

08.022

## **Botschaft**

### **über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Verordnung zur Errichtung von FRONTEX und der RABIT-Verordnung (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)**

vom 13. Februar 2008

---

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident  
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen die Vorlage zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft (EG) betreffend die Übernahme der 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 (FRONTEX) sowie der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten Beamten (RABIT-Verordnung).

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

13. Februar 2008

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Pascal Couchepin  
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

---

## Übersicht

*Am 5. Juni 2005 stimmte das Schweizervolk dem Beitritt der Schweiz zu den Assoziierungsabkommen zu Schengen und Dublin zu. Die Schweiz ratifizierte die Assoziierungsabkommen am 20. März 2006. Da es sich um dynamische Abkommen handelt, verpflichtete sie sich dazu, auch Weiterentwicklungen des Schengen- oder Dublin-Besitzstands grundsätzlich zu übernehmen.*

*Im Schengen-Raum, der den freien Personenbinnenverkehr ermöglicht, spielen die Kontrolle und die Überwachung der Aussengrenzen eine wichtige Rolle beim Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor Gefahren für ihre Sicherheit und bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Die Gemeinschaftspolitik zielt demnach auf einen «integrierten Schutz» der Aussengrenzen ab, dessen Hauptzweck in der Gewährleistung eines einheitlichen, hohen Kontroll- und Überwachungsniveaus besteht. Die Europäische Union (EU) hat neue Instrumente geschaffen, um die Bemühungen der Mitgliedstaaten im Bereich der Kontrolle der Aussengrenzen zu koordinieren und zu unterstützen. In diesem Zusammenhang ist vor allem die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (nachstehend FRONTEX) zu erwähnen, die gestützt auf die am 26. Oktober 2004 erlassene Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 (nachstehend FRONTEX-Verordnung) errichtet wurde.*

*Die Verantwortung für die Kontrolle und die Überwachung der Aussengrenzen obliegt den Mitgliedstaaten. FRONTEX koordiniert in diesem Zusammenhang die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Aussengrenzen. Die Agentur unterstützt die Mitgliedstaaten zum Beispiel bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten, führt Risikoanalysen durch, unterstützt die Mitgliedstaaten in Situationen, die einen verstärkten technischen und operativen Beistand an den Aussengrenzen erfordern, und hilft ihnen bei der Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen.*

*Die Aufgaben von FRONTEX dürften in den nächsten Jahren noch ausgeweitet werden. Beispielsweise verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat der EU am 11. Juli 2007 die Verordnung (EG) Nr. 863/2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (Rapid Border Intervention Teams; RABIT) und zur Änderung der FRONTEX-Verordnung hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten Beamten. FRONTEX muss über den gezielten Einsatz dieser Teams entscheiden.*

*FRONTEX hat ihre Tätigkeit am 1. Mai 2005 aufgenommen und ist seit dem 3. Oktober 2005 operativ. Sie hat ihren Sitz in der polnischen Hauptstadt Warschau. Sie beschäftigt zurzeit 109 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Sie kümmert sich namentlich um die Bekämpfung der illegalen Migration an den Seegrenzen in Süd-europa.*

---

*Am 26. Oktober 2004 notifizierte die EU der Schweiz die Verabschiedung der FRONTEx-Verordnung und am 4. Juli 2007 die Verabschiedung der RABIT-Verordnung. Die beiden Verordnungen sind eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands im Sinne des Schengen-Assoziierungsabkommens (SAA).*

*Die Übernahme der FRONTEx-Verordnung durch die Schweiz erfordert eine finanzielle Beteiligung, die auf rund 2,3 Millionen Franken pro Jahr geschätzt wird. Sie macht ferner eine Änderung des Zollgesetzes nötig, mit der die Eidgenössische Zollverwaltung ermächtigt wird, FRONTEx operatives Material für die Überwachung der Grenzen zur Verfügung zu stellen. Ausserdem wird die Schweiz mit der EU eine zusätzliche Vereinbarung abschliessen müssen, welche die Modalitäten ihrer Teilnahme an FRONTEx regelt, namentlich ihr Stimmrecht und ihre finanzielle Beteiligung. Mit der Übernahme der RABIT-Verordnung verpflichtet sich die Schweiz zudem im Grundsatz dazu, Grenzwachter befristet zur Verfügung zu stellen, wenn FRONTEx darum ersucht. Die Entsendung von Grenzschutzbeamten für konkrete Einsätze kann aber abgelehnt werden. Schliesslich ist vorgesehen, im Zollgesetz eine Delegationsnorm zu verankern; danach soll der Bundesrat im Hinblick auf künftige Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands die Kompetenz erhalten, völkerrechtliche Verträge zum Einsatz von Personal der Eidgenössischen Zollverwaltung an den Aussengrenzen abzuschliessen.*

## Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>1456</b>
<b>1 Grundzüge der Vorlage</b>	<b>1460</b>
1.1 Ausgangslage	1460
1.2 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands	1462
1.3 Ergebnis der Vernehmlassung	1462
<b>2 Übernahme der FRONTEX- und der RABIT-Verordnung als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands</b>	<b>1463</b>
2.1 Inhalt der FRONTEX-Verordnung	1463
2.2 Inhalt der RABIT-Verordnung	1466
2.3 Übernahme	1468
2.3.1 Allgemeines	1468
2.3.2 Genehmigung	1468
2.4 Notwendigkeit des Abschlusses einer zusätzlichen Vereinbarung	1469
2.5 Konsequenzen einer Nichtübernahme	1471
<b>3 Auswirkungen</b>	<b>1471</b>
3.1 Finanzielle Auswirkungen der FRONTEX-Verordnung	1471
3.1.1 Ermittlung des Beitrags der Schweiz	1471
3.1.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund	1472
3.2 Finanzielle Auswirkungen der RABIT-Verordnung	1473
3.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	1473
3.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	1473
3.5 Auswirkungen auf die Informatik	1474
3.6 Andere Auswirkungen	1474
<b>4 Verhältnis zur Legislaturplanung</b>	<b>1474</b>
<b>5 Änderung des Zollgesetzes</b>	<b>1474</b>
<b>6 Rechtliche Aspekte</b>	<b>1475</b>
6.1 Verfassungsmässigkeit und Referendum	1475
6.2 Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht	1476
6.3 Genehmigungsbeschluss	1476
<b>Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Verordnung zur Errichtung von FRONTEX und der RABIT-Verordnung (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) (Entwurf)</b>	<b>1479</b>
<b>Notenaustausch zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 zur Errichtung von FRONTEX (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)</b>	<b>1481</b>

