



Notenaustausch zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EURO-SUR-Verordnung)

Bericht über die Vernehmlassung vom

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	2
2.1	Zusammenfassung	2
2.2	Vorgebrachte Anliegen	3
2.2.1	Informationsaustausch	3
2.2.2	Finanzielle und personelle Auswirkungen	3
2.2.3	Verfahrensfragen	3
2.2.4	Informationsnetzwerk	4
2.2.5	Rettung und Schutz von Menschenleben in Not	4
2.2.6	Weitere Eingaben	4

1 Einleitung

Der Bundesrat hat am 6. Dezember 2013 das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragt, ein Vernehmlassungsverfahren zur Genehmigung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR-Verordnung) durchzuführen.

Die EUROSUR-Verordnung wurde am 22. Oktober 2013 verabschiedet und der Schweiz am 12. November 2013 als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands zur Übernahme gemäss Artikel 2 Absatz 3 des Schengen-Assoziierungsabkommens vom 26. Oktober 2004 (SAA; SR 0.362.31) notifiziert. Der Bundesrat hat am 6. Dezember 2013 die Übernahme dieser Schengen-Weiterentwicklung unter Vorbehalt der Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen (Art. 7 Abs. 2 Bst. b SAA) gutgeheissen und anschliessend dem Rat der EU seinen Beschluss notifiziert.

Die Schweiz verfügt gestützt auf Artikel 7 Absatz 2 SAA für die Übernahme und Umsetzung der Weiterentwicklung über eine Frist von höchstens zwei Jahren, die ab der Notifizierung durch die EU zu laufen beginnt. Innerhalb dieser Frist soll auch eine allfällige Referendumsabstimmung stattfinden. Die zweijährige Frist zur Übernahme läuft am 12. November 2015 ab.

Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis zum 21. März 2014.

2 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

2.1 Zusammenfassung

Insgesamt sind 36 Vernehmlassungsantworten eingegangen. Von den Kantonen gingen 25 Vernehmlassungsantworten ein (ausser JU). Davon haben sechs Kantone (AR, AI, BS, GR, SH, UR) auf eine Stellungnahme verzichtet, wobei sich Appenzell-Ausserrrhoden und Uri gleichzeitig mit der vorgeschlagenen Weiterentwicklung einverstanden erklären. Alle anderen Kantone – wobei der Kanton Schwyz nur unter Vorbehalt – sind mit der vorgeschlagenen Übernahme und Umsetzung der EUROSUR-Verordnung einverstanden.

Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) hat sich ebenfalls ausdrücklich mit der vorgeschlagenen Übernahme und Umsetzung der EUROSUR-Verordnung einverstanden erklärt.

Von den Parteien und Verbänden sind zehn Vernehmlassungsantworten eingegangen. Lediglich die SVP hat sich klar gegen die Vorlage ausgesprochen. Die Piratenpartei ist mit einigen inhaltlichen Punkten der Verordnung nicht einverstanden bzw. meldet Klärungsbedarf an.

Von Einzelpersonen sind keine Vernehmlassungsantworten eingegangen.

Grundsätzlich ist die vorgeschlagene Übernahme und Umsetzung der EUROSUR-Verordnung positiv aufgenommen worden. Insbesondere die Verbesserung der Koordination der Schengen-Staaten bei der Überwachung der Aussengrenzen zur Prävention von illegaler Migration und zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität wird von einer deutlichen Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer ausdrücklich unterstützt. Ein weiteres Ziel

EUROSUR Vernehmlassungsbericht

der EUROSUR-Verordnung, nämlich der Schutz und die Rettung von Menschen in Seenot, wird ebenfalls von verschiedenen Teilnehmern ausdrücklich begrüsst (SPD, ZG, TIER).

2.2 Vorgebrachte Anliegen

2.2.1 Informationsaustausch

Der Erhalt von Informationen zur Lage an den Aussengrenzen der Schengen-Staaten wird von einigen Vernehmlassungsteilnehmern besonders positiv bewertet (BE, LU), sei es für die eigene Lageanalyse (VD) oder aufgrund des zu erwartenden Sicherheitsgewinns für die Schweiz (GE, GL, NW, SZ, SO, TI, ZG).

