



Zehnter Bericht des EJPD zuhanden der GPK-EJPD

Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin 2018/2019

vom 14. Juni 2019

Berichtszeitraum: Mai 2018 – April 2019

Ausgangslage

Auf der Grundlage der Abkommen vom 26. Oktober 2004 über die Assoziierung an Schengen (SAA; SR 0.362.31) und an Dublin (DAA; SR 0.141.392.68) ist die Schweiz seit dem 12. Dezember 2008 bzw. – was die Umstellung des Grenzkontrollregimes an den Flughäfen anbelangt – seit dem 29. März 2009 in die operationelle Zusammenarbeit von Schengen und Dublin voll eingebunden.

In den Jahren 2005 bis 2009 liess sich die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) im Rahmen eines jährlichen Berichts über den Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin in Kenntnis setzen. Nach erfolgter Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands für die Schweiz trat sie das Geschäft an die Subkommissionen EJPD/BK der Geschäftsprüfungskommissionen der beiden Räte ab (GPK-EJPD/BK), welche sich am 21. April 2010 erstmals über den aktuellen Stand der Dinge informieren liessen.

Der vorliegende zehnte Bericht widmet sich den für die Schweiz im Kontext von Schengen/Dublin relevanten Entwicklungen, die zwischen Mai 2018 und April 2019 eingetreten sind. Er beschränkt sich dabei im Wesentlichen auf die Darstellung der Aspekte, die im Hinblick auf die Übernahme und Umsetzung von Weiterentwicklungen bzw. auf Ebene des Vollzugs ein Tätigwerden der Verwaltung erfordern oder ausgelöst haben (siehe Kapitel 1 bis 6). Auf Wunsch der GPK-EJPD/BK sind wiederum Kennzahlen zum Vollzug des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands zu entnehmen (siehe Kapitel 7), soweit dem Bund entsprechende statistische Daten vorliegen. Verzichtet wird wiederum auf das Bereitstellen von Zusatzinformationen in Form von Anhängen; diese Informationen können auf der Website des Bundesamtes für Justiz (BJ) abgerufen werden und werden dort auch regelmässig aktualisiert (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>).

Schliesslich dient der vorliegende Bericht im Einvernehmen mit der GPK-EJPD/BK auch dazu, der in der Verordnung (EU) Nr. 2013/1053 (SCH-Eval-Verordnung) vorgesehenen Verpflichtung nachzukommen, die nationalen Parlamente über den Inhalt der Empfehlungen zu unterrichten, die der Rat der EU im Rahmen der Schengen-Evaluierung verabschiedet. Die in der Berichtsperiode verabschiedeten Empfehlungen sind in Anhang 2 aufgeführt. Sie sind öffentlich zugänglich und können auf der Website des Rates der EU mit der jeweiligen Dokumentennummer abgerufen werden (<https://www.consilium.europa.eu/register/en/content/int?lang=EN&typ=ADV>).

Inhaltsverzeichnis

<i>Ausgangslage</i>	2
Inhaltsverzeichnis	3
I. Neue Entwicklungen im Berichtszeitraum	5
1 Erweiterung des Schengen-Raums	5
1.1 Rumänien/Bulgarien	5
1.2 Zypern	5
1.3 Kroatien	5
1.4 Vereinigtes Königreich	5
1.5 Irland	6
2 Abkommen im Zusammenhang mit Schengen/Dublin	6
2.1 Zusatzvereinbarungen zu bestimmten Weiterentwicklungen	6
2.2 Abkommen mit anderen Schengen- bzw. Dublin-Staaten	7
2.2.1 Vertretungsvereinbarungen im Visumbereich	7
2.2.2 Dublin-Vereinbarungen	7
2.3 Abkommen mit Drittstaaten	8
2.3.1 Parallelabkommen zu Abkommen der EU im Visumbereich	8
2.3.2 Parallelabkommen zu Rückübernahmeabkommen der EU	8
2.3.3 Visabefreiungsabkommen für Inhaberinnen und Inhaber von Diplomaten-, Dienst- oder Sonderpässen	9
2.4 Weitere Abkommen mit Bezug zum Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstand	9
2.4.1 Protokoll zum DAA betreffend den Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac	9
2.4.2 Abkommen zur Teilnahme an Prüm	9
3 Projekte auf Ebene der technisch-operationellen Umsetzung	10
3.1 Implementierung von Informationssystemen der EU	10
3.1.1 Einreise-/Ausreisensystem (EES)	10
3.1.2 Reisegenehmigungs- und Informationssystem (ETIAS)	10
3.1.3 Schengener Informationssystem (SIS)	11
3.2 Advance Passenger Information (API)	11
3.3 Verbesserung der Sicherheitsmerkmale von biometrischen Ausweisdokumenten (Pässe, Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige)	12
3.4 Integrierte Grenzverwaltung (IBM)	12
3.5 Vereinbarungen zwischen der Eidgenössischen Zollverwaltung und Kantonen	13
4 Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands	13
4.1 Umfang der bisherigen Weiterentwicklung im Überblick	13
4.2 Im Berichtszeitraum notifizierte Weiterentwicklungen	15
4.2.1 Im Bereich Schengen	15
4.2.2 Im Bereich «Dublin/Eurodac»	15
4.3 Ausblick: Wichtige künftige Weiterentwicklungen	15
4.3.1 Schengener Grenzkodex	16
4.3.2 Fonds für integriertes Grenzmanagement (IBMF)	16
4.3.3 Europäische Grenz- und Küstenwache	16
4.3.4 Ergänzung der ETIAS-Verordnung	17
4.3.5 Visakodex	17
4.3.6 VIS-Verordnung	17
4.3.7 Netzwerk von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen (ILO)	18
4.3.8 Rückführungsrichtlinie	18
4.3.9 Vollzugsakte zur Waffenrichtlinie	18
4.3.10 Interoperabilität zwischen den Informationssystemen der EU	19
4.3.11 Dublin-III-Verordnung	20
4.3.12 Eurodac-Verordnung	20

5 Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union	20
5.1 Art und Umfang der Mitwirkung	20
5.2 Wichtigste Entscheidungen im Berichtszeitraum	22
6 Schengen-Evaluierung	23
6.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum	23
6.1.1 Ordentliche Evaluierung	23
6.1.2 Unangekündigte Evaluierungen	24
6.1.3 Thematische Evaluierungen	25
6.2 Laufende Evaluierung der Schweiz	25
7 Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen	26
7.1 Aussengrenzen	26
7.1.1 Einreiseverweigerungen	26
7.1.2 Schweizer Beteiligung an FRONTEX-Einsätzen	26
7.1.3 Mittelzuweisungen aus dem Fonds für innere Sicherheit (ISF-Grenze)	27
7.2 Binnengrenzen	28
7.2.1 Kontrolltätigkeit an der Grenze und im Grenzraum	28
7.2.2 Vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen	28
7.3 Polizeiliche Zusammenarbeit	28
7.3.1 Polizeilicher Informationsaustausch	28
7.3.2 Zugriff auf Datenbanken zum Zwecke der Strafverfolgung	29
7.3.3 Grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen	29
7.4 SIS/SIRENE	30
7.5 Visazusammenarbeit	31
7.6 Rückführungen	32
7.7 Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	32
7.8 Dublin 33	
7.8.1 Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat	33
7.8.2 Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens	33
Statistische Übersicht zur Tätigkeit der EZV (GWK): Aufgriffe in den Jahren 2013 bis 2018	35
Schengen-Evaluierung: Liste der Empfehlungen, die der Bundesversammlung zur Information übermittelt werden	37

I. Neue Entwicklungen im Berichtszeitraum

1 Erweiterung des Schengen-Raums

1.1 Rumänien/Bulgarien

Rumänien und Bulgarien erfüllen die (technischen) Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands bereits seit 2011, die Beschlussfassung im Rat zur vollständigen Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands und damit der Aufhebung der Binnengrenzkontrollen ist aber aus politischen Gründen¹ nachwievor *blockiert*. Teilweise wurden die beiden Staaten dennoch beteiligt: So verfügen Rumänien und Bulgarien seit dem 1. August 2018 *vollen Zugriff auf das Schengener Informationssystem* (SIS), so dass die beiden Staaten das SIS seither zur Abfrage und Verbreitung von Ausschreibungen vollständig nutzen können.² Demgegenüber ist der im Oktober 2017 beschlossene³ *Lesezugriff auf das Visa-Informationssystem* (VIS) auf operativer Ebene noch nicht realisiert, da die entsprechenden Vorbereitungsarbeiten und die notwendigen Tests noch nicht abgeschlossen sind. Schliesslich werden Rumänien und Bulgarien ab Inbetriebnahme des Einreise-/Ausreisensystems (EES)⁴ an diesem beteiligt sein.

1.2 Zypern

Für Zypern steht der Beginn der operationellen Zusammenarbeit im Schengen-Verband ebenfalls noch aus, nachdem die Evaluierung der Bereiche «Aussengrenzen», «Visa» und «SIS» 2006 *sistiert* worden war. Angesichts nach wie vor ungelöster Fragen im Zusammenhang mit dem Zypern-Türkei-Konflikt ist weiterhin unklar, wann das Evaluationsverfahren mit den Ortsbesichtigungen in den ausstehenden Bereichen weitergeführt wird.

1.3 Kroatien

Der Beginn der operationellen Zusammenarbeit von Schengen steht für Kroatien noch aus. Voraussetzung für die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands ist das erfolgreiche Durchlaufen der Schengen-Evaluierung, welche bis dato in den Bereichen «Feuerwaffen», «Rückkehr» und «Datenschutz» abgeschlossen werden konnte. In den übrigen Bereichen konnten die erforderlichen Nachbesserungen zur Behebung der festgestellten Mängel noch nicht vollständig realisiert werden. Ausstehend ist zudem ein Bericht der Europäischen Kommission, in welchem diese bestätigen muss, ob Kroatien alle Verpflichtungen erfüllt, die das Land im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen eingegangen ist.⁵ Eine positive Berichterstattung ist Voraussetzung dafür, dass der Rat die Inkraftsetzung des gesamten Schengen-Besitzstandes für Kroatien beschliessen kann⁶. Wann dies soweit ist, ist derzeit noch offen.

1.4 Vereinigtes Königreich

Das Vereinigte Königreich hatte im März 1999 gestützt auf sein vertraglich garantiertes «Opt-in-Recht»⁷ erklärt, sich erst am Schengener Informationssystem zu beteiligen, wenn die zweite Generation des Systems (SIS II) in Betrieb ist. Im Anschluss an die *provisorische* Inkraftsetzung des SIS II-Besitzstandes per 13. April

¹ Hintergrund der Blockade sind Defizite beider Länder bei der Reform ihrer Justiz- und Verwaltungssysteme sowie bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität. Die Kommission berichtet seit 2007 im Rahmen eines Kooperations- und Kontrollverfahrens regelmässig über die erzielten Reformfortschritte, doch sind die Ergebnisse nach wie vor nicht umfassend zufriedenstellend.

² Beschluss (EU) 2018/934 (WE Nr. 206)

³ Beschluss (EU) 2017/1908 (WE Nr. 199)

⁴ Verordnung (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202b)

⁵ Damit wird unter anderem auch die Einhaltung von Grundrechten und gemeinsamen (rechtsstaatlichen) Standards überprüft.

⁶ Vgl. Art. 4 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl. L 112 v. 24.4.2012, S. 21.

⁷ Protokoll Nr. 19 zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand (sog. «Schengen-Protokoll»), ABl. C 202 v. 7.6.2016, S. 290.

2015⁸ fanden im Juni 2015 und im November 2017 Ortsbesichtigungen statt, wo «ernsthafte Mängel» festgestellt wurden. Im Hinblick auf den EU-Austritt des Vereinigten Königreiches wurde das Evaluierungsverfahren in der Folge *sistiert*. Ohne ein entsprechendes (noch zu schliessendes) Abkommen über eine allfällige künftige Beteiligung des Vereinigten Königreiches am SIS wird der Zugang des Vereinigten Königreiches zum SIS mit Wirksamwerden des «*Brexit*»⁹ endgültig gekappt und die entsprechenden Daten vollständig gelöscht.

1.5 Irland

Auch Irland, das wie das Vereinigte Königreich nicht am gesamten Schengen-Besitzstand beteiligt ist, hatte im Jahr 2002 ebenfalls vom «Opt-in-Recht»¹⁰ Gebrauch gemacht und erklärt, sich am Schengener Informationssystem beteiligen zu wollen, sobald das SIS II in Betrieb sei. Die operative Beteiligung setzt eine positive Evaluierung der Bereiche «Datenschutz» und «SIS» voraus. Die Ortsbesichtigung im Bereich «Datenschutz» wurde zwischen dem 19. und 23. November 2018 durchgeführt; die entsprechenden Ergebnisse (Bericht) dürften im Juni 2019 im Schengen-Ausschuss vorgestellt werden. Wann die teilweise Inkraftsetzung des SIS-Besitzstands und daran anschliessend die Evaluierung im Bereich «SIS» beginnt, ist derzeit noch offen.

2 Abkommen im Zusammenhang mit Schengen/Dublin

2.1 Zusatzvereinbarungen zu bestimmten Weiterentwicklungen

Soweit ein Schengen- oder Dublin-relevanter Rechtsakt die Schaffung einer eigenständigen institutionellen Struktur beispielsweise in Form eines Fonds oder einer Agentur vorsieht, bedarf es zur effektiven Beteiligung der assoziierten Staaten jeweils des Abschlusses einer Zusatzvereinbarung. Diese regelt die Modalitäten der (insbesondere finanziellen) Beteiligung. Die Übernahme des jeweiligen Rechtsakts allein genügt dazu nicht. Zusatzvereinbarungen wurden bislang im Hinblick auf die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Grenz- und Küstenwache (FRONTEX)¹¹, die Teilnahme am Aussengrenzenfonds (AGF)¹² sowie an seinem Nachfolgeinstrument, dem Fonds für innere Sicherheit im Bereich Aussengrenzen und Visa («*ISF-Grenze*»)¹³ abgeschlossen.

Im Berichtszeitraum sind folgende Entwicklungen zu verzeichnen:

- Zum einen trat die Zusatzvereinbarung zum «*ISF-Grenze*» in Kraft¹⁴, so dass die Schweiz seit dem 1. August 2018, rückwirkend ab 2014, formell am Fonds beteiligt ist.¹⁵
- Zum anderen konnte die Vereinbarung zur Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts («*eu-LISA*»)¹⁶ am 8. November 2018 unterzeichnet werden, nachdem sich der Abschluss aus verschiedenen Gründen mehrmals verzögert hatte¹⁷. Am 13. Februar 2019 wurde sie der Bundesversammlung zusammen mit der entsprechenden Botschaft¹⁸ zur Genehmigung unterbreitet. Das formelle Inkrafttreten der Zusatzvereinbarung ist für Anfangs 2020 vorgesehen.

⁸ Durchführungsbeschluss (EU) 2015/215 (WE Nr. 166)

⁹ Der Austrittszeitpunkt wurde vom Rat der EU auf den 31. Oktober 2019 festgesetzt – vorausgesetzt, das Vereinigte Königreich hat bis zum 22. Mai 2019 die Wahl zum Europäischen Parlament durchgeführt und das ausgehandelte Austrittsabkommen (ABl. C 144 I v. 25.4.2019, S. 1) ratifiziert. Andernfalls wird der Austritt bereits per 31. Mai 2019 wirksam. Vgl. Beschluss (EU) 209/584 des Europäischen Rates zur Verlängerung der Frist nach Artikel 50 Absatz 3 EUV, ABl. L 101 v. 11.4.2019, S. 1.

¹⁰ Dieses stützt sich ebenfalls auf das «Schengen-Protokoll», a.a.O. (Fn. 7).

¹¹ SR **0.362.313** (in Kraft seit 1. August 2010). Die im Jahr 2016 geschaffene Europäische Grenz- und Küstenwache hat sowohl die Rechtspersönlichkeit der ehemaligen Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen als auch deren Kurzbezeichnung («FRONTEX») übernommen.

¹² SR **0.362.312** (in Kraft seit 1. April 2011)

¹³ Verordnungen (EU) 515/2014 und 514/2014 (WE Nr. 157a und 157b)

¹⁴ SR **0.362.314** (in Kraft seit 1. August 2018)

¹⁵ Zu Inhalt und Zweck des ISF s. Ziff. 2.1.2 des letztjährigen Berichtes, abrufbar unter <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>.

¹⁶ Auch bekannt unter der Bezeichnung «IT-Agentur».

¹⁷ Zum Gang des Verfahrens und den Gründen s. Ziff. 2.1.1. des letztjährigen Berichtes, a.a.O. (Fn. 15).

¹⁸ BBI 2019 2119

- Schliesslich wurden mit der Europäischen Kommission im zweiten Semester 2018 Sondierungsgespräche über den Abschluss einer Zusatzvereinbarung zu den Modalitäten der Beteiligung am Europäischen Reiseinformations- und – genehmigungssystem (ETIAS)¹⁹ aufgenommen. ETIAS stellt das erste Informationssystem der Schengener Zusammenarbeit dar, das die Erhebung von Gebühren vorsieht, mit denen die Betriebskosten gedeckt werden sollen. Inhaltlich geht es dabei aus Sicht der assoziierten Staaten namentlich darum sicherzustellen, dass diesen die Entwicklungskosten nicht doppelt in Rechnung gestellt werden²⁰ sowie um die Frage, wie mit allfälligen Überschüssen und Defiziten aus den Gebühreneinnahmen, welche in das EU-Budget fliessen, zu verfahren ist.

2.2 Abkommen mit anderen Schengen- bzw. Dublin-Staaten

2.2.1 Vertretungsvereinbarungen im Visumbereich

Der Visakodex²¹ sieht die Möglichkeit der Vertretung durch einen anderen Schengen-Staaten vor, wenn am entsprechenden Standort eine eigene Visasektion fehlt. Das EDA analysiert laufend, welche Visvertretungsvereinbarungen abgeschlossen werden sollten und können, um Lücken im Vertretungsnetz zu schliessen und der angestrebten Reziprozität Rechnung zu tragen. In der Berichtsperiode wurden so zwei Mandate, in welchen die Schweiz andere Schengen-Staaten vertritt, gekündigt. Drei Vereinbarungen für Standorte, an denen die Schweiz durch einen anderen Schengen-Staat vertreten wird, wurden abgeschlossen, drei Vereinbarungen wurden gekündigt. Insgesamt hat die Schweiz per 30. April 2019 mit 19 anderen Schengen-Staaten eine solche Vereinbarung abgeschlossen: Sie vertritt andere Schengen-Staaten in 60 Fällen und wird selber an 58 Standorten vertreten²².

