



14.031

**Weiterentwicklung
des Schengen-Besitzstands.
Übernahme der Verordnung
zur Einführung
eines Evaluierungsmechanismus
für die Überprüfung der Anwendung
des Schengen-Besitzstands**

**Développement
de l'acquis de Schengen.
Reprise du règlement
portant création
d'un mécanisme d'évaluation
destiné à vérifier l'application
de l'acquis de Schengen**

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.06.14 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.06.14 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 08.09.14 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 26.09.14 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 26.09.14 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Antrag der Mehrheit
Eintreten

Antrag der Minderheit
(Golay, Borer, Bortoluzzi, Fehr Hans, Geissbühler, von Siebenthal)
Nichteintreten

Proposition de la majorité
Entrer en matière

Proposition de la minorité
(Golay, Borer, Bortoluzzi, Fehr Hans, Geissbühler, von Siebenthal)
Ne pas entrer en matière

Fridez Pierre-Alain (S, JU), pour la commission: Les problèmes liés aux flux migratoires et la question des contrôles aux frontières sont des sujets de réflexion et de difficultés récurrents au sein de l'espace Schengen. A la suite des événements récents en lien avec le Printemps arabe, ces questions se posent avec une acuité plus grande encore.

Les Etats membres de l'espace Schengen sont soumis à une procédure d'évaluation périodique de la mise en oeuvre et de l'application de la législation Schengen, le but étant de détecter d'éventuels maillons faibles dans le dispositif et de procéder aux renforcements nécessaires. Membre de l'espace Schengen, la Suisse ne déroge pas à la règle.



Afin d'améliorer le dispositif existant, la Commission européenne a édicté un nouveau règlement portant sur la création d'un mécanisme d'évaluation destiné à l'application de l'acquis de Schengen. Ce nouveau règlement a été adopté par le Conseil de l'Union européenne le 7 octobre 2013; il est entré en vigueur le 27 novembre 2013. Les premières évaluations sont agendées pour 2015.

Notre pays a pu participer aux travaux de mise en oeuvre de ces textes, prendre position et présenter des suggestions sans toutefois disposer d'un droit de vote vu que nous ne sommes pas membre de l'Union européenne.

Ce nouveau règlement fixe la procédure d'évaluation par les autres Etats membres de la conformité, de la mise en oeuvre et de l'application des règles Schengen dans les Etats candidats et dans les Etats participant déjà à l'espace Schengen.

Le but est de pouvoir agir plus efficacement en cas de constat de manquement. Si les inspections, qui peuvent être inopinées et qui sont effectuées par des experts, débouchent sur la mise en exergue d'anomalies, des rapports seront établis, et les Etats Schengen pourront adresser des recommandations aux Etats évalués en vue de remédier aux manquements constatés. Un Etat se trouvant dans une situation délicate devra élaborer un plan d'action et assurer un suivi régulier du dossier. La surveillance sera donc, comme maintenant, opérée par les Etats pairs, et la Commission européenne assurera une fonction de coordination.

Par ailleurs, si des manquements graves dans la surveillance ou le contrôle aux frontières devaient être constatés, à certaines conditions, le Conseil de l'Union européenne pourrait même aller jusqu'à recommander la ré-introduction des contrôles aux frontières intérieures avec l'Etat en question. Cette problématique précise fera l'objet du prochain débat prévu à l'ordre du jour cet après-midi au sein de notre conseil. L'objet sur lequel nous devons nous prononcer est un arrêté fédéral portant approbation de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du règlement portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen.

Le 7 novembre 2013, la mission de la Suisse auprès de l'Union européenne, par les notes en question, transmettait l'accord de la Suisse et son acceptation de ce développement de l'acquis de Schengen, sous réserve de l'accomplissement de ses exigences constitutionnelles. En effet, conformément à l'article 166 alinéa 2 de notre Constitution, l'adoption de cet échange de notes est de la compétence de l'Assemblée fédérale. De plus, le présent arrêté est sujet au référendum selon l'article 141 alinéa 1 lettre d chiffre 3 de la Constitution qui concerne les traités internationaux qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en oeuvre exige l'adoption d'une loi fédérale.

Le Conseil des Etats a été le premier conseil à traiter cet objet en date du 12 juin dernier. L'entrée en matière a été décidée sans opposition et l'arrêté accepté par 33 voix contre 0 et 1 abstention.

Cet arrêté a été globalement bien accueilli par votre commission et, à une exception près, tous les groupes se sont exprimés favorablement. Une minorité a demandé la non-entrée en matière, pour différents motifs allant de la défiance à l'égard de Schengen à une crainte de voir notre pays perdre une partie de sa souveraineté, en passant par une critique de la charge administrative attribuée aux procédures d'évaluation. L'entrée en matière a été acceptée par 17 voix contre 6 et 2 abstentions. L'arrêté a été accepté largement, avec les mêmes résultats, par votre commission, soit par 17 voix contre 6 et 2 abstentions.