**Notenaustausch zwischen der Schweiz und der Europäischen  
Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Verordnung  
(EG) Nr. 863/2007 zur Schaffung von RABIT  
(Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)**

1483

# Botschaft

## 1 Grundzüge der Vorlage

### 1.1 Ausgangslage

Im Schengen-Raum, der den freien Personenbinnenverkehr ermöglicht, spielen die Kontrolle und die Überwachung der Aussengrenzen eine wesentliche Rolle beim Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor Gefahren für ihre Sicherheit und bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Die Gemeinschaftspolitik zielt demnach auf einen «integrierten Schutz» der Aussengrenzen ab, dessen Hauptzweck in der Gewährleistung eines einheitlichen, hohen Kontroll- und Überwachungsniveaus besteht. In diesem Zusammenhang hat die Europäische Union (nachstehend EU) verschiedene Massnahmen beschlossen, die in erster Linie die materiellen Standards der Kontrollen und der Überwachung festlegen. Diese Massnahmen sind beispielsweise im Gemeinsamen Handbuch oder im Schengener Grenzkodex<sup>1</sup> (vgl. Ziff. 2.6.4.1 der Botschaft «Bilaterale Abkommen II», BBl 2004 5965) geregelt.

Die EU hat nun neue Instrumente geschaffen, um die Bemühungen der Mitgliedstaaten im Bereich der Kontrolle der Aussengrenzen zu koordinieren und zu unterstützen. In diesem Zusammenhang ist vor allem die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (nachstehend FRONTEX) zu erwähnen, die gestützt auf die am 26. Oktober 2004 verabschiedete Verordnung (EG) Nr. 2007/2004<sup>2</sup> (nachstehend FRONTEX-Verordnung) errichtet wurde.

Die Verantwortung für die Kontrolle und die Überwachung der Aussengrenzen obliegt den Mitgliedstaaten. FRONTEX bezweckt eine erleichterte Anwendung von Gemeinschaftsmassnahmen zum Schutz der Aussengrenzen. 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 kann die Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten unterstützen.

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

<sup>1</sup> Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 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. Okt. 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; geändert durch Verordnung (EG) Nr. 863/2007, ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 30 (siehe die folgende Fussnote).

der Grenzkontrollen (auch an den Seegrenzen) zusammengelegt werden, eine Notwendigkeit. Diese Notwendigkeit liegt bezüglich der inneren Sicherheit im gemeinsamen Interesse aller betroffenen Staaten (vgl. auch Botschaft «Bilaterale Abkommen II», BBl 2004 5965). Die Agentur FRONTEX hat ihre Tätigkeit am 1. Mai 2005 aufgenommen und ist seit dem 3. Oktober 2005 operativ. Sie hat ihren Sitz in der polnischen Hauptstadt Warschau. Sie beschäftigt zurzeit 109 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Sie hat mit den betroffenen Mitgliedstaaten bereits mehrere Interventionen durchgeführt, namentlich im Zusammenhang mit der illegalen Einwanderung an den Seegrenzen Südeuropas.

Die Aufgaben von FRONTEX dürften in den nächsten Jahren noch erweitert werden. Beispielsweise verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat der EU am 11. Juli 2007 die Verordnung (EG) Nr. 863/2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (Rapid Border Intervention Teams; RABIT) und zur Änderung der FRONTEX-Verordnung hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten Beamten<sup>3</sup> (nachstehend RABIT-Verordnung).

FRONTEX wird gemäss der neuen Verordnung die Zusammensetzung, Ausbildung und Stationierung von Soforteinsatzteams an der Grenze koordinieren müssen. Aufgrund der RABIT-Verordnung muss die FRONTEX-Verordnung entsprechend angepasst werden.

Für die Schweiz stellen diese beiden Verordnungen eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands im Sinne des Schengen-Assoziierungsabkommens vom 26. Oktober 2004 (nachstehend SAA)<sup>4</sup> dar.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) bereits heute eng mit FRONTEX zusammenarbeitet. Zur Verstärkung des Grenzschutzes während der Fussball-Europameisterschaft (EURO 2008) hat der Chef des Grenzwachtkorps am 4. Juni 2007 mit FRONTEX ein «Memorandum of cooperation on the establishment of operational cooperation» abgeschlossen. Es sieht insbesondere die Möglichkeit gemeinsamer Aktionen an den Grenzen zwischen EU-Mitgliedstaaten und Staaten, die an Schengen assoziiert sind, vor. Konkret ermöglichen diese gemeinsamen Aktionen eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Schweizer Grenzwachtern und den Grenzschutzbeamten der Nachbarländer, die von der EURO 2008 betroffen sind, d.h. Frankreich, Deutschland und Österreich. Ähnliche Zusammenarbeitsabkommen existieren heute bereits auf der Basis bilateraler Vereinbarungen, die vom Bundesrat bezüglich der Errichtung nebeneinanderliegender Grenzabfertigungsstellen abgeschlossen wurden. Dank der Zusammenarbeit mit FRONTEX kann die Schweiz auch von den Berichten profitieren, die die Agentur auf dem Gebiet der Risikoanalyse erstellt. Die finanzielle Beteiligung der Schweiz an den Aktionen, an denen sie teilnimmt, wird in einer separaten

<sup>3</sup> Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten Beamten; ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 30. Die RABIT-Verordnung trat am 20. Aug. 2007 in Kraft.

