



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Justiz BJ

Direktionsbereich Öffentliches Recht

Fachbereich Europarecht und Koordination Schengen/Dublin

Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 über die Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands

Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands

Ergebnisbericht zur Vernehmlassung vom 9. April 2014

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Überblick	3
3	Allgemeine Beurteilung des Entwurfs	4
4	Bemerkungen zu einzelnen Aspekten des Entwurfs	4
4.1	Rollenverteilung Schengen-Staaten - Europ. Kommission	4
4.2	Bemerkungen hinsichtlich verfahrenstechnischer Aspekte	5
4.3	Bemerkungen hinsichtlich Empfehlungen und Folgemassnahmen.....	6

1 Einleitung

Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens bildete der Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 über die Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands (nachfolgend "Sch-Eval-Verordnung", ABl. 2013 L 295, S. 27 ff). Die Sch-Eval-Verordnung wurde der Schweiz am 16. Oktober 2013 als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands im Sinne von Art. 2 Absatz 1 des Abkommens über die Assoziierung der Schweiz bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (Schengen-Assoziierungsabkommen, SAA, SR 0.362.31) notifiziert. Der Bundesrat beschloss am 6. November 2013, die Verordnung unter Vorbehalt der Erfüllung der verfassungsmässigen Voraussetzungen zu akzeptieren und notifizierte dem Rat der EU seinen Beschluss am darauffolgenden Tag.

Die Schweiz verfügt gestützt auf Artikel 7 Absatz 2 SAA für die Übernahme und Umsetzung der Weiterentwicklung eine Frist von höchstens zwei Jahren, die ab der Notifizierung durch die EU zu laufen beginnt. Innerhalb dieser Frist muss auch eine allfällige Referendumsabstimmung stattfinden. Folglich läuft die zweijährige Frist zur Übernahme am 16. Oktober 2015 ab.

Der Bundesrat hatte am 20. November 2013 das EJPD beauftragt, bei den Kantonen, den politischen Parteien, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft und den interessierten Kreisen zur Übernahme der Sch-Eval-Verordnung ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Es dauerte bis zum 20. Februar 2014.

2 Überblick

Die Vernehmlassung hat zu relativ wenigen vorwiegend allgemeinen Stellungnahmen Anlass gegeben. Insgesamt sind 22 Vernehmlassungsantworten eingegangen. Es haben sich geäußert 16 Kantone, die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen- und direktoren (KKJPD), zwei Parteien und 3 Verbände. Von Einzelpersonen sind keine Vernehmlassungsantworten eingegangen.

Bis auf eine (SVP) sind sämtliche Vernehmlassungsteilnehmerinnen mit der Vorlage einverstanden, insbesondere sämtliche 16 Kantone (AR, BL, FR, GE, GL, JU, NE, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH), die KKJPD, die SP und drei Verbände (Fédération des Entreprises Romandes [FER], Schweizerischer Gewerkschaftsbund [SGB], Centre Patronal [CP]). 11 Institutionen, darunter 8 Kantone haben explizit auf eine Vernehmlassung verzichtet, aus Kapazitätsgründen (Schweizerischer Städteverband, Kaufmännischer Verband), wegen Nichtbetroffenheit (AI, NW, Schweizerischer Arbeitgeberverband), mangels Bemerkungen (OW, SH), da sich eher technische Fragen stellen (SZ) oder ohne Angabe von Gründen (BS, GR, LU).

3 Allgemeine Beurteilung des Entwurfs

Entsprechend der allgemeinen Zustimmung zum Entwurf wird die Übernahme der Sch-Eval-Verordnung auch überwiegend positiv beurteilt. Begrüsst wird insbesondere, dass die neue Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands das gegenseitige Vertrauen (AR, GE, NE, SO, VD, ZG, FER) und die Qualität der Zusammenarbeit zwischen den Schengen-Staaten fördert, indem Mängel der Zusammenarbeit effizienter beseitigt werden (AR, BL, GL, SO, VD, VS, ZG, FER). Dies wird als unabdingbar beurteilt in einem einheitlichen Raum ohne Binnengrenzen (GE, NE, FER) und um die Glaubwürdigkeit des Schengen-Besitzstands zu gewährleisten (GE).

Zustimmend zur Kenntnis genommen wird im Übrigen, dass die Übernahme der Sch-Eval-Verordnung nur sehr geringe finanzielle Konsequenzen für Bund und Kantone haben wird (FR, GE, VS).