2.2.2 Dublin-Vereinbarungen

Die Dublin-III-Verordnung²³ sieht vor, dass die Dublin-Staaten untereinander so genannte «Dublin-Vereinbarungen» abschliessen können, um die Effizienz des Verfahrens zu erhöhen. Die Vereinbarungen können neben der Vereinfachung der Verfahren und der Verkürzung der Fristen für die Übermittlung und Prüfung von Gesuchen zur Aufnahme bzw. Wiederaufnahme von Asylsuchenden eine präzise Regelung der Überstellungsmodalitäten oder den Austausch von Verbindungsbeamten vorsehen, was zu einer besseren Kommunikation zwischen den Verwaltungen beiträgt. Solche Vereinbarungen sind im Interesse beider Vertragspartner und werden meistens zwischen Nachbarstaaten mit ähnlichen Überstellungszahlen abgeschlossen. Die Schweiz hat bisher mit *Österreich*²⁴, dem *Fürstentum Liechtenstein*²⁵ und *Frankreich*²⁶ entsprechende Abkommen geschlossen. Mit *Deutschland* wurden im Rahmen einer rechtlich nicht verbindlichen Arbeitsabsprache analoge Vereinbarungen getroffen, wobei diese auf Anfrage von Deutschland im Moment überarbeitet wird. Im Übrigen wurden während der Berichtsperiode keine neuen Abkommen abgeschlossen.

¹⁹ Verordnung (EU) 2018/1240 (WE Nr. 210). Mit ETIAS sollen sich visumbefreite Drittstaatsangehörige im Vorfeld der Einreise in den Schengen-Raum online registrieren. Das Reisege such wird weitgehend automatisiert auf Risiken für die innere Sicherheit, irreguläre Migration und öffentliche Gesundheit überprüft.

²⁰ Einmal über die Beiträge an den ISF-Grenze, welcher die Entwicklungskosten grösstenteils tragen soll, und einmal über die Beiträge, die gestützt auf das Schengen-Assoziierungsabkommen (SAA) und die Zusatzvereinbarung zu eu.LISA zu leisten sind.

²¹ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88)

²² Eine Übersicht über die Vertretungsvereinbarungen aller Schengen-Staaten sowie der jeweiligen Form der Zusammenarbeit (Stand: 1. Mai 2019) ist im Anhang 28 zum Visahandbuch zu finden: www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/visa/vhb/vhb1-anh28-e.xlsx.

²³ Art. 36 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a)

²⁴ SR 0.142.392.681.163

²⁵ SR 0.142.395.141.1

²⁶ SR 0.142.392.681.349

2.3 Abkommen mit Drittstaaten

2.3.1 Parallelabkommen zu Abkommen der EU im Visumbereich

Im Visumbereich schliesst die EU mit Drittstaaten Abkommen ab, um entweder das Visumregime zu lockern (sog. Visumerleichterungsabkommen) oder um die Visumpflicht ganz aufzuheben (sog. Visumbefreiungsabkommen). Diese Abkommen gelten nur zwischen der EU und den jeweiligen Drittstaaten, haben aber *de facto* gleichwohl Auswirkungen auch auf die an Schengen assoziierten Staaten:

- In Bezug auf *Visumerleichterungsabkommen* zwischen der EU und einem Drittstaat entsteht für die Schweiz die Notwendigkeit, im Rahmen des Schengen-Besitzstands ihre Regeln und ihre Praxis bei der Vergabe von Kurzzeitvisa an diejenigen der EU anzugleichen, um das Risiko des «Visa-Shoppings» zu vermindern. Entsprechend bringt die EU beim Abschluss eines Abkommens ihr Anliegen zum Ausdruck, dass der betreffende Drittstaat auch mit den assoziierten Staaten bilaterale Abkommen mit ähnlichen Bestimmungen aushandeln soll, was in der Praxis denn auch geschieht. Die Schweiz hat bisher insgesamt acht solcher Abkommen mit Drittstaaten abgeschlossen (sieben davon sind aktuell in Kraft). Während des Berichtszeitraums ist ein entsprechendes Abkommen mit der *Ukraine* in Kraft getreten²⁷.
- Allfällige *Abkommen zur gegenseitigen Visumbefreiung* werden zwar in der Verordnung (EU) 2018/1806²⁸ abgebildet, deren Änderung die Schweiz jeweils als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands übernimmt. Da die Schweiz aber nicht am jeweiligen Abkommen der EU selbst beteiligt ist, stellt sich die Visumbefreiung zugunsten von Schweizer Bürgern nicht automatisch ein. In aller Regel gewähren jedoch die betroffenen Drittstaaten auch Schweizer Staatsangehörigen die gleichen Einreisebedingungen wie EU-Bürgerinnen und -Bürgern. Zwecks Formalisierung des Gegenseitigkeitsprinzips kann die Schweiz mit diesen Drittstaaten entsprechende Parallelabkommen abschliessen. Während des Berichtszeitraums ist ein solches Abkommen mit den *Vereinigten Arabischen Emiraten* in Kraft getreten.²⁹

2.3.2 Parallelabkommen zu Rückübernahmeabkommen der EU

Im Bereich der Rückkehrpolitik besteht kein dem Visumbereich vergleichbarer «Parallelismus». Allerdings nimmt die EU auch bei *Rückübernahmeabkommen*, selbst wenn diese nicht an Abkommen im Bereich Visa gekoppelt sind, eine (wenn möglich gemeinsame) Erklärung auf, wonach es zweckmässig wäre, wenn der entsprechende Drittstaat auch mit den an Schengen assoziierten Staaten ein entsprechendes Abkommen verhandeln würde. Die Schweiz schliesst Rückübernahmeabkommen mit Herkunfts- und Transitstaaten aber auch in eigener Initiative und nach Massgabe der spezifischen Interessenlage ab. Insgesamt hat die Schweiz bisher mit 64 Staaten Abkommen im Rückkehrbereich abgeschlossen (60 davon sind derzeit in Kraft). Während des Berichtszeitraums ist das Rückübernahmeabkommen mit der *Mongolei* in Kraft getreten.³⁰ Zudem hat die Schweiz mit *Äthiopien* und mit *Bangladesch* eine Vereinbarung im Rückkehrbereich («Standard Operation Procedures», SOP) in Anlehnung an eine Vereinbarung zwischen der EU und dem jeweiligen Land abgeschlossen (diese sind seit dem 8. März bzw. dem 2. April 2019 in Kraft)³¹. Eine aktuelle Liste der in den Bereichen «Visa» und «Rückkehr» in Kraft getretenen Abkommen der Schweiz ist auf der Homepage des Staatssekretariats für Migration (SEM) abrufbar³².

²⁷ SR 0.142.117.673 (in Kraft seit 1. März 2019)

²⁸ Die Verordnung (EU) 2018/1806 (WE Nr. 219) kodifiziert und ersetzt die bisher geltende Verordnung (EG) 539/2001 (Anhang B SAA) mitsamt ihren späteren Anpassungen (formelle Totalrevision).

²⁹ SR 0.142.113.253 (in Kraft seit 3. Juni 2018)

³⁰ SR 0.142.115.729 (in Kraft seit 1. Juli 2018)

³¹ Die SOP mit Äthiopien und Bangladesch wurden auf Wunsch dieser Länder nicht amtlich publiziert.

³² <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral.html>.

2.3.3 Visabefreiungsabkommen für Inhaberinnen und Inhaber von Diplomaten-, Dienst- oder Sonderpässen

Der Schengen-Besitzstand belässt den Staaten das Recht, selbstständig zu entscheiden, ob sie Inhaberinnen und Inhaber von Diplomaten-, Dienst- oder sonstigen amtlichen Pässen von der Visumpflicht befreien oder nicht³³. Die Schweiz hat insgesamt 53 solcher Abkommen mit Drittstaaten, in der Regel auch in Verbindung mit einem Rückübernahmeabkommen, abgeschlossen (51 davon sind in Kraft). Während des Berichtszeitraums hat die Schweiz mit *Kuba* und *Libanon* ein entsprechendes Visumbefreiungsabkommen abgeschlossen. Das Abkommen mit Kuba ist seit dem 26. April 2019 in Kraft³⁴ und auch die zuvor mit der *Mongolei*³⁵ und *Marokko*³⁶ abgeschlossenen Abkommen sind in Kraft getreten. Eine aktuelle Liste der in Kraft getretenen Abkommen ist auf der Homepage des SEM abrufbar³⁷.

2.4 Weitere Abkommen mit Bezug zum Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstand

2.4.1 Protokoll zum DAA betreffend den Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac

Die einschlägigen Bestimmungen der Eurodac-Verordnung³⁸ (Art. 19 ff.), welche den nationalen Strafverfolgungsbehörden bzw. Europol die Möglichkeit geben, unter bestimmten Voraussetzungen auf die in der Eurodac-Datenbank gespeicherten Datenbestände zuzugreifen³⁹, stellen keine Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands dar. Daher wurde hierfür der Abschluss eines *Zusatzabkommens* nötig, das als Protokoll zum DAA⁴⁰ («Eurodac-Protokoll») konzipiert ist. Es wurde am 22. November 2017 paraphiert und am 7. Dezember 2018 vom Bundesrat gutgeheissen. Die Unterzeichnung, welche im Sommer/Herbst 2019 geplant ist, erfolgt – ebenso wie das anschliessende innerstaatliche Genehmigungsverfahren – in Koordination mit dem parallel verhandelten Abkommen zur Beteiligung an Prüm (s. sogleich u. Ziff. 2.4.2).

2.4.2 Abkommen zur Teilnahme an Prüm

Das Abkommen zur Teilnahme an der Prümer Zusammenarbeit⁴¹ wurde parallel zum «Eurodac-Protokoll» verhandelt. Dessen Abschluss stellt eine *condicio sine qua non* für die angestrebte, erweiterte Zugriffsberechtigung auf die Eurodac-Datenbank dar, weil eine Abfrage der Eurodac-Daten zu Strafverfolgungszwecken nur erfolgen darf, wenn eine vorgängige Abfrage der nationalen Fingerabdruckdatenbanken gemäss dem Beschluss 2008/615/JI⁴² («Prümer Beschluss») keinen Treffer hervorgebracht hat.⁴³ Das Abkommen wurde am 24. Mai 2018 paraphiert. Nach der für den Sommer/Herbst 2019 geplanten Unterzeichnung wird das parlamentarische

³³ Art. 6 Abs. 1 Bst. a der Verordnung (EU) 2018/1806 (WE Nr. 219)

³⁴ Noch nicht amtlich publiziert

³⁵ SR 0.142.115.722 (in Kraft seit 16. Juni 2018)

³⁶ SR 0.142.115.492 (in Kraft seit 17. August 2018)

³⁷ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/vdipl.html>.

³⁸ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b)

³⁹ Die Vorteile eines solchen Zugriffs liegen auf der Hand. So kann z.B. rasch festgestellt werden, ob ein an einem Tatort gesicherter Fingerabdruck einer im Ausland registrierten asylsuchenden oder illegal aufhältigen Person zuzuordnen ist, so dass die notwendigen (Rechtshilfe-)Massnahmen ohne Verzug eingeleitet werden können.

⁴⁰ SR 0.142.392.68

⁴¹ Herzstück der «Prümer Zusammenarbeit», welche ebenfalls nicht Teil der Schengener Zusammenarbeit ist, ist der vereinfachte Austausch von polizeilichen Informationen (insbesondere von DNA-Profilen und Fingerabdrücken) zwischen den zuständigen Behörden zum Zwecke der Bekämpfung der internationalen Kriminalität und des Terrorismus. Der Austausch dieser Daten zur Identifizierung von Straftätern erfolgt gestützt auf einen automatisierten Abgleich in den nationalen Datenbanken (Hit/No-Hit-Verfahren). Es geht darum, rasch zu erfahren, ob das Datenmuster in der Datenbank eines der anderen Staaten vorhanden ist oder nicht. Im Trefferfall erfolgt der Austausch der Personendaten dann auf dem üblichen Amts- oder Rechtshilfegeweg.

⁴² Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, ABl. L 210 v. 6.8.2008, S. 1.

⁴³ Die Prümer Zusammenarbeit erhöht die Effizienz der Ermittlungsarbeit, da ein zielgerichteter Informationsaustausch den erforderlichen Aufwand reduziert. Zum einen wissen die zuständigen Behörden durch das Hit-/No-Hit-System, in welchem Staat Informationen zum angefragten Fingerabdruck oder DNA-Profil tatsächlich vorhanden sind. Zum anderen sind Kontrollschilder oder Fahrzeugidentifikationsnummern direkt abrufbar.

Genehmigungsverfahren in Gang gesetzt werden. Aufgrund der erforderlichen technischen Umbesetzung ist schweizerischerseits mit dem effektiven Beginn der Zusammenarbeit von Prüm (und damit auch der Nutzung von Eurodac für Strafverfolgungsbehörden) frühestens im Jahr 2024 zu rechnen.

3 Projekte auf Ebene der technisch-operationellen Umsetzung

3.1 Implementierung von Informationssystemen der EU

Die heutige Schengen-Systemlandschaft (Eurodac, VIS, API, SIS) besteht in diesem Umfang grundsätzlich seit dem « Beitritt » der Schweiz zum Schengen-Raum im Dezember 2008. Als Antwort auf die veränderte Migrations- und Sicherheitslage in Europa hat die Europäische Kommission in den letzten drei Jahren in bisher nie dagewesener Kadenz zahlreiche Vorschläge zur Modernisierung und zum Ausbau der bestehenden Informationssysteme bzw. zur Schaffung neuer Systeme (EES, ETIAS)⁴⁴ auf den Weg gebracht, welche inskünftig zudem miteinander verknüpft werden (Interoperabilität)⁴⁵.

3.1.1 Einreise-/Ausreisensystem (EES)

Das EES ist eines der neuen EU-Informationssysteme im Migrationsbereich. Es wird inskünftig die Ein- und Ausreise von Drittstaatsangehörigen für den Kurzaufenthalt elektronisch zentral erfassen und die Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum berechnen.⁴⁶ Nach der gegenwärtigen Planung soll das System ab Ende 2021 in Betrieb genommen werden.

Nachdem der Bundesrat am 21. November 2018 die entsprechende Botschaft⁴⁷ verabschiedet hat, befindet sich das Verfahren zur Übernahme und Umsetzung der einschlägigen Rechtsgrundlagen⁴⁸ in der Phase der parlamentarischen Beratung. Der Ständerat hat die Übernahme der Rechtsgrundlagen am 19. März 2019 genehmigt. Der Nationalrat wird in der Sommersession über die Vorlage entscheiden. Parallel dazu sind auch die Arbeiten an der technischen Umsetzung angelaufen. Die Umsetzungsarbeiten werden auf europäischer Ebene von der Europäischen Kommission und eu-LISA koordiniert. Auf nationaler Ebene erfolgte die formelle Projektfreigabe am 4. Juni 2018. Zur Finanzierung der Entwicklungskosten sind im Verpflichtungskredit Schengen/Dublin III 14,2 Mio. CHF eingeplant. Für die Ausgaben der Schengen-Staaten für die Entwicklung des nationalen EES ist eine Teilfinanzierung aus dem ISF-Grenze vorgesehen..

3.1.2 Reisegenehmigungs- und Informationssystem (ETIAS)

Mit ETIAS⁴⁹, dem zweiten, neu geschaffenen Informationssystem der EU, werden visumbefreite Drittstaatsangehörige erfasst: Wer für einen Kurzaufenthalt in den Schengen-Raum einreisen will, muss vor Reiseantritt online eine gebührenpflichtige ETIAS-Reisegenehmigung beantragen. Die Prüfung der Anträge erfolgt auf der Basis einer weitgehend automatisierten Risikoüberprüfung⁵⁰. Wie die Ausstellung eines Visums vermittelt die Erteilung einer ETIAS-Reisegenehmigung keinen Anspruch zur Einreise; hierzu müssen auch die übrigen Einreisevoraussetzungen erfüllt sein. Die Inbetriebnahme von ETIAS ist aktuell für 2023 vorgesehen.

In der Schweiz ist das Verfahren zur Übernahme und Umsetzung der ETIAS-Verordnung im Gang. Die Vernehmlassung wurde am 13. Februar 2019 eröffnet und dauert bis zum 20. Mai. Was die technische Umsetzung anbelangt, so befindet sich

⁴⁴ Einreise- und Ausreisensystem (EES); Europäisches Reisegenehmigungs- und -informationssystem (ETIAS)

⁴⁵ S. hierzu u. Ziff. 4.3.10.

⁴⁶ Damit fällt nicht nur die Notwendigkeit zur Stempelung der Reisedokumente bei der Ein- und Ausreise weg, sondern es können auch Fälle irregulärer Migration (insb. sog. «Overstayer») einfacher entdeckt und undokumentierte Reisende bei Kontrollen im Schengen-Binnenraum u.a. mit der Hilfe von biometrischen Identifikatoren (Gesichtsbild und vier Fingerabdrücke) identifiziert werden.

⁴⁷ BBl 2019 175

⁴⁸ Verordnungen (EU) 2017/2225 und (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202a u. 202b)

⁴⁹ Verordnung (EU) 2018/1240 (WE Nr. 210)

⁵⁰ Auf der Basis einer Abfrage der relevanten Datenbanken (SIS, VIS etc.) wird geprüft, ob Gründe der inneren Sicherheit, der Prävention illegaler Immigration oder des Schutzes der öffentlichen Gesundheit einer Einreise entgegenstehen.

das Projekt des SEM zwar erst in der Initialisierungsphase, doch werden aufgrund des vorgegebenen engen Zeitplans gleichwohl bereits jetzt vertiefte, technische Abklärungen vorgenommen. Für die Ausgaben der Schengen-Staaten für die Entwicklung von ETIAS ist eine Zuweisung aus dem ISF-Grenze vorgesehen.⁵¹ Die Betriebs- und Instandhaltungskosten sollen grundsätzlich durch die vorgesehene, zentral erhobene Antragsgebühr von sieben Euro gedeckt werden.

