



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD

Eidgenössisches Departement
für auswärtige Angelegenheiten EDA

Erläuternder Bericht
über die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 515/2014
zur Schaffung des Fonds für die innere Sicherheit

(Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)

Staatssekretariat für Migration
Bern, November 2015

Übersicht

Der vorliegende erläuternde Bericht bezieht sich auf die Genehmigung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands. Er geht ferner auf die erforderliche Zusatzvereinbarung über die Beteiligung der Schweiz am Fonds für die innere Sicherheit ein.

Ausgangslage

Im Rahmen des Schengen-Assoziierungsabkommens (SAA) zwischen der Schweiz und der EG/EU hat sich die Schweiz grundsätzlich zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet (Art. 2 Abs. 3 und Art. 7 SAA). Um die Übernahme einer solchen Weiterentwicklung geht es im Folgenden.

Am 16. April 2014 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat der EU die Verordnung (EU) Nr. 515/2014 zur Schaffung des Fonds für die innere Sicherheit im Bereich Grenzschutz und Visapolitik für den Zeitraum 2014–2020. Diese wurde der Schweiz am 7. Mai 2014 notifiziert. Der Bundesrat beschloss am 6. Juni 2014, diesen Schengen-Rechtsakt unter dem Vorbehalt der Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zu übernehmen (Art. 7 Abs. 2 Bst. b SAA).

Für die Durchführung des innerstaatlichen Verfahrens zur Genehmigung des entsprechenden Notenaustauschs verfügt die Schweiz grundsätzlich über eine Frist von höchstens zwei Jahren ab der Notifikation durch die EU, einschliesslich einer allfälligen Referendumsabstimmung. Diese Frist endet ordentlich am 7. Mai 2016. Die Europäische Kommission hat der Schweiz jedoch eine Frist zur Übernahme der Verordnung bis zum 3. Juli 2017 gesetzt. Die Teilnahme der an Schengen assoziierten Staaten (Schweiz, Norwegen, Island und Liechtenstein) am Fonds erfordert, dass zwischen der EU und der Schweiz sowie den anderen assoziierten Staaten Zusatzvereinbarungen abgeschlossen werden. In diesen Zusatzvereinbarungen werden insbesondere die Höhe der finanziellen Beteiligung der assoziierten Staaten am Fonds sowie die weiteren Teilnahmebedingungen detailliert festgelegt.

Die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 erfordert weder eine Änderung der schweizerischen Gesetzgebung noch steht sie mit einer Regelung des nationalen Rechts im Widerspruch. Sie bedarf allerdings zu ihrer Anwendung noch des Abschlusses der genannten Zusatzvereinbarung; diese wird der Bundesversammlung zu einem späteren Zeitpunkt zur Genehmigung unterbreitet.

Inhalt

Mit der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 wird der Fonds für die innere Sicherheit im Bereich Grenzschutz und Visapolitik für den Zeitraum 2014–2020 als Nachfolginstrument des Aussengrenzenfonds geschaffen. Im Rahmen dieses Fonds sollen – wie bisher beim Aussengrenzenfonds – Schengen-Staaten, die aufgrund ihrer ausgedehnten Land- und/oder Seegrenzen sowie bedeutenden internationalen Flughäfen hohe Kosten für den Schutz der Schengen-Aussengrenzen tragen, mit projektgebundenen

Mitteln unterstützt werden. Der Fonds soll dazu beitragen, die Effizienz der Kontrollen und damit den Schutz der Aussengrenzen zu verbessern sowie die Zahl illegaler Einreisen zu verringern. Zudem soll er der EU ermöglichen, rasch und wirksam auf sicherheitsbezogene Krisen, die das Funktionieren des Schengen-Systems in Frage stellen könnten, zu reagieren. Gerade vor dem Hintergrund der anhaltenden Migrationskrise kommt dem Fonds als Ausdruck der Solidarität sowie als praktischem Instrument zur Unterstützung der Sicherung der Schengen-Aussengrenze eine wichtige Funktion zu.

Die Finanzausstattung für die Durchführung des Fonds beträgt 2,760 Milliarden Euro (Art. 5 der Verordnung [EU] Nr. 515/2014). Da die Finanzbeiträge der assoziierten Staaten in den 2,760 Milliarden Euro nicht enthalten sind, werden sie die Mittel für den Fonds entsprechend erhöhen.

Über die sieben Jahre Laufzeit des Fonds wird sich die Schweiz voraussichtlich mit durchschnittlich 17,6 Millionen Franken pro Jahr am Fonds beteiligen. Als Grundlage für die Berechnung der Beitragszahlungen der Schweiz sowie der anderen assoziierten Staaten dient der Schengen-Schlüssel gemäss SAA (Art. 11 Abs. 3 SAA).

Im Gegenzug zu ihren finanziellen Leistungen an den Fonds wird die Schweiz Zuweisungen für nationale Massnahmen aus dem Fonds erhalten. Es darf davon ausgegangen werden, dass die Schweiz über die Laufzeit des Fonds Zuweisungen in der Höhe von ca. 20 Millionen Franken erhalten wird (vgl. Anhang I der Verordnung [EU] Nr. 515/2014); diese sollen insbesondere für Projekte, die zum Schutz der Schengen-Aussengrenzen beitragen, eingesetzt werden.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Ausgangslage	6
2 Verfahren zur Übernahme von Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands	7
3 Verordnung (EU) Nr. 515/2014	8
3.1 Grundlagen	8
3.2 Beteiligung der Schweiz an der Ausarbeitung der Verordnung	9
3.3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	9
3.3.1 Gliederung	9
3.3.2 Allgemeine Bestimmungen	9
3.3.3 Finanz- und Durchführungsrahmen	12
3.3.4 Schlussbestimmungen	17
3.3.5 Anhänge	19
3.4 Verordnung (EU) Nr. 514/2014	20
3.4.1 Grundlagen	20
3.4.2 Beteiligung der Schweiz an der Ausarbeitung der Verordnung	20
3.4.3 Bezug zum Schengen-Besitzstand	20
4 Notwendigkeit einer Zusatzvereinbarung	21
4.1 Ausgangslage	21
4.2 Verhandlungsverlauf	21
4.3 Inhalt der Zusatzvereinbarung	22
5 Auswirkungen der Verordnung (EU) Nr. 515/2014	25
5.1 Auswirkungen auf den Bund	25
5.1.1 Finanzieller Beitrag der Schweiz	25
5.1.2 Beginn der Schweizer Zahlungen an den Fonds	26
5.1.3 Der Schweiz zugewiesene Mittel	26
5.1.4 Programmplanung	27
5.1.5 Verwaltungs- und Kontrollsystem	28
5.1.6 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund	28
5.2 Auswirkungen auf die Kantone	29
6 Verhältnis zur Legislaturplanung	29
7 Rechtliche Aspekte	29
7.1 Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht	29
7.2 Verfassungsmässigkeit	30
7.3 Erlassform	30
7.4 Umsetzung ins nationale Recht	30
7.5 Notwendigkeit der Vernehmlassung	31

Bundesbeschluss über die Genehmigung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 zur Schaffung des Fonds für die innere Sicherheit (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) (Entwurf)

Notenaustausch vom 6. Juni 2014 zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Aussengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)

Zusatzvereinbarung zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über zusätzliche Regeln im Zusammenhang mit dem Fonds für die innere Sicherheit (Entwurf)

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

Im Rahmen des Schengen-Assoziierungsabkommens (SAA)¹ zwischen der Schweiz und der EG/EU hat sich die Schweiz grundsätzlich zur Übernahme und Umsetzung aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet.² Seit der Unterzeichnung dieses Abkommens am 26. Oktober 2004 sind der Schweiz von der EG/EU bisher rund 170 Schengen-Weiterentwicklungen notifiziert worden.

Der vorliegende erläuternde Bericht bezieht sich auf die Genehmigung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 zur Schaffung des Fonds für die innere Sicherheit im Bereich Grenzschutz und Visapolitik für den Zeitraum 2014–2020.³

Über die Verordnung (EU) Nr. 515/2014 wurde rund drei Jahre beraten. Die Schweiz war in der Ad-hoc-Expertengruppe der Kommission, die speziell für die Schaffung der Rechtsgrundlagen des Fonds gegründet wurde, sowie in den zuständigen Arbeitsgruppen des Rates, im COREPER und im Ministerrat (COMIX-Format) vertreten und konnte ihren Standpunkt im Rahmen der ihr gemäss SAA zustehenden Mitwirkungsrechte geltend machen. Die förmliche Beschlussfassung erfolgte durch die zuständigen Organe der EU.

Im Weiteren äussert sich der Bericht zur Notwendigkeit einer Zusatzvereinbarung zwischen der EU und der Schweiz sowie zwischen der EU und den anderen assoziierten Staaten. In diesen Zusatzvereinbarungen werden insbesondere die Höhe der finanziellen Beteiligung der assoziierten Staaten sowie die weiteren Teilnahmebedingungen detailliert festgelegt.

Im Oktober 2014 und im März 2015 fand in Brüssel je eine Verhandlungsrunde über diese Zusatzvereinbarung zur Beteiligung der assoziierten Staaten am Fonds statt. Die assoziierten Staaten konnten sich mit der Europäischen Kommission auf einen Vertragsentwurf einigen. Die Zusatzvereinbarung zwischen der Schweiz und der EU soll im Anschluss an die definitive Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 durch die Schweiz paraphiert werden.

Die Übernahme der vorliegenden Verordnung erfordert keine Änderung der schweizerischen Gesetzgebung, da sie mit keiner Regelung des nationalen Rechts im Widerspruch steht. Allerdings bedarf die Verordnung zu ihrer Anwendung noch des Abschlusses der genannten Zusatzvereinbarung; diese wird der Bundesversammlung zu einem späteren Zeitpunkt zur Genehmigung unterbreitet.

¹ SR 0.362.31

² Art. 2 Abs. 3 und Art. 7 SAA

³ Verordnung (EU) Nr. 515/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Aussen-grenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 574/2007/EG, ABl. L 150 vom 20.5.2014, S. 143.

Verfahren zur Übernahme von Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands

Für die Übernahme und Umsetzung von Schengen-Weiterentwicklungen ist in Artikel 7 SAA folgendes Verfahren vorgesehen: Die EU notifiziert der Schweiz unverzüglich die Annahme der Rechtsakte, welche eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellen. Die Schweiz entscheidet, ob sie deren Inhalt akzeptiert und in ihre innerstaatliche Rechtsordnung umsetzt. Der diesbezügliche Beschluss wird der EU innerhalb von 30 Tagen nach Annahme der betreffenden Rechtsakte notifiziert.

