



Sechster Bericht des EJPD zuhanden der GPK-EJPD

Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin 2014/2015

vom 26. Mai 2015

Berichtszeitraum: März 2014 - April 2015

Ausgangslage

Die Abkommen vom 26. Oktober 2004 über die Assoziierung der Schweiz an Schengen (SAA; SR 0.362.31) und an Dublin (DAA; SR 0.141.392.68) sind am 1. März 2008 in Kraft getreten. Nachdem die anschliessende Evaluation der Schweiz erfolgreich verlaufen war, beschloss der Rat der EU die gestaffelte Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands für die Schweiz auf den 12. Dezember 2008 bzw. – was die Umstellung des Grenzkontrollregimes an den Flughäfen anbelangt – auf den 29. März 2009. Seither ist die Schweiz 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), welche sich am 21. April 2010 erstmals über den aktuellen Stand der Dinge informieren liessen.

Mit dem vorliegenden sechsten Bericht zuhanden der GPK-EJPD wird auf die Entwicklungen hingewiesen, die im Zeitraum zwischen März 2014 und April 2015 eingetreten sind (siehe Kapitel 1 bis 5). Soweit sinnvoll und möglich, gibt der Bericht auch punktuelle Hinweise auf spätere Entwicklungen. Auf Wunsch der GPK-EJPD sind dem Bericht wiederum Kennzahlen zum Vollzug des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands zu entnehmen (siehe Kapitel 6), soweit dem Bund entsprechende statistische Daten vorliegen. Verzichtet wird hingegen auf das Bereitstellen von Zusatzinformationen in Form von Anhängen; diese Informationen können aber auf der Website des Bundesamtes für Justiz (BJ) abgerufen werden und werden dort auch regelmässig aktualisiert.

Inhaltsverzeichnis

<i>Ausgangslage</i>	2
Inhaltsverzeichnis	3
1 Erweiterung des Schengen-Raums	5
1.1 Rumänien/Bulgarien	5
1.2 Zypern	5
1.3 Kroatien	5
1.4 Vereinigtes Königreich	6
2 Abkommen im Zusammenhang mit Schengen/Dublin	7
2.1 Zusatzvereinbarungen zu bestimmten Weiterentwicklungen	7
2.1.1 Zusatzvereinbarung zu eu-LISA	7
2.1.2 Zusatzvereinbarung zum Fonds für die innere Sicherheit	8
2.2 Abkommen mit anderen Schengen- bzw. Dublin-Staaten	8
2.2.1 Vertretungsvereinbarungen im Visabereich	8
2.2.2 Dublin-Vereinbarungen	9
2.3 Abkommen mit Drittstaaten	10
2.3.1 Parallelabkommen zu Abkommen der EU in den Bereichen «Visa» und «Rückführung»	10
2.3.2 Visabefreiungsabkommen für Inhaber und Inhaberinnen von Diplomaten-, Dienst- oder Sonderpässen	10
3 Projekte auf Ebene der technisch-operationellen Umsetzung	11
3.1 Schengener Informationssystem (SIS)	11
3.2 Visa-Informationssystem (VIS)	11
3.2.1 Gestaffelte Inbetriebnahme des VIS (Roll-out)	11
3.3 Eurodac	12
3.3.1 Anpassung der Systemanforderungen	12
3.3.2 Nutzung von Eurodac für die Zwecke der Strafverfolgung	13
3.4 Advance Passenger Information (API)	14
3.5 Integrierte Grenzverwaltungsstrategie der Schweiz	14
3.5.1 Konzept	14
3.5.2 Umsetzung im Rahmen der nationalen Grenzverwaltungsstrategie	15
3.6 Vereinbarungen zwischen GWK und Kantonen	15
4 Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. des Dublin-/Eurodac-Besitzstands	16
4.1 Umfang der bisherigen Weiterentwicklung im Überblick	16
4.2 Inhalt der im Berichtszeitraum notifizierten Weiterentwicklungen	18
4.2.1 Im Bereich Schengen	18
4.2.2 Im Bereich «Dublin/Eurodac»	22
4.3 Ausblick: Wichtige künftige Weiterentwicklungen	23
4.3.1 Projekt «Smart Borders»	23
4.3.2 Revision Visakodex	24
4.3.3 Rundreisevisum	25

4.3.4	Reform des Datenschutzrechts	25
4.3.5	Revision Dublin III-Verordnung	26
5	Vorabentscheidungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof	27
5.1	Art und Umfang der Mitwirkung	27
5.2	Entwicklungen im Berichtszeitraum	28
5.2.1	Abgeschlossene Verfahren	28
5.2.2	Neu notifizierte Vorabentscheidungsersuchen	30
6	Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen	31
6.1	Aussengrenzen	31
6.1.1	Einreiseverweigerungen	31
6.1.2	Schweizer Beteiligung an Frontex-Einsätzen	31
6.1.3	Mitteluweisungen aus dem Aussengrenzenfonds	32
6.2	Binnengrenzen	32
6.3	Polizeiliche Zusammenarbeit	33
6.3.1	Polizeilicher Informationsaustausch	33
6.3.2	Zugriff auf Datenbanken	33
6.3.3	Grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen	34
6.4	SIS/SIRENE	35
6.5	Visazusammenarbeit	36
6.6	Rückführungen	38
6.7	Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	38
6.8	Dublin	39
6.8.1	Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat	39
6.8.2	Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens	41
7	Zweite Schengen Evaluierung der Schweiz	41
7.1	Ausgangslage	41
7.2	Verlauf der Evaluierung und wichtigste Ergebnisse	41
7.3	Nächste Evaluierung	43
	Statistische Übersicht zur Tätigkeit des Grenzwachtkorps: Aufgriffe in den Jahren 2011 bis 2014	45

Neue Entwicklungen im Berichtszeitraum

1 Erweiterung des Schengen-Raums

1.1 Rumänien/Bulgarien

Obwohl Rumänien und Bulgarien der EU bereits im Jahr 2007 beigetreten sind, steht der Beginn der operationellen Zusammenarbeit im Schengen-Verbund noch aus¹. Der Rat der Justiz- und Innenminister (JI-Rat) stellte 2011 zwar fest, dass Rumänien und Bulgarien die (technischen) Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands erfüllen. Die weitere Beschlussfassung im Rat wurde aber von einigen Mitgliedsstaaten aus politischen Gründen blockiert. 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. Gemäss den beiden jüngsten Berichten vom 28. Januar 2015 sind die Ergebnisse aber nach wie vor nicht umfassend zufriedenstellend. Vor diesem Hintergrund ist unklar, wann der Rat in der Lage sein wird, die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands und damit die Aufnahme der operationellen Zusammenarbeit mit den beiden Staaten zu beschliessen.

1.2 Zypern

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

1.3 Kroatien

Seit dem 1. Juli 2013 ist Kroatien zwar vollwertiges Mitglied der EU, aber noch nicht Mitglied des Schengen-Raumes. Wie für jeden neuen Schengen-Staat gilt auch für Kroatien, dass nach erfolgreichem Abschluss des Evaluierungsverfahrens der Rat der EU die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands einstimmig beschliessen muss. Neu ist jedoch, dass der Rat seine Beschlüsse auf der Grundlage eines Berichts der Europäischen Kommission fassen wird, in dem diese bestätigt, dass Kroatien alle Verpflichtungen erfüllt, die das Land im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen

¹ Einzig im Rahmen der Schengen Fahndung partizipieren Rumänien und Bulgarien bereits erfolgreich am SIS II, mit gewissen Einschränkungen bei der Umsetzung der Einreisesperren (vgl. hierzu Beschluss 2010/365/EU, WE Nr. 111).

eingegangen ist². Damit wird unter anderem auch die Einhaltung von Grundrechten und gemeinsamen (rechtsstaatlichen) Standards überprüft.

Kroatien erklärte am 12. März 2015, dass es für die Schengen-Evaluierung bereit sei. Die Evaluierung Kroatiens wird somit in das Mehrjahresprogramm 2014-2018 aufgenommen werden. Der genaue Zeitplan bis zur vollständigen Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes auf Kroatien ist derzeit aber noch nicht festgelegt.

1.4 Vereinigtes Königreich

Das Vereinigte Königreich, das sich bekanntlich nicht am gesamten Schengen-Besitzstand beteiligt, hatte im März 1999 gestützt auf sein vertraglich garantiertes «Opt-in-Recht» erklärt, sich erst nach Entwicklung der zweiten Generation des Schengener Informationssystems (SIS II) daran anschliessen zu wollen. Die effektive Anwendbarkeit der einschlägigen Teile des Schengen-Besitzstands ist allerdings von einem positiven Ergebnis des Evaluierungsverfahrens in den Bereichen «Datenschutz» und «SIS II» abhängig. Die Datenschutz-Evaluierung konnte zwar bereits 2013 erfolgreich durchgeführt werden, doch der Rat der EU hat die Inkraftsetzung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstandes über den Datenschutz erst am 10. Februar 2015 beschlossen³. Gleichzeitig setzte er den 1. März 2015 als Datum für den provisorischen Anschluss des Vereinigten Königreiches an das SIS II fest, um die dazugehörige Evaluierung zu ermöglichen. Diese hat nun innerhalb von sechs Monaten zu erfolgen. Danach obliegt es dem Rat der EU, die endgültige Inkraftsetzung dieses Teils des Schengen-Besitzstands im Verhältnis zum Vereinigten Königreich zu beschliessen.

Die eingetretenen Verzögerungen bei der Evaluierung stehen im Zusammenhang mit der Erklärung des Vereinigten Königreichs vom 24. Juli 2013, aus bestimmten Rechtsakten der EU im Justiz- und Polizeibereich, die vor dem 1. Dezember 2009 verabschiedet worden waren, gesamthaft aussteigen zu wollen (sog. «Block opt-out»)⁴. Entsprechend war das Vereinigte Königreich per 1. Dezember 2014 an rund 130 Massnahmen, davon 13 des Schengen-Besitzstands, nicht mehr gebunden⁵. Allerdings ersuchte es gleichzeitig um Wiederaufnahme an 35 dieser Massnahmen; diese wurde ebenfalls per 1. Dezember 2014 gewährt⁶. Sechs dieser Massnahmen,

² 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 vom 24.4.2012, S. 21.

³ Durchführungsbeschluss (EU) 2015/219 (WE Nr. 165).

⁴ Vgl. Art. 10 Abs. 4 des Protokolls Nr. 36 [zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union] über die Übergangsbestimmungen, ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 322.

⁵ Liste der vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon angenommenen Rechtsakte der Union im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, die gemäss Artikel 10 Absatz 4 Satz 2 des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen ab dem 1. Dezember 2014 nicht mehr für das Vereinigte Königreich gelten, ABl. C 430 vom 1.12.2014, S. 17.

⁶ Beschluss 2014/857/EU des Rates vom 1. Dezember 2014 über die Mitteilung des Vereinigten Königreichs Grossbritannien und Nordirland, dass es sich an einigen der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands, die in Rechtsakten der Union im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen enthalten sind, beteiligen möchte, und zur Änderung der Beschlüsse 2000/365/EG und 2004/926/EG, ABl. L 345 vom 1.12.2014, S. 1.

an welchen sich das Vereinigte Königreich wieder beteiligt, betreffen den Schengen-Besitzstand. Darin eingeschlossen sind die Kapitel des Schengener Durchführungsübereinkommens über die Polizeizusammenarbeit und die Rechtshilfe in Strafsachen sowie das Schengener Informationssystem.

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 in Form eines Fonds oder einer Agentur vorsieht, bedarf es zur effektiven Beteiligung der assoziierten Staaten daran jeweils des Abschlusses einer Zusatzvereinbarung. Diese regelt die Modalitäten der Beteiligung. Die Übernahme des jeweiligen Rechtsakts allein genügt dazu nicht. Zusatzvereinbarungen wurden bislang im Hinblick auf die Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen (FRONTEX)⁷ sowie am Aussengrenzenfonds⁸ abgeschlossen.

2.1.1 Zusatzvereinbarung zu eu-LISA

Auch bei eu-LISA⁹, die durch die Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (WE Nr. 127) geschaffen wurde, ist der Abschluss einer Zusatzvereinbarung erforderlich. Der Agentur obliegt die operative Verantwortung für das Betriebsmanagement und die Entwicklung von IT-Grosssystemen im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts¹⁰ – eine Aufgabe, die vor dem 1. Dezember 2012 vor allem von der Europäischen Kommission wahrgenommen wurde¹¹.

Gegenstand der Zusatzvereinbarung, welche zwischen der EU und den assoziierten Staaten (CH, NO, IS, FL) abgeschlossen werden wird, ist die Festlegung der konkreten Modalitäten der Beteiligung, insbesondere betreffend das Stimmrecht im Verwaltungsrat und in den beratenden Ausschüssen der Agentur, die Entsendung von Personal sowie die Höhe der finanziellen Beiträge an das Budget von eu-LISA. Zwar konnten sich die Delegationen bereits im Oktober 2013 auf einen ersten Kompromisstext einigen. Anschliessend störte sich die Kommission jedoch unerwartet an der Formulierung einer an sich recht technischen Bestimmung zu den Privilegien und Immunitäten und verlangte deren Neuverhandlung. Da die Anpassung dieser technischen Bestimmung zu einer Praxisänderung führt, nehmen die Neuverhandlungen entsprechend Zeit in Anspruch. Die Parteien hoffen, sich im Verlauf dieses Jahres auf einen endgültigen Text einigen zu können. Allerdings ist im Hinblick auf das formelle Inkrafttreten der Zusatzvereinbarung von weiteren Verzögerungen

⁷ SR 0.362.313

⁸ SR 0.362.312

⁹ Auch bekannt unter der Bezeichnung «IT-Agentur» – «Agentur für Entwicklung und Betrieb von IT-Grosssystemen».

¹⁰ Derzeit hat sie einen 24-Stunden-Betrieb der Zentralsysteme des VIS, von EURODAC und seit April 2013 auch des SIS II sicherzustellen.

¹¹ Zu Einzelheiten betreffend die institutionelle Struktur der Agentur siehe Botschaft des Bundesrates vom 23. Mai 2012 (BB1 2012 5875).

auszugehen. Grund hierfür ist der Umstand, dass die Europäische Kommission angekündigt hat, diese dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zur Prüfung auf ihre Vereinbarkeit mit den EU-Verträgen zu unterbreiten (unklar sei namentlich der zulässige Umfang der ausgehandelten Stimmrechte der assoziierten Staaten).

Die bisherigen Verzögerungen haben schliesslich auch dazu geführt, dass der Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 nicht innerhalb der im SAA vorgesehenen Zweijahresfrist genehmigt werden konnte. Obwohl dieser Umstand massgeblich von der EU selbst zu verantworten ist und die bestehende Zusammenarbeit im IT-Bereich auf der Basis der bestehenden rechtlichen Grundlagen provisorisch weitergeführt werden kann, hat die Europäische Kommission in diesem Zusammenhang im Januar 2014 weitere Erklärungen verlangt.

Die Diskussionen zur Klärung der Situation haben zu folgendem Kompromiss geführt: Sobald der definitive Inhalt der Zusatzvereinbarung bekannt ist, wird die Europäische Kommission der Schweiz mittels eines Schreibens formell bestätigen, dass der Text durch sie nicht mehr abgeändert werden wird. Auf dieser Grundlage kann der Bundesrat dem Parlament eine Zusatzbotschaft zur Verordnung unterbreiten, damit deren Übernahme in voller Kenntnis der Sachlage beraten werden kann. Die Genehmigung der Zusatzvereinbarung kann dann anschliessend im gewöhnlichen Verfahren erfolgen.

2.1.2 Zusatzvereinbarung zum Fonds für die innere Sicherheit

Beim Fonds für die innere Sicherheit, der durch die Verordnung (EU) Nr. 515/2014 (WE Nr. 157) geschaffen wurde, ist ebenfalls der Abschluss einer Zusatzvereinbarung erforderlich. Der Fonds läuft für die Finanzhaushaltsperiode 2014-2020 und löst den Aussengrenzenfonds (AGF) ab¹².

