



# **Ergebnisbericht des Vernehmlassungsverfahrens**

zur

Genehmigung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Entscheidungen zum Aussengrenzenfonds sowie der Zusatzvereinbarung mit der Europäischen Gemeinschaft über eine Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds

(Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands)

Februar 2010



# INHALTSVERZEICHNIS

<b>INHALTSVERZEICHNIS</b>	<b>1</b>
<b>I. ALLGEMEINER TEIL</b>	<b>2</b>
<b>1. Gegenstand der Vernehmlassungsvorlage</b>	<b>2</b>
1.1 Der Aussengrenzenfonds als Schengen-Weiterentwicklung	2
1.2 Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds	2
<b>2. Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse</b>	<b>4</b>
2.1 Ausgangslage	4
2.2 Allgemeine Beurteilung der Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds	4
<b>3. Verzeichnis der Eingaben</b>	<b>5</b>
<b>II. BESONDERER TEIL</b>	<b>7</b>
<b>1. Vorbemerkung</b>	<b>7</b>
<b>2. Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds</b>	<b>7</b>
2.1 Zustimmung	7
2.2 Ablehnung	9
2.3 Enthaltung	9



# I. Allgemeiner Teil

## 1. Gegenstand der Vernehmlassungsvorlage

### 1.1 Der Aussengrenzenfonds als Schengen-Weiterentwicklung

Das Schweizer Volk hat am 5. Juni 2005 in einer Volksabstimmung die Teilnahme an der Assoziierung von Schengen gutgeheissen<sup>1</sup>. Das Schengen-Assoziierungsabkommen (SAA)<sup>2</sup> trat am 1. März 2008 in Kraft<sup>3</sup>, und am 12. Dezember 2008 erfolgte die operationelle Inkraftsetzung. Die Schweiz hat sich grundsätzlich zur Übernahme und Umsetzung aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet<sup>4</sup>. Seit der Unterzeichnung der Assoziierungsabkommen sind der Schweiz von der Europäischen Gemeinschaft rund hundert Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert worden. Um die Übernahme vier solcher Weiterentwicklungen geht es im Folgenden.

### 1.2 Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds

Beim Aussengrenzenfonds handelt es sich um einen Solidaritätsfonds zur Unterstützung jener Schengen-Mitgliedstaaten, die aufgrund der Länge oder geopolitischen Bedeutung ihrer Land- und Seegrenzen auf Dauer hohe Kosten für den Schutz der Aussengrenzen tragen.

Um sich am Aussengrenzenfonds beteiligen zu können, muss die Schweiz folgende vier Weiterentwicklungen zum Aussengrenzenfonds sowie die dazugehörige Zusatzvereinbarung übernehmen:

Im Einzelnen handelt es sich um:

1. Die Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007<sup>5</sup> zur Einrichtung des Aussengrenzenfonds für den Zeitraum 2007 bis 2013 (Weiterentwicklung Nr. 36);
2. Die Durchführungsentscheidung der Kommission vom 27. August 2007<sup>6</sup> hinsichtlich der Annahme strategischer Leitlinien für den Aussengrenzenfonds (Weiterentwicklung Nr. 43);
3. Die Entscheidung der Kommission vom 5. März 2008<sup>7</sup> mit Durchführungsbestimmungen zum Aussengrenzenfonds in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme, die Vorschriften für die Verwaltung und finanzielle Abwicklung aus dem Fonds kofinanzierter Projekte und die Förderfähigkeit der Ausgaben (Weiterentwicklung Nr. 57);

1 Vgl. Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004 über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und Dublin, BBl 2004 7149.

2 SR 0.362.31

3 SR 0.360.268.1; SR 0.142.392.68; SR 0.360.314.1; SR 0.360.598.1

4 Art. 2 Abs. 3 und Art. 7 SAA

5 Entscheidung Nr. 574/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Aussengrenzenfonds für den Zeitraum 2007 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms «Solidarität und Steuerung der Migrationsströme», ABl. L 144 vom 6.6.2007, S. 22.

6 Entscheidung Nr. 2007/599/EG der Kommission vom 27. August 2007 zur Durchführung der Entscheidung Nr. 574/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Annahme strategischer Leitlinien für den Zeitraum 2007 bis 2013, ABl. L 233 vom 5.9.2007, S. 3.

7 Entscheidung 2008/456/EG der Kommission vom 5. März 2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Entscheidung 574/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Aussengrenzenfonds für den Zeitraum 2007 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms Solidarität und Steuerung der Migrationsströme in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten, die Vorschriften für die Verwaltung und finanzielle Abwicklung aus dem Fonds kofinanzierter Projekte und die Förderfähigkeit der Ausgaben im Rahmen solcher Projekte, ABl. L 167 vom 27.6.2008, S. 1.