Die Notifizierung eines Rechtsakts durch die EU und die Antwortnote der Schweiz bilden einen Notenaustausch, der aus Sicht der Schweiz 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 zuständig oder sind zur Umsetzung Gesetzesanpassungen notwendig, so setzt der Bundesrat die EU in seiner Antwortnote darüber in Kenntnis, dass die Übernahme der Weiterentwicklung für die Schweiz erst nach Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen rechtsverbindlich werden kann (Art. 7 Abs. 2 Bst. b SAA). In diesem Fall verfügt die Schweiz für die parlamentarische Genehmigung, einschliesslich eines allfälligen Referendums, über eine Frist von maximal zwei Jahren. Der Fristenlauf beginnt mit der Notifikation der Weiterentwicklung durch die EU. Sind alle verfassungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt, teilt dies die Schweiz dem Rat der EU und der Europäischen Kommission mit. Sofern kein Referendum ergriffen wird, erfolgt diese Mitteilung direkt nach Ablauf der Referendumsfrist. Der Notenaustausch betreffend die Übernahme der Verordnung tritt zum Zeitpunkt der Übermittlung dieser Mitteilung in Kraft, die der Ratifizierung des Notenaustauschs gleichkommt.

Im vorliegenden Fall notifizierte die EU der Schweiz die Verordnung (EU) Nr. 515/2014 am 7. Mai 2014. Der Bundesrat beschloss am 6. Juni 2014, die Verordnung unter Vorbehalt der Erfüllung der verfassungsmässigen Voraussetzungen zu übernehmen, und notifizierte der EU seinen Beschluss am selben Tag. Die Zweijahresfrist läuft ordentlich somit am 7. Mai 2016 ab. Diese Frist kann jedoch nicht eingehalten werden, da die für die Beteiligung der Schweiz am Fonds entscheidenden Modalitäten in einer Zusatzvereinbarung festgelegt werden müssen und die diesbezüglichen Verhandlungen mit der EU erst nach der Notifikation der Verordnung durch die Schweiz betreffend deren grundsätzliche Übernahme aufgenommen werden konnten. Mit Schreiben vom 3. Juli 2015 an die Schweizer EU-Mission in Brüssel hat die Europäische Kommission der Schweiz deshalb eine Frist zur Übernahme der Verordnung bis zum 3. Juli 2017 gesetzt.

Wird die Verordnung (EU) Nr. 515/2014 nicht innerhalb dieser Maximalfrist übernommen, würde das in Artikel 7 Absatz 4 SAA vorgesehene Spezialverfahren ausgelöst, bei dem im Rahmen des Gemischten Ausschusses innerhalb von 90 Tagen eine einvernehmliche Lösung gefunden werden muss. Gelingt dies nicht, wird das SAA drei Monate später automatisch beendet.⁴

⁴ Vgl. Botschaft zur Genehmigung der bilateralen Abkommen II, BBl 2004 6133 ff.

Anlässlich der Diskussionen über den mehrjährigen Finanzrahmen der EU, d. h. für den Zeitraum 2014–2020, unterbreitete die Europäische Kommission dem Rat der EU und dem Europäischen Parlament im November 2011 Vorschläge für die Finanzierung im Bereich Inneres. Sie vertrat dabei die Ansicht, dass ein integriertes Konzept für Migration und Sicherheit – welches zum Ziel hat, ein Europa zu gestalten, in das autorisierte Personen ungehindert einreisen können, in dem sie sich frei bewegen und leben können und in dem ihre Rechte gewahrt werden und ihre Sicherheit gewährleistet ist – einen Vorteil für die EU und ihre Partnerländer darstelle. Dabei hat sich die Europäische Kommission dafür ausgesprochen, die vier bestehenden Fonds des Generellen Programms «Solidarität und Steuerung der Migrationsströme» (SOLID-Fonds⁵) auf zwei neue Fonds aufzuteilen. Bei den zwei neuen Fonds handelt es sich um den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) und den Fonds für die innere Sicherheit (Internal Security Fund, ISF). Der AMIF ist das Nachfolgeinstrument für den Flüchtlingsfonds, den Integrationsfonds sowie den Rückkehrfonds und wurde von der EU als nicht Schengen-relevant bezeichnet. Dies hat zur Folge, dass sich die Schweiz am AMIF nicht beteiligen wird. Beim ISF, der sich aus den Teilinstrumenten ISF-Grenze und ISF-Polizei⁶ zusammensetzt, wurde lediglich der ISF-Grenze als Schengen-relevant bezeichnet. Demnach ist die Schweiz als an Schengen assoziierter Staat grundsätzlich verpflichtet, im Rahmen der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands am ISF-Grenze teilzunehmen.

Beim ISF-Grenze handelt es sich um das Nachfolgeinstrument des Aussengrenzenfonds, an dem sich die Schweiz rückwirkend ab 2009 beteiligte und der Ende 2013 ausgelaufen ist. Wie der Aussengrenzenfonds ist auch der ISF-Grenze ein Solidaritätsfonds zur Unterstützung jener Schengen-Staaten, die aufgrund ihrer ausgedehnten See- und/oder Landgrenzen oder bedeutenden internationalen Flughäfen hohe Kosten für den Schutz der Schengen-Aussengrenzen tragen. Der Fonds soll dazu beitragen, die Effizienz der Kontrollen und damit den Schutz der Aussengrenzen zu verbessern sowie die Zahl illegaler Einreisen zu verringern. Er soll aber auch die Einreise von autorisierten Personen erleichtern und beschleunigen. Sowohl dem Aspekt der Solidarität als auch der Unterstützung der Sicherung der Schengen-Aussengrenzen kommen gerade vor dem Hintergrund der anhaltenden Migrationskrise eine grosse Bedeutung zu.

⁵ Mit diesem Rahmenprogramm für die Jahre 2007–2013 konnte die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten verstärkt und für die Steuerung der Migrationsströme in der EU gewisse Massnahmen ergriffen werden. Dazu wurden die vier Fonds «Aussengrenzen-, Rückkehr-, Integrations- und Flüchtlingsfonds» geschaffen, wobei sich die Schweiz ausschliesslich am Schengen-relevanten Aussengrenzenfonds während dem Zeitraum 2010–2013 (rückwirkend ab 2009) beteiligte.

⁶ Verordnung (EU) Nr. 513/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit und zur Aufhebung des Beschlusses 2007/125/JI des Rates, ABl. L 150 vom 20.05.2014, S. 93.

3.2 Beteiligung der Schweiz an der Ausarbeitung der Verordnung

Über die Verordnung (EU) Nr. 515/2014, bei der es sich um die rechtliche Grundlage zur Schaffung des ISF-Grenze handelt, wurden während rund drei Jahren Beratungen in Brüssel geführt. Die Schweiz war in der Ad-hoc-Expertengruppe der Europäischen Kommission sowie in den zuständigen Arbeitsgruppen des Rates der EU, im COREPER und im Ministerrat (COMIX-Format) vertreten.

Die Schweiz konnte somit im Rahmen ihrer Mitspracherechte ihren Standpunkt in den entsprechenden Arbeitsgruppen einbringen und sich im Gemischten Ausschuss aktiv an den Vorbereitungsarbeiten für den Verordnungsentwurf beteiligen. Die förmliche Beschlussfassung erfolgte durch die zuständigen Organe der EU.

3.3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.3.1 Gliederung

Die Verordnung (EU) Nr. 515/2014 umfasst neben der Präambel 23 Artikel und vier Anhänge, die integraler Bestandteil der Verordnung sind. Die Artikel sind in drei Kapitel gegliedert. Das erste Kapitel enthält die allgemeinen Bestimmungen, im zweiten wird der Finanz- und Durchführungsrahmen geregelt, und im dritten sind die Schlussbestimmungen enthalten.

3.3.2 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck und Anwendungsbereich

Zweck der Verordnung ist es, im Bereich Management der Aussengrenzen und der gemeinsamen Visumpolitik das Teilinstrument ISF-Grenze (nachfolgend: der Fonds) zu schaffen. Gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 515/2014 wird der Fonds für den Zeitraum 2014–2020 errichtet. Die Verordnung (EU) Nr. 514/2014⁷, welche Durchführungsbestimmungen zum Fonds beinhaltet, findet ebenfalls Anwendung.

Art. 2 Begriffsbestimmungen

Die Bestimmung erläutert die einzelnen zentralen Begriffe der Verordnung.

Art. 3 Ziele

Das allgemeine Ziel des Fonds ist es, die Sicherheit innerhalb der EU zu erhöhen und gleichzeitig den legalen Reiseverkehr zu erleichtern.

Im Rahmen des allgemeinen Ziels soll der Fonds zu den folgenden spezifischen Zielen beitragen:

⁷ Verordnung (EU) Nr. 514/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und das Instrument für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements, ABl. L 150 vom 20.5.2014, S. 112.

- Unterstützung einer gemeinsamen Visumpolitik, womit insbesondere der legale Reiseverkehr erleichtert und die illegale Einwanderung verhindert wird;
- Unterstützung des integrierten Grenzmanagements, beispielsweise durch die Weitergabe von Informationen zwischen den Schengen-Staaten sowie zwischen den Schengen-Staaten und der FRONTEX-Agentur, um ein einheitliches bzw. hohes Mass an Kontrolle und Schutz der Aussengrenzen zu erreichen. Ziel ist es, ein reibungsloses Überschreiten der Aussengrenzen gemäss dem Schengen-Besitzstand zu gewährleisten. Gleichzeitig soll aber auch der internationale Schutz für schutzbedürftige Personen und der Grundsatz der Nichtzurückweisung garantiert werden. Dies unter Berücksichtigung der durch die Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte.

Ob die spezifischen Ziele des Fonds auch tatsächlich erreicht wurden, wird unter Heranziehung der in Anhang 4 dieser Verordnung aufgeführten gemeinsamen Indikatoren und der spezifischen Programmindikatoren im Rahmen der nationalen Programme bewertet.

Um die allgemeinen und spezifischen Ziele erreichen zu können, soll aus dem Fonds ein Beitrag zur Verwirklichung insbesondere folgender operativer Ziele verwendet werden:

- Förderung und Umsetzung von Strategien, die zur wirksamen Überwachung der Aussengrenzen dienen;
- Einführung eines integrierten Managementsystems für die Aussengrenzen, welches insbesondere die Stärkung der Aussengrenzkontrolle und der Überwachungssysteme sowie der Zusammenarbeit zwischen Grenzschutz-, Zoll-, Migrations-, Asyl- und Strafverfolgungsbehörden beinhaltet. Durchsetzung von Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität an den Aussengrenzen, einschliesslich des Menschenhandels und der Schleuseraktivitäten;
- Verstärkung der Zusammenarbeit im Bereich Visa und der konsularischen Zusammenarbeit, um insbesondere die Verfahren bei der Visumerteilung zu harmonisieren;
- Einführung und Betrieb der IT-Systeme, welche dazu dienen, die gemeinsame Visumpolitik, Grenzkontrollen und Grenzüberwachung an den Aussengrenzen zu unterstützen;
- Gewährleistung einer wirksamen und einheitlichen Anwendung des Besitzstands der EU im Bereich Grenzen und Visa sowie des Schengener Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus;
- Verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie mit Drittstaaten, um der illegalen Einwanderung entgegenzuwirken.