Die SP stimmt der Vorlage "mit Überzeugung" zu. Sie stellt die Übernahme der SCH-Eval-Verordnung in den Kontext eines legalen Einwanderungssystems für Europa und der Flüchtlingssituation im Mittelmeer, insbesondere der Tragödie vor Lampedusa im Oktober 2013. Der neue Evaluierungsmechanismus müsse dazu beitragen, dass die Schengen-Massnahmen tatsächlich wirksam von allen Schengen-Staaten im Dienste der Flüchtlinge eingesetzt würden. Es gehe darum, Menschenleben im Mittelmeer zu retten, wofür neben EUROSUR auch ein auf Lebensrettung ausgerichteter Auftrag an Frontex erforderlich sei. Zudem sollten faire Asylverfahren garantiert werden. Die Implementierung der neuen Bestimmungen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sei dafür eine sinnvolle kurzfristige Massnahme. Es müsse jedoch auch eine ausreichende Unterstützung der Mittelmeeranrainerstaaten gewährleistet werden. Dies in finanzieller Hinsicht aber auch durch eine gerechte Verteilung der Flüchtlinge zwischen den Schengen-Staaten.

Die SVP lehnt die Übernahme der Sch-Eval-Verordnung als fremden Erlass "mit Vehemenz" ab, da das Schengen-Assoziierungsabkommen mehr und mehr zu einem Selbstläufer werde und da diese Übernahme in die Unterwürfigkeit führe. Mit solchen Massnahmen steige der Druck, Schengen-Recht ohne Gegenwehr übernehmen zu müssen, dynamisch an. Es werden schleichend die nationale Souveränität aller beteiligter Länder unterlaufen und bürgerferne EU-Institutionen gestärkt. Das gegenseitige Vertrauen werde nur vordergründig gefördert, denn Vertrauen entstehe nicht durch Regulierung und Administration sondern durch verantwortungsvolles Handeln der Vertragspartner nach Treu und Glauben. Es sei deshalb der Weg Dänemarks zu wählen, welches sich an solchen Verordnungen nicht beteilige.

Das Centre Patronal schliesslich bringt sein Unverständnis darüber zum Ausdruck, dass angesichts der engen Verknüpfung zwischen der Übernahme der Sch-Eval-Verordnung und dem Geschäft zur Übernahme der Änderung der Bestimmungen des Schengener Grenzkodex zur Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen (Übernahme der Verordnung [EU] Nr. 1051/2013) die beiden Vorlagen nicht von demselben Bundesamt betreut werden.

4 Bemerkungen zu einzelnen Aspekten des Entwurfs

4.1 Rollenverteilung Schengen-Staaten - Europ. Kommission

Eine grosse Anzahl von Vernehmlassungsteilnehmern äusserte sich zur Rollenverteilung zwischen der Europäischen Kommission und den Schengen-Staaten, welche die Sch-Eval-

Verordnung vorsieht. Sie vertreten insbesondere die Ansicht, dass – wie es die Sch-Eval-Verordnung vorsieht – die Hauptverantwortung für die Evaluierungen bei den Schengen-Staaten selbst verbleiben müsse (AR, VD, ZG, ZH). Insbesondere sei es wichtig, dass der neue Mechanismus die grundlegenden Eigenschaften einer Evaluierung unter gleichgestellten Partnern bewahre (AG, VD) und dass die konkreten Empfehlungen der Massnahmen zur Beseitigung der während der Evaluierungen festgestellten Mängel in die alleinige Zuständigkeit der Schengen-Staaten falle (SO). Dass dies auch der Schweizer Position während den Verhandlungen im Gemischten Ausschuss entsprach, wird begrüsst (AG, FR, SO, VD, VS). Allerdings wird z.T. auch die Stärkung der Rolle der Kommission begrüsst, da dadurch die Evaluierungen an Effizienz gewöhnen (AR).

Einzig die SVP kritisiert die in der Sch-Eval-Verordnung vorgesehene Übertragung zusätzlicher Kompetenzen an die Europäische Kommission, da dadurch die Schweizer Migrations- und Sicherheitspolitik in ungeahnter Masse durch supranationale Expertokraten kontrolliert und sanktioniert würde, womit wesentliche Teile der Schweizer Souveränität tangiert würden. Zudem würde die Weiterentwicklung die Schweizer Bürokratie beflügeln, indem Evaluierungsprogramme eingeführt, Fragebögen ausgefüllt und Sachverständige zur Verfügung gestellt werden müssten.

