



Bern, den 18. September 2026

Die finanziellen, volkswirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Auswirkungen der Schengen-/Dublin-Assoziierung der Schweiz

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des
Postulates 24.3946 der Fraktion RL vom
23.09.2024



Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkungen	12
1.1	Auftragsverständnis	12
1.2	Fragestellungen und Vorgehen.....	12
1.3	Inhalt und Struktur dieses Postulatsberichts	13
1.4	Für die Schweiz geltende Schengen- und Dublin-Rechtsakte (Schengen-/Dublin-Besitzstand).....	14
2	Grenzkontrollen	16
2.1	Schengen-rechtliche Grundlagen im Bereich Grenzkontrollen	16
2.1.1	Schengen-Besitzstand	16
2.1.2	Weitere Abkommen.....	17
2.2	Das Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin»	18
2.2.1	Annahmen.....	18
2.2.2	Auswirkungen.....	20
3	Visa.....	23
3.1	Schengen-rechtliche Grundlagen im Bereich Visa	23
3.1.1	Schengen-Besitzstand	23
3.1.2	Weitere Abkommen.....	23
3.2	Das Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin»	24
3.2.1	Annahmen.....	24
3.2.2	Auswirkungen.....	25
4	Asyl.....	28
4.1	Dublin-rechtliche Grundlagen im Bereich Asyl	28
4.1.1	Dublin-Besitzstand	28
4.1.2	Weitere Abkommen.....	28
4.2	Das Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin» im Bereich Asyl	29
4.2.1	Annahmen.....	29
4.2.2	Auswirkungen.....	30
5	Die finanziellen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Schengen-/Dublin-Assoziierung.....	33
5.1	Finanzielle Auswirkungen der Schengen-/Dublin-Assoziierung.....	33
5.2	Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-/Dublin-Assoziierung.....	33
5.2.1	Grenzkontrollen.....	34
5.2.2	Visum.....	34
5.2.3	Asyl, Beitragszahlungen und administrative Aufwendungen.....	34
5.2.4	Volkswirtschaftliche Auswirkungen «ohne Schengen/Dublin»	34
6	Sicherheit	37
6.1	Schengen-rechtliche Grundlagen im Sicherheitsbereich.....	37
6.1.1	Schengen-Besitzstand	37
6.1.2	Weitere Abkommen.....	38

6.2	Nicht-monetäre Vorteile im Sicherheitsbereich	40
6.2.1	Zusammenarbeit mit den Schengen-/Dublin-Staaten	40
6.2.2	Schutz der Aussengrenzen	42
6.2.3	Innere Sicherheit: Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität	44
6.2.4	Schengen-/Dublin-Instrumente im Migrationsbereich	46
6.2.5	Auswirkungen einer Einführung von Kontrollen an den Schweizer Grenzen ohne Zugang zu den Schengen-/Dublin-Instrumenten	48
7	Schlussfolgerung	49
	Anhang 1: Ecoplan-Studie 2026.....	50
	Anhang 2: Die Schengen-/Dublin-Instrumente im Bereich der Sicherheit und der Polizeizusammenarbeit	51
	Anhang 3: Die finanziellen Auswirkungen der Schweizer Schengen-/Dublin-Assoziierung	74
	Anhang 4: Liste der zitierten Rechtsakte	91

Zusammenfassung

Mit diesem Bericht beantwortet der Bundesrat das Postulat 24.3946 der FDP-Liberale Fraktion zu den Kosten und Nutzen von Schengen/Dublin. Grundlage bildet eine wirtschaftswissenschaftliche Studie der Ecoplan AG zu den finanziellen, volkswirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Auswirkungen der Schweizer Schengen-/Dublin-Assoziierung. Zur Ermittlung der Auswirkungen wurde ein Szenario simuliert, in dem die Assoziierungsabkommen wegfallen. Dabei wurde angenommen, dass die Schweiz keine partielle Teilnahme an Schengen/Dublin aushandeln könnte. Mögliche Dominoeffekte einer Kündigung der Schweizer Schengen-/Dublin-Assoziierung auf andere Abkommen wurden nicht berücksichtigt.

Schengen/Dublin hat die Zusammenarbeit der Strafverfolgungs-, Grenzkontroll- und Migrationsbehörden innerhalb des Schengen-Raums grundlegend verändert. Insbesondere wurden der Informationsaustausch automatisiert, die Zuständigkeiten im Asylverfahren zwischen den Dublin-Staaten geregelt, die Visumsbestimmungen harmonisiert und die Kontrolle der Aussen Grenzen nach einheitlichen Vorgaben gestaltet. Die Schweiz profitiert in wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Hinsicht erheblich von Schengen/Dublin, vor allem in den Bereichen Grenze, Visa, Asyl und Sicherheit.

Schengen/Dublin ermöglicht im Grundsatz das jederzeitige und kontrollfreie Übertreten der **Grenzen** zwischen der Schweiz und den Nachbarstaaten. Der Wohlstand und die Standortattraktivität der Schweiz basieren auf einem möglichst freien und flüssigen Handels- und Personenverkehr über die Grenzen hinweg. Insbesondere in den Metropolregionen Genf und Basel sowie im Tessin entstand so eine enge Vernetzung mit dem grenznahen Ausland. Ohne Schengen/Dublin müssten die Nachbarstaaten gemäss EU-Recht sämtliche Ein- und Ausreisen kontrollieren, da die Schweizer Grenze zur Schengen-Aussengrenze würde. Auch die Schweiz müsste die Infrastruktur und das Personal für Grenzkontrollen erheblich ausbauen. Die Schweizer Grenzen würden wieder zu Trennlinien von Lebens- und Wirtschaftsräumen. Ohne Schengen/Dublin könnten Pendler-/innen gemäss Ecoplan im Jahr 2035 im mittleren von drei Szenarien 422'000 Stunden täglich im Stau verlieren, was einen jährlichen volkswirtschaftlichen Schaden von ca. CHF 2.4 Mrd. verursachen würde. Die Anzahl der Grenzgänger/-innen könnte aufgrund der Grenzkontrollen um bis zu 60 Prozent sinken. Besonders betroffen wäre der Dienstleistungssektor, insbesondere Gastronomie und Pflege. Der aus demografischen Gründen bereits bestehende Arbeits- und Fachkräftemangel würde sich weiter verschärfen. Gemäss Ecoplan könnten zudem etwa 170'000 zusätzliche Personen ihren Wohnsitz in die Schweiz verlegen, da der Aufwand für den Grenzübertritt zu gross würde. Der Zuwanderungsdruck würde steigen.

Im Bereich **Visum** ermöglicht die Schengen-Assoziierung visumspflichtigen Touristen das ungehinderte Reisen im gesamten Schengen-Raum. Die Schweiz nutzt zudem die durch die Schengen-Zusammenarbeit eröffneten Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Staaten bei der Visumerteilung. Ohne Schengen-Assoziierung würde der finanzielle und administrative Aufwand zur Beschaffung eines separaten Schweizer Visums steigen. Gemäss Ecoplan wäre dadurch mit einem Nachfragerückgang und somit Mindereinnahmen im Schweizer Tourismus von CHF 810 Mio. im Jahr 2035 zu rechnen.

Die Schweiz profitiert aufgrund ihrer geografischen Lage im Zentrum Europas im **Asylbereich** von den Dublin-Regeln, gemäss denen grundsätzlich der Ersteinreise-Staat für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständig ist. Asylsuchende, die nach einem negativen Asylentscheid in einem Dublin-Staat oder parallel zu einem dort laufenden Verfahren ein Zweitgesuch in der Schweiz stellen, können an den zuständigen Dublin-Staat überstellt werden. Die Schweiz

konnte bisher dreimal mehr Asylsuchende in andere Dublin-Staaten überstellen, als sie von diesen übernehmen musste. Ohne Dublin würden mehr Personen ein Zweitgesuch in der Schweiz stellen und mit den entsprechenden Kostenfolgen längerfristig in der Schweiz verbleiben. Die Anzahl zusätzlicher Zweitgesuche ist schwierig abzuschätzen. Ecoplan rechnet für das Jahr 2035 mit Mehrkosten von CHF 166 bis 824 Mio. für die Bearbeitung dieser Zweitgesuche durch die Schweizer Migrationsbehörden.

Die Schengen-/Dublin-Datenbanken und Kooperationsmechanismen bilden einen unschätzbaren Mehrwert für die innere **Sicherheit** der Schweiz. Sie ermöglichen eine effiziente Zusammenarbeit zwischen den Schweizer Behörden und den Behörden der Schengen-/Dublin-Staaten, stärken den Schutz der Aussengrenzen und sind zentral für die Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität. Allein im Schengener Informationssystem (SIS) wurden 2025 knapp 40'000 für die Schweiz relevante Treffer betreffend gefährliche oder kriminelle Personen sowie Schutzbedürftige (z.B. Entführungsoffer) erzielt. Künftig werden die entsprechenden Datenbanken im Bereich Sicherheit, Grenzschutz, Migration und Visa so miteinander vernetzt sein, dass sie gleichzeitig abgefragt werden können («Interoperabilität»). Dadurch wird die Personenkontrolle und -fahndung sowie die Identifizierung von Sicherheitsrisiken weiter verbessert. Der Verlust dieser Instrumente könnte nicht mit innerstaatlichen Massnahmen kompensiert werden. Es bestünde das Risiko, dass Bedrohungslagen in der Schweiz zu spät oder gar nicht erkannt und die Strafverfolgung damit erschwert würde.

Das Ausmass der volkswirtschaftlichen Verluste der Schweiz aufgrund eines Wegfalls von Schengen/Dublin hinge massgeblich von der Kooperationsbereitschaft ihrer Nachbarstaaten bzw. der EU ab. Die Schweiz begäbe sich folglich bei einer Beendigung ihrer Schengen-/Dublin-Assoziierung in deren Abhängigkeit. Beispielsweise wäre die Länge der Staus im Personenverkehr an der Schweizer Grenze abhängig davon, wie viele Ressourcen die Nachbarstaaten in das Grenzkontrolldispositiv zu investieren bereit wären. Je mehr Personal und Infrastruktur zur Verfügung gestellt würden, desto geringer wären die Wartezeiten an der Grenze und der Rückgang der Grenzgänger/-innen.

Laut der Ecoplan-Studie würde ein Wegfall der Schengen-/Dublin-Assoziierung das Schweizer Bruttoinlandprodukt im Jahr 2035 um 0.08 bis 3.9 Prozent reduzieren. Der jährliche volkswirtschaftliche Einkommensverlust würde bis zu CHF 1'293 pro Kopf betragen.

Die Mittel, die die Schweiz im Fall der Beendigung der Schengen-/Dublin-Zusammenarbeit einsparen könnte, würden nicht annähernd ausreichen, um die Mehrkosten für die notwendige Wiedereinführung der Grenzkontrollen, für den Betrieb eigener Datenbanken und für die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit zu decken. Selbst mit erheblichen zusätzlichen finanziellen Ressourcen liesse sich das Sicherheitsniveau, das die Schweiz dank ihrer Assoziierung an Schengen/Dublin erreicht, nicht vollständig gewährleisten. Besonders ins Gewicht fiel dabei der Wegfall des Zugriffs auf die europäischen Datenbanken und Informationssysteme.

Résumé

Par le présent rapport, le Conseil fédéral donne suite au postulat 24.3946 du groupe libéral-radical « Présenter les coûts et les avantages de Schengen et de Dublin ». Il se fonde sur une étude économique réalisée par Ecoplan AG portant sur les conséquences financières, économiques et sur la politique de sécurité de l'association de la Suisse à Schengen/Dublin. Pour déterminer les conséquences, Ecoplan a simulé un scénario selon lequel les accords d'association à Schengen/Dublin étaient dénoncés sans que la Suisse n'ait pu négocier une participation partielle. Les effets dominos possibles sur d'autres accords n'ont pas été pris en compte.

Les accords de Schengen/Dublin ont changé en profondeur la coopération entre les autorités de poursuite pénale, les autorités de contrôle aux frontières et les autorités migratoires de l'espace Schengen, notamment par l'automatisation des échanges d'informations, l'élaboration de règles de compétence en matière de procédure d'asile applicables aux États Dublin, l'harmonisation des conditions d'obtention de visas et l'uniformisation des directives relatives aux contrôles des frontières extérieures. La Suisse tire de nombreux avantages de Schengen/Dublin sur les plans économiques et de la politique, en particulier dans les domaines des frontières, des visas, de l'asile et de la sécurité.

Schengen/Dublin permet en principe de franchir en tout temps et sans contrôle la **frontière** entre la Suisse et ses pays voisins. La prospérité de la Suisse et l'attrait de sa place économique se fondent sur la libre circulation des marchandises et des personnes et sur des échanges transfrontaliers aussi fluides que possible. En particulier, il existe un lien étroit entre les États voisins et les régions métropolitaines de Genève et de Bâle, et le Tessin. Sans Schengen/Dublin, les États limitrophes devraient, conformément au droit européen, contrôler systématiquement toutes les personnes qui franchissent la frontière avec la Suisse, car celle-ci serait considérée comme une frontière extérieure de Schengen. La Suisse devrait également étoffer considérablement son infrastructure et son personnel chargé du contrôle aux frontières. Les frontières suisses seraient à nouveau des lignes de démarcation des lieux de vie et des pôles économiques et résidentiels. Selon le scénario intermédiaire élaboré par Ecoplan, les pendulaires perdraient chaque jour 422 000 heures dans les embouteillages en 2035, ce qui représente un dommage économique de quelque 2,4 milliards de francs par année. Le nombre de frontaliers pourrait chuter de 60 % en raison des contrôles aux frontières. Le secteur des services, notamment la gastronomie et les soins, serait particulièrement touché. La pénurie de main-d'œuvre et de spécialistes engendrée par l'évolution démographique s'accentuerait davantage. Ecoplan estime qu'environ 170 000 personnes supplémentaires pourraient délocaliser leur domicile en Suisse, car le franchissement de la frontière serait trop pénible. La pression migratoire augmenterait.