3.1.3 Schengener Informationssystem (SIS)

Auch das für die Personen- und Sachfahndung im Schengen-Raum zentrale SIS hat mit dem am 28. November 2018 verabschiedeten Reformpaket⁵² einen weiteren, in sachlicher wie technischer Hinsicht wichtigen Modernisierungsschub erhalten. Abgesehen von einer Erweiterung der Ausschreibungskategorien (neu werden z.B. Rückkehrentscheide im System gespeichert) wird auch die technische Leistungsfähigkeit des Systems erheblich erhöht (z.B. Speicherung von zusätzlichen biometrischen Daten wie DNA-Spuren zur Identifikation von Personen, Möglichkeit zum Abgleich des Gesichtsbilds mit dem Foto des Ausweises oder Erweiterung der Abfragemöglichkeiten, indem die Abfrage anhand alphanumerischer *und* biometrischer Daten ermöglicht wird). Auf europäischer Ebene ist die Systementwicklung seitens eu-LISA angelaufen. Die vollständige Inbetriebnahme des neuen Systems im Schengen Raum ist nach derzeitiger Planung für das Jahr 2022 vorgesehen.

In der Schweiz wurde das Verfahren zur Übernahme und Umsetzung der neuen SIS-Rechtsgrundlagen in Gang gesetzt. Das Vernehmlassungsverfahren wurde am 13. Februar 2019 eröffnet und dauert bis zum 20. Mai 2019. Parallel dazu sind auch die Arbeiten an der technischen Implementierung angelaufen, an welchen neben dem Bundesamt für Polizei (fedpol) auch das SEM beteiligt ist. Verlässliche Kostenschätzungen für die Implementierung der Neuerungen für die Jahre 2019-2021 sind im jetzigen Moment noch schwierig. Gemäss ersten Schätzungen werden die Gesamtkosten für die Entwicklung auf Seiten des fedpol ungefähr 3,01 Mio. und auf Seiten des SEM 3,1 Mio. CHF betragen.

3.2 Advance Passenger Information (API)

Das SEM kann gestützt auf Art. 104 Ausländergesetz (AuG)⁵³ Fluggesellschaften verpflichten, für ausgewählte Flüge aus Drittstaaten sog. «Advance Passenger Information» (API)⁵⁴ zuhanden der Grenzkontrollorgane zu übermitteln⁵⁵. Das SEM hat die Meldepflicht erstmals per 15. Dezember 2011 für vier ausgewählte Flugstrecken angeordnet und seither schrittweise auf weitere Flugstrecken ausgedehnt (siehe nachfolgende Tabelle).

API-Meldepflichten (Stand: 1. Mai 2019)

Betroffene Destinationen	Meldepflicht seit
Dar es Salaam, Nairobi, Dubai, Pristina	15. Dez. 2011
Istanbul	15. Sept. 2012
Moskau	9. Jan. 2013
Casablanca, Marrakech	26. Aug. 2013
Abu Dhabi, Doha, São Paulo	1. Okt. 2015
Peking, Shanghai	18. Nov. 2015
Delhi, Bombay, Muscat, Hongkong, Singapur	30. Okt. 2016
Algier, Belgrad, Johannesburg, Kairo, Kapstadt, Montreal, Rio de Janeiro, Toronto, Tunis	29. Okt. 2017

⁵¹ Da es sich hier um eine Rückerstattung der Kosten handelt, wurden die entsprechenden Aufwände im Verpflichtungskredit IV eingeplant (2020-2023: 6,6 Mio. CHF, 2024-2025: 1,18 Mio. CHF).

⁵² Die bisherigen Rechtsgrundlagen werden von drei neuen Verordnungen abgelöst: Die Verordnung (EU) 2018/1862 betrifft den Bereich der «polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen», die Verordnung (EU) 2018/1861 regelt die Nutzung des Systems für die Zwecke der «Grenzkontrollen» und die Verordnung (EU) 2018/1860 bildet die Grundlage zur Verwendung des SIS im Hinblick auf die «Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger».

⁵³ SR 142.20

⁵⁴ Personalien sowie Angaben zum Reisedokument und zum Flug.

⁵⁵ Vgl. Richtlinie 2004/82/EG (Anhang B SAA)

Die zuständigen Grenzkontrollbehörden haben über das API-System einen online-Zugriff auf die API-Daten und können so die Flugzeit nutzen, um bereits vor der Landung erste Abklärungen zu den beförderten Passagieren zu tätigen.

Ab 1. Juni 2019 wird das API-System auch spezifisch zur Aufgabenerfüllung des Bundesamts für Polizei (fedpol) sowie des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) genutzt werden können: So können fedpol und der NDB zum einen bei Bedarf beim SEM eine Erweiterung der Flugstrecken beantragen, für welche die Meldepflicht der Luftfahrtunternehmen gilt. Zum anderen können die genannten Behörden auf die von den Luftfahrtunternehmen übermittelten Passagierdaten – wenn auch in unterschiedlicher Form⁵⁶ – zugreifen.

3.3 Verbesserung der Sicherheitsmerkmale von biometrischen Ausweisdokumenten (Pässe, Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige)

Im Berichtszeitraum hat die Kommission die technischen Spezifikationen für die Ausgestaltung der biometrischen Pässe⁵⁷ sowie der nationalen Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige⁵⁸ auf den neuesten Stand gebracht, um die Sicherheit dieser Dokumente weiter zu verbessern. Die neuen Anforderungen und Standards müssen inskünftig bei der Produktion der jeweiligen Dokumente beachtet werden.

- *Biometrische Pässe:* Die Schweiz erfüllt bereits mit den heutigen Pässen und Reisedokumenten die neuen technischen Spezifikationen für die Aufnahme biometrischer Daten. Die neuen Anforderungen für den Austausch der Zertifikate, der für den Zugriff auf die im Chip gespeicherten biometrischen Daten erforderlich ist, werden spätestens am 3. Juni 2019 anwendbar. Die notwendigen Schritte zur technischen Umsetzung sind eingeleitet. Die Kosten belaufen sich auf ca. 80'000 CHF.
- *Biometrische Aufenthaltstitel:* Die biometrischen Aufenthaltstitel müssen spätestens ab dem 3. März 2020 nach den neuen Vorgaben produziert werden. Für den Abbau der bestehenden Altbestände verfügen die Staaten über eine Übergangsfrist von weiteren sechs Monaten, weshalb die Ausländerausweise mit dem alten Design längstens bis zum 3. September 2020 ausgegeben werden dürfen. Für die technischen Anpassungen im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) sowie beim Produzenten belaufen sich die Kosten auf schätzungsweise 450'000 CHF.

3.4 Integrierte Grenzverwaltung (IBM)

Zur Stärkung der inneren Sicherheit als auch für die Bekämpfung der illegalen Migration entwickelten die in die Grenzverwaltung involvierten Behörden des Bundes und der Kantone daher die Strategie «Integrierte Grenzverwaltung» (IBM-Strategie 2012) und den dazugehörigen Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung» (IBM-Aktionsplan 2014). Nach fünf Jahren fand der erste Strategiezyklus 2017 wie geplant sein Ende. Ein Schlussbericht wurde im November 2018 vom Bundesrat verabschiedet und von der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) zur Kenntnis genommen wurde. Zusätzlich hat eine externe Stelle die IBM-Strategie und den IBM-Aktionsplan evaluiert.

Mit der Verabschiedung der Verordnung (EU) 2016/1624⁵⁹ zur Errichtung der Europäischen Grenz- und Küstenwache wurden die allgemeinen Grundsätze für die integrierte europäische Grenzverwaltung erstmals rechtlich verbindlich festgelegt. Im Zentrum stehen elf Komponenten der Grenzverwaltung⁶⁰. Basierend auf der politischen IBM-Strategie der EU sowie der darauf basierenden technisch-operativen

⁵⁶ Für den NDB ist die elektronische Weiterleitung der von den Flugunternehmen bereitgestellten API-Daten in Form einer Liste vorgesehen. Besteht der Verdacht, dass eine Person Straftaten nach Artikel 104 Absatz 1^{bis} Buchstabe a des Ausländer und Integrationsgesetzes (AIG; SR 142.20) vorbereitet oder durchführt, so kann fedpol die Daten mittels Abrufverfahren bearbeiten. Die API-Daten werden allerdings nur manuell mit Daten aus den bei fedpol vorhandenen Datenbanken abgeglichen.

⁵⁷ Durchführungsbeschluss K(2018) 7774 endg. (WE Nr. 217)

⁵⁸ Durchführungsbeschluss K(2018) 7767 endg. (WE Nr. 218)

⁵⁹ WE Nr. 183

⁶⁰ Grenzkontrolle, Such- und Seerettungseinsätze auf See, Risikoanalyse, Frontex-unterstützte Schengen-Zusammenarbeit, Inner- und zwischenstaatliche Schengen-Zusammenarbeit, Aktivitäten in Drittstaaten, Kontrolle innerhalb des Schengen-Raums (inkl. Binnengrenzkontrollen), Rückkehr, Einsatz moderner Technologien, Qualitätssicherungsmechanismen und Solidaritätsmechanismen.

Strategie von FRONTEX haben die Schengen-Staaten ihre nationalen Strategien zu definieren bzw. zu erneuern. Anschliessend (voraussichtlich Anfangs 2020) ist im Rahmen des Schengen Evaluationsmechanismus eine thematische Evaluation der nationalen IBM Strategien durch die Kommission vorgesehen (vgl. u. Ziff. 6.1.3).

Die Arbeiten an der neuen IBM-Strategie (Arbeitstitel: IBM 2027) haben in enger Zusammenarbeit mit den beteiligten Behörden des Bundes und der Kantone begonnen. Es ist vorgesehen, dem Bundesrat und der KKJPD die neue Strategie bis Ende 2019 zu unterbreiten.

3.5 Vereinbarungen zwischen der Eidgenössischen Zollverwaltung und Kantonen

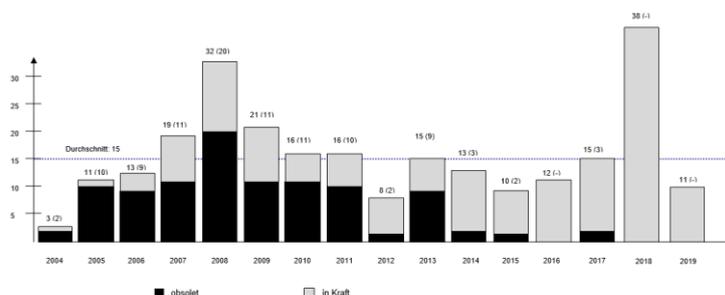
Auf Grund seiner Präsenz an den Grenzen und im Grenzraum pflegt die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) und insbesondere das Grenzwachtkorps (GWK) eine lange Tradition der Zusammenarbeit mit den Kantonen. Die Zusammenarbeit mit den Kantonen erfolgt auf der Grundlage einer mit der KKJPD ausgearbeiteten Mustervereinbarung, welche die Zusammenarbeit bei den mobilen polizeilichen Kontrollen im rückwärtigen Raum im Rahmen der nationalen Ersatzmassnahmen⁶¹ zum Gegenstand hat. Bis dato bestehen 21 derartige Kantonsvereinbarungen⁶². Im Berichtszeitraum sind keine neuen Vereinbarungen abgeschlossen worden.

4 Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands

4.1 Umfang der bisherigen Weiterentwicklung im Überblick

Seit der Unterzeichnung des SAA am 26. Oktober 2004 hat die EU der Schweiz bis dato (Stand: 30. April 2018) insgesamt 253 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert. Zwei dieser Weiterentwicklungen⁶³ stellen dabei gleichzeitig Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands dar. Dazu kommen drei weitere Weiterentwicklungen, die im Bereich «Dublin/Eurodac» zu verzeichnen sind⁶⁴. Über ein Drittel aller notifizierten Weiterentwicklungen (103 Rechtsakte oder 41%) sind zwischenzeitlich nicht mehr anwendbar, da sie durch spätere Weiterentwicklungen aufgehoben wurden oder aus einem anderen Grund (z.B. infolge Zeitablaufs) *obsolet* geworden sind. Nach Jahren aufgeschlüsselt ergibt sich hierbei folgende Verteilung:

Verteilung der Weiterentwicklungen nach Jahren (Stand: 30. April 2019)



⁶¹ Vgl. hierzu Botschaft «Bilaterale II», BBl 2004 6140. Die gesetzliche Grundlage bildet Art. 97 des Zollgesetzes (ZG, SR 631.0), welcher den Abschluss solcher Vereinbarungen auch mit Binnenkantonen ermöglicht.

⁶² AG, AR, AI, BL, BS, BE, GE, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SZ, TI, TG, UR, VD, VS, ZH, SO.

⁶³ Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011 (WE Nr. 126) und (EU) 2018/1726 (WE Nr. 214).

⁶⁴ Eine vollständige Liste der notifizierten Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. des Dublin/Eurodac-Besitzstands kann auf der Internetseite des BJ eingesehen werden: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

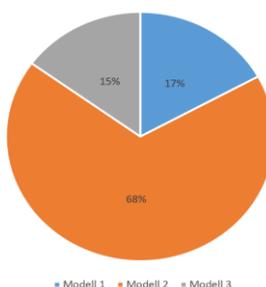
Gruppieren man die Gesamtheit der notifizierten Weiterentwicklungen nach deren inhaltlichen Tragweite und damit nach der innerstaatlichen Zuständigkeit zu deren Übernahme⁶⁵, so kann Folgendes festgestellt werden (Stand: 30. April 2019):

- Von den insgesamt 256 Weiterentwicklungen des Schengen- und Dublin-Eurodac-Besitzstands hatte rund ein Sechstel (43 Rechtsakte oder 17%) *keinen verpflichtenden Charakter* und konnte so vom sachzuständigen Departement lediglich zur Kenntnis genommen werden (Modell 1).
- Über zwei Drittel der Weiterentwicklungen (175 Rechtsakte oder 68%) waren zwar rechtsverbindlicher Natur, wiesen jedoch einen eher untergeordneten, technischen Inhalt auf. Die Notenaustausche zu deren Übernahme konnten daher mehrheitlich als *Verträge von geringer Tragweite* im Sinne von Artikel 7a Absatz 2 und 3 RVOG⁶⁶ eingestuft und vom Bundesrat entweder auf dieser Grundlage oder gestützt auf Artikel 100 Absatz 2 Buchstabe a AuG selbständig abgeschlossen werden (Modell 2). Die Übernahme dieser 175 Weiterentwicklungen machte regelmässig keine Rechtsanpassungen erforderlich; einzig in 23 Fällen (13%), die überwiegend den Visumbereich betrafen, musste zur Umsetzung Verordnungsrecht revidiert werden⁶⁷.
- Bei ungefähr jeder sechsten Weiterentwicklung (insgesamt 38 Fälle oder 15%) schloss der Bundesrat die entsprechenden Notenaustausche zur Übernahme schliesslich unter dem *Vorbehalt der «Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen»* ab (Modell 3). Grossmehrheitlich wurden diese Notenaustausche bereits dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet und konnten zwischenzeitlich in Kraft treten. Pendent sind derzeit folgende Weiterentwicklungen, die alle den Bereich «Schengen» betreffen:

Weiterentwicklung	Stand
Waffenrichtlinie	Referendumsabstimmung am 19. Mai 2019
EES	In parlamentarischer Beratung
ETIAS	Vernehmlassung am 13. Februar 2019 eröffnet
SIS	Vernehmlassung am 13. Februar 2019 eröffnet

Eine Übersicht über den Verfahrensverlauf sowie den Umfang der zur Umsetzung dieser Weiterentwicklungen erforderlichen Rechtsanpassungen (Gesetz und Verordnung) findet sich auf der Internetseite des BJ⁶⁸.

Weiterentwicklungen nach Modellen (in %)



Betrachtet man die Verteilung der bisherigen Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands nach Modellen, so ergibt sich für die letzten 5 Jahre folgendes Bild (Stand: 30. April 2019):

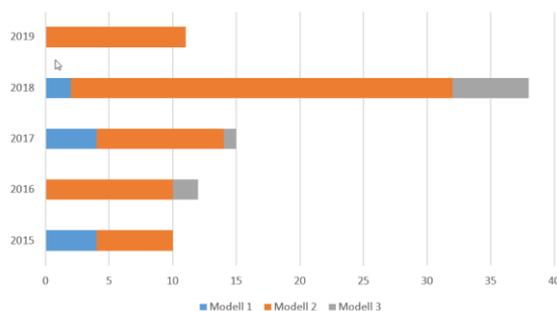
⁶⁵ Während Weiterentwicklungen ohne verpflichtenden Charakter vom zuständigen Departement lediglich zur Kenntnis genommen werden (Modell 1), werden rechtlich verpflichtende Weiterentwicklungen mittels eines Notenaustausches übernommen. Dieser stellt aus schweizerischer Sicht einen völkerrechtlichen Vertrag dar. Der je nach Fall entweder vom Bundesrat selbständig abgeschlossen werden kann (Modell 2) oder der Genehmigung des Parlaments bedarf (Modell 3), wobei er im letzteren Fall allenfalls dem fakultativen Referendum untersteht. Vgl. zum Ganzen auch Bericht des Bundesrates vom 7. Juni 2013 in Erfüllung des Postulats Hans Fehr 10.3857 vom 1. Oktober 2010. «Konsequenzen des Schengener Anpassungszwangs», BBl 2013 6319, Ziff. 2.

⁶⁶ SR 172.010

⁶⁷ Vgl. Teil I der Übersicht über die Verfahren zur Umsetzung von Weiterentwicklungen, abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

⁶⁸ Vgl. Teil II der Übersicht über die Verfahren zur Umsetzung von Weiterentwicklungen, abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

Verteilung der Weiterentwicklungen nach Modell



4.2 Im Berichtszeitraum notifizierte Weiterentwicklungen

4.2.1 Im Bereich Schengen

Im Berichtszeitraum wurden der Schweiz insgesamt 45 Rechtsakte als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert (WE Nr. 205-225)⁶⁹. Eine davon war gleichzeitig auch eine Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands⁷⁰. 41 dieser 45 Weiterentwicklungen weisen einen *untergeordneten, technischen Inhalt* auf. Eine davon wurde lediglich zur Kenntnis genommen (Modell 1)⁷¹. Die übrigen Rechtsakte wurden mittels eines Notenaustausches übernommen, den der Bundesrat selbstständig abschliessen konnte (Modell 2)⁷². Lediglich zwei dieser 41 Weiterentwicklungen bedurften zudem einer verordnungsmässigen Umsetzung⁷³. Schliesslich bedarf es für die Übernahme und Umsetzung von vier im Berichtszeitraum notifizierten Weiterentwicklungen *der parlamentarischen Genehmigung* (Modell 3). Diese betreffen die Rechtsgrundlagen für die Einrichtung von ETIAS⁷⁴ bzw. die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des SIS⁷⁵.

4.2.2 Im Bereich «Dublin/Eurodac»

Mit Ausnahme der bereits oben (Ziff. 4.2.1) genannten Weiterentwicklung⁷⁶ wurden der Schweiz im Bereich Dublin/Eurodac im Berichtszeitraum keine neuen Rechtsakte als Weiterentwicklungen notifiziert⁷⁷.