Die durch den Fonds finanzierten Massnahmen werden unter Beachtung der Grundrechte und der Achtung der Menschenwürde durchgeführt. Die Massnahmen stehen insbesondere im Einklang mit den Bestimmungen der Charta der Grundrechte der EU, dem Datenschutzrecht der EU, der EMRK, dem Grundsatz der fairen Behandlung von Drittstaatsangehörigen, dem Recht auf Asyl und internationalen Schutz, dem Grundsatz der Nichtzurückweisung sowie den internationalen Verpflichtungen der EU und

der Mitgliedstaaten wie z. B. der Genfer Flüchtlingskonvention. Bei der Durchführung der Massnahmen finden schutzbedürftige Personen und hauptsächlich Kinder und unbegleitete Minderjährige besondere Beachtung bei der Zuweisung in Schutzeinrichtungen, soweit dies möglich ist.

Werden aus dem Fonds Massnahmen finanziert, die einen Bezug zur Überwachung der Seegrenzen haben, beachten die Mitgliedstaaten die Pflichten, welche aus dem internationalen Recht resultieren, und leisten in Seenot geratenen Personen Hilfe. Ausrüstungen und Systeme, die aus dem Fonds finanziert werden, können für Such- und Rettungseinsätze eingesetzt werden.

Auf Initiative der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission dient der Fonds auch zur Finanzierung notwendiger technischer Hilfe. Somit können die Schengen-Staaten auch eine finanzielle Unterstützung erhalten für die Kosten, die ihnen im Rahmen der Durchführung des Fonds entstehen.

Art. 4 Förderfähige Massnahmen

Führen Schengen-Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer nationalen Programme Massnahmen zur Erreichung der in Artikel 3 aufgelisteten spezifischen Ziele durch, können diese mit einem Beitrag aus dem Fonds finanziert werden. Darunter fallen insbesondere Massnahmen wie

- Infrastrukturen inklusive Systeme, die an Grenzübergangsstellen zur Überwachung erforderlich sind;
- Ausrüstungsgegenstände, Transportmittel und Kommunikationssysteme zum Aufspüren von Personen an der Grenze;
- IT- und Kommunikationssysteme zur effizienten Steuerung von Migrationsströmen über die Grenzen;
- Infrastrukturen, die im Bereich der konsularischen Zusammenarbeit und für die Ausstellung von Visa für Kurzaufenthalte benötigt werden;
- Schulung des Grenzschutz- und Konsularpersonals;
- Entsendung von Verbindungsbeamten für Einwanderungsangelegenheiten (Immigration Liaison Officers, ILOs) und Dokumentenberatern in Drittländer sowie Austausch und Entsendung von Grenzschutzpersonal zwischen den Schengen-Staaten oder zwischen einem Schengen-Staat und einem Drittstaat;
- Massnahmen wie z. B. Studien, Schulungen, Pilotprojekte für die Einführung und Umsetzung einer integrierten Grenzverwaltung.

Massnahmen mit Bezug zu und in Drittstaaten erhalten ebenfalls einen finanziellen Beitrag aus dem Fonds; dabei handelt es sich vorwiegend um:

- Informationssysteme, Instrumente oder Ausrüstung für den Informationsaustausch;
- operative Massnahmen und gemeinsame Aktionen mit Drittstaaten;
- Projekte mit Bezug zum Europäischen Grenzüberwachungssystem (EUROSUR);
- Studien, Seminare, Workshops, Konferenzen, Schulungen, Ausrüstungsgegenstände, die der Zusammenarbeit zwischen den Schengen-Staaten und den Einrichtungen der EU in Drittländern dienen.

Durchgeführte Massnahmen an vorübergehenden Aussengrenzen, welche unter den Bereich von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a fallen (Infrastrukturen usw.), erhalten keinen finanziellen Beitrag aus dem Fonds. Ebenfalls werden Massnahmen im Zusammenhang mit der vorübergehenden, ausnahmsweisen Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen im Sinne des Schengener Grenzkodexes nicht berücksichtigt. Das Gleiche gilt für Massnahmen, deren Ziel ausschliesslich die Kontrolle von Waren ist.

3.3.3 Finanz- und Durchführungsrahmen

Art. 5 Gesamtmittel und Durchführung

Die Finanzausstattung für die Durchführung des Fonds wurde auf 2,760 Milliarden Euro veranschlagt; dies ohne Berücksichtigung der Beiträge der assoziierten Staaten. Davon sollen 1,551 Milliarden Euro für die nationalen Programme der Schengen-Staaten verwendet werden. Weitere 791 Millionen Euro sind für die Entwicklung und Weiterentwicklung von IT-Systemen für die Kontrolle der Ein- und Ausreisen im Schengen-Raum budgetiert, und 154 Millionen Euro für die Unterstützung der Transit-Sonderregelung Litauens.⁸ Die restlichen 264 Millionen Euro werden für die Finanzierung von Unionsmassnahmen und Soforthilfe der Europäischen Kommission sowie für die technische Hilfe zur Verfügung gestellt, wobei mindestens 30 Prozent oder 79,2 Millionen Euro für Unionsmassnahmen zu verwenden sind. Absatz 2 hält fest, dass die jährlichen Mittel vom Europäischen Parlament und dem Rat in den Grenzen des mehrjährigen Finanzrahmens bewilligt werden.

Die assoziierten Staaten werden sich ebenfalls am Fonds beteiligen und Zusatzvereinbarungen über ihre Finanzbeiträge und die für eine solche Beteiligung erforderlichen zusätzlichen Modalitäten mit der EU abschliessen. Dabei werden die Beiträge der assoziierten Staaten das Gesamtbudget des Fonds erhöhen. Dies hat zur Folge, dass die Finanzausstattung des Fonds höher ausfallen und die in Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 bezifferte Höhe übersteigen wird.

Art. 6 Mittel für förderfähige Massnahmen in den Mitgliedstaaten

Wie in Artikel 5 erwähnt, werden 1,551 Milliarden Euro aus dem Fonds den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer nationalen Programme zugewiesen. Dieser Betrag wird wie folgt aufgeteilt: 1,276 Milliarden Euro bilden die Grundlage für die nationalen Programme und werden auf die einzelnen Mitgliedstaaten gemäss Anhang I aufgeteilt. Die Schweiz wird davon voraussichtlich 18,92 Millionen Euro über die Gesamtlaufzeit des Fonds für die Finanzierung ihres nationalen Programms aus dem Fonds erhalten. Weitere 147 Millionen Euro des Fonds sind für spezifische Massnahmen vorgesehen. Die restlichen 128 Millionen Euro fliessen in die Halbzeitüberprüfung.

⁸ Gemäss Protokoll 5 zur Beitrittsakte Litauens trägt die EU die zusätzlichen Kosten für die Durchführung der Verordnung über das Dokument für den erleichterten Transit (FTD) und das Dokument für den erleichterten Transit im Eisenbahnverkehr (FRTD) (ABl. L 99 vom 17.4.2003, S. 8, ABl. L 99 vom 17.4.2003, S. 15). Damit kompensiert die EU Litauen dafür, dass es bei der Ausgabe der betreffenden Dokumente an russische Staatsbürger, die über die EU in und aus der Region Kaliningrad reisen, keine Gebühren erhebt.

Die Schengen-Staaten sind verpflichtet, die ihnen zur Durchführung ihrer nationalen Programme zugewiesenen Mittel wie folgt zu investieren:

- mindestens 10 Prozent für den Ausbau von EUROSUR;
- mindestens 25 Prozent für die Visumpolitik und das Aussengrenzenmanagement;
- mindestens 5 Prozent für die Unterstützung der konsularischen Stellen in Drittstaaten, für die Stärkung des integrierten Grenzmanagements, für die Verbesserung der Interoperabilität von Grenzmanagementsystemen zwischen den Schengen-Staaten und für flankierende Massnahmen nach Konsultation der FRONTEX-Agentur.

Von diesen Mindestprozentsätzen darf abgewichen werden, sofern im nationalen Programm begründet wird, weshalb die Zuweisung der Beträge unterhalb dieser Mindestbeträge die Verwirklichung des vorgegebenen Ziels nicht gefährdet.

Damit auch bei Eintritt unvorhergesehener Gegebenheiten die Ziele des Fonds weiterhin verfolgt werden können und die wirksame Verwendung der verfügbaren Finanzmittel sichergestellt werden kann, wird der Europäischen Kommission die Kompetenz übertragen, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um den für die Halbzeitprüfung festgelegten Betrag von 128 Millionen Euro – falls notwendig – anzupassen.

Art. 7 Mittel für spezifische Massnahmen

Die Schengen-Staaten können neben den in Anhang I aufgeführten 1,276 Milliarden Euro für Mittelzuweisungen noch einen Zusatzbetrag erhalten, sofern ein solcher im nationalen Programm vorgesehen ist. Dieser zusätzliche Betrag darf ausschliesslich für spezifische Massnahmen gemäss Anhang II verwendet werden.

Die Europäische Kommission hat die Befugnis, delegierte Rechtsakte für die Überarbeitung der in Anhang II aufgelisteten spezifischen Massnahmen zu erlassen, sofern dies erforderlich ist. Die Zusatzbeträge werden den betroffenen Schengen-Staaten im jeweiligen Finanzierungsbeschluss zur Genehmigung oder Überarbeitung ihres nationalen Programms zugewiesen.

Art. 8 Mittel im Rahmen der Halbzeitüberprüfung

Für die Halbzeitüberprüfung berücksichtigt die Europäische Kommission vor dem 1. Juni 2017 folgende Fakten:

1. die Belastung der Schengen-Staaten beim Grenzmanagement;
2. die im Rahmen des Schengener Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus erstellten Bewertungsberichte;
3. die Gefährdungsstufen für die Aussengrenzen im Zeitraum 2017–2020; sowie
4. die Faktoren, welche die Sicherheit an den Aussengrenzen im Zeitraum 2014–2016 beeinträchtigen.

