



12.057

**Weiterentwicklung
des Schengen-Besitzstands.
Übernahme der Verordnung
zur Errichtung von IT-Grosssystemen**

**Développement de l'acquis de Schengen.
Reprise du règlement portant
création d'une agence
pour des systèmes d'information**

Fortsetzung – Suite

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 10.09.12 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 11.12.12 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.09.16 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 06.12.16 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.12.16 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.12.16 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

2. Bundesbeschluss über die Genehmigung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung EU Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen (Weiterentwicklung des Schengen- und des Dublin/Eurodac-Besitzstands)

2. Arrêté fédéral portant approbation de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise du règlement UE no 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle (Développement de l'acquis de Schengen et de l'acquis Dublin/Eurodac)

Antrag der Mehrheit
Eintreten

Antrag der Minderheit
(Nidegger, Aebi, Chiesa, Estermann, Köppel, Stamm)
Nichteintreten

Proposition de la majorité
Entrer en matière

Proposition de la minorité
(Nidegger, Aebi, Chiesa, Estermann, Köppel, Stamm)
Ne pas entrer en matière

Müller Walter (RL, SG), für die Kommission: Beim vorliegenden Geschäft geht es um die Genehmigung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung EU Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen, was

AB 2016 N 1628 / BO 2016 N 1628

eine Weiterentwicklung des Schengen- und des Dublin/Eurodac-Besitzstands ist.





Vorerst möchte ich kurz auf das Jahr 2012 zurückblenden. Der Bundesrat verabschiedete am 23. Mai 2012 die Botschaft und den Entwurf für einen Bundesbeschluss zur Genehmigung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend eine Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen. Die APK-NR beantragte in der Sommersession 2012 dem Nationalrat, das Geschäft an den Bundesrat zurückzuweisen, weil noch vieles unklar erschien. Von der Kommission wurde insbesondere bemängelt, dass keine Klarheit bestehe über die Kosten, die Mitwirkungsrechte und allenfalls Stimmrechte der Schweiz im Rahmen der IT-Agentur.

Dazu beantragte der Bundesrat in der damaligen Botschaft eine Kompetenzdelegation an ihn zur Aushandlung der Zusatzvereinbarung zur IT-Agentur, heute EU-Lisa. Der Nationalrat war auf Antrag der APK nicht bereit, diesen Blankocheck auszustellen, und beschloss Rückweisung an den Bundesrat. Der Ständerat folgte in der folgenden Herbstsession dem Nationalrat. Obwohl die Verordnung gemäss geltenden Regeln nach Ablauf der Zweijahresfrist spätestens am 8. November 2013 durch die Schweiz hätte genehmigt werden müssen, liess sich die EU viel Zeit mit der Verabschiedung des Verhandlungsmandates und mit den darauffolgenden Verhandlungen. Es gibt also vonseiten der EU bezüglich Einhaltung der Zweijahresfrist keine Probleme – gut zu wissen.

Gestützt auf den mit der Rückweisung verbundenen Auftrag des Parlamentes hat der Bundesrat ein Verhandlungsmandat formuliert, das ein möglichst umfassendes Mitsprache- und Stimmrecht vorsieht und klare Regeln bei der Finanzierung festhält. Was wurde erreicht? Bei den Mitwirkungsrechten ist vorgesehen, dass die Schweiz und die anderen assoziierten Staaten sich vollumfänglich an der Tätigkeit der Agentur beteiligen können und auch Einsitz in den Organen der Agentur haben werden. Des Weiteren soll die Schweiz im Verwaltungsrat der Agentur eine Vertretung mit Stimmrecht haben und Einsitz in den verschiedenen Beratergruppen nehmen. Gemäss Botschaft ist für die Budgetjahre 2012 bis 2020 mit Kosten von insgesamt 26,5 Millionen Franken zu rechnen.

Nachdem die Verhandlungen zur Zusatzvereinbarung abgeschlossen wurden, der Inhalt bekannt ist und durch ein Schreiben der EU-Kommission vom 21. April 2016 bestätigt wurde, beantragt der Bundesrat mit der Zusatzbotschaft, die Weiterentwicklung des Schengen- und Dublin/Eurodac-Besitzstands zu übernehmen. Allerdings hat der vorliegende Entwurf des Bundesrates einen wesentlichen Unterschied zum Bundesbeschlussentwurf von 2012. Der Bundesrat verzichtet auf eine Kompetenzdelegation für den Vertragsabschluss der Zusatzvereinbarung. Obwohl die Verhandlungen abgeschlossen sind und das Ergebnis bestätigt ist, ist noch offen, ob sich der EuGH zur Vereinbarkeit der Zusatzvereinbarung mit den EU-Verträgen äussern wird. Sobald die Vertragskonformität bestätigt ist, wird die formelle Paraphierung möglich, und anschliessend wird die Vereinbarung dem Parlament vorgelegt.

Ich fasse zusammen: Der Bundesrat hat den mit der Rückweisung verbundenen Auftrag erfüllt. Wir kennen jetzt den Inhalt der Zusatzvereinbarung. Er verzichtet auf eine Kompetenzdelegation. Die Zusatzvereinbarung wird dem Parlament separat vorgelegt.

Die Aussenpolitische Kommission ist mit 17 Ja, 6 Nein und 1 Enthaltung auf die Vorlage zur Übernahme der Verordnung EU Nr. 1077/2011 eingetreten und hat ihr in der Gesamtabstimmung mit dem gleichen Stimmenverhältnis zugestimmt. Einstimmig beantragt sie, den Bundesbeschlussentwurf von 2012 gemäss Antrag des Bundesrates abzuschreiben. Die Minderheit hat grundsätzliche Bedenken zum Funktionieren des Schengen/Dublin-Systems, darum will sie nicht eintreten.

