



Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2020/493 über das System über gefälschte und echte Dokumente online (FADO) und Änderung des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands);

Erläuternder Bericht

vom 25. November 2020

Übersicht

Gefälschte Dokumente und Identitätsbetrug werden häufig an den Schengen-Aussengrenzen aufgedeckt; eine gute Zusammenarbeit der Polizei-, Grenzschutz- und Migrationsbehörden aller Schengen-Staaten ist für eine wirksame Bekämpfung der Dokumentenfälschung zentral. FADO (False and Authentic Documents Online) ist ein Bildspeicherungssystem der EU. Es dient dem Austausch von Informationen über Sicherheitsmerkmale und potenzielle Fälschungsmerkmale in echten und gefälschten Dokumenten zwischen den Schengen-Staaten. FADO wurde bisher vom Generalsekretariat des Rates der EU geführt. Mit der Verordnung (EU) 2020/493¹ erhält der Betrieb des FADO-Systems eine neue Rechtsgrundlage, die eine Schengen-Weiterentwicklung darstellt. Die Verantwortung für den Betrieb des Systems wird an die Agentur der Europäischen Grenz- und Küstenwache (nachfolgend: Frontex) übertragen.

Ausgangslage

Gefälschte Dokumente werden im Migrationsbereich genutzt, um die eigene Identität zu verschleiern. Die Fälschung von Dokumenten wird aber auch bei kriminellen Tätigkeiten verwendet, unter anderem im Bereich der Geldwäscherei und des Terrorismus. Die bei der Herstellung gefälschter Dokumente eingesetzten Techniken werden immer ausgefeilter und erfordern hochwertige Informationen über mögliche Erkennungsmerkmale, insbesondere Sicherheits- und Fälschungsmerkmale. Bei den Dokumenten kann es sich entweder um Pseudodokumente, Verfälschungen, Totalfälschungen oder gestohlene Blankodokumente handeln. Die Schweiz hat seit dem Jahr 2014 jährlich zwischen 3'800 und 5'100 gefälschte Dokumente identifiziert. Um den Einsatz gefälschter Dokumente und das damit einhergehende Sicherheitsrisiko für den Schengen-Raum – insbesondere an den Schengen-Aussengrenzen – angemessen bekämpfen zu können, ist ein effizienter, zeitnaher und unkomplizierter Informationsaustausch über echte und gefälschte Dokumente von zentraler Bedeutung. FADO ist deshalb ein unabdingbares Instrument für die Aufgabenerfüllung der zuständigen Behörden im Bereich des Dokumentenbetrugs. FADO wird in der EU gegenwärtig gestützt auf die Gemeinsame Massnahme 98/700/JI betrieben und angewendet. Die Schweiz beteiligt sich seit 2010 an der Nutzung dieses Systems. Mit der neuen Verordnung (EU) 2020/493 wird das FADO-System auf eine neue rechtliche Basis gestellt, die die bisherige Rechtsgrundlage ersetzt, und neu eine Schengen-Weiterentwicklung darstellt.

¹ Verordnung (EU) 2020/493 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. März 2020 über das System über gefälschte und echte Dokumente online (FADO) und zur Aufhebung der Gemeinsamen Maßnahme 98/700/JI des Rates; Fassung gemäss ABI. L 107 v. 6.4.2020, S. 1.

Inhalt der Vorlage

Das System FADO bleibt auch im Rahmen der neuen EU-Verordnung grundsätzlich mit seinen aktuellen Funktionalitäten bestehen. Insbesondere wird es das System, wie dies bereits heute der Fall ist, nicht erlauben, Personen zu identifizieren. Neu soll FADO eine zusätzliche, vierte Stufe mit begrenzten Zugriffsrechten für weitere Stellen der EU, Drittstaaten und internationale Organisationen sowie auch für Privatinstitutionen (z.B. Flugverkehrsunternehmen) erhalten.

Die Verordnung (EU) 2020/493 bestimmt, welche nationalen Behörden Zugriff auf FADO haben dürfen und beauftragt die Schengen-Mitgliedsstaaten, diese nach dem Prinzip «Kenntnis nur wenn nötig» im Einzelnen zu benennen. Um die Umsetzung dieser Übernahme einer Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes in der Schweiz sicherzustellen, sind Anpassungen im Bundesgesetz vom 13. Juni 2008² über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI) und gegebenenfalls später auch im Verordnungsrecht nötig. Für die übrigen möglichen Akteure (EU-Stellen, internationale Organisationen, Privatinstitutionen) muss die Europäische Kommission erst noch bestimmen, wer unter welchen Bedingungen auf welche Teile von FADO Zugriff haben soll. Die genauen Zugriffsrechte und -bedingungen werden in einem delegierten Rechtsakt festgelegt, den die Kommission der Schweiz zu gegebener Zeit als separate Schengen-Weiterentwicklungen notifizieren wird.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Ausgangslage	5
1.1 Handlungsbedarf und Ziele	5
1.2 Verlauf der Verhandlungen	6
1.3 Verfahren zur Übernahme der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes	7
1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	8
2 Grundzüge der Verordnung (EU) 2020/493	9
2.1 Ausgestaltung des geltenden Systems FADO	9
2.2 Neuerungen durch die Verordnung (EU) 2020/493	9
3 Inhalt der Verordnung (EU) 2020/493	10
4 Grundzüge des Umsetzungserlasses	14
4.1 Die beantragte Neuregelung	14
4.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	14
4.3 Rechtlicher Umsetzungsbedarf	14
5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses	15
6 Auswirkungen	18
6.1 Auswirkungen auf den Bund	18
6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	18
6.3 Auswirkungen in weiteren Bereichen	19
7 Rechtliche Aspekte	19
7.1 Verfassungsmässigkeit	19
7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	19
7.3 Erlassform	19
7.4 Datenschutz	20

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

FADO (False and Authentic Documents Online) ist ein Bildspeicherungssystem der EU für den Austausch von Informationen über Sicherheitsmerkmale und potenzielle Fälschungsmerkmale in echten und gefälschten Dokumenten zwischen den Schengen-Staaten. Dieses System wird in der EU gegenwärtig gestützt auf die Gemeinsame Massnahme 98/700/JI³ betrieben und genutzt. Diese Massnahme gehört formell nicht zum Schengen-Besitzstand und wurde von der Schweiz nie übernommen. Gleichwohl beteiligt sich die Schweiz *de facto* seit dem Jahr 2010 an FADO und nutzt dieses System. Mit der neuen Verordnung (EU) 2020/493 wird das FADO-System auf eine neue rechtliche Basis gestellt, die die bisherige Rechtsgrundlage ersetzt und nun eine Schengen-Weiterentwicklung darstellt.