4. Die Entscheidung der Kommission vom 10. Juli 2009 zur Änderung der Entscheidung 2008/456/EG mit Durchführungsbestimmungen zum Aussengrenzenfonds in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme, die Vorschriften für die Verwaltung und finanzielle Abwicklung aus dem Fonds kofinanzierter Projekte und die Förderfähigkeit der Ausgaben (Weiterentwicklung Nr. 87);
5. Die Zusatzvereinbarung mit der Europäischen Gemeinschaft über eine Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds.

Der Bundesrat hat im Jahr 2008 die Weiterentwicklungen Nr. 36, 43 und 57 unter dem Vorbehalt der Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen akzeptiert. Die Weiterentwicklung Nr. 87 konnte der Bundesrat in eigener Kompetenz übernehmen und teilte diesen Beschluss im August 2009 der Europäischen Kommission mit. Auch dieser Notenaustausch wird allerdings erst in Kraft treten, wenn die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen in Bezug auf die Übernahme der ersten drei Weiterentwicklungen erfüllt sind.

Die Übernahmefrist für die ersten beiden genannten Weiterentwicklungen dauert bis am 1. März 2010. Die für die Schweiz entscheidenden Modalitäten der Beteiligung am Aussengrenzenfonds sind in der Zusatzvereinbarung geregelt. Da diese jedoch erst am 30. Juni 2009 paraphiert werden konnte, kann die Übernahmefrist nicht eingehalten werden.

Damit die Schweiz, wie in der Zusatzvereinbarung vorgesehen, ab 2009 teilnehmen kann, muss die Zusatzvereinbarung (inkl. aller Weiterentwicklungen zum Aussengrenzenfonds) spätestens im Frühjahr 2010 unterzeichnet und vorläufig angewendet werden.



## **2. Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse**

### **2.1 Ausgangslage**

Da es sich bei drei der vier Weiterentwicklungen zum Aussengrenzenfonds sowie bei der Zusatzvereinbarung um völkerrechtliche Verträge mit wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen handelt, welche gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV dem fakultativen Referendum unterstellt sind, wurde vom 11. September bis 11. Dezember 2009 ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren durchgeführt (Art. 3 Abs. 1 Bst. c Vernehmlassungsgesetz)<sup>8</sup>. Gesetzesanpassungen sind nicht erforderlich.

Zur Stellungnahme eingeladen wurden die Parteien, die Kantone, die Dachverbände der Wirtschaft, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete sowie die weiteren interessierten Kreise.

Auf eine Stellungnahme verzichtet haben AI, AR, GL, ZG, ASO, PLJS, SAV, VSAA und SVZ.

### **2.2 Allgemeine Beurteilung der Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds**

Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer befürwortet die Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfond. Sie ist der Ansicht, dass die Verantwortung für die Stärkung der Aussengrenzen nicht allein auf den aus geografischen Gründen vom Migrationsdruck besonders betroffenen Staaten lasten, sondern von allen Schengen-Staaten gemeinsam getragen werden sollte. Die finanziellen Auswirkungen für die Schweiz werden als angemessen beurteilt.

Die EDU ist der Ansicht, dass die Schweiz aufgrund des Abkommens über die Assoziierung der Schweiz an Schengen/Dublin inhaltlich zu dieser Weiterentwicklung gar nicht Stellung nehmen könne. Sie lehnt daher das bestehende Assoziierungsabkommen und damit auch die Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds grundsätzlich ab.

Die SVP und die EDU sind überzeugt, dass der Schengen-Raum nicht kontrollierbar sei und fordern daher eine Stärkung des nationalen Sicherheitssystems. Ein gemeinsamer Aussengrenzenfonds sei ein "Fass ohne Boden".



### 3. Verzeichnis der Eingaben

#### Kantone:

<b>AG</b>	Aargau
<b>AI</b>	Appenzell Innerrhoden
<b>AR</b>	Appenzell Ausserrhoden
<b>BE</b>	Bern
<b>BL</b>	Basel-Landschaft
<b>BS</b>	Basel-Stadt
<b>FR</b>	Freiburg
<b>GE</b>	Genf
<b>GL</b>	Glarus
<b>GR</b>	Graubünden
<b>JU</b>	Jura
<b>LU</b>	Luzern
<b>NW</b>	Nidwalden
<b>OW</b>	Obwalden
<b>SG</b>	St. Gallen
<b>SH</b>	Schaffhausen
<b>SO</b>	Solothurn
<b>SZ</b>	Schwyz
<b>TG</b>	Thurgau
<b>TI</b>	Tessin
<b>UR</b>	Uri
<b>VD</b>	Waadt
<b>VS</b>	Wallis
<b>ZG</b>	Zug
<b>ZH</b>	Zürich

