterstützung für die weitere schrittweise Einrichtung des gemeinsamen integrierten Grenzschutzsystems in Bezug auf die Personenkontrollen an den Aussengrenzen und die Überwachung dieser Grenzen.
3. Unterstützung für den Aufbau und die Implementierung der nationalen Komponenten eines europäischen Aussengrenzenüberwachungssystems sowie eines ständigen Küstenpatrouillennetzes an den südlichen Seegrenzen der EU-Mitgliedstaaten.
4. 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.
5. Unterstützung für die Einrichtung von IT-Systemen, die für die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften in den Bereichen Aussengrenzen und Visum erforderlich sind.
6. Unterstützung für die wirksame und effiziente Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften in den Bereichen Aussengrenzen und Visum, insbesondere des Schengener Grenzkodex und des Europäischen Visakodex.

2.3 Inhalt der Durchführungsentscheidung im 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 festgelegt. Die Entscheidung konkretisiert den grundlegenden Rechtsakt zur Einrichtung des Aussengrenzenfonds.

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 bis 2013, ABl. L 233 vom 5.9.2007, S. 3.

2.4 Inhalt zur Entscheidung zur Änderung der Durchführungsentscheidung

Mit dieser Entscheidung wurde der Förderzeitraum der Jahresprogramme auf zweieinhalb Jahre verlängert. Dies ermöglicht es den Mitgliedstaaten, den Aussengrenzenfonds effizienter nutzen zu können.

Die Übernahme dieser Entscheidung liegt 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. Daher wird dieser Notenaustausch nicht in die Vernehmlassung gegeben. Da er aber auch provisorisch angewendet werden wird, wird er hier dennoch aufgeführt.

2.5 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. Der Fristenlauf für die Antwortnote der Schweiz begann am 1. März 2008 mit dem Inkrafttreten des SAA (Art. 14 Abs. 3 SAA).

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)⁷. Für die Übernahme und die Umsetzung der Weiterentwicklung verfügt die Schweiz in diesem Fall über eine Frist von maximal zwei Jahren.

Der Bundesrat hat am 20. Februar 2008 (betreffend die ersten beiden Entscheidungen) bzw. am 2. Juli 2008 (betreffend die dritte Entscheidung) entschieden, der Europäischen Gemeinschaft mitzuteilen, dass er diese Entscheidungen unter dem Vorbehalt der Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen akzeptiert. 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 vierte Entscheidung schliesslich konnte der Bundesrat in eigener Kompetenz übernehmen; er hat den entsprechenden Beschluss am 19. August 2009 gefasst und der Europäischen Kommission die Antwortnote am selben Tag übermittelt. Auch dieser Notenaustausch wird allerdings erst in Kraft treten, wenn die verfassungs-

⁷ Vgl. die Noten im Anhang.

rechtlichen Voraussetzungen in Bezug auf die Übernahme der ersten drei Entscheidungen erfüllt sind.

Die Übernahmefrist für die ersten beiden genannten Entscheidungen dauert theoretisch bis spätestens 1. März 2010. Diese Frist kann 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. Der entscheidende Zeitpunkt ist somit derjenige der Genehmigung bzw. der vorläufigen Anwendung der Zusatzvereinbarung. Wenn die Schweiz, wie in der Zusatzvereinbarung vorgesehen, ab 2009 am Aussengrenzenfonds teilnehmen soll, muss diese Zusatzvereinbarung (inkl. alle Weiterentwicklungen betreffend den Aussengrenzenfonds) spätestens im Frühjahr 2010 unterzeichnet und vorläufig angewendet werden. Das Bundesamt für Justiz ist mit diesem Zeitplan einverstanden.

Im Falle der Nichtübernahme des Aussengrenzenfonds und der strategischen Leitlinien durch die Schweiz könnte das im SAA vorgesehene Spezialverfahren angewandt werden, das im äussersten Fall die Suspendierung oder sogar die Beendigung der Schengener Zusammenarbeit vorsieht.