4.3 Ausblick: Wichtige künftige Weiterentwicklungen

Zurzeit werden auf Ebene der EU unter Beteiligung der Schweiz eine Reihe von Vorschlägen für Rechtsakte beraten, die der Schweiz dereinst als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands zur Übernahme notifiziert werden dürften. Deren materielle Tragweite ist allerdings ebenso unterschiedlich wie der jeweilige Verfahrensstand der Beratungen. Nachfolgend wird auf die wichtigsten – weil inhaltlich über die Regelung von überwiegend administrativ-technischen

⁶⁹ Eine vollständige Liste der der Schweiz notifizierten Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands kann auf der Internetseite des BJ eingesehen werden: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

⁷⁰ Verordnung (EU) 2018/1726 (WE Nr. 214)

⁷¹ Empfehlung K(2018) 3658 endg. (WE Nr. 205), welche den Leitfaden für Grenzschutzbeamte (das sog. «Schengen-Handbuch») aufdatiert.

⁷² Diese beinhalten neben einer Anpassung der Liste der visumpflichtigen Drittstaaten (WE Nr. 219 u. 225) ganz überwiegend Ausführungs- und Vollzugsbestimmungen zum ISF-Grenze (WE Nr. 207A-209 u. 215-216) sowie zum EES (WE Nr. 220-224F). Diese Abkommen werden jeweils in den jährlichen Bericht des Bundesrates über die abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge aufgenommen, abrufbar auf der Internetseite des BJ (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>).

⁷³ Verordnungen (EU) 2018/1806 (WE Nr. 219) und (EU) 2019/592 (WE Nr. 225)

⁷⁴ Verordnung (EU) 2018/1240 (WE Nr. 210)

⁷⁵ Verordnungen (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861 und (EU) 2018/1862 (WE Nr. 213A-213C)

⁷⁶ Vgl. a.a.O. (Fn. 63)

⁷⁷ Eine vollständige Liste der der Schweiz notifizierten Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands kann auf der Internetseite des BJ eingesehen werden: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

Details hinaus gehenden – künftigen Weiterentwicklungen hingewiesen, welche die bestehenden Instrumente massgeblich weiterentwickeln oder ergänzen⁷⁸.

4.3.1 Schengener Grenzkodex

Die Europäische Kommission präsentierte am 27. September 2017 Massnahmen zur Wahrung und Stärkung des Schengen-Raums, darunter einen Vorschlag⁷⁹ zur Revision des Schengener Grenzkodex⁸⁰. Der Vorschlag zielt darauf ab, die geltenden Bestimmungen betreffend die vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen den derzeitigen Erfordernissen der Praxis anzupassen. Dadurch soll die bestehende *Maximaldauer* für die Wiedereinführung bzw. Verlängerung von Binnengrenzkontrollen bei gleichzeitiger Stärkung der Kontrolle erhöht werden. Nach Abschluss der ersten Lesung im Rat, starteten die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament (Trilog) im Dezember 2018, sind aber seit Februar 2019 festgefahren. Grund dafür ist die Forderung des Europäischen Parlaments, die Kontrollmechanismen zur Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen deutlich auszubauen, was von mehreren Schengen-Staaten abgelehnt wird. Eine politische Einigung ist bis auf Weiteres nicht in Sicht.

4.3.2 Fonds für integriertes Grenzmanagement (IBMF)

Als Nachfolgeinstrument für den ISF-Grenze wird derzeit der Vorschlag⁸¹ der Kommission zur Einrichtung des Fonds für integriertes Grenzmanagement (IBMF) beraten, dessen *Teilinstrument* «Grenzmanagement und Visa» (BMVI) wiederum Schengen-relevant sein und einen Zeitraum von sieben Jahren (2021-2027) abdecken wird. Wichtigstes Ziel ist es, ein starkes und wirksames integriertes europäisches Grenzmanagement zu gewährleisten, um das Sicherheitsniveau in den Schengen-Staaten zu erhöhen. Dabei soll der Fonds flexibler ausgestaltet und besser auf andere Instrumente und Initiativen der EU abgestimmt werden. Das Globalbudget für das BMVI auf Ebene EU liegt bei rund 8.02 Mia. Euro und ist damit knapp dreimal höher als für den ISF-Grenze (2.76 Mia. Euro). Hintergrund sind die verstärkten Anstrengungen der Kommission, das Schengen-System weiterzuentwickeln und zu stärken. Die Schweiz wird sich anteilmässig an der Äufnung des Fonds beteiligen und wird entsprechend einem noch zu verabschiedenden Verteilschlüssel Mittel zugewiesen erhalten. Deren genaue Höhe ist zurzeit noch nicht bekannt. Mit diesen Geldern können diverse Massnahmen gefördert werden, welche zur Erreichung der erwähnten übergeordneten politischen Zielsetzung dienen. Dazu gehören zum Beispiel die Entwicklung von IT-Systemen oder die Entsendung von Verbindungsbeamten (wie *Immigration* oder *Airline Liaison Officers*). Was den Stand der Verhandlungen anbelangt, so dauern die Beratungen im Rat und im Europäischen Parlament noch an. Wann mit der Verabschiedung gerechnet werden kann, ist derzeit noch offen.

4.3.3 Europäische Grenz- und Küstenwache

Am 12. September 2018 hat die Europäische Kommission eine Vorlage⁸² zur Weiterentwicklung der Europäischen Grenz- und Küstenwache vorgestellt. Der Vorschlag verfolgt zwei Ziele: Zum einen soll sichergestellt werden, dass die Europäische Grenz- und Küstenwache (FRONTEX) seitens der Schengen-Staaten mit genügend Personal und Material ausgestattet wird. Da die Entsendung von Personal und die Bereitstellung von Ausrüstung für Einsätze an der Aussengrenze bislang auf freiwilliger Basis erfolgt sind, kam es in den letzten Jahren zu Engpässen, die die Wirkung der gemeinsamen Einsätze beeinträchtigt haben. Deshalb soll nun ein stehender Pool von bis zu 10'000 Einsatzkräften aufgebaut werden. Zum anderen sollen die gemeinsamen Anstrengungen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht verstärkt werden. Zu diesem Zweck soll FRONTEX die Schengen-Staaten neu in allen Phasen des Rückführungsverfahrens unterstützen können, also auch etwa bei der Vorbereitung von Rückkehrentscheiden sowie bei der Beschaffung von Ersatzreisedokumenten.

⁷⁸ Die Angaben sind selbstverständlich mit der notwendigen Vorsicht zu geniessen, können doch zum jetzigen Zeitpunkt noch keine verbindlichen Aussagen zum endgültigen Inhalt der jeweiligen Rechtsakte gemacht werden.

⁷⁹ KOM (2017) 571 endg.

⁸⁰ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

⁸¹ KOM (2018) 473 endg.

⁸² KOM (2018) 631 endg.

Zudem soll auch die Grundlage zu einer engeren Zusammenarbeit mit Drittstaaten geschaffen werden.

Die Ausarbeitung des Rechtstextes konnte im Rahmen der Trilog-Verhandlungen bis Ende April 2019 abgeschlossen werden. Nach der Sommerpause wird sich das Europäische Parlament in neuer Zusammensetzung mit dem Dossier befassen. Mit einer Verabschiedung dürfte im Herbst 2019 zu rechnen sein. Die Änderungen werden finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Schweiz haben, die in ihrer Höhe allerdings noch nicht abschätzbar sind. Zudem müssen die gesetzlichen Grundlagen betreffend internationale Rückführungseinsätze angepasst werden.

4.3.4 Ergänzung der ETIAS-Verordnung

Am 7. Januar 2019 hat die Europäische Kommission zwei Verordnungsvorschläge⁸³ zur Ergänzung der ETIAS-Verordnung⁸⁴ präsentiert, mit welchen die notwendigen Voraussetzungen zur Vernetzung des ETIAS mit den relevanten Informationssystemen geschaffen werden, um die vorgesehene, *automatisierte Abfrage dieser Systeme* zur ETIAS-Risikobewertung im Rahmen des Verfahrens zur Erteilung der Reisegenehmigung zu *ermöglichen*. Konkret geht es insbesondere um die Harmonisierung der Datenkategorien in allen relevanten Systemen der EU (VIS, EES, SIS, Eurodac und ECRIS-TCN⁸⁵) und von Interpol (SLTD⁸⁶, TDAWN⁸⁷). Die Regelung dieses Aspektes, der in der ETIAS-Verordnung selbst noch ausgespart worden war, bedingt eine entsprechende Änderung der einschlägigen Rechtsgrundlagen der Systeme.

Die Beratungen sind im Gang. Am 22. Mai 2019 wurde das Verhandlungsmandat des Rates festgelegt, auf dessen Grundlage die Trilog-Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament im Herbst beginnen werden. Ziel ist es, die Verordnungen rasch zu verabschieden, ist doch die Inbetriebnahme von ETIAS für 2023 vorgesehen.

4.3.5 Visakodex

Nachdem ein erster Vorschlag auf Ablehnung stiess, hat die Europäische Kommission am 14. März 2018 einen neuen Vorschlag⁸⁸ zur Anpassung des Visakodex⁸⁹ vorgelegt, der die Voraussetzungen und Verfahren für die Erteilung von Visa für Kurzaufenthalte in und die Durchreise durch die Gebiete der Schengen-Staaten (sog. «Schengen-Visa») festlegt. Nachdem im Februar 2019 eine Einigung im Rahmen der Trilog-Verhandlungen erzielt worden ist, ist die Verabschiedung des revidierten Visakodex Anfangs Juni 2019 vorgesehen. Die wichtigsten Neuerungen sind neben diversen prozeduralen Änderungen für ein schnelleres und flexibleres Verfahren für den Antragsteller u.a. eine Vereinfachung der Vorschriften für die Ausstellung von Mehrfachvisa mit längerer Gültigkeitsdauer, eine Erhöhung der Visumgebühr von 60 auf 80 Euro und die Einführung eines neuen Mechanismus, um strengere Auflagen für die Bearbeitung von Visumanträgen zu veranlassen, wenn ein Drittstaat bei der Rückübernahme irregulärer Migrantinnen und Migranten nicht ausreichend kooperiert.

4.3.6 VIS-Verordnung

Im Zuge ihrer Bestrebungen zur Modernisierung der bestehenden Informationssysteme hat die Europäische Kommission am 16. Mai 2018 einen Vorschlag⁹⁰ zur Änderung der VIS-Verordnung⁹¹ präsentiert. Ziel ist es, das VIS, welches zur Speicherung und zum Austausch von Daten im Visumverfahren dient, mit den anderen grossen Informationssystemen der EU interoperabel zu machen und gleichzeitig die Qualität der Daten und deren Austausch zu verbessern. Überdies sollen inskünftig auch nationale Langzeitvisa und Aufenthaltstitel im VIS abgespeichert werden, ebenso wie Kopien der Reisedokumente der

⁸³ KOM (2019) 3 endg.; KOM (2019) 4 endg.

⁸⁴ Verordnung (EU) 2018/1861 (WE Nr. 210)

⁸⁵ Europäisches Strafregisterinformationssystem für Drittstaatsangehörige

⁸⁶ Interpol-Datenbank für gestohlene und verlorene Reisedokumente

⁸⁷ Interpol-Datenbank zur Erfassung von Ausschreibungen zugeordneten Reisedokumenten

⁸⁸ KOM (2018) 252 endg.

⁸⁹ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88)

⁹⁰ KOM (2018) 302 endg.

⁹¹ Verordnung (EG) Nr. 767/2008 (WE Nr. 63)

Visumantragsteller. Die Beratungen auf Ebene der EU dauern an. Die Trilog-Verhandlungen werden erst im Herbst 2019 aufgenommen, wenn das Europäische Parlament in seiner neuen Zusammensetzung feststeht. Mit der neuen VIS-Verordnung müssen in der Schweiz die nationalen Informationssysteme ORBIS (Visa) und ZEMIS (zentrales Migrationssystem) in erheblichem Umfang angepasst werden.

4.3.7 Netzwerk von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen (ILO)

Basierend auf den Ergebnissen einer umfassend angelegten Evaluation des europäischen Netzwerkes der *Immigration Liaison Officers* (ILO)⁹², hat die Kommission eine Überarbeitung der bestehenden Rechtsgrundlagen⁹³ vorgeschlagen⁹⁴. Damit soll die Arbeitsweise des bestehenden europäischen ILO-Netztes verbessert werden. Neu soll als zentrale Plattform für die Planung und Koordinierung der Entwicklung und Tätigkeit von ILO-Netzen ein Lenkungsausschuss geschaffen werden, dem Vertreter der Europäischen Kommission, der Schengen-Staaten und der interessierten EU-Agenturen (FRONTEX, Europol und EASO) angehören.⁹⁵ Zur Sicherstellung des Informationsaustausches soll zudem eine webbasierte Plattform eingeführt werden, auf der alle relevanten Informationen und Statistiken hochgeladen werden können. Die überarbeitete Verordnung wurde fertig verhandelt und soll noch im Juni 2019 verabschiedet werden.

4.3.8 Rückführungsrichtlinie

Am 12. September 2018 hat die Kommission einen Vorschlag⁹⁶ zur Anpassung der Rückführungsrichtlinie präsentiert. Das Hauptziel der Rückführungsrichtlinie besteht darin, klare, transparente und faire Verfahren bei den Wegweisungen von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen aus dem Schengen-Raum festzulegen. Mit der laufenden Revision der Rückführungsrichtlinie soll der *Vollzug von Wegweisungen* u.a. durch die Anpassung der Beschwerdefristen, das Verhängen einer Pflicht zur Kooperation und dem obligatorischen Anbieten von Rückkehrhilfeprogrammen effizienter ausgestaltet werden. Gleichzeitig sollen die Grundrechte weiterhin durch hohe Standards gewährleistet sein. Momentan wird der Vorschlag auf Ratsstufe (erste Lesung) diskutiert. Mit einer Verabschiedung ist erst im Verlauf des Jahres 2020 zu rechnen.

4.3.9 Vollzugsakte zur Waffenrichtlinie

Die Waffenrichtlinie sieht vor, dass die Europäische Kommission zu einigen Aspekten, präzisierende Vorschriften erlassen kann. Während sie das zur *Deaktivierung*⁹⁷, zur *Markierung*⁹⁸ und zur Definition von *Schreckschuss- und Signalwaffen*⁹⁹ bereits getan hat, steht die Verabschiedung der Detailvorschriften in Bezug auf die waffenrechtliche Amtshilfe, die zwischen den Schengen-Staaten ausgebaut und gestärkt werden soll, noch aus. Hierbei geht es zum einen um eine delegierte Verordnung, welche die Einzelheiten für den amtshilfeweisen

⁹² Verbindungsbeamte für Einwanderungsfragen (ILO) sind Vertreter eines Schengen-Staats, die von der Einwanderungsbehörde oder einer anderen zuständigen Behörde ins Ausland entsandt werden, um Kontakte zu den Behörden des Gastlandes herzustellen und aufrechtzuerhalten mit dem Ziel, die zuständigen Behörden von Drittländern bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der grenzüberschreitenden Kriminalität zu unterstützen und ihnen bei der Aufdeckung von Dokumentenbetrug zu helfen.

⁹³ Verordnung (EG) Nr. 377/2004 (vgl. Anhang B SAA)

⁹⁴ KOM (2018) 303 endg.

⁹⁵ Die Schweiz hat sich gemeinsam mit Norwegen dafür eingesetzt, dass die assoziierten Staaten einen aktiven Beobachterstatus im ILO-Lenkungsausschuss erhalten.

⁹⁶ KOM (2018) 634 endg.

⁹⁷ So hat sie gemeinsame Leitlinien über Deaktivierungsstandards und -techniken festgelegt, die anzuwenden sind, wenn Feuerwaffen auf Dauer unbrauchbar gemacht werden sollen (vgl. Durchführungsverordnung (EU) 2015/2403, ABl. L 333 v. 19.12.2015, S. 62; geändert durch Durchführungsverordnung (EU) 2018/337, ABl. L 65 v. 8.3.2018, S. 1).

⁹⁸ Die Durchführungsrichtlinie (EU) 2019/68 (AbI. L 15 v. 17.1.2019, S. 18) legt die technischen Spezifikationen für die Kennzeichnung von Feuerwaffen und deren wesentlichen Bestandteilen fest, die bei der Herstellung von Feuerwaffen zu beachten sind.

⁹⁹ Die Durchführungsrichtlinie (EU) 2019/69 (AbI. L 15 v. 17.1.2019, S. 22) enthält die technischen Spezifikationen für Schreckschuss- und Signalwaffen, deren Nichtbeachtung dazu führt, dass die entsprechenden Gegenstände als Feuerwaffen zu behandeln sind.

Informationsaustausch im Zusammenhang mit der *Verbringung von Feuerwaffen* innerhalb des Schengen-Raumes festlegt.¹⁰⁰ Zum anderen soll der neu vorgesehene elektronische Austausch von Informationen zur *Verweigerung einer Bewilligung* im Rahmen einer delegierten Verordnung geregelt werden¹⁰¹. In beiden Fällen ist vorgesehen, dass als Informationskanal für den elektronischen Datenaustausch zwischen den Schengen-Staaten das bestehende «*Internal Market Information System*» (IMI) genutzt werden soll. Da dessen Rechtsgrundlagen nicht Schengen-relevant sind, dürfte der Abschluss einer Zusatzvereinbarung erforderlich werden¹⁰².

4.3.10 Interoperabilität zwischen den Informationssystemen der EU

Im Zuge der Bestrebungen der Kommission zur Modernisierung und Weiterentwicklung der IT-Struktur der EU hat sie am 12. Dezember 2017 zwei Verordnungsvorschläge vorgelegt¹⁰³, welche die verschiedenen EU-Informationssysteme¹⁰⁴ miteinander vernetzen und damit eine effizientere Nutzung der verfügbaren Informationen gewährleisten sollen.¹⁰⁵ Um dieses Ziel zu erreichen, werden vier hauptsächliche Komponenten eingeführt:

- Erstens ein «*Europäisches Suchportal*»¹⁰⁶, das den Grenzkontroll- oder Polizeibehörden ermöglichen soll, die einschlägigen EU-Informationssysteme gleichzeitig abzufragen.
- Zweitens ein gemeinsamer «*Dienst zum Abgleich biometrischer Daten*» («*biometric matching service*», BMS), welcher insbesondere Fingerabdrücke und Gesichtsbilder aus verschiedenen EU-Informationssystemen gleichzeitig abfragt und vergleicht und so relevante Zusammenhänge ermitteln kann.
- Drittens ein «*gemeinsamer Speicher für Identitätsdaten*»¹⁰⁷, der alphanumerische (z.B. Name und Geburtsdatum) und biometrische Daten von Drittstaatsangehörigen enthalten wird mit dem Ziel, eine zuverlässige Identifizierung zu ermöglichen.
- Viertens ein «*Detektor für Mehrfachidentitäten*»¹⁰⁸, mit dem leichter erkannt werden soll, ob mehrere oder falsche Identitäten derselben Person zugeordnet werden müssen. Werden neue Daten in eines der EU-Informationssysteme eingegeben (z.B. SIS), so werden diese mit den in den anderen Systemen vorhandenen Datensätzen (VIS, EES, ETIAS, Eurodac oder ECRIS-TCN) automatisch verglichen.

