



4. Oktober 2021

Ausführungsbestimmungen zur Nutzung des Einreise- und Ausreisesystems (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitz- stands)

Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Aktenzeichen: 071.201-06-1145/5/4/2/11/1



Überblick

Der Bundesrat eröffnete am 17. Februar 2021 die Vernehmlassung. Sie dauerte bis am 29. Mai 2021. Insgesamt sind 37 Stellungnahmen eingegangen. Sämtliche Kantone, die sich zur Vernehmlassung geäußert haben, und die Konferenz der Kantonsregierungen unterstützen die Vorlage. Sie haben punktuelle Änderungs- oder Ergänzungsanträge vorgebracht. Eine Mehrheit der politischen Parteien, die sich zur Vernehmlassung geäußert haben, befürwortet die Vorlage. Unterstützung bekommt die Vorlage ferner von den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft und vom Schweizerischen Städteverband. Von den weiteren interessierten Kreisen lehnt nur ein Vernehmlassungsteilnehmer die Vorlage ab. Die häufigsten Änderungs- oder Ergänzungsanträge betreffen die Online-Eingabe- und -Bearbeitungsrechte, die Online-Abfragerechte, die Erstellung und Aktualisierung des persönlichen EES-Dossiers oder der Einreisedaten sowie die Löschung der Daten von Drittstaatsangehörigen, die nicht mehr dem Einreise- und Ausreisensystem (EES) unterstehen (Personen, die ein Asylgesuch stellen).

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
2	Hauptergebnisse	4
3	Zeitpunkt der Inkraftsetzung	5
4	Ergebnisse im Einzelnen	5
4.1	Verordnung über das Einreise- und Ausreisystem	5
4.2	Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV)	8
4.3	Visa-Informationssystem-Verordnung (VISV).....	8
5	Verzeichnis der Eingaben / Liste des organismes ayant répondu / Elenco dei partecipanti	9

1 Ausgangslage

Der Ergebnisbericht weist aus, welche Bestimmungen positiv oder negativ aufgenommen worden sind und ob Änderungsvorschläge bestehen. Im ersten Teil fasst der Bericht die Ergebnisse der Vernehmlassung zusammen (Ziff. 2). Anschliessend werden die Stellungnahmen betreffend den Zeitpunkt der Inkraftsetzung dargestellt (Ziff. 3). Im zweiten Teil äussert sich der Bericht schwerpunktmässig zu den einzelnen Bestimmungen (Ziff. 4). Beim vorliegenden Bericht handelt es sich um eine Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens. Eine Liste der Teilnehmer, die geantwortet haben, findet sich in Ziffer 5. Für detaillierte Begründungen wird auf die Originalstimmungen verwiesen.¹

Es sind 37 Stellungnahmen eingegangen. Insgesamt haben 24 Kantone, die KdK, drei politische Parteien, ein Dachverband der Gemeinden und Städte und zwei Dachverbände der Wirtschaft sowie sechs weitere interessierte Kreise eine Stellungnahme eingereicht. Die Kantone GR und OW sowie sechs Teilnehmer (EFS, KID, SAV, SGV, SVZ, VKG) haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet.

2 Hauptergebnisse

Alle Kantone, die sich zur Vernehmlassung geäussert haben, und die KdK begrünnen die Vorlage. Der Kanton GE äussert sich jedoch kritisch zu einigen Punkten in der Vorlage und ist insbesondere mit den Ausführungen zu den finanziellen personellen Auswirkungen auf die Kantone nicht einverstanden. Einige Kantone (BE, SO, TI, ZH) stellen zudem punktuelle Änderungs- oder Ergänzungsanträge.

Von den politischen Parteien, die sich vernehmen liessen, unterstützen die FDP und die SP die Vorlage. Aus Sicht der FDP profitiert die Schweiz vom EES, da die Kontrolle der Schengen-Aussengrenze (insb. Flughäfen Genf und Zürich) teilweise automatisiert und verbessert werden kann. Aus Sicht der SP führt die Einführung des EES zu einer deutlichen Effizienzsteigerung, während der Datenschutz gewährleistet bleibt. Die SVP akzeptiert zwar die Vorlage, hält jedoch an ihrer generellen Kritik an den Mängeln des EES-Gesamtsystems fest.