#### Politische Parteien:

<b>CSP</b>	Christlich-soziale Partei Schweiz
<b>CVP</b>	Christliche Volkspartei
<b>EDU</b>	Eidgenössisch-Demokratische Union
<b>FDP.Die Liberalen</b>	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz.Die Liberalen
<b>SVP</b>	Schweizerische Volkspartei



### **Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft:**

<b>economiesuisse</b>	Verband der Schweizer Unternehmen
<b>SAV</b>	Schweizerischer Arbeitgeberverband
<b>SGB</b>	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
<b>SGV</b>	Schweizerischer Gewerbeverband

### **Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete:**

<b>SSV</b>	Schweizerischer Städteverband
------------	-------------------------------

### **Weitere interessierte Kreise:**

<b>ASO</b>	Auslandschweizer-Organisation
<b>CP</b>	Centre Patronal
<b>EKM</b>	Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen
<b>FER</b>	Fédération des entreprises romandes
<b>KKJPD</b>	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
<b>PLJS</b>	Plattform der Liberalen Juden der Schweiz
<b>SRK</b>	Schweizerisches Rotes Kreuz
<b>SVZ</b>	Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen
<b>SWISS</b>	Swiss International Air Lines AG
<b>VSAA</b>	Verband schweizerischer Arbeitsämter



## II. Besonderer Teil

### 1. Vorbemerkung

Der besondere Teil stellt die Meinungen der an der Vernehmlassung Beteiligten dar. Danach wird zwischen einer Zustimmung oder einer Ablehnung am Aussengrenzenfonds sowie einer Enthaltung unterschieden.

### 2. Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds

#### 2.1 Zustimmung

**Kantone:** AG, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZH

**Interessierte Kreise:** CP, economiesuisse, EKM, FER, KKJPD, SGB, SGV, SRK, SSV, SWISS

**Parteien:** CSP, CVP, FDP, Die Liberalen

#### Bemerkungen:

BE hält fest, dass mit dem Schengen-Assoziierungsabkommen die Personenkontrollen an den Binnengrenzen grundsätzlich wegfallen würden. Dieser Wegfall werde in erster Linie durch eine verbesserte polizeiliche Zusammenarbeit und eine Stärkung der Aussengrenzenkontrollen kompensiert. Daher sei eine finanzielle Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenschutz unerlässlich. Die Verantwortung dafür dürfe nicht allein auf den aus geografischen Gründen vom Migrationsdruck zuerst betroffenen Staaten lasten, sondern müsse von allen Schengen- sowie von allen assoziierten Staaten gemeinsam getragen werden. Daher begrüsst BE die Übernahme der Weiterentwicklungen sowie der Abschluss der Zusatzvereinbarung. Trotzdem weist BE darauf hin, dass die Umsetzungskosten im Zusammenhang mit der Assoziierung an Schengen/Dublin im Vorfeld der Abstimmung besser hätten kommuniziert werden müssen. Diese Kosten seien offensichtlich massiv unterschätzt oder zu wenig sorgfältig abgeklärt worden.

Economiesuisse informiert darüber, dass die Schweizer Wirtschaft das Schengen-Assoziierungsabkommen begrüsst. Die Tatsache, dass die Schweiz nur Nettobeitragszahler sei, rechtfertige sich durch den Umstand, dass die Schweiz ausser im Rahmen ihrer Flughäfen nicht über Schengen-Aussengrenzen verfüge und aufgrund von Schengen ihre Kosten im Bereich des Grenzschutzes reduzieren könne. Der Beitrag an diejenigen Schengen-Mitgliedstaaten, die auch für die Schweiz aufgrund ihrer Schengen-Aussengrenze zusätzliche Belastungen auf sich nehmen würden, sei daher gerechtfertigt.





SZ ist der Ansicht, dass die Beitragszahlung der Schweiz auf den ersten Blick recht hoch erscheine, bei korrektem Einsatz jedoch sinnvoll sei.

VS ist es ein Anliegen, dass der Bund eine gerechte Zuweisung der erhaltenen Mittel auf die Flughäfen gewährleistet.