Die Gesamtmittel von 128 Millionen Euro für die Halbzeitüberprüfung werden zwischen den Schengen-Staaten prozentual auf die Seeaussengrenzen (45 %), die Landaussengrenzen (38 %) und die Flughäfen (17 %) aufgeteilt, wobei die Schweiz weder über See- noch Landaussengrenzen verfügt.

Die für die einzelnen Flughäfen verfügbaren Mittel werden aufgrund des Arbeitsaufkommens ermittelt. Dafür wird die Anzahl der Personen, die via Flughafen in den Schengen-Raum einreisen, und die Anzahl der Einreiseverweigerungen von Drittstaatsangehörigen berücksichtigt. Für die See- und Landaussengrenzen wird eine spezielle Risikoanalyse durchgeführt.

Nach Rücksprache mit den Schengen-Staaten und mit der FRONTEX-Agentur sowie nach Berücksichtigung der von der FRONTEX-Agentur durchgeführten Risikoanalyse legt die Europäische Kommission die Gefährdungstufen für jeden Abschnitt einer Aussengrenze der Schengen-Staaten für den Zeitraum 2017–2020 fest. Dabei berücksichtigt die Europäische Kommission insbesondere die Belastung an den Aussengrenzen der einzelnen Schengen-Staaten sowie allfällige künftige Tendenzen der Migrationsströme.

Die Zusatzbeiträge werden den betroffenen Schengen-Staaten im jeweiligen Finanzierungsbeschluss zur Genehmigung oder Überarbeitung ihres nationalen Programms zugewiesen.

Art. 9 Nationale Programme

Bei der Erstellung der nationalen Programme, welche von der Europäischen Kommission zu prüfen und zu genehmigen sind, berücksichtigen die Schengen-Staaten die zu verfolgenden Ziele, nämlich:

- Ausbau des EUROSUR;
- Unterstützung der Visumpolitik und des Aussengrenzmanagements;
- Unterstützung der konsularischen Stellen in Drittstaaten zur besseren Steuerung der Migrationsströme;
- Stärkung des integrierten Grenzmanagements, um insbesondere den diesbezüglichen Informationsaustausch zwischen den Schengen-Staaten zu fördern;
- Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Schengen-Staaten in Bezug auf Grenzmanagementsysteme;
- flankierende Massnahmen zur Förderung der Harmonisierung des Grenzmanagements, was insbesondere den technologischen Bereich betrifft;
- korrekte und einheitliche Umsetzung des Besitzstands der EU im Bereich Grenzkontrolle und Visa;
- Vorbereitung auf künftige Bedrohungen sowie möglichen Druck an den Aussengrenzen, damit die Schengen-Staaten gezielt und schnell darauf reagieren können.

Zur Verwirklichung dieser Ziele können die Schengen-Staaten im Rahmen ihrer nationalen Programme entsprechende Massnahmen in Drittstaaten unterstützen.

Um die geplanten Massnahmen der Schengen-Staaten zur Kontrolle und Überwachung der Aussengrenzen zu optimieren und damit Kohärenz und Kosteneffizienz zu gewährleisten, konsultiert die Europäische Kommission die FRONTEX-Agentur zu den Entwürfen der nationalen Programme.

Art. 10 Betriebskostenunterstützung im Rahmen der nationalen Programme der Mitgliedstaaten

Die Schengen-Staaten können bis zu 40 Prozent des in Anhang I für sie bereitgestellten Betrags dafür verwenden, um die operative Unterstützung ihrer Behörden zu finanzieren. Darunter fallen z. B. Betriebskosten von IT-Systemen, Personalkosten sowie Kosten für die Modernisierung und das Ersetzen von Ausrüstungen (vgl. Anhang III der Verordnung). Dafür müssen sie den EU-Besitzstand im Bereich Grenzen und Visa einhalten, die Ziele ihrer nationalen Programme erfüllen sowie die Zusammenarbeit untereinander im Bereich der Grenzkontrolle und die damit verbundenen Auswirkungen optimieren.

Zu diesem Zweck bewertet die Europäische Kommission vor der Genehmigung der nationalen Programme die Ausgangslage in den Schengen-Staaten, welche ihre Absicht mitgeteilt haben, eine Betriebskostenunterstützung zu beantragen.

Dabei wird vorausgesetzt, dass die Betriebskostenunterstützung die in Anhang III erwähnten Ziele verfolgt.

Die Betriebskostenunterstützung wird gemeinsam von der Europäischen Kommission und dem betroffenen Schengen-Staat begleitet, um insbesondere den damit verbundenen notwendigen Informationsaustausch zu gewährleisten.

Die Europäische Kommission legt die Verfahren für die Berichterstattung über die Anwendung dieser Bestimmung in Durchführungsrechtsakten fest.

Art. 11 Operative Unterstützung für die Transit-Sonderregelung

Gemäss Protokoll 5 zur Beitrittsakte Litauens trägt die EU die zusätzlichen Kosten für die Durchführung der Verordnungen über das Dokument für den erleichterten Transit (FTD) und das Dokument für den erleichterten Transit im Eisenbahnverkehr (FRTD).⁹ Damit kompensiert die EU Litauen dafür, dass es bei der Ausgabe der betreffenden Dokumente an russische Staatsbürger, die über die EU in die und aus der Region Kaliningrad reisen, keine Gebühren erhebt. Litauen soll daher eine Betriebskostenunterstützung von maximal 154 Millionen Euro für den Zeitraum 2014–2020 aus dem Fonds erhalten.

Art. 12 Programmplanung entsprechend den Ergebnissen des Schengener Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus

Weist ein Schengen-Evaluierungsbericht auf allfällige Mängel hin, prüft der betroffene Schengen-Staat zusammen mit der Europäischen Kommission und der FRONTEX-Agentur, wie er im Rahmen seines nationalen Programms auf das Ergebnis des Berichts reagieren und die entsprechenden Empfehlungen umsetzen kann. Dabei ist er verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Mittel aus seinem nationalen Programm – einschliesslich der für die Betriebskostenunterstützung geplanten Mittel – für die notwendigen Massnahmen aufgewendet werden.

Art. 13 Unionsmassnahmen

Auf Initiative der Europäischen Kommission können aus dem Fonds Gelder verwendet werden, um länderübergreifende Unionsmassnahmen zu finanzieren, die für die

⁹ Vgl. ABl. L 99 vom 17.4.2003, S. 8 und 15.

EU von besonderem Interesse sind und der Unterstützung der allgemeinen, spezifischen und operativen Ziele dienen.

Unionsmassnahmen mit folgenden Zielen werden als förderfähig erachtet:

- Vorbereitungsarbeiten, welche für die Durchführung von Massnahmen im Bereich Aussengrenzen und Visa erforderlich sind;
- Analysen und Evaluierungen, die neue Kenntnisse über die Lage in den Schengen-Staaten sowie in Drittstaaten mit sich bringen;
- Entwicklung statistischer Instrumente;
- Förderung und Überwachung der Umsetzung des EU-Rechts und der politischen Ziele der EU in den Schengen-Staaten sowie die Bewertung ihres Erfolgs und ihrer Wirkung. Dies unter Berücksichtigung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten;
- Förderung der Zusammenarbeit und der gemeinsamen Ausbildung sowie der Ermittlung und Weitergabe bewährter Verfahren zwischen den Ansprechpartnern auf europäischer Ebene;
- Förderung von Projekten, welche die Harmonisierung und die Zusammenarbeit von Massnahmen im Bereich Grenzmanagement zum Ziel haben;
- Sensibilisierung der Beteiligten und der Öffentlichkeit für die Strategien und die Ziele der EU;
- Unterstützung unterschiedlicher europäischer Netzwerke, damit diese die Strategien und Ziele der EU bewerten, fördern, unterstützen und weiterentwickeln;
- Förderung besonders innovativer Projekte zur Entwicklung neuer Methoden und/oder Technologien;
- Unterstützung von Massnahmen mit Bezug zu oder in Drittstaaten, wie in Artikel 4 erwähnt.

Die Durchführung der Unionsmassnahmen stützt sich auf die Verordnung (EU) Nr. 514/2014.

Art. 14 Soforthilfe

Diese Bestimmung sieht vor, dass im Falle einer Notlage finanzielle Unterstützung aus dem Fonds gewährt wird. Die Abwicklung der Soforthilfe stützt sich auf die Verordnung (EU) Nr. 514/2014.

Art. 15 Einführung eines Programms für die Entwicklung von IT-Systemen

Mit dem Ziel, die Reiseströme an den Aussengrenzen mittels verstärkter Kontrollen besser zu steuern, zu überwachen und den legalen Reiseverkehr zu erleichtern, soll ein Programm für die Entwicklung von IT-Systemen eingeführt werden. Mindestens einmal pro Jahr informiert die Europäische Kommission über die erzielten Fortschritte bei der Entwicklung dieser IT-Systeme.

Insgesamt sollen 791 Millionen Euro aus dem Fonds für die Einführung künftiger IT-Systeme verwendet werden. Als wichtigste IT-Projekte gelten das EU-Einreise- und Ausreisensystem (EES) sowie das Registrierungsprogramm für Reisende (RTP). Mit

Hilfe des EES sollen Ein- und Ausreisen von Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörigen ohne Freizügigkeitsberechtigung in der EU an den Schengen-Aussengrenzen automatisch erfasst und die Aufenthaltsdauer von Reisenden im Schengen-Raum berechnet werden. Der irregulären Migration soll damit effizient entgegengewirkt und gleichzeitig die Sicherheit im Schengen-Raum erhöht werden. Das RTP bietet Vielreisenden aus Drittstaaten nach einer vorgängigen Sicherheitsprüfung die Möglichkeit einer Registrierung an. Der registrierte Reisende kann danach von erleichterten Grenzformalitäten an den Schengen-Aussengrenzen beispielsweise durch die Nutzung von automatischen Kontrollgates profitieren.

Art. 16 Technische Hilfe

Auf Initiative oder im Namen der Europäischen Kommission können aus dem Fonds pro Jahr bis zu 1,7 Millionen Euro für die technische Hilfe, d. h. für Ausgaben, welche aufgrund der Fondsumsetzung entstehen, aufgewendet werden.

3.3.4 **Schlussbestimmungen**

Art. 17 Ausübung der Befugnisübertragung

Diese Bestimmung ermächtigt die Europäische Kommission, für den Zeitraum vom 21. Mai 2014 bis zum 21. Mai 2021 delegierte Rechtsakte zu erlassen. Die Europäische Kommission wird über diese Befugnisübertragung bis spätestens am 21. August 2020 einen Bericht erstellen. Die Befugnisübertragung verlängert sich stillschweigend um weitere drei Jahre, sofern das Europäische Parlament oder der Rat nicht spätestens bis am 21. Februar 2021 Widerspruch gegen eine solche Verlängerung einlegt.