Gefälschte Dokumente und Identitätsbetrug werden häufig an den Schengen-Aussengrenzen aufgedeckt; eine gute Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden aller Schengen-Staaten ist für eine wirksame Bekämpfung der Dokumentenfälschung zentral. Bei gefälschten Dokumenten kann es sich entweder um Pseudodokumente, Verfälschungen, Totalfälschungen oder gestohlene Blankodokumente handeln. Gefälschte Dokumente werden im Migrationsbereich genutzt, um die eigene Identität zu verschleiern. Dokumente werden allerdings auch gefälscht, um Straftaten wie beispielsweise die Geldwäscherei oder die Unterstützung einer kriminellen Organisation zu begehen. Die Techniken, die bei der Herstellung gefälschter Dokumente eingesetzt werden, sind immer ausgefeilter. Damit Fälschungen erkannt werden können, braucht es hochwertige Informationen über mögliche Merkmale, insbesondere Sicherheits- und Fälschungsmerkmale. Diese Informationen müssen ständig aktualisiert werden.

Die Verwendung gefälschter Dokumente hat in den letzten Jahren im Schengen-Raum erheblich zugenommen. Die Schweiz hat seit dem Jahr 2014 jährlich zwischen 3'800 und 5'100 gefälschte Dokumente identifiziert. Um den Einsatz gefälschter Dokumente und das damit einhergehende Sicherheitsrisiko für den Schengen-Raum – insbesondere an den Schengen-Aussengrenzen – angemessen bekämpfen zu können, ist ein effizienter, zeitnaher und unkomplizierter Informationsaustausch von zentraler Bedeutung. FADO ist deshalb ein unabdingbares Instrument für die Aufgabenerfüllung der zuständigen Behörden im Bereich des Dokumentenbetrugs – namentlich der Polizei-, Grenzkontroll- und Migrationsbehörden, aber etwa auch der Strassenverkehrsämter oder der Zivilstandsbehörden.

³ Gemeinsame Massnahme 98/700/JI vom 3. Dezember 1998 - vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen - betreffend die Errichtung eines Europäischen Bildspeicherungssystems (FADO), Fassung gemäss ABl. L 333 vom 9.12.1998, S. 4.

1.2 Verlauf der Verhandlungen

Gestützt auf Artikel 4 des Schengen-Assoziierungsabkommens (SAA)⁴ ist die Schweiz berechtigt, im Schengen-Bereich in den zuständigen Arbeitsgruppen des Rates der EU mitzuwirken. Sie kann insbesondere Stellung nehmen und Anregungen anbringen. Über ein Stimmrecht verfügt die Schweiz jedoch nicht (vgl. Art. 7 Abs. 1 SAA).

Die Neuregelung von FADO wurde ursprünglich gemeinsam mit der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache (EU) 2019/1896 (nachfolgend: Frontex-Verordnung) beraten. Die Beratungen fanden in der Arbeitsgruppe Grenze des Rates der Europäischen Union, im Ausschuss der ständigen Vertretungen (COREPER) und im Rat der Justiz- und Innenminister statt. Diese Gremien tagten als gemischter Ausschuss (COMIX), d.h. im Beisein der Vertreterinnen und Vertreter der assoziierten Staaten, u.a. der Schweiz. In den Sitzungen auf Expertenstufe haben die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) und das Staatssekretariat für Migration (SEM) die Interessen der Schweiz vertreten und teilweise auch die Mission in Brüssel. Die Vertreter der Schweiz haben an den Sitzungen teilgenommen, konnten technische Fragen klären und ihre Lösungsvorschläge in allen Verhandlungsetappen einbringen.

Im März 2019 fanden die Verhandlungen zwischen der Präsidentschaft des Rats der EU, der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament (sog. Trilog-verhandlungen) zur Frontex-Verordnung statt. Das Europäische Parlament sprach sich in diesen Verhandlungen gegen eine gemeinsame Beratung von FADO mit der Frontex-Verordnung aus. Es wurde entschieden, diese beiden Vorlagen voneinander zu trennen. Während die Frontex-Verordnung noch vor den Europawahlen 2019 abgeschlossen werden konnte, wurden die Bestimmungen zu FADO in der neuen Legislatur erneut beraten. Am 20. Februar 2019 verabschiedete der COREPER ein Verhandlungsmandat. Im November 2019 fanden die Trilogverhandlungen zu FADO statt. Während diesen Verhandlungen fanden regelmässige Sitzungen mit JI-Councillors (Ratsarbeitsgruppe Fauxdoc) der ständigen Vertretungen in Brüssel statt. Die Schweiz war in dieser Phase durch den Attaché der EZV in Brüssel vertreten.

Die Diskussionen fokussierten sich im Wesentlichen auf Frontex-spezifische Aspekte. Die Stossrichtung der Revision von FADO war grundsätzlich unbestritten. Einige Staaten forderten, dass nebst Identifikations- und Reisedokumenten weitere offizielle Dokumente, die von den Schengen-Staaten ausgestellt werden, in FADO erfasst werden. Andere Staaten waren dagegen, FADO auf weitere Dokumente auszuweiten. Einige Staaten wehrten sich gegen einen öffentlichen Zugang zu FADO. Diskutiert wurde auch, welche Akteure auf welche Stufe von FADO Zugriff erhalten sollten. Bedenken bestanden insbesondere bei möglichen weiteren Zugriffsrechten für Dritte (z.B. internationale Organisationen oder private Unternehmen). Man einigte sich, diese Rechte in einem delegierten Rechtsakt zu präzisieren. Verschie-

⁴ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, SR 0.362.31.

dene Staaten regten im Übrigen an, die Struktur der drei Expertenstufen von FADO in der Verordnung aufzuführen. Auch diese Frage soll von der EU voraussichtlich in einem delegierten Rechtsakt geregelt werden.

