



6. Dezember 2013

---

**Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EU-ROSUR-Verordnung)**

Erläuternder Bericht für die Vernehmlassung

---

# Erläuternder Bericht EUROSUR Verordnung

## Inhaltsverzeichnis

1	Grundzüge der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR).....	3
2	Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1052.....	3
2.1	Ausgangslage.....	3
2.2	Verlauf der Verhandlungen.....	5
2.3	Abschlusskompetenz.....	5
3	Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen der EUROSUR-Verordnung.....	6
3.1	Erwägungsgründe .....	6
3.2	Allgemeine Bestimmungen .....	6
3.3	Rahmen.....	7
3.3.1	Kapitel I Komponenten.....	7
3.3.2	Kapitel II Lagebewusstsein.....	8
3.4	Besondere und Schlussbestimmungen.....	9
3.5	Anhang.....	11
4	Umsetzungsbedarf.....	11
5	Finanzielle und personelle Auswirkungen.....	12
5.1	Auswirkungen auf den Bund .....	12
5.2	Auswirkungen auf die Kantone .....	12
	Bei den Kantonen entstehen keine finanziellen und personellen Auswirkungen.....	12
5.3	Andere Auswirkungen.....	12
6	Rechtliche Aspekte .....	12
6.1	Verfassungs- und Gesetzmässigkeit.....	12
6.2	Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen .....	13

### **1 Grundzüge der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR)**

Dieser erläuternde Bericht bezieht sich auf die Genehmigung und Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (nachfolgend: EUROSUR-Verordnung)<sup>1</sup>.

Bei der EUROSUR-Verordnung (EUROSUR = European Border Surveillance System) handelt es sich um eine Schengen-Weiterentwicklung im Bereich der Aussengrenzüberwachung. Die Verordnung errichtet ein System für den gemeinsamen Informationsaustausch und Zusammenarbeit zwischen den Schengen-Staaten und der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Schengen-Staaten der Europäischen Union (FRONTEX). Unter anderem soll die Reaktionsfähigkeit der Schengen-Staaten an den Aussengrenzen des Schengen-Raums erhöht werden. Dabei hat der Informationsaustausch mit Hilfe von Lagebildern zu erfolgen. Die Lagebilder dienen dem Austausch von Informationen über Vorfälle und Sachobjekte, zum Beispiel im Hinblick auf das Aufspüren und Verfolgen von Schiffen. Hierzu werden Informationen aus unterschiedlichen Quellen der Überwachung der Aussengrenzen zusammengeführt, auch unter Einsatz von Spitzentechnologie. Die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit Drittstaaten ist ebenfalls vorgesehen. Der Austausch von personenbezogenen Daten bleibt eine Ausnahme und unterliegt den europäischen und nationalen Datenschutzvorschriften.

### **2 Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1052**

#### **2.1 Ausgangslage**

Als Begründung für die Ausarbeitung der EUROSUR-Verordnung verweist die Europäische Kommission auf das Bedürfnis nach einer zentralen Koordination der unterschiedlichen Verfahren und Zuständigkeiten bei der Aussengrenzüberwachung in den einzelnen Schengen-Staaten. Dabei sollen unter anderem parallele Überwachungs- und Kontrollverfahren vermieden werden, die wegen einer mangelhaften Zusammenarbeit oder fehlendem Informationsaustausch der betroffenen Behörden untereinander entstehen können.

Bisher gestalten die Schengen-Staaten die Überwachung ihrer Aussengrenzen individuell und unabhängig und nach Bedarf mit Unterstützung von FRONTEX. In den einzelnen Schengen-Staaten ihrerseits sind meistens zwei oder mehrere Behörden mit der Grenzüberwachung beauftragt. In der Schweiz sind dies, neben den zuständigen kantonalen Behörden, das Finanzdepartement und das Justiz- und Polizeidepartement. Im europäischen Kontext führt dies dazu, dass eine fast unüberschaubare Anzahl von Behörden mit der Überwachung der Aussengrenzen beschäftigt ist. EUROSUR koordiniert die Anstrengungen im Bereich der Aussengrenzüberwachung und steigert damit deren Effizienz. Dadurch soll es weniger illegale Einwanderung in den Schengen-Raum, weniger Todesfälle auf hoher See und weniger grenzüberschreitende Kriminalität geben. Letztlich führt EUROSUR deshalb zu einem Sicherheitsgewinn innerhalb der Schengen-Staaten.

Mit der Umsetzung von EUROSUR erfolgt auf operationeller Ebene der Austausch von Informationen nahezu in Echtzeit über das europäische Kommunikationsnetzwerk. Der Austausch von Informationen erfolgt zwischen FRONTEX und den einzelnen Schengen-Staaten sowie zwischen den einzelnen Schengen-Staaten untereinander. Mit Hilfe eines Kommunika-

---

<sup>1</sup> Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR), in der Fassung gemäss ABl. L XXX vom XXXXX, S. XL 295 vom 6.11.2013, S. 11.