Dans le domaine des **visas**, l'association à Schengen permet aux touristes de voyager sans autre formalité dans l'espace Schengen. De surcroît, la Suisse tire profit des possibilités de coopération avec les autres États qu'offre Schengen pour la délivrance de visas. Sans l'association à cet accord, la charge administrative et financière résultant de la création d'un visa séparé pour la Suisse augmenterait, ce qui engendrerait d'après Ecoplan une diminution du tourisme en Suisse et, par conséquent, une baisse des recettes de 810 millions de francs en 2035.

Du fait de sa situation géographique au centre de l'Europe, la Suisse bénéficie des règles de Dublin dans le **domaine de l'asile** selon lesquelles le premier État Dublin par lequel le requérant est entré est en principe responsable d'examiner la demande d'asile. Les requérants qui

déposent une deuxième demande d'asile en Suisse après avoir été déboutés d'un État Dublin ou en parallèle d'une procédure en cours peuvent être transférés à l'État Dublin responsable. Jusqu'à présent, la Suisse a pu transférer trois fois plus de requérants à d'autres États Dublin qu'elle n'a dû en accueillir. Sans Dublin, davantage de requérants déposeraient une deuxième demande d'asile en Suisse et resteraient à long terme dans le pays, avec les coûts que leur présence implique. Le nombre de deuxième demandes supplémentaires est difficile à estimer ; Ecoplan considère que leur traitement par les autorités suisses de migration entraînerait des coûts supplémentaires allant de 166 à 824 millions de francs.

Les banques de données Schengen/Dublin et les mécanismes de coopération apportent une plus-value inestimable à la **sécurité** intérieure de la Suisse. Ils permettent une coopération efficace entre les autorités suisses et les autorités des États Schengen/Dublin, renforcent la protection des frontières extérieures et sont essentiels dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. Rien que dans le système d'information Schengen (SIS), les autorités ont obtenu en 2025 quelque 40 000 résultats pertinents pour la Suisse concernant des criminels, des personnes dangereuses ou des personnes particulièrement vulnérables (des victimes d'enlèvement par exemple). À l'avenir, les banques de données seront reliées dans les domaines de la sécurité, des contrôles aux frontières, des migrations et des visas, de sorte qu'elles pourront être interrogées simultanément. Cette interopérabilité permettra en particulier d'améliorer encore les contrôles et les recherches de personnes et l'identification des risques de sécurité. La perte de ces instruments ne pourrait pas être compensée par des mesures prises sur le plan national. Le risque serait que les menaces qui pèsent sur la Suisse ne soient pas identifiées, ou pas à temps, ce qui nuirait à la poursuite pénale.

L'ampleur des pertes économiques pour la Suisse résultant de la fin de l'association à Schengen/Dublin dépendrait dans une large mesure de la volonté de coopérer des pays qui l'entourent, respectivement de l'UE. La Suisse serait donc tributaire de ses voisins. Par exemple, la longueur des embouteillages aux frontières suisses dépendrait des ressources que les pays limitrophes seraient prêts à investir dans le dispositif de contrôle. Plus il y aurait de personnel et d'infrastructures à disposition et plus le temps d'attente à la frontière serait court, ce qui aurait un impact moindre sur le nombre de frontaliers.

Il ressort de l'étude réalisée par Ecoplan que la fin de l'association de la Suisse à Schengen/Dublin entraînerait une diminution du produit intérieur brut de 0,08 à 3,9 % en 2035. La perte de revenu annuel s'élèverait à 1293 francs maximum par personne.

Les économies que la Suisse pourrait faire en raison de la fin de la coopération Schengen/Dublin ne seraient pas suffisantes pour couvrir les coûts supplémentaires résultants de la réintroduction des contrôles aux frontières, de l'exploitation de ses propres banques de données et du maintien de la sécurité intérieure. Même si des ressources financières supplémentaires considérables étaient octroyées, la Suisse ne pourrait pas garantir un niveau de sécurité comparable à celui que lui procure son association à Schengen/Dublin. En particulier, l'absence d'accès aux banques de données et aux systèmes d'échanges d'informations européens pèserait lourdement dans la balance.

Compendio

Il presente rapporto, redatto in adempimento del postulato 24.3946 del Gruppo liberale radicale (RL) in merito a costi e benefici degli accordi di Schengen e Dublino, si basa su uno studio scientifico della società Ecoplan SA che ha analizzato gli effetti finanziari, economici e securitari dell'associazione a Schengen/Dublino ipotizzando l'abbandono da parte della Svizzera. Lo studio parte dal presupposto che la Svizzera non riuscirebbe a negoziare una partecipazione parziale a Schengen/Dublino e non prende in considerazione i possibili effetti domino che la denuncia degli accordi di associazione avrebbe per altri accordi internazionali.

Gli accordi di Schengen e Dublino hanno cambiato radicalmente la cooperazione tra le autorità di perseguimento penale, di confine e di migrazione all'interno dello spazio Schengen. In particolare, hanno permesso di automatizzare lo scambio di informazioni, di regolare le competenze nella procedura d'asilo e di uniformare sia le disposizioni in materia di visti che le modalità di controllo delle frontiere esterne. Da Schengen/Dublino la Svizzera trae considerevoli vantaggi dal punto di vista economico e securitario, soprattutto in materia di controlli alle frontiere, visti, asilo e sicurezza.

L'associazione a Schengen/Dublino consente sostanzialmente di attraversare in qualsiasi momento e senza controlli le **frontiere** tra Svizzera e Stati limitrofi. Il benessere e l'attrattiva territoriale della Svizzera si fondano su una circolazione di merci e persone tra Paesi caratterizzata da massima fluidità e libertà. In particolare nelle aree metropolitane di Ginevra e di Basilea e in Ticino si è instaurata una stretta collaborazione con i Paesi confinanti. Senza l'associazione, il diritto europeo imporrebbe agli Stati limitrofi di controllare tutte le persone in entrata e in uscita dalla Svizzera, in quanto Paese esterno allo spazio Schengen. Dal canto suo anche la Svizzera dovrebbe potenziare significativamente le infrastrutture e il personale addetto al controllo delle frontiere. I confini del Paese porterebbero così nuovamente a una separazione di spazi vitali ed economici. Secondo lo scenario d'impatto medio considerato da Ecoplan per il 2035, l'abbandono di Schengen/Dublino genererebbe costi annuali stimabili a circa 2,4 miliardi di franchi, dovuti alle 422 000 ore che i pendolari perderebbero ogni giorno negli ingorghi. A causa dei controlli alle frontiere il numero di frontalieri potrebbe diminuire fino al 60 per cento, con ripercussioni sul settore dei servizi, in particolare ristorazione e cure. La carenza di manodopera e di personale qualificato, già esistente per ragioni demografiche, si aggraverebbe ulteriormente. Ecoplan stima che le difficoltà legate all'attraversamento della frontiera porterebbero circa 170 000 persone a trasferire il proprio domicilio in Svizzera, causando un aumento della pressione migratoria.

In materia di **visti**, l'associazione a Schengen permette ai turisti soggetti all'obbligo di visto di spostarsi senza impedimenti in tutto lo spazio Schengen. Inoltre, la Svizzera trae vantaggio dalle opportunità di cooperazione con altri Stati per il rilascio dei visti. L'abbandono di Schengen comporterebbe un onere finanziario e amministrativo maggiore legato a un ulteriore visto per la Svizzera. Secondo Ecoplan, per il 2035 ci si potrebbe aspettare un calo della domanda e delle entrate derivanti dal turismo svizzero pari a 810 milioni di franchi.

Nel settore dell'**asilo**, grazie alla sua posizione geografica al centro dell'Europa la Svizzera è avvantaggiata dal regolamento di Dublino, il quale prevede che, di principio, sia il primo Paese d'arrivo ad essere responsabile per il trattamento delle domande d'asilo. I richiedenti l'asilo che, dopo una decisione negativa in uno Stato Dublino o con una procedura in corso, presentano una seconda domanda in Svizzera possono essere dunque trasferiti nello Stato Dublino competente. Finora la Svizzera è riuscita a trasferire in altri Stati Dublino un numero di richiedenti l'asilo tre volte superiore rispetto a quelli che ha dovuto accogliere. Senza l'accordo Dublino, il

numero di persone che depositano una seconda domanda d'asilo in Svizzera e i conseguenti costi a lungo termine crescerebbero. Nonostante sia difficile stabilire il numero di seconde domande aggiuntive, Ecoplan prevede per il 2035 costi supplementari compresi tra i 166 e i 824 milioni di franchi legati al trattamento di seconde domande da parte delle autorità competenti.

Le banche dati e i meccanismi di cooperazione Schengen/Dublino costituiscono un inestimabile valore aggiunto per la **sicurezza** interna della Svizzera. Permettono infatti una cooperazione efficiente tra le autorità svizzere e quelle degli altri Stati, rafforzano la protezione delle frontiere esterne e hanno un ruolo centrale nella lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata. Nel 2025, grazie al solo sistema d'informazione Schengen (SIS) è stato possibile individuare 40 000 persone rilevanti per la Svizzera in quanto pericolose, criminali o bisognose di protezione, come le vittime di rapimenti. In futuro, le banche dati Schengen/Dublino in materia di sicurezza, di controlli alle frontiere, di migrazione e di visti saranno collegate tra loro in modo da permetterne la consultazione simultanea («interoperabilità»), contribuendo a migliorare ulteriormente sia il controllo e la ricerca di persone che l'identificazione di rischi per la sicurezza. La perdita di questi strumenti non sarebbe compensabile con misure nazionali e si correrebbe il rischio di non riuscire a individuare per tempo eventuali minacce o di non rilevarle affatto, ostacolando il perseguimento penale.

L'entità delle perdite in termini economici causate dall'abbandono di Schengen/Dublino da parte della Svizzera sarebbe strettamente legata alla disponibilità a collaborare degli altri Paesi, limitrofi o UE. Lasciare l'associazione significherebbe per la Svizzera rendersi dipendente dagli altri Stati. Ad esempio, l'intensità del traffico alla frontiera svizzera sarebbe determinata dalla quantità di risorse, in termini di personale e infrastrutture, che i Paesi limitrofi sarebbero disposti a investire in questo settore, influenzando proporzionalmente i tempi di attesa alla frontiera e il numero dei frontalieri.

Secondo lo studio di Ecoplan, l'abbandono di Schengen/Dublino porterebbe a un calo del prodotto interno lordo svizzero compreso tra lo 0,08 e il 3,9 per cento, mentre la perdita di guadagno annua potrebbe arrivare a 1293 franchi pro capite.

I risparmi che la Svizzera potrebbe ottenere dalla cessazione dell'accordo non sarebbero minimamente sufficienti a compensare i costi aggiuntivi derivanti dalla reintroduzione dei controlli alle frontiere, dalla gestione di banche dati proprie e dalla salvaguardia della sicurezza interna. Nemmeno con consistenti risorse finanziarie aggiuntive si potrebbe garantire pienamente il livello di sicurezza di cui la Svizzera gode grazie a Schengen/Dublino, soprattutto a causa del mancato accesso alle banche dati e ai sistemi informativi europei.

Abkürzungsverzeichnis

API	Advance Passenger Information
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BFS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BJ	Bundesamt für Justiz
BMVI	Border Management and Visa Policy Instrument; Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik
CCPD	Centre de Coopération Policière et Douanière; Zentrum für Polizei- und Zollkooperation
CHF	Schweizer Franken
DAA	Dublin-Assoziierungsabkommen
EASO	European Asylum Support Office; Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
ECRIS	European Criminal Records Information System; Europäisches Strafregisterinformationssystem
ECRIS-TCN	European Criminal Records Information System – Third Country Nationals; Europäisches Strafregisterinformationssystem – Drittstaatsangehörige
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EES	Entry-Exit-System
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ETIAS	European Travel Information and Authorisation System; Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem
EU	Europäische Union
EUAA	European Union Agency for Asylum; Asylagentur der Europäischen Union
eu-LISA	European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice; Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
Eurodac	European Asylum Dactyloscopy Database
Europol	European Union Agency for Law Enforcement Cooperation; Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung
EUROSUR	Rahmen für den gesicherten Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache
FADO	False and Authentic Documents Online; Gefälschte und echte Dokumente online
fedpol	Bundesamt für Polizei
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache

FZA	Abkommen über die Freizügigkeit
ISC	Informatik Service Center des EJPD
ISF-Grenze	Internal Security Fund for external borders and visas; Fonds für die innere Sicherheit, Teilinstrument Grenze
Mio.	Millionen
N-SIS	Nationaler Teil des Schengener Informationssystems
SAA	Schengen-Assoziierungsabkommen
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SEM	Staatssekretariat für Migration
SIRENE	Supplementary Information Request at the National Entries
SGK	Schengener Grenzkodex
SIS	Schengener Informationssystem
VIS	Visa-Informationssystem

1 Vorbemerkungen

1.1 Auftragsverständnis

Das Postulat 24.3946 vom 23. September 2024 *«Kosten und Nutzen der Abkommen von Schengen und Dublin aufzeigen»* beauftragt den Bundesrat, *«den 2013 publizierten 2. Kurzbericht zu Kosten und Nutzen von Schengen/Dublin¹ («Bericht von 2013») mit den neusten Zahlen und Informationen zu aktualisieren»*. Das Postulat beauftragt den Bundesrat zudem den aktualisierten Bericht *«mit dem nicht-monetären Nutzen im Polizeibereich, insbesondere beim Schutz der Aussengrenzen vor terroristischen Bedrohungen, zu ergänzen»*.

Der Bundesrat beantragte am 20. November 2024 die Annahme des Postulats. In der Stellungnahme verwies der Bundesrat auch auf den umfassenderen Bericht vom 21. Februar 2018 über *«Die volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz»²* (nachfolgend: *«Bericht von 2018»*), den er nach dem Bericht von 2013 in Beantwortung des Postulats 15.3896 verabschiedet hatte. Dabei stellt er in Aussicht, den Bericht von 2018 im Rahmen des Postulats zu aktualisieren. Im Hinblick auf den Bericht von 2018 hatte die Ecoplan AG (nachfolgend: Ecoplan) die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung der Schweiz³ untersucht. Der Nationalrat nahm das Postulat am 20. Dezember 2024 an.

Der vorliegende Bericht wurde federführend durch das Bundesamt für Justiz (BJ) erarbeitet. Das BJ wurde durch eine Begleitgruppe unterstützt, in welcher das Generalsekretariat des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), das Staatssekretariat für Migration (SEM) und das Bundesamt für Polizei (fedpol) vertreten waren.