<sup>4</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).

Vereinbarung (Financial Framework Agreement) geregelt. Im Inland werden die verursachten Kosten über das Budget der EZV finanziert. Die erwähnten Vereinbarungen richten sich in erster Linie an die Zollbehörden und regeln technische Fragen der Zusammenarbeit im Rahmen der EURO 2008. Unter Vorbehalt der Genehmigung des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Verordnung zur Errichtung von FRONTEX und der RABIT-Verordnung (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) und eines allfälligen Referendums werden sie vom Bundesrat nachträglich gestützt auf Artikel 7a Absatz 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG)<sup>5</sup> genehmigt.

## **1.2 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands**

Die FRONTEX- und die RABIT-Verordnung sind Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des SAA vom 26. Oktober 2004. An diesem Tag notifizierte die EU der Schweiz die Verabschiedung der FRONTEX-Verordnung und am 4. Juli 2007 die Verabschiedung der RABIT-Verordnung. Die Schweiz kann sich in den Arbeitsgruppen des EU-Rates sowie in den Ausschüssen, die die EU-Kommission unterstützen, zwar aktiv an der Erarbeitung neuer Rechtserlasse und Massnahmen des Schengen-Besitzstands («decision shaping»; vgl. Art. 4 SAA) beteiligen als Nicht-EU-Mitglied hat sie aber kein Stimmrecht («decision making»). Für den Erlass neuer Rechtsakte zur Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands bleiben ausschliesslich die Organe der EU zuständig<sup>6</sup>.

## **1.3 Ergebnis der Vernehmlassung**

Die Vernehmlassung bezog sich nur auf die Übernahme der FRONTEX-Verordnung. Im erläuternden Bericht wurde jedoch die bevorstehende Verabschiedung der RABIT-Verordnung erwähnt, und es wurden ihre Grundzüge dargelegt.

Alle Kantone unterstützen die Vorlage. Manche Kantone (SZ, ZG, SH, SG, GR, VS und JU) sind allerdings über die finanziellen Auswirkungen besorgt und gehen davon aus, dass die Kosten der Teilnahme der Schweiz voll und ganz vom Bund getragen werden.

Die Vorlage wird auch von den Parteien grossmehrheitlich unterstützt. Die SPS beanstandet, die zur Verfügung gestellten Unterlagen seien ungenügend, um die Teilnahme der Schweiz an der Agentur gutheissen oder ablehnen zu können. Sie erwartet deshalb vom Bundesrat, dass er dem Parlament in der Botschaft weitere Einzelheiten zu Datenschutz, politischer und staatlicher Kontrolle sowie Auswirkungen auf Personal und Material mitteilt. Die SVP stellt sich aus sicherheitspolitischen Überlegungen nicht gegen die Teilnahme der Schweiz an FRONTEX. Sie fordert jedoch mehr Transparenz betreffend die personellen und materiellen Folgen für unser Land. Die CSP verzichtet auf eine Stellungnahme.

<sup>5</sup> SR 172.010

<sup>6</sup> BBl 2004 6591



Als «Pilotprojekte» gelten operative Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Überwachung und der Kontrolle der Aussengrenzen, mit denen geprüft werden soll, ob der Einsatz bestimmter operativer Methoden oder gewisser technischer Ausrüstungen möglich ist.

Nach Artikel 4 erstellt FRONTEX sowohl allgemeine wie spezifische Risikoanalysen. Die Risikoanalyse ist von zentraler Bedeutung für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen und stellt eine der wichtigsten Aufgaben von FRONTEX dar. Um in normalen Zeiten die kohärente Überwachung der Aussengrenzen sicherzustellen, aber auch um Notfallsituationen zu verhindern oder diese effizienter zu bewältigen, muss die Agentur im Hinblick auf die Erstellung gezielter und allgemeingültiger Risikoanalysen zu allen zweckdienlichen Informationsquellen Zugang haben, namentlich zu solchen über illegale Migrationsströme, illegale Einreise und Immigration sowie die Rückführung von unrechtmässig anwesenden Personen. 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 beim Umgang mit der illegalen Einwanderung legen.

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

Nach Artikel 6 wird die Agentur die Entwicklung der für die Kontrolle und Überwachung der Aussengrenzen relevanten Forschung genau verfolgen. Sie verfolgt zum Beispiel 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.

Artikel 7 hält fest, dass FRONTEX ein Zentralregister der technischen Ausrüstungsgegenstände erstellt und nachführt, welche die Mitgliedstaaten einander auf Ersuchen hin freiwillig und vorübergehend für die Kontrolle und Überwachung der Aussengrenzen zur Verfügung stellen, nachdem die Agentur den entsprechenden Bedarf und die entsprechenden Risiken analysiert hat. Da das vorgesehene Dispositiv ausschliesslich auf freiwilligen Einsätzen der Mitgliedstaaten beruht, hängt alles von deren gutem Willen und von der Verfügbarkeit der betreffenden Ausrüstungen ab.

Artikel 8 regelt die Unterstützung von Mitgliedstaaten in Situationen, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Aussengrenzen erfordern. Diese Unterstützung kann in Form von Koordinationsbemühungen oder der 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 verfügbaren Ressourcen und Installationen nachführt oder Richtlinien und spezifische Empfehlungen für gemeinsame Rückführungsaktionen ausarbeitet.

Artikel 11 hält fest, dass FRONTEX alle erforderlichen Massnahmen treffen kann, um den für ihre Tätigkeit nützlichen Informationsaustausch mit der Kommission und den Mitgliedstaaten zu erleichtern. Bezüglich des Datenschutzes gilt die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr<sup>7</sup> auch für die persönlichen Daten, die von FRONTEX an die schweizerischen Behörden übermittelt werden, ebenso die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr<sup>8</sup>. Tatsächlich sind diese Bestimmungen über den Datenschutz in der Zusatzvereinbarung enthalten, die am 1. Februar 2007 zwischen der EU, Island und Norwegen<sup>9</sup> unterzeichnet wurde und die die Einzelheiten der Teilnahme dieser Länder an der Agentur regelt. Die Schweiz wird mit der EU eine ähnliche Vereinbarung schliessen müssen, deren Inhalt praktisch bekannt ist, weil dieser sich an der Vereinbarung zwischen der EU, Island und Norwegen orientieren wird.

