



## Erläuternder Bericht

# Übernahme und Umsetzung der EES-Verordnung und der Änderungen des SGK (Smart Borders)

## «Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands»

---

# Inhaltsverzeichnis

1.	Grundzüge der Vorlage.....	3
1.1.	Ausgangslage.....	3
1.2.	Verhandlungsverlauf.....	6
1.3.	Verfahren zur Übernahme der Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands ...	7
2.	Inhalt der Verordnungen .....	9
2.1.	Übernahme der EES-Verordnung .....	9
2.1.1	Inhalt der EES-Verordnung.....	9
2.1.2	Notwendigkeit der Anpassungen .....	13
2.2.	Übernahme der Änderung des SGK .....	14
2.2.1	Übersicht der Änderungen des SGK.....	14
2.2.2	Verwendung automatisierter Grenzkontrollsysteme an der Schengen-Aussengrenze (nArt. 8a, 8b und 8c SGK).....	14
2.2.3	Einführung eines freiwilligen nationalen Programms für die erleichterte Ein- und Ausreise in und aus dem Schengen-Raum (nArt. 8d SGK).....	17
2.2.4	Weitere Änderungen des SGK.....	18
2.2.5	Notwendigkeit der Anpassungen .....	20
3.	Erläuterungen zu den Bestimmungen des AuG .....	22
3.1.	Artikel 7 Absatz 3.....	22
3.2.	Artikel 103a.....	22
3.3.	Artikel 103b Einreise- und Ausreisensystem.....	22
3.4.	Artikel 103c Erfassung, Bearbeitung und Abfrage der Daten im EES.....	23
3.5.	Artikel 103d Bekanntgabe von EES-Daten.....	26
3.6.	Artikel 103e Ausführungsbestimmungen zum EES .....	27
3.7.	Artikel 103f Automatisierte Grenzkontrolle am Flughafen.....	28
3.8.	Artikel 103g Nationales Programm für die erleichterte Ein- und Ausreise in und aus dem Schengen-Raum (NFP) .....	29
3.9.	Artikel 103h Informationssystem für das Nationale Programm für die erleichterte Ein- und Ausreise in und aus dem Schengen-Raum (NFP) .....	30
3.10.	Artikel 103i Übertragung von Aufgaben im Verfahren um Aufnahme in das nationale Erleichterungsprogramm an Dritte.....	31
3.11.	Art. 109a, Abs. 1 Konsultation C-VIS .....	31
3.12.	Artikel 120d Zweckwidriges Bearbeiten von Personendaten in Informationssystemen des SEM.....	31
4.	Finanzielle und personelle Auswirkungen .....	32
4.1.	Auswirkungen auf den Bund .....	32
4.1.1	Entwicklungs- und Betriebskosten auf EU-Ebene .....	32
4.1.2	Vorgesehene Kosten auf nationaler Ebene.....	33
4.1.3	Finanzierung der Kosten auf nationaler Ebene im Rahmen des Verpflichtungskredits.....	34
4.1.4	Zuweisungen aus dem ISF-Grenze .....	34
4.2.	Auswirkungen auf die Kantone .....	34
5.	Verhältnis zur Legislaturplanung.....	34
6.	Rechtliche Aspekte der Übernahme und Umsetzung der Verordnungen.....	35
6.1.	Verfassungsmässigkeit.....	35
6.2.	Erlassform .....	35
6.3.	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen .....	36
6.4.	Verhältnis zum europäischen Recht.....	36

# 1. Grundzüge der Vorlage

## 1.1. Ausgangslage

Im Rahmen des Schengen-Assoziierungsabkommens (SAA)<sup>1</sup> zwischen der Schweiz und der EU/EG hat sich die Schweiz gegenüber der EU grundsätzlich zur Übernahme und zur Umsetzung aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet (Art. 2 Abs. 3 und Art. 7 SAA).

Im vorliegenden Fall wurden der Schweiz am 17. Januar 2018 zwei neue europäische Rechtsakte notifiziert, die Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands darstellen.

Einerseits die Verordnung (EU) 2017/2226<sup>2</sup> des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 (VIS-Verordnung)<sup>3</sup> und (EU) Nr. 1077/2011<sup>4</sup> (nachfolgend EES-Verordnung).

Andererseits die Verordnung (EU) 2016/399<sup>5</sup> des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen wird in Bezug auf die Nutzung des Einreise- und Ausreisensystems (nachfolgend Änderung des Schengener Grenzkodex; SGK) angepasst. Diese Änderung sieht zudem eine automatisierte Grenzkontrolle sowie ein fakultatives nationales Programm für Drittstaatsangehörige zur Erleichterung der Grenzkontrollen (National Facilitation Programme ; nachfolgend NFP) vor (Verordnung [EU] 2017/2225<sup>6</sup>, vgl. Ziff. 2.2.).

Die Übernahme dieser Rechtsakte wurde vom Bundesrat am 14. Februar 2018 genehmigt, vorbehaltlich der Zustimmung des Parlaments (vgl. Ziff. 1.3 und 6.2).

Die Schaffung eines Systems zur Erfassung der Ein- und Ausreisen von Drittstaatsangehörigen, die für einen Kurzaufenthalt in den Schengen-Raum einreisen (nachfolgend: EES), ist notwendig, um verschiedenen Herausforderungen, mit denen die Schengen-Staaten konfrontiert sind, zu begegnen. Die Vorteile eines solchen Systems, das mit der EES-Verordnung konkretisiert wird, und die Anpassung des SGK werden nachfolgend erläutert:

---

<sup>1</sup> SR 0.362.31

<sup>2</sup> Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011, ABL L 327 vom 9.12.2017, S.20.

<sup>3</sup> Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung), ABl. L 218 vom 13. August 2008, S. 60; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 610/2013, ABl. L 182 vom 29.6.2013, S. 1.

<sup>4</sup> Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, ABl. L 286 vom 1.11.2011, S. 1.

<sup>5</sup> Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1 ; zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2017/2225 ABl L 327 vom 9.12.2017, S. 1.

<sup>6</sup> Verordnung (EU) 2017/2225 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 in Bezug auf die Nutzung des Einreise-/Ausreisensystems, ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 1.

### ***Kürzere Wartezeiten bei den Grenzübertrittskontrollen und bessere Qualität dieser Kontrollen für Drittstaatsangehörige***

Die Anzahl Reisender nimmt ständig zu. Bis 2025 dürfte die Gesamtzahl der regulären Grenzübertritte an den Schengen-Aussengrenzen 887 Millionen erreichen. Rund ein Drittel dieser Grenzübertritte dürfte durch Drittstaatsangehörige erfolgen, die für einen Kurzaufenthalt in den Schengen-Raum einreisen.<sup>7</sup>

Die Überprüfung von Drittstaatsangehörigen erfolgt zurzeit manuell. Die Abstempelung der Reisedokumente mit Angabe von Datum und Ort der Ein- und Ausreise ist das einzige Mittel, mit dem die Grenzkontrollbehörden und die Fluggesellschaften die Aufenthaltsdauer berechnen und überprüfen können, ob die zulässige Aufenthaltsdauer überschritten worden ist. Zudem sind Stempel fälschungsanfällig und teilweise schlecht lesbar. Ein elektronisches System, das biometrische Daten (Gesichtsbild und Fingerabdrücke) enthält, soll effizientere Kontrollen und zuverlässigere Überprüfungen ermöglichen.

Bis im Frühling 2017 wurde bei Staatsangehörigen von Mitgliedstaaten der EU und der EFTA beim Überschreiten der Aussengrenzen eine minimale Überprüfung vorgenommen, während Drittstaatsangehörige sich einer vertieften Überprüfung unterziehen mussten. Seit dem 7. April 2017 gelten jedoch für Bürgerinnen und Bürger der EU und der EFTA strengere Kontrollen. Am 15. März 2017 haben das Europäische Parlament und der Rat der EU die Verordnung (EU) 2017/458 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 hinsichtlich einer verstärkten Abfrage von einschlägigen Datenbanken an den Aussengrenzen<sup>8</sup> verabschiedet. Mit dieser Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands, die am 7. April 2017 in Kraft trat, werden EU/EFTA-Staatsangehörige bei ihrer Einreise in den Schengen-Raum systematisch in den Personendatenbanken kontrolliert. Neu muss zudem bei Drittstaatsangehörigen auch bei der Ausreise (früher nur Einreise) mittels Abfrage in den einschlägigen europäischen und nationalen Datenbanken überprüft werden, ob sie eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die internationalen Beziehungen oder die öffentliche Gesundheit eines Schengen-Staates darstellen.

### ***Personenidentifikation mittels biometrischer Daten***

Im EES werden vier Fingerabdrücke von nicht visumpflichtigen Drittstaatsangehörigen erfasst, sofern dies physisch möglich ist. Die biometrischen Daten der Visumgesuchstellerinnen und -gesuchsteller werden im zentralen Visainformationssystem (VIS) erfasst, auf das über das EES zugegriffen werden kann. Ausserdem enthält das EES die Gesichtsbilder der Personen, die für einen Kurzaufenthalt in den Schengen-Raum einreisen. Diese Elemente ermöglichen eine zuverlässige Identifikation von Reisenden und irregulären Migrantinnen und Migranten im Schengen-Raum sowie eine wirksame Bekämpfung von Identitätsbetrug.

---

<sup>7</sup> Vorschlag der Europ. Kommission vom 6.04.2016 für eine Verordnung der Europäischen Parlaments und des Rates über ein Einreise-/Ausreisesystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 und der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011; COM(2016) 194 final, S. 3.

<sup>8</sup> ABl. L 74 vom 18.03.2017, S. 1

### ***Automatisiertes Berechnungssystem: genaue Kenntnis der zulässigen Aufenthaltsdauer***

Das EES ermöglicht den Grenzkontrollbehörden und den Migrationsbehörden, mittels eines spezifischen Berechnungstools die zulässige Aufenthaltsdauer genau in Erfahrung zu bringen. Diese Dauer kann den betroffenen Reisenden mitgeteilt werden, damit sie darauf achten, die zulässige Aufenthaltsdauer nicht zu überschreiten.

### ***Systematische und zuverlässige Identifikation von Personen, die die zulässige Aufenthaltsdauer überschritten haben***

Mit dem EES werden Personen, die den Schengen-Raum nicht bis zum Ablauf der zulässigen Aufenthaltsdauer (das heisst 90 Tage in einem Zeitraum von 180 Tagen) verlassen haben, automatisch identifiziert. Die Migrations- und Polizeibehörden haben somit Zugang zu einer Liste der Drittstaatsangehörigen, die den Schengen-Raum hätten verlassen müssen, um diese Personen zu identifizieren und in ihren Herkunftsstaat wegzuweisen. Mit dieser Liste können die Behörden optimale Kontrollen in ihrem Hoheitsgebiet durchführen und irreguläre Migrantinnen und Migranten aufgreifen.

### ***Erfassung von Einreiseverweigerungen***

Wenn die Grenzkontrollbehörde einem Drittstaatsangehörigen an einer Aussengrenze die Einreise verweigert, wird diese Einreiseverweigerung ebenfalls im System erfasst.

### ***Automatisierte Kontrolle (e-Gates und Self-Service-Systeme)***

Alle Reisenden können eine automatisierte Grenzkontrolle durchlaufen, wenn sie über einen biometrischen Reisepass verfügen, sofern die Daten authentifiziert sind. Diese Möglichkeit besteht unabhängig davon, ob die betreffende Person im EES eingetragen werden muss oder nicht. Dies erleichtert die Arbeit der Grenzkontrollbehörden (vgl. nArt. 8a–8c SGK). Die Bereitstellung von e-Gates und Self-Service-Systemen ist für die Schengen-Staaten fakultativ. Es ist den Grenzkontrollbehörden überlassen, diese elektronischen Hilfsmittel einzusetzen.

### ***Verstärkung der inneren Sicherheit und Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität***

Das EES bietet grundlegende Unterstützung bei der Bekämpfung krimineller Aktivitäten wie Menschenhandel, Menschenschmuggel oder Handel mit illegalen Produkten sowie bei der Bekämpfung terroristischer Organisationen und radikalisierter Personen.

Das EES soll zur Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten beitragen (z. B. durch Abgleich von Fingerabdruckspuren mit den im EES gespeicherten Fingerabdruckdaten). Der Überblick über die Bewegungen der im System erfassten Personen ergänzt die Informationen, die im Schengener Informationssystem (SIS) verfügbar sind. Aus diesem Grund wurde den entsprechenden Behörden sowie Europol zur Gefahrenabwehr und zu Strafverfolgungszwecken Zugriff auf das EES gewährt.

### ***Analyse gestützt auf EES-Daten***

Das EES kann wichtige Informationen für die Schengen-Politik und insbesondere die Visapolitik bereitstellen. Es liefert genaue Daten, anhand derer ermittelt werden kann, ob Personen einer bestimmten Staatsangehörigkeit ein besonderes Problem in Bezug auf die Überschreitung der zulässigen Aufenthaltsdauer darstellen, was sich auf die Visumpflicht für die Staats-

angehörigen dieses Staates auswirken kann. Dies kann auch für die Schweiz und die EU nützlich sein, um die Auswirkungen der mit Drittstaaten abgeschlossenen Visaliberalisierungsabkommen zu analysieren.

## 1.2. Verhandlungsverlauf

Gestützt auf Artikel 4 des Schengen-Assoziierungsabkommens (SAA)<sup>9</sup> sowie die Artikel 2 und 3 der sogenannten Komitologie-Vereinbarung<sup>10</sup> mit der EU ist die Schweiz im Rahmen ihres Mitspracherechts berechtigt, im Schengen-Bereich in den zuständigen Arbeitsgruppen des Rates der EU und in den Ausschüssen mitzuwirken, die die Europäische Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse unterstützen (Komitologie-Ausschüsse). Sie kann insbesondere Stellung nehmen und Anregungen anbringen. Über ein Stimmrecht verfügt die Schweiz jedoch nicht (vgl. Art. 7 Abs. 1 SAA bzw. Art. 5 Abs. 1 Komitologie-Vereinbarung).

Im Jahr 2013 unterbreitete die Europäische Kommission den Schengen-Staaten im Rahmen des Smart-Borders-Pakets je einen Verordnungsentwurf zu einem Ein- und Ausreisensystem (Entry/Exit-System, EES) sowie einem Registrierungsprogramm für vielreisende Drittstaatsangehörige (Registered Traveller Programme, RTP). Weil die erste Lesung der Verordnungsentwürfe viele Fragen aufwarf, entschied die Kommission, einen Konzeptnachweis durchzuführen, bestehend aus einer technischen Studie im Jahr 2014 sowie einem Pilotprojekt im Jahr 2015.

Basierend auf den Resultaten des Konzeptnachweises veröffentlichte die Kommission am 6. April 2016 einen Verordnungsvorschlag zur Schaffung eines Ein- und Ausreisensystems sowie einen Vorschlag zur entsprechenden Änderung des SGK infolge Nutzung des EES. Auf das RTP wurde verzichtet zugunsten eines freiwilligen nationalen Programms für Vielreisende (NFP).