Gegenstand der Zusatzvereinbarung mit der EU, welche die Schweiz zurzeit zusammen mit den anderen assoziierten Staaten (NO, IS, FL) mit der Europäischen Kommission aushandelt, ist die Festlegung der konkreten Modalitäten der Beteiligung, insbesondere die Höhe der Beitragszahlungen der assoziierten Staaten, die Verwendung der von den assoziierten Staaten geleisteten Beiträge sowie Regeln zum Management und zur finanziellen Kontrolle der an die assoziierten Staaten ausgezahlten Fondsbeiträge. Der Bundesrat hat am 19. September 2014 das Verhandlungsmandat für diese Zusatzvereinbarung verabschiedet; die Verhandlungen wurden am 20. Oktober 2014 aufgenommen und sind mittlerweile weit fortgeschritten.

2.2 Abkommen mit anderen Schengen- bzw. Dublin-Staaten

2.2.1 Vertretungsvereinbarungen im Visabereich

Gemäss den Vorgaben des Visakodex¹³ ist vorgesehen, dass die Schengen-Staaten sich nach Möglichkeit von einem anderen Schengen-Staat vertreten lassen, wenn sie

¹² Entscheidung Nr. 574/2007/EG (WE Nr. 36).

¹³ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88).

in einem Drittstaat über kein eigenes Konsulat verfügen. Dies geschieht gestützt auf bilaterale Vertretungsvereinbarungen. 2014 hat die Schweiz mit 16 Schengen-Staaten 27 neue Vereinbarungen abgeschlossen. Insgesamt betrachtet hat die Schweiz damit per 1. April 2015 mit 18 anderen Schengen-Staaten eine solche Vereinbarung abgeschlossen: Sie vertritt in diesem Rahmen andere Schengen-Staaten in 48 Fällen und wird selber an 57 Standorten vertreten¹⁴. Das EDA analysiert laufend, welche weiteren Visaververtretungen realisiert werden sollten und können, damit einerseits die Lücken im Vertretungsnetz geschlossen werden können und andererseits der angestrebten Reziprozität Rechnung getragen werden kann. So kamen in der Berichtsperiode 12 Standorte hinzu, an welchen die Schweiz andere Schengen-Staaten vertritt sowie 12 neue Standorte, an denen die Schweiz durch andere Schengen-Staaten vertreten wird.

2.2.2 Dublin-Vereinbarungen

Die Dublin III-Verordnung¹⁵ 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 auch den Austausch von Verbindungsbeamten vorsehen, was zu einer besseren Kommunikation zwischen den Verwaltungen beiträgt.

Die Schweiz hat bisher mit Österreich¹⁶ und dem Fürstentum Liechtenstein¹⁷ entsprechende Abkommen geschlossen. Mit Deutschland wurden im Rahmen einer rechtlich nicht verbindlichen Arbeitsabsprache analoge Vereinbarungen getroffen. In der Berichtsperiode neu hinzugekommen ist ein Abkommen mit Frankreich, das am 8. November 2014 in Kraft getreten ist¹⁸. Mit Italien konnte bislang keine Dublin-Vereinbarung abgeschlossen werden. Allerdings entsendet die Schweiz seit 2012 jedes Jahr eine Verbindungsperson in das italienische Innenministerium. Dieser Einsatz dient in erster Linie dazu, den Informationsfluss zwischen den schweizerischen und den italienischen Behörden zu intensivieren und das gegenseitige Verständnis für die Funktionsweise der nationalen Asylsysteme zu fördern.

¹⁴ Eine Übersicht der Vertretungsvereinbarungen aller Schengen-Staaten sowie der jeweiligen Form der Zusammenarbeit (Stand: 1. August 2014) ist im Anhang 28 zum Visahandbuch zu finden: www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/visa/vhb/vhb1-anh28-d.pdf.

¹⁵ Art. 36 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a).

¹⁶ SR **0.142.392.681.163**

¹⁷ SR **0.142.395.141.1**

¹⁸ SR **0.142.392.681.349**

2.3 Abkommen mit Drittstaaten

2.3.1 Parallelabkommen zu Abkommen der EU in den Bereichen «Visa» und «Rückführung»

Schliesst die EU mit einem Drittstaat ein Abkommen über die Erleichterung der Visumerteilung ab, so bringt sie jeweils in einer beigegefügteten Erklärung ihr Anliegen zum Ausdruck, dass der betreffende Drittstaat auch mit den an Schengen assoziierten Staaten (CH, NO, IS und FL) bilaterale Abkommen mit ähnlichen Bestimmungen aushandeln soll. Zwar verpflichten diese Erklärungen die Schweiz nicht zum Abschluss eines parallelen Abkommens, doch ist die Schweiz gehalten, im Rahmen des Schengen-Besitzstands ihre Regeln und ihre Praxis bei der Vergabe von Visa mit einer Gültigkeitsdauer von weniger als drei Monaten an diejenigen der EU anzugleichen, um das Risiko des «Visa-Shoppings» zu vermindern. Die Schweiz hat bisher insgesamt 5 solcher Visuserleichterungsabkommen mit Drittstaaten abgeschlossen. Eine Liste der in Kraft getretenen Abkommen ist auf der Homepage des Staatssekretariats für Migration (SEM) abrufbar.¹⁹ Ferner konnten die Verhandlungen mit *Aserbaidshan* und *Armenien* kürzlich abgeschlossen werden, die entsprechenden Abkommen sind allerdings noch nicht in Kraft.

Im Bereich der Rückkehrpolitik besteht kein dem Visumbereich vergleichbarer Parallelismus. Allerdings nimmt die EU auch bei Rückführungsabkommen, selbst wenn diese nicht an Abkommen im Bereich Visa gekoppelt sind, eine (wenn möglich gemeinsame) Erklärung auf, wonach der entsprechende Drittstaat auch mit den an Schengen assoziierten Staaten ein entsprechendes Abkommen schliessen soll. Für die Schweiz bedeutet das jeweils eine günstige Gelegenheit zu einem parallelen Abschluss von Rückübernahmeabkommen. Doch die Schweiz schliesst Rückübernahmeabkommen mit Herkunfts- und Transitstaaten auch selbständig und im Einklang mit ihren eigenen Interessen ab. Während des Berichtszeitraums sind drei solche Abkommen in Kraft getreten, und zwar mit *Kamerun* (seit 26. September 2014 vorläufig angewendet), mit *Kasachstan* (in Kraft seit 1. Februar 2015) und mit *Tunesien* (in Kraft seit 16. August 2014). Insgesamt hat die Schweiz 52 solcher Abkommen abgeschlossen. Eine aktualisierte Liste der Abkommen ist auf der Homepage des SEM abrufbar²⁰.

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

Der Schengen-Besitzstand belässt den Schengen-Staaten das Recht, im Falle von Drittstaaten, die der Visumpflicht unterliegen, selbstständig zu entscheiden, ob sie Inhaberinnen und Inhaber von Diplomaten-, Dienst- oder sonstigen amtlichen Pässen von der Visumpflicht befreien oder nicht²¹. Die Schweiz hat solche Abkommen mit Drittstaaten, gegenüber denen sie im Rahmen ihrer Schengen-Assoziierung die allgemeine Visumpflicht wieder einführen musste, und in der Regel auch in Verbindung mit dem Abschluss eines Rückübernahmeabkommens abgeschlossen. Während

¹⁹ www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/internationales/international-zusarbeit/bilateral/visuserleichterung.html.

²⁰ www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/internationales/international-zusarbeit/bilateral/rueckuebernahme.html.

²¹ Art. 4 Abs. 1 Bst. a der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 (vgl. Anhang B SAA).

des Berichtszeitraums sind mit folgenden Staaten solche Visabefreiungsabkommen in Kraft getreten oder unterzeichnet worden:

- *Bhutan* (in Kraft seit 7. November 2014)
- *Katar* (in Kraft seit 14. Dezember 2014)
- *Kamerun* (am 26. September 2014 unterzeichnet und seither provisorisch in Kraft)
- *Kasachstan* (in Kraft seit 1. Februar 2015)
- *Laos* (in Kraft seit 20. März 2015)
- *Angola* (in Kraft seit 9. April 2015)
- *Brasilien* (in Kraft seit 21. Mai 2015).

Eine aktualisierte Liste dieser Abkommen ist auf der Homepage des SEM abrufbar²².

3 Projekte auf Ebene der technisch-operationellen Umsetzung

3.1 Schengener Informationssystem (SIS)

Im Berichtszeitraum konnte das neue System der zweiten Generation (SIS II) erfolgreich genutzt und ohne Probleme angewendet werden. Das System des zentralen SIS II wie auch die nationalen Komponenten und betroffenen Fachapplikationen funktionieren seit der Einführung stabil und mit den benötigten Funktionen einwandfrei. Bei den nationalen Umsetzungsarbeiten musste allerdings zu Gunsten der wichtigen und rasch benötigten Funktionen laufend priorisiert werden, weshalb in der Schweiz nicht alle SIS-II-Funktionalitäten von Beginn weg zur Verfügung standen. Gemäss der aktuellen Planung ist vorgesehen, die letzten der neuen SIS-II-Funktionen bis Ende 2015 oder Anfang 2016 fertigzustellen und vorbehaltlos nutzen zu können.

3.2 Visa-Informationssystem (VIS)

3.2.1 Gestaffelte Inbetriebnahme des VIS (Roll-out)

Das Visa-Informationssystem (VIS) hat am 11. Oktober 2011 seinen Betrieb aufgenommen, wobei die Inkraftsetzung nach Regionen gestaffelt erfolgt (Roll-out). Das VIS wurde als erstes in Ägypten sowie in den Maghreb-Staaten (Tunesien, Libyen, Algerien, Marokko und Mauretanien) eingeführt²³. Mittlerweile sind ausserdem der Nahe Osten²⁴, die Golfregion²⁵, Afrika²⁶, Amerika, Ozeanien sowie Zentral- und

²² www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/vdipl.html.

²³ Durchführungsbeschluss 2011/636/EU der Kommission vom 21. September 2011 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer ersten Region, ABl. L 249 vom 27.9.2011, S. 18.

²⁴ Durchführungsbeschluss 2012/233/EU der Kommission vom 27. April 2012 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer zweiten Region, ABl. L 117 vom 1.5.2012, S. 9.

Südostasien²⁷ und der Balkan²⁸ an das VIS angeschlossen. Der Anschluss der verbleibenden Regionen²⁹ – darin eingeschlossen bevölkerungsreiche Staaten wie China, Indien und Russland– wurde wie folgt festgelegt³⁰:

Region	Anschlussstermin
17. Region (Ukraine und Staaten im Kaukasus)	23. Juni 2015
18. Region (Russland)	14. September 2015
19. Region (China, Japan, Korea (Nord), Korea (Süd), Taiwan)	12. Oktober 2015
20. Region (Bangladesch, Bhutan, Indien, Malediven, Nepal, Pakistan, Sri Lanka)	2. November 2015
21.-23. Region (Andorra, Heiliger Stuhl, Monaco, San Marino, Irland, Vereinigtes Königreich sowie sämtliche Schengen-Mitgliedstaaten)	20. November 2015

Mit der Einführung des neuen schweizerischen Visumsystems ORBIS am 20. Januar 2014 wurden alle Auslandvertretungen der Schweiz in den verbleibenden Roll-out Regionen an das zentrale VIS angeschlossen.

3.3 Eurodac

3.3.1 Anpassung der Systemanforderungen

Die Fingerabdruckdatenbank «Eurodac» dient dem besseren Vollzug der Zuständigkeitsregelungen der Dublin III-Verordnung³¹. Mit der neuen Eurodac-Verordnung³² werden einige neue Vorgaben insbesondere zur Datenerfassung bzw. -verarbeitung

²⁵ Durchführungsbeschluss 2012/512/EU der Kommission vom 21. September 2012 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer dritten Region, ABl. L 256 vom 22.9.2012, S. 21.

²⁶ Durchführungsbeschluss 2013/122/EU der Kommission vom 7. März 2013 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer vierten und fünften Region, ABl. L 65 vom 8.3.2013, S. 35; Durchführungsbeschluss 2013/266/EU der Kommission vom 5. Juni 2013 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer sechsten und siebten Region, ABl. L 154 vom 6.6.2013, S. 8.

²⁷ Durchführungsbeschluss 2013/441/EU der Kommission vom 20. August 2013 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer achten Region, ABl. L 223 vom 21.8.2013, S. 15; Durchführungsbeschluss 2013/642/EU der Kommission vom 8. November 2013 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer neunten, zehnten und elften Region, ABl. L 299 vom 9.11.2013, S. 52; Durchführungsbeschluss 2014/262/EU der Kommission vom 7. Mai 2014 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer zwölften, dreizehnten, vierzehnten und fünfzehnten Region, ABl. L 136 vom 9.5.2014, S. 51.

²⁸ Durchführungsbeschluss 2014/540/EU der Kommission vom 28. August 2014 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer sechszehnten Region, ABl. L 258 vom 29.8.2014, S. 8.

²⁹ Durchführungsbeschluss 2015/731/EU der Kommission vom 6. Mai 2015 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer siebzehnten und achtzehnten Region, ABl. L 116 vom 7.5.2015, S. 20.

³⁰ Die Termine für die Inbetriebnahme des VIS in den Regionen 19 bis 23 sind vom der Kommission noch nicht formell beschlossen worden.

³¹ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a).

³² Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b).

aufgestellt. So müssen zusätzliche Verfahrensdaten in der Eurodac-Datenbank erfasst werden (z.B. das Datum der Überstellung in einen anderen Dublin-Staat oder in den Heimatstaat). Weitere Neuerungen sind die Markierung (statt Blockierung) von Daten anerkannter Flüchtlinge, die automatisierte Information über vorzeitige Datenlöschungen (z.B. bei Erlangung der Staatsbürgerschaft) oder die Vorgabe, dass Treffermeldungen in Eurodac durch einen Fachmann für Daktyloskopie manuell überprüft werden müssen.

Diese Neuerungen haben auf europäischer Seite Anpassungen am Zentralsystem Eurodac und auf nationaler Ebene technische Anpassungen am bestehenden IT-System sowie Prozessänderungen zur Folge. Für die Umsetzung dieser Neuerungen wurde seitens der Schweiz das IT-Projekt «Eurodac II» lanciert, welches sich derzeit in der Phase der Realisierung befindet. Die Anpassungen auf technischer Ebene werden in enger Zusammenarbeit mit eu-LISA realisiert. Als Einführungstermin wurde der 20. Juli 2015 festgelegt.

3.3.2 Nutzung von Eurodac für die Zwecke der Strafverfolgung

Die neue Eurodac-Verordnung (Art. 19 ff.) gibt den nationalen Strafverfolgungsbehörden bzw. Europol die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen auf die in der Eurodac-Datenbank gespeicherten Datenbestände zuzugreifen. Allerdings gelten diese Vorschriften, weil sie keine Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitztands darstellen, im Verhältnis zu den assoziierten Staaten (NO, IS, FL, CH) nur, wenn sie im Rahmen eines entsprechenden Zusatzabkommens mit der EU übernommen werden.

Eine der zu erfüllenden materiellen Zugriffsvoraussetzungen besteht darin, dass vorgängig eine Abfrage der nationalen Fingerabdruckdatenbanken gemäss dem Beschluss 2008/615/JI³³ («Prümer Beschluss») ohne Treffer durchgeführt worden ist. Da die Schweiz derzeit in die Prümer Zusammenarbeit nicht eingebunden ist, wird eine Eurodac-Abfrage durch die schweizerischen Strafverfolgungsbehörden erst möglich sein, wenn die Schweiz mit der EU zusätzlich auch ein Abkommen zur Teilnahme an der Zusammenarbeit von Prüm abgeschlossen hat. Umgekehrt gilt aber auch für die Behörden der anderen Dublin-Staaten bzw. für Europol, dass die von der Schweiz ins Eurodac gestellten Datensätze für Abgleiche zu Strafverfolgungszwecken gesperrt sind, solange die entsprechenden Abkommen fehlen.