Im Namen der Kommission beantrage ich Ihnen, der Mehrheit Ihrer Kommission zu folgen.

Sommaruga Carlo (S, GE), pour la commission: Nous avons à traiter ce matin l'arrêté fédéral portant approbation de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du règlement de l'Union européenne no 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle. Concrètement, il s'agit de la création d'une agence européenne, qui maîtriserait l'ensemble des systèmes d'information, à savoir Eurodac et le système d'information des visas et ISIS; ce serait en quelque sorte une concentration de la gestion de tout le domaine IT.

Cet objet relève typiquement du développement de l'acquis de Schengen. Nous avons déjà eu à le traiter en 2012 à la suite d'un premier message du Conseil fédéral, lorsque celui-ci nous avait soumis la ratification de cet échange de notes, avec l'adoption du règlement à la clé, de même que le transfert d'une compétence au Conseil fédéral pour pouvoir conclure l'arrangement, à savoir l'acte de mise en oeuvre de cette nouvelle agence et de la définition de la participation de la Suisse.

Lors de son premier passage devant notre conseil, comme au Conseil des Etats, aux sessions d'été et d'automne 2012, les deux conseils ont décidé de renvoyer l'objet au Conseil fédéral, pour un nouvel approfondissement. En effet, lorsque le Conseil fédéral nous avait proposé cet objet pour la première fois, un certain nombre



de questions étaient encore ouvertes, notamment celles des modalités institutionnelles de la participation de la Suisse et le coût de sa participation. De plus, le transfert de compétence de ratification de l'arrangement au Conseil fédéral laissait en définitive le Parlement dans le bleu.

Le Conseil fédéral a remis l'ouvrage sur le métier et nous a soumis un message additionnel daté du 6 juillet 2016, qui répond à toutes les questions qui avaient été posées, tant par notre conseil que par le Conseil des Etats, lors des débats en commission ou en séance plénière. Ainsi, en présentant cet objet, le Conseil fédéral nous indique qu'il convient de distinguer deux choses: d'une part, l'adoption du règlement même, c'est-à-dire l'acte qui fixe le cadre juridique de la nouvelle agence, et, d'autre part, l'arrangement qui, lui, vise le fonctionnement et les conditions de participation.

Dès lors, aujourd'hui nous ne traitons que de l'adoption du règlement et non des modalités de mise en oeuvre, qui feront l'objet d'un message et d'une nouvelle décision dans un deuxième temps, lorsque nous devrons nous prononcer sur la teneur finale de l'arrangement.

Pour cette deuxième étape du traitement de cet objet, nous avons des réponses au niveau financier. Le Conseil fédéral nous dit dans son message que le coût sera de 3 à 4 millions de francs par année. Il nous dit aussi qu'un mandat de négociation très clair a été adopté par le Conseil fédéral, en ce qui concerne l'arrangement complémentaire, réglant l'étendue des droits de vote et de participation des représentants suisses au sein des organes de l'agence. En d'autres termes, des garanties suffisantes sont données aujourd'hui pour pouvoir approuver l'échange de notes et la reprise du règlement.

Il convient ici de dire qu'on est pressé, dans la mesure où, depuis 2012, il aurait fallu agir plus vite. Toutefois, il y a eu des discussions au sein du Conseil de l'Union européenne et au sein des autres institutions européennes, qui ont ralenti la procédure. En novembre 2013, nous aurions déjà dû arrêter notre position, dans la mesure où le délai de deux ans pour la ratification d'un développement de l'acquis de Schengen était écoulé. Il est temps de reprendre ce développement. En ce qui concerne l'arrangement, cela pourra prendre plus de temps, dans la mesure où la solution trouvée par l'Union européenne devra au préalable être soumise à la Cour de justice de l'Union européenne, qui devra se prononcer.

Votre commission a donc suivi le Conseil fédéral en acceptant l'approbation de l'échange de notes et en adoptant le nouvel arrêté fédéral, par 17 voix contre 6 et 1 abstention. La minorité considère qu'on est toujours dans le flou et qu'il convient donc de ne pas entrer en matière.

Je vous invite à suivre la majorité de votre commission.

AB 2016 N 1629 / BO 2016 N 1629

Nidegger Yves (V, GE): Nous sommes réunis ce matin pour jeter quelques dizaines, voire quelques centaines de millions de francs probablement – puisque tous les coûts ont été multipliés par dix depuis le début de l'histoire entre Schengen et la Suisse – dans le cercueil d'une idée morte. Personne ne peut croire aujourd'hui ou faire semblant de croire que Schengen est un traité qui vise à améliorer la sécurité. Schengen, depuis le début, est un traité qui n'est utile qu'à une seule chose: servir la libre circulation des personnes en concrétisant l'interdiction des Etats à contrôler leurs propres frontières par une interdiction du contrôle des personnes à leurs frontières. Les résultats, nous les connaissons: la sécurité n'a cessé de décroître et les coûts de se multiplier.