Die Diskussionen starteten in der Ratsarbeitsgruppe Grenze am 19./20. April 2016. Seither wurden die beiden Vorschläge auch in den politischen Gremien auf Ministerebene und Botschafter- sowie hoher Beamtenstufe (JAI, COREPER, SCIFA) diskutiert. Diese Gremien tagten als gemischter Ausschuss (COMIX), das heisst im Beisein der Schengen-assoziierten Staaten. Die Vertreterinnen und Vertreter des Bundes und der Kantone konnten ihre Positionen zu den Verordnungsvorschlägen im Rahmen dieser Sitzungen sowohl mündlich als auch schriftlich einbringen.

Umstritten war in den Diskussionen auf Ratsstufe insbesondere die Aufnahme, in den räumlichen Geltungsbereich des EES, der EU-Mitgliedstaaten, die den Schengen-Acquis noch nicht vollständig anwenden, die Schengen-Evaluation aber bereits bestanden haben, (Bulgarien, Rumänien). Die slowakische Ratspräsidentschaft wollte durch einen einheitlichen Rechner die Kumulation der Aufenthalte in den verschiedenen Ländern unterbinden. Mit diesem Rechner wird entgegen der aktuellen Praxis der Aufenthalt in den EU-Mitgliedstaaten, die den Schengen-Acquis noch nicht vollständig anwenden, auch zur maximalen Aufenthaltsdauer von 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen eingerechnet. Die Schweiz hat den Einbezug dieser Staaten in den territorialen Geltungsbereich der EES grundsätzlich unterstützt. Aus ihrer Sicht liess die Position des Rechtsdiensts des Rates zum einheitlichen Rechner allerdings wichtige juristische wie auch praktische Fragen offen und stellte eine langjährig etablierte Praxis in

---

<sup>9</sup> Vgl. Fussnote 1

<sup>10</sup> 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**.

Frage. Aus diesem Grund haben sich einige Schengen-Staaten, darunter auch die Schweiz, kritisch geäußert. Am Schluss sprach sich dennoch eine Mehrheit der Delegationen für den Vorschlag der slowakischen Ratspräsidentschaft aus.

Ebenfalls lange wurde im Rat die Frage diskutiert, ob bestehende bilaterale Visabefreiungsabkommen, auf deren Basis sich Drittstaatsangehörige länger im entsprechenden Schengen-Staat aufhalten dürfen als für einen Aufenthalt im Schengen-Raum eigentlich vorgesehen, beibehalten werden sollen und wie diese Aufenthalte im Aufenthaltsrechner des EES nachvollziehbar zu dokumentieren sind. Aufgrund einer fehlenden Mehrheit für die Abschaffung der bilateralen Visabefreiungsabkommen wurde eine technische Lösung innerhalb des Systems gefunden.

Für lange Diskussionen sorgte ausserdem die Ausgestaltung des Zugriffs der Strafverfolgungsbehörden auf das EES. Hier forderte ein Grossteil der Delegationen mehr Flexibilität, wobei der Rechtsdienst des Rates sowie die Kommission vor einer allzu liberalen Regelung warnten, da diese am EuGH angefochten und allenfalls auch aufgehoben werden könnte.

Die Schweiz setzte sich im Rahmen der gesamten Verhandlungen dafür ein, das System für die Grenzkontrollbehörden sowie für den Reisenden so einfach wie möglich zu halten. So machte sie Vorschläge zur Umsetzung der Dauer des Aufenthalts im Schengen-Raum im Rahmen der bilateralen Visabefreiungsabkommen innerhalb des EES. Aufgrund ihrer besonderen Situation hat die Schweiz wiederholt Vorschläge eingebracht, wie die Regelung zum Geltungsbereich abgeändert werden muss, damit Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern sowie Familienangehörige von EU-Bürgerinnen und -Bürgern, die in der Schweiz leben, nicht darunter fallen.

Am 27. Februar 2017 hatte bereits der LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments das Verhandlungsmandat für den Trilog verabschiedet. Anlässlich des COREPER vom 2. März 2017 hat eine Mehrheit der Schengen-Staaten der maltesischen Präsidentschaft ein Verhandlungsmandat für den Trilog mit dem Europäischen Parlament erteilt.

Im Rahmen des Trilogs äusserte das Europäische Parlament insbesondere seine Besorgnis bezüglich Datenschutz. Länger diskutiert wurde deshalb der Zugriff der Strafverfolgungsbehörden sowie der Asylbehörden. Letzterer wurde gestrichen, obwohl die Schweiz sich für diesen Zugriff engagiert hat. Die beiden Verordnungen wurden schliesslich am 30. November 2017 mit ihrer Unterzeichnung durch die Präsidenten des Europäischen Parlaments und des Rates der EU formell verabschiedet.

### **1.3. Verfahren zur Übernahme der Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands**

Gestützt auf Artikel 2 Absatz 3 SAA hat sich die Schweiz grundsätzlich verpflichtet, alle Rechtsakte, die die EU seit der Unterzeichnung des SAA am 26. Oktober 2004 als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands erlassen hat, zu übernehmen und soweit erforderlich in das Schweizer Recht umzusetzen.

Artikel 7 SAA sieht ein spezielles Verfahren für die Übernahme und Umsetzung von Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands vor. Zunächst notifiziert die EU der Schweiz «unverzüglich» die Annahme eines Rechtsaktes, der eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt. Danach verfügt der Bundesrat über eine Frist von dreissig Tagen, um dem zuständigen Organ der EU (Rat der EU oder Kommission) mitzuteilen, ob und gegebenenfalls innert welcher Frist die Schweiz die Weiterentwicklung übernimmt. Handelt es sich wie vorliegend um einen Rechtsakt des Rates der EU und des Europäischen Parlaments, läuft die dreissigtägige Frist ab der Annahme des Rechtsakts durch die EU (Art. 7 Abs. 2 Bst. a SAA).

Soweit die zu übernehmende Weiterentwicklung rechtlich verbindlicher Natur ist, bilden die Notifizierung durch die EU und die Antwortnote der Schweiz einen Notenaustausch, der aus Sicht der Schweiz einen völkerrechtlichen Vertrag darstellt. Im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben muss dieser Vertrag entweder vom Bundesrat oder vom Parlament und, im Fall eines Referendums, vom Volk genehmigt werden.

Die beiden zur Übernahme anstehenden EU-Verordnungen sind rechtsverbindlich. Zudem ändern sie das Schengener Durchführungsübereinkommen<sup>11</sup> sowie drei EU-Verordnungen, die die Schweiz mittels Notenaustausch bereits übernommen hat. Die Übernahme der vorliegenden EU-Verordnungen hat deshalb über den Abschluss eines Notenaustauschs zu erfolgen.

Im vorliegenden Fall ist die Bundesversammlung für die Genehmigung der Notenaustausche zuständig (vgl. Ziff. 6.1). Entsprechend muss die Schweiz der EU in ihren beiden Antwortnoten mitteilen, dass die betreffende Weiterentwicklung für sie erst «nach Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Voraussetzungen» rechtsverbindlich wird (Art. 7 Abs. 2 Bst. b SAA). Ab der Notifizierung der Rechtsakte durch die EU verfügt die Schweiz für die Übernahme und Umsetzung der Weiterentwicklungen über eine Frist von maximal zwei Jahren. Innerhalb dieser Frist muss auch eine allfällige Referendumsabstimmung stattfinden.

Ist das innerstaatliche Verfahren abgeschlossen und sind alle verfassungsrechtlichen Voraussetzungen im Hinblick auf die Übernahme und Umsetzung der beiden EU-Verordnungen erfüllt, so unterrichtet die Schweiz den Rat und die Kommission unverzüglich in schriftlicher Form hierüber. Wird kein Referendum gegen die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnungen ergriffen, erfolgt diese Mitteilung, die der Ratifizierung der Notenaustausche gleichkommt, unverzüglich nach Ablauf der Referendumsfrist.

Im vorliegenden Fall erfolgte die formelle Verabschiedung der beiden EU-Verordnungen am 30. November 2017 mit der Unterzeichnung durch die Präsidenten des Europäischen Parlaments und des Rates. Die EU-Verordnungen wurden der Schweiz anschliessend am 17. Januar 2018 notifiziert. Die Frist für die Übernahme und Umsetzung der Verordnung beginnt somit am 17. Januar 2018 zu laufen und endet am 17. Januar 2020.

Eine allfällige Nichtübernahme einer Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands würde im äussersten Fall die Beendigung der Zusammenarbeit von Schengen insgesamt, und demzufolge auch von Dublin, nach sich ziehen (Art. 7 Abs. 4 SAA).

---

<sup>11</sup> ABI. L 239 vom 22.9.2000, S. 69

## 2. Inhalt der Verordnungen

### 2.1. Übernahme der EES-Verordnung

#### 2.1.1 Inhalt der EES-Verordnung

Die Verordnung EU 2017/2226 regelt die technische Architektur des EES und seine Funktionalitäten sowie die verschiedenen Verfahren zum Austausch der Daten von visumpflichtigen und nicht visumpflichtigen Drittstaatsangehörigen, die für einen Kurzaufenthalt in den Schengen-Raum einreisen (Art. 2 EES-Verordnung). Im System sind das Gesichtsbild aller Reisenden und die Fingerabdrücke der nicht visumpflichtigen Personen gespeichert.

#### ***Aufbau des EES***

Das EES wird an den Schengen-Aussengrenzen betrieben (Art. 4 EES-Verordnung; Spezialregelungen für Staaten, die den Schengen-Besitzstand nicht vollständig anwenden in Abs. 2–5) und von eu-LISA betrieben (Art. 5 EES-Verordnung). Es besteht aus einem Zentralsystem und einheitlichen nationalen Schnittstellen in jedem Schengen-Staat, jedoch ohne nationales System (Art. 7 EES-Verordnung). Das EES sieht unter anderem eine Interoperabilität mit dem zentralen Visa-Informationssystem (VIS) vor (Art. 8 EES-Verordnung). Dank dieser Interoperabilität können die Grenzbehörden, die das EES nutzen, in gewissen Fällen das VIS abfragen. Die Visumbehörden können das EES ebenfalls aus dem VIS abfragen und visumbezogene Daten aus dem VIS in das EES importieren oder aktualisieren.

Die EES-Verordnung sieht ein Verfahren für die Datenerfassung vor (Art. 14 EES-Verordnung). Erfasst werden namentlich die Personendaten des Reisenden (Name, Staatsangehörigkeit, Geburtsdatum) und Informationen zu den Reisedokumenten. Damit wird ein persönliches EES-Dossier erstellt. Zuvor wird geprüft, ob bereits ein Dossier besteht. Falls eines besteht, wird es aktualisiert.

Die einheitliche nationale Schnittstelle (National Uniform Interface [NUI]) ist das Portal zum Zentralsystem EES. Diese Schnittstelle muss eine temporäre Speicherung der Daten bei technischen Problemen mit dem EES ermöglichen (Art. 21 EES-Verordnung). Die Staaten müssen sicherstellen, dass eine solche vorübergehende Datenspeicherung ausserdem an allen Grenzübergangsstellen technisch möglich ist.

Die EES-Verordnung sieht vor, dass die von jedem Staat erfassten Daten, mit Ausnahme der biometrischen Daten, in einem nationalen System oder in nationalen Dateien gespeichert werden können. Die Dauer der Speicherung darf jedoch nicht länger sein als die Datenspeicherfrist des Zentralsystems. Die Schweiz müsste die Daten somit auf eigene Kosten, auf eigenes Risiko und mit ihren eigenen technischen Mitteln speichern (Art. 40 EES-Verordnung). Zurzeit ist kurz- oder langfristig kein nationales EES geplant, da ein nationales EES-System unvollständig sein würde und jederzeit ein Zugriff auf das vollständige Schengen EES gewährleistet ist. Daher wird keine Gesetzesbestimmung zum nationalen EES geschaffen.

#### ***Datenerfassung und Erstellung des Dossiers***

Die personenbezogenen Daten von Visuminhaberinnen und -inhabern sowie von nicht visumpflichtigen Drittstaatsangehörigen sind zu erfassen (Art. 16 und 17 EES-Verordnung). Um das persönliche Dossier einer Visuminhaberin oder eines Visuminhabers zu erstellen oder zu aktualisieren, können die Daten von der Grenzkontrollbehörde aus dem VIS in das EES importiert werden (Art. 18<sup>bis</sup> VIS-Verordnung).

Grundsätzlich wird das Gesichtsbild vor Ort aufgenommen. In Ausnahmefällen wird das Gesichtsbild aus dem e-MRTD (electronic Machine Readable Travel Document) gezogene (Art. 15 EES-Verordnung).

Im Fall von visumbefreiten Drittstaatsangehörigen werden vier Fingerabdrücke der rechten und falls dies nicht möglich ist, die der linken Hand, erfasst.

Drittstaatsangehörige können ein Self-Service-System nutzen, um ihre Daten vorab im EES zu erfassen. Die Grenzkontrollbehörde überprüft dann die Datenerfassung, bevor die Daten in das EES Zentralsystem übermittelt werden. Es wird automatisch geprüft, ob bereits ein persönliches EES-Dossier besteht.

### ***Grenzkontrolle und Aufenthaltsdauer***

Bei jeder Einreise in den Schengen-Raum werden das Datum, die Zeit, die Grenzübergangsstelle und die Behörde, die die Einreise genehmigt hat, erfasst. Bei jeder Ausreise werden das Datum, die Zeit und die Grenzübergangsstelle erfasst. Personen, die die zulässige Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum überschritten haben, werden den Grenz- und Migrationsbehörden gemeldet. Diese Information kann den Behörden auch in Form einer Liste gemeldet werden (Art. 12 EES-Verordnung). Die Grenzkontrollbehörden haben zudem die Drittstaatsangehörigen über die maximale Dauer des zulässigen Aufenthalts zu informieren (nArt. 8 Abs. 9 SGK). Die betroffenen Personen können sich zudem selber mittels einer an der Grenzübergangsstelle installierten Einrichtung via einen Web-Dienst über die verbleibende zulässige Aufenthaltsdauer informieren (Art. 11 und 13 EES-Verordnung).

Die Beförderungsunternehmer benutzen diesen Web-Dienst ebenfalls, um zu überprüfen, ob Drittstaatsangehörige, die im Besitz eines Visums für einen kurzfristigen Aufenthalt sind, die Zahl der mit ihrem Visum zulässigen Einreisen bereits in Anspruch genommen haben (Art. 13 Abs. 3 EES-Verordnung i. V. m. Art. 26 Abs. 1 Bst. b Schengener Durchführungsübereinkommen).

### ***Einreiseverweigerung und Anpassung des Dossiers***

Wenn die Grenzkontrollbehörde die Einreise nach Artikel 14 SGK verweigert, erstellt oder aktualisiert sie das persönliche EES-Dossier und vermerkt darin die Einreiseverweigerung (Art. 18 EES-Verordnung). Im System werden der Grund für die Einreiseverweigerung, die zuständige Behörde, die Grenzübergangsstelle sowie das Datum und die Zeit der verweigeren Einreise erfasst. Bei einem Widerruf, einer Annullierung oder einer Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung oder des Visums (Art. 19 EES-Verordnung) sind verschiedene Daten dem Dossier beizufügen. Die Daten können falls nötig aus dem VIS importiert werden.