Die Schweiz möchte mit der EU sowohl über einen Zugang der Strafverfolgungsbehörden zum Eurodac als auch über eine Beteiligung an der Prümer Zusammenarbeit verhandeln. Der Bundesrat hat ein Mandat betreffend Eurodac bereits am 28. November 2014 verabschiedet. Die aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerats waren am 6. bzw. 16. Oktober 2014 zu diesem Mandatsentwurf konsultiert worden. Beide Kommissionen haben dem Mandatsentwurf zugestimmt. Das Mandat betreffend die Prümer Zusammenarbeit wurde vom Bundesrat am 13. März 2015 verabschiedet, nachdem die aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerats am 16. Oktober (APK-N) bzw. 3. November 2014 (APK-S) der

³³ 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 vom 6.8.2008, S. 1.

Aufnahme von Verhandlungen zugestimmt hatten. Am 19. Dezember 2014 hatten auch die Kantone via die Konferenz der Kantonsregierungen ihre Unterstützung kundgetan. Die Verhandlungen zu Eurodac dürften somit im zweiten Halbjahr 2015 aufgenommen werden können, diejenigen zu Prüm vor Ende Jahr.

3.4 Advance Passenger Information (API)

Das SEM kann gestützt auf Art. 104 Ausländergesetz (AuG)³⁴ Fluggesellschaften verpflichten, für ausgewählte Flüge aus Drittstaaten sog. Advance Passenger Information (API)³⁵ zuhanden der Grenzkontrollorgane zu übermitteln³⁶. Das SEM hat die Meldepflicht per 3. Oktober 2011 für drei ausgewählte Flugstrecken (*Dubai, Nairobi und Pristina*) angeordnet und seither schrittweise auf weitere Flugstrecken ausgedehnt (*Istanbul, Moskau, Casablanca und Marrakesch*). Wöchentlich werden so rund 230 Flüge mit jeweils 150-200 Passagieren erfasst. Das API-System leitet die von den Fluggesellschaften übermittelten Daten automatisch an die zuständigen Grenzkontrollorgane weiter. Diese können die Flugzeit nutzen, um bereits vor der Ankunft der Flüge erste Abklärungen zu den beförderten Fluggästen zu tätigen; diese können auch eine Abfrage in den für die Grenzkontrolle relevanten Datenbanken beinhalten. Damit wird ein Beitrag zur Verbesserung der Grenzkontrolle und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung geleistet.

Bei der Einführung des API-Systems Ende 2011 musste dessen Funktionsumfang eingeschränkt werden, da sich die bestehende Rechtsgrundlage als ungenügend erwiesen hatte. Zur Behebung der rechtlichen Defizite wurde umgehend eine Revision des Art. 104 AuG eingeleitet. Sobald die revidierten Rechtsgrundlagen in Kraft treten (voraussichtlich im Juli 2015), werden die Funktionalitäten, die bislang nicht bzw. nur in angepasster Form genutzt werden können, vollumfänglich eingeführt.

3.5 Integrierte Grenzverwaltungsstrategie der Schweiz

3.5.1 Konzept

Der mit der Assoziierung an Schengen verbundene Systemwechsel bei der Grenzkontrolle erfordert schengenweit koordinierte Massnahmen zur Bekämpfung der irregulären Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität einerseits und zur Erleichterung der legalen Migration andererseits. Eine verstärkte Koordination der Massnahmen im Rahmen einer integrierten Grenzverwaltungsstrategie auf nationaler Ebene ist dafür eine zwingende Voraussetzung. Das Konzept der integrierten Grenzverwaltung (Integrated Border Management; IBM) soll dazu beitragen und zu Effizienzgewinnen führen.

³⁴ SR 142.20

³⁵ Personalien und Angaben zum Reisedokument und zum Flug.

³⁶ Umsetzung der Richtlinie 2004/82/EG (vgl. Anhang B SAA).

3.5.2 Umsetzung im Rahmen der nationalen Grenzverwaltungsstrategie

Eine im Februar 2011 eingesetzte interdepartementale Strategieguppe mit Kantonsbeteiligung hat zur Realisierung einer integrierten Grenzverwaltungsstrategie ein Modell erarbeitet, welches in Anlehnung an die vier Filter des Schengener Grenz sicherheitsmodells vier Bereiche abdeckt:

- Massnahmen in Herkunfts- und Transitländern zur Vereitelung irregulärer Migration
- Massnahmen zur Zusammenarbeit mit Schengen-Staaten
- Massnahmen im Zusammenhang mit der Kontrolle der Aussengrenzen
- Massnahmen zur Bekämpfung irregulärer Migration im Schengen-Binnenraum (Schweiz)

Nach Verabschiedung der integrierten Grenzverwaltungsstrategie hat der Bundesrat im Juni 2012 die Arbeitsgruppe «Aktionsplan Integrierte Grenzverwaltung», bestehend aus Vertretern des Bundes und der Kantone, damit beauftragt, einen Aktionsplan zur Umsetzung der Strategie mittels konkreter Massnahmen zu erarbeiten. Die Arbeitsgruppe hat – aufgeteilt in fünf Teilprojekte – total 68 Massnahmen erarbeitet. Der Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung» wurde im Juli 2014 vom Bundesrat und im November 2014 durch die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) verabschiedet. Da das Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen für eine erfolgreiche Umsetzung des Aktionsplans entscheidend ist, haben Bundesrätin Simonetta Sommaruga und Regierungsrat Hans-Jürg Käser am 13. November 2014 überdies eine Rahmenvereinbarung zwischen dem EJPD und der KKJPD unterzeichnet, die das Bekenntnis von Bund und Kantonen zur gemeinsamen Umsetzung des Aktionsplans festhält. Der Aktionsplan wird zeitlich gestaffelt in den Jahren 2014-2017 umgesetzt. Das SEM überwacht die Umsetzung des Aktionsplans und erstattet dem Bundesrat und der KKJPD jährlich Bericht darüber.

3.6 Vereinbarungen zwischen GWK und Kantonen

Auf Grund seiner Präsenz an den Grenzen und im Grenzraum pflegt das Grenz wachtkorps (GWK) eine lange Tradition der Zusammenarbeit mit den Kantonen. Die Zusammenarbeit mit den Grenzkantonen erfolgt auf der Grundlage einer von der KKJPD ausgearbeiteten Mustervereinbarung, welche die Zusammenarbeit des GWK mit den Kantonen bei den mobilen polizeilichen Kontrollen im rückwärtigen Raum im Rahmen der nationalen Ersatzmassnahmen³⁷ zum Gegenstand hat. Bis dato bestehen 20 derartige Vereinbarungen³⁸. Mit den Kantonen FR und LU sind Verhandlungen geplant. Mit den Kantonen OW, NW, ZG und GL wird aktuell weiterhin nicht verhandelt.

³⁷ Vgl. hierzu Botschaft «Bilaterale II», BBl 2004 6140.

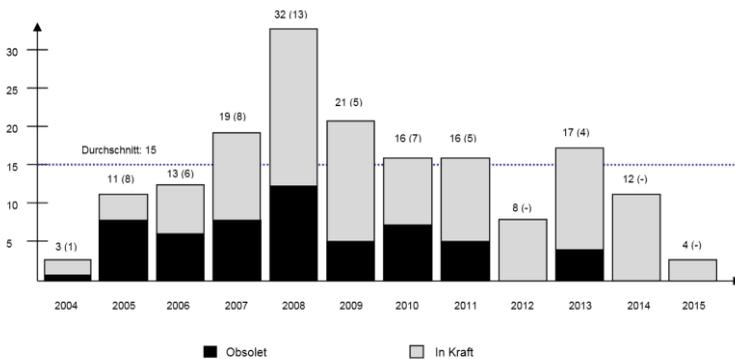
³⁸ AG, AR, AI, BL, BS, BE, GE, GR, JU, NE, SG, SH, SZ, TI, TG, UR, VD, VS, ZH, SO.

4 Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. des 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: 1. Mai 2015) insgesamt 172 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert, wobei die Notifikation seitens der EU in zwei Fällen auf einem Versehen basierte. Damit liegen insgesamt 170 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands vor. Eine dieser Weiterentwicklungen³⁹ stellt dabei gleichzeitig eine Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands dar. Dazu kommen drei weitere Weiterentwicklungen, die im Bereich «Dublin/Eurodac» zu verzeichnen sind⁴⁰. Ein Drittel aller notifizierten Weiterentwicklungen (57 Rechtsakte oder 33%) sind zwischenzeitlich nicht mehr anwendbar, da sie durch nachfolgende 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: 1.5.2015)



Gruppert man die Gesamtheit der notifizierten Weiterentwicklungen nach deren inhaltlichen Tragweite und damit nach der innerstaatlichen Zuständigkeit zu deren Übernahme⁴¹, so kann Folgendes festgestellt werden:

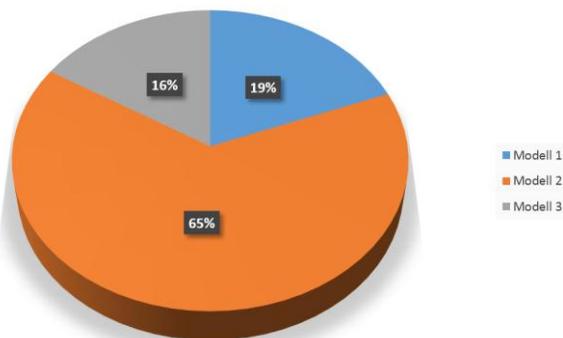
³⁹ Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (WE Nr. 126).

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.

- Von den insgesamt 173 Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin-Eurodac-Besitzstands hatte rund ein Fünftel (33 Rechtsakte oder 19%) *keinen verpflichtenden Charakter* und konnte so vom sachzuständigen Departement lediglich zur Kenntnis genommen werden (Modell 1).
- Knapp zwei Drittel der Weiterentwicklungen (112 Rechtsakte oder 65%) waren zwar rechtsverbindlicher Natur, wiesen jedoch einen eher untergeordneten, technischen Inhalt auf, weshalb die Notenaustausche zu deren Übernahme mehrheitlich als *Verträge von geringer Tragweite* im Sinne von Art. 7a Abs. 2 RVOG⁴² eingestuft und vom Bundesrat entweder auf dieser Grundlage oder gestützt auf Art. 100 Abs. 2 Buchstabe a AuG selbständig abgeschlossen werden konnten (Modell 2). Die Übernahme dieser 112 Weiterentwicklungen machte regelmässig keine Rechtsanpassungen erforderlich; einzig in 16 Fällen (14%), die überwiegend den Visumsbereich betrafen, musste zur Umsetzung Verordnungsrecht revidiert werden⁴³.
- Bei ungefähr jeder sechsten Weiterentwicklung (insgesamt 28 Fälle oder 16%) 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 insgesamt fünf Weiterentwicklungen⁴⁴, wobei der Stand der jeweiligen Verfahren unterschiedlich weit fortgeschritten ist. Eine Übersicht über den Verfahrensverlauf sowie den Umfang der zur Umsetzung dieser Weiterentwicklungen erforderlichen Rechtsanpassungen (Gesetz und Verordnung) findet sich auf der Internetseite des BJ⁴⁵.

Weiterentwicklungen nach Modellen (in %)



⁴² SR 172.010

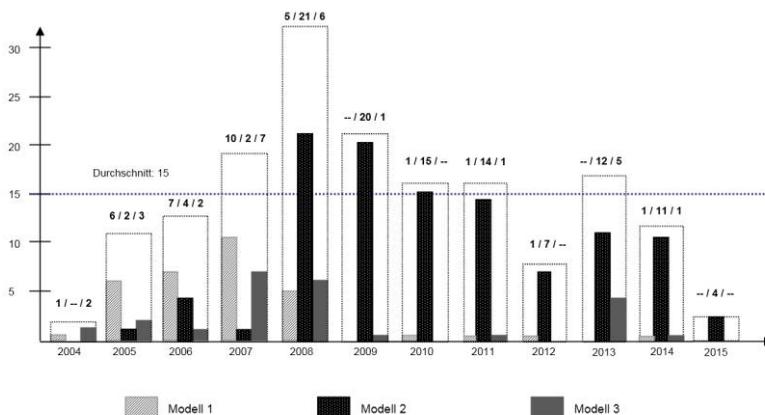
⁴³ Vgl. Teil I der Übersicht über die Verfahren zur Umsetzung von Weiterentwicklungen, abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

⁴⁴ Drei davon betreffen den Bereich «Schengen» (WE Nr. 126, 152 und 157), zwei «Dublin/Eurodac» (Dublin-WE Nr. 1a und 1b).

⁴⁵ 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.

Betrachtet man die Verteilung der bisherigen Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands nach Modellen, so ergibt sich für die einzelnen Jahre folgendes Bild:

Verteilung der Weiterentwicklungen nach Modell und Jahr (Stand: 1.5.2015)



4.2 Inhalt der im Berichtszeitraum notifizierten Weiterentwicklungen

4.2.1 Im Bereich Schengen

Im Berichtszeitraum wurden der Schweiz insgesamt 15 Rechtsakte als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert (WE Nr. 154-168)⁴⁶. Diese Rechtsakte weisen mehrheitlich einen *eher untergeordneten, technischen Inhalt* auf. Während ein Rechtsakt lediglich zur Kenntnis genommen werden konnte (Modell 1), wurden 13 Weiterentwicklungen mittels eines Notenaustausches übernommen, den der Bundesrat jeweils gestützt auf Artikel 7a Absatz 2 RVOG (Verträge mit beschränkter Tragweite) oder gestützt auf Artikel 100 Absatz 2 Buchstabe a AuG (Abkommen über die Visumpflicht und die Durchführung der Grenzkontrolle) selbstständig abschliessen konnte (Modell 2). Lediglich 2 dieser Weiterentwicklungen⁴⁷ bedurften dabei auch einer verordnungsmässigen Umsetzung⁴⁸. Von den 15 in der Berichtsperiode notifizierten Weiterentwicklungen bedarf schliesslich *eine einzige der parlamentarischen Genehmigung*⁴⁹, weshalb der Bundesrat den entspre-

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Verordnung (EU) Nr. 259/2014 (WE Nr. 154) sowie Verordnung (EU) Nr. 509/2014 (WE Nr. 159).

⁴⁸ Vgl. Teil I, Ziff. II der Übersicht über die Verfahren zur Umsetzung von Weiterentwicklungen, abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

⁴⁹ Verordnung (EU) Nr. 515/2014 (WE Nr. 157).

chenden Notenaustausch unter Vorbehalt der «Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen» vorgenommen hat (Modell 3). Einer rechtlichen Umsetzung (Gesetz und Verordnung) bedarf es hier nicht⁵⁰, hingegen muss eine Zusatzvereinbarung zur effektiven Beteiligung der Schweiz an dieser Weiterentwicklung abgeschlossen werden (siehe Ziff. 2.1.2).