Die Befugnisübertragung kann vom Europäischen Parlament oder vom Rat jederzeit widerrufen werden. Ein solcher Beschluss wird am Tag nach seiner Veröffentlichung im Amtsblatt der EU oder zu einem in dem Beschluss genannten späteren Zeitpunkt wirksam.

Ein von der Europäischen Kommission delegierter Rechtsakt wird dem Europäischen Parlament und dem Rat umgehend übermittelt. Der delegierte Rechtsakt tritt in Kraft, sofern weder das Europäische Parlament noch der Rat innerhalb von zwei Monaten nach Erhalt dieses Rechtsakts Einwände erhoben haben oder wenn vor Ablauf dieser Frist sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat der Europäischen Kommission mitgeteilt haben, dass sie keine Einwände erheben.

Art. 18 Ausschussverfahren

Die Europäische Kommission wird vom AMIF-Ausschuss (Komitologie-Ausschuss) unterstützt. Gestützt auf Artikel 2 und 3 Komitologie-Vereinbarung¹⁰ sind die assozi-

¹⁰ Vereinbarung vom 22. September 2011 zwischen der Europäischen Union sowie der Republik Island, dem Fürstentum Liechtenstein, dem Königreich Norwegen und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Beteiligung dieser Staaten an der Arbeit der Ausschüsse, die die Europäische Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse in Bezug auf die Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands unterstützen; SR **0.362.11**.

ierten Staaten berechtigt, hinsichtlich sämtlicher Fragen, die Schengen-Angelegenheiten betreffen, in den Ausschüssen, welche die Europäische Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse unterstützen (sog. Komitologie-Ausschüsse), mitzuwirken. Sie können insbesondere Stellung nehmen und Anregungen anbringen.

Art. 19 Anwendbarkeit der Verordnung (EU) Nr. 514/2014

Die Verordnung (EU) Nr. 514/2014 findet auf den Fonds Anwendung (vgl. Ziff. 3.4).

Art. 20 Aufhebung

Die Entscheidung Nr. 574/2007/EG, mit welcher der Aussengrenzenfonds eingerichtet wurde, wird mit Wirkung vom 1. Januar 2014 aufgehoben.

Art. 21 Übergangsbestimmungen

Die vorliegende Verordnung weist weder einen rechtlichen noch einen finanziellen Zusammenhang zu Entscheidungen auf, welche die Europäische Kommission gestützt auf die Entscheidung Nr. 574/2007/EG gefasst hat. Trotzdem berücksichtigt die Europäische Kommission bei der Annahme von Entscheidungen über Zuwendungen aus dem Fonds Massnahmen, welche auf der Grundlage der Entscheidung Nr. 574/2007/EG vor dem 20. Mai 2014 beschlossen wurden und sich im Kofinanzierungszeitraum finanziell auswirken. Zuweisungen, welche die Europäische Kommission im Zeitraum 2011–2014 genehmigt hat, werden bis Ende 2017 aufgehoben, sofern bei Ablauf der Frist für die Einreichung des Schlussberichts die verlangten Unterlagen nicht vorgelegt wurden. Rechtsgrundlos ausbezahlte Beträge sind zurückzuerstatten.

Die Schengen-Staaten sind aufgefordert, der Europäischen Kommission bis am 30. Juni 2015¹¹ den auf den Zeitraum 2011–2013 bezogenen Bewertungsbericht über die Ergebnisse der mitfinanzierten Massnahmen aus dem Aussengrenzenfonds gemäss der Entscheidung Nr. 574/2007/EG zu übermitteln.

Die Europäische Kommission wird bis Ende 2015, gestützt auf die Entscheidung Nr. 574/2007/EG, dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen den auf den Zeitraum 2011–2013 bezogenen Schlussbericht unterbreiten.

Art. 22 Überprüfung

Das Europäische Parlament und der Rat sind verpflichtet, bis zum 30. Juni 2020 auf Vorschlag der Europäischen Kommission die vorliegende Verordnung zu prüfen.

Art. 23 Inkrafttreten und Anwendung

Die Verordnung ist am 21. Mai 2014 in Kraft getreten und gilt seit dem 1. Januar 2014.

¹¹ Am AMIF-ISF Ausschuss vom 6. Juni 2014 hat die EU diese Frist bis 30. November 2015 verlängert.

3.3.5

Anhänge

Anhang I definiert die finanziellen Beträge, welche die Schengen-Staaten für die Finanzierung ihrer nationalen Programme aus dem Fonds erhalten werden. Dieser Betrag setzt sich aus einem Mindestbetrag und einem festen Betrag zusammen. Die Schweiz wird voraussichtlich Zuweisungen in der Höhe von insgesamt 18,92 Millionen Euro über die Gesamtlaufzeit des Fonds erhalten.

Anhang II beinhaltet die spezifischen Massnahmen. Dazu zählen insbesondere die konsularische Zusammenarbeit zwischen den Schengen-Staaten sowie der Erwerb von Transportmitteln und Betriebsausrüstung, welche die FRONTEX-Agentur als notwendig erachtet und auf die sie bei gemeinsamen Einsätzen zurückgreifen kann.

Anhang III legt für die operative Unterstützung im Rahmen der nationalen Programme folgende Ziele fest:

- Ziel 1: Förderung und Umsetzung von Strategien, die darauf hinwirken, dass beim Überschreiten der Binnengrenzen keine Personenkontrollen durchgeführt werden. Das Überschreiten der Aussengrenzen soll jedoch wirksam überwacht werden, was vermehrte Personenüberprüfungen zur Folge hat;
- Ziel 2: Verstärkung der Zusammenarbeit im Bereich Visa sowie der konsularischen Zusammenarbeit;
- Ziel 3: Stärkung der IT-Systeme, welche die Steuerung der Migrationsströme unterstützen.

Anhang IV bestimmt die gemeinsamen Indikatoren für die Messung der spezifischen Ziele. Wie in Artikel 3 festgehalten, beinhalten die spezifischen Ziele die Unterstützung einer gemeinsamen Visumpolitik sowie die Unterstützung des integrierten Grenzmanagements.

Ob im Bereich der Unterstützung einer gemeinsamen Visumpolitik die gewünschten Fortschritte erreicht wurden, soll anhand der gemeinsamen Nutzung von Räumlichkeiten, der gemeinsamen Antragstellen und der Vertretungen gemessen werden. Ebenfalls werden die Anzahl der durchgeführten Kurse im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik und die damit verbundene Anzahl Mitarbeitender, die in den Genuss einer solchen Schulung kommen, evaluiert. Zudem werden die Anzahl der eingesetzten Verbindungsbeamten für Einwanderungsangelegenheiten, die durch den Fonds unterstützt wurden, und die Anzahl der durch den Fonds eingerichteten oder ausgebauten Konsulate bewertet.

Fortschritte im Bereich der Unterstützung des Grenzmanagements werden wiederum anhand der Anzahl der durchgeführten Kurse im Bereich Grenzmanagement und der damit verbundenen Anzahl Mitarbeitender, die in den Genuss einer solchen Schulung kommen, gemessen. Auch wird die Anzahl der Infrastrukturen für die Grenzkontrolle, welche durch den Fonds eingerichtet oder ausgebaut wurden, beurteilt. Im Weiteren dienen die Anzahl der Grenzübertritte an den Aussengrenzen sowie die Anzahl der nationalen Infrastrukturen zur Grenzüberwachung, welche im Rahmen von EUROSUR eingerichtet wurden, als Messindikatoren. Ebenfalls evaluiert werden Zahlen zur illegalen Einwanderung, zur grenzüberschreitenden Kriminalität und zu Krisensituationen.

3.4 Verordnung (EU) Nr. 514/2014

3.4.1 Grundlagen

Am 15. November 2011 unterbreitete die Europäische Kommission dem Rat der EU und dem Europäischen Parlament den Entwurf für die Verordnung (EU) Nr. 514/2014. Diese Verordnung ist Teil eines Pakets, das aus Verordnungen besteht und den Rechtsrahmen für die zwei neuen Fonds – AMIF und ISF – bildet. Die Verordnung enthält Vorschriften über die Ausgabenfinanzierung, die Programmplanung, die Fondsverwaltung und -kontrolle, den Rechnungsabschluss, die Berichterstattung, das Monitoring sowie die Evaluierung und definiert damit die Durchführungsbestimmungen für die zwei Fonds. Sie legt den Rahmen für einen gemeinsamen Ansatz bei der Durchführung fest und gewährleistet damit eine einheitliche Behandlung der Mitgliedstaaten, die eine finanzielle Unterstützung aus den Fonds erhalten. Die Verordnung ist formell nicht Schengen-relevant.

3.4.2 Beteiligung der Schweiz an der Ausarbeitung der Verordnung

Über die Verordnung (EU) Nr. 514/2014 wurden während rund drei Jahren Beratungen in Brüssel geführt. Obwohl die Verordnung formal kein Schengen-relevanter Rechtsakt ist, konnten die assoziierten Staaten auf Grundlage des COREPER-Beschlusses vom 18. April 2012 in den zuständigen Arbeitsgruppen und Ausschüssen mitwirken. Gestützt auf diesen Beschluss war die Schweiz in der Ad-hoc-Experten-gruppe der Europäischen Kommission sowie in den zuständigen Arbeitsgruppen des Rates der EU, im COREPER und im Ministerrat (COMIX-Format) vertreten.

Die Schweiz konnte ihren Standpunkt zusammen mit den anderen assoziierten Staaten in diesen verschiedenen Arbeitsgruppen einbringen und sich aktiv an den Vorbereitungsarbeiten für den Verordnungsentwurf beteiligen. Die förmliche Beschlussfassung erfolgte durch die zuständigen Organe der EU.

3.4.3 Bezug zum Schengen-Besitzstand

Die Verordnung (EU) Nr. 514/2014 beinhaltet unter anderem die Durchführungsbestimmungen für den Fonds für Innere Sicherheit. Trotzdem wurde sie formell und entgegen der Ansicht der assoziierten Staaten von der EU als nicht Schengen-relevant eingestuft. Dennoch wurde sie den assoziierten Staaten anschliessend als Schengen-relevant notifiziert, soweit ihre Bestimmungen für die Durchführung des Fonds erforderlich sind. Der Bezug dieser Verordnung zum Schengen-Besitzstand ist nun explizit in der Erwägung 3 der Zusatzvereinbarung festgehalten. Folglich bildet die Zusatzvereinbarung die rechtliche Grundlage für die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 514/2014, weshalb diese zusammen mit der Zusatzvereinbarung zu einem späteren Zeitpunkt der Bundesversammlung gemeinsam zur Genehmigung unterbreitet wird. Bis dahin wird sie von der Schweiz nicht angewendet.

