



Achter Bericht des EJPD zuhanden der GPK-EJPD

Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin 2016/2017

vom 30. Mai 2017

Berichtszeitraum: Mai 2016 – April 2017

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/BK), welche sich am 21. April 2010 erstmals über den aktuellen Stand der Dinge informieren liessen.

Der vorliegende achte Bericht zuhanden der GPK-EJPD/BK widmet sich den für die Schweiz im Kontext von Schengen/Dublin relevanten Entwicklungen, die zwischen Mai 2016 und April 2017 eingetreten sind. Er beschränkt sich dabei im Wesentlichen auf die Darstellung der Aspekte, die im Hinblick auf die Übernahme und Umsetzung von Weiterentwicklungen bzw. auf Ebene des Vollzugs ein Tätigwerden der Verwaltung erfordern oder ausgelöst haben (siehe Kapitel 1 bis 6). Andere Aspekte, insbesondere solche, die vom Anwendungsbereich der Zusammenarbeit von Schengen/Dublin nicht erfasst sind (z.B. die Beteiligung der Schweiz an EASO), bleiben damit prinzipiell ausgespart.

Auf Wunsch der GPK-EJPD/BK sind dem Bericht wiederum Kennzahlen zum Vollzug des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands zu entnehmen (siehe Kapitel 7), soweit dem Bund entsprechende statistische Daten vorliegen. Verzichtet wird wiederum auf das Bereitstellen von Zusatzinformationen in Form von Anhängen; diese Informationen können auf der Website des Bundesamtes für Justiz (BJ) abgerufen werden und werden dort auch regelmässig aktualisiert (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>).

Schliesslich dient der vorliegende Bericht im Einvernehmen mit der GPK-EJPD/BK auch dazu, der in der Verordnung (EU) Nr. 2013/1053 (SCH-Eval-Verordnung) vorgesehenen Verpflichtung nachzukommen, die nationalen Parlamente über den Inhalt der Empfehlungen zu unterrichten, die der Rat der EU im Rahmen der Schengen-Evaluierung verabschiedet. Zu diesem Zweck findet sich in Kapitel 6.2.2. eine kurze Zusammenfassung der wichtigsten Punkte der Empfehlungen, die vom Rat der EU in der Berichtsperiode verabschiedet wurden. Die Empfehlungen, die in Anhang 2 zusammengestellt sind, sind öffentlich zugänglich und können auch auf der Website des Rates der EU aufgerufen werden.

Inhaltsverzeichnis

<i>Ausgangslage</i>	2
Inhaltsverzeichnis	3
I. Neue Entwicklungen im Berichtszeitraum	5
1 Erweiterung des Schengen-Raums	5
1.1 Rumänien/Bulgarien	5
1.2 Zypern	5
1.3 Kroatien	5
1.4 Vereinigtes Königreich	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
2.1.3 Zusatzvereinbarung zur Europäischen Grenz- und Küstenwache	9
2.2 Abkommen mit anderen Schengen- bzw. Dublin-Staaten	10
2.2.1 Vertretungsvereinbarungen im Visabereich	10
2.2.2 Dublin-Vereinbarungen	10
2.3 Abkommen mit Drittstaaten	11
2.3.1 Parallelabkommen zu Abkommen der EU in den Bereichen «Visa» und «Rückübernahme»	11
2.3.2 Visabefreiungsabkommen für Inhaberinnen und Inhaber von Diplomaten-, Dienst- oder Sonderpässen	12
3 Projekte auf Ebene der technisch-operationellen Umsetzung	13
3.1 Eurodac	13
3.1.1 Anpassung der Systemanforderungen	13
3.1.2 Nutzung von Eurodac für die Zwecke der Strafverfolgung	13
3.2 Advance Passenger Information (API)	14
3.3 Integrierte Grenzverwaltungsstrategie der Schweiz	15
3.4 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 notifizierte Weiterentwicklungen	19
4.2.1 Im Bereich Schengen	19
4.2.2 Im Bereich «Dublin/Eurodac»	24
4.3 Ausblick: Wichtige künftige Weiterentwicklungen	24
4.3.1 Elektronisches Ein- und Ausreisensystem (EES)	24
4.3.2 Revision des Visakodex	25
4.3.3 Rundreisevisum	26
4.3.4 Europäisches Reiseinformations- und Genehmigungssystem (ETIAS)	27
4.3.5 Neufassungen der SIS-Rechtsgrundlagen	27

4.3.6	Anpassung der EU-Waffenrichtlinie	28
4.3.7	Änderung der Dublin-III-Verordnung	30
4.3.8	Änderung der Eurodac-Verordnung	31
5	Vorabentscheidungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof	32
5.1	Art und Umfang der Mitwirkung	32
5.2	Entwicklungen im Berichtszeitraum	34
5.2.1	Abgeschlossene Verfahren	34
5.2.2	Neu notifizierte Vorabentscheidungsersuchen	35
6	Schengen-Evaluierung	39
6.1	Das Evaluierungsverfahren im Überblick	39
6.2	Entwicklungen im Berichtszeitraum	41
6.2.1	Durchgeführte Ortsbesichtigungen	41
6.2.2	Vom Rat verabschiedete Empfehlungen	41
6.3	Schengen-Evaluierung und die Schweiz	47
6.3.1	Nächste ordentliche Evaluierung der Schweiz	47
6.3.2	Unangekündigte Evaluierung 2015 im Bereich «Binnengrenzen» – Follow up	48
7	Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen	49
7.1	Aussengrenzen	49
7.1.1	Einreiseverweigerungen	49
7.1.2	Schweizer Beteiligung an Frontex-Einsätzen	49
7.1.3	Mittelzuweisungen aus dem Aussengrenzenfonds (AGF)	49
7.2	Binnengrenzen	50
7.2.1	Kontrolltätigkeit an der Grenze und im Grenzraum	50
7.2.2	Vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen	51
7.3	Polizeiliche Zusammenarbeit	52
7.3.1	Polizeilicher Informationsaustausch	52
7.3.2	Zugriff auf Datenbanken	53
7.3.3	Grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen	54
7.4	SIS/SIRENE	54
7.5	Visazusammenarbeit	55
7.6	Rückführungen	57
7.7	Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	58
7.8	Dublin	58
7.8.1	Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin- Staat	58
7.8.2	Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens	61
	Statistische Übersicht zur Tätigkeit des Grenzwachtkorps: Aufgriffe in den Jahren 2011 bis 2016	63
	Liste der Schengen-Evaluierungsdokumente, die der Bundesversammlung zur Information übermittelt werden	66

I. Neue Entwicklungen im Berichtszeitraum

1 Erweiterung des Schengen-Raums

1.1 Rumänien/Bulgarien

Obwohl Rumänien und Bulgarien bereits seit 2011 die (technischen) Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands erfüllen, steht der Beginn der operationellen Zusammenarbeit im Schengen-Verbund noch aus¹. Die Beschlussfassung im Rat ist aus politischen Gründen² weiterhin blockiert. Es ist unklar, wann der Rat die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands und damit die Aufnahme der operationellen Zusammenarbeit mit den beiden Staaten beschliessen wird.

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 weiterhin unklar, wann das Evaluationsverfahren mit den Ortsbesichtigungen in den ausstehenden Bereichen weitergeführt wird.

1.3 Kroatien

Der Beginn der operationellen Zusammenarbeit von Schengen steht für Kroatien noch aus. Wie für jeden neuen Schengen-Staat gilt auch für Kroatien, dass der Rat der EU die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands einstimmig beschliessen muss. Voraussetzung hierfür ist das erfolgreiche Durchlaufen der Schengen-Evaluierung.

Die Ortsbesichtigungen wurden grösstenteils zwischen Februar und Dezember 2016 durchgeführt. Auf der Grundlage der entsprechenden Berichte³, die jeweils einen punktuellen Nachbesserungsbedarf sichtbar gemacht haben, hat der Rat bis dato in den Bereichen «Datenschutz», «Visa» und «Aussengrenzen» die Empfehlungen am 27. Januar, 17. Februar und 27. März 2017 verabschiedet⁴, sodass hier die Arbeiten zur Behebung der Mängel im Rahmen des «Follow up» aufgenommen werden konnten. Die Empfehlungen in den Bereichen «Rückkehr» und «Polizeizusammen-

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

² Hintergrund der Blockade sind Defizite beider Länder bei der Reform ihrer Justiz- und Verwaltungssysteme sowie bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität. Die Kommission berichtet seit 2007 im Rahmen eines Kooperations- und Kontrollverfahrens regelmässig über die erzielten Reformfortschritte, doch sind die Ergebnisse nach wie vor nicht umfassend zufriedenstellend.

³ Der Bericht zum Bereich «Feuerwaffen», der ausschliesslich im schriftlichen Verfahren (d.h. ohne Ortsbesichtigung) evaluiert wurde, steht noch aus. Die Kommission dürfte ihn jedoch noch vor der Sommerpause verabschieden.

⁴ Vgl. hierzu die Ausführungen in Ziffer 6.2.2.

arbeit» werden voraussichtlich im Juni in der zuständigen Ratsarbeitsgruppe SCHEVAL behandelt und anschliessend dem Ministerrat zur Verabschiedung zugeleitet. Im Bereich «Datenschutz» sind die Voraussetzungen nach Ansicht der Kommission und des Rates soweit erfüllt, dass der Schengen-Besitzstand im Bereich «SIS» in Kraft gesetzt und die Evaluierung dieses Bereichs wie vorgesehen im September 2017 durchgeführt werden kann. Der entsprechende Inkraftsetzungsbeschluss des Rates⁵ ist am 25. April 2017 verabschiedet und der Schweiz als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands notifiziert worden (siehe hierzu Ziff. 4.2.1 *in fine*).

Wann schliesslich der Rat in der Lage sein wird, die Inkraftsetzung des gesamten Schengen-Besitzstandes auf Kroatien zu beschliessen, ist derzeit noch offen. Ausstehend ist insbesondere der Bericht der Europäischen Kommission, in welchem diese bestätigen muss, ob Kroatien alle Verpflichtungen, die das Land im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen eingegangen ist, erfüllt⁶. Eine positive Berichterstattung ist Voraussetzung dafür, dass der Rat die Inkraftsetzung beschliessen kann⁷.

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»⁸ erklärt, sich erst nach Entwicklung der zweiten Generation des Schengener Informationssystems (SIS II) daran anschliessen zu wollen. Aufgrund der positiven Ergebnisse der Evaluierung im Bereich «Datenschutz» hat der Rat der EU die provisorische Inkraftsetzung der einschlägigen Bestimmungen des Schengen-Besitzstandes zum SIS II per 13. April 2015 beschlossen⁹, um die Evaluierung des Systems unter realen Bedingungen zu ermöglichen. Eine erste Ortsbesichtigung im Bereich «SIS II/SIRENE» fand im Juni 2015 statt. Da die Experten für einen erfolgreichen Abschluss der Evaluierung weitere Abklärungen für erforderlich hielten, wurde die Durchführung einer zweiten Ortsbesichtigung nötig. Aufgrund des Ausserkrafttretens des alten Mechanismus am 1. Januar 2016 wurde allerdings klar, dass diese nach Massgabe der Verordnung (EU) 2013/1053 (WE Nr. 150) durchzuführen sein wird. Nach aktueller Planung der Europäischen Kommission ist die entsprechende Ortsbesichtigung nun für November 2017 vorgesehen.

Nach Abschluss der Evaluierung wird es dem Rat der EU obliegen, die endgültige Inkraftsetzung dieses Teils des Schengen-Besitzstandes im Verhältnis zum Vereinigten Königreich zu beschliessen. Wann dies genau der Fall sein wird, lässt sich heute noch nicht abschätzen. Klar ist allerdings, dass die Entscheidung des Vereinigten Königreiches vom 23. Juni 2016, aus der EU auszutreten («*Brexit*»), zunächst keine

⁵ Beschluss (EU) 2017/733 (WE Nr. 190).

⁶ Damit wird unter anderem auch die Einhaltung von Grundrechten und gemeinsamen (rechtsstaatlichen) Standards überprüft.

⁷ Vgl. Artikel 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.

⁸ Protokoll Nr. 19 zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand (sog. «Schengen-Protokoll»), ABl. C 202 vom 7.6.2016, S. 290.

⁹ Durchführungsbeschluss (EU) 2015/215 (WE Nr. 166).

unmittelbaren Folgen auf die erwähnte Beschlussfassung im Rat hat. Das Vereinigte Königreich hat bis zum Wirksamwerden des Austritts allen seinen Verpflichtungen aus dem EU-Recht uneingeschränkt nachzukommen. Gleiches gilt natürlich auch für Rechte, die dem Vereinigten Königreich aus dem EU-Recht erwachsen. Ob sich das Vereinigte Königreich auch nach dem Austritt aus der EU in irgendeiner Form am SIS beteiligen können, bleibt abzuwarten. Mit der EU-Austrittserklärung vom 29. März 2017 hat der auf zwei Jahre befristete Verhandlungsprozess seinen offiziellen Anfang genommen.

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 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)¹⁰ sowie am Aussengrenzenfonds¹¹ abgeschlossen.

2.1.1 Zusatzvereinbarung zu eu-LISA

Auch bei eu-LISA¹², die durch die Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (WE Nr. 126) geschaffen wurde, ist der Abschluss einer Zusatzvereinbarung erforderlich. Der Agentur obliegt seit 1. Dezember 2012 die operative Verantwortung für das Betriebsmanagement von bestehenden¹³ und die Entwicklung von allfälligen neuen¹⁴ IT-Grosssystemen im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. 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.

Obwohl sich die Delegationen bereits im Oktober 2013 auf einen ersten Kompromisstext einigen konnten, steht die Unterzeichnung der Zusatzvereinbarung bis heute aus. Grund für die Verzögerungen war zum einen, dass die Europäische Kommission unerwartet die Neuverhandlung der Bestimmung zu den Privilegien

¹⁰ SR 0.362.313

¹¹ SR 0.362.312

¹² Auch bekannt unter der Bezeichnung «IT-Agentur» – «Agentur für Entwicklung und Betrieb von IT-Grosssystemen».

¹³ Dabei geht es insbesondere um die Sicherstellung des 24-Stunden-Betriebs der Zentralsysteme des VIS, von Eurodac und des SIS II.

¹⁴ Z.B. des Einreise/Ausreisystems (EES) oder des Europäischen Reiseinformations- und Genehmigungssystems (ETIAS); siehe hierzu u. Ziff. 4.3.1 und 4.3.4.

und Immunitäten verlangte, wobei eine definitive Einigung über Inhalt und Form der neuen Bestimmung erst Anfangs April 2016 erzielt werden konnte.

Zum anderen konnte der Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 infolge der Verzögerungen nicht innerhalb der im SAA vorgesehenen Zweijahresfrist genehmigt werden. 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, störte sich die Europäische Kommission im Januar 2014 an dieser Situation. Im Zuge der nachfolgenden Diskussionen konnte man sich auf folgenden Kompromiss einigen: Sobald der definitive Inhalt der Zusatzvereinbarung bekannt ist, bestätigt die Europäische Kommission der Schweiz mittels eines Schreibens formell, dass der Text durch sie nicht mehr abgeändert werden wird. Auf dieser Grundlage unterbreitet der Bundesrat dem Parlament eine Zusatzbotschaft zur Verordnung, damit deren Übernahme in voller Kenntnis der Sachlage beraten werden kann. Die parlamentarische Genehmigung der Zusatzvereinbarung kann anschliessend im gewöhnlichen Verfahren erfolgen.

Die Europäische Kommission hat ihr Schreiben am 21. April 2016 an die Schweiz gerichtet. Auf dieser Grundlage hat der Bundesrat dem Parlament im Juni 2016 eine Zusatzbotschaft unterbreitet, damit das parlamentarische Verfahren zur Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 in voller Kenntnis der Sachlage wiederaufgenommen werden konnte. Am 16. Dezember 2016 wurde der entsprechende Bundesbeschluss von der Bundesversammlung genehmigt. Die Referendumsfrist ist am 7. April 2017 unbenutzt abgelaufen, weshalb die Schweiz der EU am 11. April 2017 mitgeteilt hat, dass alle verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zur Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 erfüllt sind (was der Ratifikation des entsprechenden Notenaustausches gleichkommt).

Trotzdem bleibt weiterhin unklar, wann die Zusatzvereinbarung schlussendlich formell in Kraft treten wird, da die Europäische Kommission angekündigt hat, die Vereinbarung dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zur Prüfung auf ihre Vereinbarkeit mit den EU-Verträgen zu unterbreiten.¹⁵ Es ist daher von weiteren Verzögerungen auszugehen.

2.1.2 Zusatzvereinbarung zum Fonds für die innere Sicherheit

Mit der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 (WE Nr. 157) wurde der Fonds für die innere Sicherheit im Bereich Aussengrenzen und Visa für den Zeitraum 2014–2020 als Nachfolgeinstrument des Aussengrenzenfonds (AGF)¹⁶ geschaffen (im Folgenden: ISF-Grenze). Der Fonds soll dazu beitragen, die Effizienz der Kontrollen der Aussengrenzen zu verbessern und die illegale Einreise zu verringern. Zudem soll er der EU ermöglichen, rasch und wirksam auf sicherheitsbezogene Krisen zu reagieren, die das Funktionieren des Schengen-Systems in Frage stellen könnten. Die Teilnahme der an Schengen assoziierten Staaten am Fonds erfordert jeweils den Abschluss einer bilateralen Zusatzvereinbarung mit der EU. Darin werden insbeson-

¹⁵ Unklar sei namentlich der zulässige Umfang der ausgehandelten Stimmrechte der assoziierten Staaten.

¹⁶ Entscheidung Nr. 574/2007/EG (WE Nr. 36).

dere die Höhe der finanziellen Beteiligung am Fonds sowie die weiteren Teilnahmebedingungen im Einzelnen festgelegt.

Während die assoziierten Staaten bezüglich ihrer Beteiligung am ISF-Grenze von der gleichen Übernahmemechanik wie seinerzeit beim AGF ausgegangen sind¹⁷, setzte sie die Europäische Kommission kurz vor der zweiten Verhandlungsrunde im März 2015 überraschenderweise über eine neue Praxis in Kenntnis: Danach soll es ihr nicht erlaubt sein, eine Zusatzvereinbarung zu einer Weiterentwicklung zu paraphieren, solange letztere vom jeweiligen assoziierten Staat noch nicht *definitiv* übernommen worden sei. Entsprechend weigerte sich die Kommission, die entsprechende Zusatzvereinbarung nach Abschluss der Verhandlungen zu paraphieren (analoge Situation wie bei eu.LISA, vgl. Ziff. 2.1.1).

Damit war die Schweiz gezwungen in zwei Schritten vorzugehen und die Zusatzvereinbarung der Bundesversammlung nach der Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 gesondert zur Genehmigung zu unterbreiten. In Bezug auf die Verordnung ist das Verfahren mittlerweile abgeschlossen: Nach unbenutztem Auslaufen der Referendumsfrist hat der Bundesrat der EU am 11. April 2017 mitgeteilt, dass alle verfassungsrechtlichen Voraussetzungen in Bezug auf die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 erfüllt sind.¹⁸ Im Anschluss daran konnte die Zusatzvereinbarung am 21. April 2017 paraphiert werden, womit nun das entsprechende Genehmigungsverfahren in Bezug auf die Zusatzvereinbarung lanciert werden kann.

Das umschriebene zweistufige Vorgehen hat zur Folge, dass sich die Schweiz voraussichtlich erst ab Anfang 2019, rückwirkend ab 2014, am Fonds beteiligen kann. Trotzdem sind die Vorbereitungen zur Fondsumsetzung lanciert worden, um dem Risiko entgegenzuwirken, dass die Schweiz die ihr zustehenden Fördermittel wegen der verspäteten Teilnahme nicht vollumfänglich abschöpfen kann.

2.1.3 Zusatzvereinbarung zur Europäischen Grenz- und Küstenwache

Mit Blick auf die Teilnahme der Schweiz an der neu geschaffenen Europäischen Grenz- und Küstenwache (siehe Ziff. 4.2.1.) ist der Abschluss einer *neuen* Zusatzvereinbarung nicht erforderlich. Mit der neuen Agentur wurde die bestehende Aussengrenzagentur (Frontex) nicht aufgelöst; vielmehr ging es um eine Umwandlung von Frontex in eine europäische Grenzschutzagentur, die zusammen mit den für die Grenzsicherung zuständigen Behörden der einzelnen Schengen-Staaten eine integrierte Aussengrenzverwaltung sicherstellen soll. Die neue Agentur übernimmt entsprechend die Rechtspersönlichkeit von Frontex¹⁹, an deren Aktivitäten die Schweiz bereits auf der Basis einer bestehenden Zusatzvereinbarung²⁰ teilnimmt. Die Kommission hat in diesem Zusammenhang denn auch erklärt, dass sich die assoziierten Staaten grundsätzlich auf der Grundlage und nach Massgabe der Modalitäten, die in den bestehenden Zusatzvereinbarungen festgelegt sind, an der neuen Agentur beteiligen würden. Dies schliesst indessen nicht aus, dass mit Blick auf den

¹⁷ Damals erfolgte die Übernahme sämtlicher Rechtsgrundlagen zum Fonds parallel zur Genehmigung der erforderlichen Zusatzvereinbarung.

¹⁸ Was der Ratifizierung des Notenaustausches gleichkommt.

¹⁹ Auch die Kurzbezeichnung «Frontex» wird übernommen.

²⁰ SR 0.362.313

Inhalt der neuen Verordnung gegebenenfalls einige Anpassungen und Präzisierungen in den bestehenden Vereinbarungen vorgenommen werden müssen.

2.2 Abkommen mit anderen Schengen- bzw. Dublin-Staaten

2.2.1 Vertretungsvereinbarungen im Visabereich

Gemäss den Vorgaben des Visakodex²¹ ist vorgesehen, dass die Schengen-Staaten sich nach Möglichkeit von einem anderen Schengen-Staat vertreten lassen, wenn sie in einem Drittstaat über kein eigenes Konsulat verfügen. Dies geschieht gestützt auf bilaterale Vertretungsvereinbarungen. 2016 hat die Schweiz mit 5 Schengen-Staaten neue Vereinbarungen für 7 Mandate abgeschlossen. So kamen in der Berichtsperiode 4 Mandate hinzu, in welchen die Schweiz andere Schengen-Staaten vertritt sowie 2 neue Standorte, an denen die Schweiz durch andere Schengen-Staaten vertreten wird. Für einen bisherigen Standort konnte die Schweiz ausserdem einen neuen Vertretungspartner gewinnen. Insgesamt betrachtet hat die Schweiz damit per 1. März 2017 mit 19 anderen Schengen-Staaten eine solche Vereinbarung abgeschlossen: Sie vertritt in diesem Rahmen andere Schengen-Staaten in 60 Fällen und wird selber an 61 Standorten vertreten²². Das EDA analysiert laufend, welche weiteren Visavertretungen realisiert werden sollten und können, damit einerseits die Lücken im Vertretungsnetz geschlossen werden können und andererseits der angestrebten Reziprozität Rechnung getragen werden kann.

2.2.2 Dublin-Vereinbarungen

Die Dublin-III-Verordnung²³ sieht vor, dass die Dublin-Staaten untereinander so genannte «Dublin-Vereinbarungen» abschliessen können, um die Effizienz des Verfahrens zu erhöhen. Die Vereinbarungen können neben der Vereinfachung der Verfahren und der Verkürzung der Fristen für die Übermittlung und Prüfung von Gesuchen zur Aufnahme bzw. Wiederaufnahme von Asylsuchenden eine präzise Regelung der Überstellungsmodalitäten oder auch den Austausch von Verbindungsbeamten vorsehen, was zu einer besseren Kommunikation zwischen den Verwaltungen beiträgt.

Während die Schweiz mit Österreich²⁴, dem Fürstentum Liechtenstein²⁵ und Frankreich²⁶ entsprechende Abkommen geschlossen und mit Deutschland eine analoge, aber rechtlich nicht verbindliche Arbeitsabsprache getroffen hat, konnte eine Dublin-Vereinbarung mit Italien bislang nicht 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

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

²² Eine Übersicht der Vertretungsvereinbarungen aller Schengen-Staaten sowie der jeweiligen Form der Zusammenarbeit (Stand: 1. Mai 2017) ist zu finden unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/visa/vhb/vhb1-anh28-e.xlsx>

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

²⁴ SR 0.142.392.681.163

²⁵ SR 0.142.395.141.1

²⁶ SR 0.142.392.681.349

zwischen den schweizerischen und den italienischen Behörden zu intensivieren und das gegenseitige Verständnis für die Funktionsweise der nationalen Asylsysteme zu fördern. Während der Berichtsperiode wurden keine neuen Abkommen abgeschlossen.