Die Dachverbände der Wirtschaft (SGV/USAM, Economiesuisse) unterstützen die Vorlage ebenfalls. Der SGV/USAM erwartet unter anderem eine einfachere Abwicklung der Einreise von berechtigten Drittstaatsangehörigen zu beruflichen Zwecken. Aus der Sicht von Economiesuisse hat die Wirtschaft ein grosses Interesse an der Weiterführung des Schengen-Abkommens und an der reibungslosen Übernahme des Schengen-Besitzstands. Der SSV begrüsst die Vorlage, weil damit ein Fortschritt in Richtung effizientere Einreise- und Aufenthaltskontrolle erzielt werde.

Von den weiteren interessierten Kreisen lehnt einzig AsyLex die Vorlage ab, weil die höchst persönlichen Daten nicht ausreichend geschützt würden. Insbesondere begrünnen die VKM und die FER die Vorlage, weil das EES dazu beitragen werde, die Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen weiter zu stärken.

Die häufigsten Änderungsvorschläge betreffen die Online-Eingabe- und -Bearbeitungsrechte, die Online-Abfragerechte (GE, SO, TI, KKKPS) sowie die Erstellung und Aktualisierung der Daten im EES (BE). Unterschiedliche Auffassungen bestehen über die automatische Löschung der Daten von Personen, die ein Asylgesuch gestellt haben. Die SP und der Kanton ZH wollen auf die Löschung der Daten verzichten, wohingegen der Kanton TI und AsyLex die

¹ Abrufbar unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2021 > EJPD

Löschung begrüßen. Das Centre Patronal lehnt die vorgeschlagene Änderung von Artikel 29a VEV ab, da sie wie eine verfrühte Kapitulation vor der Europäischen Union erscheine. Der Flughafen Zürich verweist auf seine frühere Stellungnahme zur Umsetzung der EES-Verordnung.² Die darin erwähnten Anliegen und Voraussetzungen für eine möglichst effiziente Abwicklung der Grenzkontrollprozesse am Flughafen hätten weiterhin vollumfängliche Gültigkeit. Zur vorliegenden Vorlage hat der Flughafen Zürich jedoch keine spezifischen Bemerkungen oder Anträge.

3 Zeitpunkt der Inkraftsetzung

Die Gesetzes- und Verordnungsänderungen sollen mit der Aufnahme des Betriebs des EES in Kraft treten. Die Inbetriebnahme ist zurzeit für Mai 2022 vorgesehen. Zum Inkraftsetzungszeitpunkt äusserte sich einzig der Kanton AG, der mit dem vorgeschlagenen Zeitpunkt einverstanden ist.

4 Ergebnisse im Einzelnen

4.1 Verordnung über das Einreise- und Ausreisensystem

Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone

Der Kanton GE ist mit den Erläuterungen zu den finanziellen und personellen Auswirkungen nicht einverstanden. Er macht geltend, dass die Entscheidungen über Ablehnungen und Abschiebungen aus dem Schengen-Raum in das EES eingegeben werden müssten. Dieses neue Verfahren erfordere mit Sicherheit neue Abläufe und weitere Verwaltungstätigkeiten. Die kantonalen Migrationsbehörden würden wahrscheinlich gezwungen sein, einige der bereits für andere Aufgaben zugewiesenen Ressourcen umzuorganisieren, um einen reibungslosen Ablauf der neuen EES-Prozesse zu gewährleisten.

Der Kanton VS stellt fest, dass er für die übertragenen Aufgaben und Pflichten hinsichtlich Personal und Ressourcen nicht finanziell entschädigt werde.

Online-Eingabe- und -Bearbeitungsrechte sowie Online-Abfragerechte

Der Kanton Tessin beantragt, dass ausschliesslich die Kantonspolizei TI über Eingabe-, Bearbeitungs- und Abfragerechte im EES verfügen solle, da die kommunalen Polizeibehörden des Kantons TI nur über begrenzte Kompetenzen im Bereich der Kriminalpolizei, des Ausländerrechts und der internationalen Zusammenarbeit verfügten.

Die KKPKS erachtet es als zentral, auf die Anliegen und Eingabe des Kantons TI hinzuweisen.