Inhaltlich betreffen die im Berichtszeitraum übernommenen Weiterentwicklungen im Bereich Schengen die folgenden Aspekte:

- Mit der Verordnung (EU) Nr. 259/2014 (WE Nr. 154) wird die Verordnung (EG) Nr. 539/2001 (vgl. Anhang B SAA) abgeändert, welche den Kreis der visumpflichtigen Drittstaaten bestimmt, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Aussengrenzen im Besitz eines Schengen-Visums sein müssen bzw. von dieser Pflicht befreit sind. Neu werden Bürger der Republik Moldau für einen Aufenthalt von maximal 90 Tagen (je Zeitraum von 180 Tagen) von der Visumpflicht befreit. Diese Befreiung gilt indessen nur, soweit die betreffenden Personen über einen biometrischen Reisepass verfügen. Zudem dürfen sie während ihres Aufenthalts keiner Erwerbstätigkeit nachgehen.
- Mit sechs Weiterentwicklungen, nämlich den Durchführungsbeschlüssen K(2014) 2737 endg., K(2014) 5338 endg., K(2014) 6146 endg., K(2014) 6141 endg., K(2014) 7594 endg. und K(2015) 1585 endg. (WE Nr. 155, 161-164 und 167) präzisiert die Europäische Kommission die Vorgaben des Visakodex (WE Nr. 88), dessen Anhang II in nicht abschliessender Weise auflistet, welche Belege bei der Beantragung eines Schengen-Visums (Kategorie C) oder eines Flughafentransitvisums (Kategorie A) vorzulegen sind, um die Erfüllung der Einreisevoraussetzungen des Schengener Grenzkodex (WE Nr. 14) zu belegen. Um den örtlichen Gegebenheiten in einzelnen Konsularbezirken besser Rechnung tragen zu können, präzisieren die erwähnten Durchführungsbeschlüsse Art und Umfang der Belege, die in Belarus, Kamerun, Georgien, Moldau, der Ukraine und den Vereinigten Arabischen Emiraten (WE Nr. 155), in Irland (WE Nr. 161), in Kap Verde, Kenia und den Philippinen (WE Nr. 162), in Algerien, Costa Rica, Mosambik und Usbekistan (WE Nr. 163), in China (WE Nr. 164) sowie in Angola, Armenien, Aserbeidschan, Kuba und Palästina (WE Nr. 167) vorzulegen sind. Selbstverständlich bleibt es den Konsulaten unbenommen, im Verlauf der Prüfung eines bestimmten Visumantrags zusätzliche Unterlagen zu verlangen oder auf Unterlagen zu verzichten.
- Mit dem Durchführungsbeschluss K(2014) 2727 endg. (WE Nr. 156) wird das Handbuch für die Bearbeitung von Visumanträgen und die Änderung von bereits erteilten Visa aktualisiert⁵¹. Das Handbuch konkretisiert die Vorgaben des Visakodex (WE Nr. 88) im Sinne einer Verwaltungsweisung und enthält zu diesem Zweck praktische Anweisungen (Leitlinien, Empfehlungen und in der Praxis bewährte Verfahren) für die Konsularbediensteten. Es handelt sich dabei lediglich um verfahrenstechnische Bestimmungen zu-

⁵⁰ Vgl. Teil II, Ziff. IV der Übersicht über die Verfahren zur Umsetzung von Weiterentwicklungen, abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

⁵¹ Vgl. Beschluss K(2010) 1620 endg. (WE Nr. 104).

handen der ausführenden Behörden. Neue Rechte und Pflichten für die Antragstellerinnen und Antragsteller werden nicht eingeführt.

- Mit der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 (WE Nr. 157) wird die rechtliche Grundlage für die Errichtung des Fonds für die innere Sicherheit Teillinstrument Grenze (im Folgenden: «ISF Grenze») geschaffen, der den bisherigen Aussengrenzenfonds ablöst und dessen Rechtsgrundlage⁵² entsprechend aufhebt. Der «ISF Grenze» umfasst ein Gesamtbudget von rund EUR 2.7 Milliarden. Das im Vergleich zum Aussengrenzenfonds erhöhte Fondsvolumen soll der Stärkung des Aussengrenzenschutzes dienen und insbesondere erlauben, in Krisensituationen rascher und flexibler Finanzhilfen gewähren zu können. Zudem sollen über den Fonds die zukünftigen Umsetzungsarbeiten zum Projekt «Smart Borders» (siehe Ziff. 4.3.1) mitfinanziert werden. Ergänzt wird die Verordnung durch eine sog. horizontale Verordnung⁵³, welche die notwendigen Durchführungsmodalitäten (z.B. Programmplanung, Berichterstattung über Mittelverwaltung etc.) regelt. Diese wird im Rahmen einer Zusatzvereinbarung übernommen werden, die – wie schon beim Aussengrenzenfonds – die Beteiligung der assoziierten Staaten am «ISF Grenze» sicherstellen und insbesondere den Umfang deren an den Fonds zu leistenden Beiträge festlegen wird (siehe Ziff. 2.1.2).
- Die Verordnung (EU) Nr. 656/2014 (WE Nr. 158) ersetzt den Beschluss 2010/252/EU des Rates, den die Schweiz seinerzeit als Weiterentwicklung übernommen hatte, der aber vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) später aus formellen Gründen für nichtig erklärt wurde⁵⁴. Die Verordnung legt grundlegende Regeln für Grenzüberwachungseinsätze an den Seeaussengrenzen des Schengen-Raums fest, die durch FRONTEX koordiniert werden. Dabei wird besonderes Gewicht auf die Wahrung der Grundrechte, die Einhaltung des Non-Refoulement-Prinzips sowie die Gewährleistung der Sicherheit sowohl der aufgegriffenen Personen als auch der Rettungskräfte gelegt. Konkret legt die Verordnung fest, unter welchen Bedingungen Schiffe auf hoher See abgefangen und gegebenenfalls in Drittstaaten überführt werden können, wie in Such- und Rettungssituationen vorzugehen ist und welche Modalitäten (im Sinne von Mindeststandards) bei der Ausschiffung von bei einem Seeinsatz abgefangenen oder geretteten Personen zu beachten sind.
- Mit der Verordnung (EU) Nr. 509/2014 (WE Nr. 159) wird die Verordnung (EG) Nr. 539/2001 (vgl. Anhang B SAA) abgeändert, welche den Kreis der visumpflichtigen Drittstaaten bestimmt, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Aussengrenzen im Besitz eines Schengen-Visums sein müssen bzw. von dieser Pflicht befreit sind. Während die Visumpflicht auf den Südsudan ausgedehnt wird, werden Staatsangehörige von fünf Inselstaaten der Karibik (Dominica, Grenada, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Trinidad und Tobago) und elf Inselstaaten des Pazifiks (Kiribati, die Marshall-Inseln, Mikronesien, Nauru, Palau, die Salomon-Inseln, Samoa, Timor-Leste, Tonga, Tuvalu, Vanuatu) sowie von Kolumbien, Peru und den Vereinigten Arabische Emiraten für den Aufenthalt von höchstens 90 innerhalb

⁵² Entscheidung Nr. 574/2007/EG (WE Nr. 36).

⁵³ Verordnung (EU) Nr. 514/2014.

⁵⁴ Urteil des EuGH vom 5.9.2012 in der Rs. C-355/10 (*Europäisches Parlament/Rat*).

von 180 Tagen ohne Erwerbstätigkeit im Schengen-Raum von der Visumpflicht befreit. Allerdings gilt die Visabefreiung erst, wenn entsprechende bilaterale Abkommen über die Visumbefreiung zwischen der EU und den betreffenden Ländern geschlossen wurden und in Kraft getreten sind⁵⁵.

- Mit dem Beschluss 565/2014/EU (WE Nr. 160) wird eine Übergangsregelung geschaffen, mit welcher gewisse Reiseerleichterungen für Drittstaatsangehörige eingeführt werden, die in oder durch das Staatsgebiet von Bulgarien, Rumänien, Zypern oder Kroatien reisen wollen. Konkret können die vier genannten Staaten gewisse, von einem anderen Schengen-Staat ausgestellte Dokumente (insbesondere nationale Aufenthaltstitel) einseitig für die Zwecke der Durchreise oder den geplanten Aufenthalt von maximal 90 Tagen (je Zeitraum von 180 Tagen) als ihrem einzelstaatlichen Visum gleichwertig anerkennen. Eine entsprechende Regelung gilt für die gegenseitige Anerkennung von Dokumenten, die von einem der vier genannten Staaten ausgestellt werden. Die Anwendung dieses Übergangsregimes, das bis zur vollständigen Einbeziehung der vier Staaten in den Schengen-Raum⁵⁶ gilt, ist indessen fakultativ; sie gilt mithin nur, wenn der entsprechende Staat eine entsprechende Erklärung zuhanden der Europäischen Kommission abgibt, diese Regelungen (anstelle der ansonsten anwendbaren nationalen Visaregelungen) anwenden zu wollen. Für die Schweiz ergeben sich aus diesem Beschluss, da sich dieser ausschliesslich an Rumänien, Bulgarien, Zypern und Kroatien richtet, weder neue Rechte noch Pflichten, weshalb er lediglich zur Kenntnis genommen wurde.
- Mit dem Beschluss (EU) 2015/219 (WE Nr. 165) wird das SIRENE-Handbuch⁵⁷ materiell überarbeitet, um den während des Betriebs des SIS II gewonnenen Erfahrungen Rechnung zu tragen und punktuell bestehende Unklarheiten zu bereinigen. Das Handbuch richtet sich in erster Linie an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des SIRENE-Büros. Es regelt Fragen rein administrativ-technischer Natur, insbesondere die organisatorischen und operativen Abläufe zwischen den SIRENE-Büros beim Austausch von Zusatzinformationen und enthält zu diesem Zweck eine Reihe von Standardformularen. Konkret betreffen die Neuerungen u.a. die Präzisierung der Vorgaben zur Löschung von Ausschreibungen und zum Vorgehen bei «Ausschreibungskollisionen». Darüber hinaus wird mit Blick auf eine verbesserte Terrorbekämpfung ein beschleunigtes Verfahren für den Informationsaustausch über Ausschreibungen zur verdeckten und zur gezielten Kontrolle eingeführt, um die zuständigen Behörden zu einem sofortigen und adäquaten Handeln zu befähigen (z.B. durch die Bereitstellung qualifizierter Zusatzinformationen für die SIRENE-Büros oder die für den Endbenutzer direkt sichtbare Anzeige, ob ein Reisedokument von den nationalen Ausstellungsbehörden für ungültig erklärt worden ist).

⁵⁵ Mit der Unterzeichnung der entsprechenden Visumbefreiungsabkommen (und der ab diesem Zeitpunkt vorgesehenen vorläufigen Anwendung) ist diese Voraussetzung seit dem 5. Mai 2015 für die Vereinten Arabischen Emirate, seit dem 26. Mai für den Pazifikstaat Timor-Leste sowie seit dem 28. Mai 2015 für die genannten Karibikstaaten (Dominika, Grenada, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Trinidad und Tobago) und weitere zwei der Inselstaaten des Pazifiks (Samoa, Vanuatu) erfüllt.

⁵⁶ Vgl. hierzu die Ausführungen in Ziff. 1.

⁵⁷ Vgl. Durchführungsbeschluss 2013/115/EU (WE Nr. 141).

- Das Vereinigte Königreich (UK) war bisher noch nicht am Schengener Informationssystem (SIS) angeschlossen. Mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2015/2015 (WE Nr. 166) wird nun der erste Schritt auf diesem Weg gemacht, indem die einschlägigen Bestimmungen des Schengen-Besitzstands in den Bereichen «Datenschutz» und «SIS II» für das UK in Kraft gesetzt werden, wobei die Inkraftsetzung für SIS II erst provisorisch erfolgt. Die provisorische wie auch die spätere definitive Inkraftsetzung betreffen nur die Rechtsgrundlagen der polizeiseitigen SIS-Zusammenarbeit, da das Vereinigte Königreich in den Bereichen «Grenzen» und «Visa» weiterhin nicht an der Schengener Zusammenarbeit partizipiert. Entsprechend kommen nur die Fahndungsformen, welche durch den Beschluss 2007/533/JI (WE Nr. 42) abgedeckt sind, zur Anwendung⁵⁸. Demgegenüber bekommt das UK weiterhin keinen Zugriff auf die SIS-Daten, soweit es um Ausschreibungen von Drittstaatsangehörigen zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung geht, und kann umgekehrt auch keine solchen Ausschreibungen via SIS II verbreiten. Die einschlägigen Rechtsgrundlagen (Verordnung (EG) Nr. 1987/2006, WE Nr. 28) bleiben auf das UK unanwendbar.
- Mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2015/450 (WE Nr. 168) legt die Kommission die Prüfanforderungen fest, welche die Schengen-Staaten beachten müssen, die entweder in das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) neu einbezogen werden oder die ihre mit dem SIS II unmittelbar zusammenhängenden nationalen Systeme substantziell ändern. Diese Überprüfungen sind nötig, um sicherzustellen, dass die verschiedenen Systembestandteile des SIS II (zentrales System, nationale Anwendungen und Kommunikationsinfrastruktur) im Betrieb den technischen und den funktionsbezogenen Anforderungen entsprechen, die in den Rechtsgrundlagen des SIS II⁵⁹ festgelegt sind. Konkret muss im Rahmen dieser Prüfungen eruiert werden, ob der betreffende Schengen-Staat in der Lage ist, Zusatzinformationen auszutauschen, dass sein nationales System vollständig mit dem zentralen SIS II vereinbar ist und ob der Staat in der Lage ist, Daten einzugeben, zu aktualisieren, zu löschen und abzufragen, Lichtbilder und Fingerabdrücke in der vorgeschriebenen Qualität hochzuladen und Daten zu missbräuchlich verwendeten Identitäten zu verarbeiten.

4.2.2 Im Bereich «Dublin/Eurodac»

Im Bereich Dublin/Eurodac wurden der Schweiz im Berichtszeitraum keine neuen Rechtsakte als Weiterentwicklungen notifiziert⁶⁰.

⁵⁸ Es handelt sich dabei um folgende: Ausschreibungen von Personen zur Festnahme zum Zweck der Auslieferung, Ausschreibungen von Vermissten, Ausschreibungen von Personen, die im Hinblick auf ihre Teilnahme an einem Strafverfahren gesucht werden, Personen- und Sachausschreibungen zum Zweck der verdeckten oder der gezielten Kontrolle und Sachausschreibungen zur Sicherstellung oder Beweissicherung in Strafverfahren.

⁵⁹ Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 (WE Nr. 28) und Beschluss 2007/533/JI (WE Nr. 42).

⁶⁰ 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.

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 Details hinaus gehenden - künftigen Weiterentwicklungen hingewiesen⁶¹.

4.3.1 Projekt «Smart Borders»

Das Projekt «Smart Borders» ist ein Vorschlag der Europäischen Kommission⁶² für ein Massnahmenbündel im Bereich Aussengrenzen, das auf zwei Bausteinen basiert:

- Einerseits soll ein elektronisches Ein- und Ausreisensystem (*Entry-Exit-System, EES*) errichtet werden, das eine automatische Registrierung der Ein- und Ausreise von Drittstaatsangehörigen ermöglicht und damit die Ermittlung der Aufenthaltsdauer erleichtert. Damit können Personen, die nach Ablauf der regulären Aufenthaltsdauer den Schengen-Raum nicht verlassen (sog. «Overstayer») leichter erkannt werden. Das Abstempeln von Reisepässen bei der Ein- und Ausreise wird wegfallen. Zudem erlaubt die Aufnahme der biometrischen Daten von *allen* Drittstaatsangehörigen auch die Identifizierung von nicht-visumpflichtigen Overstayern.
- Der zweite Baustein besteht in der Einführung eines Programms für registrierte Reisende (Registered Traveller Programme, RTP). Vielreisende Drittstaatsangehörige mit einem niedrigen Risikoprofil (z.B. Geschäftsleute, Künstler, Sportler) können sich vor der Einreise in den Schengen-Raum einer vorgängigen Prüfung unterziehen, um später von Erleichterungen beim Überschreiten der Schengen-Aussengrenzen zu profitieren (z.B. durch die Nutzung von sogenannten automatischen Kontrollgates). Ziel des Programms ist ein schneller und effizienter Ablauf der Grenzübertritte.

Von Februar 2013 bis März 2014 wurden die Verordnungsvorschläge der Kommission ein erstes Mal auf Expertenstufe (Ratsarbeitsgruppe FRONT) durchberaten. Um verschiedene technische Fragen zu klären, beschlossen Kommission und Rat, ein «Proof of Concept» durchzuführen. Dieses besteht aus einer theoretischen Studie, welche vom März bis September 2014 durchgeführt wurde und technische Möglichkeiten verschiedener Realisierungsszenarien analysierte. 2015 werden im Rahmen eines Pilotprojekts (zweiter Teil) die technischen Möglichkeiten in der Praxis getestet. Die Beratungen auf der höheren Ratsebene und auf Ebene des Europäischen Parlamentes stehen noch aus. Die Verabschiedung der Verordnungen ist gemäss aktuellem Zeitplan für 2016 geplant.

⁶¹ 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.

⁶² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Intelligente Grenzen: Optionen und weiteres Vorgehen, KOM(2011) 680 endg.

Die Realisierung des «Smart Borders»-Projekts erfordert die Schaffung entsprechender Datenbanken. Aufgrund der Erfahrungen mit den bereits bestehenden IT-Grossprojekten (VIS, SIS II) wird mit der Entwicklung der zentralen wie auch nationalen Systemkomponenten erst begonnen, wenn alle technischen Details und Spezifikationen feststehen. Zuständig hierfür wird eu-LISA (siehe Ziff. 2.1.1) sein.