2.6 Abschluss einer Zusatzvereinbarung

2.6.1 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 des Aussengrenzenfonds vorgesehen. Die Aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerates wurden gemäss Artikel 152 Abs. 3 des Parlamentsgesetzes⁸ konsultiert und hat ihre Zustimmung dazu gegeben.

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

⁸ SR 171.10

2.6.3 Inhalt der Zusatzvereinbarung

In der Zusatzvereinbarung werden die notwendigen Regeln für die Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds geregelt. 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 und müssen die ihnen zugewiesenen Mittel entsprechend verwenden. Diesbezügliche Interessenskonflikte sind zu vermeiden. Unbeschadet der Rechte, die in den Artikeln 35 und 47 der Entscheidung 574/2007/EG festgelegt sind, ist die Finanzkontrolle auch in Artikel 8 der Zusatzvereinbarung vorgesehen. 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 arbeitet die Kommission 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.

2.7 Gesetzesänderungen

Die vier Entscheidungen zum Aussengrenzenfonds sind detailliert ausgestaltete Entscheidungen des Europäischen Parlaments und des Rates, die völkerrechtlich direkt anwendbar sind und keine Umsetzung auf Gesetzesstufe erfordert. Analog zum MEDIA-Abkommen⁹ bzw. zum Forschungsabkommen¹⁰ mit der EU werden die in der Zusatzvereinbarung staatsvertraglich vereinbarten Bestimmungen über die Finanzkontrolle das Bewilligungsverfahren ersetzen, wie es in Artikel 271 Absatz 1 des Strafgesetzbuches (StGB)¹¹ 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.

⁹ Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft 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**

¹⁰ Übereinkommen vom 16. Januar 2004 über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit zwischen der EG und der Euratom einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits, SR **0.420.513.1**

¹¹ SR **311.0**

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzieller Beitrag der Schweiz (Art. 11 Abs. 1 und 4)

Die Finanzausstattung für die Durchführung der Entscheidung betreffend die Schaffung des Aussengrenzenfonds wurde für den Zeitraum vom 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2013 auf 1'820 Millionen Euro festgesetzt (Entscheidung Nr. 574/2007/EG, Art. 13).

Die Berechnung der Jahresbeiträge der teilnehmenden Staaten beruht auf einem Index. Für dessen Festlegung wird der Anteil des jährlichen BIP eines teilnehmenden Staates an der Gesamtsumme der BIP aller Staaten bestimmt. Anschliessend wird dieser Index auf die jährliche Referenzsumme angewandt, die der Summe aller Mittel entspricht, welche den teilnehmenden Staaten für das betreffende Jahr insgesamt zugewiesen werden.

Die Schweiz beteiligt sich ab 2009 am Aussengrenzenfonds (im Anschluss an den Beitritt zum Schengen-Raum am 12. Dezember 2008 und an die Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen der Flughäfen am 29. März 2009).

Für die Schweiz sieht die Berechnung der Jahresbeiträge wie folgt aus:

3.1.1.1 Für das Jahr 2009

Da sich die anderen Mitgliedstaaten seit dem Jahr 2007 am Aussengrenzenfonds beteiligen, wurden die von den assoziierten Staaten geschuldeten Beiträge bereits in den Budgets der EU vorgesehen. Die Berechnung des Beitrags 2009 erfolgt auf der Grundlage des BIP 2007. Dieser Index wird auf die jährliche Referenzsumme, die den Mitteln entspricht, welche den teilnehmenden Staaten für das Jahr 2008 insgesamt zugewiesen wurden (185,5 Millionen Euro), angewandt.

Für die Schweiz beträgt der BIP-Index für das Jahr 2007 3.01 %. Dies ergibt für das Jahr 2009 einen Beitrag für die Schweiz von 5.565 Millionen Euro (8.35 Millionen Franken).