## Erläuternder Bericht EUROSUR Verordnung

tionssystemen werden die verschiedenen Grenzüberwachungsbehörden untereinander vernetzt. Lagebilder werden nach einheitlichen Kriterien erstellt und ausgetauscht. Zudem ermöglicht die EUROSUR-Verordnung unter bestimmten Voraussetzungen den Informationsaustausch mit benachbarten Drittstaaten. Das EUROSUR-Kommunikationsnetz wird das erste europäische Netzwerk sein, das einen sicheren Austausch von vertraulichen und sensiblen Informationen ermöglicht. Auf Seiten von FRONTEX ist darunter der Austausch von Schiffsidentifikationsnummern zu verstehen. Auf Seiten der Schengen-Staaten hat der Austausch von Personendaten im Einklang mit den jeweiligen nationalen Datenschutzbestimmungen und den in Artikel 11c der FRONTEX-Verordnung<sup>2</sup> festgelegten datenschutzrechtlichen Prinzipien für die Bearbeitung personenbezogener Daten zu erfolgen. Die FRONTEX-Verordnung ist Teil des bereits von der Schweiz übernommenen Schengen-Besitzstands<sup>3</sup>.

FRONTEX erstellt und betreibt das Kommunikationsnetzwerk und weitere Komponenten des EUROSUR-Systems, wie z.B. das europäische Lagebild und das gemeinsame Informationsbild des Grenzvorgereichs. Die einzelnen Schengen-Staaten errichten ihrerseits ein nationales Netzwerk, das die Überwachung ihres Teils der Schengener Aussengrenze sicherstellt. Die nationalen Netzwerke umfassen eine Reihe von einzelstaatlichen Behörden wie Grenzschutz, Polizei, Küstenwache und Marine, die an der Aussengrenzüberwachung beteiligt sind. Die Kommunikation zwischen den einzelstaatlichen Netzwerken und FRONTEX erfolgt über die nationalen Koordinierungszentren.

Der Informationsaustausch im Rahmen von EUROSUR erfolgt in Form von so genannten „Lagebildern“. Die Lagebilder werden sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene erstellt und zwischen den nationalen Koordinierungszentren und FRONTEX ausgetauscht. Ausgestaltung und Umfang der jeweiligen Lagebilder sind in der EUROSUR-Verordnung geregelt. Die EUROSUR-Verordnung sieht weiter vor, dass FRONTEX bei der Informationsgewinnung zur Erstellung der Lagebilder für die Aussengrenzüberwachung möglichst eng mit anderen EU-Behörden und Stellen zusammenarbeitet, im Speziellen mit dem EU-Satellitenzentrum, der Europäischen Fischereiaufsichtsagentur, der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs bei der Erbringung der Dienstleistungen für die gemeinsame Anwendung von Überwachungsinstrumenten sowie Europol.

Artikel 24 regelt den Zeitpunkt des Inkrafttretens und den Anwendungszeitpunkt der EUROSUR-Verordnung. Dieser sieht eine Anwendung der Verordnung ab dem 2. Dezember 2013 für einen Grossteil der Schengen-Staaten mit See- und Landaussengrenzen<sup>4</sup> vor. In allen anderen Schengen-Staaten (also auch in der Schweiz) soll das EUROSUR-Netzwerk ab dem 1. Dezember 2014 in Betrieb genommen werden.

Für die Schweiz bedeutet die Übernahme der EUROSUR-Verordnung, dass sie mittels ein noch zu schaffendes nationales Koordinierungszentrum an das EUROSUR-Netzwerk angeschlossen wird. Sie wird über dieses Netzwerk Informationen zum europäischen Lagebild und zum Lagebild des Grenzvorgereichs erhalten. Das auf der Grundlage der EUROSUR-Verordnung zu errichtende nationale Koordinierungszentrum, welches den Zugangspunkt zum EUROSUR-Netzwerk bildet, soll durch das Grenzwachtkorps (GWK) betrieben werden. Dies rechtfertigt sich aufgrund des engen Bezugs zur FRONTEX-Agentur, deren nationale Kontaktstelle ebenfalls im GWK angesiedelt ist. Die EUROSUR-Verordnung betrifft die Überwachung der Land- und Seeaussengrenzen des Schengen-Raums. Da die Schweiz weder über Land- noch Seeaussengrenzen im Sinne der EUROSUR-Verordnung verfügt, ist sie nicht verpflichtet, Daten auf der Grundlage der EUROSUR-Verordnung an FRONTEX zu liefern oder nationale Lagebilder zu erstellen. Die Schweiz wird lediglich Daten erhalten. Zu-

---

<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, ABl. L 349 vom 25.11.2004, S. 1; geändert durch Verordnung (EG) Nr. 863/2007, ABl. L 199 vom 31.07.2007, S. 30.

<sup>3</sup> SR **0.362.380.018**

<sup>4</sup> Bulgarien, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Ungarn und Zypern

## Erläuternder Bericht EUROSUR Verordnung

dem kann die Schweiz über das nationale Koordinierungszentrum bei Bedarf Daten zur Aus-sengrenzüberwachung mit den Nachbarstaaten austauschen. Beispielsweise sind Daten zur Aussengrenzüberwachung, die von unseren südlichen Nachbarstaaten erhoben werden, eventuell für die Schweiz im Rahmen der Beurteilung der nationalen Migrationslage von Interesse.

### 2.2 Verlauf der Verhandlungen

Im Jahr 2008 nahm die EU-Kommission eine Mitteilung an, in der die Schaffung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems geprüft und ein Fahrplan für die Entwicklung, Prüfung und Umsetzung des Systems dargelegt wurde. Die Kommission legte den entsprechenden Legislativvorschlag im Dezember 2011 als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands vor. Die Beratungen über den Verordnungstext wurden von den Mitgliedstaaten der EU in den letzten eineinhalb Jahren in der zuständigen Arbeitsgruppe des Rates der EU (Ratsarbeitsgruppe Grenze) sowie im Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (Comité des représentants permanents COREPER) in Brüssel geführt. Die Schweiz konnte ihren Standpunkt in Ausübung ihres Mitspracherechts, welches die EU den assoziierten Staaten im Rahmen der Schengener-Zusammenarbeit einräumt, geltend machen.