### ***Speicherdauer der Daten***

Die Daten werden während drei Jahren nach dem Datum des Ausreisedatensatzes oder des Einreiseverweigerungsdatensatzes gespeichert. Nach Ablauf der Speicherfrist werden die entsprechenden Daten automatisch aus dem EES gelöscht (Art. 34 EES-Verordnung).

### ***Abfrage des EES***

Das EES kann zur Prüfung von Visumanträgen und zur Entscheidung darüber abgefragt werden (Art. 24 EES-Verordnung). Es kann aber auch abgefragt werden, um Anträge zur Aufnahme ins allfällige NFP gemäss Artikel 8d SGK (Art. 25; vgl. Ziff. 2.2.3) zu prüfen. In diesem Fall dürfen die künftigen Teilnehmenden bei früheren Aufenthalten im Schengen-Raum die zulässige Aufenthaltsdauer nicht überschritten haben.

Der Zugriff auf das EES kann auch zwecks Verifizierung der Identität von Reisenden erfolgen oder um zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Einreise oder den Aufenthalt im Hoheitsgebiet der Schengen-Staaten erfüllt sind. Ebenso zum Zweck der Identifizierung von Drittstaatsangehörigen, die möglicherweise unter einer anderen Identität im EES erfasst wurden oder die die Voraussetzungen für die Einreise in das Hoheitsgebiet der Schengen-Staaten oder den dortigen Aufenthalt nicht oder nicht mehr erfüllen (Art. 26 und 27 EES-Verordnung).

Ein Zugriff zur Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten ist ebenfalls vorgesehen, ähnlich wie beim zentralen Schengener Visa-Informationssystem (Kapitel IV). Um auf die Daten zuzugreifen, müssen sich die berechtigten Behörden an eine zentrale nationale Zugangsstelle wenden, die prüft, ob die Voraussetzungen für den Zugriff erfüllt sind. Ist dies der Fall, erhält die nationale zentrale Zugangsstelle die Daten des EES und übermittelt sie den Behörden, die den Zugang beantragt haben (Art. 29 EES-Verordnung). Die zentrale Zugangsstelle in der Schweiz wird die Einsatzzentrale fedpol sein.

Der Zugriff auf die Daten des VIS zu Strafverfolgungszwecken hat sich bewährt. Die Schengen-Staaten haben Fälle von Personen gemeldet, die gewaltsam ums Leben kamen und nur mit dem Zugriff auf das VIS identifiziert werden konnten. Auch in Fällen von Menschenhandel, Terrorismus oder Drogenhandel hat der Zugriff auf die Daten des VIS bedeutende Fortschritte bei den Ermittlungen ermöglicht. Es ist deshalb absolut gerechtfertigt, einen ähnlichen Zugriff auf die Daten von Personen, die in den Schengen-Raum einreisen, vorzusehen.

Ausserdem wird Europol über ein Instrument verfügen, mit dem unbekannte Verdächtige, Kriminelle oder mutmassliche Opfer von terroristischen Handlungen oder anderen schweren Straftaten identifiziert werden können, falls die Datenbanken, die Europol zugänglich sind, keine Ergebnisse erbracht und keine Identifizierung einer dieser Kategorien von Verdächtigen ermöglicht haben (Art. 30 und 33 EES-Verordnung). Die VIS-Abfrage kann gemäss dem Beschluss 2008/633/JAI<sup>12</sup> erfolgen (Art. 33 Abs. 2 EES-Verordnung).

### ***Anpassung des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ)***

Der Artikel 20 SDÜ wird dahingehend angepasst, dass die Schengen-Staaten den Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen in ihrem Hoheitsgebiet über 90 Tage je Zeitraum von 180 Tagen hinaus verlängern können, wenn sie vor dem Inkrafttreten des SDÜ entsprechende bilaterale Abkommen abgeschlossen haben. Der zulässige Aufenthalt des Drittstaatsangehörigen kann auf seinen Antrag hin verlängert werden. Wird er verlängert, darf der betreffende Drittstaatsangehörige sich nur im Hoheitsgebiet dieses Schengen-Staates aufhalten, und seine Ausreise muss über die Schengen-Aussengrenze dieses Schengen-Staates erfolgen (Abs. 2a–2d).

### ***Anpassung der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 (VIS-Verordnung)***

Die VIS-Verordnung wird angepasst, um den Visumbehörden Abfragen des EES zu ermöglichen. Die angepassten Artikel 10, 13, 14 und 15 erlauben insbesondere den Export der Daten der Visumgesuchstellerinnen und -gesuchsteller in das EES. Ein neuer Artikel 17a befasst sich mit der Interoperabilität mit dem EES. Artikel 18 betreffend die Kontrollen an den Aussengrenzen des Schengen-Raums wird umformuliert. Ein neuer Artikel 18a befasst sich mit der Übernahme der Daten des VIS, um ein persönliches EES-Dossier zu erstellen oder zu aktualisieren oder um die Einreiseverweigerung einer Visuminhaberin bzw. eines Visuminhabers zu erfassen. Die Daten des VIS können auch benutzt werden im Hinblick auf die Schaffung eines

<sup>12</sup> Beschluss 2008/633/JI des Rates vom 23. Juni 2008 über den Zugang der benannten Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten (Beschluss des Rates); (ABI. L 218 vom 13.8.2008, S. 129).

persönlichen EES-Dossiers eines nicht visumpflichtigen Reisenden und insbesondere um zu prüfen, ob diese Person bereits zuvor im VIS erfasst worden ist; oder bei der Einreise in einen Staat, der die VIS-Verordnung anwendet, wenn das persönliche EES-Dossier von einem Staat erstellt wurde, der die genannte Verordnung noch nicht anwendet (Art. 19a VIS-Verordnung). Die Artikel 20, 26 und 34 werden ebenfalls geringfügig geändert und stellen einen Bezug zum neuen EES her.

### ***Anpassungen der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (eu-LISA-Verordnung)***

Mit dem EES unterhält die Agentur eu-LISA ein weiteres Schengen-weites Informationssystem, weshalb deren Aufgaben ausgeweitet werden.

Insbesondere sind die Aufgaben der Agentur im Zusammenhang mit Schulungen zur technischen Nutzung des Systems (nArt. 5a eu-LISA-Verordnung) auch auf das EES anzuwenden. Ausserdem sind die Aufgaben im Zusammenhang mit dem operativen Betrieb der Kommunikationsinfrastruktur (nArt. 7 Abs. 5 und 6 eu-LISA-Verordnung), beispielsweise die Verfolgung der Entwicklungen in der Forschung durch die Agentur (nArt. 8 Abs. 1 eu-Lisa-Verordnung), auch auf das EES anwendbar. Die Agentur muss namentlich Berichte über die Entwicklung und den Betrieb des EES annehmen, die Berichte des Europäischen Datenschutzbeauftragten prüfen (nArt. 12 Abs. 1 eu-Lisa-Verordnung) und Statistiken erstellen. Ausserdem wird eine Beratergruppe für das EES ins Leben gerufen, wie sie bereits für die anderen Informationssysteme bestehen (nArt. 19 eu-Lisa-Verordnung).

### ***Inbetriebnahme und Teilnehmer***

Wenn die Schengen-Staaten einerseits ihre technische und rechtliche Bereitschaft zur Datenübermittlung nach den Artikeln 16–20 der EES-Verordnung bestätigt und der Kommission mitgeteilt haben, und wenn sie andererseits die in Artikel 65 der EES-Verordnung vorgesehenen Notifikationen vorgenommen haben, bestimmt die Kommission das Datum der Inbetriebnahme des Systems (Art. 66 EES-Verordnung).

Die Inbetriebnahme ist zurzeit für 2021 geplant.

Die Teilnehmerstaaten sind die Schengen-Staaten sowie die Staaten, die den Schengen-Besitzstand nicht vollständig anwenden, aber die Schengen-Evaluation bestanden haben und den Schengen-Besitzstand in Bezug auf das VIS und das SIS anwenden (Art. 66 Abs. 2 und 3 EES-Verordnung).

Aufgrund dieser Bestimmungen können Rumänien und Bulgarien das EES an ihren Aussen- und Binnengrenzen einsetzen. Es ist jedoch sicherzustellen, dass die Grenzkontrollen zwischen diesen Ländern und den Staaten, die den Schengen-Besitzstand vollständig anwenden, wirksam sind. Unabhängig davon, ob die betroffene Person visumpflichtig ist und ob sie ein Schengen-Visum oder ein nationales rumänisches oder bulgarisches Visum besitzt, darf die höchstzulässige Aufenthaltsdauer von 90 Tagen in einem Zeitraum von 180 Tagen im gesamten Schengen-Raum nicht überschritten werden. Die EU hat hier ihren politischen Willen gezeigt, eine Kumulierung der Aufenthaltszeiten zwischen Rumänien, Bulgarien und den anderen Schengen-Staaten zu verhindern.

## 2.1.2 Notwendigkeit der Anpassungen

Die meisten Bestimmungen der EES-Verordnung sind direkt anwendbar und setzen keine Umsetzung im schweizerischen Recht voraus. Gewisse Bestimmungen sind dennoch zu konkretisieren und bedingen Anpassungen im Ausländergesetz (AuG)<sup>13</sup>.

Die Schengen-Staaten müssen zunächst bestimmen, welche Behörden ein persönliches EES-Dossier erstellen und darin die massgeblichen Daten erfassen können (Art. 14–18 EES-Verordnung). Die Behörden, die die Daten ändern und löschen dürfen, sind ebenfalls zu definieren (Art. 19–20 EES-Verordnung). Eine Liste der benannten Behörden ist zudem an die Agentur eu-LISA zu übermitteln (Art. 9 Abs. 2 EES-Verordnung).

Eine entsprechende Gesetzesgrundlage muss daher die Schweizer Behörden bestimmen, die mit dem EES arbeiten werden. Der neue Artikel 103*b* AuG stellt diese Gesetzesgrundlage dar. Diese muss auch festlegen, welche Schweizer Behörden auf das Berechnungstool zugreifen können, um die verbleibende zulässige Aufenthaltsdauer der Reisenden in Erfahrung zu bringen. Der neue Artikel 103*c* befasst sich mit dem Zugriff auf das EES zur Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten und setzt Kapitel IV der EES-Verordnung um.

Bei einer an der Schengen-Aussengrenze erlassenen Einreiseverweigerung sieht Artikel 18 der EES-Verordnung vor, dass diese im System erfasst wird. Es handelt sich hierbei um von der Schweiz erlassene Einreiseverweigerungen gestützt auf Artikel 65 AuG. Hier ist keine Anpassung des geltenden Rechts erforderlich.

Die EES-Verordnung (Art. 41) sieht zudem besondere Bedingungen für die Übermittlung von Daten des Systems an Dritte vor (Drittstaaten, internationale Organisationen). Um das SEM entgegen dem geltenden Artikel 111*d* AuG zur Weitergabe von Informationen zu ermächtigen und ein grundsätzliches Verbot der Weitergabe von Informationen zu verankern, ist eine entsprechende Bestimmung im AuG vorgesehen. Der neue Artikel 103*d* AuG befasst sich somit mit der Übermittlung von EES-Daten.

Ausserdem werden die Schengen-Staaten mit der Verordnung beauftragt, eine Regelung für Sanktionen bei missbräuchlicher Verwendung der im EES enthaltenen Daten zu bestimmen (Art. 48 EES-Verordnung). Dies ist im neuen Artikel 120*d* AuG für alle Informationssysteme, einschliesslich Eurodac und VIS, vorgesehen.

Artikel 13 Absatz 3 der EES-Verordnung ermöglicht den Fluggesellschaften, über einen Webdienst die Gültigkeit und rechtmässige Benützung der von den Passagieren vorgelegten Visa zu überprüfen. Die Fluggesellschaften erhalten eine positive oder negative Antwort und können diese Daten aufbewahren. Artikel 92 Absatz 2 AuG sieht bereits heute vor, dass der Bundesrat den Umfang der Sorgfaltspflicht der Luftverkehrsunternehmen regelt. Somit kann die Pflicht oder die Möglichkeit, die rechtmässige Nutzung eines Visums zu überprüfen, auf Verordnungsstufe festgelegt werden.

Und schliesslich ist eine Delegationskompetenz an den Bundesrat vorgesehen, damit dieser in Verordnungen verschiedene Aspekte im Zusammenhang mit dem EES regeln kann (nArt. 103*e* AuG).

Die Anpassungen der VIS-Verordnung wirken sich lediglich auf die VISV<sup>14</sup> aus und sind nicht in das AuG zu übernehmen.

---

<sup>13</sup> SR 142.20

<sup>14</sup> Verordnung über das zentrale Visa-Informationssystem und das nationale Visumsystem, SR 142.512.

## 2.2. Übernahme der Änderung des SGK

Mit der Verordnung (EU) 2017/2225 wird der SGK<sup>15</sup> geändert. Die vorgeschlagenen Änderungen gehen hauptsächlich auf die Einführung des Einreise-/Ausreisensystems (EES) zurück. In diesem zentralen System sollen die Ein- und Ausreisedaten sowie die Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen, die die Schengen-Aussengrenze für einen Aufenthalt von höchstens 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen überschreiten, erfasst werden (siehe Ziff. 2.1).

### 2.2.1 Übersicht der Änderungen des SGK

Da mit dem EES die manuelle Abstempelung von Reisedokumenten entfällt und durch die direkte elektronische Eingabe der Ein- und Ausreisedaten in das EES ersetzt wird, besteht neu die Möglichkeit einer verstärkten Automatisierung der Grenzkontrollen von Drittstaatsangehörigen, die für einen Aufenthalt von höchstens 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen in den Schengen-Raum einreisen.

Die Schengen-Staaten können die Automatisierung der Grenzkontrolle nicht nur Drittstaatsangehörigen, deren Daten im EES zu erfassen sind, sondern auch Unionsbürgern/Staatsangehörigen der an Schengen assoziierten Staaten sowie Drittstaatsangehörige ungeachtet der Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum (bspw. mit Visum für längerfristigen Aufenthalt etc.) einführen.

Die Schengen-Staaten können selbst entscheiden, ob und in welchem Ausmass sie automatische Grenzkontrollsysteme (Self-Service-Systeme und e-Gates) für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenze nutzen möchten (Erw. 8).

Die wichtigsten Änderungen des SGK betreffen die Verwendung von Self-Service-Systemen und e-Gates bei Personen, die beim Grenzübertritt im EES zu erfassen sind (nArt. 8a und 8b), und das NFP, die die Schengen-Staaten auf freiwilliger Basis einrichten und auch in Kooperation mit anderen Schengen-Staaten betreiben können (nArt. 8d).

Ferner besteht neu die Verpflichtung für Drittstaatsangehörige, zum Zweck der Grenzübertrittskontrolle biometrische Daten bereitzustellen (Erw. 4). Aus diesem Grund werden die Einreisevoraussetzungen entsprechend ergänzt. Weigern sich die Drittstaatsangehörigen, die biometrischen Daten für die Erstellung ihres persönlichen EES-Dossiers oder für die Durchführung der Grenzübertrittskontrollen bereitzustellen, ist ihnen die Einreise zu verweigern und eine entsprechende Verfügung ist zu erlassen.