Die Schlussabstimmung im Rat war für den 13. März 2020 vorgesehen, musste jedoch aufgrund von COVID-19 am 20. März 2020 im schriftlichen Verfahren durchgeführt werden. Die Verordnung (EU) 2020/493 wurde am 30. März 2020 vom Europäischen Parlament und vom Rat der EU verabschiedet. Sie wurde der Schweiz am 23. März 2020 – also vor deren formellen Verabschiedung – als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands notifiziert.

1.3 Verfahren zur Übernahme der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands

Die Schweiz hat sich mit dem Schengen-Assoziierungsabkommens (SAA)⁵ grundsätzlich zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet (Art. 2 Abs. 3 und Art. 7 SAA). 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 Rechtsakts, 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 EU-Kommission) mitzuteilen, ob und gegebenenfalls innert welcher Frist die Schweiz die Weiterentwicklung übernimmt. Die dreissigtägige Frist beginnt mit der Annahme des Rechtsakts durch die EU zu laufen (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 Verordnung (EU) 2020/493 ist rechtsverbindlich. Deren Übernahme muss deshalb mittels Abschluss eines Notenaustauschs erfolgen. Vorliegend ist die Bundesversammlung für die Genehmigung des Notenaustauschs zuständig (vgl. Ziff. 7.1.). Die Schweiz hat den Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung am 24. April 2020 unter Vorbehalt der Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen abgeschlossen. (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. Die Frist hat mit der Notifikation der Verordnung durch die EU am 23. März 2020 zu laufen begonnen und endet somit am 23. März 2022. Die Schweiz ist gehalten, ihre Antwortnoten bis spätestens am 23. März 2022 an das Generalsekretariat des Rates der EU zu übermitteln.

⁵ SR 0.362.31

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

Setzt die Schweiz eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes nicht fristgerecht um, so riskiert sie die Beendigung der Zusammenarbeit von Schengen insgesamt, und damit auch von Dublin (Art. 7 Abs. 4 SAA i. V. m. Art. 14 Abs. 2 DAA⁶).

1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Eröffnung der Vernehmlassung zur Umsetzung der Rechtsgrundlagen für die Verordnung (EU) 2020/493 ist kein Jahresziel des Bundesrates für das Jahr 2020. Die Verabschiedung der Botschaft ist allerdings ein Jahresziel des Bundesrates für das Jahr 2021. Die Vorlage trägt zur Umsetzung der Leitlinie 2, Ziel 12 sowie der Leitlinie 3, Ziele 14 und 15 für die Legislaturperiode 2019-2023 bei⁷. Durch die Umsetzung der Verordnung (EU) 2020/493 und das korrekte Einspeisen von Dokumenten ins EU-Bildspeicherungssystem FADO erneuert und entwickelt die Schweiz ihre politischen Beziehungen zur EU. Die Bereitstellung der relevanten Fälschungsmerkmale für die zuständigen Behörden trägt zum Ziel der Migrationssteuerung und Verhinderung der irregulären Migration bei. Die Schweiz soll Gewalt, Kriminalität und Terrorismus vorbeugen und wirksam bekämpfen. Das System FADO soll einen wichtigen Beitrag dazu leisten, Gefahren für die innere und äussere Sicherheit zu bekämpfen, indem Dokumentenfälschungen rechtzeitig erkannt werden.

Die Übernahme und die Umsetzung der Verordnung (EU) 2020/493 stehen mit keiner Strategie des Bundesrats in Konflikt. Mit der Vorlage kommt die Schweiz ihren Verpflichtungen aus dem SAA nach.

⁶ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags; SR **0.142.392.68**.

⁷ Die Botschaft zur Legislaturplanung 2019-2023 wurde vom Bundesrat am 29.01.2020 verabschiedet.

2 Grundzüge der Verordnung (EU) 2020/493

2.1 Ausgestaltung des geltenden Systems FADO

Das System FADO ist heute dreistufig aufgebaut. Auf jede Stufe haben verschiedene Stellen Zugriff:

ExpertFADO: Auf dieser Ebene ist die Eingabe wie auch die Abfrage von Identitätsdokumenten und Legitimationsdokumenten (z. B. Aufenthaltserlaubnis, Führerschein, Personenstandsurkunden usw.) möglich. Enthalten sind detaillierte Beschreibungen echter Dokumente (Muster) und gefälschter oder verfälschter Dokumente (inkl. Einreise- und Ausreisestempel). In der Schweiz haben heute nur Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von fedpol (Bereich Authentifikation Ausweise, ADoc) auf diese Ebene Zugriff.

iFADO: Es handelt sich um eine Datenbank zur Einsichtnahme in Identitäts- und Legitimationsdokumente, die nur für die zur Dokumentenkontrolle zuständigen Schweizer Behörden zugänglich ist. iFado enthält Beschreibungen echter Dokumente (Muster) und gefälschter Dokumente (inkl. Einreise- und Ausreisestempel). Die gefälschten Dokumente enthalten nur ausnahmsweise Personendaten und nur dann, wenn diese für die Illustration der Fälschungselemente oder Fälschungstechniken notwendig sind. Wenn ein Schengen-Staat dies wünscht, kann er bestimmte Informationen von ExpertFADO zugänglich machen und einen Teil davon auf iFADO offenlegen. Auf dieser Stufe werden keine Daten eingegeben, es ist nur die Abfrage von Dokumenten möglich. iFADO beinhaltet u.a. auch Handbücher, Glossare, Wörterbücher, Listen mit nationalen Kontaktstellen sowie von den Schengen-Staaten anerkannte Dokumentenlisten. Auf diese Stufe haben Behörden der Kantone und des Bundes Zugriff, die in Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben die Echtheit eines Identitäts- oder Legitimationsdokumenten zu prüfen haben. In der Praxis sind dies in erster Linie die EZV, die Polizei-, Migrations- und Zivilstandsbehörden.

PRADO: Diese Ebene ist die öffentlich zugängliche Stufe von FADO, in der echte Identitäts- und Legitimationsdokumente registriert sind. Auf dieser Stufe ist wie bei iFADO nur die Abfrage von Dokumenten möglich. Das Register enthält Beschreibungen echter Dokumente als Muster; die Auflösung der Bilder ist im Vergleich zu iFADO und ExpertFADO reduziert. Aufgeführt werden die wichtigsten Seiten und die Beschaffenheit eines Dokuments sowie bestimmte Sicherheitsmerkmale. Weiter sind in PRADO ein Glossar, ein Wörterbuch sowie Listen mit nationalen Kontaktstellen und anerkannten Dokumenten zu finden.

