



20.025

Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands. Schengener Informationssystem (SIS)

Développement de l'acquis de Schengen. Système d'information Schengen (SIS)

Différences – Divergences

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.09.20 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 03.12.20 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.12.20 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.12.20 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 18.12.20 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

2. Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Rechtsgrundlagen über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands)

2. Arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise des bases légales concernant l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) (Développements de l'acquis de Schengen)

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
(= Eintreten)

Antrag der Minderheit

(Fivaz Fabien, Porchet, Schlatter)
Festhalten
(= Nichteintreten)

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats
(= Entrer en matière)

Proposition de la minorité

(Fivaz Fabien, Porchet, Schlatter)
Maintenir
(= Ne pas entrer en matière)

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): In der vergangenen Herbstsession hat unser Rat die Vorlage 2 mit 79 zu 74 Stimmen bei 38 Enthaltungen in der Gesamtabstimmung abgelehnt, was gemäss Artikel 74 Absatz 5 des Parlamentsgesetzes einem Nichteintreten gleichkommt. Somit führen wir heute noch einmal eine Eintretensdebatte.

AB 2020 N 2309 / BO 2020 N 2309





Rechsteiner Thomas (M-CEB, AI), für die Kommission: Ich spreche für die Kommission und werde sowohl zum Geschäft als auch zum Minderheitsantrag sprechen. Beim Geschäft unterscheide ich zwischen dem Teil, der bleibt, und dem Teil, der ändert.

Was bleibt, ist einerseits, dass die Sicherheit der Schweiz weiterhin gewahrt werden soll, dass die Kontrollen der Aussengrenzen des Schengen-Raums verbessert werden; die Zusammenarbeit der nationalen Sicherheits- und Migrationsbehörden soll ebenfalls verbessert werden. Wie wir bereits ausgeführt haben, ist das SIS unverzichtbar für die Schweiz, es erleichtert die Arbeit der Polizei- und Grenzkontrollbehörden. Auch die Fahndung nach Personen, die verdächtigt werden, an terroristischen Aktivitäten beteiligt zu sein, wird verbessert. Es ist nicht lange her, dass wieder Terrorangriffe – auch in der Schweiz – verübt wurden. Das muss nicht sein. Ein Blick nach Lugano macht betroffen und fordert die Kommission wie auch das Parlament auf, zu handeln. Was ändert? Der Bundesbeschluss 1 wurde bereits behandelt, er ist bereit für die Schlussabstimmung. Der Bundesbeschluss 2 zum SIS wurde, wie es der Präsident gesagt hat, abgelehnt. Die Kommission hat die Beratung wieder aufgenommen. Sie hat den Nichteintretensantrag behandelt und ihn mit 19 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt. Dieser Nichteintretensantrag war dadurch motiviert, dass die Asylgesetzgebung verschlechtert wurde und deshalb das Geschäft nicht behandelt werden sollte. Die Kommission hat weiter die zwei wesentlichen Punkte diskutiert, die auch von der Schwesterkommission und vom Ständerat beraten wurden. Es geht erstens um die Bedenken zum Datenschutz und zweitens um den Vollzug der Landesverweisung im Zusammenhang mit der EU-Rückführungsrichtlinie. Beide Punkte wurden im Ständerat angenommen und liegen jetzt auch zum Entscheid vor.

Zum Datenschutz: Die Bedenken, dass der Datenschutz nicht gewahrt werde, wurden aufgenommen. Deshalb wird jetzt die Aufsicht über die Datenbearbeitung im Zusammenhang mit Schengen zusammengefasst, und das in drei Punkten: Erstens sollen Bund und Kantone innerstaatlich die Zusammenarbeit im Zusammenhang mit dem Datenschutz verstärken. Zweitens soll der Edöb interstaatlich mit dem Europäischen Datenschutzbeauftragten zusammenarbeiten. Drittens – das ist wichtig – soll der Edöb auch die personenbezogenen Daten beaufsichtigen.

Die Kommission kann diese Ergänzungen begrüßen und empfiehlt Ihnen, diese unverändert anzunehmen. Zum zweiten Punkt, dem Vollzug der Landesverweisung: Das oberste Ziel der Rückführungsrichtlinie ist, dass eine in einem Staat ausgesprochene Landesverweisung für einen Drittstaatsangehörigen im ganzen Schengen-Raum gilt. Bei dieser Vorlage geht es jetzt darum – und das ist nun gewährleistet –, dass die Rückkehrentscheide als rechtskräftige Landesverweisungen im SIS ausgeschrieben werden, was eben der Verbesserung der öffentlichen Sicherheit in der Schweiz dient. Wenn Rückkehrentscheide nicht im SIS ausgeschrieben werden könnten, hätten straffällige Personen, die des Landes verwiesen werden, die Möglichkeit, im Schengen-Raum unterzutauchen. Das will man nicht. Obwohl die Rückführungsrichtlinie nicht ins materielle Recht eingreift, beeinträchtigt sie auch die Anordnung von Landesverweisungen nicht. Mit der neuen Formulierung, wonach die Rückführungsrichtlinie keine Anwendung auf den Vollzug der Landesverweisung findet, ist gesichert, dass es nun auch im Gesetz steht. Die Kommission hat auch diese Ergänzung einstimmig angenommen. Die Kommission beantragt Ihnen Eintreten, sie hat das Geschäft in der Gesamtabstimmung mit 20 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen und empfiehlt Ihnen, das Entsprechende zu tun. Damit leisten Sie einen wichtigen Beitrag für die Sicherheit der Schweiz und leisten auch einen Beitrag, dass das SIS ratifiziert wird. Wir können diesmal sagen: nach intensiven Diskussionen.