Zur Erfüllung des Postulats hat das BJ den Bericht von 2018 aktualisiert. Dies erforderte eine Überarbeitung und Ergänzung der Studie von Ecoplan (*«Ecoplan-Studie 2026»*; Anhang 1 dieses Berichts). Ecoplan hat die finanziellen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Schengen-/Dublin-Assoziierung in den Bereichen Grenzkontrollen, Visa, Asyl und Verwaltung untersucht. Entsprechend dem Postulat hat Ecoplan zudem die nicht-monetären Vorteile der Schengen-/Dublin-Assoziierung im Sicherheitsbereich evaluiert. Die Verantwortung für die Ergebnisse der Studie liegt bei Ecoplan.

1.2 Fragestellungen und Vorgehen

Die Abkommen von Schengen/Dublin fördern die enge Kooperation zwischen den EU-Mitgliedstaaten⁴ und den assoziierten Staaten Schweiz, Norwegen, Island und dem Fürstentum Liechtenstein (Schengen-Raum), insbesondere in den Bereichen Grenze, Visa, Asyl und Sicherheit.

In diesem Bericht werden die Auswirkungen der Schengen-/Dublin-Assoziierung auf die Schweiz dargestellt. Konkret werden die folgenden Fragestellungen beantwortet:

- **Welchen Nutzen hat die Schweizer Assoziierung an Schengen/Dublin bzw. welche Konsequenzen hätte deren Wegfall?**

¹ www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2013/1134/de

² www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/51406.pdf

³ www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/51396.pdf

⁴ Die Kontrollen an den Binnengrenzen mit Zypern sind noch nicht aufgehoben und Irland ist nicht Teil des Schengen-Raums.

Zur Analyse dieser Fragestellung werden zwei Szenarien verglichen. Dies ist einerseits das Szenario «Schweiz mit Schengen/Dublin», das den Status Quo abbildet, bei dem die Schweiz seit 2008 an der Schengen-/Dublin-Zusammenarbeit teilnimmt. In diesem Szenario übernimmt die Schweiz sämtliche Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin-Besitzstands.

Andererseits wird ein hypothetisches Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin» beschrieben, in dem die Assoziierung der Schweiz an Schengen/Dublin wegfällt. In diesem Szenario wird davon ausgegangen, dass das Schengen-Assoziierungsabkommen (SAA) und das Dublin-Assoziierungsabkommen (DAA) sowie die damit verknüpften Abkommen nicht mehr bestünden und die Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands nicht mehr übernommen würden. Die Schweiz würde diese Bereiche eigenständig regeln.

- **Welche finanziellen Auswirkungen hatte die Schweizer Assoziierung an Schengen und an Dublin auf Bundesebene im Zeitraum zwischen 2017 und 2025?**

Im Bericht von 2018 wurden die finanziellen Auswirkungen für den Zeitraum von 2012 bis 2016 dargelegt. Im Interesse der Kontinuität sowie vor dem Hintergrund des vorliegenden Postulats, das ausdrücklich die Verwendung «*kontinuierlicher Statistiken*» verlangt, die «*Aussagen über die Entwicklungen [...] und Vergleiche*» ermöglichen, werden in diesem Bericht die Zahlen von 2017 bis 2025 erfasst. Für den Asylbereich wurde ein abweichender Zeitraum gewählt, da dort nur die Daten nach der umfassenden Umstrukturierung des Asylwesens im Jahr 2019 aussagekräftige Rückschlüsse auf die künftige Entwicklung zulassen. Eine ausführliche Auflistung der entsprechenden Werte findet sich in Anhang 3 dieses Berichts.

- **Welche volkswirtschaftlichen Auswirkungen sind bei einem Wegfall der Assoziierung der Schweiz an Schengen und an Dublin im Jahr 2035 zu erwarten?**

Die Berechnungen der volkswirtschaftlichen Auswirkungen basieren auf der Ecoplan-Studie 2026 in Anhang 1 dieses Berichts. Das Jahr 2035 wurde als Referenzjahr gewählt, da die Auswirkungen eines Wegfalls von Schengen/Dublin bis dahin erkennbar sein dürften.

- **Welche nicht-monetären Vorteile ergeben sich für die Schweiz aufgrund ihrer Assoziierung an Schengen und an Dublin für die innere Sicherheit?**

Die Analyse der nicht-monetären Vorteile der Schengen-/Dublin-Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich stützt sich auf zwei von Ecoplan durchgeführten Workshops mit Vertreter/-innen des BAZG, fedpol, SEM, BJ, der Flughafen- und Kriminalpolizeien der Kantone Zürich und Genf sowie des Zentrums für Polizei- und Zollzusammenarbeit in Chiasso. Die Expert/-innen brachten operative Erfahrungen zur Durchführung von Grenzkontrollen, zum Datenaustausch und zur konkreten Nutzung der Schengen-/Dublin-Instrumente ein.

1.3 Inhalt und Struktur dieses Postulatsberichts

Zur Beantwortung dieser Fragestellungen werden die Auswirkungen der Schengen-/Dublin-Assoziierung in den Bereichen Grenzkontrollen (Kapitel 2), Visa (Kapitel 3), Asyl (Kapitel 4) und Sicherheit (Kapitel 6) dargestellt. Diese Gliederung dient der Übersichtlichkeit. Die einzelnen Bereiche sind jedoch eng miteinander verknüpft und können daher nicht vollständig isoliert voneinander betrachtet werden. Zudem lassen sich einzelne Instrumente oder Teilbereiche nicht eindeutig einem der Bereiche zuordnen. Um Wiederholungen zu vermeiden, werden die einzelnen Aspekte jeweils dort behandelt, wo ihr Schwerpunkt liegt. So wirken sich beispiels-

weise die im Bereich Asyl dargestellten neuen Rechtsgrundlagen des Migrations- und Asylpakts auch auf die Grenzkontrollen aus. Die bei den Grenzkontrollen dargestellten Schengen-Fonds unterstützen zudem Projekte im Bereich Visa, während die im Bereich Sicherheit behandelte Interoperabilität Auswirkungen auf sämtliche Bereiche der Schengen-/Dublin-Zusammenarbeit hat.

Für jeden untersuchten Bereich wird zunächst der einschlägige Schengen- bzw. Dublin-Besitzstand sowie die damit zusammenhängenden Abkommen dargestellt. Anschliessend wird untersucht, welche Folgen ein hypothetischer Wegfall der Schengen-/Dublin-Assoziierung hätte. Hierzu legt der Bundesrat für die einzelnen Bereiche zunächst die zugrunde gelegten Annahmen dar und erläutert anschliessend die daraus resultierenden Auswirkungen (Kapitel 2–4).

Die bezifferbaren finanziellen Auswirkungen werden für die untersuchten Bereiche als Durchschnittswerte über den Berichtszeitraum ausgewiesen (Kapitel 5.1). Eine detaillierte Darstellung der Berechnungen findet sich in Anhang 3. Kapitel 5.2 behandelt die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines hypothetischen Wegfalls der Schweizer Schengen-/Dublin-Assoziierung, die von Ecoplan berechnet wurden.

Die Auswirkungen der Schengen-/Dublin-Assoziierung im Sicherheitsbereich lassen sich demgegenüber nicht berechnen und werden deshalb gesondert dargestellt (Kapitel 6.2). Der Bundesrat äussert sich dabei nicht zu den konkreten Massnahmen, welche die Schweiz im Falle eines Wegfalls der Schengen-/Dublin-Assoziierung ergreifen müsste. Ein solcher Wegfall würde eine grundlegende Überprüfung der schweizerischen Sicherheitspolitik erfordern. Denkbar wären beispielsweise ein Ausbau der Kapazitäten der zuständigen Behörden zur Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität, eine Weiterentwicklung der nationalen Datenbanken sowie eine Aufstockung der Ressourcen der Strafverfolgungs-, Grenzkontroll- und Migrationsbehörden. Die diesbezüglichen Überlegungen sowie das Volumen der zu budgetierenden finanziellen Mittel können nicht verlässlich prognostiziert werden.

Der Bundesrat hat wiederholt erklärt, dass im Fall einer Kündigung der Schengen-/Dublin-Zusammenarbeit kaum Erfolgsaussichten einer potenziellen partiellen Neuverhandlung in einzelnen Bereichen bestünden.⁵ Deshalb werden in diesem Postulatsbericht wie auch in der Ecoplan-Studie 2026 keine entsprechenden Annahmen getroffen.

Die Schengen-/Dublin-Zusammenarbeit betrifft auch weitere Bereiche, wie die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Betäubungsmittel und Datenschutz. Diese werden aufgrund ihrer geringen finanziellen Bedeutung im vorliegenden Bericht nicht evaluiert.

1.4 Für die Schweiz geltende Schengen- und Dublin-Rechtsakte (Schengen-/Dublin-Besitzstand)

Der Schengen-Besitzstand umfasst das Schengener Übereinkommen, das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) sowie weitere Rechtsakte der EU und des Schengener Exekutivausschusses. Das DAA ist rechtlich mit dem SAA verknüpft. Die Kündigung eines der beiden Abkommen führt automatisch zur Auflösung des anderen. Auf dem DAA beruhen zudem bilaterale Dublin-Vereinbarungen mit Deutschland, Frankreich, Österreich und Liechtenstein sowie die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Asylagentur (EUAA).

⁵ Siehe Antworten des Bundesrates auf die Interpellationen 10.3964 vom 14.12.2010 und 16.3242 vom 18.03.2016 sowie Botschaft vom 7. Juni 2019 zur Volksinitiative «Für eine massvolle Zuwanderung», BBl 2019 5027 ff., Ziff. 4.2.3.

Die Schweiz hat sich mit den Assoziierungsabkommen grundsätzlich zur Übernahme von EU-Rechtsakten, die den Schengen-/Dublin-Besitzstand ändern oder ergänzen, verpflichtet (vgl. Art. 2 und 7 SAA bzw. Art. 3 und 4 DAA). Im Gegenzug verfügt die Schweiz über Mitwirkungsrechte (Art. 4 und 6 SAA, sowie Art. 2 DAA). Im Rahmen der Schweizer Schengen-Assoziierung umfasst dieses «decision-shaping right» unter anderem die Konsultation von Schweizer Sachverständigen durch die Europäische Kommission auf technischer Ebene sowie die Teilnahme der Schweiz an den gesetzgeberischen Beratungen in den Ratsarbeitsgruppen im gleichen Umfang wie die EU-Mitgliedstaaten. Da die Schweiz kein EU-Mitgliedstaat ist, verfügt sie jedoch über keine formellen Stimmrechte.

Seit dem Abschluss des SAA im Jahr 2004 wurden der Schweiz gut 540 Schengen-Weiterentwicklungen⁶ notifiziert, wovon heute rund 40 Prozent nicht mehr anwendbar sind. Zudem wurden der Schweiz sieben Dublin-Weiterentwicklungen notifiziert, von denen drei ausser Kraft sind. Diese Weiterentwicklungen sind rechtlich unterschiedlicher Natur. So gibt es bspw. Empfehlungen, denen keine rechtliche Verbindlichkeit zukommt, Rechtsakte, deren Übernahme der Bundesrat nach Art. 7a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG; SR 172.010) selbständig beschliessen kann und Rechtsakte, deren Übernahme die Zustimmung des Schweizer Parlaments erfordert.

Sieht ein Schengen- oder Dublin-Rechtsakt die Schaffung einer eigenen institutionellen Struktur vor, etwa eines Fonds oder einer Agentur, ist für die Beteiligung der Schweiz, als assoziierter Staat, jeweils eine Zusatzvereinbarung mit der EU erforderlich. Diese regelt insbesondere die finanziellen und organisatorischen Modalitäten der Teilnahme. Entsprechende Vereinbarungen bestehen unter anderem für Frontex, die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA) sowie verschiedene Schengen-Fonds in den Bereichen Grenzverwaltung und Visumpolitik.

Daneben bestehen Abkommen, die zwar nicht auf den Assoziierungsabkommen beruhen, aber deren Bestehen voraussetzen, etwa die Visa-Vertretungsvereinbarungen. Schliesslich existieren weitere Abkommen, die rechtlich nicht an Schengen oder Dublin gebunden sind, diese Zusammenarbeit jedoch ergänzen. Dazu gehören insbesondere die Beteiligung an der Prümer Zusammenarbeit, der geplante Zugriff auf die Eurodac-Datenbank für Strafverfolgungsbehörden sowie die geplante Beteiligung am Europäischen Strafregisterinformationssystem (ECRIS und ECRIS-TCN).

Beim SAA und dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) handelt es sich um zwei eigenständige Abkommen. Entsprechend würde der Wegfall des SAA nicht automatisch zur Beendigung des FZA führen. Allerdings sind das SAA und das FZA in Bezug auf die Entwicklung des gemeinsamen Binnenmarktes und der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU thematisch miteinander verbunden. Die Abschaffung der Grenzkontrollen im Schengen-Raum erleichtert die Ausübung der durch das FZA gewährten Rechte auf Einreise und Aufenthalt. Ob und wie die EU auf den Wegfall des SAA in Bezug auf die Anwendung des FZA reagieren würde (z.B. Ergreifen einseitiger Massnahmen), lässt sich nicht abschätzen. Umgekehrt war für die EU immer klar, dass der Wegfall des FZA zu einer Beendigung des SAA (und damit verknüpft auch zur Beendigung des DAA) führen würde.

⁶ Siehe Liste der Schengen-Weiterentwicklungen auf der Website des BJ: [weiterentwicklungen-schengen-d.pdf](#).

2 Grenzkontrollen

2.1 Schengen-rechtliche Grundlagen im Bereich Grenzkontrollen

2.1.1 Schengen-Besitzstand

Mit Schengen wurden die Grenzkontrollen zwischen den beteiligten Staaten (Binnengrenzen) grundsätzlich aufgehoben. Die Schengen-Staaten haben aber die Möglichkeit, Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (Binnengrenzkontrollen) als letztes Mittel unter aussergewöhnlichen Umständen, bei ernsthafter Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit, vorübergehend wieder einzuführen. Der Bundesrat nutzt dieses Instrument gezielt, um einen Beitrag zur Erhöhung der inneren Sicherheit zu leisten. So wurden Binnengrenzkontrollen beispielsweise im Juni 2026 anlässlich des G7-Gipfels in Évian-les-Bains an den Land- und Seegrenzen zu Frankreich während 10 Tagen wieder eingeführt.⁷

Auch mit Schengen können die zuständigen Behörden Personen im Grenzraum kontrollieren, sofern die Kontrollen nicht systematisch erfolgen. Zulässig sind Kontrollen insbesondere zur Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität, zur Terrorbekämpfung und zur Wahrung der inneren Sicherheit. Zulässig sind ausserdem gezielte Fahndungen, um Personen zu identifizieren und festzunehmen. In einem solchen Fall liegt keine Grenzkontrolle an der Binnengrenze im Sinne der Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex; SGK), sondern eine allgemeine polizeiliche Massnahme vor.

Im Gegensatz zu den EU-Mitgliedstaaten ist die Schweiz nicht Mitglied der europäischen Zollunion und kann an allen Grenzen sowie im Inland Zollkontrollen – Kontrollen des ordnungsgemässen Verkehrs von Personen und Waren über die Zollgrenze – durchführen.⁸ Im Rahmen seiner Aufgaben und im Einklang mit dem Schengen-Besitzstand erfüllt das BAZG im Grenzraum auch Sicherheitsaufgaben. So kann eine Zollkontrolle auch eine Kontrolle der Identität nach sich ziehen oder eine Überprüfung der Aufenthaltsberechtigung erfolgen. Diese Überprüfung basiert auf dem Zollrecht und erfolgt im Rahmen von im SGK vorgesehenen alternativen Massnahmen zu Binnengrenzkontrollen.

Als Ausgleich zum Abbau der Binnengrenzkontrollen, bzw. zur Aufrechterhaltung der Sicherheit im Schengen-Raum wird an dessen Aussengrenzen eine systematische Kontrolle betrieben. In der Schweiz bilden nur die Flugplätze mit Flugverbindungen von und nach Drittstaaten solche Schengen-Aussengrenzen, da sämtliche Nachbarstaaten der Schweiz ebenfalls Teil des Schengen-Raums sind. Die rechtlichen Grundlagen betreffend Grenzkontrollen finden sich insbesondere im SGK. Darüber hinaus hat die Europäische Kommission durch die Verordnungen (EU) 2017/2225 und (EU) 2017/2226 das Entry-Exit-System (EES) zur Verwaltung der Schengen-Aussengrenzen geschaffen. Mit diesem System werden die Ein- und Ausreisen von Drittstaatsangehörigen, die sich für höchstens 90 Tagen im Schengen Raum aufhalten möchten, unabhängig von deren Visumspflicht elektronisch erfasst. Zudem werden das Gesichtsbild, die Fingerabdrücke, die Personalien und die Reisedokumente von Drittstaatsangehörigen erfasst sowie die zulässige Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum automatisch berechnet. Das EES wurde ab Oktober 2025 schrittweise eingeführt und ist seit dem 10. April 2026 in Betrieb. Bis Ende April 2026 wurden Schengen-weit mehr als 60 Millionen Ein- und Ausreisen von Drittstaatsangehörigen registriert. Zudem wurden im System über 30'000 Einreiseverweigerungen

⁷ Medienmitteilung des Bundesrates vom 6. Mai 2026 «Bundesrat führt während G7-Gipfel in Evian Binnengrenzkontrollen ein», abrufbar unter [Bundesrat führt während G7-Gipfel in Evian Binnengrenzkontrollen ein](#) (Stand 10.7.2026).

⁸ Stellungnahme des Bundesrates vom 14. Februar 2024 zur Interpellation 23.4421 vom 20. Dezember 2023.

aufgrund der Nichteinhaltung der Einreisebedingungen erfasst. Die Einreise von fast 800 Personen, die als Gefahr für die innere Sicherheit gelten, konnte verhindert werden. Rund 7'000 Reisenden wurde die Einreise verweigert, weil sie die zulässige Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum überschritten hatten.⁹

Zur Verbesserung der Kontrollen der Schengen-Aussengrenzen und Bekämpfung von irregulärer Migration wurde auch das API-System durch die Richtlinie 2004/82/EG geschaffen. Diese verpflichtet Luftverkehrsunternehmen Angaben¹⁰ über die von bestimmten Abflugorten in den Schengen-Raum beförderten Personen vorab an die zuständigen nationalen Behörden zu übermitteln. Diese Passagierdaten werden in einem automatisierten Suchlaufverfahren mit den Datenbanken im zentralen Migrationssystem, Polizeifahndungssystem und SIS abgeglichen. Die Treffer werden den Grenzkontrollbehörden noch vor der Ankunft der Passagiere zur Verfügung gestellt. Das API wird gegenwärtig reformiert, um eine Effizienzsteigerung des Systems und eine Verbesserung der Qualität der übermittelten Daten zu erreichen.

2.1.2 Weitere Abkommen

2.1.2.1 Europäische Grenz- und Küstenwache sowie deren Agentur Frontex

Die Schweiz beteiligt sich gestützt auf ein Abkommen seit 2011 finanziell und personell an der operativen Grenzverwaltung der Schengen-Aussengrenzen.

Frontex bietet wertvolle Instrumente für die Schweiz, z.B. Risikoanalysen und Lagebilder für die Grenzverwaltung, gesicherte Informationsaustauschplattformen (u.a. EUROSUR), personelle Unterstützung an den Aussengrenzen, Netzwerke im Grenzverwaltungs- und Rückkehrbereich, Schwachstellenbeurteilungen der Aussengrenzen, Dokumentenbeschreibungen oder Operationen im Rückführungsbereich.

Im Rückführungsbereich hat sich die Schweiz seit 2017 durchschnittlich jährlich an neun¹¹ durch Frontex koordinierten und kofinanzierten EU-Sammelflügen beteiligt. Diese Teilnahme soll künftig weiter verstärkt werden, um so Bund und Kantone finanziell zu entlasten. Die Schweiz beteiligt sich auch an weiteren Frontex-Programmen, beispielsweise zur Reintegration oder zur Identifizierung von Asylsuchenden durch Experten aus Herkunftsstaaten. Dank der Unterstützung von Frontex konnte die Schweiz im Jahr 2026 insgesamt CHF 3 Mio. einsparen für Leistungen, die sie ansonsten mit nationalen Mitteln hätte finanzieren müssen. Die Einsparungen, die die Schweiz durch diese Programme erzielt, sind sogar höher als die zusätzlichen Rückvergütungen, welche die Schweiz von Frontex erhält (siehe Anhang 3). Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Schweiz lediglich einen Teil der von Frontex finanzierten Leistungen wie beispielweise von ihr organisierte EU-Sammelflüge vorfinanziert und Frontex die Kosten für andere Leistungen, wie die Buchung von Tickets, direkt bezahlt.

2.1.2.2 Border Management and Visa Policy Instrument (BMVI)

Das BMVI (2021–2027) ist das Finanzierungsinstrument zur Unterstützung der Grenzverwaltung und Visumpolitik, an dem sich die Schweiz im Rahmen ihrer Schengen-Assoziierung beteiligt. Es löst die Vorgängerinstrumente ISF-Grenze (2014–2020) und den Aussengrenzenfonds (2007–2013) ab. Ziel dieser Fonds ist es, Schengen-Staaten zu unterstützen, die auf-

⁹ Europäische Kommission, 2026 State of Schengen Report vom 18.05.2026, COM(2026) 150 final, S. 2.

¹⁰ Fluggastdaten, wie Personalien sowie Angaben zum Reisedokument und Flug.

¹¹ Im COVID-Jahr 2020 hat sich die Schweiz an keinem Rückführungsflug beteiligt. Dieses Jahr wurde für die Ermittlung des Mittelwerts nicht berücksichtigt.

grund der Länge oder der geopolitischen Bedeutung ihrer Schengen-Aussengrenzen besonders hohe finanzielle Belastungen tragen. Zu diesem Zweck stellt das BMVI Beiträge für die Finanzierung entsprechender Projekte bereit. Damit fördert es den integrierten und wirksamen Schutz der Schengen-Aussengrenzen. Zur Regelung ihrer Beteiligungsrechte und -pflichten am BMVI, insbesondere was die Finanzbeiträge anbelangt, hat die Schweiz mit der EU eine Zusatzvereinbarung abgeschlossen, die am 1. August 2024 in Kraft getreten ist. Die Schweiz leistet Beitragszahlungen an das BMVI, erhält daraus aber wiederum Fördermittel und Unterstützung für Schweizer Projekte.

2.2 Das Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin»

2.2.1 Annahmen

- **Die Schweizer Grenzen würden von Binnen- zu Aussengrenzen des Schengen-Raums.**

Die urbanen Grenzregionen, insbesondere im Raum Basel und Genf, sind in den letzten Jahrzehnten stark zusammengewachsen. An einem durchschnittlichen Werktag überquerten im Jahr 2024 rund 2.2 Mio. Personen und 1.1 Mio. Fahrzeuge die Schweizer Landesgrenzen. Rund zwei Drittel der Frequenzen entfallen auf die Regionen Basel, Genf und Tessin.

Das BAZG (bzw. die frühere Zollverwaltung und das Grenzwachtkorps) kontrollierte vor der Schengen-Assoziierung schätzungsweise drei Prozent des grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehrs. Dabei wurden Ausweise überprüft und Dokumente gesichtet, jedoch ohne eingehende Fahrzeug- und Dokumentenprüfung. Mit Schengen haben sich die Formen der Kontrollen verändert, nicht jedoch deren grundsätzliche Durchführung.¹²

Im Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin» würden die Grenzen zu strikten Trennlinien von Lebens- und Wirtschaftsräumen.

- **Die Nachbarstaaten wären aufgrund der Bestimmungen des SGK zu systematischen Kontrollen ihrer Luft-, Land- und See-Grenzen zur Schweiz verpflichtet.**

Im Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin» würde die Schweiz zu einem Drittstaat und würde als solcher behandelt.

An den Grenzen der Schweiz wären systematische Kontrollen gemäss SGK durch die Nachbarstaaten rechtlich erforderlich. Fahrzeuge dürften die Landesgrenzen nur noch an offiziellen Grenzübergangsstellen und während festgelegter Zeiten überqueren. Bei sämtlichen Personen, die in den Schengen-Raum ein- oder ausreisen, würde zudem eine systematische Kontrolle erfolgen. Das heisst, es würde die Identität und Staatsangehörigkeit jedes Reisenden festgestellt, die Echtheit des Reisedokuments und Gültigkeit für den Grenzübertritt überprüft, die Person und ihre Dokumente mit den Daten in den Schengen-, INTERPOL- und nationalen Datenbanken abgeglichen und geprüft, ob die Person keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines Schengen-Staats darstellt. Bei Bürgern eines Drittstaats fände eine erweiterte Kontrolle statt. Unabhängig von ihrer Visumspflicht würden von solchen Reisenden ein Gesichtsbild und Fingerabdrücke digital erfasst und gespeichert, zudem würden ihre Reisedokumente sowie Ort

¹² Stellungnahme des Bundesrates vom 4. September 2013 zur Motion 13.3643 vom 21. September 2013.

und Zeit der Ein- bzw. Ausreise im EES registriert. Bei visumpflichtigen Drittstaatenangehörigen würde das Visum mittels einer Abfrage des VIS überprüft.

Die vor der Schengen-Assoziierung der Schweiz teils praktizierten «pragmatischen Lösungen» mit bloss stichprobenartigen Grenzkontrollen sind aufgrund der seither beschlossenen Verschärfungen des SGK ausgeschlossen. Allfällige Verhandlungslösungen zur Vereinfachung der Grenzkontrollen werden in diesem Bericht nicht berücksichtigt, da ihre politische Realisierbarkeit unsicher ist.¹³

Gleichzeitig hätten die EU sowie die Nachbarstaaten der Schweiz aufgrund der geographischen Lage sowie der wirtschaftlichen Stärke der Schweiz voraussichtlich ein politisches, wirtschaftliches und operatives Interesse daran, die systematischen Kontrollen möglichst effizient und mit moderaten Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehr auszugestalten. Für beide Seiten wäre es zielführend und effizient, die bestehende wirtschaftliche Verflechtung, die Mobilität von Grenzgängern sowie die engen gesellschaftlichen Beziehungen über die Grenze hinweg weitgehend aufrechtzuerhalten, soweit dies gleichzeitig unter vollständiger Erfüllung der Anforderungen des SGK möglich ist. Entsprechend würden gewisse Grenzübergangsstellen massiv ausgebaut und ein durchgehender Betrieb ermöglicht. Entsprechende Erleichterungen hingen aber primär vom Willen und den verfügbaren Ressourcen der Nachbarstaaten ab sowie vom Handlungsspielraum, den das EU-Recht bietet, und der Bereitschaft der EU, solche Erleichterungen zu ermöglichen.

Gemäss der Ecoplan-Studie 2026 würde die längere Reisedauer im Eisenbahnfernverkehr das Durchführen von Kontrollen im fahrenden Zug ermöglichen. Nach Auffassung des Bundesrats wirft die praktische Umsetzung dieses Konzepts jedoch verschiedene Fragen auf. So wäre für den Zustieg für die Kontrollen ein zusätzlicher Halt an der Grenze erforderlich. Darüber hinaus stellen sich Fragen hinsichtlich der notwendigen infrastrukturellen Anpassungen an den Bahnhöfen, der vereinbarten Prozesse oder der Fahrplanvorgaben etc.

- **Die Schweiz müsste die Grenzkontrollen intensivieren.**

Auch die Schweiz müsste ihre Grenzkontrollen verstärken. Würde sie, analog zu ihren Nachbarstaaten, die Kontrolle sämtlicher Grenzübertritte an ihrer fast 2'000 Kilometer langen Landesgrenze sicherstellen, hätte dies einen exorbitanten Personal- und Ressourcenbedarf zur Folge. Der damit verbundene Aufwand lässt sich derzeit nicht beziffern und wäre im Rahmen des ordentlichen Bundeshaushalts nicht finanzierbar.

Deshalb geht der Bundesrat unter dem aktuellen Wissensstand davon aus, dass die Schweiz im Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin» auch künftig keine lückenlosen Grenzkontrollen sämtlicher grenzquerenden Personen durchführen würde. Nach Einschätzung des Bundesrats wäre die Schweiz auch ausserhalb der Schengen-Zusammenarbeit bestrebt, die grenzüberschreitende Mobilität sowie die enge wirtschaftliche und gesellschaftliche Verflechtung mit den Nachbarstaaten möglichst weitgehend aufrechtzuerhalten. Entsprechend wären die Grenzkontrollen voraussichtlich risikobasiert und verhältnismässig auszugestalten und auf jene Massnahmen zu beschränken, die zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit, zur Migrationssteuerung sowie zur Durchsetzung der Ein- und Ausreisevorschriften erforderlich wären. Die Schweiz wäre in ihrer Lösungsfindung auf die Zusammenarbeit mit ihren Nachbarstaaten sowie mit der EU-Kommission angewiesen, deren Bereitschaft zur Zusammenarbeit nicht vorhersehbar ist.

¹³ Siehe Antworten des Bundesrates auf die Motion 11.3056 vom 07.03.2011 und die Interpellation 16.3242 vom 18.03.2016.

- **Schweizer Behörden könnten nicht mehr auf die Schengen-/Dublin-Instrumente zugreifen.**

Die EU würde der Schweiz keinen Zugriff auf die relevanten Datenbanken, insbesondere das Schengener Informationssystem (SIS), das Visa-Informationssystem (VIS), das EES sowie Eurodac mehr gewähren. Dadurch fehlten ihr relevante Informationen zur Beurteilung des Status einer Person oder ob die Person eine Gefahr darstellt. Die Schweiz würde damit ein wichtiges Instrument zur Wahrung der inneren Sicherheit verlieren. Dies würde die Qualität der Kontrollen der Schweizer Behörden an den Grenzen beeinträchtigen.

2.2.2 Auswirkungen

- **Die erheblichen volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Grenzkontrollen werden in Kapitel 5.2.1 beschrieben.**
- **Die Schweiz und die Nachbarstaaten müssten in ihre Grenzkontrollkapazitäten investieren.**

Aufgrund der sehr hohen und nicht bezifferbaren Kosten für systematische Grenzkontrollen dürfte eine Intensivierung der Grenzkontrollen im Vordergrund stehen. Aber auch die Aufrechterhaltung eines möglichst flüssigen Personen- und Warenverkehrs durch intensivierte statt systematischer Grenzkontrollen vonseiten Schweiz würde eine massive Aufstockung der Personalkapazitäten sowie substanzielle Investitionen in die Grenzinfrastuktur und moderne Kontrolltechnologien erfordern. Darüber hinaus wären effiziente Prozesse erforderlich, deren Umfang von verschiedenen Faktoren abhängen würde, insbesondere von der Haltung und Praxis der EU sowie der Nachbarstaaten.

Ecoplan schätzt die jährlichen Mehraufwendungen für Grenzkontrollen auf Schweizer Seite je nach Ausbau der Kontrollkapazitäten auf CHF 380 Millionen bis CHF 1.22 Milliarden.

Der Bundesrat erwartet auch Auswirkungen für die Flughafeninfrastruktur. Die heutige Trennung der Passagierströme (Intra- und Extra-Schengen) würde aufgehoben. Auch wenn die Grenzkontrollen aufgrund verschiedener Faktoren wie planbare Passagiervolumina, vorgegebene Grenzübergänge (keine grüne Grenze) und fix vorhandene Infrastruktur am Flughafen etwas weniger aufwendig wären, müsste hier angesichts des grossen Verkehrsaufkommens mit Zusatzkosten schätzungsweise im zweistelligen Millionenbereich gerechnet werden. Hinzu kommen die bereits heute beschränkten Platzverhältnisse an den Flughäfen. Es wären umfassende Ausbauarbeiten notwendig. Aufgrund des Wegfalls der Schengen-/Dublin-Instrumente müsste zudem die IT-Systemlandschaft grundlegend umgebaut werden, was mit entsprechenden Kosten verbunden wäre, da die Schweiz eigene Systeme entwickeln müsste.

Auch die Nachbarstaaten der Schweiz müssten bei der Einführung systematischer Grenzkontrollen zur Aufrechterhaltung einer möglichst durchlässigen Grenze erhebliche Investitionen in ihre Kontrollkapazitäten tätigen. In der von Ecoplan berechneten und vom Bundesrat als realistisch erachteten Variante «Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» müssten die Nachbarstaaten der Schweiz CHF 570 Mio. investieren, um die prognostizierten notwendigen 5'700 Grenzschutzexperten zu entlohnen und die Infrastruktur zu unterhalten. Ob die EU und die Nachbarstaaten zu solchen Investitionen bereit wären und in welchem Umfang, ist jedoch ungewiss. Je geringer die Investitionen der Nachbarstaaten in ihre Grenzkontrollkapazitäten ausfallen, desto gravierender wären die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-/Dublin-Assoziation für die Schweiz.

- **An den Schweizer Grenzen würde es täglich zu Stau kommen und der Eisenbahnverkehr wäre regelmässig verspätet.**

Ecoplan schätzt, dass im motorisierten Individualverkehr an einem durchschnittlichen Werktag rund 1.4 Mio. Personen die Schweizer Grenzen passieren. Der motorisierte Individualverkehr ist dabei von starken Morgen- und Abendspitzen geprägt. Zusätzlich überqueren täglich 162'000 Personen die Schweizer Grenze mit dem Zug oder Tram.

Die Länge der Staus im Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin» wäre abhängig von den Ressourcen, d.h. Personal und Infrastruktur, welche die Nachbarstaaten der Schweiz für die systematische Grenzkontrolle einsetzen. In der vom Bundesrat als realistisch erachteten Variante «Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» rechnet Ecoplan im Jahr 2035 im motorisierten Individualverkehr und im Eisenbahnverkehr mit einer täglichen Stauzeit von 422'000 Personstunden, die jährlich Kosten von CHF 2.4 Mrd. verursachen würden.

Trotz der gemäss Ecoplan im Eisenbahnfernverkehr grundsätzlich durchführbaren Kontrollen im fahrenden Zug würde es aufgrund des logistisch hochkomplexen Umfelds zu regelmässigen Verspätungen kommen. Der grenzüberschreitende Nahverkehr auf der Schiene wäre hingegen in der heutigen Form nicht mehr möglich. Nahverkehrs-Züge und Trams würden nur noch bis zum letzten Bahnhof vor der Grenze verkehren, Grenzübertritte wären zu Fuss über kontrollierte Bahnhofssektoren möglich.

- **Es würde zu einem Rückgang von Grenzgänger/-innen kommen.**

Als Grenzgänger/-innen gelten ausländische Personen, die in der Schweiz arbeiten, aber in einem anderen Staat wohnen. Schweizer/-innen, die aus dem Ausland in die Schweiz pendeln gelten gemäss dieser Definition nicht als Grenzgänger/-innen. 2025 pendelten gemäss BFS 411'450 ausländische Grenzgänger/-innen in die Schweiz zur Arbeit. Seit 2015 ist diese Zahl gemäss BFS um knapp 36 Prozent angestiegen und dürfte im Jahr 2035 510'000 erreichen. Rund zwei Drittel der Grenzgänger/-innen arbeiten in den Regionen Basel, Genf und Tessin.

Diese ausländischen Arbeits- und Fachkräfte machen in einigen Kantonen mehr als ein Viertel der Arbeitskräfte aus. Im 4. Quartal 2025 arbeiteten gemäss BFS rund 70 Prozent der Grenzgänger/-innen im Dienstleistungssektor, 15 Prozent waren in der Gastronomie bzw. im Gesundheits- und Sozialwesen beschäftigt. Dazu kommen 244'000 Auslandschweizer, welche im grenznahen Ausland¹⁴ wohnen.

Das Ausmass des Rückgangs der Grenzgänger/-innen hänge wesentlich davon ab, in welchem Umfang die Nachbarstaaten der Schweiz bereit wären, in den Ausbau ihres Grenzkontrolldispositivs zu investieren. Gemäss der Ecoplan-Studie 2026 würde das Verkehrsvolumen in der vom Bundesrat als realistisch erachteten Variante «Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» in den Räumen Genf und Tessin um 40 Prozent abnehmen. In der Region Basel wäre eine Abnahme des Verkehrsvolumens um 28 Prozent zu erwarten. Die Anzahl Grenzgänger/-innen würde sich nach der Ecoplan-Studie 2026 schweizweit auf 380'000 Personen reduzieren, also über 30'000 weniger als 2025. Nach Berechnung von Ecoplan könnten bis zu 170'000 Grenzgänger/-innen, die aufgrund der langen Wartezeiten an den Grenzen nicht mehr in die Schweiz

¹⁴ Diese Zahl entspricht der Gesamtzahl der im Jahr 2025 im Ausland lebenden Schweizer, die in den an die Schweiz angrenzenden Konsularbezirken registriert sind: Lyon, Strassburg, Stuttgart, München, Mailand, Wien (in Österreich besteht nur ein einziger Konsularbezirk). Diese Anzahl Schweizer, die im grenznahen Ausland wohnen, ist seit 2017 um 11 Prozent gestiegen.

pendeln wollen, ihren Wohnsitz in die Schweiz verlegen, vor allem in die Räume Basel, Genf und Tessin. Der Zuwanderungsdruck würde steigen.

- **Das Sicherheitsniveau in der Schweiz würde vermindert.**

Die fehlenden Informationen aus den Schengen-/Dublin-Datenbanken zu kriminellen, potenziell gefährlichen oder besonders schutzbedürftigen Personen (z.B. Entführungsoffer) würden die Arbeit für Strafverfolgungs-, Grenzkontroll- und Migrationsbehörden wesentlich erschweren. Die Qualität der Kontrollen der Polizei oder des BAZG würde so signifikant verschlechtert. Zur Kompensation wären zusätzliche Massnahmen erforderlich, etwa eine Erhöhung der Kontrolldichte, verstärkte Polizeipräsenz im Inland, der vermehrte Einsatz technischer Mittel oder eine erhebliche Aufstockung der Ressourcen der relevanten Behörden. Diese Massnahmen können aber den Wegfall der Informationen nur bedingt kompensieren. Diese Massnahmen sind nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts. Aber sämtliche dieser isolierten Bemühungen zur Stärkung der inneren Sicherheit könnten den fehlenden Zugang zum europäischen Informations- und Datenaustausch im Rahmen der Schengen-Instrumente nicht kompensieren (siehe Kapitel 6).

- **Der Güterverkehr würde erschwert.**

Die Einführung systematischer Grenzkontrollen an den Landesgrenzen nach SGK durch die Nachbarstaaten würde den bereits weit fortgeschrittenen Bestrebungen und Vorkehrungen des BAZG zur Vereinheitlichung, Digitalisierung und Automatisierung der Zoll-, Abgabenerhebungs- und Kontrollprozesse zuwiderlaufen. Das Ziel dieser Bestrebungen ist ein Grenzübertritt ohne administrativen Halt für den Güterverkehr. Wenn Lastwagenchauffeure an der Grenze systematisch kontrolliert würden, würden die digitalen Prozesse wieder durch physische Stopps durchbrochen. Dadurch entstünden lange Wartezeiten an den Grenzübergängen, einschliesslich Rückstaus in die Nachbarstaaten und ins Inland.

Bei einer Annahme von 21'000 Lastwagen pro Tag ergäbe sich gemäss BAZG aufgrund der systematischen Kontrollen der Nachbarstaaten ein Wegfall potenzieller Einsparungen durch digitalisierte Zollkontrollen in Höhe von rund CHF 139 Mio. Dabei nicht berücksichtigt sind die anfallenden Kosten für die Wirtschaft aufgrund der Wartezeiten an den Grenzen, längeren Transportzeiten, höheren Logistikkosten und geringerer Planbarkeit für Unternehmen, da sich diese nur schwer beziffern lassen.

3 Visa

3.1 Schengen-rechtliche Grundlagen im Bereich Visa

3.1.1 Schengen-Besitzstand

Die Vereinheitlichung der Visapolitik für Kurzaufenthalte ist eine zentrale Errungenschaft von Schengen. Die Harmonisierung betrifft die Regelung der Visumspflichten, dem Visumsverfahren, der Erteilungsvoraussetzungen und der Visumsgestaltung. Der Schengen-Besitzstand im Bereich Visum findet sich insbesondere in der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (Visakodex) und in der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 (VIS-Verordnung).

Ein Schengen-Visum bzw. ein Aufenthaltstitel eines Schengen-Staats berechtigen zur Einreise und zu einem Aufenthalt von maximal 90 innerhalb von 180 Tagen im gesamten Schengen-Raum. Visumpflichtige Drittstaatsangehörige benötigen nur noch ein einziges Visum für den gesamten Schengen-Raum. Dies ist effizient und stärkt die Sicherheit, da bei der Visumerteilung neben nationalen Datenbanken auch das SIS und das VIS konsultiert werden.

Das VIS dient als zentrale Datenbank für alle Visumanträge und -entscheide. Grundsätzlich müssen alle Antragsteller ihre Fingerabdrücke zur Speicherung im VIS abgeben, was ein persönliches Erscheinen auf einer Vertretung des entsprechenden Staats oder bei einem externen Dienstleister nötig macht. Das VIS vereinfacht die Verfahren der Visumbeantragung, unterstützt die Kontrollen an den Aussengrenzen und erhöht die Sicherheit. Das VIS erleichtert zudem den Datenaustausch zwischen den Schengen-Staaten bei Visumanträgen und trägt so insbesondere zur Vermeidung von «Visa-Shopping» und zur Betrugsbekämpfung bei.

Mit der Verordnung (EU) 2018/1240 (ETIAS-Verordnung) wird ein weitgehend automatisiertes System zur elektronischen Erteilung von Reisegenehmigungen für Bürger/-innen aus visumbefreiten Drittstaaten geschaffen. Die betroffenen Personen werden nach wie vor ohne Visum reisen können, müssen jedoch vor ihrer Einreise in den Schengen-Raum online eine gebührenpflichtige Reisegenehmigung¹⁵ mit einer Gültigkeit von grundsätzlich drei Jahren einholen. Die Erteilung dieser Reisegenehmigung erfolgt auf der Basis einer weitgehend automatisierten Risikoüberprüfung.¹⁶ Damit wird ETIAS zur Erhöhung der inneren Sicherheit, zur Prävention irregulärer Migration und zum Schutz der öffentlichen Gesundheit beitragen. Laut offizieller Ankündigung soll das ETIAS-System im 2027 in Betrieb gehen. Der genaue Zeitpunkt ist noch offen und eine erneute Verzögerung ist nicht ausgeschlossen (Stand: August 2026).

3.1.2 Weitere Abkommen

Die Schengen-Assoziierung bewirkt im Bereich Visa eine Effizienzsteigerung aufgrund zweier zentraler Instrumente: Vertretungsvereinbarungen mit anderen Schengen-Staaten und Auslagerung von Visa-Dienstleistungen an externe Dienstleister.

Basierend auf dem Visakodex hat die Schweiz Abkommen mit 20 Schengen-Staaten abgeschlossen, welche die Vertretung für die Prüfung von Visumsanträgen und die Erteilung von Visa an Standorten erlauben, an denen die Schweiz keine eigene Visum-Stelle betreibt. Aktuell wird die Schweiz an 54 Standorten von anderen Schengen-Staaten vertreten. Die Schweiz

¹⁵ Die Gebühr von EUR 20 wird nur von Antragstellern zwischen 18 und 70 Jahren erhoben.

¹⁶ Durch eine in den einschlägigen Datenbanken (SIS, VIS, etc.) eingeleitete Suche kann festgestellt werden, ob Risiken in Bezug auf die innere Sicherheit, die irreguläre Einwanderung oder die öffentliche Gesundheit bestehen, die eine Ablehnung des Antrags rechtfertigen würden.

schloss 64 Vereinbarungen ab, die ihr die Vertretung anderer Schengen-Staaten an Orten erlauben, an denen sie ohnehin Schengen-Visa ausstellen würde.

Seit 2013 nimmt die Schweiz Visa-Anträge in ihrem Zuständigkeitsbereich über einen externen Dienstleister entgegen. Heute bestehen rund 83 Outsourcing-Zentren in 36 Staaten. Aktuell bearbeitet der Dienstleister rund 90 Prozent aller Schweizer Visumanträge, mittelfristig wird dieser Anteil auf 95 Prozent ansteigen. Der externe Dienstleister erledigt ausschliesslich nicht-hoheitliche Aufgaben.¹⁷ Der Entscheid über die Visumsvergabe liegt stets bei qualifiziertem Schweizer Konsularpersonal. Für die Schweiz entstehen keine direkten Zusatzkosten, da die Gebühren von den Antragstellenden getragen werden. Im Gegenteil spart die Schweiz Ressourcen ein, die für Infrastruktur und Personal aufgewendet werden müssten, wenn die Auslandsvertretungen die so delegierten Aufgaben selbst übernehmen müssten. Diese Lösung erhöht die Effizienz und die geografische Abdeckung, insbesondere an Standorten ohne eigene Vertretung oder durch die Erhöhung der Anzahl der zugänglichen Standorte in bestimmten Staaten.

3.2 Das Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin»

3.2.1 Annahmen

- **Das Schengen-Visum würde Reisende nicht zur Einreise in die Schweiz berechtigen.**

Eine einseitige Anerkennung des Schengen-Visums durch die Schweiz würde die Aufgabe der Kontrolle über die Visumerteilung bedeuten. Eine solche Anerkennung wäre auch technisch nicht umsetzbar, da die Schweiz ohne Zugriff auf das VIS die Gültigkeit eines Schengen-Visums selbst nicht mehr überprüfen könnte. Auch eine Anerkennung des Schweizer Visums seitens der EU wäre unter diesen Umständen unmöglich.

- **Die Schweiz würde ein eigenes, digitales Visum ausstellen.**

Im Schengen-Raum visumpflichtige Personen müssten für einen Kurzaufenthalt in der Schweiz ein zusätzliches Schweizer Visum beantragen und ihre biometrischen Daten erfassen lassen. Dieses nationale Visum würde zu einem Aufenthalt von maximal 90 Tagen innerhalb von 180 Tagen berechtigen. Für Ausstellung und Überprüfung dieses Visums würde weiterhin das in der Schweiz entwickelte IT-System ORBIS¹⁸ verwendet. ORBIS müsste zu diesem Zweck aber mit grossem Aufwand und entsprechenden Kosten angepasst werden.

- **Die EU-Staaten und die Schweiz würden sich gegenseitig Visumsfreiheit gewähren.**

Der Bundesrat nimmt an, dass sich die Schweiz und die EU-Staaten entsprechend des von der Schengen-Assoziierung unabhängigen FZA weiterhin gegenseitige Visafreiheit gewähren würden. Dies gälte allerdings nur für Schweizer Staatsangehörige. Visumspflichtige Drittstaatsangehörige mit Wohnsitz in der Schweiz profitierten ohne Schengen-Assoziierung nicht mehr von der visumsfreien Einreise in den Schengen-Raum, die ihnen vorher durch ihren Schweizer Aufenthaltstitel oder eines durch die Schweiz ausgestellten nationalen Visums für den langfristigen Aufenthalt gewährt wurde. Rund 370'000 in der Schweiz wohnhafte Personen müssten für Reisen in den Schengen-Raum ein Schengen-Visum beantragen.

¹⁷ Das sind Aufgaben wie Terminvereinbarung, Informationserbringung (Callcenter, Websites), Entgegennahme der Dossiers, Korrektur von Erfassungsfehlern im Antragsformular durch Kunden, Erfassung der biometrischen Daten, Inkasso der Gebühren oder Passrückgabe.

¹⁸ ORBIS ist seit Januar 2014 in Betrieb, da das Vorgängersystem EVA („Elektronische Visumsausstellung“) technisch nicht mehr zeitgemäss war. Die Einführung von ORBIS ist somit nicht Schengen-induziert.

- **Vertretungsvereinbarungen würden entfallen und die Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern im Visumbereich wäre eingeschränkt.**

Vertretungsvereinbarungen ermöglichen die Ausstellung von Schengen-Visa an Standorten ohne Schweizer Vertretung. Mit einem Wegfall der Schengen-Assoziierung wären an den entsprechenden Orten keine Schweizer Visa-Dienstleistungen mehr verfügbar.

Ohne Schengen wäre eine Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern im Bereich Visa weiterhin möglich. Für die Partnerfirmen wäre das Outsourcing aber nur bei hohem Visaaufkommen wirtschaftlich interessant, d.h. meistens nur, wenn diese Unternehmen an einem Standort für mehrere Schengen-Staaten tätig wären. An Standorten mit geringer Nachfrage – insbesondere dort, wo heute Vertretungsvereinbarungen bestehen – wäre ein Weiterbetrieb in der Regel nicht rentabel, was bedeuten könnte, dass die Schweiz keine Partner finden würde, um die administrativen Aufgaben auszulagern.

- **Es ist unklar, ob Schweizer Staatsangehörige bei der Einreise in den Schengen-Raum der ETIAS-Pflicht unterliegen würden.**

Falls die EU Schweizer Reisenden die Pflicht zur Beantragung einer ETIAS-Reisegenehmigung auferlegen würde, wäre dies mit Mehrkosten und zusätzlichem Aufwand für die Reisenden verbunden.

- **Die Schweiz würde ihre gegenwärtige Visumspolitik fortführen.**

Die Schweiz würde ihre Visumspolitik unverändert fortführen¹⁹ und denselben Staaten Visafreiheit gewähren wie im Szenario «Schweiz mit Schengen/Dublin». Weitergehende Liberalisierungen, etwa mit China, Indien oder Russland, wären ausgeschlossen, um ein mit dem Schengen-Raum vergleichbares Sicherheitsniveau zu bieten.

- **Schweizer Behörden könnten nicht mehr auf die im Visumbereich relevanten Schengen-/Dublin-Datenbanken zugreifen.**

Die EU würde der Schweiz keinen Zugriff auf das SIS, das VIS, das EES und Eurodac mehr gewähren.

3.2.2 Auswirkungen

- **Der finanzielle und administrative Aufwand zur Beschaffung eines Schweizer Visums würde erhöht.**

Im Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin» müssten visumpflichtige Drittstaatsangehörige für einen Kurzaufenthalt in der Schweiz ein Schweizer Visum beantragen, da das Schengen-Visum nicht mehr zur Einreise in die Schweiz berechtigen würde. Der Wegfall von Vertretungsvereinbarungen sowie die Begrenzung des verfügbaren Angebots im Bereich Outsourcing würden für gewisse Antragstellende zu erheblichem Mehraufwand für die Beschaffung eines Schweizer Visums führen. Da die Visum-Stellen für die Prüfung der Unterlagen stets die Originaldokumente benötigen, könnten Antragsstellende nicht gleichzeitig Anträge für Schweizer-

¹⁹ Die Visaliberalisierungspolitik der Schweiz war mit jener der EU bereits vor der Schengen-/Dublin-Assoziierung der Schweiz nahezu identisch.

und Schengen-Visa einreichen. Bei Personen, die den Schengen-Raum bereisen, würde dieser zusätzliche finanzielle und administrative Aufwand eine Hemmschwelle und einen Wettbewerbsnachteil für den Schweizer Tourismus bedeuten.

Der finanzielle und administrative Mehraufwand für ein Schweizer Visum im Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin» ist mit grossen Unsicherheiten verbunden. Inwieweit ein Antragsteller in diesem Szenario von zusätzlichen Kosten betroffen wäre, hinge von seiner Distanz zu einer Schweizer Visum-Stelle ab. Unklar ist aber insbesondere, welche Stellen für die Einreichung von Visumanträgen bestehen blieben, wie sich die Regeln für externe Dienstleister entwickeln würden und wie die Visumabwicklung bis 2035 organisiert wäre. Der Bundesrat erachtet die von Ecoplan berechnete Umsetzungsvariante «Schengen und Schweizer Visumanträge teilweise koordiniert» als realistisch. Ecoplan rechnet in dieser Variante mit Visum-Mehrkosten von durchschnittlich CHF 350 pro Visum für das Jahr 2035.

- **Es würden weniger Touristen aus visumpflichtigen Staaten in die Schweiz reisen.**

Im Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin» könnten sich vor allem Reisende aus visumpflichtigen Staaten, welche neben der Schweiz auch andere Schengen-Staaten bereisen, gegen einen Aufenthalt in der Schweiz entscheiden. Der Fokus der Ecoplan-Studie 2026 liegt im Visumsbereich entsprechend auf der Berechnung des Rückgangs dieser sogenannten Mehr-Staaten-Reisenden.

Im Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin» wäre mit einem Rückgang der touristischen Nachfrage zu rechnen. Dessen Ausmass hinge insbesondere von der Anzahl der verfügbaren Stellen für die Einreichung von Visumanträgen, dem Umfang der Zusammenarbeit der Schweiz mit externen Dienstleistern sowie weiteren Faktoren ab, die in der Ecoplan-Studie 2026 nicht berücksichtigt wurden. Für die vom Bundesrat als realistisch eingestufte Variante «Schengen und Schweizer Visumanträge teilweise koordiniert» erwartet Ecoplan bei einem Rückgang der betroffenen Reisenden um 50 Prozent für das Jahr 2035 einen Nachfragerückgang im Tourismus von rund CHF 810 Mio.

Der Grund für den Rückgang der Nachfrage ist der finanzielle und zeitliche Mehraufwand für die Beschaffung eines Schweizer Visums neben dem Schengen Visum.

Zu diesem finanziellen und administrativen Aufwand gehören der Preis für das Schweizer Visum und allfällige Service-Gebühren für den externen Dienstleister, die administrativen Aufwände für die Beschaffung der einzureichenden Unterlagen und die Aufwände, die durch das persönliche Erscheinen auf der Visum-Stelle verursacht werden (Reise- und Opportunitätskosten). In der vom Bundesrat als realistisch eingeschätzten, von Ecoplan berechneten Variante «Schengen und Schweizer Visumanträge teilweise koordiniert» fielen die durchschnittlichen Mehrkosten von CHF 350 pro Visum im Jahr 2035 mit einem Anteil von etwa 37 Prozent²⁰ der Gesamtausgaben, stark ins Gewicht.

Gemäss Ecoplan benötigten im Jahr 2024 rund 1.5 Mio. in die Schweiz einreisende Personen ein Visum. Der Anteil der Mehr-Staaten-Reisenden an der Gesamtheit der visumpflichtigen Reisenden wurde anhand der durchschnittlichen Länge ihres Aufenthaltes geschätzt. Ecoplan schätzt den Anteil der visumpflichtigen Mehr-Staaten-Reisenden auf knapp 75 Prozent aller

²⁰ Berechnung: Im Durchschnitt geben die betroffenen Reisenden CHF 298 pro Tag aus und verbleiben 2.02 Tage in der Schweiz. Folglich haben sie mit den Visakosten von CHF 350 im Durchschnitt in der Schweiz Ausgaben in der Höhe von CHF 950.

Reisenden. Weiter unterstellt Ecoplan, dass 80 Prozent der Mehr-Staaten-Reisenden aus touristischen Gründen in die Schweiz reisen. Vom Wegfall der Schengen-/Dublin-Assoziierung wären entsprechend knapp eine Million Touristen jährlich betroffen. Das sind 4 Prozent der Gesamtreisenden oder 60 Prozent aller visumpflichtigen Reisenden.

Im Szenario «Schweiz mit Schengen/Dublin» rechnet Ecoplan bis 2035 mit einem Anstieg der betroffenen visumpflichtigen Reisenden um +190 Prozent gegenüber 2024. Im Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin» würde das Wachstum im gleichen Zeitraum hingegen lediglich +45 Prozent betragen.

- **Die Anzahl der Schweizer Reisenden im Schengen-Raum sowie der Reisenden aus den Schengen-Staaten in der Schweiz würde nicht abnehmen.**

Im Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin» müssten Schweizer/-innen bei einem Kurzaufenthalt im Schengen-Raum aufgrund des FZA kein Schengen-Visum beantragen. Das Gleiche gälte für Bürger/-innen der EU-Mitgliedstaaten bei einem Kurzaufenthalt in der Schweiz.

Die Kosten einer allfälligen Beantragung einer ETIAS-Reisegenehmigung durch Schweizer/-innen wären tief. Ecoplan schätzt die aggregierten Aufwendungen der ETIAS-Pflicht auf rund CHF 27 Mio.²¹ und geht davon aus, dass die touristische Nachfrage seitens der Schweiz in den Schengen-Raum nicht sinken würde.