En 2012, les choses pouvaient encore paraître peu claires pour certains d'entre nous, qui ont prié le Conseil fédéral de clarifier ce qui devait l'être. Aujourd'hui, les choses sont parfaitement claires. Il y a eu, premièrement, l'inconstitutionnalité de la libre circulation des personnes dans la Constitution fédérale suisse, depuis le vote du peuple et des cantons sur l'initiative populaire "contre l'immigration de masse", le 9 février 2014. Il y a eu également l'effondrement de la prétendue frontière extérieure de l'espace Schengen/Dublin, à l'arrivée des premiers migrants, qui, au lieu de venir individuellement, sont arrivés en groupes. Puis il y a eu l'état d'urgence instauré par la France, qui a apporté la preuve qui pouvait peut-être encore manquer aux sceptiques de l'ineptie du concept Schengen, lorsque les Français ont réintroduit des contrôles à leurs frontières à la suite des attentats de Paris. On a alors observé une augmentation de la criminalité du côté français, parce que les gens qui venaient d'ordinaire exercer leurs talents de cambrioleurs du côté suisse ne prenaient plus le risque de traverser la frontière gardée par la France. Annecy est ainsi devenue une capitale du deal de la drogue française, parce que les dealers français ne donnaient plus rendez-vous à leurs clients français à Genève, de peur d'être contrôlés au passage de la frontière.

Le rétablissement, même court, des contrôles aux frontières a fait baisser la criminalité en Suisse, grâce aux contrôles français, et exploser la criminalité du côté français, parce qu'on ne traversait plus la frontière.

Il est clair que Schengen repose sur une idée non pas fausse, mais absurde. Il n'est pas faux de dire que



si l'on gardait tous ensemble une frontière extérieure plutôt que de devoir garder cent fois plus de kilomètres de frontières intérieures, le travail serait plus facile. Mais il est faux d'en déduire qu'en se privant du droit d'exécuter des contrôles aux frontières de chaque Etat, on améliore la sécurité. Le système d'information dont il est question aujourd'hui serait une excellente idée s'il permettait aux Etats, en plus d'exercer un contrôle sur leur territoire propre délimité par des frontières qu'ils contrôleraient, de collaborer ensemble pour qu'ils puissent s'en prendre à des criminels qui sont de l'autre côté de la frontière. Mais dans le cadre de Schengen, cet échange d'informations, posé dans un cadre aussi absurde, n'apporte strictement rien.

Il est temps de dire une fois pour toutes qu'il y a une erreur conceptuelle fondamentale dans le traité de Schengen, que celui-ci n'est pas là pour servir la sécurité, ce qui est évident pour tout le monde, et de cesser de se voiler la face dans ce Parlement, en continuant de financer une idée qui était morte avant même sa naissance.

C'est la raison pour laquelle je vous invite à ne pas entrer en matière sur cet objet, et à rejeter les progrès de l'acquis de Schengen et l'arrangement complémentaire, résultat des négociations du Conseil fédéral, parce que le cadre dans lequel ils ont été faits est un cadre qui appartient au passé, au passé d'une idée en échec. Je vous remercie de suivre ma minorité.

Riklin Kathy (C, ZH): Die CVP-Fraktion unterstützt die Teilnahme an der Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen, welche 2011 errichtet wurde. Wir begrüssen es auch, dass wir eine Warteschlange eingelegt haben und das Geschäft 2012 nicht einfach an den Bundesrat delegiert haben. Heute wissen wir mehr über die Zusammenarbeit. Der Anschluss an das wichtige IT-System wurde verbessert, und die Mitsprache konnte besser gestaltet werden.

Die Schweizer Bevölkerung sagte am 5. Juni 2005 mit 54,6 Prozent Ja zu Schengen/Dublin, und auch die CVP war überzeugt, dass wir als Land im Herzen von Europa davon profitieren. Es profitieren alle Bürgerinnen und Bürger vom Schengen-System durch einen erleichterten Grenzübertritt; es profitiert der Schweizer Tourismus; und das System hilft uns, grenzüberschreitend Verbrecher zu verfolgen. Wenn uns die SVP immer wieder die falschen Prognosen aus Botschaften des Bundesrates um die Ohren schlägt, z. B. bezüglich der Kosten des Schengen-Systems oder auch bezüglich der Personenfreizügigkeit, dann können wir dem Bundesrat nur raten, bei numerischen Prognosen mehr Vorsicht walten zu lassen. Aber es ist leider ein Faktum: Bei IT-Systemen lagen auch wir bei Kostenangaben immer wieder daneben. Viele Bundesprojekte kosteten am Ende viel mehr, als man ursprünglich angenommen hatte. Es ist auch an eigene Flops zu erinnern, z. B. an Insieme und an die Zentrale AHV-Ausgleichsstelle, wo eben erst ein IT-Projekt abgebrochen wurde.

Für das, was wir mit der Teilnahme an dieser EU-IT-Agentur erhalten werden, ist der Betrag von 1 bis 2 Millionen Franken vertretbar. Sympathisch ist auch, dass der Sitz der Agentur in Tallinn, also in Estland, liegt. Damit wird ein Land an der Peripherie mit einer wichtigen Agentur ausgestattet.

Wir wollen bei Schengen dabei sein, für den Tourismus und für die Sicherheit. Wir brauchen das Visa-Kontrollsystem und das Schengen-Sicherheitskontrollsystem. Das System hat sich bewährt, Herr Nidegger, auch wenn Sie sagen, es sei am Ende. Das ist völlig falsch und gefährlich. Schon mehrmals wurden Verbrecher, die bereits jenseits der Grenze waren, dank dem Schengen-System viel rascher gefunden.

Wir stimmen zu und hoffen, dass die Kosten nicht weiter steigen. Günstig ist es nicht, und wir müssen noch rückwirkend Beiträge bezahlen. Aber die Teilnahme lohnt sich. Es ist davon auszugehen, dass eine eigene Lösung die Schweiz viel teurer zu stehen käme, ganz zu schweigen von der fehlenden Vernetzung mit unseren Nachbarländern. Wir sind für das Schengen-System und für eine Zusammenarbeit mit den europäischen Staaten und mit Norwegen. Grossbritannien war übrigens nie Schengen-Mitglied, also stellt sich dort das Problem nicht.