Schlatter Marionna (G, ZH): Besten Dank, Herr Rechsteiner. Als Kommissionssprecher können Sie mir die folgende Frage sicher beantworten: Sind die Änderungen im Ausländerrecht für die Übernahme der SIS-Erweiterungen zwingend nötig, und wurde diese Frage in der Kommission geklärt?

Rechsteiner Thomas (M-CEB, AI), für die Kommission: Wie bereits bei der ersten Diskussion in diesem Saal mitgeteilt wurde, wären sie nicht zwingend notwendig. Die Kommission erachtet es als zielführend, diese Vorlage so zu verabschieden.

Pointet François (GL, VD), pour la commission: Le sujet qui nous occupe a déjà été discuté ici. Il est constitué de deux parties. La première est relative à la modification de la loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile, et la deuxième à l'arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise des bases légales concernant l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS). Si la première partie a été acceptée par notre conseil, et que le Conseil des Etats l'a adoptée, il n'en va pas de même de la deuxième partie. Pour ce qui est de cette dernière, les divergences à éliminer se trouvent dans l'arrêté fédéral qui concerne le développement de l'acquis Schengen. Lors du débat de la session d'automne,



notre conseil est entré en matière, mais il a rejeté l'arrêté au vote sur l'ensemble, ceci pour diverses raisons. Les critiques ont, d'une part, porté sur le fait que la législation européenne devait être adoptée par principe et sans discussion. Il est vrai que la Suisse, en tant qu'Etat membre de Schengen, est obligée d'adopter cette extension du système, sans quoi elle est menacée d'être exclue de l'association Schengen-Dublin. D'autre part, les critiques ont porté sur le fait qu'adopter cet arrêté reviendrait à durcir la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration et la loi sur l'asile. Le problème de la protection des données a également été discuté.

Lors du vote sur l'ensemble, le Conseil national a rejeté le projet 2 par 79 voix contre 74 et 38 abstentions. Le rejet par le Conseil national, qui équivaut à une non-entrée en matière, retarde la mise en oeuvre, qui est prévue pour le 28 décembre 2021. Cette date s'applique à l'ensemble de l'espace Schengen. Cela devient serré et met en danger notre participation à cet espace.

Dans les faits, notre vote de cet automne équivaut à un refus de maintenir notre participation au SIS. Un tel refus serait dramatique pour nos services douaniers et policiers, à qui l'on retirerait une source essentielle d'information.

Fort de ce constat, le Conseil des Etats a proposé des modifications visant à obtenir une majorité par compromis. Ces modifications sont soutenues par le Conseil fédéral, et, vu la situation, la Commission de la politique de sécurité y a adhéré.

Ce compromis apporte des précisions permettant de rassurer ceux qui avaient peur d'une ingérence européenne dans nos décisions judiciaires. De plus, les problèmes de protection des données sont abordés de manière plus explicite.

Nous sommes en présence d'une minorité Fivaz Fabien vous proposant de ne pas entrer en matière, avec l'argument que cet arrêté renforce la loi sur les étrangers. Cette proposition n'a pas trouvé grâce aux yeux de la commission.

Nous vous proposons donc d'entrer en matière, d'accepter le projet tel que décidé par le Conseil des Etats et tel que soutenu par le Conseil fédéral, et bien sûr de confirmer votre soutien lors du vote sur l'ensemble.

Fivaz Fabien (G, NE): Nous reprenons donc le débat sur le développement de l'acquis de Schengen. Depuis le rejet du projet par notre conseil au mois de septembre dernier, rien n'a fondamentalement changé. Le Conseil fédéral a certes invité les délégations à manger, mais, sur le fond, les problèmes restent les mêmes.

Les Suissesses et les Suisses se sont habitués au confort de Schengen lors de leurs déplacements au sein de l'Union européenne, des déplacements en toute liberté pour les loisirs ou le travail, soumis à très peu de contrôles. Les résultats de la votation du 27 septembre dernier sur l'initiative de

AB 2020 N 2310 / BO 2020 N 2310

limitation en sont la preuve. Une grande partie de la population est attachée à la libre circulation des personnes. Pour les Verts, le problème est ailleurs. Ce sont les restrictions grandissantes vis-à-vis des étrangers des Etats tiers, la politique migratoire de plus en plus stricte, justifiée par la peur de la criminalité, et le renforcement d'une Union européenne policière. Pour les migrantes et migrants, Schengen et Dublin sont synonymes d'entrave, de violation des libertés fondamentales, de contrôle. C'est l'expression de la forteresse Europe que les Verts dénoncent de longue date.