Artikel 13 erwähnt die Möglichkeit der Zusammenarbeit von FRONTEX mit Euro-pol sowie den 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 die Agentur Rechtspersönlichkeit besitzt. Sie ist in technischen Fragen sowie in administrativer und finanzieller Hinsicht unabhängig.

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

Artikel 19 regelt Fragen der vertraglichen und ausservertraglichen Haftung, die FRONTEX betreffen. Er sieht zudem vor, dass der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) zuständig ist, wenn ein von FRONTEX abgeschlossener Vertrag eine Schiedsklausel enthält, sowie für Streitsachen über Schadenersatz für Schäden, die von FRONTEX-Dienststellen oder -Beamten in Ausübung ihrer Funktion verursacht wurden.

Artikel 20 definiert die Befugnisse des Verwaltungsrates: Dieser ernennt den Exekutivdirektor, verabschiedet mit einer Dreiviertelmehrheit seiner stimmberechtigten

<sup>7</sup> ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31; vgl. BBl 2004 6107. Die Richtlinie wurde geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Sept. 2003, ABl. L 284 vom 31.10.2003, S. 1.

<sup>8</sup> ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

<sup>9</sup> Vereinbarung vom 1. Febr. 2007 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, ABl. L 188 vom 20.7.2007, S. 19; Beschluss 2007/512/EG des Rates vom 15. Febr. 2007 über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Gemeinschaft – und die vorläufige Anwendung 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, ABl. L 188 vom 20.7.2007, S. 17.

Mitglieder das Arbeitsprogramm von FRONTEX für das darauffolgende Jahr und legt die Organisationsstruktur der Agentur fest.

Artikel 21 Absatz 1 sieht vor, dass sich der Verwaltungsrat aus einem Vertreter jedes Mitgliedstaates zusammensetzt; Absatz 3 sieht vor, dass Länder, die bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands assoziiert sind, sich an der Agentur beteiligen und je einen Vertreter und einen Stellvertreter in den Verwaltungsrat entsenden, ausserdem, dass nach den 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. zu finanziellen Beiträgen und zum 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. Allerdings wird nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe c das jährliche Arbeitsprogramm mit Zweidrittelmehrheit der stimmberechtigten Mitglieder verabschiedet und erfolgt nach Artikel 26 Absatz 2 die Ernennung des Exekutivdirektors ebenfalls 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; dieser wird vom Verwaltungsrat für die Dauer von fünf Jahren gewählt.

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

### **Bewertung**

Nach Artikel 33 verpflichtet sich die Agentur, sich innerhalb von drei Jahren nach Aufnahme ihrer Tätigkeit und danach alle fünf Jahre einer unabhängigen externen Bewertung zu unterziehen.

Die FRONTEX-Verordnung achtet die Grundrechte und hält die in Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union<sup>10</sup> anerkannten Grundsätze ein, die auch in der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 sowie in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union<sup>11</sup> verankert sind.

## **2.2 Inhalt der RABIT-Verordnung**

Die Entsendung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke soll zur Förderung der Solidarität und zur gegenseitigen Unterstützung der Mitgliedstaaten beitragen. Die RABIT-Verordnung regelt den Mechanismus der Schaffung dieser Teams.

<sup>10</sup> Eine konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union ist in ABl. C 321 E vom 29.12.2006, S. 1 veröffentlicht.

<sup>11</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dez. 2000, ABl. C 364 vom 18.12.2000, S. 1.

Artikel 1 befasst sich mit dem Gegenstand der Verordnung, nämlich dem Mechanismus, wonach FRONTEX auf Ersuchen eines Mitgliedstaates, der sich in einer ausserordentlichen Migrationssituation befindet, zeitlich begrenzt Soforteinsatzteams von Grenzbeamten zur Verfügung stellen kann.

Artikel 4 bestimmt Zusammensetzung und Entsendung der Soforteinsatzteams. Auf Vorschlag des Exekutivdirektors bestimmt der Verwaltungsrat von FRONTEX über Anforderungsprofile und Gesamtzahl der Grenzschutzbeamten. Auf Ersuchen der Agentur entsendet der Mitgliedstaat grundsätzlich die gewünschten Fachleute, es sei denn eine besondere nationale Lage verunmögliche ihm eine solche Entsendung. Er bleibt jedoch frei, was die Auswahl der Fachleute und die Dauer ihres Einsatzes anbelangt.

Artikel 5 legt fest, wie die Anweisungen für die Soforteinsatzteams zu erfolgen haben. Der ersuchende Mitgliedstaat leitet den Einsatz und trägt die Führungsverantwortung.

Artikel 6 regelt Aufgaben und Befugnisse der Teammitglieder. Die Rahmenbedingungen eines spezifischen Einsatzes werden in einem von FRONTEX und dem ersuchenden Mitgliedstaat gemeinsam ausgearbeiteten Einsatzplan festgelegt. Grundsätzlich sollen die Soforteinsatzteams alle Aufgaben wahrnehmen können, die zur effektiven und effizienten Sicherung und Überwachung der Schengen-Aussengrenzen notwendig sind. Die entsandten Grenzschutzbeamten leisten die Einsätze in gemischten Teams. Diese werden regelmässig von Beamten des ersuchenden Mitgliedstaates begleitet. Die RABIT-Mitglieder tragen ihre eigene Uniform und, mit Zustimmung des ersuchenden Mitgliedstaates, auch die eigene Dienstwaffe. Sie sind mit einer Armbinde als RABIT-Mitglieder gekennzeichnet. Der Einsatz der Waffe ist auf Notwehr beschränkt.