ZH tätigt im Bereich des Flughafens erhebliche Aufwendungen für eine wirksame Grenzkontrolle. Am Flughafen müssen Daten erhoben werden, nach denen sich die teilweise Rückvergütung aus dem Aussengrenzenfonds an die Schweiz berechnet. Es sei deshalb vorzusehen, dass aus den an die Schweiz geleisteten Mitteln des Aussengrenzenfonds dem Kanton ZH ein entsprechender Anteil überlassen werde. Zudem sei der Aufgabenkatalog des Grenzwachtkorps neu zu definieren.

CP und SGB begrünnen, dass die Bewilligung von Kontrollen durch Gemeinschaftsorgane als generell erteilt gilt. Dies erspare das Bewilligungsverfahren gemäss Artikel 271 Absatz 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937. Auch erachtet die SGB die finanziellen Auswirkungen auf die Schweiz als gerechtfertigt und angemessen im Budget eingeplant.

EKM nimmt mit Bedauern zur Kenntnis, dass der Grundsatz der respektvollen Behandlung der betroffenen Personen bei der Überschreitung der Schengen-Aussengrenzen für die Europäische Kommission keine Unterstützungspriorität darstellt und regt deshalb an, dass diesem Aspekt im Rahmen der mehrjährigen nationalen Programmplanung Rechnung getragen werde.

SRK befürwortet eine Lastenverteilung im Grenzschutz zwischen allen beteiligten Schengen-Mitgliedstaaten sowie die Solidarität mit den besonders belasteten Staaten an der Aussengrenze. Das SRK weist jedoch darauf hin, dass mit einem verbesserten Grenzschutz die illegale Einwanderung in den Schengen-Raum verringert, d. h. von Europa weggelenkt, aber nicht grundsätzlich verhindert werden kann. Ihre Ursachen seien damit nicht beseitigt. Leidtragende wären vielmehr die Länder ausserhalb des Schengen-Raums. Das SRK ersucht daher den Bund, sein Engagement in der Bekämpfung von Migrationsursachen (auch mit der EU) zu verstärken.

SWISS erwartet, dass die Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds dazu beiträgt, die Anzahl der Fluggäste, die mit ungültigen Dokumenten in den Schengen-Raum einreisen wollen, zu reduzieren. SWISS geht auch davon aus, dass eine Nichtbeteiligung Differenzen zwischen der EU und der Schweiz verursachen und damit die Umsetzung des Schengen-Abkommens gefährden könnte. Eine solche Entwicklung würde nach Ansicht der SWISS ihre Geschäftstätigkeit massiv beeinträchtigen.

Die FDP. Die Liberalen begrüsst das vorgeschlagene Verwaltungs- und Kontrollsystem, erachtet es aber als wichtig, dass die Abläufe schlank und effizient ausgestaltet werden.



## 2.2 Ablehnung

**Parteien:** EDU, SVP

### Bemerkungen:

Die EDU ist der Ansicht, dass es sich hier um eine überflüssige Scheinvernehmlassung handelt, da aufgrund des abgeschlossenen Schengen-Assoziierungs-abkommens inhaltlich keine Änderungen vorgenommen werden könnten. Die Schweiz sei gezwungen, diese Weiterentwicklung unverändert zu übernehmen. Sie lehnt das bestehende Abkommen zur Assoziierung der Schweiz an Schengen/Dublin daher grundsätzlich ab und damit auch die finanzielle Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds. Einerseits erachtet die EDU es als richtig, dass die Schweiz bezogene Dienst- und Hilfeleistungen korrekt entschädigt, andererseits ist sie aber mit der vorgeschlagenen finanziellen Beteiligung nicht einverstanden, da ihrer Ansicht nach der Schweiz ein Mitspracherecht für die Verteilung der Gelder fehlt. Weiter ist die EDU überzeugt, dass mit einer Investition dieser Gelder in unser eigenes Sicherheitssystem, d.h. in das Grenzwachtkorps und das kantonale Polizeikorps, im Gesamten ein besseres Ergebnis erzielt werden könnte.

Die SVP lehnt eine Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds und damit den Aufbau einer Grenzinfrastruktur, für deren Effizienz die Schweiz nicht garantieren könne, ab. Die SVP ist der Ansicht, dass die ausgedehnte Seegrenze in Griechenland und Italien nicht kontrollierbar sei und verlangt eine Wiederaufnahme wirksamer Kontrollen an unseren eigenen Landesgrenzen.

## 2.3 Enthaltung

**Kantone:** AI, AR, GL, ZG  
**Interessierte Kreise:** ASO, PLJS, SAV, VSAA, SVZ

### Bemerkungen:

GL verzichtet auf weitere Anmerkungen, da die Umsetzung des Aussengrenzenfonds lediglich Auswirkungen auf den Bund nach sich zieht, bei den Kantonen hingegen zu keinem Mehraufwand führen wird.