Müller Walter (RL, SG), für die Kommission: Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Bundesrat die Genehmigung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung der EU 1053/2013 zur Einführung eines Evaluierungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstandes. Entgegen der im Titel erwähnten Einführung eines Evaluierungs- und eines Überwachungsmechanismus geht es eigentlich um deren Weiterentwicklung. Zum einen geht es mit diesem Evaluierungsprozess vorerst bei jedem Staat, der neu dem Schengener Abkommen beitreten will, um die Überprüfung der konkreten Bereitschaft, die Verpflichtungen aus dem Schengener Abkommen korrekt anzuwenden. Andererseits wird bei allen teilnehmenden Staaten die korrekte Anwendung des Schengen-Besitzstandes periodisch überprüft; in der Schweiz kommt dieses Verfahren zum Beispiel in diesem Jahr zur Anwendung. Diese Schengener Evaluierungsverordnung ist Bestandteil eines Paketes, mit dem das Schengener System als Ganzes gestärkt werden soll. Dazu gehört auch die Revision der Bestimmungen des Schengener Grenzkodex über die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen. Diese Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes behandeln wir im nächsten Geschäft.

Zurück zur vorliegenden Botschaft: Bei dieser Weiterentwicklung geht es darum, die Regeln für den

AB 2014 N 1324 / BO 2014 N 1324

Evaluierungsmechanismus zur Überprüfung der Anwendung des Schengen-Rechts zu stärken. Dadurch sol-



len Mängel bei der Umsetzung oder Anwendung des Schengen-Rechts effizienter behoben werden können. Hauptinstrument werden auch weiterhin Vor-Ort-Besuche durch Sachverständigengruppen in den einzelnen Staaten sein. Diese können neu auch unangekündigt erfolgen.

Zur Behebung von allfälligen festgestellten Mängeln können die Schengen-Staaten im Rahmen eines Ratsbeschlusses anschliessend konkrete Empfehlungen an den evaluierten Schengen-Staat richten. Der betroffene Staat muss dann Massnahmenpläne erstellen und über deren Umsetzung regelmässig berichten. Der Verzicht auf Personenkontrollen an den Binnengrenzen zwischen mehreren Ländern, der mit Schengen eingeführt worden ist, setzt gegenseitiges Vertrauen zwischen den beteiligten Staaten voraus. Alle Mitglieder des Schengen-Raums müssen darauf vertrauen können, dass die anderen Staaten ihre Grenzkontrollaufgaben korrekt und zuverlässig wahrnehmen, damit die innere Sicherheit gewährleistet ist. So ist es zum Beispiel wichtig, dass keine Visa an Personen ausgestellt werden, welche ein Sicherheitsrisiko darstellen. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass vor allem die Kontrolle der südlichen Aussengrenzen des Schengen-Raums eine grosse Herausforderung darstellt. Mit einer besseren Überwachung sollen Mängel frühzeitig erkannt werden, und ihre Behebung soll dann auch konsequent eingefordert werden. Werden die Mängel nicht behoben, können die anderen Schengen-Staaten Binnengrenzkontrollen wieder einführen, um sich vor Schengen-Staaten zu schützen, die ihre Aufgabe nicht korrekt wahrnehmen.

Nebst der verbesserten Überwachung, der Möglichkeit, Binnengrenzkontrollen wieder einzuführen, ist auch vorgesehen, die politische Steuerung der Kontrolltätigkeiten durch die Justiz- und Innenminister zu stärken. Ergänzend zu den erwähnten Massnahmen können bei schwerwiegenden Mängeln besondere Massnahmen getroffen werden. So muss zum Beispiel der betroffene Schengen-Staat einen Aktionsplan besonders rasch vorlegen, und die Überwachung wird verstärkt.

Im Rahmen der Vernehmlassung haben mit einer Ausnahme sämtliche Vernehmlassungsteilnehmer und insbesondere auch die Kantone der Vorlage zugestimmt.

Der Ständerat hat als Erstrat der Vorlage mit 33 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung zugestimmt. Die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates ist mit 17 zu 6 Stimmen bei 2 Enthaltungen auf die Vorlage eingetreten und hat ihr in der Gesamtabstimmung mit gleichem Stimmenverhältnis zugestimmt.

Im Namen der Sicherheitspolitischen Kommission Ihres Rates beantrage ich Ihnen Eintreten und Zustimmung.

Golay Roger (V, GE): Le groupe UDC a étudié de manière approfondie le message du Conseil fédéral relatif à l'approbation de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du règlement de l'UE no 1053/2013. Celui-ci porte sur la création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen. Les dispositions réglementaires proposées dans ce message visent à renforcer les mécanismes d'évaluation, en vue d'améliorer le fonctionnement global de l'espace Schengen. Il est à noter qu'un premier mécanisme d'évaluation a été rejeté par le Parlement européen. Ce n'est qu'à la suite de la troisième proposition de la Commission européenne que le Conseil de l'Union européenne – organe devenu entre-temps seul compétent dans ce domaine, le Parlement européen devant seulement être consulté – a adopté ce mécanisme d'évaluation.