In Artikel 7 werden Status, Rechte und Pflichten der Teammitglieder festgelegt. Diese bleiben Beamte ihrer Herkunftsstaaten und werden von diesen besoldet. Die Mitgliedstaaten müssen eine unbestimmte Anzahl von Grenzschutzbeamten für den RABIT-Pool zur Verfügung halten und gemäss den festgelegten Anforderungen ausbilden. FRONTEX bietet entsprechende Lehrgänge und Übungen an und übernimmt die entstehenden Kosten.

Artikel 8 legt die Einzelheiten eines Dokuments fest, das allen Teammitgliedern als Ausweis und Nachweis ihres Rechts, die Aufgaben und Befugnisse nach Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung wahrzunehmen, dient. Das Dokument ist der Agentur am Ende des Einsatzes zurückzugeben.

Artikel 9 legt fest, dass die Teammitglieder bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse das Gemeinschaftsrecht und das nationale Recht des Einsatzmitgliedstaates einhalten müssen. Sie bleiben während des Einsatzes den Disziplinar-massnahmen ihres Herkunftsstaates unterworfen.

Artikel 10 regelt die zivilrechtliche Haftung der Teammitglieder. Grundsätzlich haftet der Einsatzmitgliedstaat entsprechend seinen nationalen Vorschriften für während einer Operation verursachte Schäden. Wurde der Schaden grobfahrlässig oder vorsätzlich verursacht, so kann sich der Einsatzmitgliedstaat an den Herkunftsmitgliedstaat wenden und von diesem Schadenersatz verlangen. Im Übrigen verzichtet jeder Mitgliedstaat auf Schadenersatzforderungen gegenüber den anderen Herkunftsmitgliedstaaten oder dem Einsatzmitgliedstaat, sofern der Schaden nicht grobfahrlässig oder vorsätzlich verursacht wurde.

Gemäss Artikel 11 werden, was die strafrechtliche Verantwortlichkeit betrifft, die Teammitglieder während eines Einsatzes wie Beamte des Einsatzmitgliedstaates behandelt.

Artikel 12 enthält die Änderungen von Bestimmungen der FRONTEX-Verordnung, die im Hinblick auf die RABIT-Verordnung nötig werden.

## **2.3                   Übernahme**

### **2.3.1               Allgemeines**

Artikel 7 SAA sieht ein besonderes Verfahren für die Übernahme der Schengen-Weiterentwicklungen vor. Jede Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands wird nach ihrer Verabschiedung durch die zuständigen EU-Gremien der Schweiz notifiziert. Die Schweiz notifiziert dem Rat der Europäischen Union bzw. der Europäischen Kommission ihren Entscheid, den betreffenden Rechtsakt zu übernehmen, innerhalb von 30 Tagen nach dessen Verabschiedung. Die Übernahme durch die Schweiz erfolgt mittels eines Notenaustausches, der aus schweizerischer Sicht einen völkerrechtlichen Vertrag darstellt. Je nach Inhalt ist für die Genehmigung des Vertrags der Bundesrat oder das Parlament zuständig. Im Rahmen des fakultativen Referendums kann sich gegebenenfalls auch der Souverän zu den Weiterentwicklungen äussern.

Bei Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands, die von der EU nach der Unterzeichnung des SAA, aber vor dessen Inkrafttreten verabschiedet werden (wie dies für die FRONTEX- und die RABIT-Verordnung der Fall ist), muss die Schweiz die Übernahme des betreffenden Rechtsakts innerhalb von 30 Tagen nach Inkrafttreten des SAA notifizieren.

Ist für den Abschluss eines Abkommens betreffend die Übernahme einer Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands die Bundesversammlung zuständig oder erfordert die Umsetzung des zu übernehmenden Erlasses Änderungen von Bundes- oder kantonalem Recht, so muss die Schweiz den Rat oder die Kommission darüber unterrichten, dass der betreffende Rechtsakt erst nach Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen rechtsverbindlich werden kann (Art. 7 Abs. 2 Bst. a SAA)<sup>12</sup>. Die Schweiz hat nach der Notifikation einer Weiterentwicklung des Schengen-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 und die EU/EG am 1. Februar 2008 ratifiziert; das SAA wird somit am 1. März 2008 in Kraft treten (einen Monat nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde durch die EU/EG).

### **2.3.2               Genehmigung**

Abkommen betreffend die Übernahme von Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands unterstehen der Genehmigung durch die Bundesversammlung, mit Ausnahme derjenigen, für deren Abschluss – aufgrund von Gesetz oder völkerrecht-

<sup>12</sup> Vgl. Antwortnote im Anhang.



Schäden, die von FRONTEX-Dienststellen oder -Beamten in Ausübung ihrer Funktion verursacht wurden. In den genannten Fällen handelt es sich also nicht um zwischenstaatliche Streitigkeiten, sondern um Rechtsstreitigkeiten zwischen FRONTEX und einer Privatperson oder einem Staat.