Noch etwas zur Rechtsübernahme: Dynamische Rechtsübernahme ist vielleicht das Muster, das wir bei den bilateralen Verträgen haben werden. Bei Schengen/Dublin hat das Schweizervolk dazu Ja gesagt. Hier können wir am Ende Ja sagen zur Weiterentwicklung – oder eben Nein, und dann müssen wir das Schengen-System verlassen. Ich denke, die Vorteile für unser Land sind viel, viel grösser.

Ich bitte Sie daher im Namen der CVP-Fraktion, dieser Vorlage zuzustimmen.

Glarner Andreas (V, AG): Geschätzte Kollegin Riklin, wie Sie wissen, wird Schengen immer, wenn sich die hohen Staats- und Regierungschefs treffen, ausser Kraft gesetzt, und das jeweilige Besuchsland führt Grenzkontrollen ein. Warum ist das so?

Riklin Kathy (C, ZH): Ich weiss nicht, von welchem Fall Sie sprechen. Ich erlebe Schengen als effizientes System, und wir haben viele Vorteile. Ich glaube, die Staatspräsidenten kennt man, und darum darf man sie durch den Zoll lassen, auch wenn sie ihren Pass vielleicht nicht zeigen müssen, wenn das Ihre Frage war.



Sonst weiss ich nicht, was Sie fragen wollten.

Stamm Luzi (V, AG): Ich melde mich im Namen der SVP-Fraktion. Es geht um die IT-Grosssysteme respektive um die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement dieser IT-Grosssysteme.

Es ist eines der ersten Male, dass ich hier im Rat Frau Kollegin Estermann nicht vor mir sehe; sie ist ja diejenige, die die

AB 2016 N 1630 / BO 2016 N 1630

beste Präsenz des ganzen Parlamentes hat. Sie hat mich gebeten, auch ihre Worte vorzutragen, die sie in der Kommission geäussert hat, was ich hiermit tue:

"Die SVP-Delegation hegt gegenüber dem Abkommen eine gewisse Skepsis. Abgesehen von den Kosten betrifft diese vor allem auch die Mitbestimmungsrechte. Selbstverständlich sind die Mitbestimmungsrechte mehr als nichts. Doch sind sie höchstens technischer oder operativer Art und auf den Verwaltungsrat beschränkt ... Es geht mir auch um die Datensicherheit, nicht nur um die Sicherheit der Aussengrenzen ... Dies ist ebenfalls ein Faktor, der uns skeptisch stimmt. Wir wissen auch, dass die Aussengrenze von Schengen – auch wenn das nicht direkt mit dieser Vorlage zusammenhängt – nicht funktioniert. Es ist nicht gut, Geld für ein System zu bewilligen, von dem man weiss, dass es nicht funktioniert ... Das Kosten-Nutzen-Verhältnis zwischen dem Versprochenen und dem Ist-Zustand stimmt für uns nicht." Das ist der eine Teil meiner Argumentation.

Meine Argumentation ist die folgende: Auf den ersten Blick könnte man sagen, eine solche Koordination von IT-Systemen mache Sinn; wenn wir verschiedene inkompatible Systeme haben, sei eine Koordination sinnvoll. Es gibt aber mindestens drei Punkte, die einen skeptisch stimmen müssen:

Der erste sind die Kosten. Die EU übertreibt mit den Kosten noch mehr als die Schweiz. Alle Erfahrungen zeigen: Bei allem, was nach oben delegiert wird, an eine Instanz wie die EU, beträgt der Faktor der Kostenüberschreitung zehn oder hundert. Dem Argument, es sei aus Kostengründen besser, etwas nach oben zu delegieren, traue ich nicht.

Der zweite Grund zur Skepsis liegt darin, dass die EU-Behörden es nicht können. Das war wenigstens bei Frontex so. Ich habe alles miterlebt, als man gesagt hat, die Sicherheit werde erhöht, bei Frontex werde man dann dies und jenes machen, die Schweiz werde sich beteiligen – was sie auch tut. Offenbar kann die EU es trotzdem nicht. Wenn es jetzt so sein sollte, dass wir die IT irgendwo hinaufdelegieren, wo sie überfordert sind oder das gar nicht wirklich umsetzen wollen, wäre das auch eher ein Grund, skeptisch zu sein.

Der dritte Punkt, der mich etwas skeptisch macht, ist, dass man nie weiss, was sie mit den Daten machen. Auch hier hat die Schweiz schmerzlichste Erfahrungen hinter sich – das kann ich auch als Jurist beurteilen -: Man hat Daten an eine auswärtige Stelle gegeben, sei es in die Vereinigten Staaten, sei es nach Deutschland, wohin auch immer, wo sie gnadenlos zweckentfremdet wurden. So gesehen habe ich auch ein bisschen Angst, dass die Daten, wie Yvette Estermann es ausgedrückt hat, dort missbraucht werden könnten.

Ich komme zum Fazit: Es wäre mir wohler, wir hätten das Betriebsmanagement der IT-Grosssysteme selbst in Händen.

So gesehen bitte ich Sie, nicht auf diese Vorlage einzutreten.