Die Kantone Bern und Genf haben unter anderem vorgebracht, dass sie an den Informationen (europäisches Lagebild), die das nationale Koordinierungszentrum im Rahmen der EUROSUR-Zusammenarbeit erhalten wird, Interesse haben. Sie machen darauf aufmerksam, dass der Informationsaustausch zwischen dem nationalen Koordinierungszentrum und den relevanten inländischen Partnern im Sicherheits- und Migrationsbereich stattfinden müsse.

Der Kanton Genf stört sich daran, dass die Schweiz de facto keinen Zugang zu Informationen erhält, die im Rahmen von Art. 9 Ziff. 9 EUROSUR-Verordnung ausgetauscht werden („Die nationalen Koordinierungszentren benachbarter Mitgliedstaaten tauschen direkt und echtzeitnah Informationen aus ihren Lagebildern der benachbarten Außengrenzabschnitte zu folgenden Aspekten untereinander aus.....“). Der Kanton Genf begründet sein Anliegen unter anderem mit dem arabischen Frühling und dessen Auswirkungen auf die Migrationsströme in Europa und der Schweiz.

2.2.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Weiter wurde von vielen Teilnehmern ausdrücklich begrüsst, dass die Übernahme der EUROSUR-Verordnung nur sehr geringe finanzielle Konsequenzen für Bund und Kantone haben wird (BE, FR, GE, GL, VS, Schweizerischer Gewerbeverband SGV, Schweizerischer Gewerkschaftsbund SGB, Centre Patronal).

Die Piratenpartei Schweiz dagegen zeigt sich darüber erstaunt, dass in diesem Zusammenhang und in Anbetracht dessen, dass die Räte immer wieder mit Skandalen (Technik / Finanzen) konfrontiert seien, keine zusätzlichen Mittel im Budget eingestellt würden. Dies betreffe auch die Belastung des Personals durch diese neue Aufgabe.

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund weist darauf hin, dass die EUROSUR-Zusammenarbeit voraussichtlich an Bedeutung gewinnen werde. Deshalb sei sicherzustellen, dass im Falle einer Zunahme der im Zusammenhang mit der EUROSUR-Umsetzung anfallenden Arbeit und benötigten Ressourcen das Budget und das Personal entsprechend erhöht werden.

2.2.3 Verfahrensfragen

Der Kanton Neuenburg begrüsst die Einführung eines Systems zur verbesserten Grenzüberwachung und zur Optimierung der Reaktionszeiten. Er bedauert aber, dass keine eigentliche Migrationspolitik angestrebt werde, die unter anderem auch berücksichtigen würde, wie Personen in ihre Heimatländer zurückgeführt werden können.

EUROSUR Vernehmlassungsbericht

Aus Sicht der SVP verkommt die vorliegende Vernehmlassungsvorlage zur Farce, da die Schweiz sich grundsätzlich verpflichtet habe, alle Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands zu übernehmen. Dieses „Aufoktroieren“ von zu übernehmenden Weiterentwicklungen sei eines Rechtsstaats nicht würdig.

Der Kanton Schwyz stimmt der Übernahme der EUROSUR-Verordnung nur unter dem Vorbehalt zu, dass nicht die Absicht bestehe, EUROSUR im Rahmen nationaler Überwachungsmaßnahmen zu nutzen und diesbezügliche Daten mit innerstaatlichen Behörden oder anderen Schengen-Staaten auszutauschen.

Der Kanton Bern, der mit dem Flughafen Bern-Belp über eine Schengen-Aussengrenze verfügt, befürchtet, dass künftig die Luftaussengrenzen vermehrt Schauplatz grenzüberschreitender Kriminalität und illegaler Migration sein könnten. In diesem Fall müsse die Frage der Anwendung der Verordnung auf die Luftaussengrenzen erneut aufgegriffen werden.

Zwei Vernehmlassungsantworten (Fédération des Entreprises Romands, Centre Patronal) bedauern, dass die vorliegende Vorlage trotz des engen Sachzusammenhangs nicht zusammen in einem Paket mit den folgenden beiden Geschäften behandelt wird: Übernahme der Änderung der Bestimmungen des Schengener Grenzkodex zur Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen (Übernahme der Verordnung [EU] Nr. 1051/2013) und Übernahme der Verordnung über die Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands (Übernahme der Sch-Eval-Verordnung [EU] Nr.1053/2013).