4 Notwendigkeit einer Zusatzvereinbarung

4.1 Ausgangslage

Da der Fonds eine Einrichtung der EU ist und die Schweiz nicht Mitglied derselben ist, müssen die notwendigen Regeln für die Beteiligung der Schweiz sowie der anderen assoziierten Staaten am Fonds in je einer Zusatzvereinbarung festgelegt werden. Davon betroffen sind insbesondere Bestimmungen über die Berechnungsmethode für die finanzielle Beteiligung der assoziierten Staaten am Fonds und den Beginn der Beitragszahlungen sowie die Zuständigkeiten der europäischen Institutionen in den Bereichen Finanzkontrolle und Korruptionsbekämpfung mit Bezug auf die den assoziierten Staaten ausbezahlten Fondsgelder. Es handelt sich um eine Zusatzvereinbarung, wie sie die Schweiz auch im Hinblick auf ihre Beteiligung am Aussengrenzenfonds abgeschlossen hat.¹² Die rechtliche Grundlage für den Abschluss einer solchen Zusatzvereinbarung bildet Artikel 5 Absatz 7 der Verordnung (EU) Nr. 515/2014.

4.2 Verhandlungsverlauf

Die Schweizer Delegation stand unter der Leitung des Staatssekretariats für Migration (SEM). Die Delegation setzte sich weiter aus Vertreterinnen und Vertretern der Direktion für Europäische Angelegenheiten (Ko-Leitung) und der Direktion für Völkerrecht des EDA, des Bundesamtes für Justiz und der Schweizer Mission in Brüssel zusammen.

Im Oktober 2014 und im März 2015 fand in Brüssel jeweils eine Verhandlungsrunde über die Zusatzvereinbarungen zur Beteiligung der assoziierten Staaten am Fonds statt, wobei sich die assoziierten Staaten mit der Europäischen Kommission auf einen Vertragsentwurf einigen konnten.

Überraschenderweise wurden die Schweiz und die anderen assoziierten Staaten vor der zweiten Verhandlungsrunde informell darüber informiert, dass das SAA es nach neuer Ansicht der Europäischen Kommission der EU nicht erlaube, die Zusatzvereinbarung zu paraphieren, solange die assoziierten Staaten die Verordnung (EU) Nr. 515/2014 noch nicht definitiv übernommen haben. Die Europäische Kommission hat jedoch den assoziierten Staaten am 28. September 2015 schriftlich bestätigt, dass sie nicht beabsichtige, den soweit vereinbarten Inhalt der Zusatzvereinbarung zu ändern.

Nach Abschluss des parlamentarischen Verfahrens zur Übernahme der vorliegenden Verordnung, und sofern kein Referendum ergriffen wird, kann die Schweiz der EU direkt nach Ablauf der Referendumsfrist mitteilen, dass das innerstaatliche Übernahmeverfahren abgeschlossen ist. Der Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 tritt zum Zeitpunkt der Übermittlung dieser Mitteilung in Kraft, die der Ratifizierung des Notenaustauschs gleichkommt. Im Anschluss daran kann die Paraphierung der Zusatzvereinbarung vorgenommen werden.

¹² SR 0.362.312

4.3

Inhalt der Zusatzvereinbarung

Die Zusatzvereinbarung ermöglicht der Schweiz die umfassende Teilnahme am Fonds und regelt die für sie damit verbundenen Rechte und Pflichten.

Die Zusatzvereinbarung umfasst neben der Präambel 21 Artikel und einen Anhang, der integraler Bestandteil der Zusatzvereinbarung ist.

Die Präambel unterstreicht, dass die Verordnung (EU) Nr. 515/2014 eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands im Sinne des SAA darstellt. Sie hebt zudem hervor, dass Artikel 5 Absatz 7 jener Verordnung vorsieht, dass sich die assoziierten Staaten am Fonds beteiligen und dazu Zusatzvereinbarungen abschliessen werden, um die erforderlichen zusätzlichen Regeln, einschliesslich der Bestimmungen, die den Schutz der finanziellen Interessen der EU und die Prüfungsbefugnis des Rechnungshofs gewährleisten, festzuhalten. Darüber hinaus legt sie fest, dass auch die Verordnung (EU) Nr. 514/2014 für die Schweiz eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt, soweit ihre Bestimmungen für die Durchführung des Fonds erforderlich sind.

Artikel 1 legt den Anwendungsbereich der Zusatzvereinbarung dar, welche die notwendigen zusätzlichen Regeln für die Beteiligung der Schweiz am Fonds beinhaltet.

Artikel 2 bestimmt, dass die Schweiz die erforderlichen Massnahmen ergreift um sicherzustellen, dass die im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und im abgeleiteten Unionsrecht niedergelegten einschlägigen Vorschriften zur Finanzverwaltung und -kontrolle eingehalten werden. Die Bestimmung definiert die relevanten Vorschriften und verfügt, dass sie im Hoheitsgebiet der Schweiz Anwendung finden.

Artikel 3 verpflichtet die Schweiz, die zugewiesenen Mittel in ihrem Hoheitsgebiet nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zu verwenden.

Artikel 4 untersagt allen Finanzakteuren, die im Hoheitsgebiet der Schweiz Aufgaben im Bereich Finanzmanagement zur Durchführung des Fonds wahrnehmen, Handlungen, die zu einem Interessenkonflikt führen könnten.

Artikel 5 legt fest, dass Entscheidungen der Europäischen Kommission, die anderen Rechtspersonen (natürliche und juristische Personen) als Staaten eine Zahlung auferlegen, im Hoheitsgebiet der Schweiz vollstreckbare Titel sind. Im Weiteren äussert sich diese Bestimmung zum Ablauf des Vollstreckungsverfahrens.

Artikel 6 verpflichtet die Schweiz, alle geeigneten Massnahmen zu ergreifen, um Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen zu bekämpfen.

Artikel 7 ermächtigt die Europäische Kommission (OLAF), im Zusammenhang mit dem Fonds und auf der Grundlage der Verordnung Nr. 2185/96 (Euratom, EG) Kontrollen und Überprüfungen im Hoheitsgebiet der Schweiz vorzunehmen. Dabei erleichtern die Schweizer Behörden diese Kontrollen und Überprüfungen, welche auf ihren Wunsch hin mit ihnen zusammen durchgeführt werden.

Artikel 8 ermächtigt den Europäischen Rechnungshof, im Zusammenhang mit dem Fonds Prüfungen im Hoheitsgebiet der Schweiz vorzunehmen, dies gestützt auf Artikel 287 Absatz 3 AEUV und den ersten Teil, Titel 10, Kapitel 1 der Verordnung Nr. 966/2012 (EU, Euratom). Die Prüfungen werden in Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen Finanzkontrollbehörden durchgeführt.

Artikel 9 verfügt, dass die Schweiz zur Realisierung ihrer Projekte ihre innerstaatlichen Gesetze zum öffentlichen Beschaffungswesen anwendet, welche im Einklang mit den Bestimmungen des plurilateralen Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (Üoeb) der Welthandelsorganisation (WTO) sowie dem Abkommen zwischen der EG und der Schweiz über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens¹³ stehen. Die Schweiz wird dazu der Europäischen Kommission eine Beschreibung ihrer Vergabeverfahren zustellen und zudem in ihren jährlichen Durchführungsberichten über die von ihr durchgeführten Vergabeverfahren informieren.

Artikel 10 definiert die finanzielle Beteiligung der Schweiz am Fonds, wobei der Schengen-Schlüssel¹⁴ die Grundlage für die Berechnung ist. Die definitive finanzielle Beteiligung der Schweiz am Fonds wird im Jahr 2019 berechnet, gestützt auf die am 31. März 2019 verfügbaren BIP-Zahlen für die Jahre 2013–2017. Davon zahlt die Schweiz für die Jahre 2016–2018 jeweils einen jährlichen Betrag in der Höhe von 25,11 Millionen Euro (26,36 Millionen Franken¹⁵). Der Restbetrag wird zu je 50 Prozent in den Jahren 2019 und 2020 fällig. 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 SAA für die Schweiz festgelegt ist.

Artikel 11 bestimmt, dass die finanziellen Beiträge der Schweiz für die Jahre 2016 und 2017 zu 75 Prozent in die Halbzeitüberprüfung, zu 15 Prozent in die Entwicklung von IT-Systemen sowie zu 10 Prozent in die Unionsmassnahmen und Soforthilfe fliessen. Sollte die Zusatzvereinbarung nicht bis zum 1. Juni 2017 in Kraft treten oder bis dahin nicht angewendet werden, werden diese Zahlungen der Schweiz für den gleichen Zweck verwendet wie ihre Beiträge für die Jahre 2018–2020.

Die Beiträge für die Jahre 2018–2020 werden zu 40 Prozent für spezifische Massnahmen, zu 50 Prozent für die Entwicklung von IT-Systemen und zu 10 Prozent für Unionsmassnahmen und Soforthilfe verwendet. Die zusätzlichen Beträge, welche der Halbzeitüberprüfung, den Unionsmassnahmen, den spezifischen Massnahmen oder den Projekten für die Entwicklung von IT-Systemen zugeordnet sind, werden den betroffenen Schengen-Staaten oder der Europäischen Kommission gemäss dem in den entsprechenden Rechtsgrundlagen vorgesehenen Verfahren zugewiesen. Die Europäische Kommission kann jährlich bis zu 181 424 Euro der von der Schweiz geleisteten Zahlungen zur Deckung der Verwaltungsausgaben für interne oder externe Mitarbeitende aufwenden, welche die Schweiz bei der Umsetzung der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 und der Zusatzvereinbarung unterstützen.

Artikel 12 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 Union, der Mitgliedstaaten oder der Schweiz übermittelt werden, die diese aufgrund ihrer Funktion kennen müssen. Die Informationen dienen ausschliesslich dazu, die finanziellen Interessen der Vertragsparteien wirksam zu schützen. Die aufgeführten

¹³ SR **0.172.052.68**

¹⁴ Vgl. dazu Ziff. 5.1.1

¹⁵ Für in Euro zu leistende Beträge wird ein fixer Wechselkurs in Schweizer Franken (1 EUR = 1.05 CHF) verwendet, wie er vom Bundesrat in seinen Weisungen vom 11. Februar 2015 betreffend Voranschlag 2016 und Legislaturfinanzplan 2017–2019 festgelegt wurde.

Regeln entsprechen den üblichen in der Bundesverwaltung geltenden Vertraulichkeitsregeln.