### 2.2.2 Verwendung automatisierter Grenzkontrollsysteme an der Schengen-Aussengrenze (nArt. 8a, 8b und 8c SGK)

Durch die Änderung des SGK sollen die Grenzkontrollverfahren mittels moderner Technologien für alle Reisenden, die im Besitz eines biometrischen Reisepasses sind, dessen Daten auf dem Chip anhand von Zertifikaten auf ihre Echtheit und Integrität überprüft werden kann, beschleunigt und vereinfacht werden. Zudem muss der Zugriff auf das gespeicherte Gesichtsbild möglich sein, um die Identität des Inhabers zu prüfen.

---

<sup>15</sup> Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (kodifizierter Text) (ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1).

Die neuen Artikel 8a und 8b SGK regeln die Möglichkeit der Verwendung von Self-Service-Systemen und e-Gates zur Durchführung der Grenzübertrittskontrollen von Drittstaatsangehörigen, deren Daten im EES zu erfassen sind. Im Einzelnen haben Artikel 8a und 8b SGK folgenden Inhalt:

- Der neue **Artikel 8a SGK** sieht für Personen, deren Grenzübertritt gemäss Artikel 6a im EES zu erfassen ist, die Möglichkeit der Verwendung von Self-Service-Systemen vor. Mit diesem Verfahren sollen diese Personen ihre Daten vorab im EES eingeben können (sog. «pre-enrollment»).

In Absatz 1 sind die kumulativen Bedingungen aufgeführt, die von den betroffenen Personen zu erfüllen sind, damit sie Self-Service-Systeme verwenden können. Die Betroffenen müssen insbesondere im Besitz eines biometrischen Reisedokuments sein, dessen Daten auf dem Chip auf ihre Echtheit und Integrität zu überprüfen sind. Das auf dem Chip gespeicherte Gesichtsbild muss für das Self-Service-System technisch zugänglich sein, damit die Identität der Inhaberin oder des Inhabers des Reisedokuments überprüft werden kann. Dabei muss das Gesichtsbild auf dem Chip mit dem direkt vor Ort aufgenommenen Gesichtsbild der Inhaberin oder des Inhabers des Reisedokuments zwingend verglichen werden.

Neben dem Gesichtsbild sollen wenn möglich auch die auf dem Chip gespeicherten Fingerabdrücke mit den vor Ort abgenommenen Fingerabdrücken verglichen werden. Dieses analoge Verfahren für den Abgleich der Fingerabdrücke erfolgt nur, wenn entsprechende nationale Rechtsgrundlagen bestehen und die Grenzkontrollorgane über die technische Infrastruktur verfügen.

In den Absätzen 2 und 3 sind die von den Self-Service-Systemen durchzuführenden Vorgänge beschrieben. Falls die Person bereits im EES erfasst ist, wird die Identitätskontrolle gestützt auf die vorhandenen Daten vorgenommen (vgl. Art. 23 Abs. 2 EES-Verordnung). Die Identifizierung im EES erfolgt gemäss den Vorgaben von Artikel 23 Absatz 4 und Artikel 27 EES-Verordnung. Zur Identifizierung mittels Fingerabdrücken von visumpflichtigen und nicht visumpflichtigen Drittstaatsangehörigen kann auch auf die VIS-Daten zugegriffen werden (Art. 19a und Art. 20 der VIS-Verordnung).

Absatz 4 bezieht sich auf Fälle, in denen vom Self-Service-System festgestellt wird, dass eine Person unabhängig von der Visumpflicht nicht im EES erfasst ist. In diesem Fall werden die erforderlichen Daten erhoben und mithilfe des Self-Service-Systems vorab in das EES eingegeben (Bst. a). Anschliessend wird die betreffende Person an einen Grenzkontrollbeamten verwiesen. Wurden nicht alle Daten mithilfe des Self-Service-Systems erhoben, gibt der Grenzschutzbeamte diese ein und überprüft, ob das im Self-Service-System verwendete Reisedokument dem Dokument entspricht, das die Person mit sich führt, und ob die im EES erfassten biometrischen Identifikatoren mit den vor Ort erfassten biometrischen Identifikatoren der Person übereinstimmen. Schliesslich werden die für die Genehmigung oder die Verweigerung der Einreise notwendigen Daten in das EES eingegeben (Bst. b; vgl. dazu Art. 16 Abs. 2 Bst. a und b und Art. 18 Abs. 6 Bst. a–d EES-Verordnung).

Die Absätze 5 und 6 beziehen sich auf Fälle, in denen vom Self-Service-System festgestellt wird, dass die betreffende Person bereits im EES erfasst ist, ihr Dossier jedoch aktualisiert werden muss.

Absatz 7 schreibt die Überwachung der Verwendung des automatisierten Grenzkontrollsystems durch die Grenzkontrollorgane vor.

- Der neue **Artikel 8b SGK** gibt Drittstaatsangehörigen, deren Grenzübertritt im EES zu erfassen ist, die Möglichkeit, das Self-Service-System und das e-Gate zur Durchführung der Grenzübertrittskontrollen zu verwenden.

Im Rahmen dieses zweistufigen Verfahrens können sich die Schengen-Staaten für ein vollautomatisiertes Grenzkontrollsystem (bei dem auf die Verwendung des Self-Service-Systems die Möglichkeit zur Benutzung eines e-Gates folgt) oder für ein teilautomatisiertes Grenzkontrollsystem (sofern keine e-Gates geplant sind und der Grenzübertritt einer Person stets von einem Grenzschutzbeamten genehmigt werden muss) entscheiden.

Jedoch müssen Drittstaatsangehörige, die noch nicht im EES erfasst sind, stets an einen Grenzschutzbeamten verwiesen werden (auch wenn sie ein Self-Service-System für die Vorabeingabe ihrer Daten verwenden), damit ihre Erfassung im EES abgeschlossen werden kann. Für diese Reisenden kann daher nur ein teilautomatisiertes Grenzkontrollsystem vorgesehen werden.

In Absatz 1 sind die kumulativen Bedingungen aufgeführt, die Personen, deren Grenzübertritt im EES zu erfassen ist, erfüllen müssen, damit sie zur Durchführung der Grenzübertrittskontrollen ein Self-Service-System verwenden können (Besitz biometrisches Reisedokument). Die Identitätsüberprüfung erfolgt gemäss den oben genannten Vorgaben. Schliesslich muss die Person bereits im EES erfasst sein, oder ihre Daten müssen vorab eingegeben worden sein.

Absatz 2 enthält Einzelheiten zu den Grenzübertrittskontrollen, die bei der Einreise in und der Ausreise aus dem Schengen-Raum vorzunehmen sind.

Wird einer Person Zugang zum NFP gewährt, wird auch bei der Verwendung von Self-Service-Systemen im Rahmen der Grenzkontrolle keine Prüfung der in Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe a Ziffern iv und v genannten Punkte durchgeführt.

Die Überwachung der Ergebnisse der automatisierten Grenzkontrolle durch den Grenzschutzbeamten wird in den Absätzen 3–5 geregelt. Der Grenzschutzbeamte überwacht die Ergebnisse der Grenzübertrittskontrollen (die mithilfe des Self-Service-Systems durchgeführt werden) und genehmigt auf der Grundlage dieser Ergebnisse die Ein- bzw. Ausreise oder verweist die Person an einen Grenzschutzbeamten, der zusätzliche Kontrollen vornimmt.

Absatz 6 sieht vor, dass die Schengen-Staaten e-Gates einrichten können. Sie können auch Reisenden, die im Rahmen des Grenzübertritts ihre Daten im EES zu erfassen haben, die Verwendung dieser e-Gates gestatten. Absatz 6 regelt daher, welche Verbindung zwischen den e-Gates und dem EES herzustellen ist. Schengen-Staaten, die sich für die Einrichtung von e-Gates entscheiden, können zudem wählen, ob sie die e-Gates mit den Self-Service-Systemen verknüpfen wollen oder nicht. Sind die e-Gates und Self-Service-Systeme physisch getrennt, bedeutet dies, dass der Überprüfungsprozess und der eigentliche Grenzübertritt an unterschiedlichen Orten stattfinden. Zudem muss im e-Gate ein System eingerichtet werden, mit dem geprüft werden kann, ob die Person, die das e-Gate verwendet, mit der Person identisch ist, die zuvor das Self-Service-System verwendet hat. Zur Verifizierung wird mindestens ein biometrischer Identifikator verwendet.

Absatz 7 betrifft Fälle, in denen eine Person kein biometrisches Reisedokument besitzt oder die Echtheit des Reisedokuments beziehungsweise die Identität der Inhaberin oder des Inhabers nicht verifiziert werden kann. Wenn der Grenzschutzbeamte die Ergebnisse der mithilfe des Self-Service-Systems durchgeführten Grenzübertrittskontrollen abrufen kann, ist es ihm gestattet, nur die Verifizierungen vorzunehmen, die nicht mithilfe des Self-Service-Systems durchgeführt werden konnten. Der Grenzschutzbeamte muss sich auf jeden Fall vergewissern, dass das im Self-Service-System verwendete Reisedokument dem Dokument entspricht, das die ihm gegenüberstehende Person mit sich führt.

Absatz 8 schreibt die Überwachung der Verwendung des automatisierten Grenzkontrollsystems durch die Grenzkontrollorgane vor.

Absatz 9 sieht schliesslich vor, dass die Schengen-Staaten die Verwendung der automatischen Grenzkontrolle auch Unionsbürgern/Staatsangehörigen der an Schengen assoziierten Staaten sowie den Drittstaatsangehörigen, deren Grenzübertritt nicht im EES erfasst werden muss, gestatten können.

- Der neue **Artikel 8c SGK** regelt, welche Standards für die automatisierten Grenzkontrollsysteme einzuhalten sind. So dürfen Reisende erst ab dem 12. Altersjahr automatisierte Grenzkontrollsysteme verwenden.

### **2.2.3 Einführung eines freiwilligen nationalen Programms für die erleichterte Ein- und Ausreise in und aus dem Schengen-Raum (nArt. 8d SGK)**

Das NFP kann durch die Schengen-Staaten freiwillig auf nationaler Stufe eingeführt werden. Zielgruppe eines solchen Systems sind vielreisende Drittstaatsangehörige, die sich nicht auf das Recht auf freien Personenverkehr berufen können und die nach vorgängiger Sicherheitsüberprüfung den Status eines «Registrierten Reisenden» erlangen und dadurch von einer erleichterten Grenzübertrittskontrolle – durch Wegfall der Fragen nach dem Zweck und der Dauer des Aufenthalts, dem Zielort und den notwendigen finanziellen Mitteln – profitieren können (Abs. 1).

Wenn ein Drittstaatsangehöriger zum NFP Grenzübertritt zugelassen ist, entfallen die Überprüfungen nach Artikel 8 Absatz 3 iv und v des SGK<sup>16</sup> (Abs. 2).

Damit ein Drittstaatsangehöriger in das NFP aufgenommen werden kann, muss vorab eine Sicherheitsüberprüfung durchgeführt werden (Abs. 3).

Absatz 4 (i. V. m. Abs. 8) führt die Mindestanforderungen auf, die ein Drittstaatsangehöriger erfüllen muss, um Zugang zum NFP zu erhalten (beispielsweise Erfüllung der Einreisevoraussetzungen, gültiges und nicht falsches, verfälschtes oder gefälschtes Visum, Beleg der Absicht oder der Notwendigkeit häufig in den Schengen-Raum zu reisen, Abfrage SIS).

Die erstmalige Teilnahme am NFP ist auf maximal ein Jahr beschränkt. Sie kann höchstens auf weitere fünf Jahre oder bis zum Ende der Gültigkeitsdauer des Reisedokuments, eines Schengen-Visums für mehrere Einreisen (Kat. C), eines nationalen Visums (Kat. D) oder eines Aufenthaltstitels verlängert werden. Wird die Teilnahme am NFP verlängert, hat jedes Jahr eine Neubewertung der Situation des Drittstaatsangehörigen stattzufinden. Damit wird geprüft, ob die Drittstaatsangehörigen, die Zugang zum NFP erhalten haben, die Mindestanforderungen gemäss Absatz 4 dieser Bestimmung immer noch erfüllen. Es können zudem im Rahmen der Ein- und Ausreise vollständige Überprüfungen stichprobenartig auf der Grundlage einer Risikoanalyse durchgeführt werden (Abs. 6).

Absatz 7 regelt, in welchen Fällen der Zugang zum NFP widerrufen werden kann.

Absatz 9 sieht vor, dass zwei oder mehr Schengen-Staaten, die jeweils eigene NFP eingerichtet haben, Vereinbarungen untereinander abschliessen können, denen zufolge Personen, die in das eigene NFP aufgenommen wurden, auch die im Rahmen der NFP der anderen Schengen-Staaten gewährten Erleichterungen erhalten. Eine Kopie einer solchen Vereinbarung ist der Europäischen Kommission innerhalb eines Monats nach Abschluss zuzustellen.

---

<sup>16</sup> Die folgenden Bedingungen sind nicht zwingend zu überprüfen (Art. 8 Abs. 3 Bst. a Schengener Grenzkodex):

iv) Überprüfung der Abfahrts- und Zielorte des betreffenden Drittstaatsangehörigen sowie des Zwecks des beabsichtigten Aufenthalts und, soweit erforderlich, Überprüfung der entsprechenden Belege;

v) Überprüfung, ob der betreffende Drittstaatsangehörige über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts für die beabsichtigte Dauer und den beabsichtigten Zweck des Aufenthalts, für die Rückreise in den Herkunftsstaat oder für die Durchreise in einen Drittstaat, in dem seine Zulassung gewährleistet ist, verfügt oder in der Lage ist, diese Mittel rechtmässig zu erwerben.

Die Schengen-Staaten haben bei der Einführung eines NFP sicherzustellen, dass die Datensicherheitsstandards eingehalten werden (Abs. 10).

Die Kommission wird nach drei Jahren der Anwendung von Artikel 8d SGK dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Bewertung der Umsetzung vorlegen. Gestützt darauf können das Europäische Parlament und der Rat die Kommission ersuchen, die Einrichtung eines Unionsprogramms für vielreisende Drittstaatsangehörige vorzuschlagen.

Parallel zur Vernehmlassung läuft eine HERMES-Studie zum NFP. Sie soll gemeinsam mit den Ergebnissen der Vernehmlassung die Grundlage für eine Entscheidung liefern, ob die Schweiz ein NFP lancieren soll. Im Rahmen dieser Studie soll zudem die Frage der Geschäftsorganisation im Hinblick auf eine allfällige Umsetzung eines NFP überprüft werden.