2.3 Abkommen mit Drittstaaten

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

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

- Beim Abschluss eines *Visumerleichterungsabkommens* bringt die EU daher jeweils in einer beigefügten 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 auszuhandeln 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 8 solcher Visumerleichterungsabkommen mit Drittstaaten abgeschlossen, 7 davon sind aktuell in Kraft. Während des Berichtszeitraums hat die Schweiz mit *Aserbaidschan* ein entsprechendes Abkommen unterzeichnet, welches seit dem 1. April 2017 in Kraft ist. Weiter wurde ein Visumerleichterungsabkommen mit der Ukraine ausgehandelt, dessen Unterzeichnung im Jahr 2017 vorgesehen ist.
- Schliesst die EU ein Abkommen zur *gegenseitigen Visumbefreiung* ab, so wird die entsprechende Visumbefreiung zwar auch in der «Visaverordnung»²⁷ abgebildet, deren Änderung die Schweiz jeweils als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands übernimmt²⁸. Da das jeweilige Abkommen der EU nicht auch für die Schweiz gilt, stellt sich eine entsprechende Visumbefreiung zugunsten von Schweizer Bürgern nicht automatisch ein. In aller Regel gewähren jedoch visumbefreite Drittstaaten auch Schweizer Staatsangehörigen die gleichen Einreisebedingungen wie EU-Bürgerinnen und -Bürgern. Um die Visumbefreiung zu formalisieren und ihre Gegenseitigkeit auf eine gemeinsame rechtliche Grundlage zu stellen, kann die Schweiz mit diesen Drittstaaten Parallelabkommen zu den Abkommen der EU abschliessen. Während des Berichtszeitraums hat die Schweiz mit *Kolumbien* ein entsprechendes Abkommen abgeschlossen, welches allerdings noch nicht in Kraft ist. Weiter wurde ein Visumbefreiungsabkommen mit den *Vereinigten Arabischen Emiraten* ausgehandelt, dessen Unterzeichnung im Jahr 2017 vorgesehen ist.

²⁷ Verordnung (EG) Nr. 539/2001 (vgl. Anhang B SAA).

²⁸ Die letzte Anpassung erfolgte mit Verordnung (EU) 2017/371 (WE Nr. 188).

Im Bereich der Rückkehrpolitik besteht kein dem Visumbereich vergleichbarer Parallelismus. Allerdings nimmt die EU auch bei *Rückübernahmeabkommen*, selbst wenn diese nicht an Abkommen im Bereich Visa gekoppelt sind, eine (wenn möglich gemeinsame) Erklärung auf, wonach 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. Die Schweiz schliesst Rückübernahmeabkommen mit Herkunfts- und Transitstaaten stets selbständig und im Einklang mit ihren eigenen Interessen ab. Teilweise werden auch in anderen Instrumenten, beispielsweise in Migrationsabkommen, Rückübernahme Klauseln vereinbart. Während des Berichtszeitraums konnte ein Rückübernahmeabkommen mit *Aserbaidschan* und ein Migrationsabkommen mit *Sri Lanka* unterzeichnet sowie eine technische Vereinbarung mit *Indien* getroffen werden. Insgesamt hat die Schweiz bisher mit 62 Staaten Abkommen oder Vereinbarungen im Rückkehrbereich abgeschlossen (58 davon sind derzeit in Kraft).

Eine Liste der in den Bereichen «Visa» und «Rückkehr» in Kraft getretenen Abkommen der Schweiz ist auf der Homepage des Staatssekretariats für Migration (SEM) abrufbar²⁹.

2.3.2 Visabefreiungsabkommen für Inhaberinnen und Inhaber 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 nicht³⁰. Die Schweiz hat insgesamt 51 solcher Abkommen mit Drittstaaten, in der Regel auch in Verbindung mit einem Rückübernahmeabkommen, abgeschlossen (49 davon sind derzeit in Kraft). Während des Berichtszeitraums sind mit folgenden Staaten solche Visumbefreiungsabkommen für Inhaberinnen und Inhaber von Diplomaten-, Dienst- oder sonstigen amtlichen Pässen unterzeichnet worden:

- *Indien* (in Kraft seit dem 7. Dezember 2016)
- *Aserbaidschan* (in Kraft seit dem 1. April 2017)
- *Kolumbien* (am 3. August 2016 unterzeichnet; noch nicht in Kraft)
- *Kirgisistan* (am 20. September 2016 unterzeichnet; noch nicht in Kraft)

Eine aktuelle Liste der in Kraft getretenen Abkommen ist auf der Homepage des SEM abrufbar³¹.

²⁹ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral.html>.

³⁰ Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der «Visaverordnung» (Verordnung (EG) Nr. 539/2001, vgl. Anhang B SAA).

³¹ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/vdipl.html>.

3 Projekte auf Ebene der technisch-operationellen Umsetzung

3.1 Eurodac

3.1.1 Anpassung der Systemanforderungen

Die Fingerabdruckdatenbank «Eurodac» dient dem besseren Vollzug der Zuständigkeitsregelungen der Dublin-III-Verordnung³². Die revidierte Eurodac-Verordnung³³ trat am 20. Juli 2015 in Kraft. Die Verordnung wurde europaweit termingerecht umgesetzt. Im Berichtszeitraum waren keine nennenswerten Störungen des Systems zu verzeichnen. Auf nationaler Ebene werden Systemoptimierungen im laufenden Projekt «Weiterentwicklung Eurodac» umgesetzt.

3.1.2 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. Da diese Vorschriften keine Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands darstellen, müssen die assoziierten Staaten (NO, IS, FL, CH) ein entsprechendes Zusatzabkommen mit der EU abschliessen, um diesen Zugriff ebenfalls zu erhalten.

Eine Vorbedingung für den Zugriff der nationalen Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac ist, dass vorgängig eine Abfrage der nationalen Fingerabdruckdatenbanken gemäss dem Beschluss 2008/615/JI³⁴ («Prümer Beschluss») ohne Treffer durchgeführt worden ist. Da die Schweiz derzeit in die Prümer Zusammenarbeit³⁵ 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 dieser Zusammenarbeit abgeschlossen hat. Umgekehrt gilt aber auch für die Behörden der anderen Dublin-Staaten bzw. für Europol, dass die von der Schweiz in die Eurodac-Datenbank gestellten Datensätze für Abgleiche zu Strafverfolgungszwecken gesperrt sind, solange die entsprechenden Abkommen zwischen der Schweiz und der EU nicht in Kraft sind.

Die Verhandlungen zum Zusatzabkommen betreffend den Zugang der Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac stehen kurz vor dem Abschluss. Die Paraphierung des Zusatzabkommens, das als Protokoll zum DAA³⁶ («Eurodac-Protokoll») konzipiert

³² Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a).

³³ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b).

³⁴ 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.

³⁵ Herzstück der «Prümer Zusammenarbeit» ist der vereinfachte Austausch von polizeilichen Informationen (insbesondere von DNA-Profilen und Fingerabdruckdaten) zwischen den zuständigen Behörden zum Zwecke der Bekämpfung der internationalen Kriminalität und des Terrorismus. Der Austausch dieser Daten zur Identifizierung von Straftätern erfolgt gestützt auf einen automatisierten Abgleich in den nationalen Datenbanken (Hit/No-Hit-Verfahren). Es geht darum, rasch zu erfahren, ob das Datenmuster in der Datenbank eines der anderen Staaten vorhanden ist oder nicht. Im Trefferfall erfolgt der Austausch der Personen Daten dann auf dem üblichen Amts- oder Rechtshilfeweg.

³⁶ SR 0.142.392.68

ist, steht entsprechend noch aus. Eine erste Verhandlungsrunde zur Beteiligung der Schweiz an der Prümer Zusammenarbeit hat am 11. Mai 2017 stattgefunden. Ziel des Bundesrates ist es, beide Abkommen bis Ende 2017 unterzeichnen zu können.

3.2 Advance Passenger Information (API)

Das SEM kann gestützt auf Artikel 104 Ausländergesetz (AuG)³⁷ Fluggesellschaften verpflichten, für ausgewählte Flüge aus Drittstaaten sog. Advance Passenger Information (API)³⁸ zuhanden der Grenzkontrollorgane zu übermitteln³⁹. Das SEM hat die Meldepflicht per 3. Oktober 2011 für drei ausgewählte Flugstrecken (*Dar es Salaam/Dubai, Nairobi und Pristina*) angeordnet und seither schrittweise auf weitere Flugstrecken ausgedehnt (*Istanbul, Moskau, Casablanca, Marrakesch, Abu Dhabi, Doha, São Paulo, Peking, Shanghai, Delhi, Mumbai, Muscat, Hongkong und Singapur*). Wöchentlich werden so rund 370 Flüge mit jeweils 150-200 Passagieren erfasst. Die zuständigen Grenzkontrollbehörden haben über das API-System Zugang zu den API-Daten und können so die Flugzeit nutzen, um bereits vor der Landung erste Abklärungen zu den beförderten Passagieren zu tätigen, wie z.B. Abfragen in den für die Grenzkontrolle relevanten Datenbanken. Damit wird ein Beitrag zur Verbesserung der Grenzkontrolle und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung geleistet.

Inskünftig sollen die Vorteile von API auch für die Aufgabenerfüllung des Bundesamts für Polizei (fedpol) nutzbar gemacht werden. Eine entsprechende Revision des Ausländergesetzes («Informationssysteme und Verfahrensnormen») war vom Juni bis Oktober 2016 in der Vernehmlassung. Die Verabschiedung der Botschaft durch den Bundesrat ist im September 2017 geplant. Danach sollen fedpol und der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) bei Bedarf eine Erweiterung der Flugstrecken beantragen können, für welche die Meldepflicht der Luftfahrtunternehmen gilt. Zudem sollen die von den Luftfahrtunternehmen übermittelten Passagierdaten den genannten Behörden – wenn auch in unterschiedlicher Form – zugänglich gemacht werden. Während für den NDB die elektronische Weiterleitung⁴⁰ der von den Flugunternehmen bereitgestellten API-Daten vorgesehen ist, soll fedpol mittels Abrufverfahren direkt auf das API-System zugreifen können und damit wie die Grenzkontrollbehörden auch Zugang zu den durch das API-System automatisiert vorgenommenen Abgleiche mit den einschlägigen Datenbanken (insbesondere ZEMIS, Ripol, SIS II) erhalten.

³⁷ SR 142.20

³⁸ Personalien sowie Angaben zum Reisedokument und zum Flug.

³⁹ Umsetzung der Richtlinie 2004/82/EG (vgl. Anhang B SAA).

⁴⁰ Diese ist für den NDB indessen nicht neu. Dieser hatte bereits bisher gestützt auf die allgemeinen Informationsaufträge von Behörden und Amtsstellen nach Artikel 11 iVm. Artikel 13 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120) API-Daten erhalten, so dass mit der vorliegenden Revision im Interesse der Rechtssicherheit eine explizite Gesetzesgrundlage geschaffen werden soll.

3.3

Integrierte Grenzverwaltungsstrategie der Schweiz

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.

Nachdem eine im Februar 2011 eingesetzte interdepartementale Strategiegruppe mit Kantonsbeteiligung in Anlehnung an die vier Filter des Schengener Grenzsicherheitsmodells⁴¹ eine umfassende IBM-Strategie für die Schweiz erarbeitet hatte, beauftragte der Bundesrat im Juni 2012 die Verwaltung, in Zusammenarbeit mit den Kantonen, einen Aktionsplan zur Umsetzung der Strategie mittels konkreter Massnahmen zu erarbeiten. Der 68 Massnahmen umfassende 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. Für eine erfolgreiche Umsetzung des Aktionsplans ist das Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen entscheidend. 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. Gemäss Jahresbericht 2015 wurde an 85% (2014: 55%) der gesamthaft 68 Massnahmen gearbeitet. Alle 19 Massnahmen, die im Jahr 2015 gestartet werden mussten, wurden initiiert. Aktuell läuft bei deren sechs die Umsetzung planmässig, vier sind bereits umgesetzt. Im Bereich der Grenzverwaltung lässt sich somit eine positive Entwicklung feststellen. Der Bundesrat und die KKJPD haben von diesem Bericht Ende Juni bzw. Anfang Juli 2016 Kenntnis genommen. Der Jahresbericht für das Jahr 2016 wird derzeit erarbeitet.

3.4

Vereinbarungen zwischen GWK und Kantonen

Auf Grund seiner Präsenz an den Grenzen und im Grenzraum pflegt das Grenzwachtkorps (GWK) eine lange Tradition der Zusammenarbeit mit den Kantonen. Die Zusammenarbeit mit den Grenzkantonen erfolgt auf der Grundlage einer mit der KKJPD ausgearbeiteten Mustervereinbarung, welche die Zusammenarbeit des GWK mit den Kantonen bei den mobilen polizeilichen Kontrollen im rückwärtigen Raum im Rahmen der nationalen Ersatzmassnahmen⁴² zum Gegenstand hat. Mit der am 1. August 2016 in Kraft getretenen Revision des Zollgesetzes (ZG)⁴³ besteht nun eine explizite gesetzliche Grundlage (Art. 97 ZG), die den Abschluss solcher Vereinbarungen auch mit Binnenkantonen ermöglicht.⁴⁴ Bis dato bestehen 21 derartige Kan-

⁴¹ Die Strategie sieht Massnahmen in vier Bereichen vor, und zwar: a) in Herkunfts- und Transitländern zur Vereitelung irregulärer Migration, b) zur Zusammenarbeit mit Schengen-Staaten, c) im Zusammenhang mit der Kontrolle der Aussengrenzen und schliesslich d) zur Bekämpfung irregulärer Migration im Schengen-Binnenraum (Schweiz).

⁴² Vgl. hierzu Botschaft «Bilaterale II», BBl **2004** 6140.

⁴³ SR **631.0**

⁴⁴ AS **2016** 2429

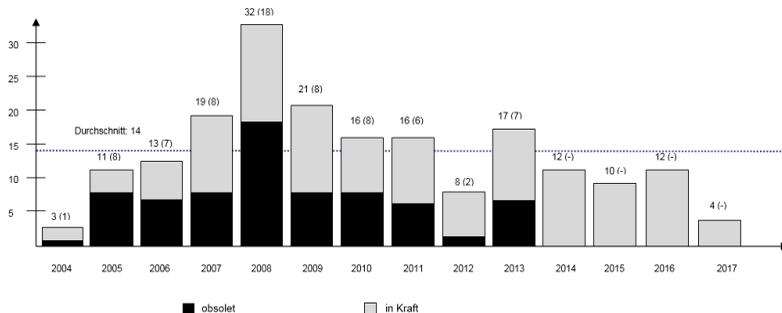
tonsvereinbarungen⁴⁵. Mit den Kantonen GL, NW, OW und ZG besteht aktuell kein Bedürfnis für Verhandlungen. Mit dem Kanton FR strebt das GWK eine Vereinbarung an.

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 2017) insgesamt 195 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert, wobei die Notifikation seitens der EU in zwei Fällen auf einem Versehen basierte. Damit liegen insgesamt 193 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands vor. Eine dieser Weiterentwicklungen⁴⁶ stellt dabei gleichzeitig eine Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands dar. Dazu kommen drei weitere Weiterentwicklungen, die im Bereich «Dublin/Eurodac» zu verzeichnen sind⁴⁷. Über ein Drittel aller notifizierten Weiterentwicklungen (73 Rechtsakte oder 37.8%) 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: 1.5.2017)



⁴⁵ AG, AR, AI, BL, BS, BE, GE, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SZ, TI, TG, UR, VD, VS, ZH, SO.

⁴⁶ Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (WE Nr. 126).

⁴⁷ 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.

Gruppirt man die Gesamtheit der notifizierten Weiterentwicklungen nach deren inhaltlichen Tragweite und damit nach der innerstaatlichen Zuständigkeit zu deren Übernahme⁴⁸, so kann Folgendes festgestellt werden:

- Von den insgesamt 196 Weiterentwicklungen des Schengen- und Dublin-Eurodac-Besitzstands hatte rund ein Fünftel (37 Rechtsakte oder 19.0%) *keinen verpflichtenden Charakter* und konnte so vom sachzuständigen Departement lediglich zur Kenntnis genommen werden (Modell 1).
- Knapp zwei Drittel der Weiterentwicklungen (128 Rechtsakte oder 65.1%) 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 Artikel 7a Absatz 2 und 3 RVOG⁴⁹ eingestuft und vom Bundesrat entweder auf dieser Grundlage oder gestützt auf Artikel 100 Absatz 2 Buchstabe a AuG selbständig abgeschlossen werden konnten (Modell 2). Die Übernahme dieser 128 Weiterentwicklungen machte regelmässig keine Rechtsanpassungen erforderlich; einzig in 21 Fällen (15.9%), die überwiegend den Visumsbereich betrafen, musste zur Umsetzung Verordnungsrecht revidiert werden⁵⁰.
- Bei ungefähr jeder sechsten Weiterentwicklung (insgesamt 31 Fälle oder 15.9%) 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 drei Weiterentwicklungen⁵¹. Eine Übersicht über den Verfahrensverlauf sowie den Umfang der zur Umsetzung dieser Weiterentwicklungen erforderlichen Rechtsanpassungen (Gesetz und Verordnung) findet sich auf der Internetseite des BJ⁵².

⁴⁸ 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. Dieser kann je nach Fall entweder vom Bundesrat selbständig abgeschlossen werden (Modell 2) oder bedarf der Genehmigung des Parlaments (Modell 3), wobei er im letzteren Fall allenfalls dem fakultativen Referendum untersteht. Vgl. zum Ganzen auch Ziffer 2 des Berichts 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.

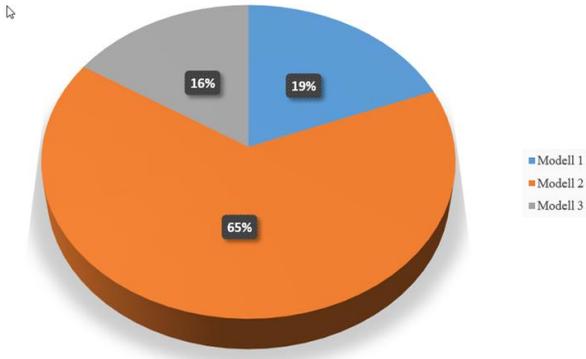
⁴⁹ SR 172.010

⁵⁰ 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.

⁵¹ Alle betreffen den Bereich «Schengen»: Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 514/2014 (WE Nr. 157b), der Richtlinie (EU) 2016/680 (WE Nr. 181) und der Verordnung (EU) 2016/1624 (WE Nr. 183).

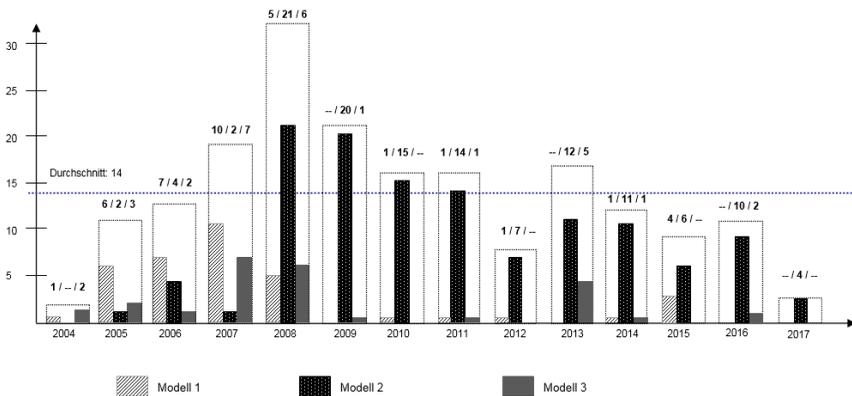
⁵² Vgl. Teil II der Übersicht über die Verfahren zur Umsetzung von Weiterentwicklungen, abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

Weiterentwicklungen nach Modellen (in %)



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: 1.5.2017)



4.2 Inhalt der im Berichtszeitraum notifizierte Weiterentwicklungen

4.2.1 Im Bereich Schengen

Im Berichtszeitraum wurden der Schweiz insgesamt 12 Rechtsakte als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert (WE Nr. 179-190)⁵³. 10 dieser 12 Weiterentwicklungen weisen einen *untergeordneten, technischen Inhalt* auf. Sie wurden entsprechend mittels eines Notenaustausches übernommen, den der Bundesrat jeweils gestützt auf Artikel 7a Absatz 2 und 3 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 drei dieser Weiterentwicklungen bedurften zudem einer verordnungsmässigen Umsetzung⁵⁴. Zur Übernahme und Umsetzung der restlichen zwei notifizierten Weiterentwicklungen⁵⁵ bedarf es *der parlamentarischen Genehmigung* (Modell 3), wobei die entsprechenden Verfahren noch nicht abgeschlossen sind.⁵⁶ Weiterentwicklungen, die von der Schweiz lediglich zur Kenntnis zu nehmen sind (Modell 1), sind in der Berichtsperiode keine notifiziert worden.

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

- Mit den Durchführungsbeschlüssen K(2016) 3347 endg., K(2016) 5947 endg. und K(2016) 5927 endg. (WE Nr. 179, 184 und 185) 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 Flughafenvisums (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, präzisiert der Durchführungsbeschluss Art und Umfang der Belege, die in Iran, Irak und der Russischen Föderation (WE Nr. 179), in Argentinien, Brasilien, Hongkong, Macau und Tansania (WE Nr. 184) sowie in Algerien (WE Nr. 185) vorzulegen sind. Dabei bleibt es den Konsulaten unbenommen, im Verlauf der Prüfung eines bestimmten Visumantrags zusätzliche Unterlagen zu verlangen oder auf Unterlagen zu verzichten.
- Mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2016/1209 (WE Nr. 180) wird das *SIRENE-Handbuch zum SIS II* angepasst, um veränderten operativen Ansprüchen insbesondere im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung besser gerecht zu werden. Im Grundsatz gilt zwar weiterhin, dass sich im

⁵³ 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.

⁵⁴ Durchführungsbeschluss (EU) 216/1209 (WE Nr. 180), Verordnung (EU) 2017/372 (WE Nr. 187) und Verordnung (EU) 2017/458 (WE Nr. 189), wobei letztere lediglich eine Aufdatierung der Fussnotenverweise erforderlich machte.

⁵⁵ Richtlinie (EU) 2016/680 (WE Nr. 181) und Verordnung (EU) 2016/1624 (WE Nr. 183); vgl. hierzu sogleich unten im Text.

⁵⁶ Zum jeweiligen Verfahrensstand der Weiterentwicklungen mit Umsetzungsbedarf siehe die entsprechende Übersicht auf der Internetseite des BJ: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

System keine widersprechenden Ausschreibungen befinden sollen, damit stets klar ist, welche Massnahmen von den abfragenden Behörden zu treffen sind. Allerdings hat sich in der Praxis gezeigt, dass es aus operativer Sicht nützlich sein kann, Ausschreibungen zur verdeckten oder gezielten Kontrolle gleichzeitig mit anderen Ausschreibungen (etwa zur Einreiseverweigerung) im System verfügbar zu haben. Denn für die zuständigen Sicherheitsbehörden kann es im Hinblick auf die Erstellung von Bewegungsmustern von Interesse sein zu wissen, wann und wo einer als gefährlich eingestuft Person die Einreise in den Schengen-Raum verweigert wurde. Entsprechend wird neu vorgesehen, dass Ausschreibungen zur verdeckten oder zur gezielten Kontrolle unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sind, auch wenn Ausschreibungen aus anderen Gründen bereits vorliegen. Wird bei einer Neuausschreibung festgestellt, dass unterschiedliche Ausschreibungen bestehen, so konsultieren sich die beteiligten Staaten, um das weitere Vorgehen abzusprechen.

