



18.087

**Weiterentwicklung
des Schengen-Besitzstands.
Übernahme der Rechtsgrundlagen
zur Errichtung und Nutzung
des Einreise- und Ausreisystems EES**

**Développement de l'acquis
de Schengen. Reprise
des bases juridiques en vue
de la création et de l'utilisation
du système d'entrée et de sortie EES**

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 19.03.19 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 03.06.19 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 21.06.19 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 21.06.19 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Stöckli Hans (S, BE), für die Kommission: Ich berichte über ein Geschäft, das in der SPK grosse Zustimmung erfahren hat und in der Abstimmung mit nur einer Enthaltung angenommen wurde.

Im Rahmen des Schengen-Assoziierungsabkommens zwischen der Schweiz und der EU hat sich die Schweiz gegenüber der EU grundsätzlich zur Übernahme und zur Umsetzung aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet. Im vorliegenden Fall wurden der Schweiz am 17. Januar 2018 diese Verordnungen der EU zur Notifizierung und Annahme weitergeleitet. Die Schweiz hat dementsprechend zwei Jahre Zeit, bis im Januar 2020, um diese beiden Rechtsakte nach der innerstaatlichen Rechtsordnung genehmigen zu lassen. Die Kontrolle an der Schengen-Aussengrenze soll ab dem Jahr 2021 durch den Einsatz moderner Technologien verstärkt werden. Das hat im Wesentlichen mit zwei Dingen zu tun: erstens mit dem gewachsenen Sicherheitsbedürfnis im Schengen-Raum; dies in Anbetracht des Drucks auf die Aussengrenzen, der grenzüberschreitenden Kriminalität und des Terrorismus. Zweitens ist als weiterer Grund das unglaubliche Volumen der Reisebewegungen zu nennen. Für das Jahr 2025 rechnet man mit rund 850 Millionen Grenzübertritten in den Schengen-Raum; zwischen 250 und 300 Millionen Übertritte werden allein aus den sogenannten Drittstaaten erfolgen.

In dieser Vorlage geht es um die Schengen-Regelung bezüglich der Drittstaatenangehörigen. Zum einen soll ein Ein- und Ausreisensystem (EES) eingeführt werden. Es erfasst die Ein- und Ausreisedaten sowie die Einreiseverweigerungsdaten von allen Drittstaatenangehörigen, die für einen Kurzaufenthalt von höchstens 90 Tagen in den Schengen-Raum einreisen wollten. Dies gilt natürlich unabhängig davon, ob die Betroffenen der Visumpflicht unterliegen oder nicht. Zum andern

AB 2019 S 183 / BO 2019 E 183

soll ein freiwilliges System zur automatisierten Grenzkontrolle eingeführt werden, das der Effizienzsteigerung dient. Schliesslich gibt es noch einen dritten Teil der Vorlage, welcher nichts mit dem Schengen-Anpassungsverfahren zu tun hat, sondern eine innerstaatliche Regelung enthält.

Die Kommission beantragt Ihnen, die Vorlage, so wie sie Ihnen vorliegt, zu genehmigen, weil sie die Zielsetzung dieser Vorlage unterstützt. Es sind drei Ziele:

1. Die Qualität der Grenzübertrittskontrollen soll durch die automatische Berechnung und Überprüfung der zulässigen Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum verbessert werden. Heute muss diese Frist im Stempelverfahren berechnet werden. Mit der künftigen Ordnung wird das durch Computer gemacht werden. Es ist ja heute





für die Behörden sehr schwierig, diese Dauer zu bestimmen.

2. Die "overstayers" sollen herausgepickt werden können; das sind diejenigen Drittstaatenangehörigen, welche sich im Schengen-Raum zu lange aufhalten. Mit diesem System wird das den Polizeibehörden im Inland erheblich erleichtert werden, weil sie dann automatisiert über die Daten zu den Reisebewegungen dieser Personen verfügen. Das ist ein wichtiger Beitrag gegen die irreguläre Migration.