On nous demande d'accepter de nouvelles dispositions réglementaires alors que celles-ci sont déjà entrées en vigueur le 27 novembre 2013, les premières évaluations étant prévues en 2015. Il faut savoir que la Suisse peut participer aux travaux d'élaboration de projet au sein des groupes de travail mais qu'elle n'a aucun droit de vote, contrairement aux autres Etats Schengen. Le groupe UDC estime que la responsabilité des contrôles doit revenir aux Etats Schengen et non à un ensemble supranational flou qui affaiblit la souveraineté de notre pays.

Il convient de souligner que si la Suisse ou un autre Etat ne remplit pas les critères d'évaluation, le pays en question pourrait voir ses frontières être fermées à titre de rétorsion.

Par ailleurs, le groupe UDC considère que le système d'évaluation proposé est une véritable usine à gaz et ne permettra pas, en raison de ses tracasseries administratives, d'améliorer de manière notable la situation actuelle.

Malgré les assurances du Conseil fédéral, nous doutons que les coûts de cette mesure ne soient pas plus élevés que les 30 000 francs annuels annoncés. Il n'est pas pris en compte dans ces coûts les formations renforcées de chaque policier qui applique les procédures de Schengen, ni le test obligatoire final pour chaque agent, lequel doit répondre aux critères d'évaluation. Sans compter les autres éléments de formation continue pour les forces de l'ordre.

Le nouveau mécanisme d'évaluation instaurera des délais qui peuvent être jugés trop courts et qui ne tiennent pas compte du fédéralisme helvétique, contrairement aux autres Etats qui ont en général des polices nationales. D'ailleurs, lors de la procédure de consultation, des cantons se sont inquiétés des délais fixés pour



répondre au questionnaire.

Le groupe UDC s'inquiète également du nombre de contraintes administratives devant être assumées par des experts qu'il faudra engager pour répondre aux attentes de l'Union européenne dans le cadre de ce dossier.

Le groupe UDC n'a pas l'intention de servir de marionnette dans l'approbation d'un texte qui nous est imposé par l'Union européenne et qui est déjà en vigueur. Il ne veut pas non plus, comme vous l'aurez compris, que la Suisse perde de sa souveraineté et qu'elle soit soumise à des contraintes administratives excessives, qui sont la marque de fabrique de l'Union européenne.

Par conséquent, nous vous invitons à ne pas entrer en matière.

Graf-Litscher Edith (S, TG): Die Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes ist für die SP von zentraler Bedeutung. Einerseits haben wir dadurch den Vorteil des freien Personenverkehrs, welcher für Touristen und Geschäftsreisende vielfache Verbesserungen und Vereinfachungen bringt, andererseits haben wir aber auch grosse Herausforderungen an der Schengen-Aussengrenze zu bewältigen, welche vor allem die Staaten im Süden nicht alleine stemmen können.

Diese Verordnung ist Bestandteil eines Pakets zur Verbesserung der Schengen-Gouvernanz, also des Schengener Systems als Ganzes. Das ist dringend erforderlich, wie wir sehen, wenn wir uns den dahinterstehenden Anlass vor Augen führen. Mit diesem Paket reagierten das Europäische Parlament, die Kommission und der Rat auf die Tragödien, die sich letztes Jahr vor der Insel Lampedusa ereigneten. Allein am 3. Oktober 2013 ertranken vor deren Küste rund 390 Menschen, als ein mit 545 Flüchtlingen besetztes Boot aus Somalia und Eritrea im Mittelmeer versank. Die italienische Küstenwache und einheimische Fischer retteten 155 Überlebende, alle Übrigen starben. Das Unglück löste europaweit eine heftige Diskussion über die Flüchtlingspolitik aus. Lampedusa wurde zum Gleichnis für eine europäische Flüchtlingspolitik, die aus dem Mittelmeer einen Friedhof macht. Das ist kein Einzelfall, mindestens 20 000 Menschen sind in den vergangenen Jahren an Europas Küsten ums Leben gekommen. Wir können doch da nicht einfach zuschauen! Lampedusa soll deshalb für die europäische Flüchtlingspolitik einen Wendepunkt bedeuten.

Wir brauchen zunächst unmittelbare humanitäre Hilfe für die Betroffenen. Weder Italien noch Malta oder Griechenland können nämlich die notwendige Soforthilfe alleine leisten. 10 000 Flüchtlinge auf einer Insel wie Lampedusa mit 6000 Einwohnerinnen und Einwohnern zu haben ist eine unlösbare Aufgabe. 10 000 Menschen unter 515 Millionen Europäern auf 28 Mitgliedstaaten plus die Schweiz zu verteilen ist hingegen eine machbare Aufgabe. Die

AB 2014 N 1325 / BO 2014 N 1325

Mittelmeeranrainerstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen zu unterstützen und eine gerechte Verteilung zwischen den Schengen-Staaten zu organisieren, das bedeutet europäische Solidarität – darum muss es heute gehen.