Die Beratungen sind schon weit fortgeschritten, im Februar 2019 konnte im Rahmen des Trilogs ein Kompromiss zwischen Rat und Europäischem Parlament erzielt werden. Mit der formellen Verabschiedung und anschliessenden Notifikation ist noch vor der Sommerpause zu rechnen. Technisch umgesetzt werden soll die Interoperabilität zwischen 2022 und 2024. Die Umsetzung des Interoperabilitätsvorhabens wird alle Schengen-Staaten vor Herausforderungen stellen. Nebst den Anpassungen von nationalen Systemen und deren Anbindung an die neuen zentralen Komponenten werden auch organisatorische und operative Anpassungen erforderlich werden. Der Aufwand für diese Anpassungen ist jedoch derzeit noch nicht verlässlich abschätzbar.

¹⁰⁰ Die delegierte Verordnung wurde am 16. Januar 2019 verabschiedet und wird – nach Ablauf der Vetofrist - im Laufe des Mai im ABl. publiziert und in Kraft treten.

¹⁰¹ Die Verabschiedung dieser delegierten Verordnung durch die Kommission ist für Ende Oktober 2019 vorgesehen, so dass mit einem Inkrafttreten Anfang 2020 zu rechnen ist.

¹⁰² Vgl. Art. 23 der Verordnung (EG) Nr. 1024/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems und zur Aufhebung der Entscheidung 2008/49/EG der Kommission («IMI-Verordnung»), ABl. L 316 v. 14.11.2012, S. 1.

¹⁰³ KOM (2017) 794 endg.; KOM (2017) 793 endg. Diese Vorschläge wurden am 13. Juni 2018 abgeändert und ergänzt: KOM (2018) 480 endg.; KOM (2018) 478 endg.

¹⁰⁴ Es sind dies die Systeme SIS, Eurodac, VIS, EES, ETIAS und das Europäische Strafregisterinformationssystem für Drittstaatsangehörige (ECRIS-TCN), welches allerdings nicht Schengen-relevant ist und für die Schweiz daher ohne den Abschluss eines spezifischen Abkommens zu Beteiligung nicht anwendbar ist.

¹⁰⁵ Ziel ist es, dass sich die zuständigen Behörden im Rahmen einer einzigen Abfrage ein umfassendes Bild der zu überprüfenden Personen erhalten.

¹⁰⁶ «*European search portal*», ESP

¹⁰⁷ «*Common identity repository*», CIR

¹⁰⁸ «*Multiple-identity detector*», MID

4.3.11 Dublin-III-Verordnung

Die bereits im letzten Bericht dargestellten Diskussionen zu dem von der Kommission am 4. Mai 2016 verabschiedeten Vorschlag¹⁰⁹ zur Revision der Dublin-III-Verordnung¹¹⁰ sind im Berichtszeitraum nicht wesentlich vorangekommen. Der letzte Vorschlag zur Ausgestaltung eines Korrekturmechanismus hat für so grosse Kontroversen unter den Dublin-Staaten gesorgt, dass die Beratungen auf Expertenstufe ab Herbst 2016 sistiert wurden und sich bis heute kein Konsens in dieser Frage abzeichnet. Der fehlende Fortschritt im Dublin-Bereich führt zu Verzögerungen in der Verabschiedung der anderen Rechtstexte des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), die miteinander verknüpft sind (Paketlösung). Der weitere Fahrplan ist entsprechend ungewiss.

4.3.12 Eurodac-Verordnung

Im Zuge der Vorschläge zur Reform des GEAS hat die Europäische Kommission am 4. Mai 2016 auch einen Vorschlag¹¹¹ zur Anpassung der Eurodac-Verordnung¹¹² vorgestellt. Dabei soll der *Zweck der Eurodac-Datenbank*, in welcher Fingerabdrücke bisher primär zu Beweis Zwecken im Rahmen der Anwendung der Zuständigkeitskriterien der Dublin-III-Verordnung gespeichert wurden, *ausgeweitet* werden, indem inskünftig auch Drittstaatsangehörige oder staatenlose Personen im System registriert werden, die sich unrechtmässig im Dublin-Raum aufhalten. Zum Zwecke der vereinfachten Identifikation sollen zusätzliche Personendaten aufgenommen und die Altersgrenze für die Erfassung von Fingerabdrücken von vierzehn auf sechs Jahre gesenkt werden. Schliesslich sieht die Revision vor, die Such- und Datenabgleichmöglichkeiten für die Strafverfolgungsbehörden zu vereinfachen. Die Beratungen in diesem Bereich sind weiter fortgeschritten sind als diejenigen zur Revision der Dublin-III-Verordnung, doch ist auch die Eurodac-Verordnung Teil des GEAS-Reformpakets. Der weitere Fahrplan ist entsprechend ungewiss.

5 Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union

5.1 Art und Umfang der Mitwirkung

Die Schweiz untersteht im Rahmen ihrer Assoziierung an Schengen/Dublin nicht der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH). Trotzdem bildet die Sicherstellung einer möglichst einheitlichen Anwendung und Auslegung des übernommenen Besitzstands eine zentrale, den Assoziierungsabkommen inhärente Zielsetzung. Entsprechend können Differenzen zwischen der schweizerischen Auslegungspraxis und der Rechtsprechung des EuGH im Gemischten Ausschuss thematisiert werden und im Falle «wesentlicher Abweichungen» gar zur Beendigung der Assoziierungsabkommen führen¹¹³. Im Gegenzug dazu garantieren die Abkommen der Schweiz das Recht, in Vorabentscheidungsverfahren¹¹⁴ vor dem EuGH, welche die *Auslegung* der Bestimmungen des Schengen- oder des Dublin-Besitzstands betreffen, Schriftsätze einzureichen und schriftliche Erklärungen abzugeben (Art. 8 Abs. 2 SAA; Art. 5 Abs. 2 DAA). Die Schweiz kann sich in diesem Rahmen allerdings weder zur Gültigkeit von EU-Rechtsakten äussern noch können schweizerische Gerichte eigene Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH richten.

Bis Ende April 2019 sind der Schweiz insgesamt 122 Vorabentscheidungsersuchen notifiziert worden. Davon betreffen 62 Ersuchen nur Schengen (50 %), 34 Ersuchen nur Dublin (28 %) und die restlichen 26 Ersuchen Schengen und Dublin (22 %)

¹⁰⁹ KOM (2016) 270 endg.

¹¹⁰ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a)

¹¹¹ KOM (2016) 272 endg.

¹¹² Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b)

¹¹³ Streitbeilegungsverfahren. Vgl. Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 10 SAA; Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 7 DAA.

¹¹⁴ Ausgangspunkt eines Vorabentscheidungsverfahrens ist ein nationaler Rechtsstreit, in dem sich die Frage der Auslegung (oder Gültigkeit) von EU-Recht stellt. Das zuständige Gericht des EU-Mitgliedstaats kann – bzw. muss, wenn es sich um eine letztinstanzliche gerichtliche Instanz handelt – das nationale Verfahren aussetzen und dem EuGH die Rechtsfrage vorlegen; die Parteien selbst können dies nur anregen. Das Urteil ist für alle am Ausgangsverfahren beteiligten Behörden bindend. Es entfaltet jedoch in gleichgelagerten Fällen stets auch eine gewisse Präzedenzwirkung für die (am Verfahren nicht beteiligten) Behörden der Schengen-Staaten.

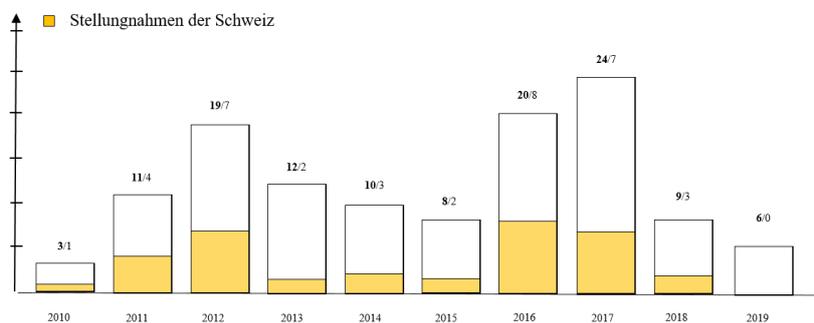
Im Berichtszeitraum erhielt die Schweiz 13 Vorabentscheidungsersuchen, welche inhaltlich die Auslegung von vier Rechtsakten betrafen ¹¹⁵:

Rechtsakt	Anzahl Ersuchen
Richtlinie 95/46/EG (Datenschutzrichtlinie)	4116
Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex)	4117
Richtlinie 2008/115/EG (Rückführungsrichtlinie)	3118
Verordnung (EG) Nr. 604/2013 (Dublin-III-Verordnung)	1119
Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (Visakodex)	1120
Total	13

Die Schweiz nutzt die Möglichkeit konsequent, im Rahmen von Vorabentscheidungsersuchen Stellung zu nehmen, um ihren Einfluss auf die Auslegung des Schengen/Dublin-Besitzstands durch den EuGH geltend zu machen¹²¹. Allerdings verzichtet sie auf eine Stellungnahme, wenn im Rahmen einer Analyse des Sachverhalts davon ausgegangen werden kann, dass die Beantwortung der gestellten Auslegungsfragen keine massgeblichen Auswirkungen auf die Rechtssetzung oder den Vollzug in der Schweiz haben wird.

Im Berichtszeitraum hat die Schweiz nur zu einer der 13 notifizierten Vorabentscheidungsersuchen eine schriftliche Stellungnahme eingereicht. Eines dieser 13 Verfahren wurde bereits entschieden¹²², ein weiteres durch Prozessurteil erledigt¹²³. Insgesamt betrachtet hat die Schweiz damit bis dato in rund einem Viertel (28 %) der Vorlageverfahren (34 von 122 Rechtssachen) eine Stellungnahme abgegeben. Bezogen auf die seit 2010 übermittelten Vorabentscheidungsersuchen ergibt sich dabei folgendes Bild (Stand: 30. April 2019):

Jährliche Verteilung der notifizierten Ersuchen (inkl. Stellungnahmen der Schweiz)



Bisher nahm die Schweiz noch nie am anschliessenden mündlichen Verfahren teil, da dies im Lichte der beim EuGH jeweils eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen der anderen Schengen-Staaten in keinem Fall als erforderlich erschien. Die Rechtsprechung des EuGH entsprach in den meisten Fällen, in denen die Schweiz eine Stellungnahme eingereicht hatte, bisher im Übrigen weitgehend der von der Schweiz geltend gemachten Auslegung und Anwendung des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands.

¹¹⁵ Der aktuelle Stand der notifizierten Verfahren findet sich auf: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.
¹¹⁶ Rs. C-311/18 (*Facebook Ireland und Schrems*), Rs. C- 678/18 (*Associated Newspaper*), Rs. C-708/18 (*Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*) und Rs. C-61/19 (*Orange Romania*).
¹¹⁷ Rs. C-341/18 (*J u.a.*), Rs. C-380/18 (*E.P.*), Rs. C-526/18 (*AA*) u. Rs. C-193/19 (*Migrationsverket*).
¹¹⁸ Rs. C-269/18 PPU (*C u.a.*), Rs. C-806/18 (*JZ*) u. Rs. C-18/19 (*Stadt Frankfurt am Main*).
¹¹⁹ Rs. C-194/19 (*Belgischer Staat*).
¹²⁰ Verb. Rs. C-225/19 u. 226/19 (*Minister van Buitenlandse Zaken u.a.*)
¹²¹ Erläuterungen zum verwaltungsinternen Verfahren zur Ausarbeitung einer Stellungnahme sind in Ziff. 5.2 des fünften Berichts des EJPD vom 17. März 2014 aufgeführt. Abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html.
¹²² Rs. C-269/18 PPU (*C u.a.*)
¹²³ Die Rs. C-526/18 (*AA*) wurde gestrichen, nachdem die Vorinstanz ihr Ersuchen um Vorabentscheidung zurückgezogen hatte.

5.2

Wichtigste Entscheidungen im Berichtszeitraum

Im Berichtszeitraum hat der EuGH 23 Verfahren¹²⁴ abgeschlossen, die er der Schweiz seinerzeit notifiziert hatte. An fünf dieser Verfahren hatte sich die Schweiz mit einer schriftlichen Stellungnahme beteiligt, wobei in zwei Fällen das Verfahren später ohne Urteil in der Sache erledigt wurde¹²⁵. Die übrigen drei Entscheidungen, die allesamt das Dublin-Verfahren betreffen, können wie folgt zusammengefasst werden:

- Verb. Rs. C-47/17 u. C-48/17 (*X u.a.*). In diesem Vorabentscheidungsverfahren zur Auslegung der Dublin-Durchführungsverordnung¹²⁶ setzte sich der EuGH mit der Frage auseinander, ob der im Rahmen eines Remonstrationsverfahrens ersuchte Dublin-Staat innerhalb der in Art. 5 Abs. 2 der Durchführungsverordnung vorgesehenen Frist von zwei Wochen auf das Verlangen einer neuerlichen Prüfung der Zuständigkeit antworten muss und falls ja, welche Folgen daran geknüpft sind, wenn der Staat die Frist verstreichen lässt. Der EuGH stellte in seinem Urteil vom 13. November 2018¹²⁷ fest, dass der um neuerliche Prüfung ersuchte Dublin-Staat innerhalb einer Frist von zwei Wochen eine Antwort erteilen muss. Antworte der ersuchte Staat nicht innerhalb dieser Frist, so werde der ersuchende Dublin-Staat für die Prüfung des Asylgesuchs zuständig, sofern auch die Frist für den Antrag eines Gesuchs um Aufnahme oder Wiederaufnahme nach Artikel 21 bzw. Artikel 23 der Dublin III-Verordnung¹²⁸ abgelaufen sei. Das Urteil bedingt eine entsprechende Praxisänderung in der Schweiz.
- Rs. C-163/17 (*Jawo*). Dieses Verfahren bezog sich auf zwei Fragen: Erstens, wann ein Asylbewerber «flüchtig» im Sinne von Artikel 29 Absatz 2 Satz 2 der Dublin-III-Verordnung anzusehen ist und ob der Betroffene gegen einen Überstellungsentscheid einwenden kann, dass die Überstellungsfrist abgelaufen sei, weil er nicht flüchtig gewesen sei. Zweitens ging es um die Frage, welche Handlung die zuständige Behörde zur Verlängerung der Überstellungsfrist für flüchtige Antragstellende auf höchstens 18 Monate vornehmen muss (Art. 29 Abs. 1 Uabs. 1 der Dublin-III-Verordnung). Der EuGH kam in seinem Urteil vom 19. März 2019¹²⁹ im Ergebnis zur gleichen Lösung, wie sie die Schweiz in ihrer Stellungnahme vorgeschlagen hat: Eine Person gilt als «flüchtig», wenn sie sich absichtlich der Durchführung seiner Überstellung entzieht. Eine solche Absicht kann angenommen werden, wenn die Person die ihm zugewiesene Wohnung verlassen hat, ohne die zuständigen Behörden über seine Abwesenheit zu informieren. Falls diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind, kann die betroffene Person im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen den Überstellungsentscheid geltend machen, dass die Überstellungsfrist abgelaufen sei, weil sie nicht flüchtig gewesen ist. Weiter genügt es nach Ansicht des Gerichtshofs zur Verlängerung der Überstellungsfrist, dass der ersuchende Staat vor Ablauf der sechsmonatigen Überstellungsfrist den zuständigen Dublin-Staat darüber informiert, dass die betroffene Person flüchtig sei und zugleich die neue Überstellungsfrist benennt.
- Rs. C-582/17 u. C-583/17 (*H u.a.*). Gegenstand dieses Verfahrens war die Frage, ob ein Drittstaatsangehöriger bei einem Rechtsbehelf gegen einen Überstellungsentscheid geltend machen könne, dass nach den Zuständigkeitskriterien der Dublin-III-Verordnung, der zur Wiederaufnahme ersuchte Dublin-Staat nicht der für die Beurteilung des Asylantrags zuständige Staat sei. Der Gerichtshof stellte in seinem Urteil vom 2. April 2019¹³⁰ fest, dass die in der Verordnung niedergelegten Zuständigkeitskriterien für das Wiederaufnahmeverfahren keine Relevanz haben, so dass sie grundsätzlich nicht im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen

¹²⁴ Rs. C-82/16 (*K.A. u.a.*), Rs. C-181/16 (*Gnandi*), Rs. C-210/16 (*Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*), Rs. C-267/16 (*Buhagiar*), Rs. C-647/16 (*Hassan*), Rs. C-25/17 (*Jehovan todistajat*), verb. Rs. C-47/17 u. 48/17 (*X u.a.*), Rs. C-56/17 (*Fathi*), Rs. C-163/17 (*Jawo*), Rs. C-175/17 (*Belastingdienst/Toeslagen*), Rs. C-180/17 (*X und Y*), Rs. C-213/17 (*E*), verb. Rs. C-297/17, C-318/17 u. C-319/17 (*Ibrahim*), Rs. C-345/17 (*Buivids*), Rs. C-412/17 (*Touring Tours and Travel*), Rs. C-438/17 (*Magamadov*), Rs. C-444/17 (*Arib*), Rs. C-474/17 (*Sociedad de Transportes*), Rs. C-577/17 (*Alake*), verb. Rs. C-582/17 u. C-583/17 (*H u.a.*), Rs. C-657/17 (*Mohamad Hussein*), Rs. C-661/17 (*M.A. u.a.*), Rs. C-269/18 (*C u.a.*), und Rs. C-526/18 (*AA*)

¹²⁵ Rs. C-577/17 (*Alake*) und Rs. C-657/17 (*Mohamad Hussein*)

¹²⁶ Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 (vgl. Art. 1 DAA)

¹²⁷ ECLI:EU:C:2018:900

¹²⁸ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a)

¹²⁹ ECLI:EU:C:2019:218

¹³⁰ ECLI:EU:C:2019:280

einen Überstellungsentscheid geltend gemacht werden können. Der EuGH sieht jedoch eine Ausnahme für Fälle, in denen der Wiederaufnahmestaat die Zuständigkeitsprüfung nicht abgeschlossen hat (Art. 20 Abs. 5 Dublin-III-Verordnung): Hier ist eine Geltendmachung möglich, wenn der Drittstaatsangehörige der zuständigen Behörde Informationen vorlegt, die eindeutig belegen, dass der ersuchende Dublin-Staat nach den Dublin-Kriterien als der für die Prüfung des Asylantrags zuständige Staat anzusehen ist. Der EuGH möchte damit vermeiden, dass nach Abschluss der Wiederaufnahme, eine Überstellung in die entgegengesetzte Richtung an den Staat erfolgt, der zuvor um die Wiederaufnahme ersucht hatte. Diese im Urteil vorgesehene Ausnahme bedingt eine entsprechende Praxisänderung in der Schweiz.