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

3.1.1.2 Für die Jahre 2010 bis 2013

Für die Schweiz beträgt der BIP-Index für das Jahr 2008 3.35 %. Die neue Einstufung wurde im Juni 2009, im Rahmen der Verhandlungen zur Zusatzvereinbarung, von der EU vorgenommen. Demzufolge wird für die Berechnung der Beiträge für die Jahre 2010 bis 2013 vorläufig der BIP-Index von 3.35 % für das Jahr 2008 verwendet und auf die jeweiligen Referenzsummen für diese Jahre angewendet. Dieser Index ist unverändert, aber er wird auf verschiedene Referenzsummen angewendet, d.h. auf die jährlich an die Mitgliedstaaten zugeteilten Kredite.

Für die Jahre 2010 bis 2013 hat die Schweiz entsprechend folgende Beiträge zu leisten:

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 bis 2013 beträgt somit 48.775 Millionen Euro. Die entsprechenden finanziellen Mittel sind im Voranschlag 2010 sowie im Finanzplan 2011-2013 des Bundesamtes für Migration (BFM) eingestellt. Die Änderungen der letzten Verhandlungsrunde vom 30. Juni 2009 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.

Die jährliche Beitragszahlung der Schweiz für die Jahre 2010 bis 2013 wird auf der Grundlage des tatsächlichen Jahresindexes vom Jahre 2013 eine finanzielle Korrektur erfahren. Mit der Anwendung dieser Formel kann für den gesamten Zeitraum die Berechnungsmethode hinsichtlich der operativen Kosten berücksichtigt werden, die in Artikel 11 Absatz 3 des Abkommens über die Schengen-Assoziierung der Schweiz festgelegt ist.

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

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 (Art. 11 Abs. 3). Die Schweiz wird ihren finanziellen Beitrag, der für die Jahre 2010–2013 vorgesehen ist, 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).

3.1.3 Der Schweiz zugewiesene Mittel (Art. 11 Abs. 3)

Im Gegenzug zu den geleisteten Beiträgen erhält die Schweiz jährlich eine bestimmte Summe nach den Kriterien von Artikel 14 und 15 der Entscheidung Nr. 574/2007/EG zur Errichtung des Aussengrenzenfonds (Übermittlung von Statisti-

ken, durch FRONTEX durchgeführte Risikoanalyse) für die Finanzierung bestimmter gemäss Aussengrenzenfonds unterstützenswerter Projekte. Die zugewiesene Summe dient der Finanzierung von Massnahmen und Projekten auf nationaler, länderübergreifender oder gemeinschaftlicher Ebene bis zu einer Höhe von 70 % der jeweiligen Gesamtkosten (Kofinanzierung).

Die für die Schweiz für die Jahre 2009 (2'282'112 Euro) und 2010 (2'378'642 Euro) vorgesehenen Mittel werden ebenfalls im Jahr 2010 von der EU ausbezahlt. Somit wird für die beiden betreffenden Jahre nur ein einziges Jahresprogramm für die Umsetzung der Projekte erarbeitet, und der Zeitraum für die Förderfähigkeit der Projekte beträgt zweieinhalb Jahre (bis Mitte 2012).

3.1.4 Weitere Regeln zu den Beiträgen und den zugewiesenen Mitteln (Art. 11 Abs. 5 - 8)

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).

3.1.5 Vertraulichkeit (Art. 12)

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 der Gewährleistung eines wirksamen Schutzes der finanziellen Interessen der Vertragsparteien. Die aufgeführten Regeln entsprechen den üblichen in der Bundesverwaltung geltenden Vertraulichkeitsregeln.

3.1.6 Programmplanung und Verwaltungs- und Kontrollsystem

3.1.6.1 Programmplanung (Art. 14 Abs. 1, 2, 3 und 5)

Die Programmplanung ist auf mehrere Jahre ausgerichtet und umfasst zwei Planungszeiträume: 2007–2010 und 2011–2013. Für die Schweiz umfasst die Programmplanung den Zeitraum 2010–2013.