2.2.4 Informationsnetzwerk

Die Ansiedelung des nationalen Koordinierungszentrums bei der für die Frontex Zusammenarbeit zuständige Stelle, also beim Schweizerischen Grenzwachtkorps (GWK), wird in einigen Vernehmlassungsantworten (BE, SZ, TI, ZH) ausdrücklich bejaht.

Schliesslich ist die Piratenpartei Schweiz der Ansicht, dass die Anbindung des EUROSUR-Netzwerks durch die Schweiz nicht mit den Massnahmen zum Schutz der IKT-Infrastrukturen, welche vom Bundesrat am 5. Februar 2014 beschlossen wurden, kompatibel sei.

2.2.5 Rettung und Schutz von Menschenleben in Not

Die SP stimmt der Vorlage "mit Überzeugung" zu. Sie stellt die Übernahme der EUROSUR-Verordnung in den Kontext der europäischen Flüchtlingspolitik. Sie verweist dabei insbesondere auf die Tragödie vor Lampedusa im Oktober 2013. Für die SP ist es vor diesem Hintergrund zentral, dass das Europäische Grenzüberwachungssystem EUROSUR insbesondere zur Rettung und zum Schutz von Flüchtlingen beiträgt und dabei deren Grundrechte gewährleistet. Die Mittelmeerstaaten müssten bei der Aufnahme von Flüchtlingen unterstützt werden. Ordentliche Asylverfahren sollten die Regel bilden, denn nur so könnten illegale Grenzübertritte verhindert werden.

2.2.6 Weitere Eingaben

Die SVP lehnt die Übernahme der EUROSUR-Verordnung ab. Die angestrebten Ziele (Prävention illegaler Einwanderung, Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität und Schutz und Rettung von Menschen in Seenot) könnten mit EUROSUR nicht erreicht werden. Schliesslich müsse die Schweiz damit rechnen, dass via FRONTEX Mehrkosten in unbe-

EUROSUR Vernehmlassungsbericht

kannter Höhe auf sie zukommen würden. Zusätzlich sieht die SVP auch keinen wesentlichen Mehrwert bei der Übernahme und Umsetzung der EUROSUR-Verordnung durch die Schweiz. Dem nationalen Koordinierungszentrum komme schliesslich nur eine beobachtende Rolle zu.

Die FDP stellt die Übernahme der EUROSUR-Verordnung in den Kontext der Abstimmung vom 9. Februar 2014. Das Abstimmungsergebnis führe zu Spannungen im Bereich der bilateralen Verträge mit der EU. Deshalb strebt die FDP Lösungen an, die die Anforderungen an den neuen Verfassungsbestimmungen unter Berücksichtigung des bilateralen Wegs erfüllen. Sie unterstützt den vorliegenden Notenaustausch ausdrücklich.

Die Piratenpartei Schweiz sieht die Übernahme im Kontext der Abstimmung vom 9. Februar 2014, welche als starkes Signal zur besseren Überwachung der grenzüberschreitenden Migrationsströme zu werten sei. Berücksichtigt werden müssten auch die Aussagen von Edward Snowden hinsichtlich der Überwachung durch den Staat. Deshalb könnte die Übernahme der EUROSUR-Verordnung auch in der Schweiz zu Widerständen führen, obwohl die Bevölkerung ihren Zweck, nämlich die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität und illegaler Migration, unterstütze.

Weiter kritisiert die Piratenpartei einige inhaltliche Regelungen der EUROSUR-Verordnung. Die Bemerkungen betreffen Begriffsdefinitionen wie „Informationen“, „Grenze“ und „Grenzvorbereich“ und somit auch den Titel der Verordnung als solchen. Ausserdem verlangt die Piratenpartei, dass die Schweiz diplomatische Vertretungen von Drittstaaten, mit denen sie Beziehungen aufgrund des Wiener Übereinkommens unterhält, über die Anwendung von EUROSUR, konkret die Überwachung des Grenzvorbereichs, unterrichtet. Sie verlangt zudem eine Klärung, inwieweit die Verordnung in der Schweiz auf die Luftaussengrenzen angewandt werde. Weiter ist die Piratenpartei der Ansicht, dass der Datenaustausch im Rahmen von EUROSUR nicht mit der Verordnung über die Bearbeitung von Personendaten in der Eidgenössischen Zollverwaltung kompatibel sei. Schliesslich solle das EUROSUR-Handbuch, welches gegenwärtig ausgearbeitet wird, öffentlich zugänglich sein.