4.2 Bemerkungen hinsichtlich verfahrenstechnischer Aspekte

Der Kanton Zürich sieht zwar keine grundsätzlichen Probleme bei der operativen Umsetzung der Sch-Eval-Verordnung. Gegenüber dem Bund fordert der Kanton jedoch, dass die Kantone rasch möglichst über die Evaluierungen informiert werden. Er wird in dieser Forderung vom Kanton Genf unterstützt. Der Kanton Zürich erwartet zudem, dass der Bund alles unternehmen wird, um den administrativen Aufwand in angemessenem Rahmen zu halten. Er weist dabei auf die besondere Betroffenheit des Flughafens Zürich als wichtige Aussengrenze des Schengen-Raums hin.

Zu Bemerkungen Anlass geben auch die in der Sch-Eval-Verordnung vorgesehenen Fristen. Der Kanton Genf weist auf die extrem kurzen Fristen insbesondere in den Artikeln 9 Absatz 2, 10 Absätze 2 und 3, 11 Absatz 2, 14 Absatz 4 und 16 Absatz 1 der Sch-Eval-Verordnung hin. Er wird dabei vom Kanton Glarus unterstützt, der in diesem Zusammenhang auf die Herausforderung des Einbezugs der Kantone hinweist. Der Kanton Zürich fordert den Bund auf, insbesondere den Flughafen Zürich von kurzfristig vorgesehenen Besichtigungen unmittelbar in Kenntnis zu setzen und zeitnah die Abstimmung sicherzustellen.

Das Centre Patronal ortet die Hauptschwierigkeit bei der Suche und der Ausbildung einer hinreichenden Anzahl kompetenter Sachverständiger. Es müsse eine relativ grosse Anzahl Sachverständiger ausgebildet werden. Neben den fachlichen Kompetenzen müssten diese nämlich auch über hinreichende sprachliche Kompetenzen verfügen. Auch stellt es hinsichtlich der in der Sch-Eval-Verordnung vorgesehenen Verfahren eine gewisse administrative Belastung und wichtige Verpflichtungen fest (insbesondere durch die Pflicht zur Beantwortung der Fragebögen und zur Duldung von Ortsbesichtigungen). Immerhin dürften sich diese Pflichten aufgrund der Tatsache, dass die Schweiz unter den Musterschülern figurieren dürfte, nicht übermässig benachteiligend auswirken. Es sei vielmehr offensichtlich, dass vornehmlich die Schengen-Staaten mit Landaussengrenzen von der Sch-Eval-Verordnung betroffen seien.

4.3 *Bemerkungen hinsichtlich Empfehlungen und Folgemassnahmen*

Der Kanton Neuenburg verleiht der Hoffnung Ausdruck, dass der neue Evaluierungsmechanismus einerseits eine vertiefte Evaluierung der Bedrohungen und der Bedürfnisse und andererseits ein rasches und effizientes Handeln betreffend festgestellter Mängel bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands an den Aussen- und Binnengrenzen erlauben wird.

Das Centre Patronal stellt zwar fest, dass konkrete Entscheidungen nur mit der Zustimmung der Schengen-Staaten getroffen werden könnten. Dennoch seien die evaluierten Schengen-Staaten verpflichtet, Aktionspläne zu während den Evaluierungen festgestellten Mängeln zu präsentieren. Daran ändere die Tatsache, dass die vom Rat angenommenen Empfehlungen keinen verpflichtenden Charakter haben, nichts. Das könne nicht zu vernachlässigende Konsequenzen für den evaluierten Staat haben.

Die SVP schliesslich hat grundsätzliche Einwände gegen die Folge- und Abhilfemassnahmen, welche für nicht konforme Länder empfohlen werden können. Dies bedeute eine Unterwerfung durch Fristen und administrative Gängelung durch das Verlangen von Berichten und Aktionsplänen.

Der Kanton Genf schliesslich äussert sich insbesondere zu allfälligen zukünftigen Empfehlungen die Schweiz betreffend. Sollten in Zukunft grössere Arbeiten auf den Flughafen Genf zukommen, so gibt dieser Kanton der Hoffnung Ausdruck, dass rasch auf Gelder des Fonds für die Innere Sicherheit zurückgegriffen werden könne. Aus Kostengründen wäre es bei der Umsetzung allfälliger Empfehlungen auch nützlich, Synergien zum Aktionsplan integrierte Grenzverwaltung zu suchen. Der Kanton Genf fragt sich im Übrigen über die vom Bund vorgesehenen Massnahmen für den Fall, dass nach einer Evaluierung der Schweiz eine Verstärkung der Ressourcen des Grenzwachtkorps verlangt würde. Er erinnert in diesem Zusammenhang an seine 103 Kilometer lange Grenze mit Frankreich und bringt seine Besorgnis gegenüber der Zunahme der grenzüberschreitenden Kriminalität in den letzten Jahren zum Ausdruck.