Diese beinhaltet die folgenden beiden Elemente:

a) Eine mehrjährige Programmplanung (auf politischer Ebene): Auf der Grundlage der strategischen Leitlinien, die von der Kommission verabschiedet werden, und unter Berücksichtigung einer Analyse der bei sich bestehenden Lücken und Bedürf-

nisse 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.

3.1.6.2 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 (Sektion Internationale Verträge) übernimmt die Rolle der zuständigen Behörde. Das BFM, wird regelmässig Träger von Projekten sein, die vom Aussengrenzenfonds mitfinanziert werden.
2. Die Sektion Finanzen und Controlling des Generalsekretariats des EJPD, an welche die Aufgabe der Bescheinigungsbehörde übertragen wird.
3. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) verfügt über die erforderliche Struktur, um die Aufgaben der Prüfbehörde wahrzunehmen und geeignete Prüfstrategien festzulegen. Sie hat sich als Prüfbehörde zur Verfügung gestellt.

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

3.1.7 Finanzielle und personelle Auswirkungen für 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 bis 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 Bundesamtes für Migration (BFM) eingestellt. Die Änderungen der letzten Verhandlungsrunde vom 30. Juni 2009 sind nicht vollumfänglich im Voranschlag 2010 enthalten (vgl. 3.1.1). 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. 3.1.6.2) nur genehmigt, wenn diese zur Überzeugung gelangt, dass die von den teilnehmenden Staaten bereitgestellten personellen Ressourcen angemessen sind (insb. 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.

Die Kommission richtet den teilnehmenden Staaten auch einen jährlichen Betrag 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. 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 von der Genehmigung dieses Systems durch die Kommission bestimmt.

Zudem muss im gesamten Zeitraum der Durchführung des Aussengrenzenfonds regelmässig überprüft werden, ob die Ressourcen angemessen sind.

3.1.8 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 Ziffer 3.1.6.2).

Auch wird die Schweiz der Kommission gewisse Statistiken liefern müssen, um das Arbeitsaufkommen an den internationalen Flughäfen und Konsularstellen und die notwendigen Unterstützungsleistungen aus dem Aussengrenzenfonds ermitteln zu 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.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone

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

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 23. Januar 2008¹² über die Legislaturplanung 2007–2011 und im Bundesbeschluss vom 18. September 2008¹³ über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht

Die Übernahme der Entscheidungen zur Einrichtung des Aussengrenzenfonds, der dazugehörigen strategischen Leitlinien, die Durchführungsentscheidung in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme, die Änderung der Durchführungsentscheidung in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie die Zusatzvereinbarung über die Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds sind mit dem internationalen Recht vereinbar.

¹² BBl 2008 794

¹³ BBl 2008 8546

5.2 Vorläufige Anwendung (Artikel 13)

Ab dem Tag nach der Unterzeichnung der Zusatzvereinbarung und bis zur Genehmigung der Zusatzvereinbarung sowie der Notenaustausche durch die Bundesversammlung bzw. bis zu deren Inkrafttreten, werden die Zusatzvereinbarung und die Notenaustausche in Übereinstimmung mit Artikel 7b Absatz 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)¹⁴ vorläufig angewendet, da wesentliche Interessen der Schweiz berührt sind:

Tatsächlich wäre im Fall einer verzögerten Beteiligung der Schweiz 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 mithin, 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 Aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerates wurden gemäss Art. 152 Abs. 3 des Parlamentsgesetz (ParlG)¹⁵ zum Verhandlungsmandat betreffend die Zusatzvereinbarung über eine Beteiligung am Aussengrenzenfonds konsultiert. Sie gaben dazu ihre Zustimmung.