- Mit der Richtlinie (EG) 2016/680 (WE Nr. 181) wird der Rahmenbeschluss 2008/977/JAI (WE Nr. 77), der bisher die *Bearbeitung von Personen Daten im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen* regelt, ersetzt. Die Richtlinie, welche auf die Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschliesslich des Schutzes und die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, Anwendung findet, erfasst neu nicht nur grenzüberschreitende, sondern auch die rein nationalen Datenverarbeitungen. In materieller Hinsicht werden mit der Richtlinie neue Massstäbe vorgegeben, insbesondere was die Rechte der von der Datenverarbeitung betroffenen Personen (Recht auf Information der betroffenen Personen, auf Berichtigung oder Löschung personenbezogener Daten) und die Möglichkeiten der Aufsichtsbehörden betrifft. Neben den Pflichten der Datenverarbeiter wird auch der Umfang der Zusammenarbeit mit den Aufsichtsbehörden genauer definiert. Schliesslich wurden auch die Rahmenbedingungen präzisiert, die bei der Übermittlung personenbezogener Daten an Drittländer oder internationalen Organisationen zu beachten sind. Die Richtlinie bedarf der Umsetzung, welche im Rahmen der laufenden Revision des Datenschutzgesetzes (DSG)⁵⁷ erfolgt. Die Übernahme und Umsetzung durch die Schweiz muss spätestens bis zum 1. August 2018 erfolgen.
- Seit der Inbetriebnahme des SIS II können im System auch Fotos und Fingerabdrücke gespeichert werden. Sind solche biometrische Daten vorhanden, so sind die Schengen-Staaten verpflichtet, diese zu einer Personenausschreibung hinzuzufügen. Mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2016/1345 (WE Nr. 182) werden im Sinne eines Mindeststandards *detaillierte Vorgaben an die Qualität der Fingerabdrücke* festgelegt, die im Hinblick auf deren Speicherung im System eingehalten werden müssen. Diese Vorgaben werden auch für die geplante Weiterentwicklung des SIS (Zukunftsprojekt SIS-AFIS⁵⁸) von Bedeutung sein⁵⁹, welche es ermöglichen

⁵⁷ SR 235.1

⁵⁸ SIS-AFIS = SIS-Automatisiertes Fingerabdruck-Identifizierungssystem.

wird, Fahndungstreffer nicht nur durch die Eingabe von alphanumerischen Angaben, sondern durch einen direkten Abgleich mit den an Ausschreibungen geknüpften Fingerabdrücken zu erzielen.

- Mit der Verordnung (EU) 2016/1624 (WE Nr. 183) wird die bisherige Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen durch die *europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache* (im Folgenden: die Agentur) ersetzt⁶⁰ und deren Mandat erweitert. So übernimmt die Agentur neue Aufgaben im Rückkehrbereich⁶¹ und wird neu auch einen Beitrag zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und des Terrorismus leisten⁶². Hauptaufgabe der Agentur aber bleibt die Unterstützung der Schengen-Staaten, welche primär für die Sicherung ihrer jeweiligen Aussengrenzen verantwortlich bleiben. Wie bisher wird die Agentur auf entsprechende Anfrage eines Schengen-Staates an den entsprechenden Aussengrenzabschnitt tätig sein, wobei ihr hierfür neu ein rasch mobilisierbarer Einsatzpool von mindestens 1500 Grenzschutzexperten (Soforteinsatzpool) sowie einer mit technischer Ausrüstung für Grenzsicherungszwecke zur Verfügung steht. Für den Fall, dass an den Aussengrenzen dringlicher Handlungsbedarf besteht⁶³, sieht die Verordnung neu einen Mechanismus vor, der dem Rat zunächst die Befugnis einräumt, Sofortmassnahmen zu beschliessen. Fruchten diese mangels Kooperationsbereitschaft des betroffenen Staates nicht, so kann der Rat im Extremfall auf das Verfahren nach Artikel 29 des Schengener Grenzkodex (WE Nr. 178) zurückgreifen und einem oder mehreren Staaten empfehlen, die Binnengrenzkontrollen für einen bestimmten Zeitraum wieder einzuführen. Zur Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2016/1624 bedarf es der Zustimmung der Bundesversammlung. Die Verabschiedung der entsprechenden Botschaft zuhanden der Eidgenössischen Räte ist am 17. Mai dieses Jahres erfolgt.⁶⁴
- Mit der Verordnung (EU) 2016/1953 (WE Nr. 186) wird ein einheitliches *europäisches Rückreisedokument für die Rückkehr* von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen eingeführt, um die Rückkehr bzw. die Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal im Hoheitsgebiet der Schengen-Staaten aufhalten, zu erleichtern. Das Reisedokument wird nach einem einheitlichen Modell (Muster im Anhang) ausgefertigt, wobei die Sicherheitsmerkmale des Reisedokuments den Spezifikationen entsprechen, die gemäss

⁵⁹ Wobei weitergehende Spezifikationen festgelegt werden, sobald die Architektur und das Anforderungsprofil dieses neuen Systems bekannt sind. Entsprechende Vorschläge der Kommission sind voraussichtlich noch in diesem Jahr zu erwarten.

⁶⁰ Entsprechend werden die bisherigen Rechtsgrundlagen, die Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 (WE Nr. 1) sowie ihre bisherigen Weiterentwicklungen (WE Nr. 37 und 128) aufgehoben.

⁶¹ Unterstützung der Schengen-Staaten durch Finanzierung von Sammelflügen oder durch die Organisation eigener Rückführungsaktionen.

⁶² Indem diese Gesichtspunkte in die Risikoanalysen einfließen, welche die Agentur erstellt und die sowohl für ihre eigene Einsatzplanung als auch für die Planung und Durchführung der Schengen-Evaluierungen wichtig sind. Zudem arbeitet die Agentur mit anderen EU-Agenturen und internationalen Organisationen bei der Terrorismusprävention zusammen.

⁶³ Etwa infolge des Umstands, dass ein bestimmter Schengen-Staat die aufgrund einer verbindlichen Schwachstellenanalyse empfohlenen Massnahmen der Agentur nicht umsetzt oder wenn eine besondere Krisensituation an den Aussengrenzen besteht, die den gesamten Schengen-Raum gefährdet.

⁶⁴ Zur Frage der Erforderlichkeit einer Zusatzvereinbarung vgl. Ziffer 2.1.3.

Verordnung (EG) Nr. 333/2002⁶⁵ im Visabereich gelten. Die Verordnung regelt indessen weder die Voraussetzungen noch die Verfahren für die Ausstellung oder den Entzug von Ersatzreisedokumenten, weshalb die Regelung dieser Aspekte weiterhin dem nationalen Recht obliegt.

- Mit der Verordnung (EU) 2017/372 (WE Nr. 187) wurde die «Visaverordnung»⁶⁶ angepasst, um *georgische Staatsangehörige* per 28. März 2017 von der *Visumpflicht zu befreien*. Von der Visumbefreiung erfasst sind allerdings nur Personen, die Inhaber eines biometrischen Reisepasses sind. Alle anderen Personen blieben weiterhin der Visumpflicht unterstellt. Zudem gilt die Befreiung nur für einen kurzfristigen Aufenthalt (max. 90 Tage je Bezugszeitraum von 180 Tagen). Die Einreise zwecks längerfristigem Aufenthalt im Schengen-Raum oder zwecks Aufnahme einer Erwerbstätigkeit wird damit von der Visumbefreiung nicht erfasst. Für beide Fälle kommen die einschlägigen Vorschriften des nationalen Rechts⁶⁷ zur Anwendung. Selbstverständlich müssen beim Grenzübertritt an den Aussengrenzen die übrigen Einreisevoraussetzungen gemäss Artikel 6 Schengener Grenzkodex (WE Nr. 178) weiterhin erfüllt werden. Verfügt die Person also nicht über ein gültiges Reisedokument oder fehlen ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhaltes, ist sie im SIS ausgeschrieben oder stellt sie eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit, die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Gesundheit dar, so wird ihr die Einreise verweigert.
- Mit der Verordnung (EU) 2017/371 (WE Nr. 188) wurde der in der «Visaverordnung»⁶⁸ vorgesehene *Mechanismus zur Aussetzung der Befreiung der Visumpflicht* für Drittstaatsangehörige in verschiedener Hinsicht effizienter gestaltet. Namentlich kann der Aussetzungsmechanismus neu einfacher in Gang gesetzt werden, indem die auslösenden Tatbestände erweitert und die entsprechenden Bezugszeiträume⁶⁹ verkürzt werden. So kann der Mechanismus ausgelöst werden, wenn die Vorbedingungen für die Visabefreiung nicht mehr erfüllt sind oder wenn es in einem oder mehreren Schengen-Staaten zu einer erheblichen Zunahme entweder der irregulären Migration, von unbegründeten Asylanträgen oder abgelehnter Rückübernahmeersuchen kommt oder wenn sich die Risiken für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit im Gefolge der Visumbefreiung des Drittstaates erheblich vergrössern. Zudem wird die Entscheidungsfindung durch eine Verkürzung der Fristen beschleunigt. Führt die Suspendierung der Visumbefreiung innert Frist schliesslich nicht zum gewünschten Effekt, kann die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Änderung der «Visaverordnung» vorlegen, mit dem Ziel, die Visumpflicht gegenüber dem betroffenen Drittstaat wieder definitiv einzuführen.
- Mit der Verordnung (EU) 2017/458 (WE Nr. 189) wurde der Schengener Grenzkodex (WE Nr. 178) revidiert. Ziel der Neuregelung ist im Wesentlichen eine *Erweiterung des Kontrollumfangs beim Grenzübertritt an den*

⁶⁵ Verordnung (EG) Nr. 333/2002 (vgl. Anhang B SAA).

⁶⁶ Verordnung (EG) Nr. 539/2001 (vgl. Anhang B SAA).

⁶⁷ In der Schweiz die Einreisevoraussetzungen und Bewilligungsverfahren nach AuG (SR 142.20).

⁶⁸ Siehe Fn. 66.

⁶⁹ Neu genügt es, wenn die entsprechenden Probleme während 2 Monaten (anstatt wie früher während 6 Monaten) feststellbar sind.

Aussengrenzen. Wurden bisher bei der Einreise in den Schengen-Raum nur Drittstaatsangehörige einer umfassenden Grenzübertrittskontrolle unterzogen, so wird der Kontrollumfang neu auch bei freizügigkeitsberechtigten Personen erhöht: Neu sind systematische Abfragen in den einschlägigen europäischen Datenbanken (insbesondere im SIS und in der Interpol-Datenbank für gestohlene und verlorene Reisedokumente SLTD) zwingend vorgeschrieben.⁷⁰ Auch bei der Ausreise gehört die Abfrage der einschlägigen Datenbanken neu zum obligatorischen Kontrollumfang. Führen die systematischen Kontrollen infolge des Verkehrsaufkommens zu unzumutbar langen Wartezeiten, können die Schengen-Staaten gestützt auf eine Risikoanalyse den Kontrollumfang an den betroffenen Grenzübergangsstellen unter bestimmten Bedingungen vorübergehend zurückfahren und die Datenbankabfragen gezielt (d.h. risikobasiert) vornehmen.⁷¹ Die Neuregelung ist eine Antwort auf die erhöhte terroristische Gefährdungslage in Europa und zum Schutz gegen weitere mögliche Gefährdungen der inneren Sicherheit und der öffentlichen Ordnung (Stichwort: «*foreign terrorist fighters*»).

- Mit Beschluss (EU) 2017/733 (WE Nr. 190) hat der Rat schliesslich die einschlägigen Bestimmungen des *Schengen-Besitzstands in den Bereichen «Datenschutz» und «SIS II» für Kroatien* per 27. Juni 2017 in Kraft gesetzt, um die Evaluierung der SIS-Zusammenarbeit unter realen Bedingungen mit Echtdaten durchführen zu können. Die Inkraftsetzung betrifft einstweilen insbesondere den polizeiseitigen Teil des SIS II. Entsprechend kommen alle Fahndungsformen, welche durch den Beschluss 2007/533/JI (WE Nr. 42) abgedeckt sind, zur Anwendung⁷². Demgegenüber bekommt Kroatien zwar einen Zugriff auf die SIS-Daten, soweit es um Ausschreibungen von Drittstaatsangehörigen zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung geht, doch dürfen die kroatischen Behörden keine solchen Ausschreibungen im SIS II verbreiten. Die einschlägige Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 (WE Nr. 28) wird für Kroatien somit nur partiell anwendbar. Folgerichtig ist Kroatien vor Inkraftsetzung des gesamten Schengen-Besitzstands auch nicht verpflichtet, Drittstaatsangehörigen die Einreise in sein Hoheitsgebiet zu verweigern, selbst wenn sie im SIS ausgeschrieben sind.⁷³

⁷⁰ Die einschlägigen nationalen Datenbanken dürfen ebenfalls systematisch konsultiert werden, müssen aber nicht.

⁷¹ Personen, die aufgrund der Risikobewertung aus dem Kontrollfokus herausfallen, müssen einer Mindestkontrolle unterzogen werden. Diese besteht zumindest in der Überprüfung der Identität dieser Personen, anhand eines für den Grenzübertritt gültigen echten Reisedokumentes.

⁷² Es handelt sich dabei um die 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 Registrierung oder der gezielten Kontrolle und Sachausschreibungen zur Sicherstellung oder Beweissicherung in Strafverfahren.

⁷³ Was auch nicht schädlich ist, da die Binnengrenzen zu Kroatien bis zur Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands weiterhin kontrolliert werden.

4.2.2 Im Bereich «Dublin/Eurodac»

Im Bereich Dublin/Eurodac wurden der Schweiz im Berichtszeitraum keine neuen Rechtsakte als Weiterentwicklungen notifiziert⁷⁴.

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 hingewiesen⁷⁵.

4.3.1 Elektronisches Ein- und Ausreisensystem (EES)

Um die Effizienz im Bereich «Aussengrenzschutz» zu steigern, hatte die Europäische Kommission im Jahre 2011 vorgeschlagen, ein Projekt mit Namen «Smart Borders»⁷⁶ zu realisieren, welches ein elektronisches Ein- und Ausreisensystem (*Entry-Exit-System, EES*) und ein Programm für registrierte Reisende (*Registered Traveller Programme, RTP*) beinhalten sollte. Während das EES die Erkennung und Identifizierung von sog. «Overstayern»⁷⁷ erleichtern soll, indem sämtliche Drittstaatsangehörige bei der Ein- und Ausreise in den Schengen-Raum automatisch registriert werden und damit das Abstempeln von Reisepässen wegfällt, zielt das RTP auf einen effizienteren Ablauf des Grenzübertretts⁷⁸.

Nach einer ersten Beratung der Verordnungsvorschläge⁷⁹ in der Ratsarbeitsgruppe FRONT, wurde eu-LISA (siehe Ziff. 2.1.1) beauftragt, die Realisierbarkeit verschiedener technischer Aspekte zu klären und alternative Umsetzungsszenarien im Rahmen eines Pilotprojekts in der Praxis zu testen. Auf der Grundlage des Schlussberichts von eu.LISA, der die Machbarkeit der elektronischen Grenzabfertigung und den Mehrwert für die Grenzübertrettskontrolle bestätigte, hat die Europäische Kom-

⁷⁴ 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.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Intelligente Grenzen: Optionen und weiteres Vorgehen, KOM(2011) 680 endg.

⁷⁷ Damit werden Personen bezeichnet, die nach Ablauf der regulären Aufenthaltsdauer den Schengen-Raum nicht verlassen haben.

⁷⁸ Vielreisende Drittstaatsangehörigen mit einem niedrigen Risikoprofil (z.B. Geschäftsleute, Künstler, Sportler) sollen sich vor der Einreise einer vorgängigen Prüfung unterziehen können, um später beim Überschreiten der Schengen-Aussengrenzen von Erleichterungen (z.B. durch die Nutzung von automatischen Kontrollgates) zu profitieren.

⁷⁹ KOM(2013) 95 endg., KOM(2013) 96 endg., KOM(2013) 97 endg.

mission am 6. April 2016 *neue, überarbeitete Vorschläge*⁸⁰ präsentiert. Im Vergleich zum ursprünglichen Projekt enthält der neue Verordnungsvorschlag *nur noch ein EES*, dessen Systemarchitektur neu dem VIS nachempfunden ist. Dabei sollen im EES nur so viele Personendaten erfasst werden, wie zu einer eindeutigen Identifikation der Personen erforderlich sind. Vorgesehen ist die Integration biometrischer Identifikatoren (Abdrücke von 4 Fingern und das Gesichtsbild). Die Daten sollen für maximal 5 Jahre im EES gespeichert werden und die Strafverfolgungsbehörden sowie Europol unter bestimmten Bedingungen ein Zugriffsrecht erhalten. Als Ersatz für das frühere RTP ist in der EES-Verordnung die Möglichkeit zur Schaffung eines nationalen Erleichterungsprogramms (*National Facilitation Programme*, NFP) vorgesehen. In der Schweiz sind in diesem Zusammenhang noch keine Entscheide getroffen worden. Derzeit wird aber eine entsprechende Machbarkeitsstudie durchgeführt.

Die Beratungen befinden sich derzeit in der Phase des Trilogs, nachdem sich das Europäische Parlament am 27. Februar und der Rat am COREPER vom 2. März 2017 auf ihre jeweilige Verhandlungsposition einigen konnten. Gemäss aktuellem Zeitplan ist die Verabschiedung der Rechtsgrundlagen für Sommer 2017 vorgesehen.

Das EES soll im Jahr 2020 Schengen-weit in Betrieb genommen werden. Aufgrund der Erfahrungen mit den bereits bestehenden IT-Grossprojekten (VIS, SIS II) wird mit der Entwicklung der zentralen wie auch nationalen Systemkomponenten allerdings erst begonnen, wenn alle technischen Details und Spezifikationen feststehen. Zuständig hierfür wird eu-LISA sein. Die finanziellen Auswirkungen für die Schweiz sind daher noch nicht abschätzbar, da sie u.a. auch davon abhängen, wie das System technisch genau ausgestaltet werden wird. Aufgrund des Verzichts auf das RTP werden die Kosten (nach Schätzung der Kommission 480 Mio. Euro) gegenüber dem ursprünglich budgetierten Kostenrahmen von 791 Mio. Euro jedenfalls deutlich geringer ausfallen. Welchen Betrag die Schengen-Staaten daraus für die Entwicklung der nationalen Systeme erhalten sollen, ist zurzeit nicht bekannt.

4.3.2 Revision des Visakodex

Der Visakodex⁸¹ 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 im Schengen-Raum zu bewegen. Am 1. April 2014 hat die Europäische Kommission wesentliche Änderungen betreffend die gegenwärtig geltenden Regelungen in diesem Bereich vorgestellt⁸². Die Änderungsvorschläge sollen das Reisen für legal Reisende vereinfachen, ohne Abstriche bei der Sicherheit zu machen, um auf diese Weise auch positive wirtschaftliche Impulse im Tourismusbereich zu erzielen. So sind diverse Erleichterungen für bestimmte Reisende vorgesehen (z.B. die Befreiung von der Pflicht, persönlich vorzusprechen oder bestimmte Belege beizubringen zugunsten von

⁸⁰ Diese betreffen eine Verordnung zur Errichtung des EES (KOM [2016] 194 endg.) sowie eine Verordnung zur Vornahme der erforderlichen Anpassungen im Schengener Grenzkodex (KOM[2016] 196 endg.).

⁸¹ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88).

⁸² KOM(2014) 164 endg.

Personen, die im VIS bereits verzeichnet sind), doch gelten diese Erleichterungen nur für Angehörige von Drittstaaten, die mit der EU im Bereich «Rückführung» zusammenarbeiten (Junktim zwischen der Gewährung der Visaeerleichterung und der Bereitschaft zur Rückübernahme).

Die Diskussionen zu den Änderungsvorschlägen haben am 19. Juni 2014 in der Ratsarbeitsgruppe VISA begonnen. Eine erste Lesung wurde im Januar 2015 abgeschlossen. Im Zuge der zweiten Durchberatung wurden allerdings erhebliche Differenzen sichtbar, so dass die Diskussionen am COREPER vom 17. November 2016 sistiert wurden. Insbesondere konnte keine Einigung zum Änderungsvorschlag des Europäischen Parlamentes erzielt werden, im Visakodex eine Bestimmung einzufügen, die es erlauben würde, zwecks Stellung eines Asylgesuches im Schengen-Raum ein humanitäres Visum zu beantragen. Die Europäische Kommission und die Mehrheit der Schengen-Staaten sehen den Visakodex nicht als adäquate Rechtsgrundlage an, um diese Frage zu regeln. Der Europäische Gerichtshof hat diese Sichtweise in seinem Urteil vom 7. März 2017 (in der Rs. C-638/16 PPU «*X und X*») bestätigt, indem er festgehalten hat, dass der Visakodex in seiner aktuellen Fassung nicht auf Visumanträge zum Zwecke der Einreichung eines Asylantrages anwendbar ist, da dies einen Aufenthalt von mehr als 90 Tage in einem Schengen-Staat zur Folge hätte.

Angesichts dieser Ausgangslage ist es derzeit nicht absehbar, bis wann die Beratungen abgeschlossen werden können. Entsprechend ist offen, wann der neue Visakodex in Kraft treten wird.

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 vorgestellt⁸³. Mit diesem Visum sollen Reisende aus Drittstaaten während eines Jahres 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 im Rahmen einer Tournee über einen längeren Zeitraum bereisen. Mit der Verordnung würde eine bestehende Rechtslücke zwischen dem Schengen-Besitzstand (Kurzzeitaufenthalte) und den Einwanderungsvorschriften der Schengen-Staaten (Langzeitaufenthalte) geschlossen.

Anfang März 2016 hat die Ratspräsidentschaft auf Verlangen einer Mehrheit der Schengen-Staaten beschlossen, die Beratungen zum Rundreisevisum zu unterbrechen und erst wieder aufzunehmen, wenn die Arbeiten zur Neuregelung des Visakodex abgeschlossen sind. Hinzu kommt, dass mit der Einführung des Rundreisevisums auch das Ziel verfolgt wurde, die Praxis in Bezug auf den Aufenthalt von Angehörigen von bestimmten Drittstaaten zu vereinheitlichen, mit welchen einzelne Schengen-Staaten bereits vor dem «Beitritt» zum Schengen-Raum Abkommen zur Visumbefreiung geschlossen hatten. Angesichts der Tatsache, dass dieser Aspekt nun im Rahmen des EES gelöst werden konnte, ist es wenig wahrscheinlich, dass die Beratungen zum Rundreisevisum bald wieder aufgenommen werden.

⁸³ KOM (2014) 163 endg.

4.3.4

Europäisches Reiseinformations- und Genehmigungssystem (ETIAS)

Am 16. November 2016 stellte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung des Europäischen Reiseinformations- und Genehmigungssystems (ETIAS)⁸⁴ zusammen mit einer entsprechenden Machbarkeitsstudie vor.⁸⁵ Ähnlich wie mit dem ESTA in den USA⁸⁶ sollen sich mit ETIAS visumbefreite Drittstaatsangehörige im Vorfeld der Einreise in den Schengen-Raum online registrieren. Damit sollen bestehende Informations- bzw. Sicherheitslücken⁸⁷ durch eine *vorgängige Risikoprüfung*⁸⁸ geschlossen und die *bestehenden Abläufe* beim Grenzübertritt (Überprüfung der Einreisevoraussetzungen) *beschleunigt* werden. Wurde der betroffenen Person vorgängig keine Reisegenehmigung erteilt, ist ihr die Einreise an der Grenzübergangsstelle zu verweigern.

Seit Dezember 2016 wird ETIAS in der Ratsarbeitsgruppe FRONT diskutiert. Eine Einigung im Rat soll bis Juni 2017 erzielt werden, um auf dieser Basis die Gespräche mit dem Europäischen Parlament (Trilog) aufzunehmen. Die Verabschiedung des endgültigen Textes der Verordnung ist für Ende 2017 vorgesehen.

Derzeit schätzt die Europäische Kommission die Kosten für die Entwicklung (von 2018 bis 2020) sowie für die erste Betriebsperiode (von 2021 bis 2027) des ETIAS auf insgesamt 761,6 Millionen Euro. Auf die Entwicklung des Systems entfallen dabei 210 Millionen Euro, wovon auf der Stufe der Schengen-Staaten 96,5 Millionen Euro veranschlagt werden. Für den Betrieb während der ersten Betriebsperiode rechnet die KOM mit Kosten von 199,3 Millionen Euro auf der Stufe der Mitgliedstaaten, also rund 28,5 Millionen Euro pro Jahr. Die gesamten Betriebskosten des ETIAS sollen mit den Einnahmen über die Antragsgebühr (5 Euro pro Antrag) gedeckt werden. Noch ist nicht geklärt, nach welchem Schema die Einnahmen den Schengen-Staaten zugutekommen werden. Schliesslich äussern mehrere Staaten nach wie vor Zweifel an der Kostenberechnung der Kommission.