3. Das ist auch ein wichtiger Teil: Mit diesem System werden die innere Sicherheit und die Bekämpfung des Terrorismus verbessert, weil auch die Strafverfolgungsbehörden zu den erfassten Reisebewegungsdaten Zugang haben werden.

Ich habe es gesagt: Es gibt noch eine zusätzliche Norm, welche angepasst werden soll. Es ist nämlich so, dass Artikel 5 in Vorlage 2, wie wir dann in der Detailberatung sehen werden, die Voraussetzung für die Einreise von Drittstaatenangehörigen in die Schweiz in einer Ausnahmeregelung präzisieren soll. Die Kompetenz des Bundesrates, Ausnahmetatbestände zu akzeptieren, wird formell in einem Gesetz geregelt. Diese Aufnahmetatbestände gelten hinsichtlich der Einreise von Drittstaatenangehörigen für einen kurzfristigen Aufenthalt im Schengen-Raum. Ausnahmen werden aus humanitären Gründen, aus Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen möglich sein. Der Schengener Grenzkodex wird entsprechend angepasst werden.

Zusätzlich enthält dieser noch zwei Neuerungen. Die eine werden wir in der Schweiz nicht einführen. Das ist das sogenannte nationale Erleichterungsprogramm für vielreisende Drittstaatenangehörige. Der Bundesrat hat nach dem Vernehmlassungsverfahren in Abwägung von Kosten und Leistung zumindest im jetzigen Zeitpunkt auf die Einführung verzichtet. Hingegen wird das zweite Element, die Automatisierung der Grenzkontrollen, in der Schweiz intensiv vorangetrieben werden, weil eben die Vorteile überwiegen. Es braucht dann – das ist wichtig – keinen physisch anwesenden Grenzbeamten mehr, sondern es gibt ein ähnliches System wie beim automatischen Boarden an den Flughäfen. Da mit dem EES die manuelle Abstempelung von Reisedokumenten nicht mehr nötig ist, wird die Ein- und Ausreise beim Durchlaufen der entsprechenden Apparaturen direkt automatisch erfasst werden.

Dies sind die wichtigsten Neuigkeiten aus diesem Projekt. Die Vernehmlassung hat eine hohe Zustimmung ergeben. Die Kritik fokussierte sich auf den Datenschutz. Der Bundesrat hat im Rahmen der Möglichkeiten auf diese Kritik reagiert.

Dementsprechend beantragt Ihnen die SPK einstimmig bei einer Enthaltung, auf die Vorlage einzutreten und die entsprechenden Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes vorzunehmen.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Ich danke dem Berichterstatter, Herrn Ständerat Stöckli, für seine umfassende Berichterstattung und natürlich auch der Kommission für die positive Aufnahme dieses Geschäftes, das doch sehr wichtig ist.

Die Kontrolle an den Schengen-Aussengrenzen soll ab 2021 durch den Einsatz moderner Technologien verstärkt werden. Es soll ein Ein- und Ausreisensystem, eben das EES, eingeführt werden. Damit sollen die Ein- und Ausreisedaten wie auch die Einreiseverweigerungsdaten aller Drittstaatenangehörigen erfasst werden, wenn sie für einen kurzen Aufenthalt von höchstens 90 Tagen innerhalb von 180 Tagen in den Schengen-Raum einreisen. Zudem soll ein freiwilliges System zur automatisierten Grenzkontrolle eingeführt werden. Schliesslich möchten wir – Herr Stöckli hat darauf hingewiesen – unabhängig von der Übernahme dieser Schengen-Weiterentwicklung eine Anpassung der Regelungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes zu den Einreisevoraussetzungen vorschlagen; das betrifft Artikel 5 Absatz 3.

Eine weitere technische Neuerung im Schengen-Bereich, darauf möchte ich vielleicht noch kurz hinweisen, ist das zukünftige Europäische Reiseinformations- und Genehmigungssystem (Etias). Dieses ist nicht Gegenstand der heute zu beratenden Vorlage. Aber nach diesem System müssen sich ausländische Flugpassagiere, die nicht der Visumpflicht unterstehen, vor der Einreise im Internet anmelden und nähere Angaben zum geplanten Aufenthalt machen. Das ist ein System, das mit dem amerikanischen System vergleichbar ist. Hierzu wurde die Vernehmlassung am 13. Februar 2019 eröffnet.