Aus Sicht des Kantons SO soll bei bestehenden Zweifeln an der Identität eines Drittstaatsangehörigen, der ein Asylgesuch einreicht, zwingend auch seine Identität über das EES überprüft werden können. Erkenntnisse über die Identität oder auch über den Reiseweg müssten vor einer Löschung der EES-Daten direkt Eingang in die Asylakten finden, um in einem allfälligen Wegweisungsverfahren bzw. der damit verbundenen Papierbeschaffung berücksichtigt werden zu können. Der Kanton SO bedauert ferner, dass bei sogenannten Pseudo-FZA-Fällen (Personen, die sich mittels gefälschter Dokumente eines EU/EFTA-Staates eine Bewilli-

² Ergebnisbericht der Vernehmlassung unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2018 > EJPD.

gung mit diesem Status in der Schweiz erschlichen haben) frühere Daten des Drittstaatsangehörigen aus dem EES nicht mehr zur Verfügung stünden und somit eine Identifikation nicht (mehr) mittels EES vorgenommen werden könne.

AsyLex erachtet die vielen Zugriffsrechte auf die Daten des EES als höchst problematisch.

Für die Kantone OW und NW ist es entscheidend, dass auch die kantonalen Polizeibehörden Zugriff auf die Daten des EES haben.

Der SSV erachtet es im Sinne einer effizienten Aufgabenerfüllung als wichtig, dass Polizeibehörden, die nicht an der Aussengrenze tätig sind, bei Inlandkontrollen ebenfalls Zugriff auf die Daten des EES erhalten, um illegale Aufenthalte zu erkennen.

Aus Sicht des Kantons GE sollte geregelt werden, wie mit Drittstaatsangehörigen umzugehen sei, die beispielsweise einen Antrag auf Familiennachzug gestellt hätten. Hierzu sollten entsprechende Weisungen erlassen werden.

Verfahren für die Abfrage und den Zugang zu den Daten des EES

Aus Sicht von AsyLex ist der Kreis der Abfrageberechtigten enorm. Die Bestimmungen für die Abfrage zur Prüfung von Visumgesuchen und für Visumentscheide sowie für die Abfrage zur Identifikation seien zudem äusserst ungenau formuliert.

Abfrage bei Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen oder auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz

Aus Sicht des Kantons TI wird die Überprüfung des rechtmässigen Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen ohne die Prüfung der Stempel im Reisepass rascher erfolgen können, was künftig zu mehr Sicherheit führen werde.

Erstellung und Aktualisierung des persönlichen EES-Dossiers oder der Einreisedaten

Der Kanton BE stellt fest, dass in Artikel 8 lediglich von «zuständiger Behörde» die Rede sei. Es sei somit Aufgabe der Kantone, die entsprechenden Ausführungsbestimmungen zu erlassen. In den Erläuterungen finden sich keine Auswirkungen auf die Kantone. Zudem sei unklar, welche Kompetenzen die «zuständige Behörde» mitbringen müsse, um diese Aufgaben im Sinne der Verordnung wahrnehmen zu können. Die Ausbildung bzw. Instruktion dieser «zuständigen Behörde» sei ebenfalls zu regeln.

Erfassung der Einreisedaten, wenn nach einem längeren Aufenthalt in der Schweiz der Kurzaufenthalt beginnt

Der Kanton GE regt an, die Erfassung der Einreisedaten für einen Kurzaufenthalt, der nach einem längeren Aufenthalt in der Schweiz beginnt, zu automatisieren.

Abfrage des automatisierten Berechnungssystems

Der Kanton TI begrüsst die Möglichkeit, das automatisierte Berechnungssystem online abzufragen. Anstelle einer Prüfung der Stempel im Reisepass könne so künftig rascher festgestellt werden, ob der betreffende Drittstaatsangehörige die zulässige Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum überschritten habe.

Zugriff auf die generierte Liste des Informationsmechanismus

AsyLex begrüsst, dass nur das SEM die vom Informationsmechanismus generierte Liste abfragen kann.