Eine letzte Bemerkung: Die polizeiliche Zusammenarbeit wäre eigentlich eh nie ein Problem. Ich frage mich seit Ewigkeiten, wie es, wenn in der Schweiz ein Auto als gestohlen gemeldet wird, möglich ist, dass die Koordination mit dem europäischen Umfeld so miserabel schlecht ist, dass es offenbar niemand merkt, wenn dieses Auto von Deutschland nach Polen oder wohin auch immer gefahren wird. Wenn die Polizeibehörden – Stichwort SIS – zusammenarbeiten wollen, dann gibt es ja nichts Einfacheres; dann könnte man an einem Nachmittag eine Vereinbarung mit der Europäischen Union abschliessen.

de la Reussille Denis (G, NE): Quatre ans se sont écoulés depuis le 23 mai 2012, date à laquelle le message relatif à l'approbation de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne a été renvoyé au Conseil fédéral.

Le Parlement a renvoyé ce projet au Conseil fédéral pour que ce dernier approfondisse les conséquences d'un tel accord à tous les niveaux – politique, judiciaire et financier.

Pour le groupe des Verts, le contenu actuel de l'arrangement paraît globalement équilibré. Il prévoit notamment des droits de participation pour notre pays, évidemment plus restreints que ceux reconnus aux Etats membres de l'Union européenne, mais néanmoins relativement étendus. Ce résultat est le fruit du travail des collaborateurs et négociateurs du département, cela mérite d'être souligné.

Les contributions financières, qui sont relativement conséquentes, mais acceptables à nos yeux, sont fixées sur la base de critères clairs, notamment liés au PIB des nations concernées. C'est néanmoins un montant de



26,5 millions de francs qui est en jeu, mais il est à répartir sur les années 2012 à 2020 – la particularité étant l'effet rétroactif.

Le groupe des Verts considère donc que ce message additionnel est acceptable techniquement et administrativement. Par contre, politiquement, la défense de valeurs qui nous sont très chères, comme la solidarité, l'accueil, l'ouverture aux autres, nous rendent très méfiants vis-à-vis des accords Schengen/Dublin. Dès lors, par principe, certains membres du groupe s'abstiendront sur ce sujet.

Präsidentin (Markwalder Christa, Präsidentin): Die grünliberale Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit auf Eintreten.

Portmann Hans-Peter (RL, ZH): Die FDP/die Liberalen unterstützen die Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen. Die vorliegende Zusatzvereinbarung enthält einen von uns geforderten relevanten Punkt, nämlich dass wir als assoziierter Staat ein Mitwirkungsrecht erhalten mit vollumfänglicher Beteiligung an den Agenturtätigkeiten und mit Einsitznahme in den Agenturorganen. Auch die Kosten von 3 bis 4 Millionen Franken, basierend auf dem BIP-Schengen-Berechnungsschlüssel für die gesamte Dauer der Jahre 2014 bis 2020, erscheinen uns als gerechtfertigt.

Rückblickend kann man nun sagen, dass die Rückweisung des Geschäftes im Jahr 2012 gerechtfertigt war. Das heutige Verhandlungsergebnis kann sich wirklich sehen lassen. Wir haben nun auch die Gewissheit, dass wir bei der Weiterentwicklung des Schengener Rechts mitreden können. Natürlich sehen auch wir, dass Dublin/Schengen in der momentanen Immigrationskrise nicht greift. Das ist nicht wegzudiskutieren. Aber gerade darum müssen wir unter anderem auch mit verbesserten IT-Mitteln dieses System stärken. Es kann ja nicht sein, dass man, wenn man ein System für einen speziellen Bereich hat, das ganze System aufgibt, weil man in der Krise seine Mängel erkennt, anstatt – wie auch ein Unternehmer in seinem Betrieb – eben zu sagen: Ich setze jetzt meine Kraft dort ein, wo ich dieses System verbessern kann.

Niemand konnte mir bis jetzt erklären, was denn für uns die Alternative wäre. Ich habe Kollege Stamm gut zugehört bei den drei Punkten, die er aufgeführt hat. Was geschieht zum Beispiel – nicht nur, aber unter anderem auch – mit diesen Daten? Man verhaftet Verbrecher an der Grenze. Will das die SVP nicht? Wie sollen wir da mitgestalten, wenn wir nicht wissen, was sonst im europäischen Raum diesbezüglich eben an Personendaten bei Grenzübertritten da ist? Was also wäre die Alternative? Es ist doch unbestritten, dass eine funktionierende Dublin- und Schengen-Grenze für die Schweiz mit ihrer Schengen-Innengrenze und der Nichtbeteiligung an der Zollunion nur von Vorteil ist.

Es gibt gar keine Möglichkeit, basierend auf unseren internationalen Verpflichtungen, diesen Verpflichtungen mit einem eigenen System nachzukommen. Das ist unmöglich, wir hätten die Kraft und die Mittel nicht dafür. Hier muss man auch ein bisschen die Realitätspolitik walten lassen. Denn würden wir diese Weiterentwicklung ablehnen, dann würde das ganze Abkommen dahinfallen. Das ist im Schengener Abkommen in Artikel 7 Absatz 4 geregelt und kann doch in keiner Art und Weise in unserem Interesse sein.

Die FDP-Liberale Fraktion bittet Sie deshalb um Zustimmung zu dieser Vorlage.

Nussbaumer Eric (S, BL): Die SP-Fraktion unterstützt diesen Bundesbeschluss und bittet Sie, darauf einzutreten.