## 2.2.4 Weitere Änderungen des SGK

Des Weiteren nimmt die vorliegende Verordnung (EU) 2017/2225 folgende Änderungen in den SGK auf:

- **Zusätzliche Begriffsbestimmungen (Art. 2):** In den SGK werden unter anderem folgende zusätzliche Begriffsbestimmungen aufgenommen: «Einreise-/Ausreisensystem (EES)», «Self-Service-System», «e-Gate» und «automatisiertes Grenzkontrollsystem».
- **Abgabe von biometrischen Daten (nArt. 6 Abs. 1 Bst. f):** Drittstaatsangehörige haben die für das persönliche Dossier im EES sowie, falls nötig, die für Grenzübertrittskontrollen erforderlichen biometrischen Daten abzugeben.
- **Berechnung Zeitraum für Aufenthalt im Schengen-Raum (nArt. 6 Abs. 1a):** Der Aufenthaltszeitraum im Schengen-Raum von höchstens 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen wird in denjenigen Staaten, die am EES-Betrieb beteiligt sind, als ein einziger Zeitraum berechnet. Es erfolgt eine gesonderte Berechnung des Aufenthaltszeitraums für jene Staaten, die noch nicht am EES-Betrieb beteiligt sind.
- **Drittstaatsangehörige, deren Daten in das EES eingegeben werden, und Ausnahmeregelungen (nArt. 6a):** Drittstaatsangehörige, die für höchstens 90 Tage je Zeitraum von 180 Tagen in den Schengen-Raum zugelassen wurden (Abs. 1) oder denen die Einreise in den Schengen-Raum verweigert wurde (Abs. 2), sind grundsätzlich im EES zu erfassen. Von dieser Pflicht sind gewisse Personengruppen ausgenommen (Abs. 3).
- **Grenzübertrittskontrollen von Personen (Art. 8):** Die Grenzschutzbeamten haben neu die Echtheit und die Integrität der Daten aller Reisedokumente (nAbs. 2 Bst. a Unterabs. 2 und Bst. b nUnterabs. sowie nAbs. 3 Bst. a Ziff. i Unterabsatz 2), die einen elektronischen Datenträger enthalten, mithilfe gültiger Zertifikate zu überprüfen. Zudem ist das auf dem Chip gespeicherte Gesichtsbild zu kontrollieren, sofern der Drittstaatsangehörige nicht bereits im EES registriert ist. Bei den bereits im EES registrierten Drittstaatsangehörigen findet die Überprüfung des auf dem Chip des Reisedokuments gespeicherten Gesichtsbilds stattdessen bei ihrer Erfassung im EES oder bei der Registrierung eines neuen elektronischen Reisepasses im EES statt (etwa wenn ein alter Reisepass abgelaufen ist).

Der neue Absatz 3 Buchstabe a Ziffer iii regelt die Pflicht, eine Überprüfung und/oder Identifizierung von Drittstaatsangehörigen vorzunehmen, deren Einreise bzw. Einreiseverweigerung mithilfe biometrischer Identifikatoren im EES zu erfassen ist. Diese Überprüfung und/oder Identifizierung wird im Einklang mit Artikel 23 Absatz 2 und Absatz 4 der EES-Verordnung durchgeführt.

Die Überprüfung der biometrischen Identifikationen hat mit denjenigen, die auf dem Chip des Reisedokuments gespeichert sind, zu erfolgen. Bei der Ein- und Ausreise ist die Identität von Drittstaatsangehörigen durch Abfrage des EES und gegebenenfalls des VIS zu verifizieren (nAbs. 3 Bst. a Ziffer iii und Bst. g Ziff. iv, nAbs. 3 Bst. b).

Im neuen Absatz 3 Buchstabe a Ziffer iii a wird die Überprüfung, ob der in den Schengen-Raum einreisende Drittstaatsangehörige die zulässige Höchstdauer des Aufenthalts überschritten hat, anhand einer Prüfung der Stempel im Reisepass durch die Abfrage im EES ersetzt. Ferner wird bei der Einreise überprüft, ob ein Drittstaatsangehöriger mit einem Visum die maximal zulässige Zahl der Einreisen eingehalten hat (nAbs. 3 Bst. a Ziff. iii a, Bst. g Ziff. iii und iv und Streichung von Bst. h Ziff. ii).

Zur Überprüfung der Gültigkeit der Reisedokumente ist ausdrücklich die Abfrage der einschlägigen Datenbanken (insbesondere des SIS, der Interpol-Datenbank für verlorene und gestohlene Reisedokumente sowie nationaler Datenbanken mit Angaben zu gestohlenen, missbräuchlich verwendeten, abhanden gekommenen und für ungültig erklärten Reisedokumenten) vorgesehen.

Neu wird die Möglichkeit geschaffen, das EES zusätzlich zum VIS zur Identifizierung von Personen zu verwenden, die die Voraussetzungen für die Einreise in das Hoheitsgebiet der Schengen-Staaten oder den Aufenthalt in diesem Gebiet nicht beziehungsweise nicht mehr erfüllen (nAbs. 3 Buchstabe i).

Drittstaatsangehörige werden über die maximale Dauer ihres zulässigen Aufenthalts entweder durch die Grenzkontrollbehörden oder durch einen Web-Dienst informiert (nAbs. 9).

- ***Pflicht, auch bei einer Lockerung der Grenzübertrittskontrollen Daten in das EES einzugeben (nArt. 9 Abs. 3):*** Der bestehende Wortlaut von Artikel 9 SGK wird angepasst, um der Einführung des EES Rechnung zu tragen. Bei der Ein- und Ausreise in den Schengen-Raum sind stets die Daten des Reisenden in das EES einzugeben; dies gilt auch bei Lockerung der Grenzübertrittskontrollen (nAbs. 3).
- ***Einrichtung getrennter Kontrollspuren und Beschilderung (nArt. 10 Abs. 3a und 3b und Anhang III nTeil D):*** Es werden neu Beschilderungen der Kontrollspuren für automatisierte Grenzkontrollsysteme, Self-Service-Systeme, e-Gates und für NFP-Reisende eingeführt. Im Interesse eines einheitlichen Vorgehens haben alle Schengen-Staaten in diesen Fällen die Schilder in Anhang III nTeil D und Teil E zu verwenden.
- ***Das Abstempeln der Reisedokumente entfällt (nArt. 11 i. V. m. nAnhang IV),*** da es durch elektronische Einträge zur Einreise in bzw. Ausreise aus dem Schengen-Raum ersetzt wird. Ausgenommen davon sind Reisedokumente für den erleichterten Transit (FTD) und für den erleichterten Transit im Eisenbahnverkehr (FRTD) gemäss EG-Verordnung Nr. 693/2003<sup>17</sup>. Diese Dokumente sind weiterhin bei der Einreise in bzw. Ausreise aus dem Schengen-Raum abzustempeln. Zudem gibt der neue Artikel 11 den Schengen-Staaten die Möglichkeit, die Reisedokumente von Drittstaatsangehörigen, die einen von dem betreffenden Schengen-Staat ausgestellten Aufenthaltstitel oder ein Visum D besitzen, bei der Ein- und Ausreise abzustempeln, sofern dies im nationalen Recht ausdrücklich vorgesehen ist. Die Modalitäten in Bezug auf diesen Stempel sind im neuen Anhang IV festgelegt.

<sup>17</sup> Verordnung (EG) Nr. 693/2003 des Rates vom 14. April 2003 zur Einführung eines Dokuments für den erleichterten Transit (FTD) und eines Dokuments für den erleichterten Transit im Eisenbahnverkehr (FRTD) sowie zur Änderung der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion und des Gemeinsamen Handbuchs; ABl. L 99 vom 17.4.2003, S. 8–14.

- **Annahme hinsichtlich der Erfüllung der Voraussetzungen der Aufenthaltsdauer (nArt. 12):** Der bestehende Wortlaut von Artikel 12 SGK wird angepasst, um der Einführung des EES Rechnung zu tragen. In Artikel 12 sind gegenwärtig die Verfahren zur Widerlegung der Annahme eines irregulären Aufenthalts im Falle fehlender Ein- oder Ausreisestempel geregelt. Mit der Einführung des EES wird das Abstempeln durch einen elektronischen Eintrag in das EES ersetzt. In dieser Bestimmung werden neu die Annahme eines irregulären Aufenthalts (über 90 Tage in einem Zeitraum von 180 Tagen) bei Fehlen der entsprechenden Einträge im EES (Abs. 1) und die Möglichkeiten der Widerlegung dieser Annahme festgehalten (Abs. 2 und Abs. 3). Absatz 4 regelt die Möglichkeit zur Rückführung dieser Personen.
- **Übergangszeitraum und Übergangsmassnahmen (nArt. 12a):** Es ist ein Übergangszeitraum von 180 Tagen nach Inbetriebnahme des EES mit Übergangsmassnahmen vorgesehen. Während diesem Übergangszeitraum müssen die Grenzkontrollbehörden sowohl die in den Reisedokumenten angebrachten Stempel als auch die im EES erfassten Daten prüfen.
- **Einreiseverweigerung (Art. 14):** Die Daten von Drittstaatsangehörigen, denen die Einreise für einen Kurzaufenthalt verweigert wurde, sind ebenfalls in das EES einzutragen (nAbs. 2). Wurde in einem Rechtsmittelverfahren festgestellt, dass die Entscheidung über die Einreiseverweigerung unbegründet war, sind die in das EES eingegebenen Daten zu berichtigen (nAbs. 3).
- **Übergangsmassnahmen für die Schengen-Staaten, die noch nicht am Betrieb des EES beteiligt sind (nArt. 42a):** Während dieser Übergangsphase werden die Reisedokumente bei der Ein- und Ausreise abgestempelt (Abs. 1). Absatz 2 regelt die Ausnahmen. Es gelten die in Anhang IV aufgeführten Bestimmungen über das Abstempeln (Abs. 5).

## 2.2.5 Notwendigkeit der Anpassungen

Gegenwärtig regelt Artikel 7 AuG die Grenzkontrolle an den schweizerischen Aussengrenzen und verweist auf die Schengen-Assoziierungsabkommen.

- **Verwendung automatisierter Grenzkontrollsysteme an der Schengen-Aussengrenze (neue Art. 8a–8c SGK):** Seit Januar 2011 regelt Artikel 103a AuG die freiwillige Nutzung eines automatisierten Grenzkontrollsystems am Flughafen. Dieses automatisierte Grenzkontrollsystem dient der zuständigen Grenzkontrollbehörde zur Beschleunigung und Vereinfachung der Kontrolle von Einreisenden aus Drittstaaten in die Schweiz (und damit in den Schengen-Raum) und von Ausreisenden der Schweiz in Drittstaaten (und damit aus dem Schengen-Raum). Bisher war das automatisierte Grenzkontrollverfahren jedoch nicht Teil des Schengen-Besitzstands.

Die Teilnahme an diesen automatisierten Grenzkontrollen gestützt auf Artikel 103a AuG war bisher ausschliesslich für Schweizer Bürgerinnen und Bürger möglich sowie für Personen, die sich auf das Freizügigkeitsabkommen<sup>18</sup> oder das EFTA-Übereinkommen<sup>19</sup> berufen konnten. Der Ausschluss von Drittstaatsangehörigen<sup>20</sup> von der Teilnahmemöglichkeit berücksichtigte die bisherigen Vorgaben des SGK, wonach dieser Personenkreis beim Grenzübertritt einer eingehenden Kontrolle zu unterziehen ist und deren Reisepässe systematisch abzustempeln sind.

<sup>18</sup> Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, SR 0.142.112.681.

<sup>19</sup> Übereinkommen vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation, SR 0.632.31.

<sup>20</sup> Definition von «Drittstaatsangehörigen» nach Art. 2 Abs. 6 SGK.

Durch die vorliegenden Änderungen des SGK ist der Personenkreis, der automatisierte Grenzkontrollsysteme an den Flughäfen verwenden kann, ebenso anzupassen wie die konkreten Bedingungen für die Nutzung der elektronischen Gates (nArt. 103f AuG).

Das Registrierungsverfahren, die Voraussetzungen für die Teilnahme am automatisierten Grenzkontrollverfahren, die Organisation und der Betrieb des Informationssystems sowie der Katalog der im Informationssystem zu bearbeitenden Personendaten sind bisher in Artikel 36 VEV geregelt. Auch diese Bestimmungen der VEV müssen entsprechend angepasst werden.

- **Nationales Programm für die erleichterte Ein- und Ausreise in und aus dem Schengen-Raum (neuer Art. 8d SGK):** Derzeit gibt es auf Gesetzesstufe keine Bestimmungen, die eine ähnliche Vereinfachung der Grenzkontrolle für Drittstaatsangehörige, die in den Schengen-Raum ein- oder ausreisen, vorsieht. Sollte die Schweiz beschliessen, diese Möglichkeit umzusetzen, sind die Modalitäten und die Voraussetzungen für diese Erleichterungen zu nennen. Darin festzuhalten wären die Personenkategorien, die von einem solchen Programm profitieren könnten, sowie die Teilnahmevoraussetzungen und das dazugehörige Informationssystem. Zudem müsste eine Delegationskompetenz an den Bundesrat zur Regelung der Ausführungsbestimmungen (z. B. Registrierungsverfahren, Organisation und Betrieb des Informationssystems, Speicherung von Personendaten usw.) vorgesehen werden.

## 3. Erläuterungen zu den Bestimmungen des AuG

### 3.1. Artikel 7 Absatz 3

Da der SGK angepasst wird, ist die Fussnote in Artikel 7 Absatz 3 AuG entsprechend zu aktualisieren.

### 3.2. Artikel 103a

Artikel 103a übernimmt den Inhalt des bestehenden Artikels 103b ohne materielle Anpassung. Dieser Artikel befasst sich mit dem Informationssystem über die von der Schweiz verfügbaren Einreiseverweigerungen (INAD-System). Dieses System wird vorerst unverändert beibehalten, und die Übernahme dieser Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands wirkt sich in keiner Weise auf das System aus.

### 3.3. Artikel 103b Einreise- und Ausreisensystem

#### **Absatz 1**

Absatz 1 erläutert das Einreise-/Ausreisensystem für den Schengen-Raum und hält fest, dass es die persönlichen Daten der Reisenden aus Nicht-Schengen-Staaten enthält, die für einen Aufenthalt von höchstens 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen in den Schengen-Raum einreisen.

Nach Artikel 6a des SGK müssen Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige von Bürgerinnen oder -Bürgern eines Mitgliedstaats der EU und der EFTA sind, aber keine Aufenthaltskarte im Sinne der Richtlinie 2004/38/EG<sup>21</sup> besitzen, oder Staatsangehörige, die Familienangehörige von freizügigkeitsberechtigten Drittstaatsangehörigen sind, aber keine Aufenthaltskarte im Sinne der genannten Richtlinie besitzen, ebenfalls im EES erfasst werden.

#### **Absatz 2**

Dieser Absatz legt fest, welche Daten zu Drittstaatsangehörigen die Schweizer Behörden an das EES übermitteln werden, wie dies auch die anderen Schengen-Staaten gestützt auf ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften tun werden. Es sind fünf Datenkategorien vorgesehen:

- alphanumerische Daten wie zum Beispiel Name und Vorname sowie Informationen zum Reisedokument und zu erteilten Visa;
- das Gesichtsbild des Reisenden, das bei der Ersteinreise aufgenommen und im EES gespeichert wird. Es wird nicht aus dem VIS übernommen;
- Angabe, ob der Drittstaatsangehörige an einem nationalen Programm zur erleichterten Grenzkontrolle nach Artikel 16 Absatz 6 der EES-Verordnung teilnimmt; und
- Datum der Einreise und der Ausreise aus dem Schengen-Raum und die Grenzübergangsstelle.
- die Einreiseverweigerungen werden auch im EES eingetragen. Es handelt sich für die Schweiz um die Einreiseverweigerungen nach Artikel 65 AuG.