4.3.5

Neufassungen der SIS-Rechtsgrundlagen

Am 23. Dezember 2016 stellte die Europäische Kommission drei Verordnungsvorschläge zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum SIS II⁸⁹ vor. Die drei Vorschläge behandeln die Nutzung des SIS für die Grenzverwaltung⁹⁰, für die Polizeikooperation und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen⁹¹ und für die Rückführung von

⁸⁴ ETIAS = EU Travel Information and Authorization System.

⁸⁵ KOM (2016) 731 endg.

⁸⁶ Drittstaatsangehörige, die unter das sog. «Visa Waiver Programme» der USA fallen, müssen sich vor der Einreise im ESTA (Electronic System for Travel Authorization) registrieren.

⁸⁷ Derzeit verfügen die Grenzkontrollbehörden in Bezug auf visumbefreite Drittstaatsangehörige, welche über Land- und Seegrenzen in den Schengen-Raum einreisen, über keine vorgängigen Informationen.

⁸⁸ Gegenstand der Prüfung ist das Risiko, das von der betreffenden Person für die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit und in Bezug auf die irreguläre Migration ausgeht.

⁸⁹ Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 (WE Nr. 28) und Beschluss 2007/533/JI (WE Nr. 42).

⁹⁰ KOM (2016) 882 endg.

⁹¹ KOM (2016) 883 endg.

illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen⁹², wobei die zwei ersten Vorschläge zusammen die rechtliche Basis für die Schaffung und Nutzung des SIS bilden und der dritte als eine Ergänzung zu den zwei ersten Rechtsakten konzipiert ist. Die wesentliche Neuerung besteht zum einen in der Schaffung *zusätzlicher Ausschreibungskategorien*. So sollen neu alle Wegweisungsverfügungen obligatorisch im SIS erfasst werden, was die Effizienz im Bereich der Rückkehr verstärkt. Denn durch die entsprechenden Ausschreibungen hätten die Schengen-Staaten jederzeit Kenntnis darüber, ob die kontrollierte Person in einem Staat eine Wegweisungsverfügung erhalten hat. Überdies soll es inskünftig auch möglich sein, Kinder präventiv im System auszuschreiben, wenn ein mutmasslich hohes Risiko für Kindsentziehung durch einen Elternteil besteht. Schliesslich ist namentlich als Beitrag zur Terrorismusbekämpfung eine neue Art der Überprüfung vorgesehen («*inquiry check*»). Diese neue Ausschreibungskategorie schliesst eine Lücke, indem sie es den Behörden erlauben wird, eine Person anzuhalten und zu befragen.⁹³ Der polizeiliche Nutzen des SIS soll zum anderen aber auch durch eine *Verbesserung der Funktionalitäten des Systems* erhöht werden, indem inskünftig auch Fotos, Fingerabdrücke und sonstige biometrische Daten im System nicht nur gespeichert und abgerufen, sondern auch *verglichen* werden können. Fingerabdrücke und biometrische Daten können zur Identitätsabklärung beigezogen werden, oder um Tatortspuren unbekannter Straftäter mit im SIS vorhandenen biometrischen Spuren abzugleichen. Sobald es technisch möglich sein wird, einen Personenabgleich mittels Foto vorzunehmen, ist auch eine Identifikation mittels Gesichtsbild an Grenzübergängen vorgesehen (automatische Grenzkontrollgates). Die Beratungen zu diesen drei Legislativvorschlägen finden seit Januar 2017 in der Arbeitsgruppe SCHENGEN MATTERS (Acquis) statt und sollen bis Ende Juni 2017 abgeschlossen sein.

4.3.6 Anpassung der EU-Waffenrichtlinie

Am 18. November 2015 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der EU-Waffenrichtlinie⁹⁴ präsentiert⁹⁵. Er soll angesichts der jüngsten Terroranschläge in Paris die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsagenda vom April 2015⁹⁶ beschleunigen, deren Teil die vorliegende Anpassung ist. Die Anpassungsvorschläge wurden in der Folge im Rat (Arbeitsgruppe GENVAL) kontrovers diskutiert, weshalb am 10. März 2016 und am 8. Juni 2016 Diskussionen auf Ministerebene stattfanden. Basierend auf dem im Trilog ausgehandelten Kompromisstext wurde die geänderte Waffenrichtlinie vom Europäischen Parlament und dem Rat am 17. Mai 2017 angenommen⁹⁷. Mit einer Notifikation an die Schweiz ist demnächst zu rechnen. Zur Übernahme und Umsetzung der geänderten Waffenrichtlinie bedarf es der Zustimmung der Bundesversammlung, weshalb die Schweiz die Zweijahresfrist gemäss SAA in Anspruch nehmen wird.

⁹² KOM (2016) 881 endg.

⁹³ Diese Ausschreibung geht damit weiter als die bestehende Ausschreibung zur verdeckten Registrierung, aber gleichzeitig weniger weit als eine Ausschreibung zur Verhaftung einer Person.

⁹⁴ Richtlinie 91/477/EWG (Anhang B SAA).

⁹⁵ KOM(2015) 750 endg.

⁹⁶ KOM(2015) 185 endg.

⁹⁷ Die Publikation im ABl. steht noch aus.

Die primäre Zielsetzung der Anpassungen liegt zum einen in der Verbesserung der Rückverfolgbarkeit und der Stärkung des Informationsaustausches zwischen den zuständigen Behörden der Schengen-Staaten. Zum anderen soll durch verschiedene Massnahmen zur Verminderung des Risikos beigetragen werden, dass Feuerwaffen in die falschen Hände geraten und zu kriminellen Zwecken missbraucht werden. Zu diesem Zweck werden die geltenden Vorgaben präzisiert und punktuell ergänzt, wobei die wichtigsten Neuerungen wie folgt zusammengefasst werden können:

- *Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie:* Neu werden auch Feuerwaffen erfasst, die zu Schreckschuss-, Signal-, Salut- sowie akustische Waffen umgebaut worden sind, soweit ein Rückbau in Feuerwaffen nicht ausgeschlossen ist.
- *Präzisierung der Erwerbsvoraussetzungen für Feuerwaffen der Kategorie A:* Aufgrund ihrer Gefährlichkeit werden die Erwerbsvoraussetzungen von Waffen dieser Kategorie⁹⁸ zugunsten einer Reihe spezifischer, für besondere Personengruppen (anerkannte Sammler, Sportschützen etc.) anwendbarer Bestimmungen präzisiert. Die heute geltenden Erwerbsvoraussetzungen für die übrigen Feuerwaffen bleiben demgegenüber unverändert bestehen. Neu ist jedoch die für Feuerwaffen der Kategorie A und B geltende Vorgabe, dass einmal erteilte Bewilligungen periodisch zu überprüfen sind.
- *Erweiterung der Kategorie A:* Bestimmte Feuerwaffen, die bisher zur Kategorie B gehörten, werden neu in die Kategorie A überführt. Hierzu zählen zu halbautomatischen Feuerwaffen umgebaute Serief Feuerwaffen, weil deren Rückbau vergleichsweise einfach ist, sowie halbautomatische Feuerwaffen, soweit diese mit Ladevorrichtungen mit einer Kapazität von mehr als 10 Schuss (Langwaffen) bzw. 20 Schuss (Kurzaffen) versehen sind⁹⁹. Damit können diese Waffen inskünftig von Privatpersonen nur noch zu festgelegten Zwecken (wie das Sportschützenwesen) erworben werden¹⁰⁰. Gleichzeitig ist aber vorgesehen, dass der bereits bestehende, rechtmässige Besitz an solchen Waffen und Magazinen «bestätigt» werden kann.
- *Vorgaben zur Aufbewahrung von Feuerwaffen und Munition:* Die Richtlinie verpflichtet die Staaten, Vorschriften zur sicheren Aufbewahrung von Waffen und Munition zu erlassen, macht hierzu jedoch nur allgemeine Vorgaben (z.B. getrennte Aufbewahrung von Waffen und Munition; Berücksichtigung der Gefährlichkeit der Waffen).
- *Beaufsichtigung der Waffenherstellung und des Waffenhandels:* Zum einen müssen die Staaten neu auch den Internethandel mit Feuerwaffen und Munition gewissen Rahmenbedingungen unterstellen, um insbesondere mehr Transparenz in Bezug auf die involvierten Personen zu schaffen. Zum anderen wird die Tätigkeit der Vermittler inskünftig grundsätzlich den gleichen Regeln unterworfen, wie sie für Waffenhändler gelten. Darüber hinaus wird

⁹⁸ Die Richtlinie teilt Feuerwaffen entsprechend ihrem Gefährlichkeitsgrad in drei Kategorien ein: Grundsätzlich verbotene Feuerwaffen (Kategorie A), genehmigungsbedürftige Feuerwaffen (Kategorie B) und meldepflichtige Feuerwaffen (Kategorie C).

⁹⁹ Sofern halbautomatische Feuerwaffen allerdings mit einem kleinen Magazin versehen sind, das nicht mehr als 10 (Kurzaffen) bzw. 20 Schuss (Langwaffen) fasst, verbleiben sie wie bisher in der Kategorie B.

¹⁰⁰ Die nachdienstliche Abgabe der Sturmgewehre der Armee, die zu halbautomatischen Waffen umgebaut worden sind (Ordonnanzwaffen), bleibt aufgrund der spezifisch für die Schweiz aufgenommenen Bestimmung weiterhin möglich.

klargestellt, dass der Umbau von Waffen grundsätzlich den Waffenhändlern vorbehalten ist und es werden Standards vorgegeben, die etwa mit Blick auf die Markierung oder Deaktivierung von Waffen zu beachten sind¹⁰¹. Schliesslich wird die Markierungspflicht (bei der Herstellung oder der Einfuhr aus Drittstaaten) auf die wesentlichen Waffenbestandteile von Feuerwaffen ausgedehnt.

- *Verbesserung der Rückverfolgbarkeit:* Mit Blick auf die Langlebigkeit von Feuerwaffen sieht die Richtlinie eine Erhöhung der Aufbewahrungsdauer der Daten vor, die im Waffenregister verzeichnet sind¹⁰². Mit Bezug auf den im Rahmen der EU-Waffenrichtlinie erforderlichen Informationsaustausch zwischen den Schengen-Staaten ist neu vorgesehen, dass dieser systematisch und auf elektronischem Wege erfolgen soll, wobei der konkrete Umfang und die einzelnen Modalitäten des Informationsaustausches von der Europäischen Kommission (in Zusammenarbeit mit den Schengen-Staaten) in gesonderten Rechtsakten festgelegt wird.

4.3.7 Änderung der Dublin-III-Verordnung

Am 4. Mai 2016 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag¹⁰³ zur Revision der Dublin-III-Verordnung¹⁰⁴ vorgelegt, mit welcher drei Hauptziele erreicht werden sollen: die schnellere und effizientere Durchführung der Verfahren, die Verhinderung von Sekundärmigration und eine fairere Verteilung übermässig ungleicher Lasten mit Hilfe eines Korrekturverteilmechanismus.

Eine wesentliche Neuerung der Revision besteht in der Abschaffung der Möglichkeit eines nachträglichen Zuständigkeitswechsels. Ist ein Dublin-Staat einmal zuständig zur Prüfung des Gesuchs, wird er immer zuständig bleiben, selbst nach erfolgtem Vollzug einer Rückführung. Damit soll der Sekundärmigration entgegen gewirkt werden. Darüber hinaus soll die irreguläre Weiterwanderung aber auch negative Konsequenzen für die Rechtstellung im Asylverfahren (Einschränkung der Rechtsmittel) und den Umfang der sozialen Rechte der Asylsuchenden haben. Das derzeit umstrittenste Element des Revisionsvorschlags ist die geplante Einführung eines Korrekturverteilmechanismus, um eine übermässige Belastung vor allem von Dublin-Staaten mit Land- und See-Aussengrenzen auszugleichen. Der Mechanismus soll dabei automatisch zur Anwendung gelangen, sobald die Anzahl Asylgesuche in einem Staat eine gewisse Schwelle überschreitet. Hierfür wird ein automatisiertes System geschaffen, das in Echtzeit registriert, welcher Dublin-Staat wie viele Gesuche entgegen genommen hat. Für jeden Staat wird ausgerechnet, für wie viele von

¹⁰¹ Markierung und Deaktivierung sind als staatliche oder zumindest als staatlich beaufsichtigte Tätigkeiten zu sehen. So ist durch geeignete Massnahmen sicherstellen, dass eine Entfernung der Markierung oder eine Reaktivierung einer unbrauchbar gemachten Waffe bzw. ihrer wesentlichen Bestandteile ausgeschlossen ist. Die hierbei zu beachtenden technischen Standards und Methoden werden von der Kommission jeweils in gesonderten Rechtsakten noch festgelegt werden.

¹⁰² Nach den Vorgaben der Richtlinie ist die Aufbewahrungsdauer der Daten grundsätzlich an die Lebensdauer der entsprechenden Waffen geknüpft: Die Waffen müssen solange im Register verbleiben, als sie nicht vernichtet worden sind. Sind sie vernichtet worden, so muss der Zugriff auf die entsprechenden Datensätze auch 30 Jahre nach Vernichtung der entsprechenden Waffe gewährleistet sein.

¹⁰³ KOM(2016) 270 endg.

¹⁰⁴ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a).

den im ganzen Dublin-Raum registrierten Gesuchen er zuständig ist. Dieser Referenzwert berechnet sich anteilmässig anhand der Bevölkerungszahl eines Dublin-Staates und dessen BIP (beide Faktoren werden zu je 50% gewichtet). Überschreitet die Zahl der Asylgesuche in einem Dublin-Staat 150% des Referenzwertes, kommt automatisch der Korrekturverteilmechanismus zum Tragen. Alle Gesuche, welche über diesem Schwellenwert liegen, werden auf diejenigen Dublin-Staaten verteilt, die ihren Anteil von 100% noch nicht erfüllt haben. Ein Dublin-Staat soll zwar bestimmen können, an diesem Solidaritätsmechanismus nicht teilzunehmen, doch müsste er gemäss Vorschlag der Kommission pro Person, die er ablehnt, einen Solidaritätsbeitrag von € 250'000 bezahlen.

Die Diskussion über diesen Mechanismus und den Solidaritätsbeitrag haben in den Beratungen der Ratsarbeitsgruppe ASYL zu grossen Differenzen geführt. Die Ratspräsidentenschaft hat deshalb zum Ziel, auf höherer politischer Ebene eine diesbezügliche Einigung herbeizuführen. Es ist davon auszugehen, dass der von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Mechanismus noch grössere Änderungen erfahren wird. Die technischen Diskussionen auf Expertenebene in der Ratsarbeitsgruppe werden voraussichtlich erst dann weitergeführt, wenn in dieser Frage ein politischer Grundkonsens erreicht werden konnte. Zum jetzigen Zeitpunkt können noch keine Angaben darüber gemacht werden, wann die revidierte Dublin-Verordnung verabschiedet werden wird. Man darf davon ausgehen, dass die Übernahme eines solchen Korrekturverteilmechanismus im Rahmen der geänderten Dublin-III-Verordnung durch die Schweiz der Genehmigung der Bundesversammlung unterliegen wird.

4.3.8 Änderung der Eurodac-Verordnung

Im Zuge der neuen Vorschläge zur Reform des Dublin-Systems hat die Europäische Kommission am 4. Mai 2016 auch einen Vorschlag¹⁰⁵ zur Anpassung der Eurodac-Verordnung¹⁰⁶ vorgestellt. Dabei soll der Zweck der Eurodac-Datenbank, in welcher Fingerabdrücke bisher primär zu Beweis Zwecken im Rahmen der Anwendung der Zuständigkeitskriterien der Dublin-III-Verordnung gespeichert wurden, ausgeweitet werden. Eurodac soll nicht nur zur Identifizierung von Asylantragstellern, sondern neu auch als Hilfe zur Bewältigung von irregulärer Migration und zur Erleichterung der Rückführung genutzt werden, indem inskünftig auch Drittstaatsangehörige oder staatenlose Personen im System registriert werden, die sich unrechtmässig im Dublin-Raum aufhalten¹⁰⁷. Zum Zwecke der vereinfachten Identifikation der betroffenen Personen sollen im System neben den Fingerabdruckdaten inskünftig auch weitere persönliche Daten wie Namen, Geburtsdatum, Nationalität, Identitätsdetails, Reisedokumente und Gesichtsbilder gespeichert werden. Zudem soll die Altersgrenze für die Erfassung von 14 auf 6 Jahre gesenkt werden. Schliesslich sieht die Revision vor, die Such- und Datenabgleichmöglichkeiten für die Strafverfolgungsbehörden zu vereinfachen. Neben einem Beitrag zur Beschleunigung der jeweiligen Rückführungsverfahren (Erschwerung von Identitätsbetrug) verspricht sich die Europäische

¹⁰⁵ KOM (2016) 272 endg.

¹⁰⁶ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b).

¹⁰⁷ Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige, die seinerzeit rechtmässig eingereist sind, werden inskünftig auch im geplanten elektronischen Einreise-/Ausreisensystem (EES) erfasst (siehe hierzu Ziff. 4.3.1).

Kommission vom neuen Eurodac-System auch wertvolle Erkenntnisse über sekundäre Migrationsbewegungen innerhalb des Schengen/Dublin-Raumes, welche die Staaten für entsprechende Massnahmen nutzen können und einen weiteren Beitrag zur Terrorbekämpfung in Europa. Bis wann die neuen Regelungen verabschiedet werden können, lässt sich derzeit nicht abschätzen. In der Schweiz dürfte die Übernahme der neuen Eurodac-Verordnung jedenfalls der Genehmigung durch die Bundesversammlung unterliegen.

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). Die Sicherstellung einer möglichst einheitlichen Anwendung und Auslegung des übernommenen Besitzstands bildet aber 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 führen¹⁰⁸. Im Gegenzug dazu garantieren die Abkommen der Schweiz das Recht, in Vorabentscheidungsverfahren¹⁰⁹ vor dem EuGH, welche die *Auslegung* der Bestimmungen des Schengen- oder des Dublin-Besitzstands betreffen, Schriftsätze einzureichen und schriftliche Erklärungen abzugeben (Art. 8 Abs. 2 SAA; Art. 5 Abs. 2 DAA). Die Schweiz kann sich in diesem Rahmen allerdings weder zur Gültigkeit von EU-Rechtsakten äussern noch können schweizerische Gerichte eigene Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH richten.

Bis Ende April 2016 sind der Schweiz insgesamt 92 Vorabentscheidungsersuchen notifiziert worden. Im Berichtszeitraum erhielt die Schweiz 21 Vorabentscheidungsersuchen. Inhaltlich betrafen die bisherigen Vorlagefragen die Auslegung primär folgender Rechtsakte¹¹⁰:

¹⁰⁸ Vgl. Artikel 9 Absatz 2 i.V.m. Artikel 10 SAA; Artikel 6 Absatz 2 i.V.m. Artikel 7 DAA.

¹⁰⁹ Vgl. Artikel 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 Präzedenzwirkung für die (am Verfahren nicht beteiligten) Behörden der Schengen-Staaten.

¹¹⁰ 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 ¹¹¹	24	3 ¹¹²
Richtlinie 2001/40/EG ¹¹³ (Anerkennung von Rückführungsentscheidungen)	1	--
Dublin-II-Verordnung ¹¹⁴	10	--
Dublin-III-Verordnung ¹¹⁵	15	10 ¹¹⁶
Dublin-Durchführungsverordnung ¹¹⁷	1	1 ¹¹⁸
Datenschutzrichtlinie ¹¹⁹	19	3 ¹²⁰
Schengener Grenzkodex ¹²¹	9	1 ¹²²
Visakodex ¹²³	5	2 ¹²⁴
EU-Ausweisverordnung ¹²⁵	2	--
SDÜ ¹²⁶	3	--
Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 ¹²⁷ (kleiner Grenzverkehr)	1	--
Waffenrichtlinie ¹²⁸	2	1 ¹²⁹
Total	92	21

¹¹¹ Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78).

¹¹² Rs. C-184/16 (*Petrea*), Rs. C-199/16 (*Nianga*) und Rs. C-225/16 (*Ouhrami*).

¹¹³ Anhang B SAA.

¹¹⁴ Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Art. 1 Abs. 1 DAA).

¹¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 604/2013 (Dublin-WE 1a).

¹¹⁶ Rs. C-201/16 (*Shiri*), Rs. C-360/16 (*Hasan*), Rs. C-490/16 (A.S.), Rs. C-578/16 PPU (*C.K. u.a.*), Rs. C-646/16 (*Jafari*), Rs. C-647/16 (*Hassan*), Rs. C-670/16 (*Mengesteab*), Rs. C-56/17 (*Fathi*), Rs. C-163/17 (*Jawo*) und Rs. C-36/17 (*Ahmed*).

¹¹⁷ Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 (Dublin-WE 2).

¹¹⁸ Verb. Rs. C-47/17 u. 48/17 (*X. u.a.*).

¹¹⁹ Richtlinie 95/46/EG (Anhang B SAA sowie Schlussakte DAA).

¹²⁰ Rs. C-210/16 (*Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*), Rs. C-25/17 (*Jehovan to-distajat*) und Rs. C-136/17 (*C.G. u.a.*).

¹²¹ Die Urteile betrafen die ursprüngliche Fassung des Schengener Grenzkodex (Verordnung (EG) Nr. 562/2006, WE Nr. 14), bleiben aber für die heute geltende, «kodifizierte» Fassung des Grenzkodex (WE Nr. 178) weiterhin relevant.

¹²² Rs. C-378/16 (*C*).

¹²³ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88).

¹²⁴ Rs. C-403/16 (*El-Hassani*) und Rs. C-638/16 PPU (*X u. X*).

¹²⁵ Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 (WE Nr. 2).

¹²⁶ Übereinkommen vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen, ABl. L 239 vom 22.09.2000, S. 19 (vgl. Anhang A, Teil 1 SAA).

¹²⁷ Anhang B SAA.

¹²⁸ Richtlinie 91/477/EWG (Anhang B SAA) in der Fassung gemäss Richtlinie 2008/51/EG (WE Nr. 56).

¹²⁹ Rs. C-267/16 (*Buhagiar u.a.*).

5.2 Entwicklungen im Berichtszeitraum

5.2.1 Abgeschlossene Verfahren

Im Berichtszeitraum hat der EuGH acht Verfahren¹³⁰ abgeschlossen, die er der Schweiz seinerzeit notifiziert hatte. An drei dieser Verfahren hatte sich die Schweiz mit einer schriftlichen Stellungnahme beteiligt, wobei der EuGH alle drei mit einem Sachurteil erledigt hat¹³¹. Der Tenor der Urteile lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Rs. C-486/14 (*Kossowski*): In diesem Verfahren hatte sich der EuGH mit der Reichweite des in Artikel 54 SDÜ¹³² und Artikel 50 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC)¹³³ niedergelegten Grundsatzes *ne bis in idem* zu befassen. Der Gerichtshof betonte im Urteil, dass die Auslegung von Artikel 54 SDÜ nicht nur im Licht der Gewährleistung der Personenfreizügigkeit erfolgen dürfe, sondern gleichfalls die Notwendigkeit der Kriminalitätsbekämpfung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts berücksichtigt werden müsse. Folglich müsse Artikel 54 SDÜ in Verbindung mit Artikel 50 GRC dahin ausgelegt werden, dass ein Beschluss der Staatsanwaltschaft, mit dem das Verfahren beendet und das Ermittlungsverfahren gegen eine Person vorbehaltlich der Wiedereröffnung des Strafverfahrens oder der Aufhebung des Beschlusses ohne die Auferlegung von Sanktionen endgültig eingestellt wird, nicht als rechtskräftige Entscheidung eingestuft werden kann, wenn aus der Begründung dieses Beschlusses hervorgeht, dass dieses Verfahren eingestellt wurde, ohne dass eingehende Ermittlungen durchgeführt worden wären.
- Rs. C-47/15 (*Affum*): In diesem Vorlageverfahren hatte sich der Gerichtshof mit der Auslegung der Rückführungsrichtlinie¹³⁴ zu befassen. Konkret betraf die Sache eine ghanaische Staatsangehörige, die wegen illegaler Einreise in Frankreich in Polizeigewahrsam genommen wurde. Die Frau war an Bord eines aus Belgien kommenden und nach England fahrenden Busses kurz vor dem Verlassen Frankreichs kontrolliert und anschließend festgenommen worden. Der Gerichtshof urteilte zunächst, dass es sich vorliegend um einen "illegalen Aufenthalt" gemäss Rückführungsrichtlinie handle und diese folglich anwendbar sei. Weiter beeinträchtige die Auferlegung einer Freiheitsstrafe für illegal aufhältige Drittstaatsangehörigen die Wirksamkeit der Rückführungsrichtlinie. Diese verbiete, dass gegen einen Drittstaatsangehörigen vor der Einleitung eines Rückkehrverfahrens allein deshalb eine Freiheitsstrafe verhängt wird, weil er illegal über eine Binnengrenze des Schengen-Raumes in einen anderen Schengen-Staat eingereist ist. Dies gelte auch, wenn der Drittstaatsangehörige, der sich im betreffenden Schengen-Staat nur auf der Durchreise befindet, bei seiner Ausreise aus dem Schengen-Raum festgenommen wird und ein Verfahren für seine Wiederaufnahme in dem

¹³⁰ Rs. C-486/14 (*Kossowski*), Rs. C-47/15 (*Affum*), Rs. C-63/15 (*Ghezelbash*), Rs. C-155/15 (*Karim*), Rs. C-191/15 (*Verein für Konsumenteninformationen*), Rs. C-398/15 (*Manni*), Rs. C-638/16 PPU (*X u. X*).