Dem Datenschutz wird Rechnung getragen, wobei die konkreten Vorgaben den entsprechenden Vorschriften des VIS nachgestaltet werden. Die Daten der Reisenden sollen so kurz wie möglich gespeichert werden. Zugriff zu den Daten hätten nur die Grenzkontroll- und die Visumbehörden sowie - beim EES - zusätzlich die Einwanderungsbehörden. Über einen möglichen Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf das EES in bestimmten Situationen wird zurzeit noch verhandelt.

Die finanziellen Auswirkungen für die Schweiz können zum gegebenen Zeitpunkt noch nicht abschliessend eingeschätzt werden. Die Kosten für die Entwicklung werden u.a. auch davon abhängen, wie die Systeme technisch ausgestaltet werden. Im EU-Haushalt 2014-2020 wurden EUR 791 Mio. für den Betrieb und die Entwicklung bestehender und neuer IT-Systeme (zu denen EES und RTP zählen) vorgesehen. Gemäss einer Kostenanalyse im Rahmen der 2014 durchgeführten Studie ist dieser Betrag auf zentraler Ebene ausreichend. Ob und welchen Betrag die Schengen-Staaten daraus für die Entwicklung der nationalen Systeme erhalten sollen, ist zurzeit nicht bekannt.

4.3.2 Revision Visakodex

Der Visakodex⁶³ legt die Voraussetzungen und Verfahren für die Erteilung von Visa für Kurzaufenthalte in und die Durchreise durch die Gebiete der Schengen-Staaten fest (sog. «Schengen-Visa»). Diese Visa erlauben dem jeweiligen Inhaber, sich bis zu 90 Tage innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen frei in den Schengen-Staaten zu bewegen. Am 1. April 2014 hat die Europäische Kommission wesentliche Änderungen betreffend die gegenwärtig geltenden Regelungen in diesem Bereich vorgestellt⁶⁴. Die Änderungsvorschläge sollen das Reisen für legal Reisende vereinfachen, ohne Abstriche bei der Sicherheit zu machen. Damit soll insbesondere im Tourismusbereich zum wirtschaftlichen Wachstum beigetragen werden. Die Hauptelemente des Vorschlags sind die Folgenden:

- Erteilung von Visa an der Aussengrenze zur Förderung des Kurzzeit-Tourismus.
- Streichung der Bestimmungen über den Nachweis einer Reisekrankenversicherung.
- Aufgabe des Grundsatzes, dass alle Antragsteller ihren Antrag persönlich einreichen müssen.
- Verkürzung der Fristen für die Entscheidung über einen Visumsantrag.
- Pflicht zur Erteilung von Visa für die mehrfache Einreise mit langer Gültigkeitsdauer für regelmässig Reisende.

⁶³ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88).

⁶⁴ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Visakodex der Union (Visakodex) (Neufassung), KOM(2014) 164 endg.

- Flexiblere Vorschriften für die konsularische Zusammenarbeit zwischen den Schengen-Staaten.
- Überarbeitung der Vorschriften über die Einführung der Visumpflicht für den Flughafentransit für Staatsangehörige bestimmter Drittstaaten durch einzelne Schengen-Staaten.

Die Diskussionen zu den Änderungsvorschlägen haben am 19. Juni 2014 in der Ratsarbeitsgruppe VISA begonnen. Die erste Lesung wurde im Januar 2015 abgeschlossen, die zweite Lesung ist derzeit im Gang. Ein offizieller Fahrplan, bis wann diese Vorlage verabschiedet werden soll, wurde seitens der EU nicht präsentiert.

4.3.3 Rundreisevisum

Parallel zum Vorschlag für eine Neufassung des Visakodex hat die Europäische Kommission am 1. April 2014 einen Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines Rundreisevisums vorgestellt⁶⁵. Mit diesem neuen Visum sollen Reisende aus Drittstaaten während eines Jahres (mit einer Verlängerungsmöglichkeit um ein weiteres Jahr) den Schengen-Raum bereisen können, unter der Voraussetzung, dass sie sich nicht länger als 90 Tage je 180-Tage-Zeitraum im selben Schengen-Staat aufhalten. Dieses Visum ist beispielsweise für Bühnenkünstler gedacht, die den Schengen-Raum über einen längeren Zeitraum bereisen, aber auch für Einzelreisende wie z. B. Touristen, Wissenschaftler und Studierende, die mehr Zeit in Europa verbringen wollen. Im Übrigen würde dadurch eine bestehende Rechtslücke zwischen dem Schengen-Besitzstand (Kurzaufenthalte) und den Einwanderungsvorschriften der Schengen-Staaten geschlossen werden. Die erste Lesung des Kommissions-Vorschlages hat im Januar 2015 in der Ratsarbeitsgruppe VISA begonnen. Ein offizieller Fahrplan, bis wann diese Vorlage verabschiedet werden soll, existiert nicht.

4.3.4 Reform des Datenschutzrechts

Die Europäische Kommission hat am 25. Januar 2012 eine umfassende Reform der in der EU geltenden Datenschutzregeln vorgeschlagen. Vorrangiges Ziel ist die effektivere Gewährleistung der Ausübung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung sowie die Erhöhung der Kohärenz der Regelungen. Der neue rechtliche Rahmen besteht dabei aus zwei Bestandteilen:

- Der erste Baustein besteht aus einer allgemeinen Verordnung über den Datenschutz (Datenschutz-Grundverordnung)⁶⁶, welche die gegenwärtig auch für die Schweiz geltende Richtlinie 95/46/EG⁶⁷ ersetzen soll. Eine der

⁶⁵ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einführung eines Rundreise-Visums und zur Änderung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 und (EG) Nr. 767/2008, KOM(2014) 163 endg.

⁶⁶ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung), KOM(2012) 11 endg.

⁶⁷ Richtlinie 95/46/EG (vgl. Anhang B SAA; Art. 1 Abs. 4 DAA).

wichtigen Neuerungen besteht etwa in der Einführung eines Rechts auf digitales Vergessen.

- Das zweite Element bildet eine Richtlinie zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten im strafrechtlichen Bereich⁶⁸. Diese wird den Rahmenbeschluss 2008/977/JI⁶⁹ ersetzen, wobei der Anwendungsbereich von der grenzüberschreitenden Datenverarbeitung durch Polizei- und Justizbehörden auf rein nationale Sachverhalte ausgedehnt werden soll.

Die Vorschläge der Europäischen Kommission werden gegenwärtig in der zuständigen Ratsarbeitsgruppe «Informationsaustausch und Datenschutz» (DAPIX) diskutiert. Die Verhandlungen zwischen Europäischem Parlament, Rat und Europäischer Kommission («Trilog») werden voraussichtlich im Sommer 2015 beginnen. Geplant ist, die neuen Regelungen Ende 2015 oder Anfang 2016 zu verabschieden. Zurzeit ist allerdings nicht restlos geklärt, inwieweit die neuen Regelungen als Schengen- bzw. Dublin-relevant einzustufen sein werden. Während die Richtlinie eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt, zeichnet sich im Moment ab, dass die Datenschutz-Grundverordnung nicht als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands betrachtet werden wird, weil sie nach Ansicht des Rechtsdienstes des Rates hauptsächlich den Datenschutz im Binnenmarkt zum Gegenstand hat. Die EU könnte sie jedoch als Teil des Dublin-Besitzstands betrachten. Die Datenschutz-Grundverordnung würde die Schweiz folglich nur im Bereich der Dublin-Zusammenarbeit binden.

4.3.5 Revision Dublin III-Verordnung

Die Europäische Kommission hat am 26. Juni 2014 einen Vorschlag zur Änderung der Dublin III-Verordnung hinsichtlich die geltende Regelung betreffend unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) vorgelegt⁷⁰. Eine Präzisierung dieser Regelung wurde aufgrund des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 6. Juni 2013 in der Rs. C- 648/11 (*MA u.a.*) notwendig.

Die vorgeschlagene neue Bestimmung hält fest, dass grundsätzlich der Aufenthaltsstaat für die Prüfung des Asylgesuchs zuständig ist, wenn ein UMA in mehr als einem Mitgliedstaat einen Asylantrag stellt und im Mitgliedstaat, in dem er sich aufhält, keine Familienangehörigen hat. Der Verweis auf das Wohl des Minderjährigen steht bei der angepassten Bestimmung im Vordergrund. Wesentlich hierzu beitragen soll ein rasches Verfahren.

Der Vorschlag der Kommission wird in der Ratsarbeitsgruppe ASYL besprochen. Die assoziierten Staaten Schweiz, Norwegen, Liechtenstein und Island werden zu

⁶⁸ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr, KOM(2012) 10 endg.

⁶⁹ Rahmenbeschluss 2008/977/JI (WE Nr. 35).

⁷⁰ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 in Bezug auf die Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz von unbegleiteten Minderjährigen zuständig ist, die keine Familienangehörigen, Geschwister oder Verwandten mit rechtmässigem Aufenthalt in einem Mitgliedstaat haben, KOM(2014) 382 endg.

deren Sitzungen jeweils nicht eingeladen. Sie werden jedoch im Rahmen des Gemeinsamen Ausschusses (Art. 3 DAA) über die Diskussionen in der Ratsarbeitsgruppe informiert. Aus diesem Grund können derzeit keine Angaben über den Zeitplan der EU hinsichtlich Verabschiedung dieser Weiterentwicklung gemacht werden.

5 Vorabentscheidungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof

5.1 Art und Umfang der Mitwirkung

Die Schweiz untersteht im Rahmen ihrer Assoziierung an Schengen/Dublin nicht der Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs (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 führen⁷¹. Im Gegenzug dazu garantieren die Abkommen der Schweiz das Recht, in Vorabentscheidungsverfahren⁷² 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 dato sind der Schweiz insgesamt 58 Vorabentscheidungsersuchen notifiziert worden. Im Berichtszeitraum erhielt die Schweiz 13 Vorabentscheidungsersuchen. Inhaltlich betrafen die bisherigen Vorlagefragen die Auslegung primär folgender Rechtsakte⁷³:

⁷¹ Vgl. Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 10 SAA; Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 7 DAA.

⁷² Vgl. Art. 267 AEUV. 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 des EuGH ist für alle am Ausgangsverfahren beteiligten Behörden bindend. Es entfaltet jedoch in gleichgelagerten Fällen stets auch eine gewisse Präzenzwirkung für die (am Verfahren nicht beteiligten) Behörden der Schengen-Staaten.

⁷³ Der aktuelle Stand der notifizierten Verfahren findet sich auf:
www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

Rechtsakt	Anzahl Ersuchen (insgesamt)	davon im Berichtszeitraum
Rückführungsrichtlinie ⁷⁴	19	5 ⁷⁵
Richtlinie 2001/40/EG ⁷⁶ (Anerkennung von Rückführungsentscheidungen)	1	1 ⁷⁷
Dublin-II-Verordnung ⁷⁸	10	0
Dublin-III-Verordnung ⁷⁹	1	1 ⁸⁰
Datenschutzrichtlinie ⁸¹	11	4 ⁸²
Schengener Grenzkodex ⁸³	6	--
Visakodex ⁸⁴	3	--
EU-Ausweisverordnung ⁸⁵	2	--
SDÜ ⁸⁶	3	2 ⁸⁷
Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 ⁸⁸ (kleiner Grenzverkehr)	1	--
Waffenrichtlinie ⁸⁹	1	--
Total	58	13

5.2 Entwicklungen im Berichtszeitraum

5.2.1 Abgeschlossene Verfahren

Im Berichtszeitraum hat der EuGH 17⁹⁰ Verfahren abgeschlossen, die er der Schweiz seinerzeit notifiziert hatte. An vier dieser Verfahren hatte sich die Schweiz

⁷⁴ Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78).

⁷⁵ Rs. C-38/14 (*Zaizoune*), Rs. C-146/14 (*Mahdi, PPU*), Rs. C-290/14 (*Celaj*), Rs. C-390/14 (*Mehrabipari*), Rs. C-47/15 (*Affum*).

⁷⁶ Anhang B SAA.

⁷⁷ Rs. C-456/14 (*Orrego Arias*).

⁷⁸ Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Art. 1 Abs. 1 DAA).

⁷⁹ Verordnung (EG) Nr. 604/2013 (Dublin-WE 1a).

⁸⁰ Rs. C-63/15 (*Ghezl bash*).

⁸¹ Richtlinie 95/46/EG (Anhang B SAA sowie Schlussakte DAA).

⁸² Rs. C-201/14 (*Bara u.a.*), Rs. C-230/14 (*Weltimmo*), Rs. C-683/13 (*Pharmacocontinente - Saúde e Higiene u.a.*), Rs. C-582/14 (*Breyer*).

⁸³ Verordnung (EG) Nr. 562/2006 (WE Nr. 14).

⁸⁴ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88).

⁸⁵ Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 (WE 2).

⁸⁶ Übereinkommen vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen (vgl. Anhang A, Teil 1 SAA).

⁸⁷ Rs. C-129/14 (*Spasic, PPU*), Rs. C-486/14 (*Kossowski*).

⁸⁸ Anhang B SAA.

⁸⁹ Richtlinie 91/477/EWG (Anhang B SAA) in der Fassung gemäss Richtlinie 2008/51/EG (WE 56).

⁹⁰ Rs. C-131/12 (*Google*), Rs. C-141/12 (*Y.S.*), Rs. C-398/12 (*M*), Rs. C-543/12 (*Zeman*), Rs. C-575/12 (*Air Baltic Corporation*), Rs. C-101/13 (*U.*), Rs. C-166/13 (*Mukarubega*), Rs. C-189/13 (*Da Silva*), Rs. C-212/13 (*Rynes*), Rs. C-249/13 (*Boudjlida*), Rs. C-474/13 (*Pham*), verb. Rs. C-473/13 (*Bero*) und C-514/13 (*Bouzalmate*), Rs. C-129/14 (*Spasic, PPU*), Rs. C-146/14 (*Mahdi, PPU*), Rs. C-683/13 (*Pharmacocontinente – Saude e Higiene u.a.*), verb. Rs. C-446/12 bis C-449/12 (*Willems u.a.*), Rs. C-38/14 (*Zaizoune*).

mit einer schriftlichen Stellungnahme beteiligt. Der wesentliche inhaltliche Tenor dieser vier Urteile kann wie folgt zusammengefasst werden:

- In seinem Urteil vom 5. Juni 2014 zur Rs. C-398/12 (*M*) kam der EuGH zum Ergebnis, dass ein Einstellungsbeschluss in einem Strafverfahren ohne Eröffnung des Hauptverfahrens als eine rechtskräftige Aburteilung im Sinne von Art. 54 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) anzusehen ist und somit erneute Ermittlungen wegen derselben Tat gegen dieselbe Person in einem anderen Vertragsstaat ausschliesst (Grundsatz «ne bis in idem»). Das Urteil des EuGH entspricht der schweizerischen Stellungnahme und bestätigt die Praxis der Schweiz in Bezug auf die Auslegung des Begriffs «rechtskräftige Aburteilung» im Sinne von Art. 54 SDÜ.
- In seinem Urteil vom 4. September 2014 zur Rs. C-575/12 (*Air Baltic Corporation*) zum Schengener Grenzkodex hielt der EuGH fest, dass Drittstaatsangehörige auch dann in das Hoheitsgebiet der Schengen-Staat einreisen können, wenn sie einen gültigen Reisepass ohne Visum und ein gültiges Visum in einem ungültigen Reisepass vorlegen. Die Annullierung eines Reisepasses führt nämlich nicht zur Ungültigkeit eines auf diesem Reisepass angebrachten einheitlichen Visums. Das Urteil des Gerichtshofs entspricht im Resultat der von der Schweiz eingereichten Stellungnahme.
- In seinen Urteilen vom 17. Juli 2014 in den verb. Rs. C-473/13 (*Bero*) und C-514/13 (*Bouzalmate*) sowie in der Rs. C-474/13 (*Pham*) zur Rückführungsrichtlinie entschied der EuGH, dass ein Schengen-Staat sich nicht auf das Fehlen spezieller Hafteinrichtungen in einem Teil seines Hoheitsgebiets berufen darf, um abzuschiebende Drittstaatsangehörige in gewöhnlichen Haftanstalten unterzubringen. Dies gilt selbst dann, wenn der betroffene Drittstaatsangehörige in die Unterbringung in einer gewöhnlichen Haftanstalt einwilligt. Insbesondere das Urteil in Sachen *Bero und Bouzalmate* ist für die Schweiz von Relevanz. Es stellt sich nämlich die Frage, inwieweit die Kantone verpflichtet sind, eine Unterbringung von Administrativhäftlingen in anderen Kantonen zu ermöglichen, sollte dies im Verfahrenskanton nicht unter den von Art. 16 Abs. 1 Rückführungsrichtlinie geforderten Bedingungen möglich sein. Das SEM evaluiert derzeit die rechtlichen und operationellen Konsequenzen dieses Entscheides.
- Das Urteil vom 16. April 2015 in den verb. Rs. C-446/12 bis C-449/12 (*Willems u.a.*) betrifft die Auslegung der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 über biometrische Pässe und Reisedokumente. Der EuGH hielt erstens fest, dass die Verordnung auf nationale Identitätskarten nicht anwendbar ist. Er entschied zweitens, dass die Schengen-Staaten nicht dazu verpflichtet sind, in ihren Rechtsvorschriften zu garantieren, dass die aufgrund der Verordnung erhobenen und gespeicherten biometrischen Daten nicht zu anderen Zwecken als zur Ausstellung eines Reisepasses erhoben, verarbeitet und verwendet werden. Mit anderen Worten ist eine anderweitige Nutzung und Speicherung dieser Daten nach Massgabe des nationalen Rechts durch die Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 nicht ausgeschlossen.