Um Menschenleben im Mittelmeer zu retten, brauchen wir dringend ein Rettungssystem für in Seenot geratene Schiffe. Dazu trägt Eurosur bei. Es braucht auch eine ausreichende Finanzierung und einen auf Lebensrettung ausgerichteten Auftrag an Frontex. Eine weitere sinnvolle Massnahme, die kurzfristig umgesetzt werden kann, ist die Implementierung der bereits beschlossenen Verbesserungen bei den EU-Asylregeln, die auch Verbesserungen bei den Aufnahmelagern vorsehen. Damit diese und weitere Beschlüsse tatsächlich wirksam von allen Schengen-Staaten im Dienste der Flüchtlinge, zur Lebensrettung und für faire Asylverfahren umgesetzt werden können, braucht es einen neuen Evaluierungsmechanismus.

Wichtig für die SP-Fraktion ist, dass das Recht auf das Stellen eines Asylantrages durch entsprechende Grenzmassnahmen nicht beeinflusst werden darf. Von zentraler Bedeutung ist für uns auch, dass die Änderungen die Souveränität der Schweiz nicht einschränken und dass die Entscheidungsbefugnisse zwar neu bei der EU-Kommission sind, diese aber nicht eigenständig entscheiden kann und vielmehr jeder Schengen-Staat selber entscheiden soll.

Aufgrund dieser Überlegungen und Tatsachen wird die SP-Fraktion auf das Geschäft eintreten und ihm auch zustimmen.

Hiltbold Hugues (RL, GE): Le groupe libéral-radical soutient cet objet qui vise à renforcer le mécanisme d'évaluation de la mise en oeuvre et de l'application de la législation Schengen, dans le but de pouvoir agir de manière plus efficace en cas de carences et en cas de manquements. Cette adaptation du mécanisme d'évaluation Schengen permettra d'intervenir plus efficacement en cas de problème de mise en oeuvre ou d'application de la législation Schengen. Il est en effet clairement dans l'intérêt de notre pays que le mécanisme soit renforcé, la situation actuelle pouvant être largement améliorée. Avec ce projet, il sera plus aisé



de contrôler l'application par les Etats signataires du droit relaté par Schengen, et les éventuelles lacunes pourront être comblées de façon plus efficace.

Je ne serai pas plus long puisque nous avons tous le même avis, à l'exception du groupe UDC. Je vous propose donc en résumé et au nom du groupe libéral-radical de rejeter la proposition de la minorité Golay et de suivre la décision du Conseil des Etats.

Fischer Roland (GL, LU): Die grünliberale Fraktion wird auf die Vorlage eintreten und ihr gemäss dem Antrag der Mehrheit der Kommission und somit gemäss dem Beschluss des Ständerates zustimmen. Es geht hier um die sogenannte Sch-Eval-Verordnung, die das Evaluationssystem des Schengen-Raums betrifft und mit welcher dieses System auf eine neue Rechtsgrundlage gestellt werden soll. Die Verordnung ist Teil eines grösseren Pakets der EU, mit welchem die Führung des Schengen-Systems verbessert werden soll. Zum Paket gehört auch das nächste Geschäft auf unserer Traktandenliste, jenes über den Grenzkodex, das jedoch unbestritten ist.

Wichtig bei dieser Vorlage ist aus unserer Sicht, dass wie unter dem bestehenden Mechanismus auch unter der neuen Verordnung die Hauptverantwortung für die Evaluationsverfahren bei den Schengen-Staaten selbst liegt, also nicht bei der Kommission. Die Europäische Kommission erhält zwar eine allgemeine Koordinationsfunktion, aber sämtliche Beschlüsse bedürfen wie bis anhin der Zustimmung der Schengen-Staaten. Der neue Mechanismus beruht weiterhin auf Evaluationen unter gleichrangigen Partnern, das heisst also auf sogenannten Peer-to-Peer-Evaluationen. Es gibt also keine Übertragung von zusätzlichen Kompetenzen, weg von den Mitgliedstaaten auf die Kommission oder auf den Ministerrat, sondern es geht um die Verbesserung dieses Evaluationsverfahrens.