6 Schengen-Evaluierung

Die korrekte und einheitliche Anwendung des Schengen-Besitzstands in allen beteiligten Staaten ist eine wesentliche Voraussetzung für das gute Funktionieren des Schengen-Raumes. Daher wird die richtige Anwendung der Bestimmungen in sämtlichen Schengen-Staaten in einem Evaluierungsverfahren überprüft. Dieses Verfahren findet erstmals vor dem Eintritt eines Staates in den Schengen-Verbund statt (sog. «*first mandate evaluation*») und wird später, da sich der Schengen-Besitzstand bekanntlich weiterentwickelt, ungefähr alle 5 Jahre wieder durchgeführt (sog. «*second mandate evaluation*»). Die Koordinationsverantwortung für die Planung und operative Durchführung der Evaluierung obliegt der Europäischen Kommission, doch verbleibt die Hauptverantwortung weiterhin bei den Schengen-Staaten selbst («*peer-to-peer*»). So ist die Kommission sowohl auf die Mitwirkung nationaler Sachverständige als auch die Zustimmung der Schengen-Staaten bei der Verabschiedung der Berichte im sog. «Schengen-Ausschuss» angewiesen. Zudem werden die konkreten Empfehlungen, die an den evaluierten Staat gerichtet sind, vom Rat verabschiedet.

Für die Schweiz ist der Mechanismus der Schengen-Evaluierung¹³¹ in zweierlei Hinsicht von Bedeutung:

- Einerseits *untersteht* die Schweiz diesem Mechanismus und wird dabei regelmässig überprüft (zur laufenden Evaluierung der Schweiz s. u. Ziff. 6.2).
- Andererseits *nimmt* die Schweiz an der Planung und Durchführung der Evaluierungen der übrigen Schengen-Staaten *teil*. Dazu gehört auch, dass sich Schweizer Sachverständige regelmässig als Mitglieder des Expertenteams zur Verfügung stellen. Dadurch kann die Anwendungspraxis aktiv beeinflusst und auf die Einhaltung und einheitliche Anwendung des Schengen-Besitzstands durch sämtliche Schengen-Staaten hingewirkt werden. Vor dem Hintergrund der Herausforderungen im Migrationsbereich, bei der Terrorismusbekämpfung und der Sicherheit im Schengen-Raum erscheint dies heute umso wichtiger.

6.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum

6.1.1 Ordentliche Evaluierung

6.1.1.1 Ortsbesichtigungen

Im Berichtszeitraum wurden Ortsbesichtigungen im Rahmen der *ordentlichen Evaluierung* von sieben Schengen-Staaten (FI, EE, LT, IE, CZ, PL, CH) gemäss den einschlägigen Jahresprogrammen der Europäischen Kommission durchgeführt. In welchen Bereichen die insgesamt 32 Ortsbesichtigungen konkret stattgefunden haben, ist aus der folgender Graphik ersichtlich:

¹³¹ Ausführlich zu Konzeption und Gang des Verfahrens s. Ziff. 3 der Botschaft des Bundesrates vom 9. April 2014, BBl 2014 3343; s. auch Ziff. 6.1. des letztjährigen Berichts, a.a.O. (Fn. 15).

Im Berichtszeitraum durchgeführte Ortsbesichtigungen (nach Ländern und Bereichen)¹³²

Bereich	FI	EE	LT	IE	CZ	PL	CH
Aussengrenzen	✓	✓	✓		✓	✓	
Visa	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Polizeiliche Zusammenarbeit	✓	✓	✓		✓	✓	
SIS	✓	✓	✓		✓	✓	
Rückkehr	✓	✓	✓		✓	✓	
Datenschutz	✓	✓	✓	✓	✓	✓	

Schweizer Sachverständige nahmen im Berichtszeitraum an insgesamt 17 Evaluierungsmissionen teil. Bei fünf davon wurde der Schweizer Sachverständige zum «*leading expert*» ernannt.

6.1.1.2 Vom Rat verabschiedete Empfehlungen

Im Berichtszeitraum hat der Rat der EU insgesamt 40 bereichsspezifische Empfehlungen verabschiedet. Diese betreffen die ordentliche Evaluierung von insgesamt elf Schengen-Staaten, wobei die dazugehörigen Ortsbesichtigungen in den Jahren 2016 (FR, MT), 2017 (IS, SE, PT, HR, NO, ES) und 2018 (CH, LV, FI) stattgefunden hatten. Die einzelnen Empfehlungen können aus der Liste in Anhang 2 ersehen werden. Sie sind öffentlich zugänglich und können auf der Webseite des Rates abgerufen werden¹³³.

Im Berichtszeitraum verabschiedete Empfehlungen (nach Ländern und Bereichen)

Bereich	FR	HR	MT	IS	SE	PT	NO	ES	CH	LV	FI
Aussengrenzen	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Visa						✓	✓	✓		✓	✓
Polizeiliche Zusammenarbeit					✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
SIS		✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓
Rückkehr						✓	✓	✓		✓	
Datenschutz			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓

Die Evaluierungen tragen generell zu Verbesserung der Umsetzung des Schengen-Besitzstands teil. Mitunter kommen dadurch aber auch schwerwiegende Probleme zutage. In der Berichtsperiode betreffen zwei der verabschiedeten Empfehlungen einen solchen Fall (SE im Bereich «Aussengrenzen» und FI im Bereich «Visa»).

6.1.2 Unangekündigte Evaluierungen

6.1.2.1 Ortsbesichtigungen

Im Berichtszeitraum von Mai 2018 bis April 2019 hat die Europäische Kommission vier *unangekündigte Ortsbesichtigungen* durchgeführt und in diesem Rahmen insgesamt vier verschiedene Schengen-Staaten evaluiert. Die Empfehlungen des Rates der EU im Anschluss an diese Evaluierungen werden voraussichtlich bis Ende 2019 verabschiedet.

Im Berichtszeitraum durchgeführte Ortsbesichtigungen (nach Ländern und Bereichen)

Bereich	BE	FR	EL	DE
Binnengrenzen		✓		
Aussengrenzen			✓	
Visa	✓			
SIS				✓

¹³² Während Irland im Hinblick auf die Beteiligung am SIS noch im Bereich «SIS» evaluiert werden wird, wurde die Schweiz in allen Bereichen evaluiert. Die hier nicht aufgeführten Ortsbesichtigungen fanden bereits vor dem Berichtszeitraum statt. Zum Stand der Evaluierung der Schweiz s. u. Ziff. 6.2.

¹³³ <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/>

Ein Schweizer Sachverständiger nahm an einer der unangekündigten Evaluierungen teil.

6.1.2.2 Vom Rat verabschiedete Empfehlungen

Im Berichtszeitraum hat der Rat der EU sieben Empfehlungen verabschiedet. Diese betreffen die unangekündigte Evaluierung von insgesamt sechs Schengen-Staaten, wobei die dazugehörigen Ortsbesichtigungen in den Jahren 2016 (EE), 2017 (HU, PL, IT, NL) und 2018 (BE) stattgefunden hatten. Die einzelnen Empfehlungen sind in der Liste in Anhang 2 aufgeführt.

Im Berichtszeitraum verabschiedete Empfehlungen (nach Ländern und Bereichen)

Bereich	EE	HU	PL	IT	NL	BE
Aussengrenzen	✓		✓	✓	✓	
Visa					✓	✓
Rückkehr		✓				

Im Rahmen dieser Evaluierungen wurden keine schwerwiegenden Mängel festgestellt.

6.1.3 Thematische Evaluierungen

Neben den ordentlichen Evaluierungen einzelner Staaten kann die Europäische Kommission auch alle Schengen-Staaten gemeinsam zu einem spezifischen Thema evaluieren. Derartige «thematischen Evaluierungen» haben im Berichtszeitraum keine stattgefunden. Entgegen ihrer ursprünglichen Planung hat die Europäische Kommission im Jahr 2018 keine thematische Evaluierung im Bereich «Aussengrenzen/IBM» durchgeführt. Nach der aktuellen Planung der Kommission werden die Ortsbesichtigungen, in welchen die Staaten jeweils während einem Tag evaluiert werden, erst im Januar und Februar 2020 durchgeführt (s. vorne Ziff. 3.4.). Die Ergebnisse werden anschliessend in einem einzigen Bericht zusammengeführt, der einen allgemeinen Teil aufweisen und die länderspezifischen Bewertungen jeweils in einem Anhang enthalten wird.

6.2 Laufende Evaluierung der Schweiz

Die Schweiz wurde in der Vergangenheit bereits zweimal evaluiert: ein *erstes* Mal im Jahr 2008 im Hinblick auf die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands bzw. den Beginn der operativen Zusammenarbeit von Schengen und ein *zweites* Mal 2014, um zu überprüfen, ob der Schengen-Besitzstand (mitsamt der in der Zwischenzeit übernommenen Weiterentwicklungen) ordnungsgemäss anwendet wird¹³⁴.

Aktuell wird die Schweiz *zum dritten Mal* evaluiert. Nach der *Beantwortung* eines *detaillierten Fragebogens* (erste Phase) im August 2017 wurden die Ortsbesichtigungen (zweite Phase) im Februar und März 2018 durchgeführt. Die Ortsbesichtigung im Bereich «Visa» folgte im Dezember 2018. Die jeweils einwöchigen Besuche der Expertenteams, bestehend aus Sachverständigen aus den Schengen-Staaten und der Europäischen Kommission, konnten dank der guten verwaltungsinternen Vorbereitung und der Unterstützung der betroffenen Kantone erfolgreich durchgeführt und abgeschlossen werden. Die Ergebnisse der Evaluierungsbesuche wurden bereichsweise in einem Bericht zusammengefasst und nach den Kategorien «nicht konform», «konform, aber verbesserungswürdig» und «konform» bewertet. Mit Ausnahme des Bereichs «Visa» liegen in allen evaluierten Bereichen¹³⁵ die entsprechenden *Berichte der Kommission* (dritte Phase) und die Empfehlungen des Rates (vierte Phase) an die Schweiz vor. Die Empfehlungen im Bereich «Visa» werden voraussichtlich noch vor der Sommerpause (Juni/Juli 2019) verabschiedet.

¹³⁴ S. hierzu Ziff. 7.2 des letztjährigen Berichts, a.a.O. (Fn. 15).

¹³⁵ «Aussengrenzen» (Flughäfen), «Datenschutz», «Rückkehr», «SIS II/Sirene» sowie «polizeiliche Zusammenarbeit».

Die Experten haben der Schweiz für die Umsetzung und Anwendung des übernommenen Schengen-Rechts grundsätzlich ein gutes Zeugnis ausgestellt. Überwiegend positiv ausgefallen sind die Evaluierungen in den Bereichen «Polizeikooperation», «Datenschutz» und «SIS». Im Bereich «Aussengrenzen» wurden bestimmte Verfahrensabläufe bei der Grenzkontrolle beanstandet. Zudem muss die Integrierte Grenzverwaltungsstrategie (IBM) der Schweiz im Hinblick auf die Gewährleistung einer einheitlichen, behördenübergreifenden und effizienten Grenzkontrolle überarbeitet werden. Im Bereich «Rückkehr», der zum ersten Mal in der Schweiz evaluiert wurde, wurden ebenfalls bestimmte Aspekte der Umsetzung als mit dem Schengen-Recht nicht konform bewertet, was rechtliche Anpassungen oder verwaltungsinterne Massnahmen (Weisungen/Schulungen) nötig macht. In Bezug auf die Administrativhaft wurden etwa die fehlenden Unterbringungskapazitäten oder auch die Umsetzung der materiellen Vorgaben (insbesondere Haftbedingungen in nicht spezialisierten Anstalten) beanstandet. Die Erkenntnisse im Bereich «Visa» fielen schliesslich mehrheitlich positiv aus.

Soweit bestimmte Aspekte als «nicht konform» oder als «konform, aber verbesserungswürdig» eingestuft wurden, muss die Schweiz im Rahmen des «*follow-up*» (fünfte Phase) über die Massnahmen berichten, die sie zur Umsetzung der Empfehlungen zu treffen gedenkt¹³⁶. Die Arbeiten haben Ende November 2018 begonnen. Bereichsweise werden Aktionspläne und Umsetzungsberichte erarbeitet und zeitlich gestaffelt der Europäischen Kommission übermittelt. Bis im Herbst 2019 werden alle Aktionspläne der Schweiz eingereicht sein. Abgeschlossen ist diese Phase der Evaluierung, sobald die Kommission feststellt, dass alle Mängel, die als «nicht konform» bewertet wurden, behoben sind.

7 Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen

7.1 Aussengrenzen

7.1.1 Einreiseverweigerungen

Die Zahl der Einreiseverweigerungen an der Luftaussengrenze der Schweiz war in den Jahren 2011 bis 2016 insgesamt leicht rückläufig. Im 2017 ist die Zahl jedoch wieder angestiegen und hielt sich im Jahr 2018 auf demselben Niveau¹³⁷. Aufgeschlüsselt auf die grossen Flughäfen mit Drittstaatsdestinationen ergibt sich folgendes Bild¹³⁸:

Jahr	Total	Zürich	Genf	Basel	Bern	Lugano
2011	1002	800	191	11	0	0
2012	919	745	164	8	2	0
2013	966	801	153	12	0	0
2014	957	750	159	47	0	1
2015	969	783	123	63	0	0
2016	907	710	124	73	0	0
2017	1232	1020	133	79	0	0
2018	1218	1022	87	103	0	0

7.1.2 Schweizer Beteiligung an FRONTEX-Einsätzen

Die Schweiz beteiligt sich seit Februar 2011 aktiv an den Aktivitäten der Grenzschutzagentur FRONTEX, sei es durch Entsendung von Grenzschutzexpertinnen und -experten für konkrete FRONTEX-Einsätze oder durch die Teilnahme an Rückführungsoperationen, die durch die Agentur koordiniert werden (s. Ziff. 7.6).

2018 entsandte die Schweiz 48 Grenzschutzexpertinnen und -experten (44 Angehörige der EZV (GWK) und vier Angehörige der Kantonspolizei Zürich) an

¹³⁶ Zum Verfahren vgl. Ziff. 6.1. des letztjährigen Berichts, a.a.O. (Fn. 15).

¹³⁷ Diese Entwicklung dürfte durch verschiedene Faktoren verursacht sein. So dürften insbesondere die Erhöhung der Anzahl Passagiere an den Flughäfen, die verstärkte Kontrolle der Reisepapiere, die die Luftverkehrsunternehmen auf bestimmten Strecken durchführen, sowie die Unkenntnis vieler Reisender (insbesondere aus den USA und Kanada) über die für die Einreise in den Schengen-Raum geltenden Vorschriften eine Rolle spielen.

¹³⁸ Die Statistik wird aufgrund neuer Informationen laufend angepasst und kann deshalb von anderen Publikationen abweichen.

Luft-, Land- und Seeoperationen von FRONTEX (entspricht insgesamt 1'403 Einsatztagen). Des Weiteren fanden sechs sog. «Hostings» statt, d.h. ausländische Grenzschutzbeamte waren an den Flughäfen Genf (2), Zürich (2) und Basel (2) mit insgesamt 103 Einsatztagen präsent. Für 2019 sind Einsätze im etwa gleichen Rahmen geplant, die Schwerpunkte des Personaleinsatzes werden voraussichtlich in Griechenland, Spanien und Italien liegen.

Die EZV (GWK) stellt für den Soforteinsatzpool bis zu 16¹³⁹ Grenzschutzexpertinnen und -experten zur Verfügung. Basierend auf einer bilateralen Vereinbarung¹⁴⁰ wird ein zusätzlicher Experte für das Fürstentum Liechtenstein bereitgestellt. Im Jahr 2018 wurde ein Angehöriger des GWK im Rahmen einer Übung des Soforteinsatzpools in Italien eingesetzt.

7.1.3 Mittelzuweisungen aus dem Fonds für innere Sicherheit (ISF-Grenze)

Der Schweiz sind aus dem Fonds Gesamtmittel in Höhe von 26,4 Mio. EUR (30,4 Mio. CHF) zugewiesen worden. Darin enthalten sind 18,9 Mio. EUR, welche die Schweiz mit der Schaffung des Instruments erhalten hat, 1,02 Mio. EUR, die im Rahmen der Halbzeitüberprüfung (Ende 2017) zusätzlich zugewiesen sowie 6,4 Mio. EUR, welche zweckgebunden für die Entwicklung vom EES gesprochen wurden. Die verfügbaren Zuweisungen werden in der Schweiz bis dato wie folgt eingesetzt¹⁴¹:

Projekte	Projektnehmer
Automatisierte Grenzkontrollschleusen (ABC-Gates) am Flughafen Zürich	Kantonspolizei Zürich
ABC-Gates am Flughafen Genf	EZV (GWK)
EES	SEM
EES (Initialisierung und Konzeption)	Kantonspolizei Zürich,
Entsendung von Immigration Liaison Officers (ILO) nach Ankara und Khartum	SEM
Entsendung von Airline Liaison Officers (ALO) nach Neu Delhi und Nairobi	EZV (GWK)
ETIAS (ab 1. Juli 2019)	SEM
VIS (ab 1. Juli 2019)	SEM
Erneuerung des für die Grenzübertrittskontrolle verwendeten Systems (Greko NG ¹⁴²)	Kantonspolizei Zürich
Betriebskostenunterstützung¹⁴³	Zuständige Organisation
SIS	fedpol
Greko NG	Kantonspolizei Zürich
ABC-Gates am Flughafen Zürich	Kantonspolizei Zürich
ABC-Gates am Flughafen Genf	EZV (GWK)

Mit der offiziellen Teilnahme am ISF-Grenze per 1. August 2018 entrichtete die Schweiz die erste Beitragszahlung in der Höhe von 75,3 Mio. EUR. Diese umfasst den Beitrag für das Jahr 2018 sowie rückwirkend die Beiträge für die Jahre 2016 und 2017. Der Restbetrag wird je Hälftig in den Jahren 2019 und 2020 beglichen. Die eingestellten Mittel für die Beiträge der Schweiz zum ISF-Grenze betragen 131 Mio. Euro.