2.2 Neuerungen durch die Verordnung (EU) 2020/493

Während FADO bisher vom Generalsekretariat des Rates der EU geführt wurde, wird die Verantwortung für den Betrieb des Systems künftig an Frontex (Art. 3 Verordnung (EU) 2020/493) übertragen, die in den letzten Jahren eine gewisse Expertise im Bereich des Dokumentenbetrugs entwickelt hat. Entsprechend sind die Schengen-Staaten verpflichtet, Frontex die einschlägigen Informationen über die

von ihnen ausgestellten Dokumente und festgestellten Dokumentenfälschungen zwecks Speicherung in FADO zur Verfügung zu stellen (Art. 2 Verordnung (EU) 2020/493). Ansonsten bleibt das System FADO auch im Rahmen der neuen Verordnung grundsätzlich mit seinen aktuellen Funktionalitäten bestehen. Insbesondere wird es das System, wie dies bereits heute der Fall ist, nicht erlauben, Personen zu identifizieren.

Neu soll FADO eine zusätzliche, vierte Stufe mit begrenzten Zugriffsrechten für weitere Stellen der EU, Drittstaaten und internationale Organisationen sowie auch für Privatinstitutionen (z.B. Flugverkehrsunternehmen) erhalten. Die Festlegung der Detailvorschriften, etwa der genauen technischen Systemarchitektur von FADO, der technischen Spezifikationen für die Eingabe und Speicherung von Informationen im System sowie des Verfahrens zur Kontrolle und Überprüfung der Systeminhalte, obliegt weitgehend der Europäischen Kommission. Diese wird ermächtigt, entsprechende Durchführungsrechtsakte zu erlassen (Art. 6 Verordnung (EU) 2020/493).

Die Verordnung (EU) 2020/493 bestimmt, welche nationalen Behörden Zugriff haben dürfen und beauftragt die Schengen-Mitgliedsstaaten, diese nach dem Prinzip «Kenntnis nur wenn nötig» im Einzelnen zu benennen. Für die übrigen möglichen Akteure (EU-Stellen, internationale Organisationen, Privatinstitutionen) muss die Europäische Kommission erst noch bestimmen, wer unter welchen Bedingungen auf welche Teile von FADO Zugriff haben soll. Die genauen Zugriffsrechte und -bedingungen werden in einem delegierten Rechtsakt festgelegt, den die Kommission – wie die genannten Durchführungsrechtsakte auch – der Schweiz zu gegebener Zeit als separate Schengen-Weiterentwicklungen notifizieren wird. Bis wann diese vorliegen, ist derzeit noch nicht klar. Die Schweiz wird im Rahmen ihrer Mitspracherechte an den Sitzungen der einschlägigen EU-Arbeitsgruppen teilnehmen und zum Inhalt dieser Kommissionsrechtsakte Stellung nehmen können.

3 Inhalt der Verordnung (EU) 2020/493

Die Verordnung (EU) 2020/493 gliedert sich in zehn Artikel. Das FADO-System wird und soll mit der EU-Verordnung von den Behörden zu dem Zweck eingesetzt werden, Dokumenten- und Identitätsbetrug aufzudecken. Hierzu werden Informationen über Sicherheitsmerkmale und potentielle Fälschungsmerkmale in echten und gefälschten Dokumenten zwischen den für den Dokumentenbetrug zuständigen Behörden der Schengen-Staaten ausgetauscht.

Im FADO-System erfasst werden Informationen über Reise-, Identitäts- und Aufenthaltsdokumente, Personenstandsurkunden, Führerscheine und Fahrzeugscheine. Auch Informationen über andere amtliche Dokumente, die mit den vorgenannten Dokumenten im Zusammenhang stehen (insbesondere solche, die bei der Beantragung amtlicher, von den Schengen-Mitgliedstaaten ausgestellter Dokumente verwendet werden) können Eingang in das FADO-System finden. Ebenso erfasst werden Informationen über gefälschte Versionen der genannten Dokumente.

Was unter Informationen zu verstehen ist, wird in Artikel 2 Absatz 2 folgendermassen präzisiert:

- a) Informationen, einschliesslich Abbildungen, über echte Dokumente oder Muster echter Dokumente und deren Sicherheitsmerkmale;
- b) Informationen, einschliesslich Abbildungen, über gefälschte Dokumente – und zwar Verfälschungen, Totalfälschungen und Pseudodokumente – und deren Fälschungsmerkmale;
- c) Kurzinformationen über Fälschungstechniken;
- d) Kurzinformationen über Sicherheitsmerkmale echter Dokumente; und
- e) Statistiken über festgestellte gefälschte Dokumente.

Ausserdem kann das FADO-System Handbücher, Kontaktlisten, Informationen über gültige Reisedokumente und deren Anerkennung durch die Schengen-Staaten, Empfehlungen für wirksame Mittel und Wege zur Aufdeckung spezifischer Fälschungsmethoden und weitere in diesem Zusammenhang nützliche Informationen enthalten.

Die Übermittlung dieser Informationen durch die Schengen-Staaten und die Union hat unverzüglich an Frontex zu erfolgen. Geht es um Informationen über andere amtliche Dokumente, die mit den vorangehend genannten Dokumenten zusammenhängen, können die Mitgliedstaaten und Dritte diese der Agentur übermitteln.

Zuständigkeit von Frontex (Artikel 3)

Frontex ist zuständig für das ordnungsgemässe und verlässliche Funktionieren des FADO-Systems und unterstützt die zuständigen Behörden der Schengen-Staaten bei der Aufdeckung gefälschter Dokumente. Sie sorgt dafür, dass die erhaltenen Informationen zeitnah und effizient in das FADO-System eingegeben werden und gewährleistet die Einheitlichkeit und die Qualität dieser Informationen.

Architektur des FADO-Systems und Zugang zum System (Artikel 4)

Der Zugang zu den Informationen im FADO-System ist je nach Nutzer unterschiedlich ausgestaltet. Einen gesicherten Zugang entsprechend dem Grundsatz «Kenntnis nur wenn nötig» erhalten die Europäische Kommission, Frontex, die für den Dokumentenbetrug zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten (wie Polizei- und Grenzkontrollbehörden) sowie weitere relevante nationale Behörden (wie beispielsweise nationale Migrationsbehörden). Einen beschränkten Zugang zu den im FADO-System gespeicherten Informationen erhalten andere Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union, Dritte (bspw. Drittstaaten, Gebietskörperschaften, internationale Organisationen und andere Völkerrechtssubjekte) sowie private Einrichtungen wie Luftfahrtgesellschaften und andere Verkehrsunternehmen. Der Allgemeinheit wird Zugang zu Mustern echter Dokumente oder zu echten Dokumenten mit pseudonymisierten Daten gewährt.