5.2.2

Neu notifizierte Vorabentscheidungsersuchen

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 wahrzunehmen⁹¹. Allerdings verzichtet sie auf eine Stellungnahme, wenn im Rahmen einer Analyse des Sachverhalts davon ausgegangen werden kann, dass die Beantwortung der gestellten Auslegungsfragen keine Auswirkungen auf die schweizerische Gesetzgebung und Rechtspraxis haben wird. Im Berichtszeitraum hat die Schweiz zu fünf der 13 notifizierten Vorabentscheidungsersuchen schriftliche Stellungnahmen eingereicht. Diese fünf Verfahren betreffen die folgenden Aspekte:

- Rs. C-290/14 (*Celaj*), notifiziert am 15. Juli 2014: Das Vorabentscheidungsverfahren betrifft die Frage, ob die Rückführungsrichtlinie einer nationalen Regelung entgegensteht, die eine Freiheitsstrafe für einen Drittstaatsangehörigen vorsieht, der trotz einem Wiedereinreiseverbot erneut einreist. Dies, nachdem der Drittstaatsangehörige zu einem früheren Zeitpunkt aus dem betreffenden Schengen-Staat weggewiesen worden war. Da auch die Schweiz vergleichbare Strafbestimmungen kennt, ist die Antwort auf diese Vorlagefrage von praktischem Interesse für sie.
- Rs. C-390/14 (*Mehrabipari*), notifiziert am 29. September 2014: Das Vorabentscheidungsverfahren betrifft ebenfalls die Rückführungsrichtlinie. Im Zentrum steht die Frage, ob gegen einen illegal anwesenden Drittstaatsangehörigen ein Strafverfahren aufgrund seiner mangelnden Kooperationsbereitschaft eingeleitet werden kann, wenn gegen diesen Drittstaatsangehörigen erfolglos Zwangsmassnahmen zur Ausschaffung ergriffen worden sind und er sich bereits seit 18 Monaten in Administrativhaft befindet.
- Rs. C-486/14 (*Kossowski*), notifiziert am 8. Dezember 2014: In diesem Vorabentscheidungsverfahren ist vorab die Frage nach der Gültigkeit eines von Deutschland vor der Überführung des Schengen-Besitzstandes in den Rechtsrahmen der EU angebrachten Vorbehaltes zum SDÜ zu beantworten. Nur wenn der EuGH die Gültigkeit des Vorbehalts verneint, hat er eine zweite Vorlagefrage zum Verbot der Doppelstrafverfolgung («ne bis in idem») zu beantworten. Diesfalls ist er gehalten, den Begriff der «rechtskräftigen Aburteilung» gemäss Art. 54 SDÜ auszulegen. Die Schweiz hat sich nur zur zweiten Frage geäussert.
- Rs C-47/15 (*Affum*), notifiziert am 10. März 2015: Der EuGH hat sich in diesem Vorabentscheidungsverfahren mit der Frage zu befassen, ob ein Drittstaatsangehöriger in den Anwendungsbereich der Rückführungsrichtlinie fällt, wenn er sich nur auf der Durchreise in einen anderen Schengen-Staat befindet. Zweitens ist vom EuGH das Verhältnis zwischen der Rückführungsrichtlinie und einem vor deren Inkrafttreten zwischen zwei Schengen-Staaten geschlossenen Rückübernahmeabkommen zu klären. Dabei wird auch die Frage zu beantworten sein, ob unter diesen Umständen eine Inhaftierung wegen illegaler Einreise gemäss nationalem Recht zulässig ist.

⁹¹ Erläuterungen zum verwaltungsinternen Verfahren zur Ausarbeitung einer Stellungnahme sind im letztjährigen Bericht unter Ziff. 5.2 aufgeführt. Abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html.

- Rs. C-63/15 (*Ghezelbash*), notifiziert am 23. März 2015: Der EuGH hat die Frage zu beantworten, unter welchen Umständen einem Asylsuchenden ein Rechtsbehelf gegen die gemäss den Kriterien der Dublin-III-Verordnung erfolgte Feststellung des für das Asylverfahren zuständigen Staates offensteht.

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 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.

6 Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen

6.1 Aussengrenzen

6.1.1 Einreiseverweigerungen

Die Zahl der Einreiseverweigerungen an der Luftaussengrenze der Schweiz war in den Jahren 2011 bis 2014 leicht rückläufig. Aufgeschlüsselt auf die grossen Flughäfen mit Drittstaatsdestinationen ergibt sich folgendes Bild:

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	954	747	159	47	0	1

6.1.2 Schweizer Beteiligung an Frontex-Einsätzen

Die Schweiz beteiligt sich seit Februar 2011 aktiv an den Aktivitäten der Grenzschutzagentur Frontex, sei es durch Entsendung von Grenzbeamten für konkrete Frontex-Einsätze oder durch die Teilnahme an Rückführungsoperationen, die durch die Agentur koordiniert werden. Alle Frontex-Einsätze mit Schweizer Beteiligung sind sehr erfolgreich verlaufen und die gemachten Einsatzerfahrungen waren sowohl für Frontex als auch für das GWK und die entsandten Mitarbeitenden wertvoll.

2014 entsandte die Schweiz 51 Grenzschutzbeamte (47 Angehörige des Grenzschutzkorps und vier Angehörige der Kantonspolizei Zürich) an Luft-, Land- und Seeoperationen von Frontex (entspricht insgesamt 1480 Einsatztagen). Die Schweiz beteiligt sich dabei aus Kompetenzgründen an Seeoperationen von Frontex nur, wenn die Schweizer auf dem Festland und nicht auf hoher See eingesetzt werden. Für 2015 sind Einsätze im etwa gleichen Rahmen geplant, wobei der Schwerpunkt auf Entsendungen an die bulgarisch-griechisch-türkische Landgrenze sowie in den Balkan liegt. Auch die internationale Zusammenarbeit im Bereich der von Frontex durchgeführten Rückführungsoperationen wird 2015 fortgeführt.

6.1.3 Mittelzuweisungen aus dem Aussengrenzenfonds

Die Schweiz ist seit 2010 (rückwirkend für das Jahr 2009) am Aussengrenzenfonds (AGF)⁹² beteiligt und hat somit jährlich die Möglichkeit, Fondsbeiträge zur Ko-Finanzierung von Massnahmen im Zusammenhang mit dem Schutz der Aussengrenzen zu beantragen. Mit Bezug auf das Mehrjahresprogramm 2010-2013, welches von der Europäischen Kommission im März 2011 genehmigt worden war, ist auf folgende Entwicklungen hinzuweisen:

- Zum einen werden der Schweiz die noch ausstehenden Restzahlungen aus dem Fonds (50% der zugesprochenen EU-Fördermittel aus dem AGF), welche für Projekte aus den Programmjahren 2011 und 2012 verwendet worden sind, im Laufe des Jahres 2015 überwiesen werden. Voraussetzung hierfür ist selbstverständlich, dass die Europäische Kommission die Schlussberichterstattung über die Durchführung der beiden Jahresprogramme genehmigt. Im Programmjahr 2011 standen der Schweiz EU-Fördermittel von ca. 3 Millionen, im Programmjahr 2012 von rund 4.3 Millionen Euro zur Verfügung. Die Gelder wurden dabei fast ausschliesslich für die Einführung des N-VIS sowie für die Entsendung von Verbindungsbeamten als Teil des europäischen ILO-Netzwerkes (Projektnehmer: SEM) eingesetzt.
- Zum anderen werden die für das Programmjahr 2013, das letzte unter dem AGF, zur Verfügung stehenden Mittel von 5,7 Millionen Euro zur Unterstützung der Einführung des SIS II (Projektnehmer: fedpol) sowie der Erweiterung der Grenzkontrollinfrastruktur am Flughafen Zürich-Kloten (Projektnehmerin: Kantonspolizei Zürich) verwendet. Die Vorfinanzierung in der Höhe von 50% hat die Europäische Kommission der Schweiz am 1. November 2013 überwiesen. Die ausstehenden Restbeträge dürften unter Vorbehalt der Genehmigung des entsprechenden Abschlussberichts im kommenden Jahr überwiesen werden.

6.2 Binnengrenzen

An den Binnengrenzen (Land- und Luftgrenzen zu anderen Schengen-Staaten) sind Personenkontrollen, die allein aufgrund des beabsichtigten oder erfolgten Grenzübertritts stattfinden, mit Schengen grundsätzlich aufgehoben worden. Mit Schengen nicht aufgehoben worden ist hingegen die Kontrolle des Warenverkehrs (insbesondere die Zollkontrolle). Die gezielte Suche nach mitgeführtem Diebesgut, Schmuggelwaren, Drogen oder Waffen bleibt damit 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. Von der Kontrolltätigkeit auf der Grenze sind polizeiliche Kontrollen im Landesinneren zu unterscheiden. In diesem Rahmen nimmt das Grenzwachtkorps in Zusammenarbeit mit den zuständigen Polizeikorps der Kantone mobile Zollkontrollen und Personenkontrollen im Grenzraum und auf Zügen vor (nationale Ersatzmassnahmen). Die vom GWK im

⁹² Entscheidung Nr. 574/2007/EG (WE Nr. 36)

Rahmen seiner Zuständigkeiten insgesamt⁹³ gemachten Aufgriffe in den Jahren 2011 bis 2014 sind im Anhang aufgeführt.

6.3 Polizeiliche Zusammenarbeit

6.3.1 Polizeilicher Informationsaustausch

Unter Schengen findet der grenzüberschreitende polizeiliche Informationsaustausch standardisiert statt, was für eine Harmonisierung und Vereinfachung der Abläufe gesorgt hat. Zudem ist der Informationsaustausch mit allen Schengen-Staaten möglich, also auch mit solchen, mit denen die Schweiz kein bilaterales Polizeikooperationsabkommen abgeschlossen hat. 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, die den Polizeibehörden eines Schengen-Staates vorliegen, den Polizeibehörden der anderen Staaten verfügbar gemacht werden.

Fedpol bearbeitete 2014 insgesamt 190'756 eingehende Meldungen⁹⁴. Die gemachten Erfahrungen zeigen erneut, dass leider nur ein kleiner Teil dieser Meldungen gestützt auf den Rahmenbeschluss 2006/960/JI⁹⁵ 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 noch besser genutzt werden.

6.3.2 Zugriff auf Datenbanken

Eine besondere Art der polizeilichen Informationsbeschaffung besteht in der Nutzung der Datenbestände der grossen europäischen Datenbanken. Neben dem SIS II (siehe Ziff. 6.4) steht dabei der Zugriff auf die zwei folgenden Datenbanken im Vordergrund:

- Zum einen dürfen die zuständigen Strafverfolgungsbehörden (z.B. die Kantonspolizeien oder die Bundeskriminalpolizei) unter bestimmten Voraussetzungen auch auf das VIS zugreifen⁹⁶. Eine solche Abfrage ist nur im Einzelfall und nur zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung von schweren Straftaten möglich. Die Abfrage erfolgt auf begründete schriftliche Anfrage hin via die Einsatzzentrale fedpol. Obwohl die daraus gewonnenen Erkenntnisse wertvolle Hinweise für polizeiliche Ermittlungen liefern können, wurde 2014 mit gesamthaft 36 Abfragen von den Abfragemöglichkeiten im VIS noch nicht den Erwartungen entsprechend

⁹³ Aufgrund des Fehlens einer nach Teilaufgaben differenzierten Statistik betreffen die Angaben allerdings die Tätigkeiten des GWK insgesamt (Personenkontrollen an Aussen- grenzen, Zollkontrollen an Binnen- und Aussengrenzen sowie nationale Ersatzmassnahmen).

⁹⁴ Im Jahr 2013 waren es 182'419 Meldungen.

⁹⁵ Rahmenbeschluss 2006/960/JI (WE Nr. 35), sog. «Schwedische Initiative».

⁹⁶ Wie das im VIS-Beschluss (Beschluss 633/2008/JI; WE Nr. 70) vorgesehen ist.

Gebrauch gemacht. Entsprechende Sensibilisierungen und Ausbildungen sind im Gange.

- Zum anderen ist eine entsprechende Abfragemöglichkeit für die Strafverfolgungsbehörden auch auf die Datenbestände von Eurodac vorgesehen. Die entsprechenden Bestimmungen der Eurodac-Verordnung⁹⁷ sind allerdings auf die Schweiz (noch) nicht anwendbar. Solche Abfragen von Eurodac werden erst möglich sein, wenn ein entsprechendes Zusatzabkommen mit der EU vorliegt (siehe Ziff. 3.3.2).

6.3.3 Grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen

Gesuche um grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen werden heute dank Schengen rasch, effizient, einheitlich und zentral bearbeitet. Während diese Instrumente in den bilateralen Polizeikooperationsabkommen mit Frankreich⁹⁸, Deutschland⁹⁹ und im trilateralen Abkommen mit Österreich/Liechtenstein¹⁰⁰ noch detaillierter geregelt werden, können sie bei der Zusammenarbeit mit Italien erst seit der Teilnahme an Schengen überhaupt angewendet werden. 2014 koordinierte die Einsatzzentrale fedpol (EZ fedpol) insgesamt 542 operative Einsätze, davon waren 209 grenzüberschreitende Observationen, 11 grenzüberschreitende Nacheilen und eine kontrollierte Lieferung¹⁰¹. Insbesondere die Observationen von und nach Frankreich und Italien wurden in enger Zusammenarbeit mit den Polizei- und Kooperationszentren (CCPD)¹⁰² 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 realisiert werden.

Die Polizeiverträge mit den Nachbarstaaten werden regelmässig auch mit Blick auf den Schengen-Besitzstand auf ihr Weiterentwicklungspotential geprüft. Da der Polizeivertrag mit Italien nicht mehr den heutigen Anforderungen genügt, wurde er einer Revision unterzogen. Der am 4. Oktober 2013 unterzeichnete revidierte Polizeivertrag befindet sich derzeit in der parlamentarischen Beratung und sollte Ende 2015 / Anfang 2016 in Kraft treten können. Er enthält nun insbesondere auch Bestimmungen zur Nacheile, Observation und kontrollierten Lieferung, welche sich bislang nur auf den Schengen-Besitzstand abstützen konnten. Auch der trilaterale Polizeivertrag mit Österreich und Liechtenstein wurde aufgrund der Schengen-Teilnahme der drei Vertragsstaaten revidiert. Der Vertrag wurde von den Eidgenös-

⁹⁷ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b).

⁹⁸ SR **0.360.349.1**

⁹⁹ SR **0.360.136.1**

¹⁰⁰ SR **0.360.163.1**

¹⁰¹ Im Vergleich dazu koordinierte die EZ 2013 insgesamt 314 operative Einsätze, wovon 162 grenzüberschreitende Observationen, 16 grenzüberschreitende Nacheilen und 4 kontrollierte Lieferungen waren.