¹³⁹ Vgl. Anlage 1 der Verordnung (EU) 2016/1624 (WE Nr. 183)

¹⁴⁰ Vereinbarung für die Beteiligung am Soforteinsatzpool der Europäischen Grenz- und Küstenwache zwischen der Eidgenössischen Zollverwaltung und der Landespolizei des Fürstentums Liechtenstein vom 30. Juni 2017 (nicht in der SR publiziert).

¹⁴¹ Knapp 6% der Zuweisungen (ca. 1,8 Mio. Euro) stehen in Form einer technischen Hilfe zur Fondsverwaltung zur Verfügung.

¹⁴² Greko NG = Grenzkontrolle nächste Generation

¹⁴³ Beiträge an die Deckung der Betriebskosten bereits produktive Grenzkontrollsysteme

7.2 Binnengrenzen

7.2.1 Kontrolltätigkeit an der Grenze und im Grenzraum

An den Binnengrenzen (Land- und Luftgrenzen zu anderen Schengen-Staaten) sind Personenkontrollen, die «unabhängig von jedem anderen Anlass allein aufgrund des beabsichtigten oder erfolgten Grenzübertritts»¹⁴⁴ stattfinden, mit Schengen grundsätzlich aufgehoben worden. Mit Schengen nicht aufgehoben worden ist hingegen die Kontrolle des Warenverkehrs (Zollkontrolle). Die gezielte Suche nach mitgeführtem Diebesgut, Schmuggelwaren, Drogen oder Waffen bleibt damit im gewohnten Umfang gewährleistet. Die Durchführung einer Zollkontrolle kann situativ auch die Überprüfung der Identität einer Person erforderlich machen. Zudem sind auch unter Schengen weiterhin Personenkontrollen zulässig, soweit sie im Einzelfall polizeilich motiviert sind oder der Ermittlung der Bedrohungslage dienen. Von der Kontrolltätigkeit an der Grenze sind polizeiliche Kontrollen im Landesinnern zu unterscheiden. Die EZV kann grundsätzlich in der ganzen Schweiz mobile Zollkontrollen durchführen und gestützt auf entsprechende Vereinbarungen mit den zuständigen Kantonen Personenkontrollen im Grenzraum und auf Zügen vornehmen («nationale Ersatzmassnahmen»). In diesem Rahmen gibt es auch gemeinsame Kontrollen mit den zuständigen Polizeikörpern der Kantone. Die von der EZV (GWK) im Rahmen ihrer Zuständigkeiten insgesamt¹⁴⁵ gemachten Aufgriffe in den Jahren 2013 bis 2018 sind in Anhang 1 aufgeführt.

7.2.2 Vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen

Der Schengener Grenzkodex¹⁴⁶ eröffnet den Schengen-Staaten das Recht, an den Binnengrenzen vorübergehend wieder Personenkontrollen einzuführen, wenn dies aufgrund einer Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit angezeigt ist. Verschiedene Schengen-Staaten hatten von dieser Möglichkeit im Zuge der Migrationskrise (AT, DE, DK, HU, NO, SE, SI) oder als Reaktion auf die Terroranschläge der letzten Jahre (BE, FR, MT) Gebrauch gemacht und die Binnengrenzkontrollen an bestimmten Grenzabschnitten vorübergehend wiedereingeführt. Aktuell führen noch sechs dieser Staaten (AT, DE, DK, FR, NO und SE) an bestimmten Binnengrenzabschnitten Kontrollen durch (momentan befristet bis 11. Nov. 2019; FR bis 31. Okt. 2019). Sie begründen dies mit der Sicherheitslage in Europa und Bedrohungen aufgrund anhaltender sekundärer Migrationsbewegungen.

Die Schweiz hat bis dato auf die Wiedereinführung von Grenzkontrollen verzichtet. Der Bundesrat sah bisher keine Notwendigkeit dazu. Hinzu kommt, dass die gewünschte Wirkung einer Wiedereinführung der Grenzkontrollen an der Binnengrenze bereits heute mit dem Zolldispositiv und den Schwergewichtskontrollen der EZV (GWK) weitgehend erzielt werden kann. Die Schweiz ist in einer vergleichsweise guten Position, weil sie ihre Grenzinfrastuktur und den Einsatz von Personal direkt an der Grenze nie aufgegeben hat. Wenn andere Schengen-Staaten von der Wiedereinführung von Grenzkontrollen sprechen, können sie mit ihren zusammengezogenen Mitteln insgesamt kaum eine grössere Kontrolldichte erreichen, als sie die Schweiz bereits heute mit ihrem Zolldispositiv aufrechterhält.

7.3 Polizeiliche Zusammenarbeit

7.3.1 Polizeilicher Informationsaustausch

Unter Schengen findet der grenzüberschreitende polizeiliche Informationsaustausch standardisiert statt, was zu einer Vereinfachung der Abläufe sowie zur Reduktion von Fehlerquellen geführt hat. Dank des Informationsaustausches mit allen Schengen-Staaten ist die Schweiz Teil eines gemeinsamen europäischen Fahndungsraums. Das Fundament der Zusammenarbeit bildet der Grundsatz, dass die Polizeidienste der Schengen-Staaten einander gegenseitig bei der Prävention und der Verfolgung von Straftaten Unterstützung leisten müssen und dass Informationen,

¹⁴⁴ Art. 2 Ziff. 9 Schengener Grenzkodex (WE Nr. 178)

¹⁴⁵ Aufgrund des Fehlens einer nach Teilaufgaben differenzierten Statistik betreffen die Angaben die Tätigkeiten der EZV (GWK) insgesamt (Personenkontrollen an Aussengrenzen, Zollkontrollen an Binnen- und Aussengrenzen sowie nationale Ersatzmassnahmen).

¹⁴⁶ Verordnung (EU) Nr. 2016/399 (WE Nr. 178)

die den Polizeibehörden eines Schengen-Staates vorliegen, den Polizeibehörden der anderen Staaten zu den staatsvertraglich festgehaltenen Zwecken verfügbar gemacht werden.

Fedpol bearbeitete im Verlaufe des Jahres 2018 insgesamt 301'119 Meldungen, was den in den letzten Jahren festzustellenden Aufwärtstrend bestätigt. Die eingegangenen Meldungen betreffen neben denjenigen, die bei der Einsatzzentrale fedpol (EZ fedpol) sowie der SIRENE eingegangen sind, auch die Informationen, welche von Europol, im Rahmen des Schriftverkehrs zu internationalen Identifizierungen, via die Polizei- und Zollkooperationszentren (CCPD) in Chiasso und in Genf sowie die Polizeiattachés eingegangen sind. Eine Übersicht über die Anzahl der bearbeiteten Meldungen (nach Jahren) kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

2014	2015	2016	2017	2018
230'092	249'931	259'278	272'688	301'119

Die gemachten Erfahrungen zeigen, dass nur ein kleiner Teil dieser Meldungen gestützt auf den Rahmenbeschluss 2006/960/JI¹⁴⁷ über die Vereinfachung des Austausches von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Schengen-Staaten erfolgte, welcher einen schnellen und effizienten Austausch von wichtigen und dringenden polizeilichen Informationen erlaubt. Dieses Instrument sollte somit unter den Schengen-Staaten besser genutzt werden.

7.3.2 Zugriff auf Datenbanken zum Zwecke der Strafverfolgung

Eine besondere Art der polizeilichen Informationsbeschaffung besteht in der Nutzung der Datenbestände der grossen europäischen Datenbanken. Neben dem SIS II (s. u. Ziff. 7.4) steht dabei der Zugriff auf die folgenden Datenbanken im Vordergrund:

- Zum einen dürfen die zuständigen Strafverfolgungsbehörden (z.B. die Kantonspolizeien oder fedpol) unter bestimmten Voraussetzungen (indirekt) auf das *Visa-Informationssystem (VIS)* zugreifen¹⁴⁸. Eine solche Abfrage ist nur im Einzelfall zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung von schweren Straftaten möglich. Die Abfrage erfolgt auf begründete schriftliche Anfrage hin via die Einsatzzentrale fedpol. 2018 erfolgten 1236 (2017: 450) Abfragen.
- Zum anderen ist eine entsprechende (indirekte) Abfragemöglichkeit für die Strafverfolgungsbehörden auch auf die Datenbestände von *Eurodac* vorgesehen. Die entsprechenden Bestimmungen der *Eurodac-Verordnung*¹⁴⁹ sind allerdings auf die Schweiz (noch) nicht anwendbar, solange das erforderliche Zusatzabkommen mit der EU noch nicht in Kraft ist (s. o. Ziff. 2.4.1).
- Schliesslich ist eine (indirekte) Abfragemöglichkeit zugunsten der Strafverfolgungsbehörden auch in Bezug auf die Daten des *EES*¹⁵⁰ und *ETIAS*¹⁵¹ vorgesehen. Die jeweilige Zugriffsberechtigung, die wiederum derjenigen auf das VIS nachgestaltet ist, wird *in der Praxis* erst bestehen, wenn die Systeme jeweils gestützt auf einen entsprechenden Beschluss der Europäischen Kommission in Betrieb genommen werden. Nach der aktuellen Planung der Kommission soll dies in den Jahren 2021 (EES) und 2023 (ETIAS) der Fall sein.

7.3.3 Grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen

Gesuche für grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen werden heute dank Schengen rasch, effizient, einheitlich und zentral bearbeitet. 2018 erhielt fedpol über ihre Einsatzzentrale insgesamt 4943

¹⁴⁷ Rahmenbeschluss 2006/960/JI (WE Nr. 35), sog. «Schwedische Initiative»

¹⁴⁸ Wie das im VIS-Beschluss (Beschluss 633/2008/JI; WE Nr. 70) vorgesehen ist.

¹⁴⁹ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b)

¹⁵⁰ Verordnung (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202B)

¹⁵¹ Verordnung (EU) 2018/1806 (WE Nr. 210)

Mitteilungen (2017: 5264) im Zusammenhang mit operativen Einsätzen¹⁵², davon 132 zu grenzüberschreitenden Observationen und 14 zu grenzüberschreitenden Nacheilen¹⁵³. Insbesondere die Observationen von und nach Frankreich und Italien wurden in enger Zusammenarbeit mit den Polizei- und Zollkooperationszentren (CCPD)¹⁵⁴ durchgeführt. Gerade diese grenzüberschreitenden polizeilichen Massnahmen stellen einen Indikator für die grundsätzliche Entwicklung der internationalen Polizeizusammenarbeit dar. Solche aufwändigen polizeilichen Einsätze können heute dank der engen grenzüberschreitenden Kooperation einfacher realisiert werden.

Die Polizeiverträge mit den Nachbarstaaten werden regelmässig auch mit Blick auf den Schengen-Besitzstand auf ihr Weiterentwicklungspotential geprüft. Der revidierte Polizeivertrag mit Italien¹⁵⁵ ist seit 1. November 2016, derjenige mit Österreich und Liechtenstein¹⁵⁶ seit 1. Juli 2017 in Kraft. Im Berichtszeitraum wurde auch die Revision des schweizerisch-deutschen Polizeivertrages¹⁵⁷ an die Hand genommen. Die Verhandlungen, die am 22. Mai 2018 aufgenommen wurden, dauern an.

7.4 SIS/SIRENE

Das bei fedpol angesiedelte SIRENE-Büro tauscht als schweizerische Zentralstelle bei SIS-Fahndungen sämtliche Zusatzinformationen (im Zusammenhang mit Treffern ausländischer Fahndungen in der Schweiz oder schweizerischer Fahndungen im Ausland) mit den betroffenen SIRENE-Büros der anderen Schengen-Staaten aus.

Neben den insgesamt 11'376 effektiven Treffern in der Schweiz bei Personen- oder Sachfahndungen (2017: 10'549) lösten zusätzliche 3'224 Treffermeldungen Abklärungen und Identifizierungen aus (2017: 3'022), bei denen es sich jedoch letztlich nicht um die gesuchte Sache bzw. Person handelte. Das SIRENE-Büro bearbeitete 2018 zudem 7'610 (2017: 7'048) Treffermeldungen im Ausland basierend auf Schweizer Fahndungen.

2018 wurden durchschnittlich 60 In- und Auslandtreffermeldungen pro Tag bearbeitet (2017: 56). Im Vergleich zum Vorjahr gab es 2018 bei den ausländischen Fahndungen in der Schweiz rund 8% mehr Treffermeldungen, bei den Schweizer Fahndungen im Ausland betrug die Zunahme ebenfalls rund 8%. Insgesamt gingen 2018 vom Ausland 53'996 Informationen mit standardisierten Formularen ein (2017: 55'056, 2016: 52'249), 26'659 wurden ins Ausland verschickt (2017: 26'002, 2016: 22'046). Eine Übersicht über die SIS-Treffer (nach Jahren und Kategorien) kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

Datenkategorie	2018		2017		2016		2015		2014	
	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland
Festnahme (zur Auslieferung)	285	275	274	318	278	282	274	228	273	217
Einreisesperre	2'370	5'455	2'141	4'845	1'976	3'288	1'498	3'360	1'772	3'082
Vermisste	422	105	479	97	397	95	314	86	248	70
Von der Justiz Gesuchte (z.B. Zeugen)	1'446	259	1'538	174	1'576	78	1'490	92	1'447	71
Verdeckte Registrierung	4'129	682	3'534	689	2'349	291	1'815	147	1'675	155
Sachen (Fahrzeuge, Ausweise, Waffen, industr. Ausrüstung)	2'724	834	2'583	925	2'178	694	2'239	651	2'353	712
Total	11'376	7'610	10'549	7'048	8'754	4'728	7'630	4'564	7'768	4'307

Seit 2009 (24 Treffer/Tag) hat sich somit die Anzahl der durchschnittlichen In- und Auslandtreffer pro Tag fast verdreifacht; der Informationsaustausch mittels der

¹⁵² Darin enthalten sind Polizeimassnahmen, Notsuchen von Personen, Beamtenentsendungen, Ermittlungshandlungen, Krisenmanagement, Fahndungen (ohne SIS und Interpol).

¹⁵³ Im Vergleich dazu erhielt die EZ fedpol 2017 insgesamt 5264 Mitteilungen im Zusammenhang mit operativen Einsätzen, davon waren 135 zu grenzüberschreitenden Observationen und 20 zu grenzüberschreitenden Nacheilen.

¹⁵⁴ Die Schweiz unterhält mit Italien in Chiasso und mit Frankreich in Genf je ein solches Zentrum. Die beiden CCPD's bearbeiteten im Jahr 2018 insgesamt 29'811 Anfragen (2017: 28'927, 2016: 27'254), davon 22'640 Anfragen im CCPD Genf (2017: 21'905, 2016: 20'125) und 7'171 im CCPD Chiasso (2017: 7'068, 2016: 7'129).

¹⁵⁵ SR 0.360.454.1

¹⁵⁶ SR 0.360.163.1

¹⁵⁷ SR 0.360.136.1

standardisierten Formulare pro Tag hat um einen Drittel zugenommen (2009: 165; 2018: 220). Anzumerken ist ausserdem, dass die bei fedpol eingereichten Auskunftsgesuche über gespeicherte personenbezogene Daten im SIS sehr komplex und in ihrer Anzahl weiterhin sehr hoch sind¹⁵⁸. Im Jahr 2018 wurden 3'322 Gesuche durch die Rechtsabteilung fedpol im Zusammenarbeit mit dem SIRENE-Büro bearbeitet (2017: 1'032; 2016: 606).

7.5 Visazusammenarbeit

Seit dem 12. Dezember 2008 stellt die Schweiz Schengen-Visa aus und sind von anderen Schengen-Staaten ausgestellte Schengen-Visa auch für Kurzzeitaufenthalte (Aufenthalte von max. 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen) in der Schweiz gültig. Im Jahr 2018 wurden 517'135 Schengen-Visa ausgestellt¹⁵⁹ – im Vergleich zum Vorjahr bedeutet das ein Anstieg von 7.8% und entspricht damit dem höchsten Wert seit der Beteiligung an Schengen.¹⁶⁰ Die genauen Zahlen aufgeschlüsselt nach Typ und Monat für das Jahr 2018 ergeben sich aus der folgenden Tabelle:

Bearbeitete Visumanträge im Jahr 2018

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Total Visumanträge	26'303	33'155	52'869	66'552	78'247	59'068	61'414	51'120	42'276	36'298	30'555	23'199	560'986
Ausgestellte Visa	23'823	30'436	49'168	62'965	73'499	54'568	56'640	46'998	38'929	32'746	27'237	20'126	517'135
Davon Schengen Visa (A+C)	21'844	28'232	46'539	60'615	70'798	52'312	54'356	45'008	36'567	29'941	24'270	17'368	457'850
Davon Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit (VrG)	1'979	2'204	2'629	2'350	2'701	2'256	2'284	199	2'362	2'805	2'967	2'758	29'285
Verweigerte Visa	2'480	2'719	3'701	3'587	4'748	4'500	4'774	4'122	3'347	3'552	3'318	3'073	43'921

Im Rahmen des Visumverfahrens haben die Schengen-Staaten die Möglichkeit, die Erteilung eines Schengen-Visums durch einen anderen Schengen-Staat in bestimmten Fällen von ihrer vorgängigen Zustimmung abhängig zu machen. Zu diesem Zweck ist ein systemgestützter Konsultationsmechanismus eingerichtet worden. Wird die Zustimmung verweigert oder ist die Person im SIS zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben, so darf der zuständige Schengen-Staat kein Schengen-Visum ausstellen. Er ist in diesen Fällen jedoch unter engen Voraussetzungen¹⁶¹ befugt, ein auf sein Hoheitsgebiet beschränktes Schengen-Visum auszustellen. Die Anzahl der im Jahr 2018 an die Schweiz gerichteten und vom SEM verarbeiteten Konsultationsanfragen ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Eingehende Konsultationen 2018

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Überprüfte Anfragen	44'481	48'994	45'184	49'905	62'303	59'655	64'679	53'887	43'371	49'040	41'834	34'176	598'619
Bewilligte Anfragen	44'322	48'818	44'980	49'691	62'054	59'404	64'405	53'640	43'178	48'858	41'637	34'042	595'029
Verweigerte Anfragen	99	102	113	100	133	118	174	136	114	99	104	78	1'370
Meldungen Territorial beschränkte Visa	4'023	4'285	5'492	4'974	49'36	6'709	7'712	4'951	4'062	5'323	5'388	3'915	61'770
Gemeinliche Visa	8'695	8'663	14'476	19'908	34'359	33'550	54'194	28'887	14'566	13'074	8'928	8'016	247'316
Verarbeitete Anträge in Vertretung	60	74	91	114	116	133	100	111	79	83	93	56	1'110

Die Anzahl der im Rahmen des Visumverfahrens durch die Schweiz ausgelösten Konsultationen anderer Schengen-Staaten sind aus nachfolgender Tabelle zu sehen:

¹⁵⁸ Im Jahr 2018 wurden 3322 Auskunftsgesuche bearbeitet (2017: 1032; 2016: 606).