---

<sup>21</sup> Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, ABl. L 158 vom 30.04.2004, S. 77.

### **Absatz 3**

Dieser Absatz legt fest, dass bei Drittstaatsangehörigen, die nicht der Visumpflicht unterstehen, zusätzlich die Fingerabdrücke zu erfassen sind.

Die Behörden verfügen in diesem Fall über keine biometrischen Daten, die im VIS erfasst sind, wozu insbesondere die Fingerabdrücke gehören.

## **3.4. Artikel 103c Erfassung, Bearbeitung und Abfrage der Daten im EES**

### **Absatz 1**

In diesem Absatz werden die verschiedenen Behörden, die Daten im EES eingeben und ändern können, genannt:

- Das Grenzwachtkorps und die kantonalen Grenzkontrollbehörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben an den Schengen-Aussengrenzen und zur Erfassung von Einreiseverweigerungen (Art. 18 EES-Verordnung). Gegenwärtig wird Artikel 65 AuG, der dem SEM ermöglicht, an den Flughäfen innerhalb von 48 Stunden Einreiseverweigerungen und Wegweisungen am Flughafen zu verfügen, angepasst, damit die Grenzkontrollbehörden direkt im Namen des SEM entscheiden können. Durch diese Gesetzesanpassung<sup>22</sup> kann die Behörde Einreiseverweigerungen verfügen und im EES erfassen, ohne den formellen Entscheid des SEM abzuwarten;
- Das SEM, die Schweizer Auslandvertretungen und Missionen sowie die kantonalen und kommunalen Visum- und Ausländerbehörden im Rahmen der Aufhebung, Annullierung oder Verlängerung eines Visums oder des zulässigen Aufenthaltes von höchstens 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen (Art. 19 EES-Verordnung). Im letzteren Fall handelt es sich um visumbefreite Personen, deren Aufenthalt unterbrochen oder auf Antrag verlängert werden kann.
- Das Grenzwachtkorps, die kantonalen und kommunalen Polizeibehörden sowie die kantonalen und kommunalen Migrationsbehörden, um den rechtmässigen Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz zu überprüfen und falls nötig ein persönliches EES-Dossier zu erstellen (Art. 20 EES). In gewissen Fällen, kann es vorkommen, dass die betreffende Person kein persönliches EES-Dossier hat oder dass das Datum der Ausreise aus dem Schengen-Raum darin nicht aufgeführt ist. In diesem Fall und wenn der Drittstaatsangehörige nachweist, dass er die zulässige Aufenthaltsdauer eingehalten hat, kann die Behörde gemäss den Artikeln 16 und 17 der EES-Verordnung ein persönliches EES-Dossier erstellen oder die fehlenden Daten aktualisieren. Drittstaatsangehörige können die Annahme durch jedweden glaubhaften Nachweis widerlegen, insbesondere durch Belege wie Beförderungsnachweise oder Nachweise über ihre Anwesenheit ausserhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten, aus denen hervorgeht, dass sie die Voraussetzungen hinsichtlich der Dauer eines kurzfristigen Aufenthalts eingehalten haben (Art. 12 Abs. 2 SGK).

Wenn ein Drittstaatsangehöriger ein Self-Service-System zur Voreingabe der in Artikel 16 der EES-Verordnung genannten Daten verwendet, findet Artikel 8a SGK Anwendung. Der Drittstaatsangehörige kann dann die Daten des persönlichen Dossiers oder allenfalls die zu aktualisierenden Daten vorerfassen. Der Grenzwachter oder der Kantonspolizist, der die Grenzkontrolle sicherstellt, bestätigt die Daten, wenn die Einreise gemäss SGK bewilligt oder verweigert worden ist. Die Überprüfung erfolgt durch das Self-Service-System. Für die Eingabe

<sup>22</sup> Revision des Ausländergesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme).

oder Aktualisierung des Ein-/Ausreisedatensatzes eines visumpflichtigen Drittstaatsangehörigen können die in Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe c–f genannten Daten aus dem VIS abgerufen und in das EES importiert werden (Art. 18a VIS-Verordnung).

Wenn ein Drittstaatsangehöriger ein Self-Service-System für die Durchführung der Grenzkontrollen verwendet, findet zudem Artikel 8b SGK Anwendung. In diesem Fall erfolgt die Überprüfung nach Artikel 16 Absatz 1 der EES-Verordnung durch das Self-Service-System. Drittstaatsangehörige können zum Überschreiten einer Aussengrenze auch ein e-Gate verwenden, wobei ebenfalls Artikel 8b SGK Anwendung findet. In diesem Fall erfolgen die entsprechende Erfassung des Einreise-/Ausreisedatensatzes und die Verknüpfung dieses Datensatzes mit dem betreffenden persönlichen Dossier über das e-Gate.

Die Behörden müssen zudem im EES ein Einreisedatensatz angelegt, wenn sich die betreffende Person bereits in der Schweiz aufhält und ihr Kurzaufenthalt nach einem längeren bewilligten Aufenthalt beginnt (Aufenthaltsbewilligung oder nationales Visum; Art. 14 Ziff. 8 EES-Verordnung).

In der EES-Verordnung wird der Zugang für gerichtliche Stellen im Rechtsmittelverfahren nicht explizit erwähnt. Dementsprechend geht man auch für die rechtliche Umsetzung davon aus, dass kein entsprechender direkter Zugriff auf die Daten des EES für das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) notwendig sein wird. So wie es heute geregelt ist, werden die Unterlagen hinsichtlich einer Einreiseverweigerung bzw. eines abgelehnten Visum-Entscheids im ZEMIS in einem Dossier abgelegt. Das BVGer hat ebenfalls Zugriff auf diese Unterlagen im ZEMIS. Andernfalls werden diese vom SEM dem BVGer in physischer Form zur Verfügung gestellt.

## **Absatz 2**

Absatz 2 nennt die Behörden, die das EES im Rahmen ihrer Aufgaben abfragen können:

- Die Grenzkontrollbehörden für die Überprüfungen, die an den Aussengrenzen bei der Einreise in und Ausreise aus dem Schengen-Raum erfolgen müssen (Art. 23 EES-Verordnung).

Bei einer Überprüfung an den Aussengrenzen sind die biometrischen Daten, das heisst in erster Linie die Fingerabdrücke des Reisenden, mit den Daten im EES und im VIS abzugleichen. Alternativ dazu kann die Grenzkontrollbehörde das Gesichtsbild der betreffenden Person mit dem nach Artikel 16 der EES-Verordnung erfassten Bild abgleichen.

Zudem hat die Behörde bei visumbefreiten Reisenden eine Abfrage im VIS vornehmen gemäss dem neuen Artikel 19a der VIS-Verordnung, um zu überprüfen, ob eine Person bereits im VIS erfasst ist.

- Alle Visumbehörden können im Rahmen des Visumverfahrens auf das EES zugreifen um zu prüfen, ob die betreffende Person bei einer früheren Reise die zulässige Aufenthaltsdauer eingehalten hat (Art. 24 EES-Verordnung).

Die Behörde kann die biometrischen Daten sowie die Visumdaten im EES abfragen. Falls ein persönliches EES-Dossier (inkl. Ein-/Ausreisedatensätzen) besteht, kann dieses abgefragt werden. Das Gleiche gilt für die darin aufgeführten Einreiseverweigerungen.

- Die Behörden, die über die Teilnahme an einem Programm zur erleichterten Grenzkontrolle zu entscheiden haben, müssen ebenfalls auf das EES zugreifen können. In diesem Fall sind das SEM, die Auslandvertretungen und Missionen sowie die Grenzkontrollbehörden berechtigt, die Teilnahme an einem solchen Programm zu prüfen (Art. 25 EES-Verordnung). Das Programm ist in Artikel 8d SGK festgelegt.

Die benannten Behörden können das EES auch bei der jährlichen Überprüfung der Gültigkeit der Teilnahme am nationalen Programm abfragen; ebenso bei der Verweigerung, dem Widerruf oder der Verlängerung der Gültigkeit dieser Teilnahme.

- Das Grenzwachtkorps, die kantonalen und kommunalen Polizeibehörden sowie die kantonalen und kommunalen Migrationsbehörden können das EES abfragen, um zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Einreise oder den Aufenthalt in der Schweiz weiterhin erfüllt sind. Diese Kontrolle findet auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz statt (Art. 26 EES-Verordnung). Subsidiär können auch die Grenzkontrollbehörden und die Migrationsbehörden auf das EES zugreifen, um Ausländerinnen und Ausländer zu identifizieren, die möglicherweise unter einer anderen Identität im EES erfasst sind oder die die Voraussetzungen zur Einreise oder zum Aufenthalt im Schengen-Raum nicht oder nicht mehr erfüllen (Art. 27 EES-Verordnung). Dieser Zugriff zu Identifikationszwecken kann entweder an den Aussen Grenzen des Schengen-Raums oder im Hoheitsgebiet der Schweiz erfolgen.

### **Absatz 3**

Dieser Absatz legt fest, welche Behörden auf das Berechnungstool im EES zugreifen können um zu ermitteln, ob eine ausländische Person die zulässige Aufenthaltsdauer überschritten hat (Art. 11 EES-Verordnung). Zudem müssen die Behörden die betroffenen Personen auf Anfrage über die verbleibende Aufenthaltsdauer informieren.

Es handelt sich hierbei um die Visumbehörden, die Grenzkontrollbehörden an den Aussen Grenzen des Schengen-Raums sowie die Migrations- und Polizeibehörden, die Kontrollen im Hoheitsgebiet der Schweiz durchführen.

### **Zugriff auf das EES zur Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten (Abs. 4 und 5)**

Die Absätze 4 und 5 regeln den Zugriff auf das EES zur Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten. Zu diesem Zweck ist ein begründeter Antrag elektronisch an eine benannte zentrale Zugangsstelle zu richten (Art. 29 Abs. 3 EES-Verordnung). Nur wenn die in der EES-Verordnung festgehaltenen Bedingungen erfüllt sind, werden die genannten EES-Daten der antragstellenden Behörde übermittelt. In dringenden Ausnahmefällen kann die zentrale Zugangsstelle auch mündlich gestellte Anträge entgegennehmen und unverzüglich bearbeiten. Sie überprüft erst nachträglich, ob alle genannten Bedingungen erfüllt sind und ob tatsächlich ein dringender Ausnahmefall gegeben war. Die nachträgliche Überprüfung ist innerhalb einer nützlichen Frist nach der Bearbeitung des Antrags durchzuführen.

### **Absatz 4**

In diesem Absatz werden die Behörden festgelegt, die bestimmte Daten im Sinne der EES-Verordnung beantragen können. Es sind dies das Bundesamt für Polizei (fedpol), der Nachrichtendienst des Bundes (NDB), die Bundesanwaltschaft, die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano. Die aufgeführten kommunalen Polizeibehörden sind ebenfalls berechtigt, da sie gleich wie die Kantonspolizeien kriminalpolizeiliche Aufgaben im Rahmen der Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung schwerer Straftaten im Sinne der EES-Verordnung wahrnehmen.

### **Absatz 5**

Die in Absatz 4 genannten Behörden können ihren Antrag an die zentrale Zugangsstelle, das heisst die Einsatzzentrale von fedpol, richten. Die zentrale Zugangsstelle hat direkten Zugriff auf die Daten des EES und prüft im Einzelfall, ob die Bedingungen für den Erhalt der Daten des Systems erfüllt sind. Folgende Voraussetzungen müssen erfüllt sein (Art. 31 i. V. m. Art. 32 EES-Verordnung):

- Der Zugang zum Zweck der Datenabfrage ist erforderlich für die Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung einer terroristischen oder sonstigen schweren Straftat;

- Der Zugang zum Zweck der Datenabfrage ist im Einzelfall erforderlich und verhältnismässig.
- Es liegen Beweise oder hinreichende Gründe für die Annahme vor, dass die Abfrage der EES-Daten zur Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung der betreffenden Straftaten beitragen kann, insbesondere wenn der begründete Verdacht besteht, dass der Täter oder das Opfer einer terroristischen oder sonstigen schweren Straftat einer Personengruppe angehört, die unter die EES-Verordnung fällt.

Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, fragt die zentrale Zugangsstelle das EES ab und übermittelt bei einem Treffer diese Daten den antragstellenden Behörden gemäss Absatz 4.

### **3.5. Artikel 103d Bekanntgabe von EES-Daten**

#### **Absatz 1**

Dieser Absatz legt fest, dass die Daten des EES grundsätzlich nicht übermittelt werden dürfen an Staaten, die nicht durch ein Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden sind, an internationale Organisationen und an private Stellen, seien dies Institutionen oder Einzelpersonen (Art. 41 EES-Verordnung).

#### **Absatz 2**

Eine Ausnahme von der in Absatz 1 genannten Regel sieht vor, dass die Daten an bestimmte Organisationen übermittelt werden dürfen, um die Rückkehr der betroffenen Person in einen Staat, der durch keines der Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden ist, zu ermöglichen, sofern die Bedingungen von Artikel 41 Absatz 2 der EES-Verordnung erfüllt sind. Konkret müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Die Kommission hat einen Beschluss über die Angemessenheit des Datenschutzniveaus in diesem Drittstaat gemäss Artikel 45 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2016/679<sup>23</sup>), oder es ist ein Rückübernahmeabkommen oder ein ähnliches Instrument zwischen der Europäischen Gemeinschaft oder einem Mitgliedstaat und diesem Drittstaat in Kraft, oder es bestehen geeignete Garantien im Sinne des Artikels 46 der Verordnung (EU) 2016/679. Ausserdem könnte allenfalls Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung (EU) 2016/679 Anwendung finden, wenn die Übermittlung aus wichtigen Gründen des öffentlichen Interesses notwendig ist.
- Der betreffende Staat informiert den Drittstaat oder die internationale Organisation über die Pflicht, die Daten nur zur Erfüllung des Zwecks, zu dem sie zur Verfügung gestellt wurden, zu verwenden.
- Die Daten werden gemäss den einschlägigen Vorschriften des Unionsrechts, insbesondere betreffend die Rückübernahmeabkommen und die Übermittlung personenbezogener Daten, sowie dem nationalen Recht des Mitgliedstaats, der die Daten übermittelt oder zur Verfügung gestellt hat, einschliesslich der rechtlichen Bestimmungen über die Datensicherheit und den Datenschutz, übermittelt oder zur Verfügung gestellt.

Folgende Organisationen können Daten erhalten: UN-Organisationen wie das UNHCR, die Internationale Organisation für Migration (IOM) und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (Anhang 1 EES-Verordnung).