¹⁰² Das SDÜ fördert die Einrichtung von CCPD's. Die Schweiz unterhält mit Italien in Chiasso und mit Frankreich in Genf je ein solches Zentrum. Die beiden CCPD's bearbeiteten im Jahr 2014 insgesamt 25'892 Meldungen (18'746 Meldungen im CCPD Genf, 7'146 im CCPD Chiasso).

sischen Räten im Jahr 2014 genehmigt und wird in Kraft treten, sobald auch Österreich das Abkommen ratifiziert hat.

6.4 SIS/SIRENE

Das SIRENE-Büro der Schweiz ist der Einsatzzentrale fedpol angegliedert. Es 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 7768 effektiven Treffern in der Schweiz bei Personen- oder Sachfahndungen (2013: 7385) lösten zusätzliche 1785 Treffermeldungen Abklärungen und Identifizierungen aus (2013: 1995), bei denen es sich jedoch letztlich nicht um die gesuchte Sache bzw. Person handelte. Das SIRENE-Büro bearbeitete 2014 zudem 4307 (2013: 3513) Treffermeldungen im Ausland basierend auf Schweizer Fahndungen.

2014 wurden durchschnittlich 38 In- und Auslandtreffermeldungen pro Tag bearbeitet. Im Vergleich zum Vorjahr gab es 2014 bei den ausländischen Fahndungen in der Schweiz 5% mehr Treffer, bei den Schweizer Fahndungen im Ausland betrug die Zunahme 23%. Insgesamt gingen 2014 vom Ausland 38'629 Informationen mit standardisierten Formularen ein (2013: 40'916), 20'515 wurden ins Ausland verschickt (2013: 18'559). Eine Übersicht über die SIS-Treffer (nach Jahren und Kategorien) kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

Datenkategorie	2014		2013		2012		2011	
	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland
Festnahme zwecks Auslieferungen	273	217	279	200	270	173	185	107
Einreisesperre	1772	3082	1966	2382	3'801	2'147	3690	1850
Vermisste	248	70	297	56	251	59	213	20
Von der Justiz Gesuchte (z.B. Zeugen)	1447	71	1405	46	1'133	26	1082	3
Verdeckte Registrierung	1675	155	1615	224	1'646	143	1044	20
Sachen (Fahrzeuge und Ausweise)	2353	712	1823	605	1'159	787	1304	273
Total	7768	4307	7385	3513	8'260	3'335	7518	2273

Anzumerken ist ausserdem, dass die bei fedpol eingereichten Auskunftsgesuche über gespeicherte persönliche Daten im SIS sehr komplex und in ihrer Anzahl weiterhin sehr hoch sind. Im Jahr 2014 wurden 419 Gesuche durch den Rechtsdienst fedpol in Zusammenarbeit mit dem SIRENE-Büro bearbeitet (2013: 363).

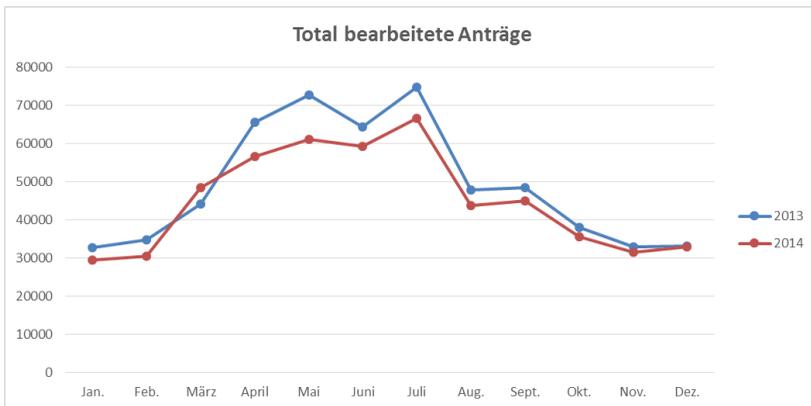
6.5

Visazusammenarbeit

Seit dem 12. Dezember 2008 stellt die Schweiz Schengen-Visa aus und sind von anderen Schengen-Staaten ausgestellte Schengen-Visa auch für Kurzaufenthalte (Aufenthalte von max. 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen) in der Schweiz gültig. Seit der Beteiligung an Schengen hat die Gesamtzahl der von der Schweiz ausgestellten Visa im Vergleich zu vorher abgenommen, auch wenn in den letzten Jahren wieder eine Zunahme festzustellen ist¹⁰³. Im Jahr 2014 wurden 439'073 Schengen-Visa ausgestellt¹⁰⁴. Die genauen Zahlen für das Jahr 2014 ergeben sich aus der folgenden Tabelle:

Bearbeitete Visaanträge Jahr 2014

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Total bearbeitete Anträge	29'436	30'482	48'477	56'573	61'170	59'168	66'544	43'791	45'068	35'575	31'557	32'914	540'755
Bewilligte Anträge	27'042	28'301	45'529	53'560	57'979	55'778	62'954	41'223	42'238	32'814	28'912	30'204	506'534
davon Schengen-Visa	22'728	24'337	41'382	48'908	53'559	49'730	53'065	33'961	36'370	27'570	24'596	22'867	439'073
davon territorial beschränkte Visa	2'841	2'627	3'272	2'693	2'115	2'100	1'792	1'452	1'635	1'931	1'928	2'787	27'173
davon nationale Visa	4'314	3'964	4'147	4'652	4'420	6'048	9'889	7'262	5'868	5'244	4'316	7'337	67'461
Verweigerte Anträge	2'063	2'021	2'717	2'710	2'833	3'153	3'321	2'365	2'640	2'669	2'549	2'586	31'627



¹⁰³ 648'898 (2008); 356'527 (2009); 379'716 (2010); 495'262 (2011); 477'922 (2012); 488'856 (2013).

¹⁰⁴ 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.

Die Einführung des VIS im Oktober 2011 kann weiterhin als positiv gewertet werden. Die Zusammenarbeit zwischen den nationalen VIS der Schengen-Staaten und dem Zentralsystem (C-VIS) funktioniert. Zwischen dem 11. Oktober 2011 und dem 31. Dezember 2014 hat die Schweiz über 605'000 Visumanträge im VIS angelegt und bearbeitet. Alle Schengen-Staaten gemeinsam haben bis zum 31. Dezember 2014 über das VIS bereits 11,3 Mio. Visagesuche abgewickelt.

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 automatisierter Konsultationsmechanismus eingerichtet worden. Wird die Zustimmung verweigert oder ist die Person im SIS zur Einreiseverweigerung ausgeschlossen, so darf der zuständige Schengen-Staat kein Schengen-Visum ausstellen. Er ist in diesen Fällen jedoch unter engen Voraussetzungen¹⁰⁵ befugt, ein auf sein Hoheitsgebiet beschränktes Schengen-Visum auszustellen. Die Anzahl der im Jahr 2014 an die Schweiz gerichteten und vom SEM verarbeiteten Konsultationsanfragen ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Eingehende Konsultationen 2014

	Jan.	Feb.	März	Apr.	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Überprüfte Anfragen	25'562	30'775	24'523	35'759	39'585	40'915	41'766	33'151	32'561	27'426	24'526	24'131	380'680
Bewilligte Anfragen	25'507	30'715	24'461	35'665	39'487	40'827	41'685	33'086	32'452	27'340	24'432	24'075	379'732
Verweigerte Anfragen	29	19	26	41	23	35	42	25	34	44	41	28	387
Meldungen territorial beschränkte Visa	7'202	3'919	5'499	5'123	6'226	6'639	6'404	5'119	5'459	5'230	4'938	4'434	66'192
Verarbeitete Anträge in Vertretung	26	41	36	53	75	53	39	40	75	42	53	28	561
Gemeldete Visa	11'359	12'091	18'531	20'687	30'035	33'736	35'211	23'151	22'329	7'367	8'459	10'120	233'076

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

Ausgehende Konsultationen 2014

	Jan.	Feb.	März	Apr.	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Zugestellte Anträge	2'769	4'324	5'776	5'517	7'392	8'244	7'849	5'897	5'516	3'715	3'568	2'862	63'429
Bewilligte Anträge	2'760	4'316	5'762	5'494	7'371	8'227	7'810	5'874	5'496	3'677	3'467	2'790	63'044
Verweigerte Anträge	6	7	12	15	7	10	15	5	3	5	11	9	105
Territorial beschränkte Visa	1'000	766	801	538	467	594	542	555	368	517	274	255	6'677
Verarbeitete Anträge in Vertretung	3	1	2	8	14	7	24	18	17	94	90	63	341
Gemeldete Visa	16'146	18'659	32'330	40'683	46'809	43'285	46'669	28'931	30'348	21'039	18'800	16'293	359'992

¹⁰⁵ Namentlich ein überwiegendes nationales Interesse oder humanitäre Gründe. 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.

6.6 Rückführungen

Im Bereich der Rückführungen ist die Zusammenarbeit mit Frontex von Bedeutung, weil die Grenzschutzagentur die Schengen-Staaten bei der Organisation von Rückführungen auf dem Luftweg unterstützt¹⁰⁶. Als Plattform für den Informationsaustausch zur Organisation von Sammelflügen dient das internetbasierte Informationsnetzwerk FOSS¹⁰⁷ (ehemals ICONet). Der Hauptnutzen der Sammelflüge liegt in einer spürbaren Kostenersparnis. Zudem können im Rahmen von Sammelflügen dank grösserer Auslastung auch «teure» Destinationen (z.B. Asien, Südamerika) angefliegen werden. Das SEM nimmt regelmässig und soweit als möglich an der Planung, strategischen Ausrichtung und Evaluation von gemeinsamen Rückführungsaktionen auf europäischer Ebene teil.

Seit 2014 hat die Schweiz ihre Beteiligung wieder auf gemeinsame Rückführungsoperationen nach Afrika ausgeweitet. In einem Pilotprojekt haben das SEM und die Kantone in Zusammenarbeit mit Frontex und den Schengen-Staaten im Jahr 2014 erfolgreich vier Rückführungsoperationen nach Afrika durchgeführt. Ein aus Bundes- und Kantonsvertretern bestehendes Expertenkomitee evaluiert regelmässig den Fortschritt dieses Pilotprojekts. Die Teilnahme an allen Frontex-Aktivitäten im Bereich der Rückführungen bietet für Bund und Kantone Vorteile. Die Kantone verfügen über mehr und häufigere Möglichkeiten für Rückführungen. Der Bund profitiert von einer bedeutenden Kostenersparnis, da die gemeinsamen Flüge durch Frontex finanziert werden.

2014 hat sich die Schweiz insgesamt an 7 gemeinsamen Flügen beteiligt und so 13 Personen rückgeführt. Die Anzahl Rückführungsoperationen in Zusammenarbeit mit Frontex dürfte 2015 noch ansteigen. Die über die Informationsplattform FOSS angebotenen Kapazitäten bei geplanten gemeinsamen Rückführungsoperationen werden vom SEM laufend beobachtet und die Teilnahme der Schweiz wird nach dem Opportunitätsprinzip und unter Berücksichtigung kantonspolizeilicher Personalressourcen sichergestellt.

6.7 Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Insgesamt kann die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen seit der Einführung von Schengen in der Praxis als gut bewertet werden. Das BJ ist federführend für alle Formen der Zusammenarbeit in diesem Bereich (namentlich betreffend Ausschreibungen zur Festnahme zwecks Auslieferung sowie Massnahmen im Hinblick auf akzessorische Rechtshilfe).

Die Erfahrungswerte in diesem Bereich lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Auslieferung:* Im Jahr 2014 hat die Schweiz aus dem Ausland via SIS 19'336 Fahndungersuchen erhalten. Das entspricht einem SIS-Anteil von rund 80% an allen eingehenden derartigen Ersuchen. Diese führten hierzulande zu 273 Treffern (sog. Hits). Im gleichen Zeitraum hat die Schweiz insgesamt 288 Fahndungersuchen via SIS an das Ausland verbreitet. Parallel zur Verbreitung von Ausschreibungen im SIS wird die grosse Mehrheit der gesuchten Personen weiterhin ebenfalls via Interpol ausgeschrieben.

¹⁰⁶ Art. 9 Abs. 2 FRONTEX-Verordnung (WE Nr. 1).

¹⁰⁷ Entscheidung 2005/267/EG (WE Nr. 5).

- *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.

6.8 Dublin

6.8.1 Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat

Seit Beginn der Dubliner Zusammenarbeit bis zum 31. Dezember 2014 wurden in der Schweiz insgesamt 98'139 Asylgesuche eingereicht. Die in den letzten vier Jahren gestellten und erhaltenen Ersuchen um Aufnahme bzw. Wiederaufnahme ergeben sich aus folgenden Tabellen:

Übernahmeersuchen der Schweiz an andere Dublin-Staaten

	Übernahmeersuchen	Gutheissungen	Ablehnungen	Überstellungen
2011	9'347	7'014	1'587	3'621
2012	11'029	9'328	1'876	4'637
2013	9'679	7'592	1'658	4'165
2014	14'900	5'642	5'153	2'638

Übernahmeersuchen anderer Dublin-Staaten an die Schweiz

	Übernahmeersuchen	Gutheissungen	Ablehnungen	Überstellungen
2011	1'611	907	673	482
2012	2'342	1'186	1'110	574
2013	3'672	1'819	1'859	751
2014	4'041	1'801	2'242	933

Die Zusammenarbeit mit den Dublin-Staaten funktioniert grundsätzlich gut. Gestützt auf das DAA konnte die Schweiz bisher deutlich mehr Personen in andere Dublin-Staaten überstellen, als sie selbst übernehmen musste. Im Jahr 2014 fiel das Verhältnis allerdings weniger deutlich aus als in den Vorjahren. Während die Zahl der Überstellungen aus der Schweiz in andere Dublin-Staaten gegenüber 2013 um rund 36% gesunken ist, stieg die Zahl der Überstellungen in die Schweiz um rund 24% an. Seit der Umsetzung kommen auf zehn Personen, die an die Schweiz überstellt wurden, somit 57 Personen, welche die Schweiz an andere Länder überstellen konnte. Die Erfahrungen sind damit nach wie vor positiv, wobei zur Situation in einzelnen Staaten (GR und IT) Folgendes festgehalten werden kann:

- *Griechenland*: Angesichts der nach wie vor schlechten migrationspolitischen Situation in Griechenland und im Einklang mit den Urteilen des Europäi-

schen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 21. Januar 2011¹⁰⁸, des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. August 2011¹⁰⁹ und des EuGH vom 21. Dezember 2011¹¹⁰ verzichtet die Schweiz – ebenso wie die anderen Dublin-Staaten – seit dem 26. Januar 2011 bis auf Weiteres grundsätzlich darauf, Griechenland um die Aufnahme von Asylbewerbern zu ersuchen. Griechenland hat im August 2012 einen nationalen Aktionsplan erarbeitet, mit Hilfe dessen den Herausforderungen im Bereich Asyl und Migration entgegnet werden soll. Bis Ende 2014 unterstützte das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen EASO¹¹¹ Griechenland u.a. mit der Entsendung von *Asylum Support Teams*. Gemäss Angaben von EASO und Griechenland soll die Unterstützung auch im 2015 weitergeführt werden.