D'ailleurs, aux dernières nouvelles, les 27 ont préféré financer un nouveau camp sur l'île de Lesbos plutôt que revoir, sur des bases plus solidaires, la politique d'asile de l'Union européenne. Le Système d'information Schengen (SIS) fait partie intégrante de cette politique. Le règlement SIS Frontières prévoit par exemple le signalement obligatoire d'une interdiction. Le Conseil fédéral indique dans son rapport le but de cette obligation: "Ceci aura pour conséquence [...] un plus grand nombre d'interdiction d'entrée."

Aujourd'hui, 500 000 personnes sont répertoriées dans SIS et ne peuvent, pour diverses raisons, plus être accueillies en Europe. La Suisse suit le mouvement. Le vrai problème, c'est le durcissement de la loi sur les étrangers et l'intégration sous couvert du développement de l'acquis de Schengen. Le Conseil fédéral propose d'interdire l'entrée en Suisse en raison de toute une série de délits. Alors que de nombreuses interdictions revêtaient jusqu'à aujourd'hui la forme potestative, permettant un semblant d'appréciation individuelle par le Secrétariat d'Etat aux migrations, elles deviennent obligatoires.

Ces interdictions violent, à notre avis, le principe de proportionnalité et représentent une forme de double peine. La clause humanitaire de l'article 67 alinéa 5 LEI, souvent invoquée par le Conseil fédéral comme garde-fou, est aujourd'hui peu utilisée. Elle n'est en aucun cas une compensation pour la suppression de la formulation potestative parce qu'elle est beaucoup plus difficile à invoquer.

Il y a quelque chose de malsain dans le raisonnement cyclique invoqué par le Conseil fédéral. Dans ses explications, il estime qu'il n'a pas le choix en vertu des règles européennes. Pourtant, selon la directive



européenne, l'interdiction doit être inscrite dans le SIS après une analyse permettant de déterminer dans quelle mesure la personne représente un danger pour la sécurité publique. Le Conseil fédéral indique ensuite qu'il ne peut pas se soustraire à cette analyse, puisque le principe de proportionnalité inscrit dans la Constitution l'y oblige. Il indique alors que rien ne changera par rapport à la pratique actuelle. Mais alors, pourquoi changer la loi? En fait, tout le monde s'accorde pour dire que c'est un durcissement, comme l'a par exemple concédé le rapporteur Rechsteiner Thomas dans un débat sur la SRF. Il vient d'ailleurs de le répéter, les modifications de la loi sur les étrangers ne sont pas indispensables.

Les Verts ont également critiqué le problème de la protection des données en lien avec la banque de données SIS. Le nombre de personnes autorisées à accéder aux données SIS est problématique. En 2018, on comptait deux millions de personnes autorisées à consulter les informations concernant plus de 75 millions de personnes. On parle de données sensibles, des données biométriques, des photographies permettant l'identification automatique, des empreintes palmaires, des profils ADN. Des documents internes de l'Union européenne montrent par exemple que le Royaume-Uni s'est largement servi dans la base de données du SIS sans en avoir l'autorisation. Il a ensuite utilisé ces données en sachant qu'elles n'étaient plus à jour.

Nous débattons mercredi de l'interopérabilité des systèmes européens SIS avec d'autres. Dans ce cadre, le surveillant européen en charge de la protection des données estime lui-même qu'il y a un grave problème.

Si les propositions décidées par le Conseil des Etats améliorent un peu la situation, ce n'est à notre avis pas suffisant. Nous vous demandons donc de ne pas entrer en matière.

Addor Jean-Luc (V, VS): J'observe d'abord qu'on a eu connu les Verts plus enthousiastes en matière de reprise du droit européen que dans la présente affaire. Du côté du groupe UDC, c'était généralement exactement l'inverse. Parmi nous, la majorité mettait déjà presque le doigt sur le bouton rouge quand elle entendait le mot "Schengen". Mais il se trouve que, dans le groupe UDC, nous sommes aussi pragmatiques et que, contrairement aux Verts, nous sommes soucieux en premier lieu de la sécurité des Suisses. Je pense que notre sécurité a une importance certaine à une époque où l'on constate que les attentats islamistes ce n'est pas seulement pour les autres. Depuis quelque temps, cela se passe aussi chez nous, en Suisse, malheureusement. Au groupe UDC, nous sommes aussi attachés à une politique d'immigration efficace, en particulier dans le domaine des renvois.