¹³¹ Das Verfahren in der Rs. C-390/14 (*Mehrabipari*) hat der EuGH mit Beschluss vom 3. September 2015 eingestellt, nachdem das Vorabentscheidungsersuchen von der nationalen Vorinstanz zurückgezogen worden war.

¹³² Siehe Fn. 126.

¹³³ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 391.

¹³⁴ Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78).

Schengen-Staat, aus dem der kam, eingeleitet wird. In seinem Urteil erinnert der Gerichtshof an seine Rechtsprechung im Urteil *Achughbabian*¹³⁵, wonach die Rückführungsrichtlinie einer mitgliedstaatlichen Regelung entgegensteht, die den illegalen Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen, für den das von dieser Richtlinie geschaffene Rückkehrverfahren nicht abgeschlossen wurde, mit einer Freiheitsstrafe ahndet.

- Rs. C-155/15 (*Karim*): In diesem Vorabentscheidungsverfahren wurden dem Gerichtshof zwei Fragen zur Auslegung der Dublin-III-Verordnung¹³⁶ unterbreitet. Konkret ging es um einen syrischen Staatsangehörigen, dessen Asylgesuch von Schweden abgelehnt worden war, weil der Mann bereits in Slowenien ein Asylgesuch gestellt hatte. In der Folge gaben die slowenischen Behörden dem Gesuch der schwedischen Behörden um Wiederaufnahme des syrischen Mannes statt. Der Kläger hatte im Ausgangsverfahren geltend gemacht, dass Slowenien zu Unrecht seine Zuständigkeit bejaht habe, weil er zwischenzeitlich für drei Monate den Schengen-Raum verlassen habe. Der Gerichtshof bejahte zunächst die Anwendbarkeit von Artikel 19 Absatz 2 der Dublin-III-Verordnung bei Vorliegen der vorgenannten Konstellation (zweite Vorlagefrage). Betreffend der Frage zur Tragweite des in Artikel 27 Absatz 1 im Zusammenhang mit Erwägungsgrund 19 der Dublin-III-Verordnung vorgesehenen Beschwerderechts entschied der Gerichtshof, dass ein Asylsuchender im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung über seine Überstellung einen Verstoß gegen die Regelung des Artikel 19 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Dublin-III-Verordnung geltend machen kann.

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 wahrzunehmen¹³⁷. 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 oder den Vollzug haben wird. Im Berichtszeitraum hat die Schweiz zu neun der 21 notifizierte Vorabentscheidungsersuchen¹³⁸ schriftliche Stellungnahmen eingereicht. Diese neun, noch laufenden Verfahren betreffen die folgenden Aspekte¹³⁹:

- Rs. C-199/16 (*Nianga*), notifiziert am 18. Mai 2016. Das Vorabentscheidungsverfahren betrifft die Auslegung von Artikel 5 der Rückführungsrichtlinie¹⁴⁰ im Lichte der Verfahrensgarantien von Artikel 47 der Charta der

¹³⁵ Rs. C-329/11 (*Achughbabian*).

¹³⁶ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a).

¹³⁷ Erläuterungen zum verwaltungsinternen Verfahren zur Ausarbeitung einer Stellungnahme sind in Ziffer 5.2 des fünften Berichts des EJPD vom 17. März 2014 aufgeführt. Abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html.

¹³⁸ Siehe Ziff. 5.1.

¹³⁹ Zum aktuellen Verfahrensstand siehe die Liste der notifizierte Verfahren, abrufbar unter: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

¹⁴⁰ Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78).

Grundrechte der EU (GRC)¹⁴¹. Der Gerichtshof hat sich mit der Frage auseinanderzusetzen, wann genau im Rückführungsverfahren die nationalen Behörden gehalten sind, das Wohl des Kindes, die familiären Bindungen und den Gesundheitszustand des betreffenden Drittstaatsangehörigen zu berücksichtigen. Ist der massgebende Zeitpunkt der Erlass der Rückkehrentscheidung oder müssen diese Aspekte später, im Hinblick auf den Vollzug der Rückführung geprüft bzw. nochmals geprüft werden?

- Rs. C-201/16 (*Shiri*), notifiziert am 18. Mai 2016. Dieses Vorabentscheidungsverfahren betrifft die Frage der Reichweite des in Artikel 27 Absatz 1 der Dublin-III-Verordnung¹⁴² vorgesehenen Beschwerderechts gegen den Entscheid, wegen Unzuständigkeit auf das Asylgesuch nicht einzutreten. Konkret geht es um die Frage, ob ein Asylsuchender beschwerdeweise geltend machen kann, die Zuständigkeit zur Behandlung seines Asylgesuches sei auf den ersuchenden Dublin-Staat zurückgefallen, weil dieser es versäumt habe, innerhalb der sechsmonatigen Überstellungsfrist die Überstellung in den ersuchten (und nach den Dublin-Kriterien eigentlich zuständigen) Dublin-Staat tatsächlich zu vollziehen. Für den Fall, dass der EuGH dies bejahen sollte, hat er die Folgefrage zu beantworten, ob der Zuständigkeitsübergang gemäss Artikel 29 Absatz 2 der Dublin-III-Verordnung mit dem ungenutzten Ablauf der Überstellungsfrist *eo ipso* eintritt oder ob der Übergang der Zuständigkeit voraussetzt, dass der ersuchte Dublin-Staat den Antrag zur Aufnahme oder Wiederaufnahme der betreffenden Person formell ablehnt.
- Rs. C-225/16 (*Ouhrami*), notifiziert am 6. Juni 2016. Dieses Vorabentscheidungsverfahren betrifft die Auslegung von Artikel 11 Absatz 2 der Rückführungsrichtlinie¹⁴³, wonach ein Einreiseverbot (ausser bei Vorliegen einer schwerwiegenden Gefährdung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit) fünf Jahre nicht überschreiten darf. Konkret geht es um die Frage, ob der fraglichen Bestimmung über die Festlegung der maximalen Dauer eines Einreiseverbots hinaus auch zu entnehmen ist, ab wann dieses zu laufen beginnt (bereits ab dem Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Verfügung oder erst ab dem Zeitpunkt der effektiven Ausreise der betroffenen Person). Für den Fall, dass die Rückführungsrichtlinie auch Vorgaben zum Beginn der Wirksamkeit einer Einreisesperre machen sollte, hat der Gerichtshof auch die übergangsrechtliche Frage zu beantworten, ob die genannte Vorschrift auch auf Einreiseverbote Anwendung findet, die vor Inkrafttreten der Richtlinie bzw. vor dem Umsetzungszeitpunkt verfügt worden sind.
- Rs. C-346/16 (*C*), notifiziert am 25. Juli 2016. In dieser Rechtssache hat sich der EuGH zum vierten Mal¹⁴⁴ mit dem Verbot von «Massnahmen mit gleicher Wirkung wie Grenzkontrollen» gemäss Artikel 23 des Schengener Grenzkodex¹⁴⁵ auseinanderzusetzen. Konkret geht es vorliegend im Wesent-

¹⁴¹ Siehe Fn. 133.

¹⁴² Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a).

¹⁴³ Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78).

¹⁴⁴ Ähnlich gelagerte Sachverhalte lagen bereits den Rs. C-188/10 (*Melki u. Abdeli*), Rs. C-278/12 (*Adil*) und Rs. C-9/16 (*A*) zu Grunde.

¹⁴⁵ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178) führt den Gehalt der Vorgängerregelung des Schengener Grenzkodex (Verordnung (EG) Nr. 562/2006, WE Nr. 14) und ihren nachfolgenden Änderungen (ohne materielle Änderungen) in einem neuen «kodifizierten» Rechtsakt zusammen.

lichen um die Frage der Zulässigkeit von verdachtsunabhängigen polizeilichen Kontrollen, die a) im Grenzgebiet zur Verhinderung der unerlaubten Einreise oder zur Verhütung von bestimmten Straftaten mit einem Bezug zur Grenze (z.B. der Straftatbestand der unerlaubten Einreise oder der Einfuhr von verbotenen Gegenständen) oder b) in Grenzbahnhöfen und Zügen durchgeführt werden, soweit aufgrund von Lagekenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, dass diese für die illegale Einreise benutzt werden.

- Rs. C-360/16 (*Hasan*), notifiziert am 4. August 2016. Das Vorabentscheidungsverfahren betrifft den Fall eines Asylsuchenden, der, nachdem sein Asylgesuch in Deutschland abgelehnt worden ist, in den originär zuständigen Mitgliedstaat (in casu: Italien) überstellt wurde, dann aber umgehend illegal nach Deutschland zurückkehrte und dort den Abschiebeentscheid bei der nächsthöheren Instanz anfocht. Vor diesem Hintergrund hat der EuGH u.a. die Frage zu klären, ob nach den Grundsätzen der Dublin-III-Verordnung¹⁴⁶ für die gerichtliche Überprüfung einer Überstellungsentscheidung die Sachlage im Zeitpunkt der Überstellung massgeblich ist¹⁴⁷ oder ob nachträgliche Entwicklungen¹⁴⁸ ebenfalls zu berücksichtigen sind. Zudem hat der EuGH zu prüfen, welche Vorschriften für den Fall Anwendung finden, dass die Zuständigkeit mit der Überstellung nicht endgültig bestimmt wird (Art. 23, 24 und 29 Dublin-III-Verordnung).
- Rs. C-490/16 (*A.S.*), notifiziert am 27. Oktober 2016. Dieses Vorabentscheidungsverfahren hat ebenfalls die Dublin-III-Verordnung¹⁴⁹ zum Gegenstand. Konkret hat Slowenien dem Gerichtshof die Frage vorgelegt, ob die Voraussetzung des irregulären Grenzübertritts nach Artikel 13 Absatz 1 der Dublin-III-Verordnung unabhängig und autonom auszulegen ist oder in Verbindung mit Artikel 3 Ziffer 2 der Rückführungsrichtlinie¹⁵⁰ bzw. Artikel 5 des Schengener Grenzkodex¹⁵¹. Zweitens hat der Gerichtshof zu klären, ob es sich um einen irregulären Grenzübertritt handelt, wenn ein Dublin-Staat im Rahmen der damaligen Massenmigration auf der Balkanroute den Grenzübertritt hoheitlich und zum Zweck der Durchreise in einen anderen Dublin-Staat organisiert und schliesslich muss die Frage beantwortet werden, ob der Fristenlauf stillsteht oder nicht, sollte der Antragsteller von seinem Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz (inklusive Vorabentscheidungsverfahren) Gebrauch machen.
- Rs. C-646/16 (*Jafari*), notifiziert am 16. Februar 2017. Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft ebenfalls die Auslegung der Dublin-III-Verordnung¹⁵². Die Sache betrifft zwei afghanische Staatsangehörige, deren in Österreich gestellte Asylanträge zurückgewiesen worden sind, ihre Ausweisung angeordnet und die Rechtmässigkeit ihrer Rücküberstellung nach Kroatien festgestellt worden ist. Konkret hat der Gerichtshof zu klären, ob

¹⁴⁶ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a).

¹⁴⁷ Weil mit der fristgerecht erfolgten Überstellung die Zuständigkeit endgültig bestimmt und daher zuständigkeitsrelevante Vorschriften der Dublin-III-Verordnung für die weitere Entwicklung nicht mehr anzuwenden sind.

¹⁴⁸ Z.B. eine Fristüberschreitung beim Vollzug der Überstellung.

¹⁴⁹ Siehe Fn. 146.

¹⁵⁰ Siehe Fn. 143.

¹⁵¹ Siehe Fn. 146.

¹⁵² Siehe Fn. 146.

Artikel 12 («Ausstellung von Aufenthaltstiteln oder Visa») und Artikel 13 («Einreise und/oder Aufenthalt») der Dublin-III-Verordnung unabhängig und autonom oder (wie im vorstehenden Verfahren) im Gesamtzusammenhang mit anderen EU-Rechtsakten ausgelegt werden müssen. Der EuGH hat auch die Frage zu beantworten, ob die geduldeten Einreisen in die Dublin-Staaten im Rahmen der Massenmigration auf der Balkanroute wegen Vorliegens humanitärer Gründe gemäss Schengener Grenzkodex als legale Einreisen angesehen werden können.

- Verb. Rs. C-47/17 u. 48/17 (*X. u.a.*), notifiziert am 7. März 2017. Das Vorabentscheidungsersuchen befasst sich mit der rechtlichen Tragweite des sog. Remonstrationsverfahrens¹⁵³, das in Artikel 5 Absatz 2 der Dublin-Durchführungsverordnung¹⁵⁴ geregelt ist. Konkret geht es um die Frage, innerhalb welcher Frist der ersuchte Dublin-Staat auf das Gesuch um neuerliche Prüfung antworten muss (innerhalb von zwei Wochen oder innerhalb einer anderen «angemessen» Frist?) und was gilt, wenn der ersuchte Staat nicht binnen dieser Frist antwortet (folgt ein Zuständigkeitsübergang auf den ersuchten Staat oder bleibt der ersuchende Dublin-Staat zuständig?). Schliesslich gilt es die Frage zu beantworten, innerhalb welcher Frist der betroffene Asylsuchende vom ersuchenden Dublin-Staat informiert werden muss, welcher Staat denn nun für die Prüfung des Asylantrages zuständig ist, wenn ein Remonstrationsverfahren eingeleitet wurde.
- Rs. C-163/17 (*Jawo*), notifiziert am 4. April 2017. Das vorliegende Gericht will vorerst geklärt haben, ob eine asylsuchende Person nur dann «flüchtig» im Sinne von Artikel 29 Absatz 2 der Dublin-III-Verordnung¹⁵⁵ ist, wenn sie sich gezielt und bewusst dem Zugriff der für die Durchführung der Überstellung zuständigen Behörden entzieht, oder ob es genügt, wenn sie sich über längere Zeit nicht mehr in der ihr zugewiesenen Wohnung aufhält und die Behörden nicht über ihren Verbleib informiert sind. Weiter stellt sich die Frage, wie eine Fristverlängerung nach Artikel 29 Absatz 1 zustande kommt. Schliesslich wird gefragt, ob eine Überstellung der asylsuchenden Person in den zuständigen Dublin-Staat unzulässig ist, wenn sie für den Fall der Zuerkennung eines Schutzstatus dort eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung zu befürchten hätte.

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.

¹⁵³ Im Rahmen dieses Verfahrens kann der ersuchende Dublin-Staat die neuerliche Prüfung seines Gesuchs auf Auf- oder Wiederaufnahme eines Asylsuchenden beantragen, wenn sein erstes Gesuch vom ersuchten Dublin-Staat abgelehnt worden ist.

¹⁵⁴ Durchführungsverordnung (EG) Nr. 1560/2003 (vgl. Art. 1 DAA).

¹⁵⁵ Siehe Fn. 146.

6

Schengen-Evaluierung

6.1

Das Evaluierungsverfahren im Überblick

Die korrekte und einheitliche Anwendung des Schengen-Besitzstands in allen beteiligten Staaten ist eine wesentliche Voraussetzung für das gute Funktionieren des Schengen-Raumes. Entsprechend wird die richtige Anwendung der Bestimmungen in sämtlichen Schengen-Staaten in einem Evaluierungsverfahren überprüft. Dieses Verfahren findet erstmals vor dem Eintritt eines Staates in den Schengen-Verbund statt und wird danach in regelmässigen Abständen wieder durchgeführt.

Mit der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (WE 150) wurde der Evaluierungsmechanismus auf eine neue Grundlage gestellt und inhaltlich weiterentwickelt¹⁵⁶. So ist der Anwendungsbereich des Mechanismus einerseits auf die Bereiche «Binnengrenzen» (Abschaffung der Personenkontrollen) sowie «Rückkehr»¹⁵⁷ ausgedehnt worden; andererseits sind neben die «traditionelle» Form der Evaluierung, die «ordentliche Evaluierung», in deren Rahmen ein einzelner Schengen-Staat nach einem im Voraus festgelegten Turnus¹⁵⁸ in sämtlichen Bereichen evaluiert wird, zwei neue Typen hinzugetreten:

- Bei «*unangekündigten Ortsbesuchen*» werden die betroffenen Schengen-Staaten nur sehr kurzfristig über den Beginn der Evaluierung unterrichtet (in der Regel 24 Stunden vorher, bei unangekündigten Ortsbesuchen im Bereich «Binnengrenzen» gar erst bei Beginn der Überprüfung). Gemäss gegenwärtiger Praxis kommt diese Art der Evaluierung primär in den Bereichen «Aussengrenzen» und «Binnengrenzen», punktuell aber auch in den Bereichen «Rückkehr» und «Visa» zum Einsatz.
- Bei «*thematische Evaluierungen*» werden mehrere Schengen-Staaten gleichzeitig zu einem spezifischen Thema¹⁵⁹ überprüft. Betroffen können – wie bei unangekündigten Evaluierungen – alle Staaten sein, unabhängig davon, ob für sie im fraglichen Jahr eine ordentliche Evaluierung vorgesehen ist oder nicht.

Nach den Modalitäten des neuen Mechanismus werden Evaluierungsverfahren geplant und durchgeführt, die nach dem 26. November 2016 eingeleitet worden sind. Bei diesem obliegt der Europäischen Kommission die Koordinationsverantwortung für die Planung und operative Durchführung der Verfahren¹⁶⁰. Konkret werden Evaluierungen grundsätzlich nach folgendem *Ablaufschema* durchgeführt:

- Eine Evaluierung beginnt damit, dass die zu evaluierenden Staaten einen detaillierten *Fragebogen* zur Umsetzung des Schengen-Besitzstands ausfüllen

¹⁵⁶ Ausführlich zum Ganzen vgl. Botschaft des Bundesrates vom 9. April 2014, BBl 2014 3343.

¹⁵⁷ Wobei hier primär die Einhaltung der Vorgaben der Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG, WE Nr. 78) überprüft wird.

¹⁵⁸ Im Durchschnitt alle 5 Jahre.

¹⁵⁹ Gegenwärtig ist die «lokale Schengen Zusammenarbeit» Gegenstand der thematischen Evaluierung, es ist aber nicht ausgeschlossen, dass dieser Evaluierungstyp auf weitere Bereiche ausgedehnt wird.

¹⁶⁰ Die Hauptverantwortung für die Evaluierung verbleibt aber weiterhin bei den Schengen-Staaten selbst («*peer-to-peer*»). Denn einerseits ist die Kommission bei der Durchführung der einzelnen Massnahmen auf die Zustimmung der Schengen-Staaten im sog. «Schengen-Ausschuss» angewiesen. Andererseits bleibt der Rat für die Verabschiedung der konkreten Empfehlungen gegenüber dem evaluierten Staat zuständig.

müssen (Phase 1). Dabei handelt es sich um einen Standardfragebogen, der im Vorjahr der Evaluierung bis jeweils am 1. Juli dem betroffenen Schengen-Staat zur Beantwortung zugestellt wird.

- Die Umsetzung und Anwendung des Schengen-Besitzstands wird anschliessend bereichsspezifisch¹⁶¹ durch separate Evaluierungsteams¹⁶² überprüft (Phase 2), welche von je einem Vertreter eines Schengen-Staats und der Europäischen Kommission (sog. «*leading experts*», LE) geleitet werden. Die Überprüfungen finden in der Regel vor Ort bei den zuständigen Behörden der betroffenen Staaten statt (sog. *Ortsbesichtigungen*) und dauern jeweils ungefähr eine Woche.
- Auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse verfassen die Evaluierungsteams pro Bereich jeweils einen *Bericht*, in dem die Ergebnisse der Untersuchungen dargestellt und bewertet werden (Phase 3). Die Bewertung erfolgt anhand von drei Kategorien: «konform», «konform, aber Verbesserungen erforderlich» und «nicht konform», wobei die Zuordnung eines Aspekts zur letzten Kategorie voraussetzt, dass ein Verstoß gegen rechtlich verbindliche Vorgaben des Schengen-Besitzstands vorliegt. Nachdem die Schengen-Staaten ihre Zustimmung zu den Berichtsentwürfen im «Schengen-Ausschuss» bekundet haben, werden diese von der Europäischen Kommission formell verabschiedet.
- Auf Grundlage der Evaluierungsberichte berät der Rat der EU auf Vorschlag der Kommission anschliessend über die konkreten *Empfehlungen*, die an den evaluierten Staat gerichtet werden (Phase 4). Die Beschlussfassung im Ministerrat wird in den zuständigen Ratsarbeitsgruppen¹⁶³ vorbereitet, in denen die Schweiz vertreten ist.
- Die vom Rat verabschiedeten Empfehlungen sind für den evaluierten Staat verbindlich. Entsprechend ist dieser verpflichtet, die aufgedeckten Mängel zu beheben und über die Massnahmen zu berichten, die er zur Umsetzung der Empfehlungen zu treffen gedenkt (Phase 5; sog. «*Follow-up*»). Dabei ist das Verfahren je nach Qualifikation der festgestellten Mängel unterschiedlich ausgestaltet¹⁶⁴: Soweit die Empfehlungen Aspekte betreffen, die als «konform, Verbesserungen jedoch erforderlich» qualifiziert wurden, ist eine einmalige Information durch den betroffenen Schengen-Staat ausreichend, wobei diese innerhalb von 6 Monaten nach Annahme der Empfehlungen zu erfolgen hat. Demgegenüber wird der evaluierte Schengen-Staat in Bezug auf Aspekte, die als „nicht konform“ beurteilt wurden, zu einer engmaschi-

¹⁶¹ Für die Schweiz gehören dazu: Aussengrenzen (Flughäfen), Rückkehr und Rückübernahme, Schengener Informationssystem SIS II/SIRENE, Gemeinsame Visumpolitik, Polizeiliche Zusammenarbeit und Datenschutz.

¹⁶² Die Teams umfassen insgesamt maximal zwei Sachverständige der Kommission und deren acht der Schengen-Staaten. Zudem können Vertreter von Frontex, Europol oder anderen EU-Einrichtungen als Beobachter in den Teams vertreten sein.

¹⁶³ Die Verabschiedung der Empfehlungen wird auf technischer Ebene in der Arbeitsgruppe «Schengen Evaluierung» (SCHEVAL), auf politischer Ebene im «Ausschuss der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten» (COREPER) vorbereitet.

¹⁶⁴ Vgl. Artikel 16 Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (WE Nr. 150).

gen und regelmässigen Berichterstattung verpflichtet.¹⁶⁵ Diese dauert solange an, bis die festgestellten Defizite behoben sind. Die Kommission kann im Bedarfsfall nochmalige, auch unangekündigte Ortsbesichtigungen zur Überprüfung der Umsetzung des Aktionsplans durchführen (sog. «*Revisits*»).