- *Italien*: Den Grossteil aller Dublin-Verfahren führt die Schweiz mit Italien durch (2014: 76% aller Dublin-Verfahren). Gemäss eigenen Angaben sah sich Italien aufgrund der hohen Zahl der Anlandungen ausser Stande, alle Migranten in der Eurodac-Datenbank daktyloskopisch zu erfassen und in der Zentraleinheit Eurodac zu registrieren. Seit dem Frühjahr 2014 wurden deshalb Ersuchen um Übernahme von Personen (vor allem eritreische und syrische Migranten), die mutmasslich aus Italien in die Schweiz eingereist sind, durch Italien zum grossen Teil abgelehnt. Nach verschiedenen Interventionen (u.a. auch auf EU-Ebene) haben Ende November 2014 die zuständigen italienischen Behörden angekündigt, dass die Registrierungen der Migranten in der Eurodac-Datenbank wieder regelkonform durchgeführt werden. Die Anzahl der Dublin-Treffer mit Italien hat seither in der Schweiz tatsächlich wieder zugenommen. Andere Dublin-Staaten haben diese positive Entwicklung bestätigt. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat mit Urteil vom 4. November 2014¹¹² festgehalten, dass eine Überstellung einer Familie nach Italien ohne Garantien hinsichtlich der altersgerechten Aufnahme der Kinder und der Gewähr der Familieneinheit eine Verletzung von Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention darstellen würde. Dem Urteil entsprechend, das die Überstellung von Asylsuchenden nach Italien nicht generell untersagt (insbesondere werden dem italienischen Aufnahmesystem nicht systemische Mängel zugeschrieben, wie dies beispielsweise bei Griechenland der Fall war), holt die Schweiz seither bei der Überstellungen von Familien nach Italien vorgängig nun jeweils die erforderlichen zusätzlichen Garantien bei Italien ein. Im Jahr 2014 ersuchte die Schweiz Italien bei einem Fall um zusätzliche Garantien und erhielt diese kurze Zeit darauf.

¹⁰⁸ Urteil des EGMR vom 21. Januar 2011 i.S. M.S.S./Belgien und Griechenland.

¹⁰⁹ Urteil des BVGer vom 16. August 2011, D-2076/2010.

¹¹⁰ Urteil des EuGH vom 21. Dezember 2011 in den verb.Rs. C-411/10 (*N.S. u.a.*) und C-493/10 (*M.E. u.a.*).

¹¹¹ EASO, kurz für «European Asylum Support Office», ist eine selbständige und unabhängige Facheinrichtung der EU mit Rechtspersönlichkeit, die durch die Verordnung (EU) Nr. 439/2010 gegründet wurde. EASO ist ein wichtiger Teil des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS). Der Sitz des EASO befindet sich in Valletta (Malta).

¹¹² Urteil des EGMR vom 4. November 2014 i.S. Tarakhel vs. Schweiz.

6.8.2 Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens

Die VIS-Verordnung bietet den Schengen-Staaten die Möglichkeit, im Rahmen des Asylverfahrens die Fingerabdrücke von Asylbewerbern im VIS zu überprüfen. Als einer der ersten Schengen-Staaten macht die Schweiz seit dem 12. Dezember 2012 von dieser Möglichkeit Gebrauch. Mit Hilfe dieses Fingerabdruckvergleichs wird überprüft, ob der Gesuchsteller vor seiner Asylgesuchstellung in der Schweiz bei einem anderen Schengen-Staat ein Visagesuch eingereicht hat. Unter bestimmten Umständen kann beim Vorliegen einer Treffermeldung (Hit) 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. 2014 wurden 1422 Treffer im VIS erzielt. Bei 578 Personen handelte es sich dabei um potentielle Dublin-Fälle.

7 Zweite Schengen Evaluierung der Schweiz

7.1 Ausgangslage

Da sich der Schengen-Besitzstand sich weiterentwickelt, werden die richtige Umsetzung und Anwendung aller Bestimmungen in sämtlichen Schengen-Staaten zirka alle fünf Jahre in einem Evaluierungsverfahren überprüft. Die Hauptverantwortung für diese Evaluierungsverfahren liegt bei den Schengen-Staaten selbst («peer-to-peer»).

Die erste Evaluierung durchlief die Schweiz im Jahr 2008. Deren erfolgreicher Abschluss war Voraussetzung zur Aufnahme der operativen Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Staaten. 2014 wurde die Schweiz zum zweiten Mal evaluiert, um sicherzustellen, dass die Schweiz den Schengen-Besitzstand (inklusive der in der Zwischenzeit übernommenen Weiterentwicklungen) weiterhin ordnungsgemäss anwendet. Die Vorbereitungen für diese Evaluierung haben in der Schweiz im Herbst 2012 begonnen. Alle betroffenen Fachämter wie auch die Kantone arbeiteten in einer Koordinationsgruppe unter der Leitung des BJ sowie der DEA zusammen.

7.2 Verlauf der Evaluierung und wichtigste Ergebnisse

Die Evaluierung fand in drei Etappen statt. In einer *ersten Phase* verschafften sich die Experten aus anderen Schengen-Staaten sowie der EU-Institutionen einen Überblick über die Umsetzung und Anwendung der Schengen-Vorschriften in der Schweiz. Die Schweiz hatte dazu schriftlich 200 Fragen zu beantworten, welche die verschiedenen Bereiche der Schengen-Zusammenarbeit betrafen.

In einer *zweiten Phase* fanden vier Evaluierungsbesuche in der Schweiz sowie ein Evaluierungsbesuch bei den Schweizer Vertretungen in Mumbai (IND) und Guangzhou (CHN) statt. Die rund zehnköpfigen Expertenteams prüften vor Ort, ob die Schweiz die einschlägigen Schengen-Bestimmungen korrekt anwendet. Die Besuche fanden zwischen März und Juli 2014 statt und waren den Bereichen «Polizeizusammenarbeit» (24. - 28. März), «Datenschutz» (12. - 16. Mai), «Visumsausstellung» (19. - 23. Mai), «Aussengrenzen» (23. - 26. Juni) sowie «Schengener Informations-

system» (30. Juni - 4. Juli) gewidmet. Im Anschluss an die Besuche erstellten die Expertenteams Berichte, welche die Ergebnisse der Evaluierung festhalten. Die Evaluierungsberichte betonen die gute Umsetzung und Anwendung der Schengen-Bestimmungen in der Schweiz, zeigen aber auch bestehende Mängel auf und enthalten Empfehlungen und Verbesserungsvorschläge. Sie wurden im September und Oktober 2014 in der Ratsarbeitsgruppe «SCH-EVAL» besprochen und von dieser gutgeheissen.

In einer *dritten Phase* informierte die Schweiz in der Ratsarbeitsgruppe «SCH-EVAL» über die Folgemaassnahmen, die sie aufgrund der Empfehlungen treffen wird (sog. «Follow-Up»). Die Resultate der Evaluierung sowie des Follow-Up wurden dann dem Rat der EU auf Ministerebene präsentiert; dieser nahm die entsprechenden Ratschlussfolgerungen (Council Conclusions) am 18. November 2014 an. Damit wurde das Evaluierungsverfahren formell abgeschlossen.

Der Rat zeigte sich mit dem Ergebnis der Evaluierung zufrieden. Er attestierte der Schweiz ein hohes Niveau der Umsetzung; Verbesserungspotential wurde lediglich in Detailbereichen geortet. Die wichtigsten Ergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden¹¹³:

- *Polizei Zusammenarbeit*: Die Experten haben einen positiven Evaluierungsbericht verfasst und beispielsweise die Schaffung der Hauptabteilung Internationale Polizeikooperation bei fedpol begrüsst. In den insgesamt acht Empfehlungen finden sich u.a. die Anregungen, regelmässig gemischte Polizeipatrouillen mit allen Nachbarländern durchzuführen und für die an diesen Patrouillen teilnehmenden Schweizer und ausländischen Polizeibeamten eine gemeinsame Weiterbildung zu schaffen.
- *Datenschutz*: Der Expertenbericht kommt zum Schluss, dass die Datenschutzgesetzgebung der Schweiz den Vorgaben des Schengen-Besitzstandes entspricht. Verbesserungspotential sieht das Expertenteam u.a. bei den Entscheidungsbefugnissen der Datenschutzbehörden. Es empfiehlt, diese sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene zu stärken. Weitere Empfehlungen zielen auf eine Stärkung der Unabhängigkeit der kantonalen Datenschutzbehörden ab, beispielsweise bei der Verabschiedung der jeweiligen Budgets (besucht wurden die Datenschutzbehörden in den Kantonen Bern sowie Jura und Neuchâtel). Zahlreiche Empfehlungen betreffen zudem Detailpunkte, die leicht umsetzbar sind (z.B. Hinweise auf der Website der Datenschutzbehörden).
- *Visa*: Die Evaluierungsberichte im Bereich des Visumverfahrens für die Auslandsvertretungen in Guangzhou und Mumbai sind ebenfalls positiv ausgefallen. Das Evaluierungskomitee hat die effiziente und gründliche Bearbeitung von Schengen-Visumanträgen hervorgehoben, was u.a. auch auf die gute Zusammenarbeit zwischen der Konsularischen Direktion und dem SEM zurückzuführen ist. Die Evaluierung hat zudem auch aufgezeigt, dass das Outsourcing an externe Dienstleistungserbringer und die Zusammenarbeit mit diesen sehr gut funktionieren. Des Weiteren bewertete das Evaluierungskomitee die Zusammenarbeit unter den drei Schweizer Auslandsvertretungen in China als *Best Practice* Beispiel, welches eine harmonisierte

¹¹³ Verschiedene Folgemaassnahmen sind aufgrund der Empfehlungen bereits getroffen worden, andere werden seitens der Schweiz noch evaluiert.

Umsetzung der rechtlichen Vorschriften sicherstellt. Rund ein Dutzend Empfehlungen formulierte das Evaluierungskomitee bzgl. geringfügiger organisatorischer und prozessualer Aspekte. Optimierungspotenzial wurde u.a. im Bereich des Visumdrucks erkannt, wo eine minimale Anpassung der IT-Systeme vorgeschlagen wurde.

- *Aussengrenzschutz (Flughäfen)*: Das Evaluierungskomitee kommt in seinem Bericht zum Schluss, dass die Schweiz die Schengen-Vorgaben im Bereich der Grenzkontrolle im Wesentlichen korrekt anwendet. Speziell begrüsst wurden die Anstrengungen des Bundes und der Kantone im Rahmen der Entwicklung und Umsetzung der Strategie der Integrierten Grenzverwaltung (Integrated Border Management; IBM). Verbesserungspotenzial ortet das Komitee im Bereich der Risikoanalyse. In diesem Zusammenhang drängt das Komitee darauf, die Massnahme des IBM Aktionsplans zum Aufbau eines nationalen Analysezentriums für Migration mit Beteiligung von Bundes- und Kantonsstellen möglichst rasch an die Hand zu nehmen. Weiter befand das Komitee an beiden evaluierten Flughäfen (Genf und Zürich) in gewissen, ausgewählten Bereichen den Personalbestand gemessen an den Aufgaben als zu gering und ortete Verbesserungspotenzial in der Ausbildung, vor allem im Bereich der Dokumentenkontrolle.
- *SIS/SIRENE*: Auch im Bereich SIS/SIRENE ist die Evaluierung positiv verlaufen. Die Experten haben sieben Empfehlungen verfasst, welche zum Teil auch die Kantone betreffen. Das Evaluierungskomitee empfiehlt unter anderem, dass die Schweiz prioritär alle Funktionalitäten und Alert-Kategorien des SIS II installiert. Darüber hinaus sollen die Schweizer Behörden die aktuellen Ausbildungsmassnahmen evaluieren und untersuchen, ob der Gebrauch der existierenden Instrumente (e-Learning, Tagungen, Intranet, Kurse) optimiert werden kann. Schliesslich wird empfohlen, die 18 Kantone, welche über keine Rechtsgrundlage zur Personen- und Sachfahndung zum Zwecke der verdeckten oder gezielten Kontrolle verfügen und damit die Möglichkeit von Ausschreibungen nach Art. 36 des SIS II-Beschlusses¹¹⁴ nicht nutzen, zur Schaffung entsprechender kantonaler Vorschriften zu ermuntern.

Auf Verwaltungsebene erforderte die Evaluierung aufgrund der Anzahl beteiligter Akteure und der anforderungsreichen Abläufe eine relativ komplexe Projektstruktur. Dabei konnte von den anlässlich der ersten Schengen-Evaluierung der Schweiz gemachten Erfahrungen profitiert und auf bewährte Instrumente zurückgegriffen werden. Die Zusammenarbeit in dieser komplexen Struktur hat dank dem grossen Einsatz sämtlicher Beteiligter vorbildlich funktioniert und war mitentscheidend für das gute Ergebnis der Evaluierung.

7.3 Nächste Evaluierung

Die nächste reguläre Schengen-Evaluierung der Schweiz ist für 2018 vorgesehen und wird dann erstmals unter dem neuen Evaluierungsmechanismus, der mit der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (WE 150) eingeführt wurde, durchgeführt werden. Der neue Mechanismus modifiziert in beschränktem Umfang das bisherige Schen-

¹¹⁴ Beschluss 2007/533/JI (WE Nr. 42).

gen-Evaluierungsverfahren. So sind die Evaluierungen auf weitere Bereiche ausgedehnt worden (insbesondere Binnengrenzen und Rückführungsrichtlinie) und finden in gewissen Gebieten auch häufiger statt¹¹⁵.

Zusätzlich zur traditionellen «einzelstaatlichen Evaluierung» gibt die Verordnung der Europäischen Kommission neu die Möglichkeit, in sämtlichen evaluierten Bereichen unangekündigte Ortsbesuche durchzuführen. Zudem können jedes Jahr thematische Evaluierungen organisiert werden. Diese betreffen ein spezifisches Thema und können alle Schengen-Staaten gleichzeitig betreffen, eingeschlossen derjenigen, welche nicht Gegenstand einer einzelstaatlichen Evaluierung im fraglichen Jahr sind.

¹¹⁵ Siehe zum Ganzen die Ausführungen in der Botschaft, BBl **2014** 3343.

Statistische Übersicht zur Tätigkeit des Grenzwachtkorps: Aufgriffe in den Jahren 2011 bis 2014

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

1. Zollpolizeilicher Bereich (Teilauszug)

Warenschmuggel

	2011	2012	2013	2014
Anzahl Fälle	19'758	18'805	20'319	22'730

Betäubungsmittelschmuggel

Haschisch	2011	2012	2013	2014
Anzahl Fälle	913	1'066	1'240	1'116
Menge in Kg	24.021	23.992	18.381	22.706

Marihuana	2011	2012	2013	2014
Anzahl Fälle	1'452	1'841	2'487	2'604
Menge in Kg	378.204	115.435	304.276	429.663

Heroin, Opium	2011	2012	2013	2014
Anzahl Fälle	139	146	185	208
Menge in Kg	17.107	18.502	39.446	51.601

Kokain, Crack	2011	2012	2013	2014
Anzahl Fälle	264	315	402	393
Menge in Kg	73.710	54.671	51.816	34.211

Kath	2011	2012	2013	2014
Anzahl Fälle	27	23	21	14
Menge in Kg	1'170.368	654.953	745.270	317.764

Synthetische Produkte	2011	2012	2013	2014
Anzahl Fälle	209	66	104	133
Menge in Kg	201.981	55.099	12.667	16.868

Andere	2011	2012	2013	2014
Anzahl Fälle	619	955	1'363	1'326
Menge Stk	32'458	8'161	10'123	13'588
Menge in Kg	193.099	158.671	262.394	346'607

Waffen

	2011	2012	2013	2014
Anzahl Fälle	1'308	1'931	2'366	2'730

2. Sicherheitspolizeilicher Bereich

Ausgeschriebene Personen

	2011	2012	2013	2014
Ausgeschriebene Personen	10'282	13'747	16'741	18'482
Haftbefehle	2'960	3'849	5'412	5'684
Einreiseverbote	1'232	1'358	1'783	1'609
SIS Personen	3'094	3'962	4'511	4'265

Ausgeschriebene Fahrzeuge

	2011	2012	2013	2014
Ausgeschriebene Fahrzeuge	900	969	1'597	2'334
SIS Fahrzeuge	283	138	117	159

Ausgeschriebene Sachen

	2011	2012	2013	2014
--	-------------	-------------	-------------	-------------

Ausgeschriebene Sachen	1'327	2'284	2'044	2'114
SIS Sachen	882	1'050	1'460	1'665
Abhanden gekommene und wieder aufgefundenene Ausweise (Pass, Identitätskarte)	214	253	243	237

Ausweisfälschungen

	2011	2012	2013	2014
Anzahl gefälschter Dokumente	1'477	1'767	1'800	1'619
Nicht zustehende Ausweise	205	213	257	255

3. Migrationsbereich

	2011	2012	2013	2014
Einreiseverweigerung, Wegweisung, Aussengrenze	37	349	361	316
Rechtswidriger Aufenthalt	5'614	11'278	11'992	14'265
Illegale Erwerbstätigkeit	208	320	562	715