Eine Anerkennung der Gerichtsbarkeit des EuGH durch die Schweiz im Rahmen der abzuschliessenden Vereinbarung könnte heikel sein, wenn sie eine Einschränkung der schweizerischen Souveränität beinhalten würde. Indem die Schweiz im beschränkten Rahmen von Artikel 19 Absätze 2 und 4 der FRONTEX-Verordnung die Zuständigkeit des EuGH für FRONTEX anerkennt, könnte sie dessen Gerichtsbarkeit unterstellt werden, wenn in der Schweiz eine gemeinsame Aktion durchgeführt und im Rahmen dieser Aktion ein Schaden verursacht würde und wenn es wegen der Art oder der Höhe des Schadenersatzes, der von FRONTEX geleistet werden muss, zu einem Rechtsstreit käme, der in einem Schlichtungsverfahren nicht gelöst werden könnte. Dazu dürfte es jedoch nur in aussergewöhnlichen Fällen kommen, da die Schweiz grundsätzlich nicht zu denjenigen Staaten gehören wird, die vornehmlich die Unterstützung von FRONTEX für den Schutz ihrer Aussen Grenzen (die sich in ihrem Fall auf die internationalen Flughäfen beschränken) in Anspruch nehmen. Zudem müsste FRONTEX im Prinzip die Kosten eines Schadens übernehmen, der von einem Schweizer Grenzwächter in Ausübung seiner Funktion als FRONTEX-Grenzschutzbeamter verursacht wird. Nur im Falle einer schweren Widerhandlung des Grenzschutzbeamten könnte FRONTEX von diesem oder vom Staat, dessen Staatsangehöriger er ist, Schadenersatz verlangen. Gesetzt den Fall, dass FRONTEX eine Rückerstattungsforderung an die Schweiz richtet, würden die Parteien zunächst versuchen, sich gütlich zu einigen. FRONTEX könnte die Streitsache nur dann an den EuGH weiterziehen, wenn die Schweiz sich weigert, die Kosten zurückzuerstatten. Deshalb wird es aller Wahrscheinlichkeit nach kaum so weit kommen, dass die Schweiz vor dem EuGH erscheinen muss. Hinzu kommt, dass ihre Unterstellung unter den EuGH freiwillig erfolgen müsste, wenn sie selber gegenüber FRONTEX einen Schadenersatzanspruch erheben würde. In Anbetracht dieser Erwägungen sollte die Anerkennung der Zuständigkeit des EuGH im Rahmen der zusätzlichen Vereinbarung akzeptiert werden, sofern ihr Anwendungsbereich auf den Rahmen der Artikel 19 Absätze 2 und 4 der FRONTEX-Verordnung<sup>15</sup> beschränkt bleibt.

Die Methode zur Ermittlung der finanziellen Beteiligung ist bekannt, da sie bereits im SAA geregelt ist (vgl. Ziff. 3.1). Es würde demnach ausreichen, in der Zusatzvereinbarung auf das SAA zu verweisen, da einzig bei dem unter Ziffer 3.1.2 beschriebenen Beitrag jährliche Schwankungen möglich sind.

Sollte die EU von Artikel 11 Absatz 3 SAA abweichen und eine andere Berechnungsart vorschlagen oder eine erweiterte Zuständigkeit des EuGH vorsehen, so wäre die Bundesversammlung für die Zustimmung zu der zusätzlichen Vereinbarung zuständig.

<sup>15</sup> E contrario sieht Art. 10 Abs. 4 der RABIT-Verordnung eine Zuständigkeit des EuGH für zwischenstaatliche Streitigkeiten im Zusammenhang mit Haftungsfragen vor. Eine solche Zuständigkeit würde sich für die Schweiz als heikel erweisen. Aus diesem Grund hat sie bei der Verabschiedung der RABIT-Verordnung eine einseitige Erklärung abgegeben. Diese sieht vor, dass Art. 10 Abs. 4 im Sinne einer Schiedsklausel ausgelegt werden muss. Die Schweiz wird deshalb die Zuständigkeit des EuGH in jedem Einzelfall anerkennen (oder ablehnen) müssen.

## **2.5 Konsequenzen einer Nichtübernahme**

Im Falle einer Nichtübernahme der FRONTEX- oder der RABIT-Verordnung durch die Schweiz würde das spezielle Verfahren nach Artikel 7 Absatz 4 SAA<sup>16</sup> zur Anwendung gelangen. Dieses kann zur Aussetzung oder im Extremfall sogar zur Beendigung des Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommens führen.

## **3 Auswirkungen**

### **3.1 Finanzielle Auswirkungen der FRONTEX-Verordnung**

Nach Artikel 29 Absatz 1 der FRONTEX-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, und nach Artikel 21 Absatz 3 beteiligen sich Länder, die bei der Umsetzung, Anwendung und Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands assoziiert sind, an den Aktivitäten der Agentur. Gewisse Modalitäten u.a. ihrer finanziellen Beteiligung sind im Rahmen separater Vereinbarungen festzulegen. Wie bereits erwähnt, wird die Schweiz mit der EU über eine Vereinbarung zu den Modalitäten ihrer Teilnahme an den FRONTEX-Aktivitäten, namentlich hinsichtlich der Ausübung ihres Stimmrechts sowie ihrer finanziellen Beteiligung, Verhandlungen aufnehmen müssen.

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

Das Budget der Europäischen Union sieht für FRONTEX in den Jahren 2007–2013 den Betrag von 285,1 Millionen Euro vor. 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>17</sup>. Aus diesem Fonds werden in erster Linie nationale Aktionen von Mitgliedstaaten finanziert, die aufgrund ihrer Land- oder Seegrenzen, die wegen ihrer Länge oder geopolitischen Bedeutung eine engmaschigere und genauere Überwachung erfordern, zur Umsetzung der Gemeinschaftsziele beitragen. Hingegen dient dieser Fonds nicht zur Finanzierung gemeinsamer Aktionen mehrerer Staaten im Bereich der Überwachung der Aussengrenzen. Die für diesen Fonds

<sup>16</sup> Siehe Ziff. 2.6.7.5 der Botschaft zur Genehmigung der bilateralen Abkommen II, BBl 2004 5965.

<sup>17</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 EU-Amtsblatt nicht publiziert].

vorgesehenen Finanzmittel betreffen ferner unter anderem die Visumpolitik, die nicht in den Zuständigkeitsbereich von FRONTEX fällt. Der Entscheid zur Schaffung des Fonds für die Aussengrenzen, der eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt, wurde der Schweiz am 21. Juni 2007 notifiziert; mit ihm wird sich eine gesonderte Botschaft befassen.

Die Einzelheiten der Beteiligung Islands und Norwegens an FRONTEX wurden in einer Vereinbarung zwischen diesen Staaten und der Europäischen Gemeinschaft geregelt, die der Rat der EU am 15. Februar 2007<sup>18</sup> genehmigt hat. Artikel 2 dieser Vereinbarung sieht vor, dass die beiden Staaten sich entsprechend dem in Artikel 12 Absatz 1 ihres Schengen-Assoziierungsabkommens<sup>19</sup> festgelegten prozentualen Anteil am Haushalt von FRONTEX beteiligen. Besagter Artikel 12 Absatz 1 legt den finanziellen Beitrag Islands und Norwegens an die operativen Kosten der Anwendung des Assoziierungsabkommens fest; demnach beteiligen sich die beiden Staaten an diesen Kosten proportional zum Anteil ihres Brutto sozialprodukts am Gesamtbrutto sozialprodukt aller beteiligten Staaten. Diese Berechnungsmethode gilt auch für den finanziellen Beitrag der Schweiz an die operativen Kosten der Anwendung ihres Assoziierungsabkommens (Art. 11 Abs. 3 SAA<sup>20</sup>). Es ist demnach wahrscheinlich, dass diese Methode auch in der Vereinbarung übernommen wird, welche die Schweiz zu den Modalitäten ihrer Teilnahme an FRONTEX mit der EU noch aushandeln muss.

### **3.1.2                    Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund**

Gestützt auf Artikel 11 Absatz 3 SAA wird die finanzielle Beteiligung der Schweiz für ihre Teilnahme an FRONTEX unter Berücksichtigung des höheren Wechselkurses des Euro auf durchschnittlich 2,3 Millionen Franken pro Jahr geschätzt. Dieser Betrag wird nicht notwendig jedes Jahr gleich hoch sein, sondern wird den Umständen und Bedürfnissen der Agentur entsprechend schwanken können. Aufgrund der kritischen Situationen, mit denen die Mitgliedstaaten infolge des zunehmenden Migrationsdrucks an ihren Aussengrenzen konfrontiert sind, könnte er in Zukunft auch höher ausfallen. Der Legislaturfinanzplan 2009–2011 sieht einen jährlichen Betrag von ungefähr 2,3 Millionen Franken vor. 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 der Notenaustausche sowie der zusätzlichen Vereinbarung in der Schweiz und in der Europäischen Gemeinschaft sowie die Ratifikation der Assoziierungsabkommen<sup>21</sup> Anfang 2008 reibungslos verlaufen. Dagegen macht die Teilnahme der Schweiz an FRONTEX keine Personalaufstockung erforderlich.

<sup>18</sup> 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, ABl. L 188 vom 20.7.2007, S. 19.

<sup>19</sup> Übereinkommen zwischen dem Rat der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung der beiden letztgenannten Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands, ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 36.

<sup>20</sup> BBl 2004 6447 und 6497

<sup>21</sup> BBl 2004 6447



### **3.5                    Auswirkungen auf die Informatik**

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

### **3.6                    Andere Auswirkungen**

Weil mit FRONTEX die Zusammenarbeit der beteiligten Staaten bei der Überwachung und Kontrolle der Aussengrenzen verstärkt wird, dürfte FRONTEX zur Bekämpfung der illegalen Migration beitragen, die in den beiden letzten Jahren ein bisher unerreichtes Ausmass erreicht hat. FRONTEX sollte es auch ermöglichen, den Menschenhandel zu bekämpfen, und wird einen wichtigen Beitrag zur Prävention von Bedrohungen aller Art der inneren Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Gesundheit und der internationalen Beziehungen der Staaten leisten. FRONTEX wird zudem dazu beitragen, dass in Krisensituationen an den Grenzen dank dem Zugriff auf ausländisches Material zusätzliche Hilfsmittel zur Verfügung stehen. Der Grenzschutz ist nicht nur im Interesse des Staates, an dessen Aussengrenzen er erfolgt, sondern auch im Interesse der Gesamtheit der Staaten, welche die Binnengrenzkontrollen abgeschafft haben. Die in der RABIT-Verordnung vorgesehenen Soforteinsatzteams stellen für FRONTEX ein zusätzliches Instrument dar, um diese Ziele besser erreichen zu können.

## **4                        Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist in der Botschaft über die Legislaturplanung 2007–2011 als Richtliniengeschäft angekündigt.<sup>23</sup>

## **5                        Änderung des Zollgesetzes**

Die Umsetzung der FRONTEX-Verordnung erfordert eine Anpassung des Zollgesetzes vom 18. März 2005 (ZG)<sup>24</sup>, damit die Zollverwaltung die Kompetenz erhält, Material zur Überwachung der Grenze auch ausländischen Staaten zur Verfügung zu stellen. Diese Änderung ist in Artikel 92 ZG zu verankern.

*Art. 92 Abs. 3 (neu)*

Artikel 7 der FRONTEX-Verordnung sieht vor, dass die teilnehmenden Staaten operatives Material für die Überwachung der Grenzen auf Ersuchen eines anderen Mitgliedstaates freiwillig und vorübergehend zur Verfügung stellen. Unter operativem Material sind zum Beispiel Spezialfahrzeuge, Videokameras oder Infrarotferngläser zu verstehen. Das Zollgesetz erlaubt bisher die Bereitstellung von Personal im Rahmen internationaler Einsätze (Art. 92 Abs. 1 ZG), enthält jedoch keine Bestimmungen über das Zurverfügungstellen von Material für die Überwachung der Grenze.

<sup>23</sup> BBl 2008 822

<sup>24</sup> SR 631.0

Der neue Absatz 3 von Artikel 92 ZG ermöglicht das Zurverfügungstellen dieses Materials im Rahmen internationaler Einsätze. Damit die Behörden im Krisenfall rasch reagieren können, ermächtigt Absatz 3 die Zollverwaltung, ihr operatives Material zur Überwachung der Grenze FRONTEX oder anderen ausländischen Staaten im Rahmen internationaler Massnahmen zur Verfügung zu stellen. Nach Artikel 7 der FRONTEX-Verordnung sowie Artikel 92 Absatz 3 ZG ist einzig die Zollverwaltung ermächtigt, ihr Material FRONTEX zur Verfügung zu stellen. Sie muss ihr jedoch ihren Entscheid mitteilen; das Material, das die Zollverwaltung zur Verfügung stellt, wird in einer Datenbank registriert.