Nach Artikel 13 informiert die Schweiz die Europäische Kommission so bald wie möglich nach der Genehmigung des nationalen Programms über die förmliche Benennung ihrer zuständigen Behörde, die für die Verwaltung und die Kontrolle von Ausgaben zuständig ist. Im Weiteren hält die Bestimmung fest, welche Voraussetzungen die zuständige Behörde erfüllen muss.

Nach Artikel 14 beginnt ein Haushaltsjahr am 16. Oktober des Jahres N-1 und endet am 15. Oktober des Jahres N. Es beinhaltet sämtliche Ausgaben und Einnahmen, die in diesem Zeitraum erfolgt sind und von der zuständigen Behörde verbucht wurden.

Nach Artikel 15 sind Ausgaben förderfähig, auch wenn sie von der zuständigen Behörde vor deren förmlichen Benennung verbucht wurden. Dies setzt voraus, dass die Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Wesentlichen die gleichen sind wie diejenigen, die nach der förmlichen Benennung der zuständigen Behörde gelten.

Nach Artikel 16 ist die Schweiz gehalten, der Europäischen Kommission bis zum 15. Februar des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres die nach Artikel 60 Absatz 5 Buchstaben b und c der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 966/2012 aufgeführten Unterlagen und Informationen vorzulegen. Die eingereichten Unterlagen dienen als Antrag auf Zahlung des Jahressaldos.

Artikel 17 verpflichtet die Schweiz, der Europäischen Kommission jährlich einen Bericht über die Durchführung ihres nationalen Programms im vorangegangenen Haushaltsjahr zu übermitteln und legt zugleich die Fristen für die Eingabe fest. Der erste Bericht über die Durchführung des nationalen Programms wird der Europäischen Kommission am 15. Februar nach Inkrafttreten der vorliegenden Zusatzvereinbarung oder ab dem Zeitpunkt ihrer vorläufigen Anwendung unterbreitet. Die Schweiz wird ihren Abschlussbericht über die Durchführung ihres nationalen Programms der Europäischen Kommission bis am 31. Dezember 2023 vorlegen.

Artikel 18 sieht vor, dass jeglicher Informationsaustausch zwischen der Schweiz und der Europäischen Kommission über ein elektronisches Datenaustauschsystem abgewickelt wird, welches die Europäische Kommission dafür zur Verfügung stellt.

Die Artikel 19–21 enthalten die Schlussbestimmungen. Artikel 19 legt die Bestimmungen über das Inkrafttreten der Zusatzvereinbarung fest und bestimmt, dass die Vertragsparteien unbeschadet etwaiger verfassungsmässiger Erfordernisse die Zusatzvereinbarung mit Ausnahme von Artikel 5 ab dem ersten Tag nach ihrer Unterzeichnung vorläufig anwenden sollen. Artikel 20 legt die unbeschränkte Geltungsdauer sowie die Kündbarkeit mit dreimonatiger Frist fest. Artikel 21 bestimmt die Sprachen der Zusatzvereinbarung.

Der Anhang bezieht sich auf die Verordnung (EU) Nr. 515/2014. Er definiert die Berechnungsgrundlage für die Beitragszahlungen der Schweiz am Fonds für die Jahre 2019 und 2020 und legt gleichzeitig die damit verbundenen Zahlungskonditionen fest.

Für die Berechnung der finanziellen Beiträge der Schweiz für die Jahre 2019 und 2020 wird der Anteil ihres jährlichen BIP für die Jahre 2013–2017 an der Gesamtsumme der BIP aller am Fonds teilnehmenden Staaten für die Jahre 2013–2017 bestimmt. Der daraus resultierende Index wird auf den in Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 genannten Betrag (2,760 Milliarden Euro) angewendet. Das Ergebnis

entspricht dem tatsächlichen finanziellen Beitrag, den die Schweiz über die Gesamtlaufzeit des Fonds zu leisten hat, wobei von diesem Betrag die von der Schweiz für die Jahre 2016–2018 bereits geleisteten Beiträge abzuziehen sind. Die Hälfte des Restbetrags wird im Jahr 2019 bezahlt und die andere Hälfte im darauffolgenden Jahr.

Die Schweiz hat ihren finanziellen Beitrag in Euro zu leisten. Der geschuldete Betrag ist im Jahr 2019 bis spätestens 45 Tage nach Erhalt der Lastschrift zu begleichen. Auf verspätete Überweisungen ist ohne Mahnung ein Verzugszins von 3,5 Prozent geschuldet.

Im Falle einer Änderung der von der EU-Haushaltsbehörde beschlossenen jährlichen Verpflichtungsermächtigungen soll der oben erwähnte Index auf die Gesamtfinanzausstattung für die Jahre 2014–2019 und auf die Verpflichtungsermächtigung für das Jahr 2020 – wie im Entwurf des Gesamthaushaltsplans der EU für das Finanzjahr 2020 vorgesehen und von der Europäischen Kommission genehmigt – angewendet werden.

5 Auswirkungen der Verordnung (EU) Nr. 515/2014

5.1 Auswirkungen auf den Bund

5.1.1 Finanzieller Beitrag der Schweiz

Die Finanzausstattung für die Durchführung des Fonds wurde für den Zeitraum 2014–2020 auf insgesamt 2,760 Milliarden Euro veranschlagt, wobei die jährlichen Mittel jeweils vom Europäischen Parlament und dem Rat in den Grenzen des mehrjährigen Finanzrahmens bewilligt werden (vgl. Art. 5 Abs. 2 der Verordnung [EU] Nr. 515/2014). Im Jahr 2016 wird die Europäische Kommission die Funktionsweise des mehrjährigen Finanzrahmens 2014–2020 überprüfen und dabei der jeweiligen Wirtschaftslage und den aktuellen makroökonomischen Projektionen in vollem Umfang Rechnung tragen. Vor dem Hintergrund der anhaltenden Migrationskrise ist es nicht auszuschliessen, dass die Finanzausstattung des Fonds im Rahmen dieser Überprüfung erhöht wird. Auch sind die Finanzbeiträge der assoziierten Staaten in den 2,760 Milliarden Euro nicht enthalten. Dies hat zur Folge, dass die Finanzausstattung des Fonds höher ausfallen und den in Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 bezifferten Betrag übersteigen wird.

Die finanzielle Beteiligung der Schweiz am Fonds ist in Artikel 10 sowie im Anhang der Zusatzvereinbarung geregelt. Die Berechnung der Jahresbeiträge der Schweiz beruht auf dem in Artikel 11 Absatz 3 des SAA vorgesehenen Schengen-Schlüssel. Für dessen Festlegung wird der Anteil des jährlichen BIP der Schweiz an der Gesamtsumme der BIP aller am Fonds teilnehmenden Staaten bestimmt (beteiligte EU-Mitgliedstaaten plus assoziierte Staaten). Anschliessend wird dieser Index auf die jährliche Referenzsumme angewendet, die der Summe aller Mittel entspricht, welche den teilnehmenden Staaten für das betreffende Jahr insgesamt zugewiesen werden.

Die definitiven Kosten der Beteiligung der Schweiz am Fonds können zum jetzigen Zeitpunkt nicht endgültig beziffert werden. Es kann jedoch von einem Schätzwert in der Höhe von ca. 123,165 Millionen Franken (117,3 Millionen Euro) für die Gesamtlaufzeit des Fonds ausgegangen werden. Über die sieben Jahre Laufzeit des Fonds würde dies eine Jahresbeteiligung der Schweiz in der Höhe von ca. 17,6 Millionen Franken (16,75 Millionen Euro) bedeuten.

Das EJPD hat im Voranschlag 2016 sowie im Finanzplan 2017–2019 insgesamt 73 Millionen Franken für den Fonds eingestellt. Aufgrund der verspäteten Beteiligung der Schweiz am Fonds fällt die erste Zahlung voraussichtlich erst im Jahr 2019 an, dies dann rückwirkend bis 2014. Sobald die definitiven Kosten und der Zeitpunkt der ersten Zahlung feststehen, werden die Beiträge im Finanzplan im Rahmen des ordentlichen Budgetprozesses angepasst.

5.1.2 Beginn der Schweizer Zahlungen an den Fonds

Wie unter Ziffer 4.2 festgehalten, ist die Europäische Kommission der Ansicht, dass das SAA es der EU nicht erlaube, die Zusatzvereinbarung zu paraphieren, solange die assoziierten Staaten die der Vereinbarung zugrunde liegende Verordnung (EU) Nr. 515/2014 noch nicht definitiv übernommen haben. Da die Zusatzvereinbarung anschliessend ebenfalls durch die Bundesversammlung genehmigt werden muss, kann sich die Schweiz voraussichtlich erst ab Anfang 2019, rückwirkend ab 2014, am Fonds beteiligen.

5.1.3 Der Schweiz zugewiesene Mittel

Wie beim Aussengrenzenfonds wird die Schweiz auch Gelder aus dem Fonds ISF-Grenze erhalten. Gemäss Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 weist die EU der Schweiz insgesamt knapp 20 Millionen Franken (19 Millionen Euro) aus dem neuen Fonds zu. Diese Gelder dienen der Finanzierung von Massnahmen und Projekten auf nationaler, länderübergreifender oder gemeinschaftlicher Ebene bis zu einer Höhe von höchstens 75 Prozent der jeweiligen Gesamtkosten (Kofinanzierung), bzw. 90 Prozent bei spezifischen Massnahmen. Um diese Zuweisungen zu erhalten, muss die Schweiz die Umsetzung von nationalen Massnahmen belegen. Es besteht auch die Möglichkeit, dass Massnahmen von Kantonen und allenfalls von Privaten durchgeführt werden.

Um diese Gelder zugewiesen zu erhalten, muss die Schweiz der Europäischen Kommission bis zum 15. Februar des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres den Bericht über die Durchführung der nationalen Programme, die Rechnungslegung über die geleisteten Zahlungen sowie eine Übersicht über die endgültigen Prüfberichte und die durchgeführten Kontrollen vorlegen. Die Übermittlung dieser Unterlagen dient als Antrag auf Zahlung der jährlich zugewiesenen Mittel (Art. 15 Abs. 1 der Zusatzvereinbarung). Diese Zuweisungen an die Schweiz aus dem ISF-Grenze sind gesichert, sofern das nationale Programm von der Europäischen Kommission vor dem 31. Dezember 2020 genehmigt wird. Dies sollte auch bei einer Teilnahme am Fonds erst ab 2019 ohne Weiteres möglich sein.

Ob die Schweiz darüber hinaus weitere Zuweisungen erhalten wird, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht gesagt werden.