Mittels delegierter Rechtsakte regelt die Europäische Kommission, zu welchen Teilen des FADO-Systems den aufgeführten Akteuren Zugang gewährt wird. Weiter werden darin erforderliche besonderen Verfahren und Bedingungen festgelegt, wie

auch die Verpflichtung, dass zwischen Frontex und Dritten bzw. privaten Einrichtungen eine Vereinbarung zu schliessen ist.

Die Schengen-Staaten legen ihrerseits fest, welche nationalen Behörden Zugang zum FADO-System erhalten, wie weitreichend der zu gewährende Zugang ist und teilen dies der Europäischen Kommission und Frontex mit. Die Europäische Kommission übermittelt diese Informationen auf Antrag dem Europäischen Parlament.

Verarbeitung personenbezogener Daten durch Frontex (Artikel 5)

Bei der Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit der FADO-Verordnung kommt die Verordnung (EU) 2018/1725 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten⁸ zur Anwendung. Frontex verarbeitet personenbezogene Daten nur, wenn die Verarbeitung solcher Daten für die Wahrnehmung ihrer Aufgabe, das FADO-System zu betreiben, erforderlich ist. Im Zusammenhang mit echten Dokumenten darf das FADO-System nur personenbezogene Daten, die in Mustern echter Dokumente enthalten sind, oder pseudonymisierte Daten enthalten. Im Zusammenhang mit gefälschten Dokumenten darf das FADO-System personenbezogene Daten nur in dem Umfang enthalten, in dem diese Daten notwendig sind, um die Fälschungsmerkmale oder -methode solcher Dokumente zu beschreiben und zu veranschaulichen.

Frontex gewährleistet, dass personenbezogene Daten unter Beachtung des Grundsatzes der Datenminimierung nur insoweit verarbeitet werden, als das zum Zwecke des Betriebes des FADO-Systems unbedingt erforderlich ist. Sie gewährleistet weiter, dass die Verarbeitung nur in einer Weise erfolgt, die es nicht erlaubt, eine natürliche Person über das FADO-System zu identifizieren, ohne zusätzliche Daten zu verwenden. Zu diesem Zweck stellt Frontex sicher, dass die nötigen technischen und organisatorischen Massnahmen, wie beispielsweise die Pseudonymisierung, getroffen werden.

Durchführungsrechtsakte (Artikel 6)

Die Europäische Kommission erlässt (nach dem Prüfverfahren gemäss Art. 7 Abs. 2 dieser Verordnung) Durchführungsrechtsakte in denen Folgendes festgelegt wird:

- Die Systemarchitektur des FADO-Systems,
- Die technische Spezifikation für die Eingabe von Informationen in das FADO-System und für deren Speicherung jeweils nach hohen Standards,
- Die Verfahren für die Kontrolle und Überprüfung der im FADO-System enthaltenen Informationen.

⁸ Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlamentes und Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG (ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39).

Wurde der Erlass dieser Durchführungsrechtsakte von der Europäischen Kommission überprüft und hat Frontex der Europäischen Kommission mitgeteilt, dass die Architektur des FADO-Systems erfolgreich implementiert und die Übermittlung der Informationen vom Generalsekretariat des Rates an Frontex abgeschlossen wurde, legt die Europäische Kommission in einem weiteren Durchführungsrechtsakt den Zeitpunkt der tatsächlichen Inbetriebnahme des FADO-Systems durch Frontex fest.

Ausschussverfahren (Artikel 7)

Die Europäische Kommission wird von einem Ausschuss gemäss Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1683/95⁹ unterstützt, der sich aus Vertretern der Schengen-Staaten zusammensetzt und in dem der Vertreter oder die Vertreterin der Europäischen Kommission den Vorsitz führt. Für jene Basisrechtsakte, bei denen die Kontrolle der Schengen-Staaten Bedingung für den Erlass von Durchführungsrechtsakten durch die Europäische Kommission ist, werden zum Zweck dieser Kontrolle solche Ausschüsse eingerichtet¹⁰.

Es gilt das Prüfverfahren nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011, wonach der Ausschuss seine Stellungnahme bei Rechtsakten, die auf Vorschlag der Europäischen Kommission zu erlassen sind, abgibt.

Ausübung der Befugnisübertragung (Artikel 8)

Ab Inkrafttreten dieser Verordnung hat die Europäische Kommission die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte. Diese Befugnis kann vom Europäischen Parlament oder vom Rat jederzeit widerrufen werden. Der Beschluss über den Widerruf wird am Tag nach seiner Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union oder zu einem im Beschluss angegebenen späteren Zeitpunkt wirksam. Die Gültigkeit von delegierten Rechtsakten, die bereits in Kraft sind, wird vom Beschluss über den Widerruf nicht berührt.

Vor dem Erlass eines delegierten Rechtsakts konsultiert die Europäische Kommission die von den einzelnen Schengen-Staaten benannten Sachverständigen. Sobald die Europäische Kommission einen delegierten Rechtsakt erlässt, übermittelt sie ihn gleichzeitig dem Europäischen Parlament und dem Rat. Ein delegierter Rechtsakt tritt nur in Kraft, wenn weder das Europäische Parlament noch der Rat innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Übermittlung dieses Rechtsakts an das Europäische Parlament und den Rat Einwände erhoben haben oder wenn vor Ablauf dieser Frist das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Kommission mitgeteilt haben, dass sie keine Einwände erheben werden. Auf Initiative des Europäischen Parlaments oder des Rates wird diese Frist um zwei Monate verlängert.

⁹ Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates vom 29. Mai 1995 über eine einheitliche Visagegestaltung.

¹⁰ Dieser Ausschuss ist ein Ausschuss im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren.

4 Grundzüge des Umsetzungserlasses

4.1 Die beantragte Neuregelung

Bei der Vorlage handelt es sich um die Übernahme einer Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes. Um deren Umsetzung in der Schweiz sicherzustellen, sind Anpassungen im Bundesgesetz vom 13. Juni 2008¹¹ über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI) und später gegebenenfalls auch im Verordnungsrecht nötig.