Erlauben Sie mir zwei, drei Bemerkungen zu den Punkten, die jetzt auch Kollege Portmann ausgeführt hat. Nehmen Sie

AB 2016 N 1631 / BO 2016 N 1631

bitte zur Kenntnis, dass diese Agentur der Europäischen Union erstmalig zeigt, wie auch die Schweiz mitwirken kann in einem europäischen Prozess. Es ist vorgesehen, dass die Schweiz in dieser Agentur ein stimmberechtigtes Mitglied im Verwaltungsrat wird, das heisst, die Schweiz ist zwar nicht Mitglied, aber sie kann die Weiterentwicklung dieser Agentur mitgestalten. In dem Sinn ist es für uns ein wichtiges Element. Hier konnte gezeigt werden, wie auch die Schweiz im europäischen Prozess integriert wird und dass eigentlich die dynamische Rechtsübernahme, wenn man so will, erstmalig hier so praktiziert wird, dass auch die Schweiz eine Rolle bei der Mitgestaltung, bei der Mitwirkung wahrnehmen kann.

Erlauben Sie mir daher eine Bemerkung zu den Voten der Kollegen Stamm und Nidegger. Herr Nidegger macht es sich zu einfach, indem er hier einfach hinsteht und verkündet: Es funktioniert ja nichts. Wenn etwas nicht funktioniert – so habe ich das in meiner Jugend gelernt –, dann strengt man sich an und versucht, es wieder zum Funktionieren zu bringen. Die SVP hat inzwischen eine Position in diesem Land, in der sie sagt: "Die anderen sollen sich darum kümmern, wir machen nichts mehr." Wer Sicherheit schaffen will in diesem Land, ist darauf angewiesen, dass man die Polizeizusammenarbeit über die Landesgrenze hinweg



optimieren kann; er ist darauf angewiesen, dass man die Zusammenarbeit stärkt. Gerade dies ist der Kern dieser IT-Grosssysteme, indem man die Informationen breit zur Verfügung hat. Daher ist es wenig hilfreich, wenn heute Morgen Herr Nidegger einfach verkündet, es funktioniere nichts; und es ist wenig hilfreich, wenn Kollege Stamm die Überlegungen seiner Fraktionsmitglieder abliest.

Ich bitte Sie, diesem Anliegen hier positiv gegenüberzutreten und nicht auf diese destruktive Art der SVP einzutreten.

Im Übrigen – lassen Sie mich eine letzte Bemerkung machen – war dies ein Volksentscheid: Dass wir bei Schengen/Dublin mitmachen, war ein Volksentscheid. Wenn Sie die letzten Tage ein bisschen Revue passieren lassen, wissen Sie, wer hier sehr laut über Volksentscheide gesprochen hat, aber in diesem konkreten Fall eigentlich nichts mehr dazu beitragen will, dass die Zusammenarbeit gestärkt werden kann.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Glärner Andreas (V, AG): Kollege Nussbaumer, wissen Sie, welches die vom Bundesrat damals in Aussicht gestellten Kosten für diesen Volksentscheid waren und wie hoch sie heute tatsächlich sind?

Nussbaumer Eric (S, BL): Das weiss ich jetzt so aus dem Stand nicht. Es ist aber meines Erachtens eine alte Platte, immer zu sagen, damals habe man falsche Zahlen genannt. Wenn ich immer meine Grosseltern zitieren würde, könnte ich die heutige Zeit auch nicht gestalten.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Es geht hier um die Übernahme der Verordnung der Europäischen Union zur Errichtung einer Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen. Die EU hat der Agentur den Namen EU-Lisa gegeben. Er steht für "European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice".

Die Verordnung stellt eine Weiterentwicklung des Schengen- und Dublin-Besitzstands dar, und weil die Schweiz kein EU-Mitgliedstaat ist, erfordert eine formelle Beteiligung an der Agentur neben der Übernahme der vorliegenden Verordnung dann auch noch eine Zusatzvereinbarung. Die Verhandlungen zu dieser Zusatzvereinbarung sind jetzt zwar beendet, sie können aber formell erst abgeschlossen werden, wenn die vorliegende Verordnung übernommen worden ist; deshalb dieses zweistufige Vorgehen.

2012 haben Sie ja den ersten Entwurf eines Bundesbeschlusses zurückgewiesen. Gleichzeitig haben Sie den Bundesrat beauftragt, zuerst die finanziellen, die technischen und die weiteren Auswirkungen auf die Schweiz abzuklären bzw. auszuhandeln. Weil der Inhalt der Zusatzvereinbarung jetzt feststeht, sind diese Auswirkungen in der Zwischenzeit bekannt. Die Europäische Kommission hat gegenüber der Schweiz schriftlich bestätigt, dass sie die Verhandlungen als beendet betrachtet und nicht beabsichtigt, weitere Änderungen am ausgehandelten Text zu beantragen. Der Bundesrat hat Ihnen deshalb im Rahmen dieser Zusatzbotschaft das Verhandlungsergebnis im Detail dargelegt. Die Zusatzvereinbarung regelt im Wesentlichen den Umfang der Beteiligungsrechte, einschliesslich der Stimmrechte der Schweiz in den Organen der Agentur, dann den Schlüssel zur Berechnung des finanziellen Beitrags der Schweiz, die Zuständigkeit des Gerichtshofes der Europäischen Union für vertragliche Schiedsstreitigkeiten und Schadenersatzklagen in Bezug auf die Agentur, das anwendbare Datenschutzregime sowie die Möglichkeit, dass diese Agentur auch Schweizer Bürger anstellen kann.

Bei der Verhandlung dieser Punkte hat der Bundesrat ja seine Ziele festgelegt und sie auch erreichen können. Ich möchte nur kurz drei Punkte dazu ausführen.