5.1.4 Programmplanung

Im Rahmen des Fonds wird ein nationales Programm für den Zeitraum 2014–2020 erstellt, das die geplante Verwendung der zugewiesenen Gelder aus dem Fonds festhält. Die Zuweisungen, welche die Schengen-Staaten aus dem Fonds erhalten werden, sind projektgebunden. Demnach ist die Durchführung nationaler Projekte, die den Zielvorgaben des Fonds entsprechen müssen, Voraussetzung für den Erhalt dieser Gelder. Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 legt fest, dass die Mitgliedstaaten bzw. die assoziierten Staaten aus den Zuweisungen einen Mindestanteil für bestimmte Bereiche aufwenden sollen. Von dieser Vorgabe kann allerdings abgewichen werden, sofern dafür eine stichhaltige Begründung vorliegt.

Alle Projekte sind von den Schengen-Staaten vorzufinanzieren. Die Europäische Kommission wird aufgrund der jährlichen Zahlungsanträge die von den Schengen-Staaten getätigten Ausgaben anteilmässig rückerstatten. Bei dieser finanziellen Unterstützung aus dem Fonds handelt es sich um eine Kofinanzierung, was zur Folge hat, dass der jeweilige Schengen-Staat stets einen gewissen Anteil der anfallenden Projektkosten selbst zu tragen hat. Grundsätzlich beträgt die Förderquote aus dem Fonds höchstens 75 Prozent der förderfähigen Gesamtausgaben eines Projekts. Im Falle spezifischer Massnahmen oder strategischer Prioritäten im Sinne der spezifischen Verordnungen kann sie jedoch bis auf 90 Prozent erhöht werden.

Am 4. November 2013 führte die Schweiz im Rahmen des bilateralen Politikdialogs einen Austausch mit der Europäischen Kommission über die von ihr geplante Verwendung der zugewiesenen Mittel. So sollen neben den nationalen auch europäische strategische Prioritäten in die Programmplanung aufgenommen werden. Für die Schweiz stehen mit Blick auf die Verwendung der Fondsgelder Projekte im Rahmen der Umsetzung der Strategie der integrierten Grenzverwaltung im Vordergrund. Daneben sollen unter anderem die Umsetzung und Weiterentwicklung des Visainformationssystems (VIS), die konsularische Zusammenarbeit sowie der Betrieb des Schengen-Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) bei der Programmplanung berücksichtigt werden. Im Weiteren sollen auch Entwicklungen im Bereich der Grenzkontrollen an den Flughäfen mit den Fondsgeldern unterstützt werden. Sobald der Zeitpunkt der Teilnahme der Schweiz am Fonds bekannt ist, werden die Programmschwerpunkte nochmals überprüft.

Da für die Schweiz voraussichtlich knapp 19 Millionen Euro Mittelzuweisungen aus dem Fonds bereitgestellt sind, muss unter Berücksichtigung einer Förderquote von maximal 75 bzw. 90 Prozent von einer Projektsumme von ca. 21–26 Millionen Euro ausgegangen werden, damit die Schweiz die für sie vorgesehenen Fördermittel auch vollumfänglich geltend machen kann.

Die Vereinnahmung dieser Gelder erfolgt gestützt auf ein von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und dem SEM gemeinsam erarbeitetes Konzept. Dieses sieht insbesondere vor, dass diese Gelder zugunsten des Bundes vereinnahmt werden, sofern der Bund für die Finanzierung der Projekte aufkommt.

Über die definitive Projektauswahl wird entschieden, sobald die Zusatzvereinbarung in Kraft ist bzw. angewendet wird und die Europäische Kommission das nationale Programm genehmigt hat.

5.1.5 Verwaltungs- und Kontrollsystem

Die Durchführung des Fonds erfordert es, dass jeder einzelne Staat für die Verwaltung der zugewiesenen Mittel ein Verwaltungs- und Kontrollsystem einrichtet. Dieses besteht aus einer zuständigen Behörde, einer Prüfbehörde, einer benennenden Behörde und einer beauftragten Behörde, wobei Letztere nicht zwingend vorgesehen sein muss.

Die zuständige Behörde ist für die ordnungsgemässe Verwaltung und Kontrolle des nationalen Programms sowie für die gesamte Kommunikation mit der Europäischen Kommission verantwortlich.

Die Prüfbehörde stellt fest, ob das bestehende Verwaltungs- und Kontrollsystem wirksam funktioniert. Dabei überprüft sie die von der zuständigen Behörde bereits durchgeführten Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen.

Die benennende Behörde erteilt der zuständigen Behörde die notwendige Benennung und stellt dabei sicher, dass diese in der Lage ist, die Fondsumsetzung ordnungsgemäss durchzuführen.

Die beauftragte Behörde, welche nicht zwingend vorgesehen sein muss, kann bestimmte Aufgaben der zuständigen Behörde unter deren Verantwortung ausführen.

In der Schweiz werden die folgenden drei Behörden benannt:

1. Das SEM (Sektion Europa) übernimmt die Rolle der zuständigen Behörde;
2. die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) übernimmt die Aufgabe der Prüfbehörde;
3. das Generalsekretariat des EJPD nimmt die Aufgabe der benennenden Behörde wahr und ist für die Benennung der zuständigen Behörde verantwortlich.

Angesichts der Komplexität der Durchführung des Fonds und der möglichen Risiken, die mit der Verwaltung der Gelder verbunden sind, muss die Unabhängigkeit dieser Behörden gewährleistet sein.

Die Schweiz wird die Europäische Kommission nach der Genehmigung ihres nationalen Programms über die förmliche Benennung der zuständigen Behörde informieren (Art. 13 der Zusatzvereinbarung).

5.1.6 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund

Die Schweiz wird sich über die sieben Jahre Laufzeit des ISF-Grenze schätzungsweise mit durchschnittlich 17,6 Millionen Franken (16,75 Millionen Euro) pro Jahr am Fonds beteiligen. Das EJPD hat hierfür im Voranschlag 2016 sowie im Finanzplan 2017–2019 insgesamt 73 Millionen Franken für den Fonds eingestellt. Sobald die definitiven Kosten und der Zeitpunkt der ersten Zahlung feststehen, werden die Beiträge im Finanzplan im Rahmen des ordentlichen Budgetprozesses angepasst.

Die Schweiz wird über die Gesamtlaufrzeit des Fonds zudem insgesamt knapp 20 Millionen Franken (19 Millionen Euro) für die Durchführung von nationalen Massnahmen erhalten. Diese Zuweisungen sind jedoch mit der Bedingung verknüpft, dass die Schweiz die Umsetzung von nationalen Massnahmen belegen kann.

Bezüglich Personalaufwand für die Verwaltung des ISF-Grenze ist zum jetzigen Zeitpunkt damit zu rechnen, dass er jenem für die Verwaltung des Aussengrenzenfonds entsprechen wird. Deshalb wird von einer Schätzung in der Höhe von 200 Stellenprozent ausgegangen.

Die Europäische Kommission kann den teilnehmenden Staaten jährlich einen Betrag für technische Unterstützungsleistungen ausrichten, der im Verhältnis zu den zugewiesenen Mitteln berechnet wird. Er dient der Finanzierung von vorbereitenden Massnahmen und von Massnahmen zur Verwaltung und Überwachung sowie zum Ausbau der Verwaltungskapazität für die Durchführung des Fonds. Die Unterstützungsleistung darf im Zeitraum 2014–2020 fünf Prozent des dem jeweiligen Schengen-Staat insgesamt zugewiesenen Betrags zuzüglich 500 000 EUR nicht übersteigen (Art. 16 Verordnung [EU] Nr. 515/2014). Damit dürfte die technische Unterstützungsleistung für die Schweiz maximal 1,4 Millionen Euro betragen. Unter diesem Gesichtspunkt können die Kosten, die den nationalen Behörden im Bereich Infrastruktur und Personal entstehen, zumindest teilweise gedeckt werden.

Der allfällige Bedarf, bestimmte Strukturen des SEM (zuständige Behörde), der EFK (Prüfbehörde) oder des Generalsekretariats des EJPD (benennende Behörde) anzupassen bzw. die Zahl der für die Verwaltung des Fonds gewährten Stellen zu erhöhen, wird im Rahmen des tatsächlichen Aufbaus des Verwaltungs- und Kontrollsystems und der Genehmigung dieses Systems durch die Europäische Kommission bestimmt. Dies führt dazu, dass während der Durchführung des Fonds regelmässig überprüft werden muss, ob die zur Verfügung gestellten Ressourcen angemessen sind.

5.2 Auswirkungen auf die Kantone

Die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 ist für die Kantone weder mit zusätzlichen Ausgaben noch mit personellen Auswirkungen verbunden.

6 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012¹⁶ zur Legislaturplanung 2011–2015 und im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012¹⁷ über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht

Die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 ist mit dem internationalen Recht vereinbar.

¹⁶ Ziele 9 und 15; BBl 2012 550, 561.

¹⁷ Art. 16, BBl 2012 627

7.2 Verfassungsmässigkeit

Die verfassungsmässige Grundlage des Bundesbeschlusses betreffend die Genehmigung der Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 findet sich in Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV)¹⁸, wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Dies hat zur Folge, dass der Bund mit dem Ausland völkerrechtliche Verträge abschliessen kann. Die Übernahme der vorliegenden Verordnung zum Fonds erfolgt im Rahmen eines Notenaustauschs, der für die Schweiz einen völkerrechtlichen Vertrag darstellt.

Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 7a Abs. 1 des RVOG). Im vorliegenden Fall fehlt es an einer gesetzlichen Ermächtigung für den Bundesrat zum Abschluss des Vertrags.

7.3 Erlassform

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Nach Artikel 22 Absatz 4 ParlG sind unter rechtsetzenden Normen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssten.

Der vorliegende völkerrechtliche Vertrag (Notenaustausch betreffend die Übernahme der Verordnung [EU] Nr. 515/2014) beinhaltet unter anderem Bestimmungen zur finanziellen Beteiligung der Schweiz am Fonds sowie zur Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen, die von den Europäischen Organen zusammen mit den nationalen Kontrollorganen in der Schweiz durchgeführt werden. Es handelt sich somit um wichtige rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe c (Kontrollen; Interventionsmechanismus und Aufbau der innerstaatlichen Finanzkontrolle) und Buchstabe e (Finanzierung) BV.

Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Notenaustauschs ist deshalb dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu unterstellen.

7.4 Umsetzung ins nationale Recht

Die Verordnung (EU) Nr. 515/2014 ist ein detailliert ausgestalteter Rechtsakt des Europäischen Parlaments und des Rates, der mit keiner Regelung des nationalen Rechts in Widerspruch steht. Er bedarf daher keiner Umsetzung im nationalen Recht. Aller-

¹⁸ SR 101