4.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die Umsetzung der Verordnung (EU) 2020/493 ist in der Schweiz mit finanziellem und personellem Aufwand bei der Bundesverwaltung verbunden. Die technischen Einzelheiten werden in weiteren Rechtsakten der EU, welche Schengen-Weiterentwicklungen darstellen werden, geregelt. Es ist heute noch nicht möglich, verlässliche Angaben zu machen, wie viel die nötigen technischen Anpassungen den Bund kosten werden und ob bzw. welcher personeller Bedarf daraus resultiert. Verlässliche Kostenfolgeschätzungen sind erst möglich, wenn der Inhalt der entsprechenden Durchführungsrechtsakte der Europäischen Kommission bekannt sind, welche wiederum eine Schengen-Weiterentwicklung darstellen werden. Eine abschliessende Aussage wird in einem separaten Antrag zur Übernahme der entsprechenden Schengen-Weiterentwicklung gemacht werden können, wenn die Lösung feststeht (vgl. nachfolgende Ziff. 6.1).

4.3 Rechtlicher Umsetzungsbedarf

Die Bestimmungen der Verordnung (EU) 2020/493 sind zwar grundsätzlich direkt anwendbar, enthalten aber gleichwohl einige Vorgaben zuhanden des nationalen Gesetzgebers. So ist die Schweiz insbesondere angehalten festzulegen, welche nationalen Behörden Zugriff auf FADO erhalten und über welche Zugriffsrechte sie verfügen (Art. 4 Abs. 6 der Verordnung). Fotos von Personen stellen gemäss dem neuen Datenschutzgesetz (DSG)¹² besonders schützenswerte Daten dar, weshalb deren Bearbeitung für FADO auf formell-gesetzlicher Ebene geregelt wird. Da FADO dem Informationsaustausch zwischen Sicherheitsbehörden dient, ist das BPI das geeignete Regelungsgefäss. Es sind weitere Ausführungen und Präzisierungen in Durchführungsakten und delegierten Rechtsakten der Kommission zu erwarten. Bis wann diese Rechtsakte vorliegen, ist derzeit noch nicht klar. Nötigenfalls wird der Bundesrat konkretisierende Bestimmungen auf dem Verordnungsweg erlassen.

¹¹ SR 361

¹² SR 235.1

5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses

Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme

Art. 2 Abs. 2

Artikel 2 Abs. 1 BPI enthält eine Auflistung der bestehenden polizeilichen Informationssysteme, die durch Behörden des Bundes oder der Kantone bearbeitet werden. Bei FADO besteht die Besonderheit, dass auch private Einrichtungen wie beispielsweise Fluggesellschaften und andere Verkehrsunternehmen einen begrenzten Zugang zu den im FADO-System enthaltenen Informationen erhalten könnten. Dementsprechend wird in einem neuen Absatz 2 des Artikel 2 BPI der Geltungsbereich dieses Gesetzes auf die Bearbeitung von Daten durch Behörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden sowie durch Private im System über gefälschte und echte Dokumente online (FADO) ausgedehnt.

Art. 18a Abs. 1 - Abs. 2

Ein neuer Artikel 18a BPI regelt die Datenbearbeitung im System über gefälschte und echte Dokumente online (FADO) nach der Verordnung (EU) 2020/493. FADO dient den Schengen-Staaten dazu, Informationen über Sicherheits- und Fälschungsmerkmale in Dokumenten über die zentrale Infrastruktur von Frontex auszutauschen. Es handelt sich bei FADO lediglich um ein Bildspeicherungssystem: Echte Dokumente werden als «Muster» (d.h. physische Dokumente, welche identisch sind mit den offiziell ausgestellten Dokumenten, aber fiktive, erfundene Daten enthalten; z.B. Mustermann) oder «pseudonymisiert» (persönliche Daten auf dem Dokument werden unkenntlich gemacht, mittels schwärzen, verpixeln etc.) gespeichert. Zusätzlich zu echten Dokumenten werden gefälschte und verfälschte Dokumente mit den entsprechenden Fälschungsbeschreibungen in FADO gespeichert.

Das System FADO dient nicht dazu, eine Person zu identifizieren. Eine Abfrage personenbezogener Daten ist nicht möglich. Unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit werden personenbezogene Daten nur insoweit bearbeitet, als das zum Zwecke des Betriebes dieses Systems unbedingt notwendig ist und wenn sie mit den Sicherheits- oder Fälschungsmerkmalen eines Dokumentes im Zusammenhang stehen. Dabei werden die personenbezogenen Daten soweit als nötig gemäss den FADO-Vorschriften unkenntlich gemacht. Folglich enthalten die gefälschten Dokumente nur ausnahmsweise Personendaten und nur dann, wenn diese für die Illustration der Fälschungselemente oder Fälschungstechniken notwendig sind.

Das FADO-System soll von drei auf vier Stufen erweitert werden. Die Einzelheiten werden in den delegierten Durchführungsakten der EU geregelt und gegebenenfalls ins Schweizer Recht auf Verordnungsstufe konkretisiert.

Art. 18a Abs. 3

Die EU-Verordnung verlangt ausdrücklich, dass die Schengen-Staaten eine gesetzliche Grundlage vorsehen, um Personendaten bearbeiten zu können (vgl. Art. 4 Abs. 6 der Verordnung). Dazu kommt, dass nach Schweizer Recht besonders schützenswerte Personendaten grundsätzlich nur dann bearbeitet werden dürfen, wenn ein Gesetz

im formellen Sinn es ausdrücklich vorsieht (Art. 17 Abs. 2 DSGVO¹³). Aus diesem Grund soll im BPI geregelt werden, welche nationalen Behörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben Daten und insbesondere besonders schützenswerten Personendaten im System FADO bearbeiten dürfen. Da FADO nicht die Bearbeitung von Personendaten zum Ziel hat, werden Personendaten in den gefälschten Identifikationsdokumenten in der Regel unerkennbar gemacht. Es kann allerdings trotzdem vorkommen, dass eine Schwärzung oder Verpixelung in einem Dokument verhindern würde, wichtige Erkennungsmerkmale einer Fälschung zu erkennen. Aus diesem Grund wird eine Regelung im Sinne einer Ausnahme eingeführt, die es den zugriffsberechtigten Behörden erlaubt, auch besonders schützenswerten Personendaten zu bearbeiten. Im Schweizer Recht fällt auch nur das Sichten eines Bildes unter den Begriff der Datenbearbeitung (Art. 3 lit. e DSGVO¹⁴). Die heutigen Zugriffe via SSO-Portal auf FADO werden neu formell auf Gesetzesstufe geregelt. Mit der neuen Gesetzesgrundlage ändert sich materiell jedoch nichts an den bisherigen Zugriffsrechten.