Anschliessend stimmten die zuständigen Organe der EU formell über den Verordnungstext ab. Die EUROSUR-Verordnung wurde am 22. Oktober 2013 verabschiedet und der Schweiz am 12. November 2013 als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands zur Übernahme notifiziert. Die Verordnung wurde am 6. November 2013 im Amtsblatt der EU (ABl.) publiziert und ist am 26. November 2013 (20 Tage nach ihrer Veröffentlichung im ABl.) in der EU in Kraft getreten.

Im Rahmen des Schengen-Assoziierungsabkommens (SAA)<sup>5</sup> hat sich die Schweiz gegenüber der EU grundsätzlich zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet (Art. 2 Abs. 3 und Art. 7 SAA). Die Übernahme eines neuen Rechtsakts erfolgt dabei im Rahmen eines besonderen Verfahrens, welches die Notifikation der Weiterentwicklung durch die EU-Organe und die Übermittlung einer Antwortnote seitens der Schweiz umfasst. Die zu übernehmende EU-Verordnung stellt die 152. Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands dar.

### 2.3 Abschlusskompetenz

Die Notifikation des Rechtsakts durch die EU und die Antwortnote der Schweiz ergeben einen Notenaustausch, der aus schweizerischer Sicht einen völkerrechtlichen Vertrag darstellt. Die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge obliegt grundsätzlich der Bundesversammlung (Art. 166 Abs. 2 BV<sup>6</sup>). Der Bundesrat kann völkerrechtliche Verträge jedoch selbständig abschliessen, soweit er durch ein Bundesgesetz oder durch einen von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag dazu ermächtigt ist oder wenn es sich um einen Vertrag mit beschränkter Tragweite handelt (Art. 166 Abs. 2 BV, Art. 24 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes [ParlG]<sup>7</sup>, Art. 7a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes [RVOG]<sup>8</sup>). Im vorliegenden Fall fehlt es an einer besonderen gesetzlichen oder vertraglichen Ermächtigung des Bundesrats zum Vertragsabschluss, und es handelt sich auch nicht um einen Vertrag mit beschränkter Tragweite. Vielmehr enthält der Vertrag verschiedene wichtige rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Art. 164 Abs. 1 Bst. e und g BV. Unter anderem wird die Schweiz dazu verpflichtet, ein nationales Koordinierungszentrum zu errichten. Zudem wird sie verpflichtet, sich an ein europäisches Kommunikationsnetz anzuschliessen,

---

<sup>5</sup> Abkommen 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 (SR 0.362.31)

<sup>6</sup> SR 101

<sup>7</sup> SR 171.10

<sup>8</sup> SR 172.010

## **Erläuternder Bericht EUROSUR Verordnung**

über das sensible und vertrauliche Informationen ausgetauscht werden. Über dieses Netz könnten bspw. in Ausnahmefällen auch besonders schützenswerte Personendaten im Sinne von Artikel 3 Buchstabe c des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG)<sup>9</sup> ausgetauscht werden. Darüber hinaus ermöglicht der Vertrag den Informationsaustausch mit benachbarten Drittstaaten. Demzufolge ist die Bundesversammlung für die Genehmigung dieses völkerrechtlichen Vertrags zuständig und die Übernahme der EUROSUR-Verordnung ist dem fakultativen Referendum zu unterstellen (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3BV).

Unter den gegebenen Umständen hat die Schweiz maximal zwei Jahre Zeit ab deren Notifikation durch die EU, um die EUROSUR-Verordnung zu übernehmen und in ihr innerstaatliches Recht umzusetzen (Art. 7 Abs. 2 Bst. b SAA). Das in Artikel 24 Absatz 3 der EUROSUR-Verordnung für die Schweiz vorgesehene Datum für die Inbetriebnahme des EUROSUR-Koordinierungszentrums ist der 1. Dezember 2014 (Inkraftsetzungsdatum für die Schengen-Staaten ohne Land- und Seeaussengrenzen). Dieses Datum liegt vor dem durch das SAA vorgegebene Datum für den Abschluss des innerstaatlichen Genehmigungsverfahrens. Um eine möglichst gleichzeitige Umsetzung der EUROSUR-Verordnung durch alle Schengen-Staaten sicherzustellen, soll wenn möglich die durch die EUROSUR-Verordnung gesetzte Frist für die Inkraftsetzung der EUROSUR-Verordnung in den Schengen-Staaten ohne Land- und Seeaussengrenzen (1. Dez. 2014) eingehalten werden, wobei die zweijährige Frist zur Übernahme und Umsetzung der EUROSUR-Verordnung vorbehalten bleibt (Art. 7 Abs. 2 Bst. b SAA).

### **3 Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen der EUROSUR-Verordnung**

#### **3.1 Erwägungsgründe**

Die Erwägungsgründe sollen die wichtigsten Bestimmungen des rechtlich verpflichtenden Teils der Verordnung kurz und prägnant begründen, ohne deren Wortlaut wiederzugeben. Sie dürfen keine Bestimmungen mit normativem Inhalt und auch keine politischen Willensbekundungen enthalten. Die drei Ziele der EUROSUR-Verordnung sind denn auch hier ausgeführt. Diese sind die Bekämpfung von illegaler Migration und grenzüberschreitender Kriminalität sowie das Bestreben, einen Beitrag zur Gewährleistung des Schutzes und der Rettung des Lebens von Migranten zu leisten.