Aus unserer Sicht ist der Nutzen des Schengen-Raums für die Schweiz eindeutig gegeben, auch wenn es teilweise Probleme gibt. Aber das ist in vielen Rechtsbereichen so. Es gibt auch zahlreiche Schweizer Gesetze, bei deren Umsetzung in einzelnen Kantonen vielleicht etwas grössere Probleme bestehen als in anderen. So ist es nun halt auch in Europa. In Europa haben wir, gerade was die Aussengrenzen betrifft, in verschiedenen höchst unterschiedlichen Ländern höchst unterschiedliche Situationen. Die Frau Bundesrätin hat es gerade beim vorangehenden Geschäft erwähnt: Es geht um die Situation in Italien. Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass die Umsetzung von Schengen/Dublin nicht für alle Staaten genau gleich einfach ist. Aber das heisst noch lange nicht, dass man das System als Ganzes ablehnen soll. Unverständlich ist für mich vor allem, wenn man, so, wie es die Minderheit jetzt will, eine Weiterentwicklung ablehnt, die eigentlich eine Verbesserung des Systems zum Ziel hat. Gerade diese Vorlage will ja mittels verbindlicher Fristen, mit der Pflicht, einen Aktionsplan zu erstellen, und am Ende sogar mit der Möglichkeit, dass man Binnengrenzen oder Grenzkontrollen wieder einführen kann, die Funktionsweise des Schengen-Systems verbessern. Ich denke, die Minderheit nimmt die Vorlage natürlich wieder einmal zum Anlass, ihre grundlegende Skepsis gegenüber dem Schengen/Dublin-System zum Ausdruck zu bringen. Anders ist die Opposition gegenüber der beantragten Weiterentwicklung aus unserer Sicht letztendlich nicht zu verstehen.

Ich möchte wieder einmal darauf aufmerksam machen, insbesondere auch in die Richtung der Minderheit, dass die Schweizer Stimmbürger dem Beitritt zum Schengen-Raum zugestimmt haben und dass die Schweiz ja auch am Entscheidungsprozess mitwirken kann. Es ist klar, wir können natürlich nicht im Rahmen der Kommission oder im Parlament Entscheidungen treffen, weil wir nicht Mitglied der EU sind, aber in den Vorbereitungsarbeiten können wir das tun, und das ist sehr wertvoll. Die Alternative wäre ein Alleingang, das heisst faktisch wieder die Einführung von Grenzkontrollen, separaten Visa usw., und das kann aus unserer Sicht keine effiziente und sinnvolle Lösung sein. Vor dem Hintergrund der heutigen Mobilität sowie des anhaltend hohen Leids und des Migrationsdrucks von vielen Flüchtlingen aus Krisenregionen wäre eine Ablehnung dieses Systems oder ein Rückzug aus diesem System für die Schweiz mit sehr grossen Nachteilen verbunden. Ich bitte Sie deshalb im Namen der grünliberalen Fraktion, auf die Vorlage einzutreten und ihr gemäss dem Ständerat zuzustimmen.

Glanzmann-Hunkeler Ida (CE, LU): In der Schweiz hört man wieder kritische Stimmen zu unseren bilateralen Verträgen Dublin und Schengen. Dies geht hin bis zu einer Kündigungsforderung. Wenn man aber mit Leuten spricht, die direkt von diesen Abkommen betroffen sind, dank diesen Abkommen mit der EU zusammenarbeiten, besseren Zugang zu Daten haben und den Vergleich mit der Situation vorher realistisch betrachten, sieht die Bilanz immer sehr positiv für diese Abkommen aus.

Wichtig ist für die CVP/EVP-Fraktion, dass alle Staaten, die diese Abkommen unterzeichnet haben, die gleichen Rechte und Pflichten haben. Die Schweiz kann ihre Meinung einbringen, und sie hat dies bei der vorliegenden Ergänzung zur Evaluation auch gemacht. Sie konnte ihre Ideen zum vorliegenden Evaluierungs-



prozess einbringen. Wir finden es gut, dass die Schengen-Staaten sich gegenseitig Rechenschaft ablegen, periodisch Einblick in die Umsetzungsmassnahmen geben und die anderen Staaten sich somit auch ein Bild vor Ort machen können; die gegenseitige Kontrolle schafft auch Vertrauen. Ganz besonders südliche Mitgliedstaaten wie Griechenland, Italien, Spanien und Malta sind aufgrund der Migrationsströme sehr viel mehr gefordert. Die EU und damit eben verbunden auch alle Schengen-Staaten sind gefordert, sich zu überlegen, wie diese Herausforderungen gemeistert beziehungsweise diese Staaten entlastet werden können. Unsere Fraktion ist dem Bundesrat dankbar, wenn diese Probleme diskutiert werden, denn auch in

AB 2014 N 1326 / BO 2014 N 1326

unserem Land gibt es Betroffene. Sonst sind dann am Schluss unsere Grenzregionen, ganz besonders auch das Tessin, die Leidtragenden.

Die CVP/EVP-Fraktion unterstützt die Vorlage. Wir sind nämlich überzeugt, dass Schengen uns viele positive Aspekte gebracht hat – nicht zuletzt auch für den Tourismus. Kontrollen an der Grenze oder auch nachgelagerte Kontrollen sind immer möglich. Doch hierfür benötigen wir auch genügend Personal beim Grenzwachtkorps. Ich werde dann ganz besonders die kritischen Stimmen, die wir heute zu dieser Vorlage hören, bei der Budgetdebatte wieder daran erinnern.

Die CVP/EVP-Fraktion ist für Eintreten und für die Zustimmung zu dieser Vorlage.

Golay Roger (V, GE): Le groupe UDC est opposé au projet 14.031, d'où la proposition de non-entrée en matière de la minorité Golay.