Polizei-, Grenzkontroll- und Migrationsbehörden, sowie weitere Behörden auf Ebene des Bundes, der Kantone und Gemeinden erhalten einen gesicherten Zugang zum FADO-System im Sinne des Grundsatzes "Kenntnis nur wenn nötig". FADO wird insbesondere für Identifikationsabklärungen und der damit einhergehenden Prüfung von Reisedokumenten, Identitätsausweisen oder anderer Dokumente, die Hinweise auf die Identität einer ausländischen Person geben könnten, sowie für die Aufdeckung von Mehrfachidentitäten, der missbräuchlichen Verwendung von Identitäten durch Dritte, von Dokumentenmissbrauch und von Dokumentfälschungen genutzt.

fedpol ist für die Alimentierung des Systems mit Schweizer Dokumenten beziehungsweise ihrer Beschreibung im System FADO zuständig und unterstützt die für die Dokumentenkontrolle zuständigen schweizerischen Behörden. Es ist mit der Prüfung der Echtheit der Dokumente und der Einholung von Informationen aus ausstellenden Ländern über die Direktkontaktlisten der EU und Schengen-Mitgliedsländer befasst (E-Bst. a).

Die Abklärungen mittels des FADO Systems dienen der Strafverfolgung und Wahrung der öffentlichen Sicherheit; dementsprechend haben die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden Zugriff auf FADO (E-Bst. b).

Die Abklärungen mittels des FADO Systems erstrecken sich ebenfalls auf alle Bereiche der Migration. Dazu gehören insbesondere das Asylverfahren (Überprüfung der Asylsuchenden bzgl. Identität und Herkunft bei deren Ankunft in einem Bundesasylzentrum [BAZ]), das Visumsverfahren, der Vollzug der Wegweisung im Asyl- und Ausländerbereich, Aufenthaltsbewilligungen sowie die Schengen-Zusammenarbeit (E-Bst. c).

Im Weiteren wird FADO vom Bundesverwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz in den Bereichen des Asyl-, Ausländer- und Bürgerrechts verwendet (E-Bst. d).

Ferner wird FADO bei der Anerkennung von ausländischen Reisedokumenten (Art. 6 Abs. 4 der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung, VEV; SR

¹³ SR 235.1

¹⁴ SR 235.1

142.204) genutzt. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) ist aber auch etwa im Bereich des Bürgerrechts oder Zivilstandswesens mit der Dokumentenkontrolle befasst (E-Bst. e).

Im Rahmen der Grenzübertrettskontrolle an der Schengen-Aussengrenze sowie bei der Personenkontrolle wird FADO durch die zuständigen Grenzkontrollbehörden des Bundes und der Kantone sowie durch die kantonalen Polizeibehörden verwendet (E-Bst. f).

Das Bundesamt für Justiz (BJ) nutzt FADO im Bereich des Strafregisters (E-Bst. g)

FADO wird ebenfalls für Abklärungen der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Kantone im Zusammenhang mit Entfernung- und Fernhaltmassnahmen nach Straf- und Militärstrafrecht sowie im Asyl- und Ausländerbereich genutzt (E-Bst. h).

Weiter wird FADO im Zivilstandswesen, bei der Einwohnerkontrolle, der Arbeitsmarktkontrolle und für gewerbepolizeiliche Aufgaben durch kantonale und kommunale Behörden verwendet (E-Bst. i).

Die kantonalen Strassenverkehrsämter nutzen FADO im Zusammenhang mit der Zulassung von Motorfahrzeugen und Personen zum Strassenverkehr (E-Bst. j).

Art. 18a Abs. 4 - 5

Da der Inhalt der künftigen Tertiärrechtsakte der Europäischen Kommission noch unklar ist, ist es zum jetzigen Zeitpunkt schwierig einzuschätzen, ob der Bundesrat die entsprechenden Notenaustausche selbstständig wird abschliessen können. Hierzu müsste er sich auf einen der in Artikel 7a Absatz 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) umschriebenen Tatbestände stützen können (Verträge von beschränkter Tragweite). Während diese Voraussetzungen für die Durchführungsrechtsakte der Europäischen Kommission eher erfüllt sein dürften, ist dies beim Notenaustausch zur Übernahme des delegierten Rechtsaktes zu den Zugriffsrechten unklar. Vor diesem Hintergrund wird unter Artikel 18a Absatz 4 BPI eine Delegationsnorm vorgesehen, welche den Bundesrat ermächtigt, völkerrechtliche Verträge mit der EU abzuschliessen, welche die in der Verordnung (EU) 2020/493 umschriebenen Zugriffsrechte ändern.

Der Bundesrat wird mittels Delegationsnorm in Absatz 5 ermächtigt, eine eventuelle Änderung der Zugriffsrechte nach Absatz 3 selbstständig zu beschliessen. Diese Änderung kann der Bundesrat mittels Verordnung umsetzen. Gleichzeitig ist er aber angehalten, dem Parlament eine Botschaft zu präsentieren. Die Absätze 4 und 5 des Artikel 18a entsprechen der Formulierung in Artikel 13 des Bundesgesetzes über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und denjenigen der anderen Schengen-Staaten (Schengen-Informationsaustausch-Gesetz, SIaG)¹⁵. Ziel von Artikel 18a Absätze 4 und 5 ist es, eine rasche Gesetzesanpassung vornehmen zu können, damit die Übernahme von Rechtsakten der EU innert der Zweijahresfrist rasch und unkompliziert vollzogen werden kann. Sollten die Durchführungsrechtsakte noch vor der Verabschiedung der Botschaft zu dieser Vorlage eintreffen, kann die Auflistung in Absatz 3 ergänzt und Absatz 5 gegebenenfalls gestrichen werden.