1. Zu den Beteiligungs- und Stimmrechten: Der Vertragstext räumt der Schweiz, obwohl sie ja kein Mitglied der EU ist, ein Stimmrecht ein bei der Beschlussfassung innerhalb von EU-Lisa, soweit es sich um technische und operationelle Belange handelt, die in der Vereinbarung abschliessend aufgezählt sind. In allen anderen Belangen verfügt die Schweiz zudem über ein volles Mitspracherecht. Das geht über die generellen Beteiligungsrechte im Bereich Schengen hinaus. Wir haben hier etwas erreicht, was wir zuvor in diesem Rahmen nicht erreicht haben, nämlich dass die Schweiz hier eben auch ein Stimmrecht hat.

2. Zur Beteiligung an den finanziellen Aufwendungen: Es war das Ziel des Bundesrates, für die Berechnung des finanziellen Beitrags der Schweiz die bestehende Regelung beizubehalten. Auch das konnten wir erreichen. Zum einen ist explizit vorgesehen, dass die Schweiz nur Beiträge an Entwicklungs- und Betriebskosten jener Informationssysteme leistet, an denen sie sich dann auch tatsächlich beteiligt. Zum andern werden die finanziellen Beiträge im Wesentlichen auf der Grundlage des Verteilschlüssels des Schengen-Assoziierungsabkommens berechnet.

3. Zur Zusatzvereinbarung: Diese entspricht auch bei den übrigen Aspekten den Vorgaben des Verhandlungsmandates, insbesondere betreffend die Rechtsstellung der Agentur, betreffend die Möglichkeit für Schweizer Bürgerinnen und Bürger, in dieser Agentur zu arbeiten, und betreffend die Konfliktlösungsklausel. Diese Lösun-



gen wurden ausgehandelt. Sie entsprechen den bestehenden Vereinbarungen mit der EU über die Beteiligung an Agenturen, namentlich denjenigen der Zusatzvereinbarung zur Aussengrenzagentur Frontex.

Die Auswirkungen einer künftig vollständigen Beteiligung der Schweiz an der Agentur sind damit jetzt bekannt. In diesem Sinne sind folglich auch die Voraussetzungen für das Eintreten gegeben. Ich sage dies, weil Sie 2012 gewünscht haben, diese Auswirkungen im Detail zu kennen. Sie kennen diese jetzt, und damit sind, wie gesagt, die Voraussetzungen für das Eintreten erfüllt.

Die Minderheit, die für Nichteintreten plädiert, hat eigentlich vor allem mit ihrer generellen Kritik am Schengen/Dublin-System argumentiert. Natürlich kann man Schengen kritisieren. Ich hätte da auch noch ein paar Beiträge zu leisten, auch in Bezug auf die Kostenentwicklung, das kann ich Ihnen sagen! Sie ist unbefriedigend, es ist nicht so, wie wir uns das vorgestellt haben. Sie kennen das Schengen-Abkommen, über welches die Schweizer Bevölkerung abgestimmt hat: Wir haben die Möglichkeit, zu solchen Schengen-Weiterentwicklungen jederzeit Nein zu sagen, dann sind wir zwei Jahre später draussen. Wenn man hier einfach Nein sagt, muss man sich aber auch eine andere Frage stellen. Die Frage, die auch Herr Portmann und Herr Nussbaumer gestellt haben, muss man sich schon auch stellen: Was ist die Schweiz ohne Schengen? Einfach Nein zu sagen und damit zu rechnen, dass die Ratsmehrheit dann schon Ja sagt und das Ganze irgendwie beibehält, ist, glaube ich, eine etwas einfache Art, sich hier politisch einzubringen.

AB 2016 N 1632 / BO 2016 N 1632

Was ist die Schweiz ohne Schengen? Was macht die Polizei bei ihrer täglichen Arbeit, bei der Verfolgung von Kriminellen, wenn sie keinen Zugriff auf Informationen hat? Sie wissen, die Kriminalität findet heute grenzüberschreitend statt. Sie kennen das: Ob es um kleine Einbruchdiebstähle, um das Schlepperwesen, um den Drogenhandel oder um den Menschenhandel geht, all das sind grenzüberschreitende Formen von Kriminalität. Unsere Polizei kann in ihrer täglichen Arbeit ohne diese Informationen gleich einpacken und zu Hause bleiben. Was bedeutet eine Schweiz ohne Schengen für den Schweizer Tourismus? Stellen Sie sich vor: Jeder einzelne Tourist müsste dann, um in die Schweiz zu kommen und hier ein paar Tage oder ein paar Stunden zu verbringen, jedes Mal ein separates Visum beantragen. Ich möchte mal vom Tourismus hören, was eine Schweiz ohne Schengen bedeuten würde. Was würde es für die Grenzkantone bedeuten, wenn an den Grenzen jedes einzelne Auto geprüft und kontrolliert werden müsste? Stellen Sie sich mal die Situation für die Wirtschaft in den Grenzkantonen vor.

Ich glaube, dass sich das Verhandlungsergebnis bei aller Kritik sehen lassen kann. Kritik war angebracht; deshalb haben Sie ja den Bundesrat aufgefordert, noch einmal wirklich mit seiner ganzen Kraft zu verhandeln. Aber einfach Nein zu sagen und zu hoffen, dass die anderen dann schon dafür sorgen, dass nichts passiert, ist, glaube ich, nicht die Politik, die wir in diesem Land brauchen.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und mit den Bedingungen, die jetzt eben ausgehandelt worden sind, diese Verordnung zu unterstützen.