Für den SSV wäre es eine interessante Möglichkeit, die vom Informationsmechanismus generierte Liste den zuständigen kantonalen Migrationsämtern zugänglich zu machen. Die Migrationsämter könnten dann die Polizei fallweise damit beauftragen, die sich in ihrem Zuständigkeitsgebiet illegal aufhaltenden Personen aktiv zu suchen.

Zugang zu Daten des EES über die zentrale Zugangsstelle zwecks Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten

Aus Sicht des Kantons BE sollen die kantonalen Polizeibehörden auch die Fingerabdrücke von Drittstaatsangehörigen zur Identifikation von verstorbenen Personen (aussergewöhnliche Todesfälle, natürliche Todesfälle) anfordern können.

Aus Sicht des Kantons ZH bringt die Abfrage des EES zwecks Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten einen klaren Mehrwert. Dieser lasse sich allerdings nur dann erzielen, wenn die EES-Daten schnell, vollständig und unkompliziert erhältlich seien.

Für den Kanton BE besteht zwischen den Eingabe-, Bearbeitungs- und Abfragerechten im EES (2. Abschnitt) und dem Zugang zu Daten des EES über die zentrale Zugangsstelle (4. Abschnitt) ein gewisser Widerspruch in Sachen «Zugriffsrechte».

Löschung der Daten von Drittstaatsangehörigen, die nicht mehr dem EES unterstehen

AsyLex begrüsst, dass die Daten von Personen, die ein Asylgesuch stellen, gelöscht werden.

Der Kanton TI ist der Auffassung, dass Asylsuchende sich nach der Einreichung eines Asylantrags auf unbestimmte Zeit in der Schweiz aufhalten und somit nicht mehr in den Anwendungsbereich der EES-Verordnung fallen.

Der Kanton ZH erachtet die rasche Löschung der EES-Daten von Asylsuchenden als problematisch, vor allem im Zusammenhang mit Ermittlungen im Bereich des Menschenhandels. Deshalb sei auf die Löschung der EES-Daten von Asylsuchenden zu verzichten.

Die SP verlangt, dass auf die automatische Löschung der EES-Daten von Asylsuchenden verzichtet werde. Beispielsweise bei laufenden Ermittlungen im Bereich des Menschenhandels, da mit der Löschung der EES-Daten die Ermittlungen unnötig erschwert würden.

Rechte der betroffenen Personen, Datenschutz, Datensicherheit und Aufsicht über die Datenbearbeitung

AsyLex erachtet die Bestimmungen zur Datensicherheit als ungenügend. Es sei unabdingbar, ein Sicherheitssystem für persönliche Daten zu errichten, wie es auch Artikel 43 der EES-Verordnung vorsehe. Aus Sicht von AsyLex erschwert die Vorgehensweise für die Berichtigung, Ergänzung oder Löschung der Daten des Informationsmechanismus die Durchsetzung des Rechts auf Auskunft. Zudem verstosse die dreijährige Speicherfrist bis zur Löschung des Ausreisedatensatzes oder des Einreiseverweigerungsdatensatzes gegen das Datenschutzgesetz.

4.2 Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV)

Visumbefreiung für längerfristige Aufenthalte (Art. 9 Abs. 3)

Die Kantone NW und OW begrüßen, dass mit der Anpassung eine Unsicherheit in der täglichen Arbeit der Migrationsbehörden des Kantons beseitigt werde.

Reisedokumente (Art. 6 Abs. 2 Bst. c)

Der Kanton TI begrüsst, dass die derzeit geltende allgemein formulierte Fassung präzisiert werden soll, was die Anwendung in der Praxis erleichtern werde.

Binnengrenzen (Art. 29a)

Aus Sicht des Centre Patronal erscheint die Änderung eine verfrühte Kapitulation vor der Europäischen Union zu sein. In der Tat bestehe das Interesse des Schengen-Systems für die Schweiz gerade darin, dass die Schweizer Grenzbeamten in den Grenzzonen stichprobenartige Kontrollen anstelle von festen Kontrollen an den Grenzposten durchführen könnten; es sei wünschenswert, dass diese Kontrollen eine gleichwertige Wirkung wie die Grenzkontrollen haben könnten.

Aus Sicht von Economiesuisse sollten die Weisungen des SEM der Empfehlung (EU) 2017/820 der Kommission vom 12. Mai 2017 Rechnung tragen.