Die Agentur soll unter anderem die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch mit anderen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, wie der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs und dem Satellitenzentrum der Europäischen Union, verbessern. Synergien werden genutzt, indem auf bereits bestehende Informationen, Anlagen und Systeme, die auf europäischer Ebene zur Verfügung stehen, wie z.B. das Europäische Erdbeobachtungsprogramm, zurückgegriffen wird.

Die bereits bestehende Zusammenarbeit der FRONTEX-Agentur mit verschiedenen Stellen und Behörden der EU soll optimiert werden. Die EUROSUR-Verordnung wird als Teil des europäischen Modells zur integrierten Grenzverwaltung an den Aussengrenzen und der Strategie der inneren Sicherheit der Europäischen Union bezeichnet. In den Erwägungsgründen 19-24 wird zudem festgehalten, dass die EUROSUR-Verordnung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstandes darstellt.

#### **3.2 Allgemeine Bestimmungen**

In Artikel 1 und Artikel 2 sind der Gegenstand und der Anwendungsbereich der EUROSUR-Verordnung geregelt. Als Gegenstand wird ein gemeinsamer Rahmen für den Informations-

---

<sup>9</sup> SR 235.1

## Erläuternder Bericht EUROSUR Verordnung

austausch zwischen den Schengen-Staaten und der Agentur genannt. Ziel der EUROSUR-Verordnung ist die Erhöhung der Reaktionsfähigkeit der Grenzüberwachungsbehörden der Schengen-Staaten an den Aussengrenzen. Deshalb werden sie bei ihren Bemühungen, sich ein umfassendes Bild über die Lage an ihren Aussengrenzen zu verschaffen, unterstützt. Die Aufdeckung, Bekämpfung und Prävention von illegaler Migration und grenzüberschreitender Kriminalität wie Menschenhandel und Drogenschmuggel stehen dabei im Vordergrund. EUROSUR leistet zudem einen Beitrag zum Schutz und Rettung von migrationswilligen Personen in Not.

Der Anwendungsbereich der EUROSUR-Verordnung beschränkt sich auf die Überwachung der Land- und Seeaussengrenzen der Schengen-Staaten. Das bedeutet, dass die Schweiz von der EUROSUR-Verordnung nur im beschränkten Masse betroffen ist, da sie nicht über eine Aussengrenze im Sinne der EUROSUR-Verordnung verfügt.

Als Kann-Bestimmung auf freiwilliger Basis ist die Anwendung der Verordnung auch auf die Luftaussengrenzen der Schengen-Staaten möglich. Eine freiwillige Lieferung von Informationen zur Luftaussengrenzüberwachung ist nach Ansicht der Schweiz nur dort verhältnismässig, wo bereits Informationen zur Land- und Seeaussengrenzüberwachung gesammelt und geliefert werden müssen. Deshalb wird die Schweiz darauf verzichten, freiwillig Informationen zur Luftaussengrenzüberwachung im Rahmen von EUROSUR zu liefern.

In Artikel 3 werden die einzelnen zentralen Begriffe der Verordnung erläutert.

### 3.3 Rahmen

#### 3.3.1 Kapitel I Komponenten

Die Artikel 4 bis Artikel 7 regeln die einzelnen Komponenten, die für die Errichtung und den Betrieb des EUROSUR-Netzwerks erforderlich sind. Dabei wird in Artikel 4 Absatz 1 festgehalten, dass der Informationsaustausch unter Berücksichtigung der bestehenden Mechanismen für Informationsaustausch und Zusammenarbeit zu erfolgen hat. EUROSUR will also grundsätzlich nicht neue Mechanismen zur Aussengrenzüberwachung erschaffen, sondern bereits bestehende Mechanismen koordinieren.

Die Errichtung des nationalen Koordinierungszentrums, als zentraler Bestandteil des Netzwerks, wird in Artikel 5 geregelt. Jeder Schengen-Staat hat ein solches Zentrum zu errichten, welches die einzige Kontaktstelle für den Informationsaustausch mit der FRONTEX-Agentur und mit den anderen nationalen Koordinierungszentren sein soll. Das auf der Grundlage der EUROSUR-Verordnung zu errichtende nationale Koordinierungszentrum, welches den Zugangspunkt zum EUROSUR-Netzwerk bildet, soll im Grenzwachtkorps (GWK) angesiedelt werden.

Da die Schweiz nicht über eine Aussengrenzabschnitt im Sinne der EUROSUR-Verordnung verfügt, koordiniert das nationale Koordinierungszentrum keine Zusammenarbeit der nationalen Behörden bei der Aussengrenzüberwachung. Das bedeutet, dass das nationale Koordinierungszentrum weder Lagebilder erstellen noch den zeitnahen Informationsaustausch oder die Zusammenarbeit der für die Aussengrenzüberwachung zuständigen Behörden gewährleisten muss.

Das nationale Koordinierungszentrum der Schweiz nimmt folglich eine beobachtende Rolle bei der Aussengrenzüberwachung der Schengen-Staaten ein. Es wird Informationen (europäisches Lagebild und das gemeinsame Informationsbild des Grenzvorbereiches) erhalten. Diese Informationen sind unter anderem hilfreich für die Beurteilung von Massnahmen im Rahmen der nationalen Grenzüberwachung.