En ce qui concerne l'objet 14.032, l'arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du règlement (UE) no 1051/2013 modifiant le code frontières Schengen afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, nous changeons de ton. Pour répondre à Monsieur Fischer, si on reposait aux Suisses la question de l'adhésion de la Suisse à l'accord d'association à Schengen, on pourrait imaginer qu'ils se prononceraient autrement, car beaucoup d'entre eux sont désenchantés. On sait en effet qu'en matière de sécurité notre pays n'arrive plus à faire face à une immigration incontrôlée et à une criminalité qui se développe de jour en jour. Ce sont bien naturellement les effets induits de l'accord d'association à Schengen.

Le but du projet 14.032 est un renforcement du contrôle aux frontières intérieures. Nous dirons oui du bout des lèvres simplement parce qu'il est clair que l'on va améliorer la situation en réintroduisant le contrôle aux frontières intérieures pour une durée de six mois au plus et en pouvant, dans des circonstances exceptionnelles, en cas de menace intérieure grave, en prolonger la durée totale à deux ans. Ce n'était pas le cas auparavant puisque la durée prévue était relativement courte, soit deux mois.

Il est évident que, pour le groupe UDC, ce petit oui du bout des lèvres ne nous rendra pas complices des effets induits de l'accord de Schengen sur l'augmentation de la criminalité. Je répète que le désarroi de bien de nos concitoyens en matière de sécurité est grand. Simplement, nous voulons participer aux soins de ce grand malade qu'est l'accord de Schengen en mettant un peu de sparadrap, un peu de Merfen sur une tumeur. Cela n'aura pas beaucoup d'effet, mais nous avons une petite ouverture d'esprit à ce sujet, car il s'agit de renforcer le contrôle aux frontières intérieures.

Glättli Balthasar (G, ZH): Ein Teil der Grünen wird sich enthalten, ein Teil wird auch hier die Vorlage ablehnen. Immer bei diesem Thema Schengen und Dublin kommt es zu diesen komischen Situationen, wo meiner Meinung nach die von der SVP das, was sie hier vertreten, eigentlich als Letzte vertreten dürften. Sie haben sich nämlich immer dagegen gewehrt und gesagt, wir müssten an den Landesgrenzen wieder Kontrollen machen. Sie haben sich gewehrt und gesagt, man gäbe schon fast die Souveränität auf. Man hat aus etwas ein riesiges Drama gemacht, obwohl es das zugegebenermassen gar nicht war. Jetzt kommt aus den anderen europäischen Schengen-Ländern das Anliegen, dass man diese Grenzkontrollen wieder machen können sollte, und zwar nicht nur kurzfristig, sondern bis zu zwei Jahren. Jetzt sagt die SVP, dass sie da nicht mitmache; das ist etwas absurd.

Wir von den Grünen haben unterschiedliche Meinungen in Bezug auf die Bewertung von Schengen und Dublin gehabt, das muss ich Ihnen hier nicht wiederholen. Für uns war aber immer klar, dass wir es stets kritisch fanden, wenn Mauern aufgebaut wurden, sei das an der Grenze der Festung Europa, sei das an den Grenzen der einzelnen Staaten. Wir sind aber dort mit dabei, wo die Freizügigkeit im Grundsatz gestärkt wird, dort, wo auch diese Kontrollen wegfallen.

Ja, das Volk hat entschieden, da mitzumachen. Ein Teil von uns wird sich auch da enthalten. Von der Logik, von der Sache her ist es aber ganz und gar absurd, wenn Sie jetzt Nein stimmen. Es ist zudem nichts als korrekt, dass wir als Grüne diese Anmerkung machen.



Wir haben immer gesagt: Wir erkaufen uns diese Nichtkontrolle an den Landesgrenzen durch etwas, was wir auch nicht wollen, nämlich durch diese Schleierfahndungen im grenznahen Gebiet bis mitten in der Schweiz hinein oder durch Angehörige des Grenzwachtkorps, die im Zug plötzlich nach dem Pass fragen, wenn man die falsche Hautfarbe hat oder etwas unanständig oder etwas verdächtig aussieht. Das wollten wir nicht. Wir fanden es aber richtig, dass an der Grenze die Personenkontrollen abgeschafft werden. Genau das wollen Sie jetzt aber auch wieder einführen. Entscheiden Sie sich!

Schauen Sie, man kann da ganz verschiedene Grundhaltungen haben. Ich kann aber nicht verstehen, dass diejenige Partei, die wieder Grenzkontrollen will, jetzt Nein stimmt und dass die anderen, die hier immer das Lied des freien Europa singen, jetzt dieser Vorlage zustimmen. Das ist eine etwas verkehrte Welt, was in der Politik offensichtlich vorkommt – gerade bei diesem Thema. Sie müssen sich aber einfach überlegen, dass, nur weil etwas von der EU oder von den EU-Staaten kommt, das noch lange nicht heisst, dass es auf der gleichen miserablen Politik aufgebaut ist, die Sie selbst in diesem Land auch machen wollen.