4.3 Visa-Informationssystem-Verordnung (VISV)

Abfrage anderer Datenbanken (Art. 23 Bst. e)

Der Kanton TI begrüsst, dass die Liste der Datenbanken, die bei Einreichung eines Visumgesuchs abgefragt werden müssen, mit dem EES ergänzt werde.

* * *

5 Verzeichnis der Eingaben / Liste des organismes ayant répondu / Elenco dei partecipanti

Kanton Aargau, Regierungsrat	AG
Kanton Appenzell Innerrhoden, Regierungsrat	AI
Kanton Appenzell Ausserrhoden, Regierungsrat	AR
Kanton Bern, Regierungsrat	BE
Kanton Basel-Landschaft, Regierungsrat	BL
Kanton Basel-Stadt, Regierungsrat	BS
Canton de Fribourg, Conseil d'État, Kanton Freiburg, Staatsrat	FR
République et canton de Genève, Conseil d'État	GE
Kanton Glarus, Regierungsrat	GL
Kanton Graubünden, Regierungsrat	GR
Canton du Jura, Conseil d'État	JU
Kanton Luzern, Regierungsrat	LU
République et canton de Neuchâtel, Conseil d'État	NE
Kanton Nidwalden, Regierungsrat	NW
Kanton Obwalden, Regierungsrat	OW
Kanton St. Gallen, Regierungsrat	SG
Kanton Schaffhausen, Regierungsrat	SH
Kanton Solothurn, Regierungsrat	SO
Kanton Schwyz, Regierungsrat	SZ
Kanton Thurgau, Regierungsrat	TG
Repubblica e Cantone Ticino, il Consiglio di Stato	TI
Kanton Uri, Regierungsrat	UR
Canton de Vaud, Conseil d'État	VD

Canton du Valais, Conseil d'État Kanton Wallis, Staatsrat	VS
Kanton Zug, Regierungsrat	ZG
Kanton Zürich, Regierungsrat	ZH
Konferenz der Kantonsregierungen Conférence des gouvernements cantonaux Conferenza dei governi cantonali	KdK CdC CdC

Politische Parteien / Partis politiques / Partiti politici

FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali	FDP PLR PLR
Sozialdemokratische Partei der Schweiz Parti socialiste suisse Partito socialista svizzero	SP PSS PSS
Schweizerische Volkspartei Union démocratique du centre Unione democratica di centro	SVP UDC UDC

Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / Associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

Schweizerischer Gemeindeverband Association des Communes Suisses Associazione dei Comuni Svizzeri	SGV ACS ACS
Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere	SSV UVS UCS

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / Associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dell'economia

Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers Unione svizzera delle arti e mestieri	SGV/USAM USAM USAM
---	---

Verband der Schweizer Unternehmen
Fédération des entreprises suisses
Federazione delle imprese svizzere

Economiesuisse

Weitere interessierte Kreise / autres milieux concernés / altre cerchie interessate

Fédération des Entreprises Romandes

FER

Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse

**KKPKS
CCPCS**

Flughafen Zürich AG

Flughafen Zürich

Centre Patronal

Centre Patronal

Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz
Conférence des procureurs de Suisse
Conferenza dei procuratori della Svizzera

**SSK
CPS
CPS**

Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden
Association des services cantonaux de migration
Associazione dei servizi cantonali di migrazione

**VKM
ASM
ASM**

Konferenz der städtischen und kantonalen Integrationsdelegierten
Conférence suisse des délégués à l'intégration
Conferenza svizzera dei delegati all'integrazione

**KID
CDI
CDI**

Schweizerischer Arbeitgeberverband
Union patronale suisse
Unione svizzera degli imprenditori

**SAV
UPS
USI**

Evangelische Frauen Schweiz
Femmes protestantes en Suisse

**EFS
FPS**

Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen
Association suisse des officiers de l'état civil
Associazione svizzera degli ufficiali dello stato civile

**SVZ
ASOEC
ASUSC**

Vereinigung Kantonaler Gebäudeversicherungen
Association des établissements cantonaux d'assurance
Associazione degli istituti cantonali di assicurazione

**VKG
AECA
AICA**