Artikel 6 enthält Bestimmungen zum Umfang der Verpflichtungen von FRONTEX im Rahmen von EUROSUR. Dabei ist entscheidend, dass die Agentur sowohl für die Errichtung als auch

## **Erläuternder Bericht EUROSUR Verordnung**

für die Betreuung des EUROSUR-Kommunikationsnetzes verantwortlich ist. Zudem koordiniert sie die gemeinsame Anwendung der Überwachungsinstrumente.

Artikel 7 regelt die Zuständigkeiten und Aufgaben, die das Kommunikationsnetz betreffen. Insbesondere wird der Informationsaustausch geregelt. Dabei können sowohl sensible als auch vertrauliche Informationen in gesicherter Weise und echtzeitnah ausgetauscht werden. In Absatz 2 wird FRONTEX verpflichtet, für die Interoperabilität des Kommunikationsnetzwerks mit allen anderen einschlägigen von der Agentur verwalteten Kommunikations- und Informationssysteme zu sorgen.

### **3.3.2 Kapitel II Lagebewusstsein**

Die Artikel 8 bis Artikel 12 regeln den Umfang und die Grundlage der verschiedenen Lage- und Informationsbilder, die auf nationaler und europäischer Ebene nach bestimmten Regeln zu erstellen sind.

In Artikel 8 werden generelle Voraussetzungen für die Erarbeitung der drei verschiedenen Lagebilder (nationales Lagebild, Europäisches Lagebild, gemeinsames Informationsbild des Grenzvorbereichs) geregelt. Die jeweiligen Lagebilder bestehen aus drei Schichten (Ereignisschicht, Einsatzschicht, Analyseschicht), welche ihrerseits nochmals unterteilt werden (Art. 9). Eine dieser Teilschichten betrifft auch die Informationsgewinnung aus Bildmaterial und Geodaten.

Artikel 9 regelt die zu erstellenden nationalen Lagebilder. Da die Schweiz nicht über eine Aussengrenzabschnitte im Sinne der EUROSUR-Verordnung verfügt, wird das nationale Koordinierungszentrum kein nationales Lagebild erstellen und lediglich das europäische Lagebild und das gemeinsame Informationsbild des Grenzvorbereichs zur Information erhalten. Zudem wird hier der direkte Austausch von Informationen aus den Lagebildern zwischen den benachbarten Schengen-Staaten geregelt. Inwiefern die Schweiz entsprechende Informationen ihrer Nachbarstaaten nutzen kann, ist Gegenstand des nationalen Umsetzungsprojekts.

Artikel 10 regelt das europäische Lagebild. Die Informationsquellen für die Erstellung des europäischen Lagebildes sind zahlreich. So fallen namentlich die nationalen Lagebilder, die FRONTEX-Agentur, die europäische Kommission, Delegationen (EU-Botschaften) und Büros der Europäischen Union und sonstige Einrichtungen der Union und internationale Organisationen darunter.

Artikel 11 regelt das gemeinsame Informationsbild des Grenzvorbereichs. Die Verantwortung für die Erstellung dieses Bildes liegt wie für das europäische Lagebild bei FRONTEX. Auch hier werden eine Vielzahl von Informationsquellen wie bspw. die nationalen Koordinierungszentren, FRONTEX und EU-Delegationen (EU-Botschaften) und Büros der Europäischen Union bestimmt.

In Artikel 12 wird FRONTEX mit der Koordinierung der gemeinsamen Anwendung der Überwachungsinstrumente beauftragt. Hier steht die Konstanz und Kosteneffizienz im Vordergrund. Auf Antrag eines Mitgliedstaates liefert die Agentur Informationen beispielsweise über die Beobachtung von Häfen und Küstenabschnitten von Drittstaaten und die Überwachung bestimmter Schiffe oder Seegebiete, Wetterprognosen für Gebiete, in denen Schiffe der Grenzbehörden fahren wollen, bis zur selektiven Beobachtung ausgewiesener Grenzvorbereiche an den Aussengrenzen. Als Datenquellen dienen Schiffsmeldesysteme, Satellitenbilder und Sensoren, die auf Fahrzeugen und Schiffen montiert sind.

Artikel 13 regelt die Verarbeitung personenbezogener Daten in den auf der Grundlage der EUROSUR-Verordnung zu erstellenden Lagebildern. Grundsätzlich stützt sich die Verarbei-