Pourquoi, en septembre passé, le groupe UDC avait-il finalement rejeté ce projet? C'était parce que le Parlement n'avait pas voulu obliger le Conseil fédéral à faire application d'une possibilité qui était pourtant explicitement prévue dans la directive européenne sur les renvois. Cela concerne les expulsions judiciaires. Les membres du groupe UDC craignaient que ce soit une forme d'empiètement du droit européen sur la souveraineté de la Suisse en cette matière. Notre objectif était d'empêcher que, par la mise en oeuvre de la directive, on paralyse celle de l'initiative "pour le renvoi des étrangers criminels", qui avait été, faut-il le rappeler, acceptée par le peuple.

Justement, le Conseil des Etats, avec l'appui aujourd'hui du Conseil fédéral, propose une solution qui permet de restaurer sur ce domaine particulier – vous trouvez cela à l'article 124a de la loi sur les étrangers et l'intégration – une forme de primauté du droit interne, puisque la directive européenne ne s'appliquera pas à la décision ni à l'exécution des expulsions judiciaires.

Voilà pourquoi le groupe UDC vous propose d'entrer en matière sur ce projet.

Il considère en outre, sous l'angle de la protection des données – qui est une problématique à laquelle le groupe UDC est toujours sensible –, qu'une bonne solution a été trouvée au Conseil des Etats.

C'est la raison pour laquelle le groupe UDC vous propose d'entrer en matière et de vous rallier à la solution du Conseil des Etats.

Seiler Graf Priska (S, ZH): Unbestritten ist, dass das Schengener Informationssystem (SIS) ein unverzichtbares Instrument für den Informationsaustausch der Schengen-Staaten ist, welches die Sicherheit im ganzen Schengen-Raum gewährleistet. Ohne das SIS wären sowohl die Polizei wie auch die Migrationsbehörden blind. Die SP unterstützt die Teilnahme der Schweiz am Schengen-Raum nach wie vor, vor allem auch den freien Personenverkehr innerhalb Europas: Das ist eine grosse Errungenschaft, die wollen wir nicht verlieren. Wir lehnen daher den Antrag der Grünen auf Nichteintreten ab.

In der Herbstsession hat sich jedoch die SP-Fraktion bei der Weiterentwicklung des SIS geschlossen der Stimme enthalten, was für ziemlich viel Aufruhr gesorgt hat. Ich möchte nochmals in Erinnerung rufen, warum wir uns so verhalten haben, dass die Vorlage wieder in den Ständerat zurückgeschickt wurde.

Die SP will, dass das Schengen-Recht vollständig umgesetzt wird, das heisst:

1. Die Schweiz muss den ganzen Spielraum ausnützen, den man bei der Ausgestaltung des EU-Rechts hat.



2. Die Auslegung des EU-Rechts darf nicht nur repressiv und rein auf polizeiliche Sicherheit hin definiert sein. Alle Elemente im EU-Recht, die den Grundrechtsschutz und namentlich die Menschenrechte und das Asylrecht stärken, müssen auch umgesetzt werden. Es geht nicht nur darum, irreguläre Migration zu verhindern, sondern auch darum, reguläre Migration zu ermöglichen. Dies betone ich natürlich vor allem im Hinblick auf die zukünftige Frontex-Vorlage.

Die SP-Fraktion wollte in dieser SIS-Vorlage dringend notwendige Verbesserungen im Bereich des Datenschutzes – es geht hier schliesslich um die Weitergabe von höchst sensiblen Daten. All unsere dahingehenden Anträge wurden aber

AB 2020 N 2311 / BO 2020 N 2311

abgelehnt. Darum haben wir uns in der Gesamtabstimmung der Stimme enthalten.

In der Zwischenzeit hat der Ständerat aber die Vorlage betreffend Datenschutz verbessert. Darüber sind wir hocherfreut. Dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Edöb) kommt bei der Ausgestaltung und dem Betrieb der IT-Systeme von Schengen und Dublin eine wichtige Überwachungsfunktion zu. Neu sind jetzt in der Version des Ständerates die Aufsichtsfunktion des Edöb und die Zusammenarbeit mit den kantonalen und europäischen Stellen klipp und klar im Gesetz festgeschrieben.

Unter diesen Umständen können wir nun dem Geschäft zustimmen: Unser Kernanliegen für diese Vorlage wurde erfüllt.

Den ebenfalls neu formulierten Passus bezüglich Landesverweisungen halten wir für unnötig. Wenn das aber nun festgeschrieben wird, können wir damit leben, obwohl es nicht viel bringt. Wir werden unsere Forderungen bezüglich Grundrechte und Datenschutz aber auch in Zukunft, bei den nächsten Schengen-Vorlagen, stellen. Wir werden die Vorlagen gegebenenfalls auch ablehnen, falls unsere Forderungen nicht ausreichend erfüllt werden.

Glanzmann-Hunkeler Ida (M-CEB, LU): Wir befinden uns in der zweiten Runde der Behandlung der Vorlage zur Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands.