Golay Roger (V, GE): Monsieur Glättli, aviez-vous vos écouteurs lorsque je suis intervenu? J'ai mentionné le fait que le groupe UDC a dit un petit oui. Votre discours n'est pas très clair.

Glättli Balthasar (G, ZH): Herr Golay, wenn Sie das hingekriegt haben, erhalten Sie eine Medaille, weil Sie dann wenigstens hingekriegt haben, dass in der SVP inhaltlich konsistente Politik gemacht wird. Ich finde, es ist materiell falsch, aber wenn es dann ein kleines Oui ist, dann ist es wenigstens inhaltlich konsistent, dann gratuliere ich Ihnen zu diesem kleinen Ja. Es ist jedoch kein Fortschritt für die Schweiz, muss ich sagen.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Diskussionen über Schengen sind immer ein beliebtes Objekt, um über Kriminalität zu sprechen, obschon es bei Schengen um ganz andere Dinge geht. Aber ich sage gerne auch etwas zu diesem Thema.

Die Kriminalität ist heute grenzüberschreitend. Wenn Sie gegen grenzüberschreitende Kriminalität etwas tun wollen, dann müssen Sie grenzüberschreitend zusammenarbeiten, und das ist auch Schengen. Deshalb ist Schengen für die Bekämpfung der Kriminalität vermutlich die Antwort, die wir überhaupt geben können, weil uns erst die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gegen die Kriminalität deren Bekämpfung überhaupt ermöglicht.

Bei dieser Vorlage geht es ja nicht um eine Grundsatzdebatte über Schengen, aber man kann sie immer wieder dazu machen. Hier geht es darum, dass wir den Verzicht auf die Kontrollen an den Binnengrenzen, der eben mit Schengen eingeführt wurde, stärken wollen, dass wir das gegenseitige Vertrauen zwischen den verschiedenen Staaten stärken wollen. Dieses Vertrauen stärken wir, indem sich die einzelnen Länder gegenseitig auf die Finger schauen: Das ist der Schengener Evaluierungsmechanismus, der eben so funktioniert, dass nicht ein Gremium von oben kommt und entscheidet, ob ein Staat Schengen gut eingeführt hat, sondern dass die einzelnen Staaten beieinander vorbeigehen, eine Evaluierung durchführen und dann auch sagen, was sie festgestellt haben. Man schaut sich also gegenseitig auf die Finger, weil alle Schengen-Staaten das gleiche Interesse haben, nämlich dass an den Schengen-Aussengrenzen die Kontrolle funktioniert und dass die gemeinsamen Aufgaben für die innere Sicherheit innerhalb des Schengen-Raums so

AB 2014 N 1327 / BO 2014 N 1327

gut wie möglich funktionieren. Daran haben alle Schengen-Staaten genau das gleiche Interesse.

Dieser Schengen-Evaluierungsmechanismus wurde in den Neunzigerjahren mit der Aufnahme der Schengen-Zusammenarbeit eingerichtet. Die Schweiz hat bereits eine solche Evaluierung hinter sich, die im Jahr 2008 stattfand. Im Moment findet die zweite Schengen-Evaluierung der Schweiz statt.

Worum geht es in dieser Vorlage? Es geht hier um eine Stärkung dieses Evaluierungsmechanismus. Wir müssten eigentlich das allergrösste Interesse haben, dass man sich gegenseitig auf die Finger schaut, dass man auch die entsprechenden Instrumente hat und dass man auch die richtigen Schlussfolgerungen zieht, wenn man eben sieht, dass in einem Staat diese Schengen-Kontrollen nicht optimal durchgeführt werden. Deshalb hat man gesagt, man möchte diesen Schengen-Evaluierungsmechanismus stärken, einerseits mit der Einführung von verbindlichen Fristen, andererseits indem halbjährlich im Rahmen der Justiz- und Innenministertreffen die Frage gestellt wird, wie wir den Schengen-Evaluierungsmechanismus noch verbessern können. Ganz konkret geht es um vier Punkte:

Erstens wird die Effizienz des Verfahrens gestärkt, indem eben die Verantwortung für die Koordination der Europäischen Kommission übertragen wird und nicht mehr wie heute der EU-Präsidentschaft. Sie wissen, in der EU wechselt die Präsidentschaft alle sechs Monate. Da sind die Koordination und die Kontinuität schwierig. Deshalb will man jetzt der Kommission die Koordination übertragen – nur die Koordination, nicht die Durchfüh-



rung der Evaluierung.

Zweitens werden für sämtliche Etappen des Evaluierungsverfahrens verbindliche Fristen festgelegt.

Drittens schafft die Weiterentwicklung klarere Abläufe für die Nachverfolgung. Das heisst, wenn Mängel festgestellt werden, dann gibt es Empfehlungen, und dann muss der entsprechende Schengen-Staat einen Aktionsplan vorlegen. Er muss auch periodisch Bericht erstatten.