Müller Walter (RL, SG), für die Kommission: Ich möchte einfach zwei Argumente der Minderheit nochmals aufgreifen: Schengen ist schlecht, Schengen funktioniert nicht. Ich muss Ihnen sagen: Wenn wir Schengen nicht haben, dann sind wir an der Schengen-Aussengrenze. Ich empfehle den SVP-Vertretern einfach: Gehen Sie einmal zu den Unternehmungen, fragen Sie sie, was Schengen-Aussengrenze, was Voranmeldung für unsere Wirtschaft, für die schweizerischen Zulieferer heisst, was es für sie heisst, an der Grenze nicht mehr frei passieren zu können. Vor allem im Osten in Richtung Baden-Württemberg, in Richtung Bayern hätte das katastrophale Auswirkungen auf unsere Wirtschaft. Gehen Sie einmal hin, und fragen Sie.

Dann zu den Daten: Die Daten würden missbraucht, wird so diffus gesagt. Wir und auch Sie von der SVP verlangen ja immer, dass die Daten erfasst werden. Ich gehe regelmässig an die Grenze und frage das Personal an der Grenze dann immer: "Brauchen Sie diese Daten?" Sie sagen: "Ja, das ist für uns ganz zentral." Ich glaube, das müssen wir uns einfach merken. Wenn Ihnen die Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands nicht passt, können Sie selbstverständlich das Referendum ergreifen.

Die Aussenpolitische Kommission beantragt Ihnen ein sehr ausgewogenes Verfahren, damals mit der Rückweisung, heute mit der Aufteilung der Vorlage. Der Bundesrat beantragt – wahrscheinlich auch aus Vorsicht oder aufgrund der Erfahrung von der letzten Beratung her –, dass wir zur Zusatzvereinbarung nochmals Ja sagen können, dass wir nochmals über das ganze Verfahren befinden können, dass nochmals eine Referendumsmöglichkeit besteht. Ich glaube, wir haben bei der sehr sorgfältigen Prüfung das Maximum gemacht, damit diese Weiterentwicklung eben im Interesse der Schweiz erfolgt.

Sommaruga Carlo (S, GE), pour la commission: Premièrement, je souhaite faire une remarque concernant le



coût. Des chiffres différents ont été prononcés ici par les intervenants des groupes politiques. Je rappelle que, dans le message du Conseil fédéral, on évoque un coût de 3 à 4 millions de francs et non pas de 1 ou 1,5 million de francs.

En ce qui concerne la proposition de la minorité et les déclarations de Monsieur Nidegger et de Monsieur Stamm, je ferai trois observations. Nous ne discutons pas, aujourd'hui, de savoir si nous voulons continuer ou non avec Schengen. Nous discutons simplement d'une adaptation de l'acquis de Schengen et non pas d'une sortie de Schengen. Des critiques peuvent être faites et elles peuvent être légitimes. Cela veut alors dire qu'il y a des améliorations à apporter. Or, justement, ce dont nous discutons aujourd'hui est une amélioration du dispositif, dans le cadre des technologies informatiques, sur l'ensemble des fichiers qui sont utilisés par les polices au niveau national suisse, mais aussi au niveau européen. Il ne s'agit donc pas ici de tenir un discours de fond sur le principe même de Schengen, comme certains le font toujours.

La deuxième chose qu'il est important de signaler, c'est que, si vous vous adressez aux polices cantonales ou à Fedpol pour savoir si Schengen est utile, tout le monde vous indiquera que Schengen est fondamental dans le travail de lutte contre la criminalité. Il comporte un système qui permet de vérifier si chaque personne arrêtée a commis des actes criminels ou est recherchée par la police ailleurs en Europe. C'est essentiel dans le travail actuel de la police et donc pour la sécurité des citoyens.

Troisièmement, je rappellerai que l'objet qui est soumis aujourd'hui au vote de notre chambre est également sujet au référendum facultatif. Si vraiment la minorité de la commission, c'est-à-dire l'Union démocratique du Centre, veut sortir de Schengen, qu'elle saisisse le référendum facultatif et qu'elle demande au peuple de se prononcer pour voir si, finalement, il maintient sa décision initiale de participer à Schengen ou s'il veut que la Suisse en sorte. Toutefois, si elle ne souhaite pas lancer de référendum, alors qu'elle se taise.

En ce qui concerne les critiques sur la protection des données, je relèverai juste que ce qui a été indiqué par Monsieur Stamm est totalement faux. Chaque fois que l'Union européenne a adopté des règlements en la matière, il a fallu que la Suisse adopte également de nouvelles dispositions légales, non pour affaiblir la protection des données en Suisse, mais pour l'améliorer. On n'est donc pas dans une situation où l'Europe abuserait de l'usage des données. C'est bien le contraire, puisque l'Union européenne oblige la Suisse à renforcer son dispositif légal.

Dans ces conditions, je vous invite à suivre la majorité de la commission et à entrer en matière sur ce projet.

Präsidentin (Markwalder Christa, Präsidentin): Wir stimmen über den Antrag der Minderheit Nidegger auf Nichteintreten auf die Vorlage 2 ab.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 12.057/14077)

Für Eintreten ... 111 Stimmen

Dagegen ... 61 Stimmen

(12 Enthaltungen)

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

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 12.057/14078)

Für Annahme des Entwurfes ... 124 Stimmen

Dagegen ... 61 Stimmen



(1 Enthaltung)

AB 2016 N 1633 / BO 2016 N 1633

1. Bundesbeschluss über die Genehmigung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung EU Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen (Weiterentwicklung des Schengen- und des Dublin/Eurodac-Besitzstands)

1. Arrêté fédéral portant approbation de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise du règlement UE no 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle (Développement de l'acquis de Schengen et de l'acquis Dublin/Eurodac)

Präsidentin (Markwalder Christa, Präsidentin): In seiner Zusatzbotschaft beantragt der Bundesrat die Abschreibung der Vorlage 1. Die Kommission stimmt dieser Abschreibung zu.

Abgeschrieben – Classé