6.2 Entwicklungen im Berichtszeitraum

6.2.1 Durchgeführte Ortsbesichtigungen

Im Berichtszeitraum von Mai 2016 bis April 2017 wurden Ortsbesichtigungen im Rahmen der *ordentlichen Evaluierungen* in insgesamt acht Schengen-Staaten (EL, HR, MT, FR, BE, DK, IS, SE) im Einklang mit der entsprechenden Jahresplanung der Europäischen Kommission durchgeführt. Darüber hinaus hat die Europäische Kommission fünf *unangekündigte Ortsbesichtigungen* in den Bereichen «Aussengrenzen», «Binnengrenzen» und «Rückkehr» durchgeführt und in diesem Rahmen insgesamt fünf verschiedene Schengen-Staaten¹⁶⁶ evaluiert. Thematische Evaluierungen wurden demgegenüber im Berichtszeitraum keine durchgeführt.

6.2.2 Vom Rat verabschiedete Empfehlungen

6.2.2.1 Ordentliche Evaluierungen

Im Berichtszeitraum hat der Rat der EU zur ordentlichen Evaluierung von insgesamt neun Staaten Empfehlungen verabschiedet (DE, NL, LU, IT, EL, FL, HR, BE, AT). Unter diesen Staaten haben Deutschland, Italien, Luxemburg und die Niederlande Empfehlungen *zu allen Bereichen* der Schengen-Zusammenarbeit erhalten, d. h. zu den «Aussengrenzen», zur «polizeilichen Zusammenarbeit», «SIS/SIRENE», zu den «Visa», zur «Rückkehr» und zum «Datenschutz». Auch gegenüber Griechenland wurden mit Ausnahme des Bereichs Datenschutz zu sämtlichen Bereichen Empfehlungen ausgesprochen. An Liechtenstein und Kroatien wurden Empfehlungen in drei Bereichen gerichtet: «Rückkehr», «polizeiliche Zusammenarbeit» und «SIS/SIRENE» im Fall von Liechtenstein; «Aussengrenzen», «Visa» und «Datenschutz» in jenem von Kroatien. Belgien und Österreich schliesslich erhielten Empfehlungen zum Bereich «Datenschutz».

Aus zeitlicher Sicht erfolgten die Empfehlungen des Rates der EU zuhanden von fünf Staaten (DE, NL, BE, AT, FL) infolge von Evaluierungen während des Jahres 2015, während jene an die Adresse der anderen vier Staaten (LU, HR, IT, EL) aufgrund von Evaluierungen im Jahr 2016 ergangen sind.

¹⁶⁵ Der evaluierte Schengen-Staat erstellt zunächst innert drei Monaten (bei schwerwiegenden Verstössen innert Monatsfrist) einen Aktionsplan zur Beseitigung der festgestellten Mängel. Nach weiteren drei Monaten (bzw. zwei Monaten bei schwerwiegenden Mängeln) ist die Kommission erstmals über den Stand der Umsetzung des Aktionsplans zu informieren. Danach ist alle drei Monate eine Aktualisierung vorzunehmen, bis der Aktionsplan vollständig durchgeführt ist.

¹⁶⁶ Im Bereich «Aussengrenzen» wurde *Estland* (Landgrenzen zu Russland) evaluiert. Im Bereich «Binnengrenzen» fanden unangekündigte Ortsbesichtigungen in *Österreich* (Grenze zu Ungarn und zu Italien) und *Tschechien* (Grenze zu Deutschland) statt, während *Frankreich* und *Deutschland* im Bereich «Rückkehr» evaluiert wurden.

Angesichts der hohen Anzahl von Staaten, an die der Rat der EU Empfehlungen gerichtet hat (siehe die Liste in Anhang 2), wird im Folgenden ausschliesslich der Inhalt der wichtigsten Empfehlungen an diese Staaten zusammengefasst, unterteilt nach den evaluierten Bereichen:

- *Aussengrenzen:*

Die erste Evaluierung *Kroatiens* hat ernsthafte Mängel zutage gebracht, die Anlass zu zahlreichen Empfehlungen des Rates der EU gegeben haben. Denn obwohl Kroatien seit dem 1. Juli 2013 Mitglied der EU ist, wurde es erst 2015 der ersten Evaluierung unterzogen, in der geprüft werden sollte, ob es die Voraussetzungen für die Beteiligung an Schengen erfüllt. Die wichtigsten Empfehlungen des Rates der EU betreffen unter anderem die Verabschiedung einer Strategie für die integrierte Grenzverwaltung, die Erhöhung der Anzahl der mit praktischen Grenzkontrollaufgaben betrauten Beamten, die Professionalisierung und erhöhte Effizienz der Kontrollen sowie die Bereitstellung der nötigen Infrastruktur und Ausrüstung für die Grenzüberschrittskontrollen, namentlich auf hoher See.

Die wichtigsten Empfehlungen des Rates der EU gegenüber *Griechenland* betreffen die Entwicklung einer Strategie für die integrierte Grenzverwaltung sowie die Gewährleistung ausreichender personeller und technischer Ressourcen für den höheren operativen Bedarf in Krisensituationen. Ebenfalls gefordert wurden eine Verbesserung der Ausbildung und der Sprachkompetenzen der Grenzschutzbeamten sowie die Einführung eines Systems für die Risikoanalyse.

Aus der Evaluierung von Deutschland, Italien und den Niederlanden sind jeweils zahlreiche positive Punkte hervorgegangen. In *Deutschland* wurden das dichte Netz von Verbindungsbeamten in den Drittländern, die Intranetseite für die Risikoanalyse sowie das fortschrittliche System für die Ausbildung der Grenzschutzbeamten hervorgehoben. Der Rat der EU hat Deutschland jedoch gehalten, alle seine Grenzposten mit den notwendigen Geräten für die Grenzüberschrittskontrollen auszurüsten und die einschlägigen Datenbanken systematischer abzufragen. Er hat den Staat auch aufgefordert, die Kapazität bestimmter Warteräume im Flughafen München zu erhöhen, um die Steuerung der Passagierströme zu verbessern.

Was *Italien* angeht, hat der Rat der EU die gute Zusammenarbeit zwischen der Grenzschutzpolizei und den Luftverkehrsunternehmen gelobt. Die hauptsächlichen Empfehlungen betreffen einerseits die Registrierung ausnahmslos aller Migranten und die verstärkte Konsultation der Datenbanken zu den Ausschreibungen und andererseits die Ausarbeitung einer nationalen Strategie für die integrierte Grenzverwaltung, in der die Grundsätze, Verantwortlichkeiten und Prioritäten bei der Umsetzung und Weiterentwicklung der Grenzverwaltung definiert werden.

Gegenüber den *Niederlanden* hat der Rat der EU im Sinne einer guten Praxis namentlich hervorgehoben, dass regelmässig eigene Schengen-Evaluierungen auf nationaler Ebene durchgeführt und risikobasierte Präventionsmassnahmen ergriffen werden, mit denen grenzüberschreitende Verbrechen besser erkannt werden können. Demgegenüber hat er empfohlen, dafür zu sorgen, dass an bestimmten Grenzübergangsstellen nicht mehr gelegentlich auf die Kontrollen verzichtet wird und dass es an diesen Grenzüber-

gangsstellen nicht mehr an ausreichend qualifiziertem und ausgebildetem Personal mangelt.

Luxemburg hat der Rat der EU empfohlen, dringend den Personalbestand am Flughafen Luxemburg-Findel aufzustocken, damit Grenzübertrettskontrollen von hoher Qualität gewährleistet sind, und seine nationale Strategie zur integrierten Grenzverwaltung zu vertiefen.

- *Polizeiliche Zusammenarbeit:*

Die Evaluierungen von Deutschland, den Niederlanden und Lichtenstein im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit haben gezeigt, dass dort zahlreiche gute Praktiken umgesetzt werden, und gaben nur zu wenigen Empfehlungen Anlass. So wurde *Deutschland* empfohlen, zu überprüfen, ob die verschiedenen bilateralen Abkommen erneuert werden können, und systematischer Statistiken zur grenzüberschreitenden Nacheile zu erstellen. Den *Niederlanden* hat der Rat der EU im Wesentlichen geraten, die Schaffung eines Systems zur Online-Verwaltung der Akten ins Auge zu fassen und die Bestrebungen zur Einführung eines gemeinsamen Informationssystems weiterzuverfolgen und zu intensivieren. *Lichtenstein* wurde hauptsächlich gehalten, den Bestand der Einheit für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit zu überprüfen und gegebenenfalls zu erhöhen.

Im Fall von *Italien* hat es der Rat der EU begrüsst, dass das Rechtssystem auf dem Gebiet der polizeilichen Zusammenarbeit gut funktioniert und dass mit allen Nachbarstaaten bilaterale Abkommen abgeschlossen worden sind. Er hat Italien im Wesentlichen jedoch geraten, die durch diese bilateralen Abkommen gebotenen Kooperationsmöglichkeiten voll auszuschöpfen und den zuständigen Stellen Zugriff auf alle internationalen Datenbanken zu gewähren. *Luxemburg* wurde gehalten, seinen Rechtsrahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden zu modernisieren.

- *Visa:*

Die erste Evaluierung *Kroatiens* im Visabereich gab Anlass zu zahlreichen Empfehlungen des Rates der EU. Im Wesentlichen wurde Kroatien empfohlen, den Arbeitsprozess bestimmter Botschaften zu restrukturieren, damit die Ressourcen des Visadienstes besser genutzt werden. Kroatien soll auch dafür sorgen, dass jeder Entscheid im Visumverfahren genau im Informatiksystem erfasst wird und dass die Verweigerung des Visums jeweils ausschliesslich gestützt auf die Gründe nach Artikel 32 des Visakodex¹⁶⁷ erfolgt.

Gegenüber den anderen evaluierten Staaten hat der Rat der EU relativ wenige Empfehlungen verabschiedet, die wie folgt zusammengefasst werden können: *Deutschland* wurde hauptsächlich empfohlen, die Daten zu den erteilten Visa umgehend an das zentrale System VIS zu übermitteln und das nationale Informatiksystem zu aktualisieren, damit bei einer Ablehnung eines Visumantrags nach der vorgängigen Konsultation nicht ein Visum gedruckt wird. Die *Niederlande* wurden gehalten, das VIS zu benutzen und korrekt umzusetzen, und *Luxemburg* wurde empfohlen, die Konsulate systematisch überprüfen zu lassen, ob eine Person bereits früher Visa beantragt

¹⁶⁷ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88).

hat. Die wichtigsten Empfehlungen an *Italien* betreffen die Verbesserung und systematischere Verwendung des VIS, jene an *Griechenland* die systematische Verknüpfung der Gesuche gemeinsam reisender Personen im System VIS.

- *Schengener Informationssystem (SIS):*

In Bezug auf die Evaluierung *Deutschlands* begrüsst der Rat der EU den hohen Automatisierungsgrad der Grenzkontrollen an den Flughäfen. Er hat dem Staat jedoch empfohlen, die neuen Funktionen von SIS II umfänglich zu nutzen und die notwendigen Massnahmen einzuleiten, um Unstimmigkeiten bei Verknüpfungen zwischen der nationalen Kopie und der zentralen SIS-Datenbank zu vermeiden.

Gegenüber den *Niederlanden* hob der Rat der EU hervor, dass das SIS II dank der hohen Innovativität und der Entwicklung mobiler Geräte für die Einsatzwagen der Polizei sehr nahe beim Endbenutzer sei und in den alltäglichen Arbeitsprozessen verwendet wird. Er hat dem Staat jedoch geraten, Drittstaatsangehörige bei der Einreise gemäss den Anforderungen von Artikel 8 des Schengener Grenzkodex¹⁶⁸ systematisch zu kontrollieren und den Grenzschutzbeamten genügend Weiterbildungen anzubieten.

Schliesslich hat der Rat der EU nach der Evaluierung von Lichtenstein, Italien, Luxemburg und Griechenland zahlreiche gute Praktiken gelobt. Entsprechend hat er nur wenige Empfehlungen ausgesprochen. *Lichtenstein* hat er im Wesentlichen gehalten, einen Sicherheitsplan gemäss der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006¹⁶⁹ zu verabschieden. *Italien* hat er empfohlen, den Personalbestand für das SIRENE-Büro deutlich zu erhöhen und sicherzustellen, dass alle zuständigen Behörden Zugriff auf das System SIS haben. *Luxemburg* hat er aufgefordert, den Zugriff auf SIS auf das befugte Personal zu beschränken, und *Griechenland* hat er empfohlen, umgehend eine operative und gesicherte Infrastruktur für sein nationales System einzuführen.

- *Rückkehr:*

Nach der Evaluation *Griechenlands* hat der Rat der EU diesen Staat im Wesentlichen gehalten, alle erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, damit die Rückkehrentscheidungen betreffend Drittstaatsangehörige, die sich unrechtmässig in Griechenland aufhalten, gemäss der Rückführungsrichtlinie¹⁷⁰ getroffen werden, und dafür zu sorgen, dass diese in Räumlichkeiten und unter Bedingungen festgehalten werden, die den Menschenrechtsstandards entsprechen.

Deutschland hat der Rat der EU im Wesentlichen empfohlen, die Rückkehrentscheidungen gemäss der Rückführungsrichtlinie zu vollziehen und in diesem Bereich verlässliche Daten und Statistiken zu liefern. Ausserdem müssten einige Bestimmungen des deutschen Aufenthaltsgesetzes angepasst werden, damit sie den Zielen der Richtlinie entsprechen.

Bei der Evaluierung der *Niederlande* erachtete der Rat der EU das System zur Betreuung der unbegleiteten Minderjährigen und das in zwangsweisen

¹⁶⁸ Verordnung (EU) 2016/339 (WE Nr. 178).

¹⁶⁹ Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 (WE Nr. 28).

¹⁷⁰ Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78).

Rückführungen mögliche Last-Minute-Verfahren für Asylgesuche als Beispiele einer guten Praxis. Er hat den Staat jedoch aufgefordert, besser statistische Daten zu sammeln und zu liefern und eine bessere Kontrolle der unbegleiteten freiwilligen Rückkehr einzuführen.

Empfehlungen auf diesem Gebiet wurden gegenüber folgenden Staaten ausgesprochen: *Italien* wurde angehalten, die Rückkehrentscheidungen und Einreiseverweigerungen ohne unnötige Verzögerungen zu erlassen. An *Lichtenstein* und *Luxemburg* wurden nur wenige Empfehlungen gerichtet, die namentlich den Vollzug der Rückkehrentscheidungen betrafen.

- *Datenschutz:*

Die Evaluierungen Belgiens, der Niederlande, Österreichs und Deutschlands gaben nur Anlass zu wenigen Empfehlungen des Rates der EU. Im Fall von *Belgien* bezogen sie sich hauptsächlich auf die Verbesserung der Methode der Datenschutzbehörde zur Kontrolle der Datenverarbeitung in den Systemen SIS II und VIS sowie die klarere Definition der Verteilung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen dem Ausländeramt und dem Ministerium für auswärtige Angelegenheiten. Die *Niederlande* wurden hauptsächlich aufgefordert, ihre Gesetzgebung so anzupassen, dass die absolute Unabhängigkeit der für den Schutz von Personendaten zuständigen Behörde gewährleistet ist und dass sie dem rechtlichen Rahmen von SIS II entspricht. *Österreich* ist im Wesentlichen gehalten worden, die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden, die das System N.SIS II benutzen, zu verbessern und die Datenschutzbehörde aufzufordern, regelmässig die Benutzung von N.SIS II durch die Endbenutzer zu überprüfen. *Deutschland* wurde vom Rat der EU hauptsächlich geraten, ein System zur Überwachung der Benutzung des SIS II und des VIS einzuführen und alle vier Jahre Audits zu den Datenverarbeitungsvorgängen im nationalen VIS durchzuführen.

Kroatien wurde im Wesentlichen gehalten, die Datenschutzbehörde über Datenschutzverletzungen zu informieren, die Auswirkungen auf die Infrastruktur des kroatischen SIS II haben, und einen Nachweis für die Bestrebungen zu erbringen, mit denen sichergestellt werden soll, dass diese Behörde über genügend personelle und finanzielle Ressourcen verfügt, damit sie die Kontrolle der Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen des Schengen-Besitzstands ausüben kann. *Luxemburg* und *Italien* hat der Rat der EU hauptsächlich empfohlen, sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden alle vier Jahre Audits betreffend die Datenverarbeitungsvorgänge im nationalen VIS durchführen.

6.2.2.2

Unangekündigte Ortsbesichtigungen

Im Rahmen unangekündigter Ortsbesichtigungen hat der Rat der EU sechs Empfehlungen zu Ortsbesichtigungen in fünf Staaten (DK, ES, HU, PL, CH) abgegeben. Fünf Empfehlungen im Zusammenhang mit den Besichtigungen in Ungarn, Polen, Dänemark und Spanien beziehen sich auf den Bereich «*Aussengrenzen*». Die andere Empfehlung betrifft den Bereich «*kontrollfreie Binnengrenzen*». Sie wurde in Verbindung mit Besichtigungen in der Schweiz angebracht (siehe Liste in Anhang 2). Der Inhalt der wichtigsten Empfehlungen kann wie folgt zusammengefasst werden:

- *Aussengrenzen:*

Nach der unangekündigten Besichtigung mehrerer Grenzposten und Grenzübergangsstellen im Jahr 2015 hat der Rat der EU *Ungarn* empfohlen, das System zur Kontrolle und Überwachung bestimmter Übergangsstellen zu verbessern, um den unbewilligten Grenzübergang durch Fußgänger zu verhindern. Ungarn sollte ferner die Kontrollspuren für einreisende und ausreisende Fahrzeuge besser trennen und dafür sorgen, dass sich Passagiere, die aus dem Bus ausgestiegen sind, nicht unter die Mitfahrenden von Fahrzeugen mischen können, die sich bereits der Einreisekontrolle unterzogen haben.

In *Spanien* wurden zwei unangekündigte Ortsbesichtigungen durchgeführt, eine 2015 am Hafen von Algeciras und eine 2016 am Flughafen von Barcelona. Nach der ersten Besichtigung hat der Rat der EU hauptsächlich empfohlen, Artikel 8 des Schengener Grenzkodex¹⁷¹ genau zu befolgen und Drittstaatsangehörige Kontrollen in der ersten Kontrolllinie zu unterziehen und Sanktionen gegenüber den Beförderungsunternehmen zu ergreifen. Bei der zweiten Besichtigung hat der Rat der EU Spanien im Wesentlichen gehalten, spezialisiertes und ausgebildetes Personal Risikoanalysen durchführen zu lassen und die Anzahl, die Verfügbarkeit und Unterweisung der Beamten der ersten und der zweiten Kontrolllinie zu verstärken.

Polen hat der Rat der EU hauptsächlich empfohlen, das System zur Koordination der mobilen Patrouillen und der Kontrollzentren zu verbessern und dafür zu sorgen, dass die Informationen zur Position der mobilen Patrouillen in Echtzeit verfügbar sind. *Kroatien* hat er aufgefordert, die Grenzschutzbeamten für das Phänomen der ausländischen terroristischen Kämpfer zu sensibilisieren und eine Risikoanalyse vorzunehmen. *Dänemark* hat er empfohlen, die konkrete Anwendung der Verfahren für die Grenzübergangskontrollen zu verbessern, indem bei allen Drittstaatsangehörigen überprüft wird, ob sämtliche Einreisevoraussetzungen erfüllt sind.

- *Binnengrenzen:*

In der *Schweiz* wurde im November 2015 in Chiasso eine unangekündigte Ortsbesichtigung durchgeführt, im Gefolge derer der Rat der EU eine Empfehlung zu zwei Punkten abgegeben hat. Einerseits ist die Schweiz eingeladen, die Erhebung von statistischen Daten zu verbessern, was die Anzahl von Identitätskontrollen anbelangt, welche das GWK an der Binnengrenze vornimmt. Andererseits hat der Rat empfohlen, in Einklang mit Artikel 23 des Schengener Grenzkodex¹⁷² dafür zu sorgen, dass die Ausübung bestimmter polizeilicher Befugnisse durch die Schweizer Grenzwächter so geregelt wird, dass die Kontrollen auf Grundlage dieser Befugnisse nicht dieselbe Wirkung haben wie Grenzübergangskontrollen (siehe ebenfalls Ziff. 6.3.2).

¹⁷¹ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178).

¹⁷² Siehe Fn. 171.

Im Rahmen thematischer Evaluierungen gibt der Rat der EU keine Empfehlungen ab, da die Evaluierungen und damit auch die entsprechenden Ergebnisse keinen Schengen-Staat im Besonderen betreffen. Ein eigentlicher «Follow up» findet entsprechend nicht statt. Die Berichte werden von der europäischen Kommission indes in dem im Schengen-Ausschuss vorgestellt und von den Staaten zur Kenntnis genommen.

6.3 Schengen-Evaluierung und die Schweiz

Für die Schweiz ist der Mechanismus der Schengen-Evaluierung in zweierlei Hinsicht relevant: einerseits ist die Schweiz regelmässig selbst Gegenstand von Schengen-Evaluierungen, andererseits nimmt sie an der Planung und Durchführung der Evaluierungen der übrigen Schengen-Staaten teil. Im Bereich «Rückkehr» stellt die Schweiz gar einen Sachverständigen, der als Ausbildner für künftige Experten der Schengen-Staaten, die an Evaluierungsmissionen teilnehmen, fungiert.

In diesem Rahmen nehmen Schweizer Sachverständige regelmässig auch an Evaluierungsmissionen vor Ort teil, was aus mehreren Gründen sinnvoll ist: Zum einen kann die Evaluierungspraxis bzw. der angewandte Massstab namentlich in den neu erfassten Bereichen «Rückkehr» und «Binnengrenzen» inhaltlich mitgestaltet werden, woraus sich auch wertvolle Erkenntnisse für unsere eigenen Evaluierungen gewinnen lassen. Zum anderen erlauben es die Schengen-Evaluierungen, Einfluss auf die Einhaltung und einheitliche Anwendung des Schengen-Besitzstands durch sämtliche Schengen-Staaten zu nehmen. Vor dem Hintergrund der Herausforderungen im Migrationsbereich, bei der Terrorismusbekämpfung und der Sicherheit im Schengen-Raum erscheint dies heute umso wichtiger.

6.3.1 Nächste ordentliche Evaluierung der Schweiz

Die Schweiz wurde bisher ausschliesslich gestützt auf den alten Mechanismus¹⁷³ evaluiert. Ein *erstes* Mal im Jahr 2008 im Hinblick auf die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands für die Schweiz und damit den Beginn der operativen Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Staaten. Die *zweite* Evaluierung fand 2014 statt, um zu überprüfen, ob die Schweiz den Schengen-Besitzstand (mitsamt der in der Zwischenzeit übernommenen Weiterentwicklungen) weiterhin ordnungsgemäss anwendet¹⁷⁴.

Die nächste (*dritte*) ordentliche Evaluierung der Schweiz ist für das Jahr 2018 vorgesehen. Sie wird dabei zum ersten Mal auf der Grundlage des neuen Evaluierungsmechanismus nach Massgabe der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (WE Nr. 150)

¹⁷³ Beschluss SCH/Com-ex (98) 26 def. (vgl. Anhang A SAA).

¹⁷⁴ Auch diese Evaluierung schloss die Schweiz mit einem positiven Resultat ab. Siehe hierzu die Ausführungen im letztjährigen Bericht des EJPD zuhanden der GPK-EJPD (Ziff. 7.2), abrufbar auf der Internet-Seite des BJ (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>).

durchgeführt. Im letzten Quartal 2016 sind auf Stufe Bund¹⁷⁵ die entsprechenden verwaltungsinternen Vorbereitungsarbeiten angelaufen. Dazu gehört insbesondere die Beantwortung des umfangreichen Fragebogens, welche in der ersten Jahreshälfte 2017 ansteht. Die Antworten müssen der Europäischen Kommission bis am 25. August 2017 übermittelt werden. Die Detailplanung zur Durchführung der bereichsspezifischen Ortsbesichtigungen wird dann in der zweiten Jahreshälfte 2017 im Vordergrund stehen, da erst im Zuge der Verabschiedung der Jahresplanung für 2018 durch die Kommission Gewissheit über den zeitlichen Rahmen der Ortsbesichtigungen bestehen wird.