---

<sup>23</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung); ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

Dieser Artikel befasst sich ebenfalls mit den persönlichen Daten, die zu Sicherheitszwecken übermittelt werden. Auch hier gilt ein generelles Verbot der Datenbekanntgabe, und zwar auch dann, wenn die Daten auf nationaler Ebene von den Polizei-, Justiz- oder Strafverfolgungsbehörden verwendet werden. Ausnahmsweise dürfen bestimmte Daten von der zuständigen Behörde an eine von einem Drittstaat bezeichnete Behörde übermittelt werden, wenn ein dringender Ausnahmefall vorliegt, der eine ernsthafte und unmittelbare Bedrohung durch eine terroristische oder andere schwere Straftat darstellt oder wenn eine unmittelbar bevorstehende Gefahr für das Leben einer Person besteht und diese Gefahr mit einer schweren Straftat verbunden ist. Die Übermittlung der Daten muss zur Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung solcher Straftaten notwendig sein (Art. 41 Abs. 6 EES-Verordnung). Zudem muss die Datenbekanntgabe unter Einhaltung der Bedingungen des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI<sup>24</sup> erfolgen. Dieser Rahmenbeschluss bleibt nur bis am 6. Mai 2018 in Kraft, danach wird er aufgehoben und durch die Richtlinie (EU) 2016/680<sup>25</sup> ersetzt. Ausserdem soll ein begründetes schriftliches Ersuchen seitens des Drittstaates vorliegen, und die gegenseitige Bereitstellung aller Informationen über Ein- und Ausreisedatensätze ist seitens des ersuchenden Drittstaates gewährleistet.

Folgende Daten dürfen bekanntgegeben werden (Art. 16 Abs. 1, Bst. a, b und c, Abs. 2, Bst. a und b, Abs. 3, Bst. a und b, sowie Art. 17 Abs. 1 Bst. a; i. V. m. Art. 41 Abs. 1 EES-Verordnung):

Die Personendaten, die Daten des Reisedokuments sowie das Datum der Einreise in bzw. der Ausreise aus dem Schengen-Raum von visumpflichtigen sowie nicht visumpflichtigen Staatsangehörigen. Von Letzteren dürfen neben diesen Daten das Gesichtsbild und die Fingerabdrücke bekanntgegeben werden.

Eine Datenübermittlung ist auch an einen EU- oder Schengen-Staat, der sich noch nicht am EES-Betrieb beteiligt, möglich unter gewissen Bedingungen (Art. 42 EES-Verordnung).

### **3.6. Artikel 103e Ausführungsbestimmungen zum EES**

Mehrere wichtige Elemente der EES-Verordnung sind nicht auf Gesetzesstufe, sondern in Ausführungsverordnungen umzusetzen. Es wird vorgeschlagen, zu diesem Zweck eine Delegationsnorm im AuG zu schaffen. Mit dieser Bestimmung wird dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, die Einheiten der Behörden nach Artikel 103c Absätze 1 und 2 zu benennen, das heisst die Behörden, die Daten im EES erfassen und abfragen dürfen (Bst. a). Ferner soll der Bundesrat die Zugangsberechtigungen zum EES und den Katalog der darin enthaltenen Daten genau festlegen (Bst. c) sowie die Aufbewahrung, die Löschung und die vorzeitige Löschung der Daten regeln können (Art. 35 EES-Verordnung). Diesbezüglich ist vorgesehen, dass die Datenspeicherfrist drei Jahre ab dem Datum der Eingabe des Ausreisedatensatzes oder des Einreiseverweigerungsdatensatzes beträgt (Art. 34 Abs. 1 EES-Verordnung). Eine mögliche vorzeitige Löschung bei Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung oder bei Erwerb des Schweizer Bürgerrechts erfolgt durch die zuständigen Behörden, die in den Ausführungsverordnungen genannt werden.

---

<sup>24</sup> 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. Dezember 2008, S. 60.

<sup>25</sup> Richtlinie (EU) 2016/680 vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, ABl. L 119 vom 4.05.2016, S. 89.

Der Verzicht auf das Abstempeln der Reisepässe wird durch die Speicherung der Einreise und Ausreise im EES kompensiert. Die im System erfassten Daten zu den bisherigen Reisen sollten sich daher auf einen für die Zwecke der Visumerteilung ausreichenden Zeitraum erstrecken.

Das Verfahren für den Erhalt der Daten durch die berechtigten Sicherheitsbehörden ist vom Bundesrat zu bestimmen (Bst. b). Vorgesehen ist ein ähnliches Verfahren wie für das Schengener Visa-Informationssystem gemäss VISV<sup>26</sup>. Ausserdem ist der Katalog der schwerwiegenden Straftaten nach Artikel 103c Absatz 4 zu erstellen (Bst. i).

Der Bundesrat ist zudem damit beauftragt, die Modalitäten der Erfassung der biometrischen Daten zu bestimmen (Bst. j). Die Kommission ist ebenfalls beauftragt, gewisse Punkte zu bestimmen (Art. 36 EES-Verordnung). Insbesondere ist in Übereinstimmung mit europäischem Recht festzulegen, ab welchem Alter die biometrischen Daten erfasst werden.

Eine Besonderheit des EES ist, dass automatisch Listen erstellt werden von Personen, die die zulässige Höchstdauer im Schengen-Raum überschritten haben (Art. 12 Abs. 3 EES-Verordnung). Diese Liste muss von den Schweizer Behörden genutzt werden. Es ist somit vorgesehen, dass der Bundesrat bestimmt, welche Behörden diese Listen erhalten, und Massnahmen einleiten, damit die Rückkehr dieser Personen erfolgen kann (Bst. k).

Der Bundesrat ist zudem beauftragt, die Zuständigkeit betreffend die Verarbeitung personenbezogener Daten im EES (Art. 39 EES-Verordnung), die Datensicherheit (Art. 43 EES-Verordnung), die Datenschutzrechte (Zugriff, Berechtigung und Löschung der Daten) und die Rolle der Überwachungsbehörde zu regeln (Art. 50 ff. Kapitel 7 EES).

### **3.7. Artikel 103f Automatisierte Grenzkontrolle am Flughafen**

#### **Absatz 1**

Die zuständigen Grenzkontrollbehörden am Flughafen können zur Beschleunigung und Vereinfachung der Kontrolle von Einreisenden in und von Ausreisenden aus dem Schengen-Raum ein automatisiertes Grenzkontrollverfahren mittels e-Gate und eine Vorregistrierung im EES mittels eines Self-Service-Systems, an dem Reisende sich für den Grenzübertritt registrieren können und das die Grenzübertrittskontrolle vorbereitet, betreiben (siehe dazu Ausführungen zu Art. 8a–8c SGK).

Die Einrichtung, der Betrieb und die Finanzierung eines automatisierten Grenzkontrollverfahrens fallen grundsätzlich in die Zuständigkeit des jeweiligen Flughafenstandortkantons. Die neuen Änderungen des SGK und die neue Bestimmung im AuG gewährleisten, dass die wesentlichen Verfahrensabläufe an allen in Frage kommenden Schweizer Flughäfen einheitlich umgesetzt werden.

Der Ablauf an der Grenze könnte wie folgt aussehen:

**Phase 1** (wird von einem nachgelagerten Überwachungsarbeitsplatz mit Sicht auf die e-Gates überwacht):

1. Der Passagier begibt sich zum e-Gate und legt den Reisepass auf das Dokumentenlesegerät.
2. Der Pass wird elektronisch ausgelesen (Prüfung Chip, Lesbarkeit eMRZ).
3. Wenn der Pass nicht lesbar ist oder der Passagier die Zutrittsvoraussetzungen nicht erfüllt, wird der Passagier an einen besetzten Schalter verwiesen.

---

<sup>26</sup> SR 142.512

**Phase 2** (wird von einem nachgelagerten Überwachungsarbeitsplatz mit Sicht auf die e-Gates überwacht):

4. Wenn der Pass lesbar ist und die Zutrittsvoraussetzungen erfüllt sind, kann der Passagier das e-Gate betreten. Gleichzeitig werden die Daten mit externen Systemen (RIPOL / nationale Fahndungsdatenbank, SIS, ZEMIS und ASF-STD) abgeglichen.
5. Befindet sich der Passagier im ABC-Gate, werden Fotoaufnahmen gemacht und die Gesichtserkennung durchgeführt.
6. Findet das System keinen Treffer in den Datenbanken und stimmen Person und Reisepass überein, kann der Passagier das Gate ohne weitere Kontrollen verlassen.

Findet das System einen Treffer in der Datenbank, ist der Gesichtsbildabgleich nicht eindeutig oder besteht ein Verdacht auf Manipulation des Reisepasses, wird der Reisende an einen nachgelagerten Kontrollarbeitsplatz verwiesen oder wenn nötig im e-Gate blockiert und durch anwesendes Personal einem Kontrollarbeitsplatz oder der zweiten Kontrolllinie zugeführt.

### **Absatz 2**

Die Teilnahme ist gemäss SGK für alle Reisenden unabhängig ihrer Nationalität (explizit auch Drittstaatsangehörige) möglich, sofern sie:

- 12 Jahre alt sind;
- über ein Reisedokument verfügen, auf welchem ein Gesichtsbild auf dem Datenchip gespeichert ist (biometrisches Reisedokument). Zudem muss die Echtheit und die Integrität der Daten anhand der vollständigen gültigen Zertifikatkette bestätigt werden können.
- die Personen, die im EES registriert werden müssen, sind bereits im EES erfasst oder ihre Daten wurden vorab eingegeben.

Beim Grenzübertritt erfolgt eine Verifikation der biometrischen Daten. Das heisst, die im biometrischen Pass gespeicherten biometrischen Daten werden mit den entsprechenden biometrischen Merkmalen der reisenden Person abgeglichen.

Der Abgleich erfolgt in Echtzeit, und es werden keine Daten dieses Abgleichs gespeichert.

Neben der Verifikation der biometrischen Daten muss bei jedem Grenzübertritt eine Abfrage der Person und des Dokuments in den europäischen (SIS, SLTD) und nationalen (RIPOL, ZEMIS) Datenbanken vorgenommen werden. Die Grenzübertrittskontrolle erfolgt gemäss Artikel 8 Absatz 2 SGK. Ergibt die Abfrage einen Treffer, kann die automatisierte Grenzkontrolle nicht passiert werden.

### **Abs. 3**

Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der automatisierten Grenzkontrolle auf Verordnungsebene.

## **3.8. Artikel 103g Nationales Programm für die erleichterte Ein- und Ausreise in und aus dem Schengen-Raum (NFP)**

### **Absatz 1**

Mittels NFP sollen vielreisende Drittstaatsangehörige, die sich nicht auf den freien Personenverkehr berufen können und die nach vorgängiger Sicherheitsüberprüfung den Status eines «Registrierten Reisenden» erlangt haben, von einer erleichterten Grenzübertrittskontrolle bei der Schengen-Aussengrenze profitieren können; dies vor allem durch Wegfall der Fragen nach

dem Aufenthaltsziel, dem Aufenthaltzweck und den finanziellen Mitteln. Ein Drittstaatsangehöriger mit Aufenthaltstitel für den Schengen-Raum könnte ebenfalls davon profitieren, solange er sich nicht durch familiäre Verhältnisse (z. B. Heirat) auf den freien Personenverkehr berufen kann.

### **Absätze 2 und 3**

Je nachdem, ob der Drittstaatsangehörige visumpflichtig ist oder nicht, kann die schweizerische Vertretung im Ausland oder die für die Grenzkontrolle zuständige Behörde im Namen des SEM das Gesuch des Drittstaatsangehörigen um Aufnahme in das NFP prüfen. Dabei ist eine Hintergrundüberprüfung der Gesuchstellerin bzw. des Gesuchstellers vorzunehmen. Die Vorgaben dazu richten sich nach Artikel 8d Absatz 3 SGK.

Wie bei einem Visum, kann die Entrichtung einer Gebühr vorgesehen werden (s. Abs. 5 Bst. f nachfolgend).

### **Absätze 4 und 5**

Wird die Aufnahme in das NFP verweigert, haben die schweizerische Vertretung im Ausland bzw. die Grenzkontrollbehörde im Namen des SEM eine Verfügung zu erlassen. Gegen diese Verfügung kann je innerhalb von 30 Tagen beim SEM Einsprache und anschliessend beim Bundesverwaltungsgericht schriftlich Beschwerde erhoben werden.

### **Absatz 6**

Der Bundesrat regelt die Teilnahmekriterien (Bst. a), das Registrierungsverfahren und die Zusammenarbeit der Behörden bei der Prüfung der Gesuche um Aufnahme ins NFP (Bst. b), die Speicherung der Daten (Bst. c), die jährliche Neubewertung der Situation aller in das NFP aufgenommenen Drittstaatsangehörigen (Bst. d), die Widerrufungsgründe (Bst. e) sowie die Abfrage von nationalen Datenbanken im Rahmen der Hintergrundüberprüfung (Bst. f) und die Höhe einer allfälligen Gebühr (Bst. g) auf Verordnungsstufe.

### **Absatz 7**

Das EJPD kann mit anderen Schengen-Staaten Abkommen abschliessen, in denen sie die NFP des jeweiligen anderen Schengen-Staates anerkennen (Art. 8d Abs. 9 SGK).

## **3.9. Artikel 103h Informationssystem für das Nationale Programm für die erleichterte Ein- und Ausreise in und aus dem Schengen-Raum (NFP)**

### **Absatz 1**

Das SEM führt ein Informationssystem, in dem Drittstaatsangehörige, die am NFP teilnehmen wollen, sich registrieren lassen müssen. Das Informationssystem dient der Bearbeitung von Personendaten, die für das Gesuch um Teilnahme am NFP erforderlich sind.

Im vorliegenden Entwurf sind eine Biometrie Erfassung und eine Speicherung im System nicht vorgesehen.

### **Absatz 2**

Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der Datenbearbeitung auf Verordnungsstufe.

### **3.10. Artikel 103i Übertragung von Aufgaben im Verfahren um Aufnahme in das nationale Erleichterungsprogramm an Dritte**

#### **Absatz 1**

Nach Artikel 178 Absatz 3 BV<sup>27</sup> können Verwaltungsaufgaben durch Gesetz an Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts übertragen werden, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen.

Aus praktischen Gründen können im Verfahren um Aufnahme in das NFP verschiedene Aufgaben an Dritte übertragen werden, die nicht zur Bundesverwaltung gehören. Aus diesem Grund muss diese Aufgabenübertragung auf Gesetzesstufe festgehalten werden.

In Artikel 103i wird festgelegt, welche Aufgaben (insbesondere administrative) im Kompetenzbereich des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und der schweizerischen Botschaften im Ausland auf Dritte übertragen werden können.

Im Gegensatz zum C-VIS werden Dritte nicht mit dem Erfassen biometrischer Daten beauftragt.

Auch die Erhebung allfälliger Gebühren auf Grundlage der Gebührenverordnung AuG vom 24. Oktober 2007<sup>28</sup> muss Dritten übertragen werden können. Die gesuchstellende oder sie vertretende Person bezahlt beispielsweise die Gebühr bei einer externen Stelle, die auch die Dokumente für das Gesuch um Aufnahme in das NFP entgegennimmt. Sobald die Zahlung erfolgt und das Dossier vollständig ist, fällt die Behörde einen Entscheid. Dadurch kann bestimmten schweizerischen Auslandvertretungen die Bearbeitung dieser Gesuche wesentlich erleichtert werden.