Die Ziele der Einführung des EES sind die folgenden: Es geht um die Qualität der Grenzübertrittskontrollen. Diese wird durch die automatische Berechnung und Überprüfung der Dauer des zulässigen Aufenthalts im Schengen-Raum verbessert. Bis jetzt wusste man ja nicht, ob jemand ein "overstayer" war, sich also bereits 90 Tage im Schengen-Raum aufgehalten hatte. Jetzt weiss man automatisch, wie lange sich eine Person im Schengen-Raum aufgehalten hat. Damit können Personen, die keine Berechtigung mehr haben, sich im Schengen-Raum aufzuhalten, zuverlässig identifiziert werden. Die innere Sicherheit und die Möglichkeiten zur Bekämpfung des Terrorismus werden verbessert, indem den Strafverfolgungsbehörden Zugriff auf die erfassten Reisebewegungen gewährt wird. Es ist gerade bei sogenannten terroristisch motivierten Reisenden



wichtig, dass man ihre Routen nachvollziehen kann, dass man allenfalls nachvollziehen kann, wo sie sich aufgehalten haben.

Im EES werden die Ein- und Ausreisedaten wie auch die Einreiseverweigerungen erfasst. Es werden Informationen zur Identität, zu den Reisedokumenten sowie biometrische Daten – es geht um vier Fingerabdrücke und das Gesichtsbild bei der ersten Einreise – im EES gespeichert. Die Daten von "overstayers" werden fünf Jahre lang gespeichert. Ich erwähne das, weil dies in der Kommission ein Thema war. Die Daten aller übrigen Drittstaatenangehörigen werden ab der letzten Ausreise aus dem Schengen-Raum drei Jahre lang gespeichert. Selbst bei jemandem, der nicht mehr im Schengen-Raum war, fängt also, sobald er ihn wieder betritt, diese Frist wieder an zu laufen. Das hilft natürlich bei der Identifizierung der Reisebewegungen.

Einen direkten Zugang zu den im EES gespeicherten Daten haben die Grenzkontrollbehörden, die Visumbehörden, dann die Behörden, die überprüfen, ob die Drittstaatenangehörigen die Voraussetzungen für die Einreise oder für den Aufenthalt im Schengen-Raum erfüllen. Für die Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten erhalten gewisse Strafverfolgungsbehörden der Schengen-Staaten auf begründeten Antrag an eine nationale Kontaktstelle auch Einsicht in die im EES gespeicherten Daten. In der Schweiz wird das Fedpol die Funktion der Einsatzzentrale übernehmen.

Der Schengener Grenzkodex wird aufgrund der Einführung des EES angepasst. Zusätzlich enthält diese Revision des Schengener Grenzkodexes folgende wichtige Neuerungen: erstens eine Automatisierung der Grenzkontrollen und zweitens ein nationales Erleichterungsprogramm für vielreisende Drittstaatenangehörige beim Grenzübertritt. Es besteht also neu die Möglichkeit zur automatischen Grenzkontrolle. Diese Möglichkeit besteht nicht nur bei Personen, die vorgängig im EES registriert wurden; sie ist bei allen in den Schengen-Raum Reisenden möglich, unabhängig von der Aufenthaltsdauer und der Nationalität. Voraussetzung dafür ist aber, dass die Personen älter als zwölf Jahre sind und über einen Reisepass verfügen, der mit einem Chip ausgestattet ist.