## Erläuternder Bericht EUROSUR Verordnung

tion personenbezogener Daten in den nationalen Lagebildern auf die jeweiligen nationalen Datenschutzvorschriften und auf die datenschutzrechtlichen Regelungen der EU<sup>10</sup>. Die Richtlinie 95/46/EG ist im Bereich Schengen bereits jetzt von der Schweiz anzuwenden (vgl. Anhang B SAA). Im europäischen Lagebild sowie im gemeinsamen Informationsbild des Grenzvorbereichs dürfen nur unter Einhaltung der Vorschriften der FRONTEX-Verordnung personenbezogenen Daten verarbeitet werden. Dabei regelt die EUROSUR-Verordnung eingrenzend, dass personenbezogene Daten, die im europäischen Lagebild und im gemeinsamen Informationsbild des Grenzvorbereichs verarbeitet werden, lediglich Schiffsidentifizierungsnummern betreffen dürfen. Solche Personendaten dürfen im europäischen Lagebild und im gemeinsamen Informationsbild des Grenzvorbereichs zudem ausschliesslich zur Aufspürung, Identifizierung und Verfolgung von Schiffen sowie für die in Artikel 11c Absatz 3 der FRONTEX-Verordnung genannten Zwecke (Übermittlung an Europol oder andere EU-Strafverfolgungsbehörden, Erstellung der Risikoanalyse) verarbeitet werden.. Sie werden innerhalb von sieben Tagen oder, falls mehr Zeit für die Verfolgung eines Schiffes benötigt wird, innerhalb von zwei Monaten nach Eingang der Daten bei FRONTEX automatisch gelöscht. Über das Kommunikationsnetz könnten eventuell in Ausnahmefällen auch besonders schützenswerte Personendaten im Sinne von Artikel 3 Buchstabe c des DSG<sup>11</sup> ausgetauscht werden. Dies findet aber in der Schweiz nur beschränkt Anwendung, da das nationale Koordinierungszentrum keine nationalen Lagebilder erstellt und somit keine personenbezogenen Daten verarbeiten wird.

Artikel 14 bis Artikel 16 regeln die benötigte Reaktionsfähigkeit, um die Ziele der gemeinsamen Aussengrenzüberwachung zu erreichen. Dabei werden einzelne Aussengrenzabschnitte definiert und in Risikostufen eingeteilt. Die anschliessende Reaktion erfolgt entsprechend der Einstufung. Die gemeinsamen Mechanismen für die Reaktion auf diese Risiken sind in Artikel 15 geregelt. Lediglich bei einem hohen Risiko („high impact level“) ist eine mögliche Unterstützung durch FRONTEX auf Ersuchen des betroffenen Schengen-Staates vorgesehen. Die Unterstützung erfolgt, sofern die Bedingungen für die Einleitung von gemeinsamen Aktionen oder Soforteinsätzen gemäss der FRONTEX-Verordnung vorliegen. Diese Verordnung ist Teil des Schengen-Besitzstands, welcher bereits von der Schweiz übernommen wurde.

### 3.4 Besondere und Schlussbestimmungen

Titel III regelt neben den Schlussbestimmungen besondere Bestimmungen. Mit letzteren ist die Regelung der Zusammenarbeit mit verschiedenen Behörden, Dritten (Einrichtungen und sonstige Stellen der EU sowie internationale Organisationen), Irland und dem Vereinigten Königreich sowie mit benachbarten Drittstaaten gemeint.

Artikel 17 sieht die Möglichkeit vor, Aufgaben im Rahmen der Aussengrenzüberwachung an bestimmte Inlandbehörden zu übertragen. Dabei geht es um die Sicherstellung des Lagebewusstseins und der Reaktionsfähigkeit. Darunter fällt beispielsweise die Unterstützung und Planung der nationalen Grenzüberwachungstätigkeiten. Diese Inlandbehörden können folglich Aufgaben übernehmen, die im Kompetenzbereich des nationalen Koordinierungszentrums liegen. Wichtig ist, dass das nationale Koordinierungszentrum entsprechend informiert wird und seine Arbeit dadurch nicht beeinträchtigt wird.

---

<sup>10</sup> 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, ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31; geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1882/2003, ABl. L 284 vom 31.10.2003, S. 1 sowie Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, ABl. L 350 vom 30.12.2008, S. 60.

<sup>11</sup> SR 235.1

## **Erläuternder Bericht EUROSUR Verordnung**

Artikel 18 sieht die Möglichkeit vor, dass die FRONTEX-Agentur mit Dritten zusammenarbeitet. In diesem Kontext sind als „Dritte“ Einrichtungen und sonstige Stellen der EU sowie von internationalen Organisationen gemeint. Unter anderem stützt sich die Zusammenarbeit von FRONTEX mit Europol, dem EU-Satellitenzentrum, der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs, dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen und der Europäischen Fischereiaufsichtsagentur auf diesen Artikel. Weiter wird gestützt auf diese Bestimmung ein Informationsaustausch mit dem Operationszentrum für den Kampf gegen den Drogenhandel im Atlantik (MAOC-N) und dem Koordinationszentrum für die Bekämpfung des Drogenhandels im Mittelmeer (Centre de Coordination pour la lutte antidrogué en Méditerranée CeCLAD-M) ermöglicht.

Die mit „Dritten“ auszutauschenden Informationen fließen in das europäische Lagebild (Art. 10) und das gemeinsame Informationsbild des Grenzvorbereichs (Art. 11) ein. Der Informationsaustausch erfolgt dabei entweder über das EUROSUR-Kommunikationsnetzwerk (Art. 7) oder auch über andere Kommunikationsnetze, die die relevanten Sicherheitskriterien erfüllen. Dieser Informationsaustausch erfolgt unter Beachtung der relevanten Datenschutzerfordernisse.

Artikel 19 regelt die Zusammenarbeit mit Irland und dem Vereinigten Königreich. Diese Zusammenarbeit bedarf einer eigenen Regelung, da die EUROSUR-Verordnung ein Teil des Schengen-Besitzstands und daher nicht auf Irland und das Vereinigte Königreich anwendbar ist. Da aber auch diese beiden EU-Staaten an den im Rahmen von EUROSUR gewonnenen Informationen interessiert sind, wurde eine Regelung ausgehandelt, wonach der Informationsaustausch zwischen diesen Staaten und ihren benachbarten Schengen-Staaten gestützt auf bi- oder multilaterale Abkommen mit diesen beiden Staaten erfolgen kann. Der Abschluss einer solchen Vereinbarung ist der EU-Kommission mitzuteilen. Die Schweiz grenzt nicht an einen Aussengrenzabschnitt der genannten Staaten und wird folglich keine solche Vereinbarung anstreben.