6.3.2 Unangekündigte Evaluierung 2015 im Bereich «Binnengrenzen» – Follow up

Die Schweiz war im Bereich «Binnengrenzen» im November 2015 erstmals Ziel eines unangekündigten Evaluierungsbesuchs. Die Ortsbesichtigung fand an zwei Tagen (18.-19. November 2015) statt. Ein sechsköpfiges Expertenteam meldete sich am Vorabend bei der nationalen Kontaktstelle des Grenzwachkorps. Gleich im Anschluss startete die Evaluierungsmission. Die Experten besuchten die Grenzübergangsstellen Chiasso Autostrada, Chiasso Strada und Ponte Tresa sowie das Polizei- und Zollkooperationszentrum (CCPD) in Chiasso. Ziel der Besuche war es zu überprüfen, ob Personenkontrollen an den Binnengrenzen durchgeführt werden, die nach dem Schengener Grenzkodex¹⁷⁶ nicht erlaubt sind. Die Schweiz hat diesbezüglich im Schengen-Raum eine besondere Ausgangslage: Sie ist nicht Teil der Zollunion der EU, weshalb trotz grundsätzlicher Aufhebung der Personenkontrollen an der Binnengrenze die Zollkontrollen bestehen bleiben¹⁷⁷.

Der Evaluierungsbericht wies erwartungsgemäss keine gravierenden Mängel aus und bestätigte zum ersten Mal, dass die Zollkontrollen der Schweiz im Einklang mit den Schengener Vorgaben durchgeführt werden. Es wurden dennoch zwei Empfehlungen formuliert, welche auf eine deutlichere Abgrenzung der Zollkontrollen von den Personenkontrollen abzielen (siehe hierzu auch Ziff. 6.2.2.2 *in fine*). Die Eidgenössische Zollverwaltung hat die Empfehlungen zur Kenntnis genommen und konkrete Massnahmen zur Abhilfe eingeleitet. Diese reichen von einer Verbesserung der statistischen Datenbasis, über eine weitere Präzisierung der internen Weisungen bis hin zu gezielten Schulungsmassnahmen. Am 11. April 2017 wurde der Europäische Kommission und dem Rat der EU das Assessment der Schweiz zur Umsetzung der Empfehlungen (geplante Massnahmen inkl. Umsetzungszeitplan) fristgerecht¹⁷⁸ übermittelt. Mit der Kenntnisnahme der geplanten Massnahmen in der Arbeitsgruppe SCHEVAL anfangs Juni ist der «Follow up» zu dieser Evaluierung abgeschlossen.

¹⁷⁵ Wobei auch die Kantone in den jeweiligen Arbeitsgruppen vertreten sind.

¹⁷⁶ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

¹⁷⁷ Zu Inhalt und Reichweite des Verbots von Personenkontrollen an den Binnengrenzen siehe unten Ziff. 7.2.1.

¹⁷⁸ Gemäss Artikel 16 Absatz 8 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (WE Nr. 150) hat der evaluierte Schengen-Staat der Kommission innerhalb von sechs Monaten nach Annahme der Empfehlungen «seine Bewertung einer möglichen Umsetzung dieser Empfehlungen» zu übermitteln, wenn er als konform eingestuft wurde, die Empfehlungen jedoch Angaben zu möglichen weiteren Verbesserungen enthalten. Eine weitergehende Berichterstattung ist nicht erforderlich und auch nicht vorgesehen.

7 Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen

7.1 Aussengrenzen

7.1.1 Einreiseverweigerungen

Die Zahl der Einreiseverweigerungen an der Luftaussengrenze der Schweiz war in den Jahren 2011 bis 2016 insgesamt leicht rückläufig. Aufgeschlüsselt auf die grossen Flughäfen mit Drittstaatsdestinationen ergibt sich folgendes Bild¹⁷⁹:

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

7.1.2 Schweizer Beteiligung an Frontex-Einsätzen

Die Schweiz beteiligt sich seit Februar 2011 aktiv an den Aktivitäten der Grenzschutzagentur Frontex, sei es durch Entsendung von 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 Kantonspolizei Zürich wertvoll.

2016 entsandte die Schweiz 62 Grenzschutzbeamte (55 Angehörige des Grenzschutzkorps und sieben Angehörige der Kantonspolizei Zürich) an Luft-, Land- und Seeoperationen von Frontex (entspricht insgesamt 1780 Einsatztagen). Im Rahmen der Seeoperationen werden die schweizerischen Mitarbeiter aus Kompetenzgründen nur auf dem Festland und nicht auf hoher See eingesetzt. Des Weiteren fanden zehn Hostings ausländischer Grenzschutzbeamter an den Flughäfen Genf (5), Zürich (4) und Basel (1) mit insgesamt 213 Einsatztagen statt. Für 2017 sind Einsätze im etwa gleichen Rahmen geplant, wobei der Schwerpunkt nach derzeitigen Planungen auf Entsendungen an die griechisch-türkische und die kroatisch-serbische bzw. kroatisch-montenegrinische Landgrenze sowie auf Sizilien liegt.

7.1.3 Mittelzuweisungen aus dem Aussengrenzenfonds (AGF)

Die Schweiz beteiligte sich im Rahmen ihrer Schengen-Assoziierung seit 2010 (rückwirkend für das Jahr 2009) am AGF¹⁸⁰. Der Fonds, der für die Jahre 2007 bis

¹⁷⁹ Die Statistik wird aufgrund neuer Informationen laufend angepasst und kann deshalb von anderen Publikationen abweichen.

2013 mit einem Budget von insgesamt 1'820 Millionen Euro dotiert war, wurde im November 2016 erfolgreich abgeschlossen. Nachdem die Europäische Kommission den vierten und letzten Abschlussbericht der Schweiz für das Jahresprogramm 2013 im Oktober 2016 genehmigt hatte, hat sie der Schweiz die letzten Zuweisungen im November 2016 überwiesen.

Die Schweiz zahlte insgesamt 53,404 Millionen Euro in den Fonds ein; es standen ihr gesamthaft 17,678 Millionen Euro zur Verfügung, wovon sie 17,613 Millionen Euro effektiv abschöpfte. Damit hat die Schweiz auf die gesamte Laufzeit des AGF eine Durchführungsquote von 99.63 % erreicht, was eine der besten Durchführungsquoten im europäischen Vergleich ist (der Durchschnitt liegt laut Bericht des Europäischen Rechnungshofes bei 86.7 %) ¹⁸¹. Die Position der Schweiz als Nettozahlerin rührt daher, dass sich ihre einzigen Schengen-Aussengrenzen an den Flughäfen mit internationalem Flugverkehr befinden.

Mit den Mitteln aus dem AGF kofinanzierte die Schweiz u.a. die nationale Anbindung an das zentrale Visa-Informationssystem der EU (CS-VIS) sowie ein neues nationales Visasystem. Zudem wurden neue Systeme für die Grenzkontrolle inklusive der notwendigen Ausrüstung, die Entsendung von zwei ILO ¹⁸² (Migrationsattachés) sowie ein Teilprojekt für die Anbindung an das SIS II durch AGF-Gelder mitgetragen.

7.2 Binnengrenzen

7.2.1 Kontrolltätigkeit an der Grenze und im Grenzraum

An den Binnengrenzen (Land- und Luftgrenzen zu anderen Schengen-Staaten) sind Personenkontrollen, die «unabhängig von jedem anderen Anlass allein aufgrund des beabsichtigten oder erfolgten Grenzübertretts» stattfinden, mit Schengen grundsätzlich aufgehoben worden (Art. 2 Ziff. 10 iVm. Art. 22 f. Schengener Grenzkodex ¹⁸³). 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 im gewohnten Umfang gewährleistet. Die Durchführung einer Zollkontrolle kann situativ auch die Überprüfung der Identität einer Person erforderlich machen. Zudem sind auch unter Schengen weiterhin Personenkontrollen zulässig, soweit sie im Einzelfall polizeilich motiviert sind. Von der Kontrolltätigkeit auf der Grenzlinie sind polizeiliche Kontrollen im Landesinnern zu unterscheiden. Das Grenzwachtkorps kann in der ganzen Schweiz mobile Zollkontrollen durchführen und gestützt auf entsprechende Vereinbarungen mit den zuständigen Kantonen Personenkontrollen im Grenzraum und auf Zügen vornehmen («nationale Ersatzmassnahmen»). In diesem Rahmen gibt es auch gemeinsame Kontrollen mit den zuständigen Polizeikorps der Kantone. Die Kon-

¹⁸⁰ Entscheidung Nr. 574/2007/EG (WE Nr. 36).

¹⁸¹ Bislang ist es nahezu keinem der am AGF teilnehmenden Staaten gelungen, die Zuweisungen vollumfänglich einzuholen. Die Gründe hierfür sind vielfältig, z.B. Finanzkorrekturen, Projektabbrüche, Einsparungen im Projekt oder die (teilweise) Aberkennung förderfähiger Ausgaben aufgrund mangelhafter Erfüllung formaler Anforderungen der Dokumentation.

¹⁸² ILO = Immigration Liaison Officers.

¹⁸³ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178).

trollschwerpunkte des GWK lagen während mehreren Monaten auf Grund der Migrationslage an der Südgrenze.¹⁸⁴ Die vom GWK im Rahmen seiner Zuständigkeiten insgesamt¹⁸⁵ gemachten Aufgriffe in den Jahren 2011 bis 2016 sind in Anhang 1 aufgeführt.

7.2.2 **Vorübergehende Wiedereinführung von Binnen-grenzkontrollen**

Der Schengener Grenzkodex¹⁸⁶ eröffnet den Schengen-Staaten das Recht, an den Binnengrenzen vorübergehend wieder Personenkontrollen einzuführen, wenn dies aufgrund einer Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit angezeigt ist (Art. 24 ff.). Verschiedene Schengen-Staaten hatten von dieser Möglichkeit im Zuge der Migrationskrise (AT, DE, DK, HU, NO, SE, SI) oder als Reaktion auf die jüngsten Terroranschläge (BE, FR, MT) Gebrauch gemacht und die Binnengrenzkontrollen an bestimmten Grenzabschnitten vorübergehend wiedereingeführt. Am 4. März 2016 kommunizierte die Kommission einen Fahrplan¹⁸⁷ mit konkreten Massnahmen, um die Mängel bei der Überwachung der griechischen Aussengrenzen zur Türkei zu beheben und bis Ende 2016 schrittweise zu «normalen Verhältnissen» zurückzukehren. Gleichzeitig war sie bereit, angesichts der momentanen Situation¹⁸⁸ das Schutzverfahren nach Artikel 29 des Schengener Grenzkodex zu aktivieren und schlug dem Rat vor, fünf Schengen-Staaten (AT, DE, DK, NO, SE) zu erlauben, ihre Kontrollen für weitere 6 Monate weiterzuführen, was dieser schliesslich am 12. Mai 2016 auch tat¹⁸⁹. Der Rat verlängerte die Befugnis zur Weiterführung der Kontrollen auf Vorschlag der Kommission am 11. November 2016 und am 7. Februar 2017 jeweils um weitere drei Monate¹⁹⁰.

Da sich trotz einer Stabilisierung der Migrationslage immer noch eine grosse Anzahl von irregulären Migranten in Griechenland aufhält, hat die Europäische Kommission dem Rat am 2. Mai nochmals einen Vorschlag für eine dritte und damit letzte Verlängerung um weitere sechs Monate (bis 11. November 2017) vorgelegt, welchen der Rat am 11. Mai verabschiedet hat¹⁹¹. Parallel dazu hat die Kommission eine Empfehlung¹⁹² an alle Schengen-Staaten gerichtet, worin sie diesen nahelegt, das

¹⁸⁴ Zur Schengen-Konformität der durchgeführten Massnahmen siehe Ziffer 6.3.2.

¹⁸⁵ Aufgrund des Fehlens einer nach Teilaufgaben differenzierten Statistik betreffen die Angaben die Tätigkeiten des GWK insgesamt (Personenkontrollen an Aussengrenzen, Zollkontrollen an Binnen- und Aussengrenzen sowie nationale Ersatzmassnahmen).

¹⁸⁶ Siehe Fn. 183.

¹⁸⁷ Mitteilung der Kommission vom 4. März 2016 «Back to Schengen – ein Fahrplan», KOM(2016) 120 endg.

¹⁸⁸ Nach Auffassung der Europäischen Kommission war eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährdet, gegeben, weil aufgrund der nachwievor grossen Anzahl irregulärer Migranten in Griechenland und den festgestellten Mängeln bei Kontrolle der Aussengrenzen die Wahrscheinlichkeit hoch sei, dass es zu weiteren massiven Sekundärbewegungen kommen könnte.

¹⁸⁹ Durchführungsbeschluss (EU) 2016/894, ABl. L 151 vom 8.6.2016, S. 8.

¹⁹⁰ Durchführungsbeschluss (EU) 2016/1989, ABl. L 306 vom 15.11.2016, S. 13; Durchführungsbeschluss (EU) 2017/246, ABl. L 36 vom 11.2.2017, S. 59.

¹⁹¹ Durchführungsbeschluss (EU) 2017/818, ABl. L 122 vom 13.5.2017, S. 73

¹⁹² Empfehlung (EU) 2017/820 der Kommission vom 12. Mai 2017 zu verhältnismässigen Polizeikontrollen und zur polizeilichen Zusammenarbeit im Schengen-Raum, ABl. L 122 vom 13.5.2017, S. 79.

Potential sowohl polizeilicher Kontrollen im Grenzraum als auch der grenzüberschreitenden Polizeizusammenarbeit besser auszuschöpfen anstatt Personenkontrollen an den Binnengrenzen wieder einzuführen¹⁹³. Schliesslich hat die Kommission angekündigt, im Mai 2017 einen Bericht über das Funktionieren des Schengen-Raumes vorlegen zu wollen, worin sie die Inanspruchnahme des Verfahrens nach Artikel 29 Schengener Grenzkodex (WE Nr. 178) anhand der gewonnenen Erfahrungen einer umfassenden Bewertung unterziehen will.

Abgesehen von den erwähnten Fällen wurden im Berichtszeitraum vorübergehende Binnengrenzkontrollen wie folgt wiedereingeführt:

- In *Frankreich*: während der Fussball Europameisterschaft und der Tour de France (vom 27. Mai bis 26. Juli 2016), im Gefolge des Terroranschlags in Nizza (vom 27. Juli 2016 bis 26. Januar 2017) und aufgrund der weiterhin bestehenden Terrorismusbedrohung (vom 27. Januar bis 15. Juli 2017);
- in *Polen*: aufgrund des NATO-Gipfels, des Weltjugendtages sowie des Papstbesuches (vom 4. Juli bis 2. August 2016);
- in *Malta*: aufgrund des «Malta Informal Summits» und des «Joint Valletta Action Plan Senior Officials Meetings» (vom 21. Januar bis 9. Februar 2017); sowie
- in *Schweden*: zusätzlich zu bisherigen Kontrollen aufgrund des Terroranschlags in Stockholm (vom 7. bis 14. April 2017).

Die Schweiz hat bis heute darauf verzichtet, auf die Möglichkeit zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen zurückzugreifen. Der Bundesrat sah bisher u.a. deshalb keine Notwendigkeit dazu, weil die gewünschte Wirkung einer Wiedereinführung der Grenzkontrollen an der Binnengrenze bereits heute mit dem Zolldispositiv und den Schwergewichtskontrollen des GWK weitgehend erzielt werden kann. Die Schweiz ist in einer vergleichsweise guten Position, weil sie ihre Grenzinfrastruktur und den Einsatz von Personal direkt an der Grenze nie aufgegeben hat. Wenn andere Schengen-Staaten von der Wiedereinführung von Grenzkontrollen sprechen, können sie mit ihren zusammgezogenen Mitteln insgesamt kaum eine grössere Kontrolldichte erreichen, als sie die Schweiz bereits heute mit ihrem Zolldispositiv aufrechterhält. Selbstverständlich verfolgen der Bundesrat und die zuständigen Behörden die weitere Entwicklung sehr genau und werden bei Bedarf die erforderlichen Anpassungen im Kontrolldispositiv vornehmen.

7.3 Polizeiliche Zusammenarbeit

7.3.1 Polizeilicher Informationsaustausch

Unter Schengen findet der grenzüberschreitende polizeiliche Informationsaustausch standardisiert statt, was zu einer Harmonisierung und Vereinfachung der Abläufe sowie zur Reduktion von Fehlerquellen geführt 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

¹⁹³ Dabei wird die Schweiz ausdrücklich unter den Staaten genannt, die derartige Kontrollen erfolgreich und im Einklang mit dem Schengen-Recht praktizieren.

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 zu den staatsvertraglich festgehaltenen Zwecken verfügbar gemacht werden.

Fedpol bearbeitete 2016 insgesamt 229'570 eingehende Meldungen¹⁹⁴. Die gemachten Erfahrungen zeigen erneut, dass leider nur ein kleiner Teil dieser Meldungen gestützt auf den Rahmenbeschluss 2006/960/JI¹⁹⁵ 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.

7.3.2 Zugriff auf Datenbanken

Eine besondere Art der polizeilichen Informationsbeschaffung besteht in der Nutzung der Datenbestände der grossen europäischen Datenbanken. Neben dem SIS II (siehe unten Ziff. 7.4) 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 zugreifen¹⁹⁶. 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 2016 mit gesamthaft 19 Abfragen (2015:11; 2014: 36) von den Abfragemöglichkeiten im VIS leider immer noch nicht den Erwartungen entsprechend Gebrauch gemacht. Auf weitere Sensibilisierungen und Ausbildungen wird jedoch verzichtet, da die seinerzeit für die Erfüllung dieser Aufgaben gesprochenen Stellen per Ende 2016 im Rahmen der Sparvorgaben abgebaut wurden. Die Leistungen werden künftig nur in sehr dringenden und wichtigen Fällen erbracht.
- Zum anderen ist eine entsprechende Abfragemöglichkeit für die Strafverfolgungsbehörden auch auf die Datenbestände von Eurodac vorgesehen. Die entsprechenden Bestimmungen der Eurodac-Verordnung¹⁹⁷ sind allerdings auf die Schweiz (noch) nicht anwendbar. Solche Abfragen von Eurodac werden erst möglich sein, wenn ein die entsprechenden Zusatzabkommen mit der EU zu Prüm und Eurodac vorliegen (siehe oben Ziff. 3.1.2).

¹⁹⁴ Im Jahr 2015 waren es 209'085, 2014 190'756 und 2013 182'419 Meldungen. Die Meldungen im Rahmen des SIS-Informationsaustausches sind hier nicht mitgerechnet.

¹⁹⁵ Rahmenbeschluss 2006/960/JI (WE Nr. 35), sog. «Schwedische Initiative».

¹⁹⁶ Wie das im VIS-Beschluss (Beschluss 633/2008/JI; WE Nr. 70) vorgesehen ist.

¹⁹⁷ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b).

7.3.3

Grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen

Gesuche um grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen werden heute dank Schengen rasch, effizient, einheitlich und zentral bearbeitet. 2016 koordinierte die Einsatzzentrale fedpol (EZ fedpol) insgesamt 1652¹⁹⁸ operative Einsätze, davon waren 137 grenzüberschreitende Observationen und 16 Fälle grenzüberschreitender Nacheile¹⁹⁹. Insbesondere die Observationen von und nach Frankreich und Italien wurden in enger Zusammenarbeit mit den Polizei- und Zollkooperationszentren (CCPD)²⁰⁰ 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 Polizeivertrag²⁰¹ ist am 1. November 2016 in Kraft getreten. 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 Eidgenössischen Räten im Jahr 2014 und von Liechtenstein 2015 genehmigt. In Österreich haben National- und Bundesrat das Abkommen im April 2017 genehmigt. Es wird im Sommer 2017 in Kraft treten. Der schweizerisch-deutsche Polizeivertrag²⁰² ist bereits seit 1. März 2002 in Kraft. Auch er wird einer Revision unterzogen. Mit der Aufnahme von Verhandlungen ist Anfang 2018 zu rechnen.

7.4

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 8754 effektiven Treffern in der Schweiz bei Personen- oder Sachfahndungen (2015: 7630) lösten zusätzliche 2326 Treffermeldungen Abklärun-

¹⁹⁸ Darin enthalten sind Polizeimassnahmen, Notsuchen von Personen, Beamtenentsendungen, Ermittlungshandlungen, Krisenmanagement, Fahndungen (ohne SIS und Interpol).

¹⁹⁹ Im Vergleich dazu koordinierte die EZ 2014 insgesamt 542 operative Einsätze, wovon 209 grenzüberschreitende Observationen, 11 grenzüberschreitende Nacheilen und 1 kontrollierte Lieferungen waren.

²⁰⁰ Die Schweiz unterhält mit Italien in Chiasso und mit Frankreich in Genf je ein solches Zentrum. Die beiden CCPD's bearbeiteten im Jahr 2016 insgesamt 27'254 Meldungen (2015: 27'454), davon 20'125 Meldungen im CCPD Genf (2015: 19'714) und 7'129 im CCPD Chiasso (2015: 7'740).

²⁰¹ SR **0.360.454.1**

²⁰² SR **0.360.136.1**

gen und Identifizierungen aus (2015: 1885), bei denen es sich jedoch letztlich nicht um die gesuchte Sache bzw. Person handelte. Das SIRENE-Büro bearbeitete 2016 zudem 4728 (2015: 4564) Treffermeldungen im Ausland basierend auf Schweizer Fahndungen.

2016 wurden durchschnittlich 43 In- und Auslandstreffermeldungen pro Tag bearbeitet. Im Vergleich zum Vorjahr gab es 2016 bei den ausländischen Fahndungen in der Schweiz rund 16% mehr Treffermeldungen, bei den Schweizer Fahndungen im Ausland betrug die Zunahme rund 4%. Insgesamt gingen 2016 vom Ausland 52'249 Informationen mit standardisierten Formularen ein (2015: 47'166), 22'046 wurden ins Ausland verschickt (2015: 19'829). Eine Übersicht über die SIS-Treffer (nach Jahren und Kategorien) kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

Datenkategorie	2016		2015		2014		2013		2012	
	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland
Festnahme (zur Auslieferung)	278	282	274	228	273	217	279	200	270	173
Einreisesperre	1976	3288	1498	3360	1772	3082	1966	2382	3'801	2'147
Vermisste	397	95	314	86	248	70	297	56	251	59
Von der Justiz Gesuchte (z.B. Zeugen)	1576	78	1490	92	1447	71	1405	46	1'133	26
Verdeckte Registrierung	2349	291	1815	147	1675	155	1615	224	1'646	143
Sachen (Fahrzeuge, Ausweise, Waffen, industr. Ausrüstung)	2178	694	2239	651	2353	712	1823	605	1'159	787
Total	8754	4728	7630	4564	7768	4307	7385	3513	8'260	3'335

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 2016 wurden 606 Gesuche durch die Rechtsabteilung fedpol in Zusammenarbeit mit dem SIRENE-Büro bearbeitet (2015: 478).

7.5 Visazusammenarbeit

Seit dem 12. Dezember 2008 stellt die Schweiz Schengen-Visa aus. Gleichzeitig sind die durch andere Schengen-Staaten ausgestellten Schengen-Visa für Kurzzeitaufenthalte (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 abgenommen²⁰³. Im Jahr 2016 wurden 463'557 Schengen-Visa ausgestellt²⁰⁴. Die genauen Zahlen für das Jahr 2016 ergeben sich aus der folgenden Tabelle:

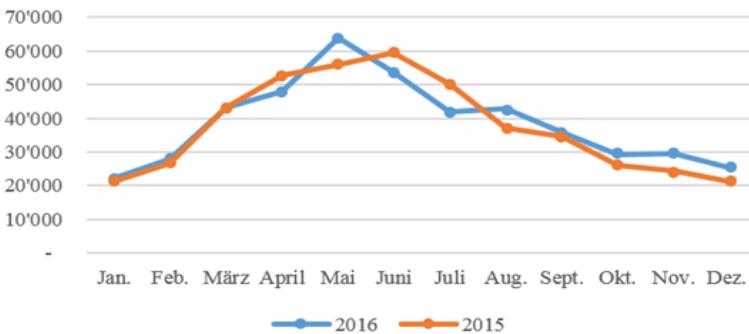
²⁰³ 648'898 (2008); 356'527 (2009); 379'716 (2010); 495'262 (2011); 477'922 (2012); 488'856 (2013); 439'073 (2014); 452'338 (2015).

²⁰⁴ 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.