#### **Absatz 2**

Aus Artikel 103i Absatz 2 AuG geht hervor, dass die schweizerischen Vertretungen im Ausland sowie das Staatssekretariat für Migration (SEM) dafür sorgen müssen, dass die Vorschriften betreffend Datenschutz und Datensicherheit von den beauftragten Dritten erfüllt werden.

#### **Absatz 3**

Der Bundesrat soll genauer bestimmen, welche Rahmenbedingungen erfüllt sein müssen, damit Aufgaben auf private Unternehmen im Ausland übertragen werden können.

### **3.11. Art. 109a, Abs. 1 Konsultation C-VIS**

Die Abkürzung « C-VIS » wird in Artikel 103c Absatz 2 Buchstabe b E-AuG eingeführt. Daher ist Artikel 109a Absatz 1 AuG entsprechend anzupassen.

### **3.12. Artikel 120d Zweckwidriges Bearbeiten von Personendaten in Informationssystemen des SEM**

Der Wortlaut von Artikel 120d AuG wird aufgrund der Einführung des EES und des Informationssystems im Zusammenhang mit dem NFP angepasst. Es gilt, Artikel 48 der EES-Verordnung umzusetzen, wonach mit angemessenen Sanktionen die missbräuchliche Verwendung der Daten des EES verhütet und unter Strafe gestellt werden soll.

---

<sup>27</sup> SR 101

<sup>28</sup> SR 142.209

## **Titel**

Neu werden im Titel allgemein die Informationssysteme des SEM genannt, nicht nur die Visainformationssysteme; so ist auch das EES mit eingeschlossen.

## **Buchstabe a**

Der neue Buchstabe a entspricht dem bisherigen Wortlaut von Artikel 120d AuG.

## **Buchstaben b und c**

Durch die Einführung des EES und des Informationssystems im Zusammenhang mit dem NFP wird neu festgehalten, dass auch bei diesen beiden Informationssystemen das zweckwidrige Bearbeiten der Personendaten mit Busse bestraft wird.

# **4. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

## **4.1. Auswirkungen auf den Bund**

### **4.1.1 Entwicklungs- und Betriebskosten auf EU-Ebene**

Die Entwicklungskosten sowie die Betriebskosten für das erste Jahr werden über den Fonds für die innere Sicherheit, Teilinstrument Grenze (ISF-Grenze), finanziert.

Basierend auf einer durchgeführten Folgenabschätzung der Europäischen Kommission<sup>29</sup> werden die Entwicklungskosten auf Stufe EU für EES auf 434,8 Millionen Euro geschätzt.

Die Betriebskosten für das erste Jahr werden auf 45,5 Millionen Euro geschätzt.

### ***Beteiligung der Schweiz an den Entwicklungs- und Betriebskosten auf EU-Ebene via ISF-Grenze***

Die Schweiz beteiligt sich indirekt an der Finanzierung des EES-Projekts über ihre Beteiligung am Fonds ISF-Grenze (unter Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung der Zusatzvereinbarung zur Beteiligung der Schweiz am ISF). Die Berechnung der Jahresbeiträge der Schweiz am Fonds ISF Grenze beruht auf dem in Artikel 11 Absatz 3 des SAA vorgesehenen Schengen-Schlüssels. 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, die den teilnehmenden Staaten für das betreffende Jahr insgesamt zugewiesen werden.

Die Schweiz wird sich über die sieben Jahre Laufzeit des Fonds schätzungsweise mit durchschnittlich 20,6 Millionen Franken (18,7 Millionen Euro) pro Jahr daran beteiligen. Im Vorschlag 2018 sowie im Finanzplan 2019–2021 werden insgesamt 144 Millionen Franken für den Fonds eingestellt.

### ***Beteiligung der Schweiz an den Entwicklungs- und Betriebskosten auf EU-Ebene***

Die Schweiz muss einen jährlichen Finanzierungsbeitrag an das EES leisten, wie sie dies bereits für die anderen IT-Grosssysteme der Schengen/Dublin-Kooperation (VIS, SIS, Eurodac) tut. Diese Verpflichtung sowie die dazugehörige Berechnungsmethode sind ebenfalls im SAA.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/20160406/smart\\_borders\\_package\\_-\\_20160406\\_-\\_impact\\_assessment\\_-\\_part\\_2\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/20160406/smart_borders_package_-_20160406_-_impact_assessment_-_part_2_en.pdf)

<sup>32</sup> Art. 11, RS **0.362.31**

Die Zusatzvereinbarung zur Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen (Weiterentwicklung des Schengen- und des Dublin/Eurodac-Besitzstands) schliesst Doppelzahlungen (z. B. Zahlungen an die Agentur und Zahlungen an ISF-Grenze für die Entwicklung von EES) der assoziierten Staaten aus. Entsprechend werden die Kosten, für welche die IT-Agentur für das EES aufkommt und die bereits über den ISF abgedeckt sind, der Schweiz nicht mehr anderweitig in Rechnung gestellt werden. Diese Zusatzvereinbarung ist allerdings noch nicht in Kraft. Aus diesem Grund sind die Beiträge der Schweiz an EES noch nicht endgültig definiert.

Im Voranschlag 2018 und im Finanzplan 2019–2021 hat das SEM in seinem Budget folgende Beträge zur Deckung dieser künftigen Kosten vorgesehen:

- 2019: 5 470 630 Franken (davon 3 148 530 Franken rückwirkend für das Jahr 2018);
- 2020: 5 823 900 Franken; und
- 2021: 870 600 Franken.

#### 4.1.2 Vorgesehene Kosten auf nationaler Ebene

In Artikel 64 Absatz 2 der EES-Verordnung sind die Kosten, die durch die Schengen-Staaten zu tragen sind, erwähnt. Kostenrelevant sind für die Schweiz:

- Projektverwaltungsstelle (Sitzungen, Dienstreisen, Büros);
- Anpassung vorhandener Grenz- und Polizeikontrollsysteme;
- Projektmanagement;
- Gestaltung, Entwicklung, Implementierung, Betrieb und Wartung nationaler Kommunikationsnetze;
- automatische Grenzkontrollsysteme, Self-Service-Systeme und elektronische Gates («e-Gates»);
- Kosten im Zusammenhang mit den zentralen Zugangsstellen sowie die Kosten für deren Anbindung an die einheitliche nationale Schnittstelle.

Die Entwicklungskosten für EES und das NFP auf nationaler Ebene werden auf 14,2 Millionen Franken und die jährlichen Betriebskosten auf 2,8 Millionen Franken geschätzt.

<b>Bezeichnung:</b>	<b>Total</b>	2018	2019	2020	2021
Einmalige Projektaufwendungen					
Systemanpassung EES (Spezifikation, Softwareentwicklung usw.)	<b>11,9</b>	5,6	5,6	0,7	0,0
Systemanpassungen NFP (Spezifikation, Softwareentwicklung usw.)	<b>2,3</b>	1,5	0,5	0,3	0,0
<b>Total Systemanpassungen</b>	<b>14,2</b>	<b>7,1</b>	<b>6,1</b>	<b>1,0</b>	<b>0,0</b>

### **4.1.3 Finanzierung der Kosten auf nationaler Ebene im Rahmen des Verpflichtungskredits**

Im Voranschlag 2018 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2019–2021 werden insgesamt 14.2 Millionen Franken für das Projekt Smart Borders eingestellt. Der Betrag war ursprünglich Bestandteil vom *Verpflichtungskredit Schengen/Dublin II (VK II; 2012 - 2017)* und ist nun neu Bestandteil des Verpflichtungskredits für die weitere Umsetzung von Schengen/Dublin im SEM für den Zeitraum 2018 – 2021 (*VK III*).

Aufgrund der Überarbeitung ihrer Systeme (Anpassung der Grenzkontroll- und Abfragesysteme) und der Infrastruktur an den Schengen-Aussengrenzen (bspw. e-Gates, Self-Service-Systeme) rechnet die EZV mit einem zusätzlichen Mittelbedarf. Die Höhe dieser Beträge kann derzeit nicht festgelegt werden, weshalb auch deren Finanzierung noch nicht beantragt werden konnte. Sobald die Projektplanung konkretisiert ist, wird das zuständige Departement dem Bundesrat die diesbezüglichen Kosten, finanziellen Verpflichtungen (Verpflichtungskredit) und Finanzierungsvorschläge (Voranschlagskredit) unterbreiten. Dabei ist auch der Entscheid des Bundesrats vom 8. November 2017 zu berücksichtigen, demnach das EFD (EZV) beauftragt ist, dem Bundesrat Varianten zur Anpassung der Organisation und Finanzierung der Grenzkontrollen an den Flughäfen zu unterbreiten, wobei insb. auch eine Abgeltung durch die Kantone zu prüfen ist.

### **4.1.4 Zuweisungen aus dem ISF-Grenze**

Der ISF-Grenze, der Nachfolgefonds des Aussengrenzenfonds (AGF), wurde für den Zeitraum 2014–2020 geschaffen. Die Schweiz wird aus diesem Fonds über die gesamte Laufzeit hinweg Zuweisungen von rund 20 Millionen Franken erhalten (unter Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung der Zusatzvereinbarung zur Beteiligung der Schweiz am ISF ). Das nationale Projekt Smart Borders wird als ISF-Projekt geführt. Dies bedeutet, dass eine Förderung über den ISF-Grenze beantragt wird. Aus dem ISF-Grenze kann die Schweiz mit Fördermitteln in der Höhe von ca. 4,5 Millionen Euro gerechnet werden.

## **4.2. Auswirkungen auf die Kantone**

Der Anschluss der Kantone ans EES und die damit verbundene Anpassung ihrer Grenzkontrollsysteme (ZH) und Abfragesysteme bringen Kosten mit sich, welche die Kantone zu tragen haben.

Auf die Standortkantone von Flughäfen können ausserdem Kosten für Infrastruktur (e-Gates, Self-Service-Systeme usw.), Anpassung operationeller Prozesse sowie Schulungen des Personals Aufwände zukommen.

## **5. Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die vorliegenden Änderungen sind nicht in der Legislaturplanung 2015–2019<sup>31</sup> angekündigt. Die Übernahme der Verordnung über das EES und die Anpassung des SGK können jedoch unter das Ziel Nr. 4 des genannten Programms fallen, wonach die Schweiz ihre politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zur Europäischen Union erneuert und entwickelt.

Die integrierte Grenzverwaltung verfolgt die Ziele 13 und 14 des Bundesrats: Die Schweiz steuert die Migration und nutzt deren wirtschaftliches und soziales Potenzial; die Schweiz will

<sup>31</sup> Botschaft über die Legislaturplanung 2015–2019 vom 27. Januar 2016, 16.016, BBl 2016 1105

Gewalt, Kriminalität und Terrorismus vorbeugen und wirksam bekämpfen. Letzteres Ziel wird insbesondere durch den Zugriff auf die EES-Daten zur Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten erfüllt.

## 6. Rechtliche Aspekte der Übernahme und Umsetzung der Verordnungen

### 6.1. Verfassungsmässigkeit

Der Bundesbeschluss über die Genehmigung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der EES-Verordnung und der Verordnung zur Änderung des SGK beruht auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV)<sup>32</sup>, wonach auswärtige Angelegenheiten Sache des Bundes sind.

Auf Bundesebene ist gemäss Artikel 184 Absatz 2 BV der Bundesrat für die Unterzeichnung und Ratifizierung von völkerrechtlichen Verträgen zuständig. Schliesslich räumt Artikel 166 Absatz 2 BV der Bundesversammlung die Zuständigkeit ein, völkerrechtliche Verträge zu genehmigen, sofern für deren Abschluss auf Grund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag nicht ausschliesslich der Bundesrat zuständig ist (siehe auch Art. 24 Abs. 2 ParlG<sup>33</sup> und Art. 7a Abs. 1 RVOG<sup>34</sup>). Im vorliegenden Fall würde der Bundesrat mit Artikel 100 Absatz 2 Buchstabe a AuG zwar über die Abschlusskompetenz zur Übernahme dieser EU-Verordnungen verfügen. Da die Umsetzung dieser Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands jedoch Anpassungen auf Gesetzesstufe bedingt, muss die Vorlage dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet werden (vgl. Ziff. 1.3 und 6.2).

### 6.2. Erlassform

Die Übernahme der Verordnungen ist nicht mit dem Beitritt zu einer Organisation für kollektive Sicherheit oder zu einer supranationalen Gemeinschaft verbunden. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung der entsprechenden Notenaustausche untersteht somit nicht dem in Artikel 140 BV vorgesehenen obligatorischen Referendum.

Gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterliegen völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, dem fakultativen Referendum. Gemäss 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 schliesslich Bestimmungen, die im innerstaatlichen Recht auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssen.

Im vorliegenden Fall können die Notenaustausche betreffend die Übernahme der Verordnungen zu den in den Artikeln 7 und 17 SAA vorgesehenen Bedingungen gekündigt werden. Die Übernahme der Verordnungen ist zudem unter keinen Umständen mit dem Beitritt zu einer internationalen Organisation verbunden.

---

<sup>32</sup> SR 101

<sup>33</sup> Bundesgesetz vom 13.12.2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG), SR 171.10

<sup>34</sup> Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG), SR 172.010

Hingegen enthalten die durch die Notenaustausche übernommenen Verordnungen wichtige rechtsetzende Bestimmungen wie Zugriffsrechte auf Informationssysteme und Sanktionen bei missbräuchlicher Verwendung der EES-Daten. Zudem erfordert die Übernahme der Verordnungen Anpassungen im AuG. Demzufolge muss der Bundesbeschluss über die Genehmigung dem fakultativen Referendum gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterstellt werden.

Die Bundesversammlung genehmigt völkerrechtliche Verträge, die dem Referendum unterliegen, in der Form eines Bundesbeschlusses (Art. 24 Abs. 3 ParlG).

### **6.3. Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen**

Die Übernahme der betreffenden Verordnungen und die damit verbundenen Gesetzesänderungen sind mit dem Völkerrecht vereinbar.

### **6.4. Verhältnis zum europäischen Recht**

Mit der Übernahme dieser beiden Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands erfüllt die Schweiz ihre Verpflichtungen gegenüber der EU, die sie im Rahmen des Schengen-Assoziierungsabkommens eingegangen ist. Mit dieser Übernahme gewährleistet die Schweiz einheitliche Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen. Die übernommenen Verordnungen wirken sich auf weitere Schengen-Rechtsakte wie die VIS-Verordnung<sup>35</sup>, die Verordnung über die Agentur eu-Lisa<sup>36</sup> und den Schengener-Grenzkodex<sup>37</sup> aus. Im vorliegenden Fall handelt es sich um die Weiterentwicklungen Nr. 202A und 202B des Schengen-Besitzstands.. Sie verweisen betreffend Datenschutz zudem auf die Richtlinie 95/46<sup>38</sup> sowie die Verordnung (EU) 2016/679<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung), ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 60; geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 810/2009, ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1.

<sup>36</sup> Verordnung (EG) Nr. 1077/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Fassung gemäss ABl. L 286 vom 1.11.2011, S. 1.

<sup>37</sup> Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1.

<sup>38</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. EG L 281 vom 23.11.1995, S. 31–50.

<sup>39</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung); ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.