Artikel 20 regelt die Zusammenarbeit mit benachbarten Drittstaaten. Ähnlich wie bei der Zusammenarbeit mit Irland und dem Vereinigten Königreich erfolgt die Zusammenarbeit gestützt auf bi- und multilaterale Vereinbarungen mit diesen Drittstaaten. Vor dem Abschluss einer solchen Vereinbarung überprüft die EU-Kommission deren Vereinbarkeit mit der EUROSUR-Verordnung. Der allfällige Vereinbarungsabschluss ist der EU-Kommission anschliessend mitzuteilen. Ausdrücklich untersagt ist der Austausch von Informationen, die Personen oder Personengruppen gefährden könnten. Jeder Schengen-Staat, der anderen Schengen-Staaten Informationen zur Verfügung gestellt hat, die im Rahmen dieser Vereinbarungen ausgetauscht werden sollen, muss sich vorgängig mit der Weiterleitung dieser Informationen an den Drittstaat einverstanden erklären. Eine allfällige Verweigerung der Weiterleitung ist bindend. Die Schweiz ist von Schengen-Staaten umgeben und verfügt nicht über einen Aussengrenzabschnitt mit einem benachbarten Drittstaat. Die Schweiz wird folglich keine solchen Vereinbarungen anstreben.

Artikel 21 bildet die rechtliche Grundlage für die Erarbeitung eines Handbuchs. Dieses wird von FRONTEX gemeinsam mit den Schengen-Staaten erarbeitet. Es handelt sich dabei um einen praxisbezogenen Leitfadens, der technische und operative Informationen zur Anwendung und Verwaltung von EUROSUR enthält. Auch Empfehlungen und bewährte Praktiken sollen im Handbuch zu finden sein.

Artikel 22 regelt die Überwachung und Evaluierung von EUROSUR. Dabei wird FRONTEX verpflichtet, erstmals am 1. Dezember 2015 und anschliessend im Zwei-Jahresrhythmus einen Bericht über das Funktionieren von EUROSUR zu Händen des Europäischen Parlaments zu erstellen. Desweiteren wird die EU-Kommission verpflichtet, im Vier-Jahresrhythmus (erstmalig am 1. Dezember 2016) eine Gesamtevaluierung von EUROSUR zu Händen des EU-Parlaments vorzunehmen.

## Erläuternder Bericht EUROSUR Verordnung

Artikel 23 bildet die rechtliche Grundlage für die nötigen Änderungen der FRONTEX-Verordnung, damit die Agentur ihre durch die EUROSUR-Verordnung übertragenen Aufgaben wahrnehmen kann.

Artikel 24 regelt das Inkrafttreten und den Geltungsbeginn der EUROSUR-Verordnung. Dabei wird der 2. Dezember 2013 als Geltungsbeginn festgelegt. Staaten wie die Schweiz, die über keine Land- und Seeaussengrenzen verfügen, müssen jedoch erst ab dem 1. Dezember 2014 ein nationales Koordinierungszentrum gemäss Artikel 5 betreiben. Gemäss SAA hat die Schweiz theoretisch bis am 12. November 2015 Zeit, die EUROSUR-Verordnung zu übernehmen und ins nationale Recht umzusetzen. Um eine möglichst gleichzeitige Umsetzung der EUROSUR-Verordnung durch alle Schengen-Staaten sicherzustellen, soll wenn möglich der durch die EUROSUR-Verordnung festgelegte Zeitpunkt für die Inbetriebnahme des nationalen Koordinierungszentrums in der Schweiz eingehalten werden. Dies wäre der 1. Dezember 2014.

### 3.5 Anhang

Schliesslich hält der Anhang zur EUROSUR-Verordnung die wichtigsten Grundsätze fest, die für die Einrichtung, den Betrieb und die Betreuung der verschiedenen EUROSUR-Bestandteile zu berücksichtigen sind.

## 4 Umsetzungsbedarf

Die EUROSUR-Verordnung ist ein detailliert ausgestalteter Rechtsakt der EU, der grösstenteils direkt anwendbar ist. Die enge Verknüpfung der zu übernehmenden EUROSUR-Verordnung mit der Zusammenarbeit im Bereich von FRONTEX führt dazu, dass mit der Umsetzung von FRONTEX für einen Grossteil der Anforderungen, die sich aus der EUROSUR-Verordnung ergeben, die rechtlichen Grundlagen bereits geschaffen worden sind. Insbesondere fallen darunter die Regelungen bezüglich des Datenschutzes und der Zusammenarbeit bei der Aussengrenzüberwachung (vgl. Artikel 92 des Zollgesetzes<sup>12</sup>, welcher im Zuge der Umsetzung von FRONTEX und der RABIT-Verordnung<sup>13</sup> eingeführt wurde; vgl. auch die Verordnung über die operative Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Staaten zum Schutz der Aussengrenzen des Schengen-Raums [VZAG]<sup>14</sup>). Auf nationaler Ebene besteht überdies ein gut funktionierendes Netzwerk zum Informationsaustausch im Bereich Migration und grenzüberschreitende Kriminalität. (Eine Optimierung dieses Netzwerkes ist im Rahmen der aktuell laufenden Arbeiten zur integrierten Grenzverwaltung [IBM] vorgesehen).