Die Vorlage des Bundesrates enthält die für die Automatisierung der Grenzkontrolle notwendigen gesetzlichen Grundlagen. Die zuständigen Grenzkontrollbehörden können in

AB 2019 S 184 / BO 2019 E 184

Zusammenarbeit mit den Flughafenbetreibern jedoch selber entscheiden – und das scheint mir wichtig –, ob sie diese Systeme einführen wollen oder nicht. Der Bundesrat – das hat Herr Stöckli gesagt – verzichtet auf die Einführung des nationalen Erleichterungsprogramms für vielreisende Drittstaatenangehörige, weil das Nutzerpotenzial aus Sicht des Bundesrates gering ist, die Prüfung der Anträge viele Ressourcen binden würde, die Wirtschaftlichkeit angesichts der Einführungskosten fragwürdig ist und zahlreiche andere Vorhaben im Schengen-Kontext anstehen, die wir umsetzen müssen. Dabei sollte man sich etwas konzentrieren. Bei Bedarf sollte dieses System, das NFP, nach Einführung des EES eingeführt werden. Es kann für alle Schengen-Staaten wieder geprüft werden.

Herr Stöckli hat es bereits erwähnt: Unabhängig von den erwähnten Schengen-Weiterentwicklungen wird eine zusätzliche Anpassung des Ausländer- und Integrationsgesetzes vorgeschlagen. Sie betrifft die Voraussetzungen für die Einreise in die Schweiz für die Angehörigen von Drittstaaten. Die schon heute bestehende Kompetenz des Bundesrates, insbesondere aus humanitären Gründen Ausnahmen von den allgemeinen Einreisevoraussetzungen vorzusehen, soll im Ausländer- und Integrationsgesetz ausdrücklich geregelt werden. Diese Ausnahmemöglichkeit entspricht auch dem Schengener Grenzkodex.

Nun, ich habe es dargelegt, und der Berichterstatter Ihrer Kommission hat das ebenfalls getan: Das EES verbessert das Aussengrenzenmanagement und vereinfacht den Grenzübertritt für die Reisenden. Das EES hilft bei der Verhinderung und Aufdeckung von irregulärer Migration und unterstützt die Bekämpfung des Terrorismus sowie die Verfolgung von schweren Straftaten. Die zusätzliche Möglichkeit einer Automatisierung der Grenzkontrollen bei allen Reisen kann die Arbeit der Grenzkontrollbehörden deutlich erleichtern, insbesondere auch im Hinblick auf die in den nächsten Jahren zu erwartende Steigerung bei den Passagierbewegungen. Wir sprechen für 2025 von 650 Millionen Bewegungen, davon allein 250 bis 350 Millionen Bewegungen aus Drittstaaten.

Ich möchte Sie bitten, Ihrer Kommission und dem Bundesrat zu folgen und das vorliegende Geschäft gutzuheissen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition



1. Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Rechtsgrundlagen zur Errichtung und Nutzung des Einreise- und Ausreisystems (EES) (Verordnungen [EU] 2017/2226 und 2017/2225) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands)

1. Arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise des bases juridiques en vue de la création et de l'utilisation du système d'entrée et de sortie (EES) (règlements [UE] 2017/2226 et 2017/2225) (Développements de l'acquis de Schengen)

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Stöckli Hans (S, BE), für die Kommission: Ich möchte darauf aufmerksam machen, dass diese Vorlagen natürlich dem fakultativen Referendum unterstehen, sowohl Vorlage 1 als auch Vorlage 2, so, wie sich das gehört, wenn wir Schengen-Anpassungen vornehmen.

Angenommen – Adopté

Änderung eines Erlasses

Modification d'un acte

Einleitung; Art. 7 Abs. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Introduction; art. 7 al. 3

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 103a-103g

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Stöckli Hans (S, BE), für die Kommission: Nur eine kleine Anmerkung wegen der Enumeration: Wir haben die Artikel 103a bis 103g neu gestaltet und entsprechend auch redaktionelle Anpassungen vorgenommen. Die Enumeration ist aber konform mit unserer Gesetzgebungstechnik.

Angenommen – Adopté



Art. 109a Abs. 1; 120d

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 109a al. 1; 120d

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 18.087/2841)

Für Annahme des Entwurfes ... 39 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)

2. Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration

2. Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I, II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I, II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

AB 2019 S 185 / BO 2019 E 185

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 18.087/2842)

Für Annahme des Entwurfes ... 37 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)