Das Schengener Informationssystem (SIS) ist das wichtigste Datenaustauschsystem zur Gewährleistung unserer Sicherheit in der Schweiz. Zugriff auf dieses System haben unsere Sicherheitsorgane und unsere Polizeiorgane. Das ist ganz wichtig. Wir konnten dies auch anlässlich eines Truppenbesuches mit einer Subkommission der Sicherheitspolitischen Kommission am Zoll sehen: Drei Personen sind in einem Auto eingetroffen. Die Ausweise wurden kontrolliert. Es war ein international gesuchter Mann mit dabei. Dank dem SIS wurde dies aufgedeckt. Dank dem SIS konnte diese Person festgehalten und am Zoll wirklich festgenommen werden. Wir sind dem Ständerat dankbar, dass er dieses Gesetz angepasst hat, und wir hoffen, dass wir jetzt hier im Rat eine Mehrheit finden. Der Ständerat hat den Datenschutz verstärkt; wir haben es vorhin von meiner Kollegin gehört, die das gefordert hat. Der Ständerat hat aber auch die Regelung betreffend die Eintragung der Daten von Drittstaatsangehörigen, gegen die ein Rückkehrentscheid verfügt wurde, anders formuliert. Wir unterstützen dies, und wir finden, dass wir hier eine gute Vorlage haben, die man so auch gut umsetzen kann. Die Leute vor Ort, die mit dem SIS arbeiten, brauchen dieses System. Es wäre für sie ganz schlimm, wenn man nicht mehr mit diesem System arbeiten könnte.

Den Nichteintretensantrag Fivaz Fabien lehnen wir dementsprechend ab. Die Mitte-Fraktion CVP-EVP-BDP ist für Eintreten. Wir werden dieser Vorlage zustimmen, denn sie ist wichtig für unsere Sicherheit, für die Sicherheit der Schweizerbürgerinnen und -bürger und ganz besonders auch für die Arbeit, die unsere Sicherheitsorgane ausführen müssen. Diese brauchen das SIS, damit sie ihre Arbeit richtig machen können.

Ich bin Ihnen dankbar, wenn Sie diese Vorlage unterstützen.

Schlatter Marionna (G, ZH): Diese Vorlage nimmt ja heute den zweiten Anlauf im Nationalrat, nachdem sie in der Herbstsession abgelehnt wurde. Die grüne Fraktion hat die Erweiterung des SIS in der Herbstsession abgelehnt. Gerne wiederhole ich Ihnen heute nochmals unseren wichtigsten Kritikpunkt und begründe, weshalb die Grünen bei ihrer Position bleiben werden.

Wir kritisieren die repressive Politik, die Europa gegenüber Drittstaatsangehörigen, insbesondere auch an den Aussengrenzen, betreibt. Wir wollen nicht mit Abschottung, Kriminalisierung und Ausgrenzung auf Menschen reagieren, welche von Krieg, Umweltzerstörung und Armut zur Flucht gezwungen wurden. Die Schengen/Dublin-Abkommen und die Datensysteme entwickeln sich immer mehr zu Instrumenten dieser unmenschlichen Politik. Natürlich, die Schweiz profitiert vom bilateralen Weg, und die Schengen/Dublin-Abkommen bringen die Verpflichtung mit sich, Erweiterungen nachzuvollziehen. Somit befinden wir uns in einem Dilemma, wenn wir inhaltlich die Erweiterung des Schengen-Besitzstandes kritisieren wollen, sie aber gleichzeitig inhalt-



lich nicht verändern können.

Unser Spielraum als Schweiz liegt in der Umsetzung. An diese Umsetzung stellen die Grünen die Bedingung, dass sie verhältnismässig ist. Wir stellen die Bedingung, dass nur umgesetzt wird, was zwingend nötig ist, und dass wir nicht in vorseilendem Gehorsam unsere sonst auch schon repressive Ausländerpolitik verschärfen. Genau hier liegt das Problem dieser Vorlage. Die Verschärfungen im Ausländerrecht sind nicht nötig, um die Erweiterungen des Schengen-Besitzstands zu übernehmen. Sie erfüllen aber für den Bundesrat ihren Zweck, nämlich die europakritischen, ausländerfeindlichen Stimmen im Parlament zu gewinnen. Liebe Kolleginnen und Kollegen der SP, das sollte euch wirklich stutzig machen: eine Schengen-Vorlage, der sogar die SVP-Vertreter zustimmen.

Auch wenn Bundesrätin Keller-Sutter schon im Herbst betont hat, es handle sich bei den Änderungen im Ausländerrecht nicht um Verschärfungen, sondern um die Überführung der heutigen Praxis ins Recht: Niemand kann belegen, wie die heutige Praxis ist, auch die Expertinnen und Experten der Schweizerischen Flüchtlingshilfe nicht, bei denen wir explizit nachgefragt haben. Es handelt sich um die Überführung einer Kann- in eine Muss-Bestimmung bei der Verfügung von Einreiseverboten und um die Ausweitung auf weitere Tatbestände. Neu soll beispielsweise mit einem Einreiseverbot belegt werden müssen, wer illegal einreist oder eine Einreise versucht. Die vorgesehene Änderung verletzt Artikel 31 der Genfer Flüchtlingskonvention, die die Vertragsstaaten verpflichtet, keine Strafmassnahmen gegen Flüchtlinge wegen illegaler Einreise zu ergreifen. Die SIS-Verordnungen fordern lediglich, dass man diese Fälle im System einträgt, nicht, dass man sie strafrechtlich verfolgt. So steht es jedoch schwarz auf weiss im Ausländerrecht. Das ist nichts anderes als eine Verschärfung, und zwar eine Verschärfung, die im Widerspruch zur Genfer Flüchtlingskonvention steht.

Nun kann man natürlich sagen, es stehe dem Parlament jederzeit frei, das Ausländerrecht zu verschärfen. Natürlich ist das so. Aber Verschärfungen in Vorlagen zu verstecken, zu deren Annahme wir quasi gezwungen sind, weil wir das Schengen/Dublin-Abkommen nicht gefährden wollen – dagegen müssen wir uns wehren!

Die Grünen sehen daher wie schon in der Herbstsession keinen Grund, heute der Vorlage zuzustimmen. Bei den für uns wesentlichen Kritikpunkten gab es kein Entgegenkommen. Ich erinnere gerne daran: Die Flüchtlingsorganisationen haben ihre Kritik ausführlich eingebracht und wurden in keinem einzigen Punkt berücksichtigt.

Wir begrüssen die Verbesserungen im Bereich des Datenschutzes, wie sie der Ständerat eingebracht hat. Sie reichen uns aber nicht, um der Vorlage zuzustimmen. Die grüne Fraktion lehnt die Vorlage deshalb weiterhin ab.

Fiala Doris (RL, ZH): Auch beim Geschäft 20.025 gilt für die FDP-Liberale Fraktion: Sicherheit ist erste Staatsaufgabe. In diesem Sinne unterstützen wir auch heute die Vorlage "Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands. Schengener Informationssystem (SIS)" mit ihren Bestimmungen zum Betrieb und zur Nutzung des SIS.

Wir unterstützen die Vorlage gemäss Beschluss des Ständerates. Nach einigen Korrekturen hat dieser einstimmig, bei einer Enthaltung, für die Annahme der Vorlage gestimmt. Wir sind überzeugt, dass die SIS-Weiterentwicklung für mehr Sicherheit sorgen wird und zu mehr Sicherheit führt, und zwar nicht nur in Europa, sondern auch in der Schweiz. Dass der Nationalrat die Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 79 zu 74 Stimmen bei 38 Enthaltungen zuerst versenkt hatte, im Wissen darum, dass 300 000 bis 350 000 Abfragen allein aus der Schweiz getätigt werden, und dies täglich, spricht Bände. Seit der Einführung des SIS im Jahr 2008 hätten sich die täglichen Treffer nahezu verdoppelt, teilt die KKJPD in ihrem Schreiben vom 12. Oktober 2020 mit. Das SIS ist seit über

AB 2020 N 2312 / BO 2020 N 2312

zehn Jahren zum unverzichtbaren Instrument für Sach- oder Personenfahndungen geworden.

Ich erwähne nochmals die konkreten Vorteile des SIS: Die Kenntnis über die Bewegungen sogenannter terroristischer Gefährder und derer Begleitpersonen hilft im Kampf gegen den Terrorismus, der bekanntlich leider auch in der Schweiz angekommen ist. Fingerabdrücke von unbekanntem Tätern können so im SIS ausgeschrieben werden. Der Vollzug im Migrationsbereich wird verbessert, der Vollzug von Landesverweisen wird gestärkt. Das SIS ist für die Sicherheit in den Bereichen Polizei- und Grenzkontrolle unverzichtbar. Es handelt sich um eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands, und – dies insbesondere an die Adresse der Kolleginnen und Kollegen der Grünen – der Datenschutz ist gewährleistet! Dazu hat sich die Schweiz mit der Schengen-Assoziierung verpflichtet. Die Schweiz will nicht zum Hotspot von grenzüberschreitender Kriminalität oder Sekundärmigration werden.

Ich bitte Sie daher dringend, heute die sehr ungünstige Abstimmung unseres Rates vom Herbst gemäss Be-



schluss des Ständerates zu korrigieren, und danke Ihnen daher bestens für die Zustimmung zu dieser Vorlage.

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Die Berichterstatter verzichten an dieser Stelle auf ein Votum.

Flach Beat (GL, AG): Wir Grünliberalen sind schon das letzte Mal auf die Erweiterung des Schengen-Besitzstands überzeugt eingetreten, und wir werden es auch heute wieder tun. Die Argumente, die Sie von den Grünen das letzte Mal gehört haben und jetzt wieder gehört haben, weshalb man hier nicht eintreten soll, teilen wir nicht.

Zum einen wird nämlich der Hauptkritikpunkt, die Frage, ob Personen, die Sozialhilfe bezogen haben, die Wiedereinreise verwehrt werden soll, hier nicht neu geregelt, sondern schlicht und ergreifend ins Gesetz verschoben. Diese Frage haben wir schon einmal geklärt.

Zum andern verstehe ich nicht, weshalb man von grüner Seite diese Besitzstandswahrungs-Vorlage ablehnen will, obwohl sie etwas enthält, was wir alle zusammen wahrscheinlich wahnsinnig wichtig finden – besonders auch die Grünen –, nämlich die vorsorgliche, verdeckte Ausschreibung von Personen, die entweder besonders schutzbedürftig sind, weil sie Gefahr laufen, einer Zwangsheirat zugeführt zu werden, oder die Opfer von Menschenhandel sind. Die verdeckte Ausschreibung kann aber auch Personen betreffen, die Menschenhandel betreiben. Im neuen SIS ist es möglich, nach diesen Personen gezielt verdeckt zu ermitteln und sie entsprechend zur Fahndung auszuschreiben, damit sie eben entweder gefasst oder dann auch geschützt werden können.

Schengen ist wichtig für uns Schweizer, weil es unsere Freiheit beinhaltet, innerhalb der Europäischen Union frei reisen und geschäften zu können. Wenn irgendwann einmal diese Covid-Situation vorbei ist, dann werden wir es wieder genießen, in die Ferien oder an Konzerte zu fahren, Besuche zu machen, in Europa irgendwo hinzureisen und andere Menschen kennenzulernen. Andere Menschen werden wieder vermehrt zu uns kommen, unsere Berge, unsere Seen, unsere Wälder, unsere Städte genießen können: als Touristen, als Besucher, aber vielleicht auch als Migranten, als Leute, die hierherkommen und ihre Arbeitskraft zur Verfügung stellen. Das ist wichtig für uns, weil das immer auch eine Blutauffrischung für uns bringt, neue Ideen, neue Kraft und neue Innovation. Davon lebt die Schweiz, und darum ist es für die Schweiz so wichtig, dass wir Schengen beibehalten und auch weiterentwickeln können.

Ich bitte Sie namens der Grünliberalen, einzutreten und die Vorlage zu verabschieden.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Zunächst möchte ich mich bei Ihnen dafür bedanken, dass Sie bereit sind, die Differenzvereinbarung der Räte in der jetzigen Wintersession durchzuführen. Der sogenannte Go-live-Termin für das Schengener Informationssystem wird voraussichtlich der 28. Dezember 2021 sein. Wenn die Schweiz diesen Termin für den ganzen Schengen-Raum nicht gefährden will, ist der Zeitplan tatsächlich sehr eng.

Eine Verstärkung der europäischen Zusammenarbeit und der Sicherheit im Schengen-Raum ist weiterhin nötig. Das verdeutlicht beispielsweise der Terroranschlag von Wien: Dort hat sich gezeigt, dass der Attentäter über ein dichtes Netzwerk in Deutschland verfügt, aber auch Kontakte in die Schweiz gepflegt hat. Dieses Netzwerk wird zurzeit von den österreichischen Behörden untersucht.

Auch ist es weiterhin notwendig, den Vollzug der Landesverweisungen und der Rückkehrentscheide zu verbessern sowie die Schwächsten vor Ausbeutung und Menschenhandel zu schützen. Nationalrat Flach hat hier treffend auf die Neuerung der verdeckten Fahndung, d. h. auf die versteckte Ausschreibung im SIS, hingewiesen.

Die Schweiz profitiert aufgrund ihrer geografischen Lage und als Schengen-assoziiertes Land direkt von diesen Massnahmen. Eine der getroffenen Massnahmen ist die Überarbeitung des SIS. Die SIS-Weiterentwicklung bringt punktuelle Verbesserungen sowie neue Ausschreibungs- und angemessene Zugriffsmöglichkeiten für die Schweizer Behörden. Sie verbessert den Vollzug der Landesverweisung und der Rückkehrentscheide.

Erlauben Sie mir noch zwei, drei Sätze zum Nichteintretensantrag: Der Bundesrat empfiehlt Ihnen, auf die Vorlage einzutreten. Sollten Sie heute nicht eintreten – das wurde bereits gesagt –, dann wäre diese Ablehnung der Vorlage 2 endgültig. Wird eine Schengen-Weiterentwicklung nämlich abgelehnt, würde und müsste die Schweiz den Schengen-Verband verlassen.

Herr Fivaz hat über die Nachteile von Schengen gesprochen, die seiner Ansicht nach und nach Ansicht der grünen Fraktion bestehen. Ich möchte aber auf etwas hinweisen: Wenn Sie den Wert der Personenfreizügigkeit und der Reisefreiheit betonen, so ist eben Schengen das Gegenstück dazu. Schengen war von Anfang an als Ausgleichsmassnahme für die Reisefreiheit und Personenfreizügigkeit innerhalb des europäischen Raums gedacht.