Als Aussengrenzen im Sinne der EUROSUR-Verordnung sind die Land- und Seeaussengrenzen der EU bzw. der Schengen-Staaten zu verstehen. Folglich verfügt die Schweiz nicht über einen Aussengrenzabschnitt im Sinne der EUROSUR-Verordnung. Das bedeutet, dass die Schweiz weder nationale Lagebilder erstellen noch ein nationales Netzwerk zur Aussengrenzüberwachung betreiben muss. Für die Schweiz sind deshalb zahlreiche Bestimmungen der EUROSUR-Verordnung nicht relevant.

Die EUROSUR-Verordnung verpflichtet die Schweiz zum jetzigen Zeitpunkt zu Errichtung und Betrieb eines nationalen Koordinierungszentrums (Art. 5 i. V. m. Art. 24 Ziff. 4 der EUROSUR-Verordnung), welches die Schnittstelle zum EUROSUR-Netzwerk bildet. Zudem sollen allfällige Informationen zur Aussengrenzüberwachung der Nachbarstaaten über das Koordinierungszentrum ausgetauscht werden können.

---

<sup>12</sup> SR 631.0

<sup>13</sup> AS 2009 4583; BBl 2008 1455

<sup>14</sup> SR 631.062

Wie unter Ziffer 3 bereits dargelegt, wird das nationale Koordinierungszentrum beim GWK angesiedelt. Eine entsprechende rechtliche Grundlage ist in die VZAG aufzunehmen. Die rechtliche Umsetzung wird eine Anpassung des Ordnungsgegenstandes in Artikel 1 Absatz 1 VZAG, sowie eine Erweiterung der Zuständigkeiten in Artikel 3 VZAG vorgesehen. Damit wird die rechtliche Grundlage gebildet für die Errichtung, den Betrieb und den Unterhalt des nationalen Koordinierungszentrums durch das GWK. Schliesslich sind noch einzelne formelle und kleinere materielle Anpassungen auf Verordnungsstufe vorzunehmen, die zurzeit noch geprüft werden.

## 5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

### 5.1 Auswirkungen auf den Bund

Beim Bund entstehen aufgrund der Übernahme der EUROSUR-Verordnung nur geringe Mehrkosten. Da die Schweiz derzeit weder ein nationales Lagebild erstellt noch ein Netzwerk zur Aussengrenzüberwachung betreiben muss, fallen lediglich Kosten in Zusammenhang mit dem Koordinierungszentrum an. Im Sinne einer effizienten Synergienutzung wird das Koordinierungszentrum bei der bereits bestehenden nationalen FRONTEx-Kontaktstelle angesiedelt. Der entsprechende Mehraufwand ist deshalb gering. Zudem wird die gesamte Informatikstruktur auf europäischer Seite durch FRONTEx finanziert und zur Verfügung gestellt. Darunter fällt bspw. der benötigte Server, welcher mit allen anderen Servern der Schengen-Staaten und mit dem zentralen FRONTEx-Server kommuniziert. Dieser wird vor Ort durch einen FRONTEx-Techniker installiert und konfiguriert. Die Kosten für die folgenden Updates werden ebenfalls von FRONTEx finanziert. Die für die nationale Umsetzung vorgesehenen einmaligen (nicht wiederkehrenden) Kosten von CHF 211'000.— im Jahr 2014 werden über das ordentliche IKT-Budget der EZV getragen. Von den budgetierten Kosten von CHF 211'000.— sind CHF 100'000.— finanzwirksame Projektkosten. Für EUROSUR werden folglich keine zusätzlichen IKT-Mittel beantragt.

### 5.2 Auswirkungen auf die Kantone

Bei den Kantonen entstehen keine finanziellen und personellen Auswirkungen.

### 5.3 Andere Auswirkungen

Aus Sicht der Schweizer Europapolitik ist die Teilnahme der Schweiz an EUROSUR positiv zu werten. EUROSUR stellt eine Erweiterung der Zusammenarbeit mit der EU und den EU-Mitgliedstaaten im wichtigen Bereich der Aussengrenzüberwachung dar und ist eine logische Konsequenz aus der Teilnahme an FRONTEx. Dieses Koordinationsinstrument wird voraussichtlich an Bedeutung gewinnen und es ist deshalb um so mehr im Interesse der Schweiz, dass sie ebenfalls an das Kommunikationsnetzwerk angeschlossen ist. Ansonsten droht der Schweiz, dass sie wichtige Daten im Bereich der Aussengrenzüberwachung nicht erhält und somit nicht alle Fakten bei der nationalen Lagebeurteilung mit einbeziehen kann.

## 6 Rechtliche Aspekte

### 6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Verfassungsmässigkeit stützt sich auf die Zuständigkeit des Bundes für auswärtige Angelegenheiten (Art. 54 BV<sup>15</sup>). Bei der Erlassform handelt es sich um einen Bundesbeschluss, der dem fakultativen Referendum unterliegt (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV) weil die EUROSUR-Verordnung wichtige rechtssetzende Bestimmungen enthält.

---

<sup>15</sup> SR 101

## **6.2 Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen**

Beim zu übernehmenden Rechtsakt handelt es sich um einen Teil des EU-Rechts. Er steht nicht im Widerspruch zu anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz.