



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

# Schengen/Dublin – kurz erklärt

Internationale Zusammenarbeit  
im Bereich der inneren Sicherheit  
und im Asylwesen



## Impressum

Herausgeber	Integrationsbüro EDA/EVD Information Bundeshaus Ost, CH-3003 Bern Telefon: +41 31 322 22 22 Fax: +41 31 312 53 17 E-Mail: <a href="mailto:europa@ib.admin.ch">europa@ib.admin.ch</a> <a href="http://www.europa.admin.ch">www.europa.admin.ch</a>  Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD Generalsekretariat Bundeshaus West, CH-3003 Bern Telefon: +41 31 322 18 18 Fax: +41 31 322 40 82 E-mail: <a href="mailto:info@gs-ejpd.admin.ch">info@gs-ejpd.admin.ch</a> <a href="http://www.ejpd.admin.ch">www.ejpd.admin.ch</a>
Konzept und Realisation	Integrationsbüro EDA/EVD Fabritastika Gestaltungsatelier AG
Bildquellen	Ringier AG, Bilddokumentation Schweizerisches Bundesarchiv Eidgenössische Zollverwaltung EZV
Auflage	7300 Exemplare
Vertrieb	BBL, Vertrieb Bundespublikationen CH-3003 Bern <a href="http://www.bundespublikationen.admin.ch">www.bundespublikationen.admin.ch</a>  Bestellnummer: 201.353.D  Erhältlich in den Sprachen Deutsch, Französisch und Italienisch.

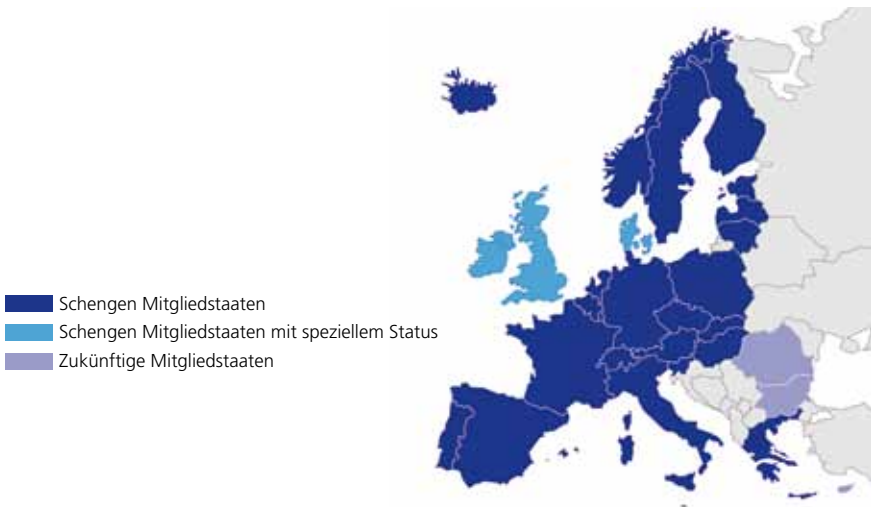
# Inhalt

Schengen/Dublin auf einen Blick	4
Wirksame Kontrollen trotz vereinfachtem Grenzübertritt	6
Verstärkte Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen	8
Schengen-Visum	10
Verbrechensbekämpfung durch internationale Zusammenarbeit	12
Zusammenarbeit der Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden	14
Dublin: Vermeidung mehrfacher Verfahren bei Asylgesuchen	16
Weiterentwicklung von Schengen und Dublin	18
Kosten der Teilnahme der Schweiz an Schengen/Dublin	19

# Schengen/Dublin auf einen Blick

Die unter dem Titel «Schengen/Dublin»<sup>1</sup> bekannte Zusammenarbeit europäischer Staaten in den Bereichen Justiz, Polizei, Visa und Asyl hat eine lange Geschichte: Sie wurde 1985 von fünf Mitgliedstaaten der damaligen Europäischen Gemeinschaft EG (Deutschland, Frankreich, Belgien, Niederlande, Luxemburg) quasi als Versuch lanciert und hat sich seither als ein wirksames Instrument im Bereich Sicherheit und Asyl etabliert. Grundidee ist es, den Reiseverkehr innerhalb des «Schengener Raumes» mit seinen rund 500 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern ohne Sicherheitseinbussen zu vereinfachen. Mit Schengen wurden die Personenkontrollen zwischen den Schengen-Staaten, d.h. an den Binnengrenzen, grundsätzlich aufgehoben. Gleichzeitig wurden Massnahmen zur Stärkung der inneren Sicherheit ergriffen. Dublin bezeichnet eine Zusammenarbeit, welche die Zuständigkeiten für die Behandlung von Asylgesuche regelt und somit vermeidet, dass mehrere Verfahren für den gleichen Gesuchsteller durchgeführt werden.

Heute beteiligen sich 27 europäische Staaten an Schengen, inklusive Nicht-EU-Mitgliedstaaten wie Norwegen, Island und die Schweiz, die als assoziierte Staaten bezeichnet werden. Grossbritannien und Irland gehen bei Grenzkontrollen und Visa (Schengen) eigene Wege, Dänemark bei der Übernahme neuer Rechtsentwicklungen. Rumänien, Bulgarien, Zypern sowie Liechtenstein bereiten sich derzeit auf eine operationelle Beteiligung vor. 30 Staaten sind an Dublin beteiligt.



<sup>1</sup> Die Kooperation wird mit den Namen der Städte Schengen bzw. Dublin bezeichnet, in denen die ursprünglichen Abkommen am 14. Juni 1985 bzw. 15. Juni 1990 unterzeichnet wurden.

### **Die Schengen/Dublin-Zusammenarbeit basiert auf der Erkenntnis,**

- dass die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität und die Steuerung von Migrationsbewegungen in Europa wichtige gemeinsame Anliegen sind, und
- dass diese Probleme durch ein enges grenzüberschreitendes Zusammenwirken der zuständigen nationalen Behörden wirksamer bewältigt werden können als ohne dieses Zusammenwirken.

### **«Schengen/Dublin» ergänzt Sicherheitsmassnahmen und die Asylpolitik der einzelnen Staaten. Die Kernpunkte sind:**

- gemeinsame Regeln für Grenzübertritte, die das Reisen innerhalb des Schengen-Raumes erleichtern, aber gezielte und wirksame Kontrollen zulassen;
- Ausbau der grenzüberschreitenden Polizeizusammenarbeit, insbesondere des Informationsaustausches zwischen den Polizeibehörden;
- gemeinsame Politik für Kurzzeit-Visa (Schengen-Visa) und enge Zusammenarbeit der Konsularbehörden (z.B. in der Bekämpfung der Dokumentenfälschung);
- Stärkung der Rechtshilfe in Strafsachen durch Vereinfachung der Verfahren und enge Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden in Fällen mit Auslandsbezug;
- klare Zuständigkeiten zur Behandlung von Asylgesuchen zur Vermeidung von mehreren Verfahren für die Behandlung eines gleichen Asylgesuchs.

Die Schweiz nimmt an der Zusammenarbeit von «Schengen/Dublin» teil. Bereits seit der Unterzeichnung der Assoziierungsabkommen am 26. Oktober 2004 beteiligt sich die Schweiz an der Weiterentwicklung der Schengen-Kooperation. Die praktische Zusammenarbeit begann am 12. Dezember 2008. An den Flughäfen wurde sie am 29. März 2009 vollständig eingeführt.

# Wirksame Kontrollen trotz vereinfachtem Grenzübertritt

**Mit Schengen wurden an der Schweizer Grenze Personenkontrollen grundsätzlich aufgehoben. Warenkontrollen bzw. Zollkontrollen werden weiterhin durchgeführt. Besteht aber ein konkreter polizeilicher Verdacht, können im Einzelfall auch Personenkontrollen durchgeführt werden. Zudem wurden im grenznahen Raum mobile Kontrollen ausgebaut. Der Zugriff auf das Schengener Informationssystem (SIS) – ein europaweites Fahndungssystem – macht diese Kontrollen besonders wirksam.**

Europa ist heute wirtschaftlich eng verflochten. Die Intensivierung der Handelsbeziehungen führt zu mehr Mobilität von Personen und Waren über die Grenze. Dies ist auch an der Schweizer Grenze spürbar, die täglich von rund 1,3 Millionen Personen und 700'000 Fahrzeugen überquert wird – Tendenz steigend. Eine lückenlose Kontrolle aller Personen und Fahrzeugen ist in der Praxis nicht möglich – es gab sie bereits vor der Beteiligung der Schweiz an Schengen nicht.

Die Schengen-Staaten haben die Grenzkontrollen von den Binnen- an die Aussen- grenzen des Schengenraumes<sup>2</sup> verlagert und verstärkt. Parallel dazu haben die Staaten unter anderem folgende Massnahmen zur Stärkung der inneren Sicherheit ergriffen:

- Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit der Polizei- und Konsularbehörden,
- Intensivierung des polizeilichen Informationsaustausches und
- gezielte und mobile polizeiliche Kontrollen im Landesinnern und im grenznahen Raum.

Mit Schengen wurden Kontrollen von Personen aufgehoben, die allein aufgrund der Grenzüberschreitung erfolgten. Polizeilich motivierte vereinzelt Personenkontrollen können weiterhin stattfinden. Zusätzlich werden mobile Kontrollen im Landesinnern und im grenznahen Raum durchgeführt. Die Erfahrungen in der Schweiz und im Ausland zeigen, dass unvorhersehbare Kontrollen die Erfolgsquote erhöhen. Die Kontrollen sind zudem dank dem Zugriff auf das Schengener Informationssystem (SIS) wirksamer geworden.

---

<sup>2</sup> Mit diesen Schengen-Aussengrenzen sind die Luft-, Land- und Seegrenzen zwischen einem Schengen- und einem Nicht-Schengen-Staat (Drittstaat) gemeint.

Auf Warenkontrollen hat Schengen keinen Einfluss. Da zwischen der Schweiz und der EU keine Zollunion besteht, kontrollieren schweizerische Grenzwächter weiterhin den Warenfluss an der Grenze. Dabei können – bei einem konkreten polizeilichen Verdacht – auch Personen überprüft und nach allfälligem Diebesgut, Drogen oder Waffen gesucht werden. Umgekehrt bleibt auch der Warenverkehr aus der Schweiz in die EU Zollkontrollen unterworfen.

In ausserordentlichen Situationen (z.B. während grosser Sportanlässe, internationaler Konferenzen oder Grossdemonstrationen) kann die Schweiz – wie jedes Schengen-Mitglied – vorübergehend wieder Personenkontrollen an der Binnengrenze durchführen.

Schengen ändert nichts an den Anforderungen für eine Niederlassung von Personen aus den EU/EFTA-Staaten in der Schweiz. Diese Anforderungen werden im Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU geregelt. Schengen ändert auch nichts an den Voraussetzungen für Aufenthalt oder Niederlassung oder für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von Personen, die nicht vom Freizügigkeitsabkommen mit der EU profitieren.



# Verstärkte Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen

**Die verstärkte Überwachung der Schengen-Aussengrenzen ist ein Kernelement von Schengen. Auch die Schweiz hat die Kontrollen an ihren internationalen Flughäfen für Flüge von und nach Staaten ausserhalb des Schengen-Raums intensiviert. Die Schweiz beteiligt sich zudem am Aussengrenzenfonds und an der Grenzschutzagentur FRONTEX für einen besseren Schutz der Aussengrenzen.**

Im Gegenzug zur Aufhebung der Ein-/Ausreisekontrollen von Personen an den Binnengrenzen wurden die Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen verstärkt. Alle Schengen-Staaten sind verpflichtet, einheitliche Standards zum Schutz der Aussengrenzen anzuwenden. Zusätzlich zu verbindlichen Grundsätzen gibt es praktische Anweisungen für die Sicherheitskräfte zur Einhaltung der Sicherheitsstandards. Die Schengen-Staaten werden regelmässig auf die Qualität ihrer Aussengrenzkontrollen hin überprüft.

Die einzigen Schengen-Aussengrenzen der Schweiz befinden sich an den Flughäfen mit internationalem Flugverkehr, hauptsächlich in Zürich, Genf und Basel. Die Schweiz hat die Kontrollen an diesen Flughäfen verstärkt. So werden heute Drittstaatsangehörige, die aus einem Nicht-Schengen-Staat anreisen, im Schengener Informationssystem (SIS) überprüft: Wenn das SIS anzeigt, dass eine Person mit einer Einreisesperre belegt ist oder gesucht wird, sind die Behörden gehalten, ihr die Einreise zu verweigern. Demgegenüber profitieren Passagiere innerhalb des Schengen-Raums von einem erleichterten Grenzübertritt. Zollkontrollen (allenfalls auch polizeilich motivierte Personenkontrollen) finden an den Flughäfen weiterhin statt, wie auch an den übrigen Landesgrenzen.

Die Schengen-Staaten haben ein gemeinsames Interesse, dass die Schengen-Aussengrenzen gut geschützt sind. Über den Aussengrenzenfonds unterstützen sie finanziell vor allem jene Staaten mit sehr langen Schengen-Aussengrenzen. Die Schweiz zahlt jährlich rund 9 Millionen Euro ein und erhält durchschnittlich 4,5 Millionen Euro pro Jahr für Projekte an Flughäfen, in konsularischen Vertretungen oder für grössere Informatikvorhaben im Bereich Aussengrenzen.



Die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX unterstützt die Schengen-Staaten bei der Sicherung der Aussengrenzen, indem sie insbesondere koordinierend wirkt. Sie erstellt ausserdem Risikoanalysen, bildet Grenzwächter aus und organisiert gemeinsame Rückführungsflüge von irregulär eingereisten Migrantinnen und Migranten. Die Schengen-Staaten stellen FRONTEX in einem Pool Grenz-wächter für Einsätze zur Verfügung.

### **Die Grenzschutzagentur FRONTEX**

Die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX) hat ihren Sitz in Warschau. Sie hat ihre Aktivitäten am 3. Oktober 2005 aufgenommen.

Im Oktober 2010 entsandte FRONTEX rund 100 Grenzschutzbeamte aus verschiedenen Schengen-Staaten zu einem Einsatz an der griechisch-türkischen Aussengrenze, dies auf Anfrage Griechenlands.

Im März 2011 hat sich die Schweiz erstmals an einer von FRONTEX geführten Operation in Süditalien beteiligt. Zwei Grenzwächter sind der Agentur zur Verfügung gestellt worden, um auf den erhöhten Migrationsdruck im Zusammenhang mit den Ereignissen in Nordafrika zu reagieren.

**[www.fronTEX.europa.eu](http://www.fronTEX.europa.eu)**

# Schengen-Visum

**Das Schengen-Visum vereinheitlicht die Visa-Formalitäten für die Einreise von ausserhalb des Schengen-Raums. Davon profitiert auch der Tourismusstandort Schweiz. Vor der Erteilung eines Schengen-Visums konsultieren die Mitgliedstaaten systematisch das Schengener Informationssystem (SIS). Allfällige nationale Einreiseverbote können so im ganzen Schengen-Raum vollzogen werden. Das Visa-Informationssystem (VIS) wird die Datenbasis für die Prüfung der Gesuche weiter verbessern.**

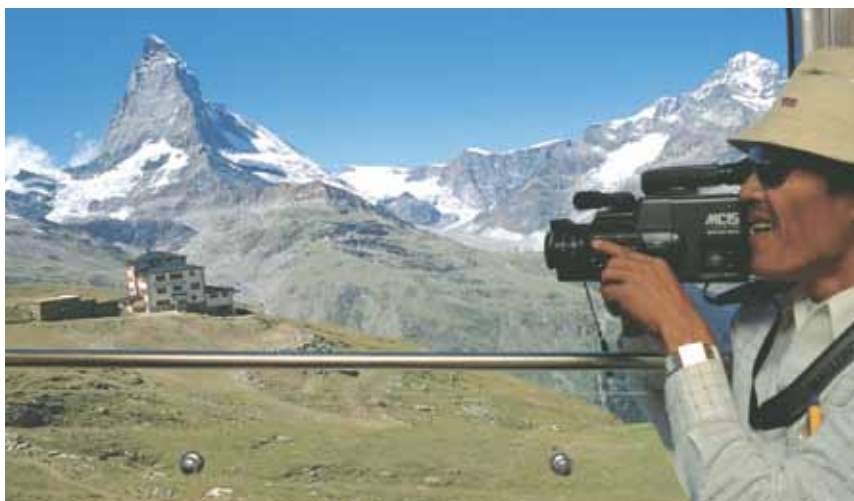
Dank den Schengener Visa-Regeln benötigen Touristen und Geschäftsreisende nur noch ein Visum für den ganzen Schengen-Raum (maximal 3 Monate). Das bedeutet, dass ein von der Schweiz ausgestelltes Schengen-Visum in allen Schengen-Staaten gültig ist – und umgekehrt. Vor der Teilnahme der Schweiz an Schengen mussten viele Besucherinnen und Besucher für einen Abstecher in unser Land ein zusätzliches Visum haben – ein administrativer und finanzieller Aufwand, eine Hemmschwelle und also ein Wettbewerbsnachteil für den Schweizer Tourismus. Eine weitere Erleichterung ist zu nennen: Angehörige von Drittstaaten können mit einem gültigen Aufenthaltstitel in der Schweiz visumfrei in einen anderen Schengen-Staat für einen Aufenthalt von maximal 3 Monaten reisen.

## **Die Harmonisierung der Visumpolitik bedeutet in der Praxis:**

- Zusätzlich zu den nationalen Datenbanken konsultieren die zuständigen Stellen vor einer Visumsvergabe das SIS. Dieses enthält Informationen aller Schengen-Staaten über Personen, für die kein Visum ausgestellt werden darf.
- Jeder Schengen-Staat kann über ein automatisiertes Konsultationsverfahren das Ausstellen eines Schengen-Visums durch einen anderen Schengen-Staat verhindern, wenn dies Gründe der inneren Sicherheit verlangen.
- Voraussichtlich ab Oktober 2011 werden die Schweizer Auslandvertretungen zusätzlich das Visa-Informationssystem (VIS) verwenden. Diese Datenbank wird ihnen den Abruf von abgelehnten oder annullierten Visa-Gesuchen ermöglichen. Die Tatsache, dass ins VIS auch das Gesichtsbild und die Fingerabdrücke der Gesuchstellenden aufgenommen werden, verbessert künftig die Identifizierbarkeit und erhöht die Fälschungssicherheit von Visa.

Die konsularischen Vertretungen der Schengen-Staaten tauschen Informationen über die Erschleichung von *Visa*, die Benutzung gefälschter Dokumente und mögliche Schlepper-Netze aus, damit die illegale Migration wirksamer bekämpft werden kann. Schengen-Staaten können sich zudem bei der Behandlung von *Visa*-Gesuchen untereinander vertreten, nämlich dort, wo sie selbst keine Auslandsvertretung haben.

Die Schengener *Visa*-Regeln ändern nichts an den Voraussetzungen für die Erteilung nationaler *Visa* (Aufenthalte ab 3 Monate) oder einer Niederlassung. Schengen beeinflusst auch nicht die Regeln zur Erteilung von Arbeitsbewilligungen in der Schweiz. Die nationale Immigrationspolitik wird damit von Schengen nicht tangiert.



# Verbrechensbekämpfung durch internationale Zusammenarbeit

**Sicherheitsbehörden müssen über Grenzen hinweg kooperieren können, wenn sie Verbrechen wirksam bekämpfen wollen. Sie sind zudem darauf angewiesen, ohne Verzug auf aktuellste Fahndungsinformationen zuzugreifen zu können, um gesuchte Personen oder Gegenstände aufzugreifen. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und der Austausch von Fahndungsdaten wurden mit Schengen einfacher und schneller.**

Eine grenzüberschreitende Mobilität ist Teil der heutigen Lebensweise. Auch die Kriminalität wird immer mobiler. Deshalb müssen die Justiz-, Polizei- und Grenzbehörden über die Grenzen hinweg zusammenarbeiten und die Fahndung koordinieren können.

Das Schengener Informationssystem (SIS) versorgt die nationalen Sicherheitsbehörden mit den aktuellsten Informationen über polizeilich gesuchte, vermisste oder mit einem Einreiseverbot belegte Personen sowie über gestohlene Sachen (z.B. Fahrzeuge oder Ausweise). Das SIS ist mittlerweile zum zentralen Fahndungsinstrument im Schengen-Raum geworden.

## Das SIS

- ermöglicht den nationalen Behörden die europaweite Verbreitung einer Ausschreibung «per Knopfdruck»;
- erlaubt den zugriffsberechtigten Behörden der Mitgliedstaaten und Europol, die gespeicherten Daten überall und jederzeit ohne Verzug online abzufragen.

Der Datenaustausch erfolgt über nationale Zentralstellen, die SIRENE-Büros. Diese sorgen rund um die Uhr für eine standardisierte, schnelle und professionelle Fallbearbeitung. Polizei, Grenzwachtkorps und weitere berechnigte Behörden nutzen das Fahndungssystem intensiv und erfolgreich. 2010 fragten sie das System im Durchschnitt täglich rund 220'000 Mal ab. 2009 und 2010 gab es in der Schweiz im Schnitt 24 Treffer<sup>3</sup> pro Tag. 2010 waren das schweizweit 6322 Treffer, im Ausland aufgrund von Schweizer Fahndungen 2365 Treffer. Die Schnelligkeit der Informationsübermittlung über das SIS ist wesentlich für die Bekämpfung der immer mobiler werdenden Kriminalität. Einheitliche, strenge Datenschutzregeln wahren dabei die Persönlichkeitsrechte.

---

<sup>3</sup> Mit einem Treffer wird eine Übereinstimmung zwischen eingegebenen und im System schon vorhandenen Daten bezeichnet.

### Beispiel einer Personenfahndung

Am 3. Dezember 2009 wird in Alpnach/OW eine Bank überfallen. Der Täter wird von der Polizei unverzüglich im SIS eingeschrieben. Einen Tag später, am 4. Dezember 2009, wird eine verdächtige Person in Gerona (Spanien) in einem Zug kontrolliert, dank der SIS-Ausschreibung als Täter identifiziert und in Auslieferungshaft genommen.

Schengen sieht auch vor, dass die Polizei einen Verdächtigen über die Landesgrenzen hinaus in andere Schengen-Staaten verfolgen oder beschatten kann – unter der Voraussetzung, dass die zuständigen Behörden des Staats einbezogen werden. Das bedeutet, dass sich Kriminelle einer Verfolgung nicht einfach durch Flucht über eine Landesgrenze entziehen können. Schengen hat generell zu einer besseren Vernetzung der Dienststellen über die Grenze geführt: Sie haben beispielsweise Verbindungsbeamte entsendet oder gemeinsamen Kooperationszentren eingerichtet.

### SIS II

Die Schengen-Staaten entwickeln seit einigen Jahren ein Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II). Es soll eine grössere Kapazität haben als das bestehende SIS. Neu sollen Gesichtsbilder und Fingerabdrücke gespeichert und Verknüpfungen zwischen verschiedenen Ausschreibungen (z.B. zwischen einer Person, die wegen Entführung gesucht ist, und einem vermissten Kind) hergestellt werden können. Der Datenzugriff soll zudem auf weitere Behörden ausgedehnt werden, die sich im Schengen-Raum mit der inneren Sicherheit befassen (z.B. Europol, Eurojust).

Die technische Entwicklung des SIS II hat sich als schwierig erwiesen, was zu Verzögerungen und zusätzlichen Kosten geführt hat. Das SIS II soll 2013 eingesetzt werden können. Mittlerweile sind insgesamt 160 Millionen Euro für die Entwicklung des SIS II budgetiert. Die zusätzlichen Kosten sollen teilweise aus dem Aussengrenzenfonds gedeckt werden.



# Zusammenarbeit der Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden

## **Schengen erleichtert die internationale Kooperation zwischen Justiz- und Polizeibehörden, zum Beispiel im Kampf gegen Waffenmissbrauch und Drogenhandel.**

Schengen vereinfacht die Zusammenarbeit der Gerichte und der Untersuchungsbehörden der Schengen-Staaten bei Verfolgung und Beurteilung von Straftaten: Die Justizbehörden können ohne Umwege über die Justizministerien direkt kommunizieren und Gerichtsurkunden können den Betroffenen direkt zugestellt werden.

Schengen legt auch Minimalregeln zur Bekämpfung des Feuerwaffen- und Drogenhandels fest. In der Schweiz hatte Schengen eine Anpassung des Waffenrechts zur Folge, ohne jedoch das Jagd-, Schützen- und Sammlerwesen in Frage zu stellen. Die neuen Regeln gelten sowohl für den Erwerb im Handel als auch für den Erwerb unter Privaten (z.B. Waffenerwerbsschein). Unabhängig davon, woher die Waffe stammt (Händler, Privatperson, Erblasser) gelten die gleichen Erwerbsvoraussetzungen: Für verbotene Waffen (z.B. für Serienfeuerwaffen) braucht es eine Ausnahmegewilligung, für bewilligungspflichtige Waffen (z.B. halbautomatische Waffen) einen Waffenerwerbsschein, und meldepflichtige Waffen sind bei einer vom Kanton bezeichneten Stelle zu melden (z.B. Jagd- und Sportwaffen). Weiter wurde eine Pflicht zur Markierung von Waffen bei der Herstellung eingeführt, womit deren Rückverfolgbarkeit verbessert wird. Der Europäische Feuerwaffenpass vereinfacht die Formalitäten für Jäger und Schützen für eine Teilnahme an Schützenfesten oder Jagdveranstaltungen im Schengen-Raum mit eigener Waffe.

Bei der Bekämpfung des Drogenhandels verpflichtet Schengen, Mindeststandards einzuhalten. Diese Grundsätze waren im schweizerischen Recht im Wesentlichen bereits vorhanden. Beispielsweise müssen Vermögensgewinne aus Drogendelikten eingezogen oder die Geldwäscherei mit strafrechtlichen Mitteln bekämpft werden.



# Dublin: Vermeidung mehrfacher Verfahren bei Asylgesuchen

**Die Dublin-Zusammenarbeit und die Fingerabdruck-Datenbank Eurodac erhöhen die Effizienz bei der Behandlung von Asylgesuchen. Es kommt vor, dass Asylsuchende in mehreren Ländern Europas ein Asylgesuch stellen. Dank Dublin können solche Gesuche erkannt und die Betroffenen an die zuständigen Staaten überwiesen werden.**

Neben tatsächlich verfolgten Menschen kommen auch Personen mit rein wirtschaftlichen Absichten nach Europa. Asylsuchende, welche die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen und deren Rückführung in den Herkunftsstaat zulässig, zumutbar und möglich ist, müssen den Aufenthaltsstaat verlassen. Viele abgewiesene Personen tauchen jedoch unter. Manche von ihnen stellen in einem anderen europäischen Staat ein neues Asylgesuch. Das zieht erneuten Aufwand und Kosten nach sich.

Die Dublin-Zusammenarbeit basiert auf dem Grundsatz, dass jedes Asylgesuch, das im Dublin-Raum gestellt wird, auch effektiv geprüft wird, und dass nur ein Staat für die Behandlung eines bestimmten Asylgesuches und die allfällige Aufnahme zuständig ist. Das ist beispielsweise jener Staat, in den die asylsuchende Person zuerst eingereist<sup>4</sup> ist, jener Staat, der bereits eine Einreisebewilligung oder ein Visum erteilt hat, oder jener Staat, in dem die Person Familienangehörige hat.

Wenn festgestellt wird, dass eine Person in einem anderen Staat ein Asylgesuch bereits gestellt hat, kann sie in diesen Staat zurückgeschickt werden. Dieser Staat bleibt für die Behandlung des Asylgesuchs und die eventuelle Rückführung in den Heimatstaat verantwortlich. Die Datenbank Eurodac, welche die Fingerabdrücke aller Asylsuchenden und illegal eingereister Migrantinnen und Migranten enthält, erleichtert den Vollzug dieser Regeln.

---

<sup>4</sup> Als Nachweis für die Einreise, z.B. im Falle einer illegalen Einreise über den Seeweg, genügen auch Indizien.



Die Schweiz als Land im Zentrum des Dublin-Raums konnte bislang deutlich mehr Asylsuchende an andere Dublin-Staaten übergeben, als sie selbst aufnehmen musste. 2010 akzeptierten andere Dublin-Staaten in über 5000 Fällen die Zuständigkeit für ein in der Schweiz gestelltes Asylgesuch. Umgekehrt erklärte sich die Schweiz in rund 800 Fällen zuständig. 2010 stellten insgesamt 15'567 Personen in der Schweiz ein Asylgesuch.

Dank Dublin können im Asylbereich in der Schweiz jährlich Ausgaben in Millionenhöhe vermieden werden, dank der Verringerung der Anzahl Asylverfahren und der Kosten für die Rückführung in die Herkunftsstaaten.



# Weiterentwicklung von Schengen und Dublin

## **Die Schweiz hat ein umfassendes Mitspracherecht bei der Weiterentwicklung der Schengen/Dublin-Kooperation, aber kein Stimmrecht.**

Die Schengen/Dublin-Zusammenarbeit wird laufend weiterentwickelt, modernisiert und an neue Gegebenheiten angepasst. Es ist unverzichtbar, dass alle beteiligten Staaten die gleichen Regelungen und Standards mittragen und anwenden. Deshalb übernimmt auch die Schweiz grundsätzlich Weiterentwicklungen von Schengen und Dublin und setzt sie, wo nötig, in nationales Recht um.

Bei der Vorbereitung neuer Schengen/Dublin-relevanter Weiterentwicklungen hat die Schweiz ein Mitspracherecht. Schweizer Vertreter nehmen auf allen Ebenen an den Beratungen der Arbeitsgruppen und Ausschüsse des Rats der EU und der Europäischen Kommission teil. Das ermöglicht es der Schweiz, ihre Anliegen zu vertreten und den Inhalt der Rechtsakte zu beeinflussen. Die Tatsache, dass die Schweiz über kein formelles Stimmrecht verfügt – dieses steht einzig EU-Mitgliedern zu – wird dadurch relativiert, dass die grosse Mehrheit der Entscheide im Konsens angenommen wird.

Die Schweiz entscheidet bei jeder Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Rechts, ob sie den neuen Rechtsakt übernimmt und wenn nötig in schweizerisches Recht umsetzt. Für die Umsetzung steht ihr in der Regel eine Frist von bis zu zwei Jahren zur Verfügung. Dies ermöglicht es ihr, die schweizerischen Entscheidungsverfahren anzuwenden, inklusive einer allfälligen Referendumsabstimmung.

Lehnt die Schweiz die Übernahme einer Schengen/Dublin-Weiterentwicklung ab, suchen die Vertragsparteien gemeinsam nach einer angemessenen Lösung für die Weiterführung der Zusammenarbeit. Sollte es keine Einigung geben, kommt es zu einer Beendigung der Schengen/Dublin-Zusammenarbeit als Ganzes.

### **Weiterentwicklungen Schengen/Dublin**

Zwischen Oktober 2004 (Unterzeichnung der Abkommen) und März 2011 gab es keine Weiterentwicklungen von Dublin, dafür 117 Weiterentwicklungen von Schengen. Über 80% der übernommenen Rechtsakte hatten entweder keinen verpflichtenden Charakter und wurden zur Kenntnis genommen oder konnten aufgrund der beschränkten inhaltlichen Tragweite vom Bundesrat selbständig genehmigt werden. Viele Weiterentwicklungen betreffen Detailspekte oder Vollzugsfragen. Jede sechste Schengen-Weiterentwicklung wurde der Bundesversammlung unterbreitet und von ihr genehmigt. Ein Referendum gegen die Übernahme bzw. Umsetzung einer Schengen-Weiterentwicklung wurde erstmals 2008 ergriffen, gegen die Einführung des biometrischen Passes. Die Neuerung wurde am 17. Mai 2009 mit 50,1 % Ja-Stimmen-Anteil angenommen.

## Kosten der Teilnahme der Schweiz an Schengen/Dublin

Es ist schwierig, einen Gewinn an Sicherheit in Zahlen oder Geldbeträge zu fassen. Auch Einsparungen können nur geschätzt werden. Einfacher ist es hingegen, Beiträge, Investitionen und Betriebskosten für neue Arbeitsinstrumente von Schengen und Dublin für die Sicherheits- und Migrationsbehörden zu beziffern.

Die allgemeinen Beiträge der Schweiz für Schengen und Dublin betragen 2008 5,75 Millionen Franken, 2009 2,88 Millionen Franken und 2010 2,91 Millionen Franken.

Die Beiträge an den Aussengrenzenfonds betragen 2009 rund 8,4 Millionen Franken und 2010 ca. 10,4 Millionen Franken. An die Grenzschutzagentur FRONTEX hat die Schweiz 2010 erstmals 1,6 Millionen Franken überwiesen; für 2011 sind ca. 3,8 Millionen budgetiert. Aus dem Aussengrenzenfonds werden im Zeitraum 2010 bis 2013 im Durchschnitt jährlich rund 4,5 Millionen Euro für Projekte an die Schweiz zurückfliessen.

Der Gesamtbeitrag der Schweiz, abzüglich der Rückflüsse aus dem Aussengrenzenfonds, beträgt insgesamt 7,81 Millionen Franken für 2009 und 11,34 Millionen Franken für 2010.

Beschaffungskosten und Betriebskosten in der Schweiz, grösstenteils für die Informatik (Entwicklung des Schengen Informationssystems SIS und des Visa-Informationssystems VIS), betragen 2010 71,4 Millionen Franken.

Die Assoziierung der Schweiz an Dublin führt dazu, dass Verfahren für Personen, die an einen Dublin-Staat übergeben werden können, im Schnitt um vier Monate verkürzt werden. Dies führt zu entsprechenden Kosteneinsparungen in der Schweiz. Schliesslich ist noch die hemmende Wirkung der Dublin-Kooperation auf die Einreichung neuer Asylgesuche in der Schweiz zu erwähnen, welche ebenfalls jährlich massive Einsparungen ermöglicht.

Weitere Informationen zum Thema Schengen/Dublin finden Sie unter **[www.europa.admin.ch/Schengen-Dublin\\_d](http://www.europa.admin.ch/Schengen-Dublin_d)**. Dort sind auch weiterführende Links zu finden.