#### *Art. 92 Abs. 4 (neu)*

Artikel 92 Absatz 4 ZG ermächtigt den Bundesrat zum Abschluss internationaler Zusammenarbeitsverträge auf dem Gebiet der Anstellung von Personal der Zollverwaltung in der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten zur Sicherstellung der in Artikel 92 ZG vorgesehenen internationalen Massnahmen. Diese internationalen Abkommen sind vorwiegend technischer Natur; sie regeln den Status des Zollpersonals, das an Einsätzen im Rahmen der operativen Zusammenarbeit teilnimmt.

Sollte eine künftige Weiterentwicklung für die Schweiz einen zusätzlichen finanziellen Beitrag bedingen, so müsste dieser sich auf eine formelle gesetzliche Grundlage stützen, die vom Parlament aufgrund seiner Budgetkompetenzen nach Artikel 167 BV gutgeheissen werden muss.

Nach den Artikeln 1 Absatz 2 und 67 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995<sup>25</sup> kann die Schweizer Armee zivilen Behörden und demnach auch den Zollbehörden Hilfe leisten, wenn die Aufgabe im öffentlichen Interesse liegt und die zivilen Behörden nicht mehr imstande sind, namentlich eine schwere Bedrohung der inneren Sicherheit mit ihren Mitteln zu bewältigen. Hingegen kann die Armee weder personell noch materiell zur Erfüllung von Aufgaben im Bereich der Kontrolle und Überwachung der Aussengrenzen der EU beigezogen werden.

## **6 Rechtliche Aspekte**

### **6.1 Verfassungsmässigkeit und Referendum**

Der Bundesbeschluss über die Übernahme der FRONTEX- und der RABIT-Verordnung durch die Schweiz stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 BV, der dem Bund die Zuständigkeit für die auswärtigen Angelegenheiten überträgt. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung ergibt sich aus Artikel 166 Absatz 2 BV (vgl. Ziff. 2.3.2). Die Teilnahme der Schweiz an dieser Agentur sieht keinen Beitritt zu einer Organisation für kollektive Sicherheit oder zu einer supranationalen Gemeinschaft vor. Der Genehmigungsbeschluss untersteht demzufolge nicht dem obligatorischen Referendum nach Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b BV.

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 oder wichtige rechtsetzende Bestim-

mungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Der Notenaustausch zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der FRONTEX-Verordnung sowie der Notenaustausch zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der RABIT-Verordnung sind gemäss den allgemeinen Kündigungsbestimmungen im Basisübereinkommen (vgl. Art. 17 SAA) kündbar. Ob FRONTEX als internationale Organisation im Sinne von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 2 BV qualifiziert werden kann, ist umstritten und muss im vorliegenden Fall nicht zwingend abgeklärt werden, da der Zustimmungsbeschluss nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV ohnehin dem Referendum untersteht.

Die Umsetzung der FRONTEX-Verordnung erfordert eine Anpassung des Zollgesetzes. Deshalb untersteht der Bundesbeschluss zur Genehmigung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der FRONTEX- sowie der RABIT-Verordnung nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV dem fakultativen Staatsvertragsreferendum.

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

Die Übernahme der FRONTEX-Verordnung und die dadurch notwendige Anpassung des Zollgesetzes sowie die Übernahme der RABIT-Verordnung sind mit dem internationalen Recht vereinbar.

## **6.3 Genehmigungsbeschluss**

Der Genehmigungsbeschluss sieht die Übernahme der FRONTEX- und der RABIT-Verordnung vor. Die Übernahme der FRONTEX-Verordnung löst im Hinblick auf ihre Umsetzung legislatorischen Handlungsbedarf aus. Gemäss Artikel 141a Absatz 2 BV ist der Entwurf für die Änderung des Zollgesetzes ebenfalls 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 (vgl. Ziff. 6.2 der Botschaft über die Genehmigung der bilateralen Abkommen II, BBl 2004 5965).

Artikel 2 des Bundesbeschlusses ermächtigt ausserdem den Bundesrat, mit der EU die Modalitäten der Beteiligung der Schweiz an FRONTEX zu vereinbaren, namentlich ihre Stimmrechte im Verwaltungsrat, ihre finanzielle Beteiligung und die Anerkennung der Zuständigkeit des EuGH gegenüber FRONTEX. Diese Kompetenz wird in einer zusätzlichen Vereinbarung konkretisiert, analog zu derjenigen, welche die EU am 15. Februar 2007 mit Island und Norwegen abgeschlossen hat. Wie bereits in Ziffer 3.1.1 erwähnt, ist die Berechnungsart der finanziellen Beteiligung der Schweiz durch Artikel 11 Absatz 3 SAA vorbestimmt; die Vereinbarung zwischen der EU sowie Island und Norwegen verweist diesbezüglich einfach auf die einschlägige Bestimmung des Assoziierungsübereinkommens. Die Kompetenzdelegation ist im Übrigen restriktiv formuliert und begrenzt die Abschlusskompetenz des Bundesrates auf Abkommen, in denen die finanzielle Beteiligung die in Artikel 11 Absatz 3 SAA verankerte Obergrenze nicht übersteigt. Die Anerkennung der Zuständigkeit des EuGH gegenüber FRONTEX ist auf den in Artikel 19 Absätze 2

und 4 der FRONTEX-Verordnung definierten Rahmen beschränkt. Diese Kompetenzdelegation macht das Verfahren weniger schwerfällig, weil dem Parlament nach dem Abschluss der Zusatzvereinbarung kein zweiter Bundesbeschluss unterbreitet werden muss.