Gewisse Punkte, welche im September im Zentrum der Debatte hier im Nationalrat standen, wurden auch im Ständerat letzte Woche wieder aufgenommen. Heute Nachmittag hat Ihre vorberatende Kommission die



Vorlage 2 zum SIS erneut beraten und ihr zugestimmt. So wurden denn neben dem Antrag des Bundesrates im Ständerat auch zwei Änderungsanträge angenommen, mit welchen der Bundesrat einverstanden ist.

Der eine Antrag betrifft die Nichtunterstellung der Rückführungsrichtlinie unter die Landesverweisung. Der Bundesrat kann diesen Antrag unterstützen. Ich möchte aber hier nochmals betonen, dass die vorliegende Weiterentwicklung des SIS keine Auswirkungen auf die Anordnung der Landesverweisung hat: Diese richtet sich weiterhin nach dem Schweizer Recht. Es geht einzig darum, sicherzustellen, dass zukünftig auch die mit der Landesverweisung verbundenen Rückkehrentscheidungen im SIS ausgeschrieben werden können. Auch wenn dieser Antrag angenommen wird, werden die Schweizer Behörden weiterhin Landesverweise im SIS ausschreiben.

Der andere Antrag betrifft den Datenschutz. Es sollen Bestimmungen in die Vorlage aufgenommen werden, welche die Aufsichtsfunktion des Edöb und die Zusammenarbeit mit den kantonalen und europäischen Stellen auf Gesetzesstufe verankern. Der Bundesrat befürwortet diesen Antrag ebenfalls. Der Bundesrat teilt die Auffassung des Ständerates, wonach der Edöb eine sehr wichtige Überwachungsfunktion bei der Ausgestaltung und beim Betrieb der IT-Systeme von Schengen und Dublin hat.

Ich komme zum Schluss: Ich möchte nochmals betonen, dass das SIS eines der zentralsten Instrumente für die Gewährleistung der Sicherheit im Schengen-Raum ist und in diesem Sinne auch für die Schweiz unabdingbar geworden ist. Das SIS erleichtert und ermöglicht die tägliche Arbeit von Polizei-, Grenzkontroll- und Migrationsbehörden. Zudem erinnere ich daran, dass bei jeder Ausschreibung im SIS eine individuelle Bewertung und eine Prüfung der

AB 2020 N 2313 / BO 2020 N 2313

Verhältnismässigkeit stattfinden. Ein Verzicht auf ein Einreiseverbot ist aus humanitären oder anderen wichtigen Gründen ausdrücklich möglich.

Die vorliegende Weiterentwicklung des SIS sowie die Schengen-Zusammenarbeit sind sinnvoll und notwendig und für die Bekämpfung der Schwerstkriminalität und des Terrorismus sowie die Steuerung der Migration unerlässlich. Die Weiterentwicklung stellt einen wichtigen Beitrag zur Gewährleistung eines hohen Sicherheitsniveaus der Schweiz dar.

Ich bitte Sie deshalb, auf die Vorlage 2 einzutreten und dem Ständerat durchgängig zu folgen; der Bundesrat schliesst sich ihm überall an.

Reimann Lukas (V, SG): Sehr geehrte Frau Bundesrätin, wird – und falls ja, wo? – eine Schweizer Kopie vom SIS betrieben, damit die Schweizer Behörden beim Ausfall der Netzverbindung oder beim Ausfall des zentralen SIS weiterhin handlungsfähig bleiben?

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Herr Nationalrat Reimann, ich meine – aber ich kläre das gerne noch ab –, dass wir selber diese Sicherheit gewährleisten können. Ich kläre das aber gerne noch ab und lasse Ihnen eine Antwort zukommen, damit diese sicher korrekt ist.

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Am vergangenen Samstag, dem 5. Dezember 2020, hatte unser Kollege Hans-Ueli Vogt Geburtstag, am Sonntag, dem 6. Dezember 2020, unsere Kollegen Christian Lüscher und Rocco Cattaneo. Herzliche Gratulation! (*Beifall*)

Wir stimmen über den Nichteintretensantrag der Minderheit Fivaz Fabien ab.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 20.025/21864)

Für Eintreten ... 149 Stimmen

Dagegen ... 30 Stimmen

(4 Enthaltungen)

*Detailberatung – Discussion par article***Titel und Ingress, Art. 1–3**

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates



Titre et préambule, art. 1–3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Änderung anderer Erlasse

Modification d'autres actes

Ziff. 1–5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. 1–5

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 20.025/21865)

Für Annahme des Entwurfes ... 148 Stimmen

Dagegen ... 32 Stimmen

(4 Enthaltungen)

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Die Vorlage ist damit bereit für die Schlussabstimmung.