Bearbeitete Visumanträge im Jahr 2016

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Total Visumanträge	26'521	32'207	48'298	52'519	68'501	60'541	50'427	49'759	40'930	34'033	34'050	32'293	530'079
Ausgestellte Visa	24'503	29'984	45'347	49'792	65'067	56'872	47'395	46'723	38'101	31'113	31'072	29'375	495'344
davon Schengen-Visa	22'294	27'930	43'211	48'120	63'778	53'597	41'901	42'715	35'746	29'331	29'497	25'437	463'557
davon Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit (VrG)	1'929	2'434	2'353	2'275	2'300	2'104	1'258	1'210	1'531	2'122	2'431	2'903	24'850
davon nationale Visa	4'227	4'277	5'087	4'399	4'723	6'944	8'526	7'044	5'184	4'702	4'553	6'856	66'522
Verweigerte Visa	2'018	2'223	2'951	2'727	3'434	3'669	3'032	3'036	2'829	2'920	2'978	2'918	34'735

Monatliche Entwicklung ausgestellter Schengen-Visa in den Jahren 2016 und 2015



Die Einführung des Visa-Informationssystems (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 gut. Zwischen dem 11. Oktober 2011 und dem 31. Dezember 2016 hat die Schweiz 2'452'163 Visumanträge im VIS angelegt und bearbeitet.

Im Rahmen des Visumverfahrens haben die Schengen-Staaten die Möglichkeit, die Erteilung eines Schengen-Visums durch einen anderen Schengen-Staat in bestimmten Fällen von ihrer vorgängigen Zustimmung abhängig zu machen. Zu diesem Zweck ist ein systemgestützter Konsultationsmechanismus eingerichtet worden. Wird die Zustimmung verweigert oder ist die Person im SIS zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben, so darf der zuständige Schengen-Staat kein Schengen-Visum ausstellen. Er ist in diesen Fällen jedoch unter engen Voraussetzungen²⁰⁵ befugt, ein auf sein Hoheitsgebiet beschränktes Schengen-Visum auszustellen. Die Anzahl der im Jahr 2016 an die Schweiz gerichteten und vom SEM verarbeiteten Konsultationsanfragen ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

²⁰⁵ 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.

Eingehende Konsultationen 2016

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Überprüfte Anfragen	25063	34173	31904	34664	46485	55529	46936	52022	37562	38400	38079	30220	471037
Bewilligte Anfragen	24990	34097	31803	34556	46335	55344	46802	51889	37422	38263	37918	30112	469531
Verweigerte Anfragen	21	32	32	23	49	69	65	78	80	66	93	60	668
Meldungen territorial beschränkte Visa	4021	5030	5903	5835	7462	8172	8329	7130	6777	5640	6166	5213	75678
Gemeldete Visa	7806	10661	16469	18316	29958	35467	39107	43870	11631	12461	7663	6801	240210
Verarbeitete Anträge in Vertretung	52	44	69	85	101	116	69	55	60	71	68	48	838

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

Ausgehende Konsultationen 2016

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Zugestellte Anfragen	3386	4736	5896	6593	8813	10347	8352	8807	5140	5249	4822	3538	75679
Bewilligte Anfragen	3278	4549	5554	6338	8450	9964	8033	8504	4833	4947	4607	3393	72450
Verweigerte Anfragen	12	53	14	23	23	24	11	9	10	11	17	10	217
Meldungen territorial beschränkte Visa	303	240	292	283	316	322	274	199	269	223	209	227	3157
Gemeldete Visa	14684	18505	30123	38098	52792	43198	33958	34526	26003	20001	20326	17115	349329
Verarbeitete Anträge in Vertretung	96	134	328	232	340	359	308	294	297	291	198	135	3012

7.6 Rückführungen

Die neue Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache²⁰⁶ ist seit September 2016 operationell tätig. Die Agentur hat die Aufgaben von Frontex übernommen, verfügt aber über ein erweitertes Aufgabenspektrum. So werden die Schengen-Staaten, die einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt sind, neu auch im Bereich des Vollzugs von Rückführungen unterstützt. Zu diesem Zweck müssen die Schengen-Staaten die Arbeit der Rückkehrteams unterstützen, indem sie eine bestimmte Anzahl von Rückkehrsachverständigen als Beobachter oder Begleitpersonen für konkrete Rückkehraktionen zur Verfügung stellen. Für die Schweiz werden diese Verpflichtungen voraussichtlich erst im Jahr 2018 relevant, wenn der Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung (EU) 2016/1624 in Kraft getreten ist. Entsprechend beschränkte sich im Jahr 2016 die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Agentur im Rückkehrbereich auf die Durchführung von gemeinsamen Rückführungsaktionen (Sammelflüge). Im Jahr 2016 hat die Schweiz insgesamt 5 Sammelflüge mit operationeller und finanzieller Unterstützung der Agentur selber durchgeführt und sich an 16 Rückführungsaktionen anderer Schengen-Staaten beteiligt. Dabei wurden insgesamt 83 Drittstaatsangehörige zurückgeführt. Die von

²⁰⁶ Verordnung (EU) 2016/1624 (WE Nr. 183).

der Agentur getragenen Kosten für diese 21 Aktionen belaufen sich auf ungefähr 1.5 Mio. CHF. Die Agentur hat ebenfalls eine neue Internetapplikation (*Frontex Application for Return*, FAR) zur Verfügung gestellt, die zur Vereinfachung des Informationsaustausches zwischen den an einer gemeinsamen Rückführungsaktion beteiligten Staaten beitragen soll. Das SEM nutzt dieses Instrument seit September 2016. Die Teilnahme an den gemeinsamen Aktionen im Rückkehrbereich ist Gegenstand einer systematischen und regelmässigen Evaluierung im Rahmen der Expertengruppe «Rückkehr und Vollzug von Rückführungen», das sich aus Sachverständigen der Partnerbehörden von Bund und Kantonen zusammensetzt. Darüber hinaus nimmt das SEM regelmässig an der Planung, strategischen Ausrichtung und Evaluation von gemeinsamen Rückführungsaktionen auf europäischer Ebene teil.

7.7 Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Insgesamt kann die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen seit der Einführung von Schengen in der Praxis als gut bewertet werden. 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 2016 hat die Schweiz aus dem Ausland via SIS 20'516 Fahndungsersuchen erhalten. Das entspricht einem SIS-Anteil von rund 63% an allen eingehenden derartigen Ersuchen. Diese führten hierzulande zu 278 Treffern (sog. Hits). Im gleichen Zeitraum hat die Schweiz insgesamt 282 Fahndungsersuchen 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.
- *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.

7.8 Dublin

7.8.1 Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat

Seit Beginn der Dubliner Zusammenarbeit bis zum 31. Dezember 2016 wurden in der Schweiz insgesamt 125'346 Asylgesuche eingereicht. Die in den letzten fünf Jahren gestellten und erhaltenen Ersuchen um Aufnahme bzw. Wiederaufnahme ergeben sich aus folgenden Tabellen:

Übernahmeersuchen der Schweiz an andere Dublin-Staaten (2011-2016)

	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
2015	17'377	8'782	6'384	2'461
2016	15'203	10'197	4'999	3'750

Übernahmeersuchen anderer Dublin-Staaten an die Schweiz (2011-2016)

	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
2015	3'072	1'205	1'865	558
2016	4'115	1'302	2'803	469

Die Schweiz lehnt Ersuchen anderer Staaten ab, wenn die Schweiz gestützt auf die Dublin-III-Verordnung²⁰⁷ nicht zuständig ist. Die hohe Anzahl abgelehnter Überstellungsersuchen erklärt sich durch den Umstand, dass das entsprechende Ersuchen nicht innerhalb der vorgesehenen Frist an die Schweiz gerichtet wurde oder dass die Zuständigkeit im fraglichen Fall bei einem anderen Dublin-Staat lag.

Gestützt auf das DAA konnte die Schweiz bisher deutlich mehr Personen in andere Dublin-Staaten überstellen, als sie selbst übernehmen musste. Im Jahr 2016 fiel das Verhältnis noch deutlicher als im Vorjahr aus: Die Zahl der Überstellungen aus der Schweiz in andere Dublin-Staaten nahm gegenüber 2015 um über 50 Prozent zu (2015: 2'461 und 2016: 3'750) und die Zahl der Überstellungen in die Schweiz sank um rund 15 Prozent (2015: 558 und 2016: 469). Seit Aufnahme der Dublin-Zusammenarbeit im Dezember 2008 kommen auf eine Person, die an die Schweiz überstellt wurde, rund sechs Personen, welche die Schweiz an andere Länder überstellen konnte.

Insgesamt funktioniert die Zusammenarbeit mit den anderen Dublin-Staaten gut, wobei die Situation in einzelnen Staaten schwierig ist. Dazu kann Folgendes festgehalten werden:

- *Griechenland*: Angesichts der volatilen migrationspolitischen Situation in Griechenland verzichtet die Schweiz – ebenso wie die anderen Dublin-Staaten – seit 2011 grundsätzlich darauf, Griechenland um die Aufnahme

²⁰⁷ Verordnung (EU) 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a).

von Asylsuchenden zu ersuchen²⁰⁸. Um die Herausforderungen im Bereich Asyl und Migration zu bewältigen, hat Griechenland in den letzten Jahren gezielte Hilfe erhalten. Zu nennen ist etwa das Engagement des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO)²⁰⁹, das bis Ende 2017 verlängert wurde, oder die Relocation-Programme der EU²¹⁰, im Rahmen derer bis Ende September 2017 insgesamt 66'400 Asylsuchende aus Griechenland auf andere europäische Staaten verteilt werden sollen. Zwecks Identifizierung und Registrierung der betroffenen Personen wurden fünf sog. «Hotspots» eingerichtet (Lesbos, Chios, Samos, Leros und Kos). Die Schweiz beteiligt sich freiwillig am ersten EU-Relocation-Programm und übernimmt in diesem Rahmen 600 Asylsuchende aus Griechenland (bis Ende April 2017 wurden 220 Personen in die Schweiz überstellt). Ausserdem hat die Schweiz Experten zur Unterstützung des Relocation-Prozesses nach Griechenland entsandt.

Angesichts der verbesserten Migrationslage hat die Europäische Kommission am 8. Dezember 2016 die (rechtlich nicht verbindliche) Empfehlung ausgesprochen, Dublin-Rückführungen nach Griechenland schrittweise wieder aufzunehmen²¹¹. Betroffen sollen hiervon Personen sein, die nach dem 15. März 2017 irregulär über die Aussengrenze nach Griechenland gelangen, wobei in jedem Einzelfall die notwendigen Zusicherungen seitens der griechischen Behörden eingeholt werden sollen. Auf die Rückführung von schutzbedürftigen Asylsuchenden, insbesondere unbegleiteten Minderjährigen, soll demgegenüber vorerst verzichtet werden. Unter den Dublin-Staaten besteht zurzeit noch keine konsolidierte Haltung hierzu, weshalb die Schweiz vorderhand an ihrer bisherigen Praxis im Bereich der Dublin-Rückführungen nach Griechenland festhält. Die Lage vor Ort wird aber aufmerksam beobachtet und ein regelmässiger Austausch mit den anderen Dublin-Staaten zu diesem Thema ist sichergestellt.

- *Italien*: Den Grossteil aller Dublin-Verfahren führt die Schweiz mit Italien durch (2016: rund 47% aller Dublin-Verfahren). Die italienischen Behörden sind trotz hoher Zahl von Anlandungen im Jahre 2016 ihren Verpflichtungen nachgekommen und haben den Grossteil der ankommenden Asylsuchenden in Eurodac registriert und daktyloskopisch erfasst (rund 95%). Im Sommer 2016 verzeichnete Italien eine besonders hohe Anzahl an Anlandungen, weshalb das GWK entsprechend mehr Personal an den Südgrenze im Ein-

²⁰⁸ Dieser Verzicht steht im Einklang mit der Rechtsprechung sowohl des Bundesverwaltungsgerichts als auch der einschlägigen internationalen Gerichte. Vgl. Urteil des BVGer vom 16. August 2011, D-2076/2010; Urteil des EGMR vom 21. Januar 2011 i.S. M.S.S./Belgien und Griechenland; 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.*).

²⁰⁹ European Asylum Support Unit (EASO). Die Schweiz partizipiert an EASO gestützt auf eine entsprechende Vereinbarung (SR **0.142.392.681**), die am 1. März 2016 in Kraft getreten ist. Allerdings beteiligte sich die Schweiz bereits vorher informell an bestimmten Aktivitäten und nahm im Verwaltungsrat von EASO als Beobachterin Einsitz.

²¹⁰ Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Massnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L 239 vom 15.9.2015, S. 146 (*erstes Relocation-Programm*); Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Massnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 80 (*zweites Relocation-Programm*).

²¹¹ Empfehlung K(2016) 8525 endg. der Kommission vom 8. Dezember 2016 an die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Überstellungen nach Griechenland.

satz hatte. Viele der Migranten wollten nach Nordeuropa (v.a. Deutschland) und benutzten die Schweiz nur als Transitland. Personen mit einem irregulären Aufenthaltsstatus, die kein Asylgesuch in der Schweiz gestellt haben, wurden in Anwendung des bilateralen Rückübernahmeabkommens²¹² nach Italien zurückgeführt. Die Zusammenarbeit mit Italien funktioniert gut: Gegen Ende des Jahres 2016 und in den ersten beiden Monaten 2017 wurden ca. 80% aller aufgegriffenen Personen an der Südgrenze an Italien rücküberstellt.

Ähnlich wie Griechenland wird auch Italien im Asyl- und Aufnahmebereich gezielt unterstützt. Die Unterstützung durch EASO wurde ebenfalls bis Ende 2017 verlängert. Zudem profitiert Italien ebenfalls von den Relocation-Programmen der EU, wobei bis September 2017 insgesamt 39'600 Asylsuchende auf andere europäische Staaten verteilt werden sollen. Zur Identifizierung und Registrierung der anlandenden Migranten wurden zunächst vier sog. «Hotspots» auf Lampedusa, in Pozzallo, Taranto und Trapani eingerichtet und die Anwendung der Verfahren dann auf sechs weitere Seehäfen ausgeweitet (Augusta, Cagliari, Crotone, Messina, Reggio Calabria, Vibo Valentia). Die Schweiz wird im Rahmen des ersten EU-Relocation-Programms 900 Asylsuchende aus Italien freiwillig aufnehmen (bis Ende April 2017 wurden 578 Personen überstellt). Ausserdem entsendet die Schweiz Experten zur Unterstützung des Relocation-Prozesses.

- *Ungarn:* Im Verlaufe des Jahres 2016 ist die irreguläre Migration über die sog. «Balkan-Route» weitgehend zum Erliegen gekommen, was einerseits auf die Vereinbarung der EU mit der Türkei, aber andererseits auch auf die verschiedenen Grenzschutzmassnahmen der Schengen-Staaten auf dieser Route zurückzuführen ist (vgl. oben Ziff. 7.2.2.). Demgegenüber sind die von Ungarn umgesetzten Grenzschutzmassnahmen, die *de facto* einer Grenzschliessung gleichkommen, sowie einige der beschlossenen Asylrechtsänderungen auf Kritik gestossen. Vor diesem Hintergrund führt die Schweiz zwar (ebenso wie die anderen Dublin-Staaten) weiterhin Dublin-Verfahren mit Ungarn durch, verfolgt aber die Lage im Land, namentlich die Entwicklung der Rechtsprechung zu den Aufnahmebedingungen genau. Wegweisungsentscheide nach Ungarn werden nach sorgfältiger Prüfung des Einzelfalls getroffen; bei besonderer Verletzlichkeit der Betroffenen wird ein Selbsteintritt ins Auge gefasst.

7.8.2 Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens

Die VIS-Verordnung²¹³ 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 die gesuchstellende Person vor ihrer Asylgesuchstellung in der Schweiz bei einem anderen Schengen-Staat ein Visagesuch eingereicht hat. Unter

²¹² SR **0.142.114.549**

²¹³ Verordnung (EG) Nr. 767/2008 (WE Nr. 63).

bestimmten Umständen kann so beim Vorliegen einer Treffermeldung die Dublin-Zuständigkeit eines anderen Staates begründet werden. Des Weiteren helfen Angaben zu Personalien und Identitätspapieren bei der Identifizierung der Person und erlauben Rückschlüsse auf den tatsächlichen Aufenthaltsort vor der Einreise in die Schweiz. 2016 wurden in diesem Zusammenhang 2'066 Treffer im VIS erzielt (2015: 1'934).

Statistische Übersicht zur Tätigkeit des Grenzwachtkorps: Aufgriffe in den Jahren 2011 bis 2016

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	2015	2016
Anzahl Fälle	19'758	18'805	20'319	22'730	19'765	25'146

Betäubungsmittelschmuggel

Haschisch	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl Fälle	913	1'066	1'240	1'116	1'338	1'485
Menge in Kg	24.021	23.992	18.381	22.706	114.741	47.440

Marihuana	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl Fälle	1'452	1'841	2'487	2'604	2'792	3'000
Menge in Kg	378.204	115.435	304.276	429.663	513.481	327.770

Heroin, Opium	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl Fälle	139	146	185	208	149	155
Menge in Kg	17.107	18.502	39.446	51.601	10.986	36.615

Kokain, Crack	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl Fälle	264	315	402	393	518	564
Menge in Kg	73.710	54.671	51.816	34.211	99.343	84.543

Kath	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl Fälle	27	23	21	14	89	12
Menge in Kg	1'170.368	654.953	745.270	317.764	893.711	82.995
Synthetische Produkte	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl Fälle	209	66	104	133	204	224
Menge in Kg	201.981	55.099	12.667	16.868	16.035	41.423
Andere	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl Fälle	619	955	1'363	1'326	998	1'069
Menge Stk	32'458	8'161	10'123	13'588	10'358	65'311
Menge in Kg	193.099	158.671	262.394	346'607	310.609	218.944

Waffen

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl Fälle	1'308	1'931	2'366	2'730	2'243	2'884

2. Sicherheitspolizeilicher Bereich

Ausgeschriebene Personen

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ausgeschriebene Personen	10'282	13'747	16'741	18'482	19'942	22'104
Haftbefehle	2'960	3'849	5'412	5'684	6'310	7'305
Einreiseverbote	1'232	1'358	1'783	1'609	1'619	1'888
SIS Personen	3'094	3'962	4'511	4'265	4'291	4'949

Ausgeschriebene Fahrzeuge

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ausgeschriebene Fahrzeuge	900	969	1'597	2'334	2'335	2'369
SIS Fahrzeuge	283	138	117	159	145	165

Ausgeschriebene Sachen

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ausgeschriebene Sachen	1'327	2'284	2'044	2'114	2'177	1'509
SIS Sachen	882	1'050	1'460	1'665	1'726	1'973
Abhanden gekommene und wieder aufgefundenene Ausweise (Pass, Identitätskarte)	214	253	243	237	193	212

Ausweissfälschungen

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl gefälschter Dokumente	1'477	1'767	1'800	1'619	2'193	2'663
Nicht zustehende Ausweise	205	213	257	255	367	403

3. Migrationsbereich

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Einreiseverweigerung, Wegweisung, Aussengrenze	37	349	361	316	265	295
Rechtswidriger Aufenthalt	5'614	11'278	11'992	14'265	31'038	48'838
Illegale Erwerbstätigkeit	208	320	562	715	868	880

Liste der Schengen-Evaluierungsdokumente, die der Bundesversammlung zur Information übermittelt werden

Die nachfolgende Übersicht enthält die Empfehlungen, die der Rat der EU im Berichtszeitraum (1. Mai 2016 bis 30. April 2017) im Zuge der Schengen-Evaluierung verabschiedet hat. Die betroffenen Schengen-Staaten haben diese in der Folge nach Massgabe von Artikel 16 der Verordnung (EU) Nr. 2013/1053 umzusetzen. Die Empfehlungen sind öffentlich zugänglich und auf der Website des Rates der EU abrufbar.²¹⁴

I. Ordentliche Evaluierungen

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
DE	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Mai 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Deutschland festgestellten Mängel	8936/16
DE	Aussen- grenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Mai 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Managements der Aussengrenzen durch Deutschland festgestellten Mängel	8934/16
DE	Polizeiliche Zusammen- arbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Mai 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Deutschland festgestellten Mängel	8935/16
DE	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Mai 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Deutschland festgestellten Mängel	8937/16
BE	Daten- schutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 24. Juni 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Datenschutzbereich durch Belgien festgestellten Mängel	10626/16
NL	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 12. Juli 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch die Niederlande festgestellten Mängel	11204/16
NL	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 12. Juli 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch die Niederlande festgestellten Mängel	11203/16
NL	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 18. Juli 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch die Niederlande festgestellten Mängel	11383/16
DE	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Sept. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Deutschland festgestellten Mängel	12413/16

²¹⁴ <http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/int/?lang=EN&typ=ADV>

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
FL	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Sept. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Liechtenstein festgestellten Mängel	12411/16
NL	Daten-schutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Okt. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich Datenschutz durch die Niederlande festgestellten Mängel	13128/16
NL	Polizeiliche Zusammen-arbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Okt. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch die Niederlande festgestellten Mängel	13129/16
FL	Polizeiliche Zusammen-arbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Okt. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Liechtenstein festgestellten Mängel	13131/16
FL	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Okt. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Liechtenstein festgestellten Mängel	13130/16
LU	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Okt. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Luxemburg festgestellten Mängel	13134/16
LU	Aussen-grenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Okt. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Managements der Aussen Grenzen durch Luxemburg festgestellten Mängel	13132/16
NL	Aussen-grenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 11. Nov. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Managements der Aussen Grenzen durch die Niederlande festgestellten Mängel	14322/16
IT	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 11. Nov. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Italien festgestellten Mängel	14323/16
LU	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 12. Dez. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Luxemburg festgestellten Mängel	15483/16
IT	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Jan. 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Italien festgestellten Mängel	5728/17
HR	Daten-schutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 27. Jan. 2017 zur Festlegung von Empfehlungen zur Beseitigung der bei der Evaluierung von Kroatien festgestellten Mängel hinsichtlich der Erfüllung der Bedingungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes	5725/17
LU	Daten-schutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 27. Jan. 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Luxemburg festgestellten Mängel	5726/17
LU	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 27. Jan. 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Luxemburg festgestellten Mängel	5727/17

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
HR	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Feb. 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung Kroatiens festgestellten Mängel im Hinblick auf die Erfüllung der für die Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik erforderlichen Voraussetzungen	6359/17
IT	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Feb. 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Italien festgestellten Mängel	6355/17
IT	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Feb. 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Italien festgestellten Mängel	6358/17
IT	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Feb. 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzmanagements durch Italien festgestellten Mängel	6357/17
EL	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Feb. 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der im Jahr 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Griechenland festgestellten Mängel	6354/17
EL	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Feb. 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzmanagements durch Griechenland festgestellten Mängel	6353/17
EL	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Feb. 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Griechenland festgestellten Mängel	6352/17
AT	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 21. Feb. 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Österreich festgestellten Mängel	6501/17
HR	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 27. März 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der bei der Evaluierung Kroatiens im Hinblick auf die Erfüllung der erforderlichen Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Managements der Aussengrenzen festgestellten Mängel	7739/17
LU	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschlusses des Rates vom 27. März 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Luxemburg festgestellten Mängel	7737/17
IT	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss vom 27. März 2017 des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Italien festgestellten Mängel	7738/17
EL	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 25. April 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Griechenland festgestellten Mängel	8466/17
DE	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 25. April 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Deutschland festgestellten Mängel	8465/17
EL	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss vom 11. Mai 2017 des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Griechenland festgestellten Mängel	9086/17

MT	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 11. Mai 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der im Jahr 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Malta festgestellten Mängel	9084/17
----	-----	--	-------------------------

II. Unangekündigte Ortsbesichtigungen

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
HU	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 12. Juli 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Managements der Aussengrenzen durch Ungarn festgestellten Mängel	11205/16
PL	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 12. Juli 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Managements der Landaussengrenze mit der Ukraine durch Polen festgestellten Mängel	11206/16
CH	Binnengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Okt. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich kontrollfreie Binnengrenzen durch die Schweiz festgestellten Mängel	13135/16
DK	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Okt. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Dänemark festgestellten Mängel (Flughafen Kopenhagen Kastrup)	13136/16
ES	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 12. Dez. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements (Hafen von Algeciras) durch Spanien festgestellten Mängel	15482/16
ES	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 21. Feb. 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Spanien festgestellten Mängel (Flughafen Barcelona)	6503/17