- **In der Schweiz wohnhafte Drittstaatsangehörige, die der Schengen-Visumpflicht unterständen, könnten sich ausserhalb der Schweiz nicht mehr frei bewegen.**
- **Die Schweiz würde an Standortattraktivität einbüßen.**

Besonders der Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort Schweiz profitiert stark vom erleichterten Visazugang sowie von der Reisefreiheit im Schengen-Raum für Inhaber von Schengen-Visa. So könnte etwa eine chinesische Kadermitarbeiterin eines Basler Pharmakonzerns ohne zusätzliches Visum nicht mehr problemlos an Konferenzen im benachbarten Ausland teilnehmen. Umgekehrt müsste eine Forschungsgruppe aus einem Drittstaat, die in einem Schengen-Staat tätig ist, für eine Tagung in der Schweiz ein separates Visum beantragen.

Diese Effekte sind volkswirtschaftlich relevant, lassen sich aber kaum berechnen, da sie mit zu grossen Unsicherheiten behaftet sind.

- **Der Schweiz würden sicherheitsrelevante Informationen zu Reisenden fehlen.**

Vor der Vergabe eines Schengen-Visums werden die Schengen-/Dublin-Datenbanken konsultiert. Dies dient der Vereinfachung des Visumantragsverfahrens, aber auch der Sicherheit im Schengen-Raum. So können der Missbrauch bzw. die Fälschung von Visa bekämpft und ein wichtiger Beitrag für die Zusammenarbeit in der Strafverfolgung geleistet werden. Diese Vorteile würden im Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin» ersatzlos entfallen.

²¹ Da die ETIAS-Reisegenehmigung für drei Jahre gültig ist, wurden die Aufwendungen annualisiert (d.h. durch drei dividiert).

4 Asyl

4.1 Dublin-rechtliche Grundlagen im Bereich Asyl

4.1.1 Dublin-Besitzstand

Die Dublin-Zusammenarbeit geht auf das Dubliner Übereinkommen zurück. Die Schweiz nimmt durch das DAA seit Dezember 2008 operationell daran teil. Das DAA ist rechtlich mit dem SAA verknüpft. Die beiden Abkommen werden nur gemeinsam angewendet.²²

Ziel von Dublin ist es, dass jedes Asylgesuch innerhalb des Dublin-Raums²³ nur von einem Dublin-Staat materiell geprüft wird. Der Dublin-Besitzstand regelt die Kriterien der Zuständigkeit für die Prüfung eines im Dublin-Raum gestellten Asylantrages. Falls gemäss diesen Kriterien ein anderer Staat zuständig ist, als der, in dem das Asylgesuch gestellt wurde, kann die asylsuchende Person an den zuständigen Staat überstellt werden. Dies ist auch der Fall, wenn die betroffene Person in einem anderen als dem zuständigen Staat aufgegriffen wird und dort keinen Asylantrag stellt.

Der im Juni 2026 in Kraft getretene EU-Migrations- und Asylpakt ist ein Bündel von Regelungen zur Schaffung eines gerechteren, effizienteren und krisenresistenteren Migrations- und Asylsystems für die EU bzw. den Schengen-/Dublin-Raum. Das Dublin-System soll gestärkt werden, indem die Steuerung der Migration in Europa verbessert, Asylsuchende gleichmässiger verteilt und Sekundärmigration entgegengewirkt wird. So sollten etwa Anreize für die Weiterwanderung von Asylsuchenden innerhalb Europas durch längere Zuständigkeitsfristen beseitigt werden. Einige Teile der Reform sind für die Schweiz als Schengen-/Dublin-Weiterentwicklungen bindend²⁴, andere nicht. Zudem kann sich die Schweiz am neuen Solidaritätsmechanismus zur Stärkung des Dublin-Systems²⁵ freiwillig beteiligen. Das Schweizer Parlament hat die Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt im September 2025 gutgeheissen.

Die Verordnung (EU) 2024/1358 (Eurodac-Verordnung) regelt den Betrieb der gleichnamigen Datenbank zur Speicherung der Fingerabdrücke von Asylsuchenden und irregulär einreisenden Personen. Ihr Zweck ist es insbesondere, nachzuverfolgen, ob eine Person über einen anderen Dublin-Staat eingereist ist und/oder in diesem bereits einen Asylantrag gestellt hat und daher dieser Staat für die Bearbeitung des Asylantrags zuständig ist. Auch irreguläre Migrationsbewegungen können mittels Eurodac besser nachvollzogen werden.

4.1.2 Weitere Abkommen

Die Schweiz hat mit den Nachbarstaaten Deutschland, Frankreich, Österreich und Liechtenstein bilaterale Dublin-Vereinbarungen abgeschlossen, in denen die praktischen Modalitäten von Dublin-Überstellungen geregelt werden.

²² Vgl. Art. 14 Abs. 2 DAA und Art. 15 Abs. 4 SAA.

²³ Der Dublin-Raum umfasst sämtliche EU-Staaten sowie Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz.

²⁴ Die von der Schweiz zu übernehmenden Rechtsgrundlagen des EU-Migrations- und Asylpakts umfassen die AMM-Verordnung (nur zu gewissen Teilen bindend für die Schweiz), Verordnung (EU) 2024/1359 (Krisenverordnung; nur zu gewissen Teilen bindend für die Schweiz), Verordnung (EU) 2024/1349 (Rückkehrverfahrensverordnung), (EU) 2024/1358 (Eurodac-Verordnung) und (EU) 2024/1356 (Überprüfungsverordnung).

²⁵ Der in der AMM-Verordnung vorgesehene Solidaritätsmechanismus zielt darauf ab, EU-Staaten zu entlasten, die unter besonderem Migrationsdruck stehen. Der jährliche Solidaritätspool umfasst Massnahmen wie Übernahme von Asylverfahren, finanzielle Unterstützung oder alternative Massnahmen (z. B. Massnahmen zum Kapazitätsaufbau). Alle EU-Mitgliedstaaten müssen einen Anteil zum Solidaritätspool beitragen, sind aber in der Wahl der geleisteten Massnahmen frei. Die Schweiz kann sich freiwillig daran beteiligen und den Umfang und die Form ihres Beitrags selbst bestimmen.

Die Schweiz beteiligt sich an der Asylagentur der Europäischen Union (EUAA), die im Januar 2022 auf das Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) folgte. Die Verordnungen (EU) Nr. 439/2010 bzw. (EU) 2021/2303 zur Schaffung dieser Agenturen stellen keine Dublin-Weiterentwicklungen dar. Die Teilnahme der Schweiz an beiden ist allerdings rechtlich an die Dublin-Assoziierung gekoppelt.

Die Verhandlungen betreffend die Beteiligung der Schweiz an der EUAA dauern zurzeit an. Bis zum Abschluss eines entsprechenden Abkommens regelt das bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Modalitäten ihrer Beteiligung an EASO die Beteiligung der Schweiz an der EUAA und gilt für alle Aktivitäten und Kooperationsbereiche der EUAA, die bereits im Rahmen des EASO bestanden.

Die EUAA unterstützt die teilnehmenden Staaten, deren Asyl- und Aufnahmesysteme besonderen Belastungssituationen ausgesetzt sind, durch operative, rechtliche und technische Hilfe. Ausserdem fördert die Agentur die Zusammenarbeit unter den betreffenden Staaten.

4.2 Das Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin» im Bereich Asyl

4.2.1 Annahmen

- **Dublin-Überstellungen wären nicht mehr möglich.**

Wenn heute eine Person ein Asylgesuch in der Schweiz stellt, die bereits in einem Dublin-Staat registriert wurde, tritt die Schweiz in der Regel auf dieses Asylgesuch nicht ein und überstellt die Person an den zuständigen Dublin-Staat.

Aufgrund ihrer geographischen Lage inmitten Europas kann die Schweiz deutlich mehr asylsuchende Personen an andere Dublin-Staaten überstellen, als sie selbst übernehmen muss. So überstellte die Schweiz vom 1. Januar 2009 bis zum 31. Dezember 2025 gesamthaft 42'185 Personen an andere Dublin-Staaten, während sie 12'819 Personen übernommen hat, was einem Verhältnis von rund 3.3 zu 1 entspricht. Ohne Dublin-Assoziierung wäre die Schweiz grundsätzlich für die inhaltliche Prüfung sämtlicher gestellter Asylgesuche zuständig und ein wesentlicher Teil dieser Personen würde, mit entsprechenden Kostenfolgen, längerfristig in der Schweiz verbleiben.

- **Die Dublin-Staaten wären nicht bereit, bilaterale Rückübernahmeabkommen mit der Schweiz abzuschliessen bzw. den Geltungsbereich der bestehenden Rückübernahmeabkommen zu erweitern.**

Für die Schweiz bestünde im Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin» die Möglichkeit, bilaterale Rückübernahmeabkommen mit anderen Dublin-Staaten abzuschliessen bzw. den Geltungsbereich bestehender bilateraler Rückübernahmeabkommen mit ihren Nachbarstaaten zu erweitern. So könnte die Schweiz Asylsuchende auch ausserhalb des Dublin-Systems an andere Staaten überstellen. Für die Dublin-Staaten wären entsprechenden Verhandlungen nicht prioritär, da sie netto mehr Asylsuchende von der Schweiz übernehmen müssten.

- **Schweizer Behörden hätten keinen Zugriff auf die Schengen-/Dublin-Datenbanken mehr.**

Ohne Zugriff auf die Eurodac-Datenbank hätten Schweizer Behörden keine Kenntnis darüber, ob eine Person bereits in einem Dublin-Staat registriert wurde. Ohne Zugriff auf das SIS könnten Schweizer Behörden nicht feststellen, ob eine Person in einem Schengen-Staat als kriminell, gefährlich oder besonders schutzbedürftig gilt.

4.2.2 Auswirkungen

- **Die Einsparungen der Schweiz durch das Dublin-System würden wegfallen.**

Im Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin» würden die durch Dublin-Überstellungen erzielten substanziellen Einsparungen für das Schweizer Asylsystem entfallen.

Durch die Überstellung von Personen an andere Dublin-Staaten («Dublin-Out») sparte die Schweiz zwischen 2019 und 2024 jährlich durchschnittlich CHF 130 Mio. ein. Ohne Einberechnung der Covid-Jahre betrugen die Einsparungen jährlich durchschnittlich CHF 164.7 Mio. Durch die Übernahme von Personen aus anderen Dublin-Staaten («Dublin-In») entstanden der Schweiz zwischen 2019 und 2024 jährlich durchschnittlich Kosten von CHF 33.4 Mio. Ohne Einberechnung der Covid-Jahre betrugen die Kosten jährlich durchschnittlich CHF 23.4 Mio. In diesen Zahlen nicht enthalten sind die Kosten und Einsparungen der Kantone und Gemeinden. Diese erhalten allerdings Pauschalen des Bundes, die so festgelegt werden, dass sie grundsätzlich sämtliche Kosten vollumfänglich abdecken sollten.

Kosten (und Mengengerüst)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Ø 2019 bis 2024	Ø nur 2019/ 23/24
1 Dublin-Out (Überstellungen CH --> Dublin-Staat): Einsparungen mit Dublin-Abkommen								
<i>Mengengerüst: Anzahl Dublin-Nichteintretentsentscheide (Dublin-Out) (davon erfolgreiche Überstellungen)</i>	2'720 96%	2'103 84%	2'678 91%	3'925 79%	6'675 79%	5'413 91%	3'919 87%	4'936 89%
1a Kosten mit Dublin-Abkommen								
Kosten während Verfahren	64.3	57.8	71.4	117.1	219.4	160.4	115.1	148.0
Kosten nach Verfahren (für nicht erfolgreiche Überstellungen)	4.9	15.6	10.2	36.9	58.1	16.5	23.7	26.5
Total mit Dublin-Abkommen	69.2	73.4	81.6	154.0	277.5	176.9	138.8	174.5
1b Kosten ohne Dublin-Abkommen								
Kosten während Verfahren (höher, da leicht teurere Verfahren)	76.1	58.6	77.4	104.4	208.7	184.3	118.3	156.4
Kosten nach Verfahren	110.8	87.8	110.5	156.3	258.8	179.2	150.6	182.9
Total ohne Dublin-Abkommen	186.9	146.5	187.9	260.7	467.5	363.4	268.8	339.3
(1) Einsparungen Dublin-Out dank Dublin-Abkommen = (1b) - (1a)	117.7	73.1	106.3	106.7	190.0	186.5	130.0	164.7
2 Dublin-In (Überstellungen Dublin-Staat --> CH): Kosten mit Dublin-Abkommen								
<i>Mengengerüst: Anzahl Dublin-Überstellungen in die CH (Dublin-In)</i>	468	534	445	419	198	102	361	256
Kosten während Verfahren	13.1	14.9	12.9	11.1	6.2	3.5	10.3	7.6
Kosten nach Verfahren	30.4	35.6	29.3	26.6	12.1	5.1	23.2	15.8
(2) Kosten Dublin-In aufgrund Dublin-Abkommen	43.5	50.5	42.2	37.8	18.3	8.5	33.4	23.4
3 Zweitgesuche: Einsparungen mit Dublin-Abkommen								
Dank Dublin wurden weniger Zweitgesuche gestellt, was Kosten eingespart hat. Einsparungen nicht eingerechnet für diese zurückliegende Zeitperiode (-> vgl. dazu Kapitel 6.2)								
4 Total Netto-Einsparungen mit Dublin-Abkommen								
= Einsparungen Dublin-Out (1) – Kosten Dublin-In (2)	74.2	22.6	64.1	68.9	171.7	178.0	96.6	141.3

Abbildung 1: Einsparungen durch Dublin-Assoziierung im Asylbereich. Quelle: Ecoplan.

Der Bundesrat rechnet damit, dass die Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpakts die Funktionalität des Dublin-Systems stärkt und sich die Anzahl erfolgreicher Überstellungen von Asylsuchenden in andere Dublin-Staaten erhöht. Dies würde die Einsparungen der Schweiz erhöhen.