¹⁵⁹ Diese Zahl schliesst auch die Schengen-Visa mit ein, welche von den kantonalen Migrationsämtern, den Grenzkontrollbehörden, dem SEM und dem EDA ausgestellt wurden. Der grösste Teil der Schengen-Visa wird allerdings von den Schweizer Konsularbehörden erteilt.

¹⁶⁰ 648'898 (2008); 356'527 (2009); 379'716 (2010); 495'262 (2011); 477'922 (2012); 488'856 (2013); 439'073 (2014); 452'338 (2015); 463'557 (2016); 479'225 (2017).

¹⁶¹ Namentlich ein überwiegendes nationales Interesse oder humanitäre Gründe müssen vorliegen. Die Schweizer Vertretungen greifen indessen sehr zurückhaltend und immer in Absprache mit der Zentrale auf dieses Instrument zurück. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um Visa für Personen, die internationale Organisationen in Genf besuchen.

Ausgehende Konsultationen 2018

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Zugestellte Anfragen	5'583	6'645	7'654	8'765	12'115	11'260	12'609	8'762	7'515	7'486	5'952	4'098	106'212
Bewilligte Anfragen	5'230	6'029	6'923	8'039	11'211	10'390	11'905	8'000	6'863	6'804	5'358	3'666	90'448
Verweigerte Anfragen	13	10	11	7	9	87	21	16	11	21	14	8	228
Meldungen Territorial beschränkte Visa	279	253	327	207	385	369	266	177	259	308	276	192	3'298
Gemeldete Visa	18'307	22'012	37'145	53'759	63'714	47201	50'429	38'052	31'186	24'613	20'151	14'992	421'561
Verarbeitete Anträge in Vertretung	340	606	720	719	895	783	683	746	641	661	580	394	7'768

7.6 Rückführungen

Im Jahr 2018 hat die Schweiz mit der organisatorischen und finanziellen Unterstützung von FRONTEX insgesamt sieben gemeinsame EU-Sammelflüge organisiert und sich an 15 weiteren Flügen beteiligt, die von anderen Schengen-Staaten initiiert worden sind. Auf diesem Wege konnten 82 Drittstaatsangehörige zurückgeführt werden. Durch die Beteiligung an den EU-Sammelflügen können jährlich Flugkosten von ca. 1,5 Mio. CHF eingespart werden.

Die Teilnahme an den EU-Sammelflügen wird laufend im paritätischen Fachausschuss «Rückkehr und Wegweisungsvollzug» überprüft, der vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und von der KKJPD gemeinsam eingesetzt wurde. Darüber hinaus nimmt das SEM regelmässig an der Planung und an Diskussionen über die strategische Ausrichtung und Evaluation von gemeinsamen Rückführungsaktionen auf europäischer Ebene teil.

Gestützt auf die Verordnung (EU) 2016/1624¹⁶² kann FRONTEX neuerdings zudem europäische Rückkehrteams zusammenstellen, die zu Rückkehrereinsätzen entsandt werden. In diesem Rahmen wurde im Oktober 2018 erstmals eine Rückkehrspezialistin des SEM für einen zweimonatigen Einsatz nach Bulgarien entsandt. Der erste Einsatz von polizeilichen Begleitpersonen ist im Herbst 2019 geplant. Das EJPD wird mit den Kantonen eine entsprechende Vereinbarung über die Modalitäten des Personaleinsatzes abschliessen.

7.7 Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Insgesamt kann die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen seit der Einführung von Schengen in der Praxis als gut bewertet werden.

Die Erfahrungswerte in diesem Bereich lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Auslieferung:* Im Jahr 2018 hat die Schweiz aus dem Ausland via SIS 20'654 Fahndungersuchen erhalten (2017: 21'156). Das entspricht einem SIS-Anteil von rund 60% an allen eingehenden derartigen Ersuchen (2017: 67%). Diese führten hierzulande zu 285 Treffern, sog. «Hits» (2017: 274). Im gleichen Zeitraum hat die Schweiz insgesamt 249 Fahndungersuchen via SIS an das Ausland verbreitet (2017: 281). Parallel zur Verbreitung von Ausschreibungen im SIS wird die grosse Mehrheit der gesuchten Personen weiterhin ebenfalls via Interpol ausgeschrieben.
- *Akzessorische Rechtshilfe:* Schengen hat im Bereich der akzessorischen Rechtshilfe den direkten Verkehr zwischen den Strafverfolgungsbehörden zum Regelfall gemacht. In der Schweiz spielen die kantonalen Staatsanwaltschaften beim Stellen und Erledigen derartiger Ersuchen eine wichtige Rolle, wenngleich weiterhin eine grosse Anzahl von Ersuchen über das Bundesamt für Justiz läuft. Aufgrund dieser Konstellation fehlen verlässliche statistische Daten auf Bundesebene.

¹⁶² WE Nr. 183

7.8

Dublin

7.8.1

Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat

Seit Beginn der Dubliner Zusammenarbeit bis zum 31. Dezember 2018 wurden in der Schweiz insgesamt 228'057 Asylgesuche eingereicht. Die in den letzten fünf Jahren gestellten und erhaltenen Ersuchen um Aufnahme bzw. Wiederaufnahme ergeben sich aus folgenden Tabellen:

Übernahmeersuchen der Schweiz an andere Dublin-Staaten (2014-2018)

	Übernahmeersuchen	Gutheissungen	Ablehnungen	Überstellungen
2014	14'900	5'642	5'153	2'638
2015	17'377	8'782	6'384	2'461
2016	15'203	10'197	4'999	3'750
2017	8'370	6'728	1'766	2'297
2018	6'810	4'769	1'892	1'760

Übernahmeersuchen anderer Dublin-Staaten an die Schweiz (2014-2018)

	Übernahmeersuchen	Gutheissungen	Ablehnungen	Überstellungen
2014	4'041	1'801	2'242	933
2015	3'072	1'205	1'865	558
2016	4'115	1'302	2'803	469
2017	6'113	2'485	3'620	885
2018	6'575	3'035	3'538	1'298

Im Jahre 2018 hat die Schweiz weniger Übernahmeersuchen an andere Dublin-Staaten gestellt, weil im Vergleich zu den beiden Vorjahren weniger Asylgesuche eingereicht worden sind (2016: 27'207, 2017: 18'088 und 2018: 15'255). Dennoch hat die Schweiz seit ihrer Assoziierung mehr Personen überstellen können als sie selbst aufnehmen musste (Verhältnis 4.3 zu 1). Die «Top-Nationalitäten» bei den Überstellungen in die Schweiz waren Afghanistan (266), Eritrea (259) und Somalia (95). Die «Top-Nationalitäten» bei den Überstellungen aus der Schweiz in die anderen Dublin-Staaten waren Nigeria (213), Algerien (170) und Marokko (140). Der Anstieg der Übernahmeersuchen an die Schweiz ist vor allem auf Deutschland und Frankreich zurückzuführen. Deutschland hat im Nachgang zu den Fluchtbewegungen 2015/2016 eine starke zentrale Dublin-Einheit aufgebaut mit dem Fokus auf die Anwendung der Dublin III-Verordnung. Auch Frankreich nutzt durch gezielte Massnahmen das Dublin-System stärker als zuvor. Die Schweiz gehört weiterhin in Europa zu den Staaten, die Dublin konsequent anwenden.

Dass die Dublin-Zusammenarbeit insgesamt für die Schweiz nach wie vor wichtig und vorteilhaft ist, hat der Bundesrat im Februar 2018 mit seinem Bericht zu den volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz¹⁶³ aufgezeigt. So konnten dank der Teilnahme am Dublin-System substantielle Einsparungen erzielt werden (zwischen 2012 und 2017 jährlich durchschnittlich 270 Mio. CHF). Ohne die Dublin-Assoziierung wäre die Schweiz für die inhaltliche Prüfung der eingereichten Asylgesuche zuständig gewesen, für welche die Schweiz stattdessen ein Dublin-Verfahren durchführen konnte, und ein wesentlicher Teil der Asylsuchenden, für die ein anderer Dublin-Staat zuständig ist, wäre längerfristig in der Schweiz verblieben.

7.8.2

Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens

Die VIS-Verordnung¹⁶⁴ bietet den Schengen-Staaten die Möglichkeit, im Rahmen des Asylverfahrens die Fingerabdrücke von Asylbewerbern im VIS zu überprüfen. Als einer der ersten Schengen-Staaten machte die Schweiz seit dem 12. Dezember

¹⁶³ Bericht des Bundesrates vom 21. Februar 2018 in Erfüllung des Postulats 15.3896 der sozialdemokratischen Fraktion. «Die volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz». Abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>

¹⁶⁴ Verordnung (EG) Nr. 767/2008 (WE Nr. 63)

2012 von dieser Möglichkeit Gebrauch. Mit Hilfe dieses Fingerabdruckvergleichs wird überprüft, ob die gesuchstellende Person vor ihrer Asylgesuchstellung in der Schweiz bei einem anderen Schengen-Staat ein Visumgesuch eingereicht hat. Unter bestimmten Umständen kann so beim Vorliegen einer Treffermeldung die Dublin-Zuständigkeit eines anderen Staates begründet werden. Des Weiteren helfen Angaben zu Personalien und Identitätspapieren bei der Identifizierung der Person und erlauben Rückschlüsse auf den tatsächlichen Aufenthaltsort vor der Einreise in die Schweiz. 2018 wurden in diesem Zusammenhang 1'659 Treffer im VIS erzielt (2015: 1'934; 2016: 2'066; 2017: 1'975).

Statistische Übersicht zur Tätigkeit der EZV (GWK): Aufgriffe in den Jahren 2013 bis 2018

Aufgrund des Fehlens einer nach Teilaufgaben differenzierten Statistik betreffen die folgenden Angaben die Tätigkeiten der EZV (GWK) insgesamt (Personenkontrollen an Aussengrenzen, Zollkontrollen an Binnen- und Aussengrenzen sowie nationale Ersatzmassnahmen).

1. Zollpolizeilicher Bereich (Teilauszug)

Warenschmuggel

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anzahl Fälle	20'319	22'730	19'765	25'146	26'519	30'727

Betäubungsmittelschmuggel

Haschisch	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anzahl Fälle	1'240	1'116	1'338	1'485	1'937	2'141
Menge in Kg	18'381	22'706	114'741	47'440	29'635	598'097

Marihuana	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anzahl Fälle	2'487	2'604	2'792	3'000	3'895	3'246
Menge in Kg	304'276	429'663	513'481	327'770	1'553'624	740'075

Heroin, Opium	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anzahl Fälle	185	208	149	155	166	143
Menge in Kg	39'446	51'601	10'986	36'615	32'175	98'860

Kokain, Crack	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anzahl Fälle	402	393	518	564	720	681
Menge in Kg	51'816	34'211	99'343	84'543	116'743	144'610

Kath	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anzahl Fälle	21	14	89	12	69	27
Menge in Kg	745'270	317'764	893'711	82'995	2'841'294	714'455

Synthetische Produkte	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anzahl Fälle	104	133	204	224	252	164
Menge in Kg	12'667	16'868	16'035	41'423	18'062	26'783

Andere	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anzahl Fälle	1'363	1'326	998	1'069	2'008	2'207
Menge Stk	10'123	13'588	10'358	65'311	82'988	107'217
Menge in Kg	262'394	346'607	310'609	218'944	177'476	129'772

Waffen

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anzahl Fälle	2'366	2'730	2'243	2'884	3'158	2'433

2. Sicherheitspolizeilicher Bereich

Ausgeschriebene Personen

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ausgeschriebene Personen	16'741	18'482	19'942	22'104	25'777	24'747
Haftbefehle	5'412	5'684	6'310	7'305	9'203	7'983
Einreiseverbote	1'783	1'609	1'619	1'888	2'395	2'666
SIS Personen	4'511	4'265	4'291	4'949	6'433	6'537

Ausgeschriebene Fahrzeuge

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ausgeschriebene Fahrzeuge	1'597	2'334	2'335	2'369	2'491	3'076
SIS Fahrzeuge	117	159	145	165	219	178

Ausgeschriebene Sachen

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ausgeschriebene Sachen	2'044	2'114	2'177	1'509	1'759	2'017
SIS Sachen	1'460	1'665	1'726	1'973	2'344	2'543
Abhanden gekommene und wieder aufgefundene Ausweise (Pass, Identitätskarte)	243	237	193	212	324	231

Ausweisfälschungen

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anzahl gefälschter Dokumente	1'800	1'619	2'193	2'663	2'038	1'842
Nicht zustehende Ausweise	257	255	367	403	469	368

3. Migrationsbereich

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Einreiseverweigerung, Wegweisung, Aussengrenze	361	316	265	295	371	319
Rechtswidriger Aufenthalt	11'992	14'265	31'038	48'838	27'300	16'563
Illegale Erwerbstätigkeit	562	715	868	880	1'016	968

Schengen-Evaluierung: Liste der Empfehlungen, die der Bundesversammlung zur Information übermittelt werden

Die nachfolgende Übersicht enthält die Empfehlungen, die der Rat der EU im Berichtszeitraum (1. Mai 2018 bis 30. April 2019) im Zuge der Schengen-Evaluierung verabschiedet hat. Die betroffenen Schengen-Staaten haben diese in der Folge nach Massgabe von Artikel 16 der Verordnung (EU) Nr. 2013/1053 umzusetzen. Die Empfehlungen sind öffentlich zugänglich und auf der Website des Rates der EU abrufbar.¹⁶⁵

I. Ordentliche Evaluierungen

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
PT	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 14. Mai 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Portugal festgestellten Mängel	8793/18
SE	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 14. Mai 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Schweden festgestellten Mängel	8797/18
PT	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 14. Mai 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Portugal festgestellten Mängel	8791/18
PT	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 14. Mai 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Portugal festgestellten Mängel	8792/18
PT	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 14. Mai 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Portugal festgestellten Mängel	8795/18
MT	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 14. Mai 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Malta festgestellten Mängel	8796/18
FR	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 4. Juni 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Frankreich festgestellten Mängel	9656/18
SE	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 16. Juli 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Schweden festgestellten Mängel	11174/18
PT	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 16. Juli 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Portugal festgestellten Mängel	11187/18
HR	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 16. Juli 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Kroatien festgestellten Mängel	11185/18
NO	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 18. September 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Norwegen festgestellten Mängel	12291/18
NO	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 18. September 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Norwegen festgestellten Mängel	12289/18
NO	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 18. September 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Norwegen festgestellten Mängel	12290/18
IS	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 18. September 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Island festgestellten Mängel	12288/18

¹⁶⁵ <http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/int/?lang=EN&typ=ADV>

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
ES	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 18. September 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Spanien festgestellten Mängel	12287/18
ES	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 11. Oktober 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Spanien festgestellten Mängel	13003/18
ES	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 11. Oktober 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Spanien festgestellten Mängel	13004/18
NO	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 11. Oktober 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Norwegen festgestellten Mängel	13005/18
HR	Aussengrenzen (revisit)	Durchführungsbeschluss des Rates vom 6. November 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Ungarn festgestellten Mängel	13902/18
ES	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 12. November 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Spanien festgestellten Mängel	14183/18
CH	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 12. November 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch die Schweiz festgestellten Mängel	14188/18
NO	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 26. November 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Norwegen festgestellten Mängel	14763/18
LV	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Dezember 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Lettland festgestellten Mängel	15813/18
NO	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Dezember 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Norwegen festgestellten Mängel	15811/18
SE	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Dezember 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Schweden festgestellten Mängel	15810/18
CH	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Dezember 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch die Schweiz festgestellten Mängel	15815/18
PT	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Dezember 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Portugal festgestellten Mängel	15809/18
ES	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Dezember 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Spanien festgestellten Mängel	15814/18
CH	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 9. Januar 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch die Schweiz festgestellten Mängel	5115/19
FI	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. Januar 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Finnland festgestellten Mängel	5114/19
LV	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 28. Januar 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Lettland festgestellten Mängel	5798/19
LV	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 7. März 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Lettland festgestellten Mängel	7288/19
CH	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 7. März 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch die Schweiz festgestellten Mängel	7281/19
ES	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 7. März 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Spanien festgestellten Mängel	7278/19
LV	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 7. März 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Lettland festgestellten Mängel	7286/19
FI	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 7. März 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Finnland festgestellten Mängel	7283/19

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
FI	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 7. März 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Finnland festgestellten Mängel	7282/19
FI	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 15. April 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Finnland festgestellten Mängel	8624/19
FI	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 15. April 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Finnland festgestellten schwerwiegenden Mängel	8623/19
LV	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 15. April 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Lettland festgestellten Mängel	8622/19

II. Unangekündigte Ortsbesichtigungen

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
EE	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 14. Mai 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Managements der Landaussengrenze durch Estland festgestellten Mängel	8790/18
HU	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 16. Juli 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Ungarn festgestellten Mängel	11182/18
PL	Aussengrenzen (Warsaw Airport)	Durchführungsbeschluss des Rates vom 16. Juli 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Polen festgestellten Mängel (Flughafen Warschau)	11184/18
IT	Aussengrenzen (Bergamo Airport)	Durchführungsbeschluss des Rates vom 16. Juli 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Italien festgestellten Mängel (Milano Bergamo Airport)	11183/18
NL	Aussengrenzen (Europoort)	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Dezember 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch die Niederlande festgestellten Mängel (Grenzübergangstellen Europoort, Hoek van Holland, Rotterdam, Den Haag Airport und nationales Koordinationszentrum)	15812/18
NL	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. Januar 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch die Niederlande festgestellten Mängel	5112/19
BE	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. Januar 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Belgien festgestellten Mängel	5113/19