Viertens sind besondere Massnahmen vorgesehen, wenn schwerwiegende Mängel festgestellt werden. Das heisst, der entsprechende Schengen-Staat muss seinen Aktionsplan rasch vorlegen, und über die Umsetzung ist ebenfalls periodisch Bericht zu erstatten. Es gibt dann auch Ortsbesichtigungen zur Überwachung der Umsetzung der Aktionspläne; das ist in diesen Fällen besonders wichtig.

Der Bundesrat schlägt Ihnen vor, der Übernahme der vorliegenden Schengen-Weiterentwicklung zuzustimmen. Sie würden damit dem Ständerat folgen, der die Vorlage mit 33 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung gutgeheissen hat.

Die Stärkung des Evaluierungsmechanismus liegt auch im Interesse der Schweiz. Deshalb bin ich jetzt von den Argumenten der Minderheit – das muss ich Ihnen ganz ehrlich sagen – ziemlich überrascht. Das ist eine Vorlage für eine bessere Kontrolle der Aussengrenzen. Das ist eine Vorlage für die innere Sicherheit, auch für die innere Sicherheit in der Schweiz. Das ist eine Vorlage für eine klare Verpflichtung an den Aussengrenzen. Das heisst, der Druck auf Staaten, die bei der Aussengrenzkontrolle eben Mängel aufweisen, steigt mit dieser Vorlage. Das ist, gemeinsam mit der nachfolgenden Vorlage, die heute noch behandelt wird, auch für jeden Staat eine Vorlage für autonome Massnahmen. Das heisst, sie beschränkt nicht unsere Autonomie, sondern stärkt die Zusammenarbeit.

Wenn Sie also für bessere Kontrollen sind – was ich beim vorhergehenden Geschäft gehört habe –, wenn Sie für eine bessere Sicherheit sind, wenn Sie für die Autonomie eintreten, dann müssen Sie dieser Vorlage zustimmen: Alles andere ist schlicht nicht nachvollziehbar.

Es gibt den Vorwurf, dass die Schweiz bei dieser Vorlage mitgearbeitet, aber nicht mitentschieden habe. Diesen Vorwurf müssen Sie vielleicht unserer Bevölkerung machen. Die Bevölkerung hat entschieden, dass wir nicht mitentscheiden, weil wir nicht Mitglied sind; das ist ein Entscheid unserer Bevölkerung.

Ich bitte Sie, dieser Vorlage für Sicherheit, Autonomie und bessere Kontrollen zuzustimmen.

Müller Walter (RL, SG), für die Kommission: Ich möchte einfach nochmals etwas klarstellen, denn ich habe festgestellt, dass im Rahmen der Diskussion ein wenig Verwirrung und Unklarheit entstanden sind. Vielleicht hat das auch etwas mit dem ersten Sessionstag zu tun.

Hier geht es um eine Verbesserung des Systems, um die Evaluierung, um die Überwachung. Man will eigentlich die Mit-Schengen-Staaten besser kontrollieren, man will Vertrauen schaffen, und das wiederum ist dann die Voraussetzung für das nachfolgende Geschäft, mit dem man eben unter bestimmten Bedingungen die Binnengrenzkontrollen wieder einführen kann; das kommt dann im nächsten Geschäft. Hier schaffen wir eine der wesentlichen Voraussetzungen dafür, dass wir, wenn die Kontrollen ungenügend sind, die Grenzkontrollen wieder einführen können; das kommt dann im nächsten Geschäft.

Besten Dank, wenn Sie der Vorlage zustimmen.

Fridez Pierre-Alain (S, JU), pour la commission: Effectivement, un petit mot, juste pour clarifier. Je crois que le mot "Schengen" ne trouvera jamais grâce aux yeux de Monsieur Golay qui a un peu anticipé les choses dans le débat en parlant de deux sujets en même temps. Maintenant, on ne parle que des mécanismes de contrôle du système et non d'une augmentation des mesures de contrôle à l'intérieur des frontières – cela sera l'objet du débat suivant. Il faut que les choses soient claires: nous traitons l'objet 14.031.

Je prends note du regret de Monsieur Golay de ne pas avoir la possibilité d'imaginer que la Suisse puisse voter dans ce genre de débats. Je note ainsi que, potentiellement, Monsieur Golay regrette le fait que la Suisse ne soit pas membre de l'Union européenne.

Präsident (Lustenberger Ruedi, Präsident): Wir stimmen über den Nichteintretensantrag der Minderheit Golay ab.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 14.031/10620)

Für Eintreten ... 122 Stimmen

Dagegen ... 53 Stimmen

(15 Enthaltungen)



Bundesbeschluss über die Genehmigung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)

Arrêté fédéral portant approbation de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise du règlement (UE) no 1053/2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen (Développement de l'acquis de Schengen)

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 14.031/10619)

Für Annahme des Entwurfes ... 125 Stimmen

Dagegen ... 55 Stimmen

(13 Enthaltungen)

AB 2014 N 1328 / BO 2014 N 1328

Präsident (Lustenberger Ruedi, Präsident): Das Geschäft ist bereit für die Schlussabstimmung.