¹⁵ SR 362.2

6 Auswirkungen

6.1 Auswirkungen auf den Bund

Für den Bund ergeben sich sowohl in der Projektphase als auch in der Anwendung der Verordnung (EU) 2020/493 ab Inbetriebnahme finanzielle Auswirkungen. Der Zeitpunkt der Inbetriebnahme des neuen FADO-Systems steht auf EU-Ebene noch nicht fest. Die technischen Einzelheiten für das FADO-System müssen noch erarbeitet werden. Diese werden von der Europäischen Kommission in separaten Rechtsakten festgelegt, die der Schweiz wieder als Schengen-Weiterentwicklungen notifiziert werden. Die entsprechenden Arbeiten zu deren Ausarbeitung sind allerdings noch nicht angelaufen. Nach dem derzeitigen Wissensstand ist davon auszugehen, dass sich die Architektur des Systems nicht grundlegend ändern wird und die Inbetriebnahme des neuen FADO-Systems erst 2023 erfolgen dürfte. Es fehlen bis jetzt die Informationen zur technischen Umsetzung des Projekts, welches der Schweiz erlauben könnte, die Kosten der Umsetzung des Projekts in verlässlicher Weise zu schätzen. Auch ist offen, wie diese Kosten auf die zugriffsberechtigten Stellen verteilt sein werden. Der Bereich ADoc bei fedpol soll wie bisher für die echten Dokumente und die Fachstelle Dokumente bei der EZV wie bisher für gefälschte Dokumente die nationale Kontaktstelle der Schweiz für das FADO-System der EU bleiben. Der Arbeitsaufwand wird gemäss heutigem Wissensstand gleich bleiben. Das Projekt zur Einführung von FADO kostete insgesamt 500'000 Franken. Der Betrieb von ExpertFADO und iFADO kostet den Bund aktuell jährlich 500'000 Franken (konkret im Jahr 2020: Infrastrukturbetrieb: CHF 282'100 / Anwendungsbetrieb: CHF 3120 / SSO-Portal-Services inkl. Tool Zugriffsberechtigung: CHF 120'775 / Support: CHF 96'600). Es ist möglich, dass die aktuellen Schnittstellen der Schweiz zur Anbindung an das FADO-System angepasst (oder neu geschaffen) werden müssen. Es kann bei der neuen Inbetriebnahme von FADO mit vergleichbar hohe Kosten gerechnet werden, wenn das neue System nicht grosse Änderungen in der Anwendung erfahren wird. Im Verlauf der weiteren Arbeiten zur Schaffung der gesetzlichen Grundlagen sowie der Übernahme der angekündigten weiteren technischen Reglementierungen der Kommission werden die Projektkosten näher quantifiziert und die Finanzierung geregelt.

Eine abschliessende Aussage zu den finanziellen und personellen Auswirkungen für den Bund wird in einem separaten Antrag zur Übernahme der entsprechenden Schengen-Weiterentwicklung gemacht werden können, sobald die Lösung feststeht und von Seiten EU kommuniziert wurde.

6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Neuerung hat voraussichtlich keine finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden.

6.3 Auswirkungen in weiteren Bereichen

In den Bereichen Volkswirtschaft, Gesellschaft und Umwelt sind keine direkten Auswirkungen zu erwarten. Der Einsatz von gefälschten Dokumenten stellt ein generelles Sicherheitsrisiko für den Schengen-Raum dar. Ein modernes System zur Aufdeckung des Dokumentenbetruges ist massgebend in der Bekämpfung der Kriminalität.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Der Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Rechtsgrundlagen über das System über gefälschte und echte Dokumente online (FADO) stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung¹⁶ (BV).

Demnach sind die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes. Gestützt auf Artikel 184 Absatz 2 BV unterzeichnet und ratifiziert der Bundesrat völkerrechtliche Verträge. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig; ausgenommen sind die Verträge, für deren Abschluss auf Grund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist. Auf eine solche Abschlusszuständigkeit kann sich der Bundesrat hier nicht berufen (vgl. Art. 7a Abs. 1 und 2 [RVOG] sowie Art. 24 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002¹⁷ über die Bundesversammlung [ParlG]). Dementsprechend ist die Bundesversammlung für die Genehmigung der beiden Notenaustausche zuständig.

7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Übernahme der betreffenden EU-Verordnung und die damit verbundenen Gesetzesänderungen sind mit dem Völkerrecht vereinbar. Mit der Übernahme dieser Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes erfüllt die Schweiz ihre Verpflichtungen gegenüber der EU, die sie im Rahmen des Schengen-Assoziierungsabkommens eingegangen ist (Art. 2 Abs. 3 i. V. m. Art. 7 SAA).

7.3 Erlassform

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

¹⁶ SR 101

¹⁷ SR 171.10

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

Die vorliegend mittels Notenaustausch übernommene EU-Verordnung enthält wichtige rechtsetzende Bestimmungen wie Abfrage- und Zugriffsrechte auf Informationssysteme. Die Übernahme bedingt Anpassungen auf Gesetzesstufe (vgl. Ziff. 3 vorstehend). Demzufolge muss der Bundesbeschluss über die Genehmigung der EU-Verordnung 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).

Nach Artikel 141a Absatz 2 BV können die Gesetzesänderungen, die der Umsetzung eines völkerrechtlichen Vertrags dienen, der dem fakultativen Referendum untersteht, in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen werden. In diesem Sinne kann somit der Entwurf des Umsetzungserlasses in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen werden.

7.4 Datenschutz

Die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Schengen-Staaten im Zusammenhang mit der betreffenden EU-Verordnung hat im Einklang zu stehen mit der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁸ bzw. der Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁹.

Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) wurde gemäss Artikel 46 Buchstabe d der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates²⁰ konsultiert und hat am 30. November 2018 eine Stellungnahme abgegeben zum Vorschlag für eine Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache

¹⁸ 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).

¹⁹ Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates 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 4.5.2016, S. 89).

²⁰ Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1).

und zur Aufhebung der Gemeinsamen Aktion 98/700/JI des Rates²¹. Diese Stellungnahme bezog sich jedoch generell auf die Tätigkeit von Frontex und nicht konkret auf FADO.

²¹ Förmliche Kommentare des EDSB zu dem Vorschlag für eine Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Gemeinsamen Aktion 98/700/JI des Rates, der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates. Abrufbar in drei Sprachen unter: https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/comments/formal-comments-edps-proposal-regulation-european-0_en.