Ein Konsultationsverfahren betreffend die vorläufige Anwendung der Zusatzvereinbarung wird bei den zuständigen Kommissionen gemäss Artikel Art. 152 Abs. 3^{bis} ParlG durchgeführt. Die Vereinbarung sowie die Notenaustausche zur Übernahme der Entscheidungen zum Aussengrenzenfonds müssen anschliessend der Bundesversammlung innerhalb von sechs Monaten ab Beginn der vorläufigen Anwendung zur Genehmigung unterbreitet werden.¹⁶

5.3 Verfassungsmässigkeit

Die verfassungsmässige Grundlage des Bundesbeschlusses zur Übernahme des Aussengrenzenfonds sowie der strategischen Leitlinien findet sich in Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV)¹⁷, der bestimmt, dass die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes sind. Dies hat zur Folge, dass der Bund mit dem Ausland völkerrechtliche Verträge abschliessen kann. Die Übernahme des Aussengrenzenfonds sowie der dazugehörigen strategischen Leitlinien erfolgt im Rahmen von Notenaustauschen zwischen der Schweiz und der EU, die für die Schweiz völkerrechtliche Verträge darstellen.

¹⁴ SR 172.010

¹⁵ SR 171.10

¹⁶ Art. 7b Abs. 2 RVOG

¹⁷ SR 101

5.4 Abschlusskompetenz

Die Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrags obliegt nach Artikel 166 Absatz 2 der Bundesverfassung 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]¹⁸). Im vorliegenden Fall fehlt es an einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung für den Bundesrat. Zudem können die Notenaustausche zur Übernahme des Aussengrenzenfonds sowie der strategischen Leitlinien angesichts der Höhe des zu leistenden finanziellen Beitrags nicht als Abkommen von beschränkter Tragweite im Sinne von Artikel 7a Absatz 2 RVOG qualifiziert werden.

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

Die Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme des Aussengrenzenfonds sowie der dazugehörigen strategischen Leitlinien sind nicht unkündbar, da sie nach den allgemeinen Kündigungsregeln des Schengen-Assoziierungsabkommens gekündigt werden können (Art. 17 SAA).

Der Aussengrenzenfonds ist ein ausländischer Fonds, der Kontrollen ausländischer Behörden in der Schweiz mit sich führt (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). Es handelt sich also um wichtige rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 164 Abs. 1 Bst. c (Kontrollen; In-terventionsmechanismus und Aufbau der innerstaatlichen Finanzkontrolle) und Bst. e (Finanzierung).

5.5 Umsetzung im nationalem Recht

Die vier Entscheidungen zum Aussengrenzenfonds sind detailliert ausgestaltete Entscheidungen des Europäischen Parlaments und des Rates, die völkerrechtlich direkt anwendbar sind und keine Umsetzung auf Gesetzesstufe erfordert. Analog zum MEDIA-Abkommen¹⁹ bzw. zum Forschungsabkommen²⁰ mit der EU werden die in der Zusatzvereinbarung staatsvertraglich vereinbarten Bestimmungen über die Finanzkontrolle das Bewilligungsverfahren ersetzen, wie es in Artikel 271 Absatz 1 des Strafgesetzbuches (StGB)²¹ für die betreffenden Amtshandlungen auf schweize-

¹⁸ SR 172.010

¹⁹ Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft 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

²⁰ Übereinkommen vom 16. Januar 2004 über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit zwischen der EG und der Euratom einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits, SR 0.420.513.1

²¹ SR 311.0

rischem Territorium vorgesehen ist; die gemäss StGB erforderliche Bewilligung für die Kontrollen durch die Gemeinschaftsorgane wird somit als generell erteilt gelten.

5.6 Notwendigkeit der Vernehmlassung

Da es sich bei drei der vier Notenaustauschen zur Übernahme der Entscheidungen zum Aussengrenzenfonds sowie bei der Zusatzvereinbarung um völkerrechtliche Verträge mit wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen handelt, welche gemäss Artikel 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV dem fakultativen Referendum unterstellt sind, ist ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren durchzuführen (Art. 3 Abs. 1 lit. c Vernehmlassungsgesetz)²². Gesetzesanpassungen sind nicht erforderlich.

²² SR 172.061