- **Mehr Asylsuchende würden ein Zweitgesuch in der Schweiz stellen.**

Im Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin» könnte die Schweiz keine Dublin-Nichteintretentsentscheide mehr fällen. So würde für Asylsuchende ein Anreiz geschaffen, nach einem abgelehnten Asylantrag oder parallel zum Asylantrag im Dublin-Raum ein zweites Gesuch in der Schweiz zu stellen («Pull-Effekt»). Die Schweiz müsste diese Zweitgesuche prüfen. Dadurch würden dem Schweizer Asylsystem zusätzliche Kosten entstehen.

In den Jahren 2017 bis 2024 wurden im Dublin-Raum jährlich durchschnittlich rund 356'000 Asylgesuche abgelehnt. In den Nachbarstaaten der Schweiz waren es jährlich durchschnittlich rund 237'000. Wie hoch der Anteil der Personen ist, die nach einem Asylgesuch im Dublin-Raum ein Zweitgesuch in der Schweiz stellen würden, lässt sich nur schwer abschätzen. Die Anzahl möglicher Zweitgesuche im Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin» hängt unter

anderem von der Asylpolitik auf EU-Ebene, der nationalen Asylpolitik der Nachbarstaaten und der Schweiz, von weltpolitischen Entwicklungen sowie von den Motiven und Zielpräferenzen der Personen auf der Flucht ab.

Im Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin» wäre unbestrittenermassen mit einer Zunahme von Zweitgesuchen zu rechnen. Ecoplan hat mit der Unterstützung des SEM eine Bandbreite für den Anstieg der Asylgesuche im Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin» erarbeitet. Dabei wurden verschiedene Faktoren berücksichtigt, wie vergleichbare Entwicklungen (Brexit, Vollzugsstopp nach Italien), aktuelle nationale und internationale Asylzahlen, Anzahl negativer Asylentscheide in den Nachbarstaaten, die Herkunft potenzieller Zweitgesuchstellender und ihrer Erfolgsaussichten im Asylverfahren in der Schweiz sowie allfälliger Zielpräferenzen der Asylsuchenden.

Ecoplan berechnete eine Variante mit wenigen Zweitgesuchen, bei der 10 Prozent zusätzliche Asylgesuche in der Schweiz gestellt würden, und eine Variante mit vielen Zweitgesuchen, bei der 50 Prozent zusätzliche Asylgesuche gestellt würden. Ecoplan schätzt, dass der Schweiz auf Bundesebene im Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin» je nach Variante im Jahr 2035 Mehrkosten von CHF 166 bis 824 Mio. entstünden. Die zusätzlichen Kosten der Kantone und Gemeinde sind darin nicht enthalten.

Für den Bundesrat ist die von Ecoplan vorgenommene Herleitung der Bandbreite nachvollziehbar und basiert auf plausiblen Annahmen. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die prognostizierte Bandbreite den zu erwartenden Anstieg der Zweitgesuche deutlich über- oder unterschätzt. Angesichts des hypothetischen Charakters des Szenarios und der Vielzahl kaum verlässlich prognostizierbarer Einflussfaktoren bleibt eine Prognoseunsicherheit unvermeidbar.

- **Statt Dublin-Verfahren müssten längere und kostenintensivere nationale Asylverfahren durchgeführt werden.**

Wenn die Schweiz nicht länger einen Teil der Asylsuchenden gemäss den Dublin-Regeln in andere Staaten überstellen könnte, würde das Asylsystem der Schweiz mehr belastet, da nationale Asylverfahren durchschnittlich bedeutend länger dauern als Dublin-Verfahren.²⁶ Wenn die Asylsuchenden in der Schweiz blieben, entstünden der Schweiz über das Asylverfahren hinaus höhere Kosten für ihre Integration und ggf. Sozialhilfe. Zudem würde sich auch die Anzahl Personen erhöhen, die aus der Schweiz in ihren Herkunfts- oder Heimatstaat zurückgeführt werden müssten. Solche Rückführungen sind teurer und komplexer als Dublin-Überstellungen.

- **Informationen zu Asylsuchenden aus den Dublin-Staaten wären unverfügbar.**

Ohne Zugang zu den Schengen-/Dublin-Datenbanken würden der Schweiz Informationen fehlen, ob eine bestimmte Person bereits in einem Dublin-Staat ein Asylverfahren durchlaufen hat, Straftaten begangen hat oder als gefährlich eingestuft wird. Kriminelle Personen, die sich als Asylsuchende ausgeben, könnten weniger zuverlässig erkannt werden. Entsprechend könnten Kriminelle die Schweiz nutzen, um ihre Identität, Kontakt- und Bewegungsmuster zu verschleiern.

²⁶ Beispielsweise dauerte ein nationales Asylverfahren 2025 im Schnitt 280 Tage, während ein durchschnittliches Dublin-Verfahren im gleichen Jahr innerhalb von 57 Tagen abgeschlossen werden konnte.

5 Die finanziellen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Schengen-/Dublin-Assoziierung

5.1 Finanzielle Auswirkungen der Schengen-/Dublin-Assoziierung

Eine detaillierte Aufstellung der direkten finanziellen Auswirkungen der Schengen-/Dublin-Assoziierung findet sich in Anhang 3. Hier erfolgt eine summarische Zusammenfassung der entsprechenden Kosten und Rückflüsse im Berichtszeitraum.

- Bereich Grenze: Kosten entstanden der Schweiz für die Beiträge an Frontex, die Umsetzung und den Betrieb von EES und API. Im Gegenzug erhielt die Schweiz Rückflüsse aus den Schengen-Fonds, Rückerstattungen für ihre Frontex-Einsätze oder Beiträge im Rückkehrbereich. Die Netto-Kosten betrugen zwischen 2017 und 2025 jährlich durchschnittlich CHF 51.46 Mio.
- Bereich Visum: Kosten entstanden der Schweiz für die Beiträge, die Umsetzung und den Betrieb von ETIAS und VIS bzw. ORBIS. Die durchschnittlichen jährlichen Kosten betrugen zwischen 2017 und 2025 CHF 8.55 Mio.
- Bereich Asyl: Kosten entstanden der Schweiz für die Beiträge, die Umsetzung und den Betrieb für Eurodac, das EASO bzw. die EUAA sowie den Dublin-weiten elektronischen Kommunikationskanal DubliNet. Die durchschnittlichen jährlichen Kosten betrugen zwischen 2019 und 2024 CHF 40.71 Mio.
- Bereich Sicherheit: Kosten entstanden der Schweiz für die Beiträge, die Umsetzung und den Betrieb des SIS. Die durchschnittlichen jährlichen Kosten betrugen zwischen 2017 und 2025 CHF 6.41 Mio.
- Bereichsübergreifenden Kosten entstanden der Schweiz durch den allgemeinen Beitrag, den Beitrag gemäss der Komitologievereinbarung sowie die Umsetzung der IOP. Die durchschnittlichen jährlichen Kosten betrugen zwischen 2017 und 2025 CHF 11.61 Mio.
- Der Personalaufwand für den Bereich Schengen/Dublin in der Bundesverwaltung lag zwischen 2019 und 2025 jährlich durchschnittlich bei CHF 25.53 Mio.

5.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-/Dublin-Assoziierung

In Kapitel 5.1 wurden die Kosten der Schengen-/Dublin-Assoziierung in der Vergangenheit dargestellt. Ecoplan analysierte zudem, wie sich ein Wegfall der Schengen-/Dublin-Assoziierung in der Zukunft volkswirtschaftlich auswirken könnte, wenn neben den direkten Auswirkungen, auch die wirtschaftlichen Rückkoppelungen sowie die Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Bereichen einbezogen werden. Als Referenzjahr wurde das Jahr 2035 gewählt.

5.2.1 Grenzkontrollen

Wirtschaftlich wäre die Schweiz im Bereich Grenzkontrollen vor allem durch den Rückgang der Grenzgänger/-innen betroffen. In der vom Bundesrat als realistisch erachteten Variante «Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» durch die Nachbarstaaten der Schweiz würde die Anzahl Grenzgänger/-innen für das Jahr 2035 um 25 Prozent zurückgehen.

Der Rückgang der Anzahl Grenzgänger/-innen führt nach der Ecoplan-Studie 2026 aufgrund der Verknappung des Faktors Arbeit zu leicht höheren Löhnen in der Schweiz. Diese würden sich bei Niedrigqualifizierten für das Jahr 2035 um 0.11 Prozent erhöhen und bei Hochqualifizierten um 0.35 Prozent. Gemäss Ecoplan resultieren die systematischen Grenzkontrollen der Nachbarstaaten allerdings in hohen Verlusten beim Kapitaleinkommen. Da die systematischen Grenzkontrollen Staus verursachen, bliebe ein Teil der Grenzgänger/-innen weg. Folglich sänke die Kapitalrendite. Es würde weniger Kapital in der Schweiz eingesetzt, da weniger Arbeitskräfte zur Verfügung stünden und leicht höhere Löhne bezahlt werden müssten. Als Folge davon würde investiertes Kapital von der Schweiz ins Ausland verschoben. Das Kapitaleinkommen sänke um -1.94 Prozent oder CHF -6.63 Mrd.

Ecoplan berechnete, dass das Bruttoinlandprodukt der Schweiz im Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin» im mittleren von drei Szenarien aufgrund der systematischen Grenzkontrollen im Jahr 2035 um -1.62 Prozent abnähme.

5.2.2 Visum

In der vom Bundesrat als realistisch erachteten, von Ecoplan berechneten Variante «Schengen und Schweizer Visumanträge teilweise koordiniert» ginge die touristische Nachfrage für das Jahr 2035 um CHF 810 Mio. zurück. Das würde eine Einbusse am BIP von -0.09 Prozent bedeuten.

5.2.3 Asyl, Beitragszahlungen und administrative Aufwendungen

Im Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin» würden im Asyl- und administrativen Bereich die Staatsausgaben (Ausgaben für die Behandlung der Asylgesuche) auf Kosten der privaten Konsumausgaben erhöht. Die Verschiebung vom privaten zum staatlichen Konsum würde die gesamtwirtschaftliche Aktivität nur leicht negativ beeinflussen. Auf die Wohlfahrt – also die Konsummöglichkeiten der privaten Haushalte – hätte diese Verschiebung allerdings einen negativen Einfluss. Durch die Verdrängung von privaten durch staatliche Ausgaben sänke der Pro-Kopf-Konsum für das Jahr 2035 zwischen -0.02 und -0.17 Prozent.

5.2.4 Volkswirtschaftliche Auswirkungen «ohne Schengen/Dublin»

Betrachtet man die gesamten volkswirtschaftlichen Effekte aller untersuchten Bereiche, müssen auch wirtschaftliche Rückkoppelungseffekte berücksichtigt werden, die sich verstärken oder auch neutralisieren können. Da Ecoplan für die einzelnen untersuchten Bereiche jeweils mit verschiedenen Umsetzungsvarianten arbeitete und eine Analyse aller theoretisch möglichen Kombinationen nicht sinnvoll erscheint, wurden für die gesamten volkswirtschaftlichen Auswirkungen eine «untere», eine «mittlere» und eine «obere Bandbreite» berechnet. Es kann nicht eingeschätzt werden, wie wahrscheinlich die einzelnen Umsetzungsvarianten sind. Gemäss Ecoplan sind alle Varianten möglich und massgeblich abhängig von der Reaktion der Nachbarstaaten auf den Wegfall der Schengen-/Dublin-Assoziierung der Schweiz.

Die von Ecoplan berechneten volkswirtschaftlichen Auswirkungen beziehen sich immer auf die Gesamtschweiz. Da die Auswirkungen sehr stark durch den Rückgang der Grenzgänger/-innen

in den Regionen Basel, Genf und Tessin geprägt wären, wären diese Regionen besonders von einem Wegfall der Schengen-/Dublin-Assoziierung betroffen. Die anderen Regionen könnten als Zulieferer zu diesen drei stark betroffenen Regionen ebenfalls negativ tangiert werden. Weiter würde das touristische Entwicklungspotenzial durch den Wegfall der Schweizer Schengen-/Dublin-Assoziierung für diejenigen Regionen begrenzt werden, welche stark auf die Reisenden aus nicht visumbefreiten Staaten (insbesondere China, Indien, Russland, arabischer Raum) setzen. Dies dürfte bspw. Destinationen wie die Jungfrauregion, St. Moritz, die Innerschweiz, aber auch die grösseren Schweizer Städte treffen.

Umsetzungsvarianten	Systematische Grenzkontrolle	Visumbereich	Asylbereich admin. Bereich
Untere Bandbreite	Maximaler Ausbau der Kontrollkapazitäten	Schengen und Schweizer Visumanträge umfassend koordiniert	Wenig Zweitgesuche, überproportionales Wachstum adm. Bereich
Mittlere Variante	Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten	Schengen und Schweizer Visumanträge teilweise koordiniert	Wenig Zweitgesuche, überproportionales Wachstum adm. Bereich
Obere Bandbreite	Minimaler Ausbau der Kontrollkapazitäten	Schengen und Schweizer Visumanträge teilweise koordiniert	Viele Zweitgesuche, proportionales Wachstum adm. Bereich

Abbildung 2: Zusammensetzung der verschiedenen Umsetzungsvarianten in den drei untersuchten Bereichen (Quelle: Ecoplan).

Den potenziell grössten negativen Einfluss auf die Schweizer Volkswirtschaft hätte die Einführung systematischer Grenzkontrollen durch die Nachbarstaaten. Deren Umsetzung könnte die Schweiz nicht beeinflussen.

Der berechnete Rückgang der touristischen Nachfrage aus den visumpflichtigen Staaten wäre zwar beträchtlich, was im Tourismussektor zu empfindlichen Einbussen führen würde. Aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive hielten sich die negativen Auswirkungen aber im Vergleich zu denjenigen der systematischen Grenzkontrollen im Rahmen.

In Bezug auf den Pro-Kopf-Konsum könnte insbesondere der Asylbereich ebenfalls spürbare Auswirkungen zeitigen. Bei einer hohen Anzahl von zusätzlichen Zweitgesuchen aufgrund des wegfallenden DAA würde knapp eine Milliarde Franken des privaten Konsums der Haushalte zur Finanzierung der Aufwendungen für die Zweitgesuche zum Staat verschoben. Dies hätte relativ wenig Einfluss auf das BIP, schmälert aber den privaten Pro-Kopf-Konsum.

Das «Schädigungspotenzial» eines Wegfalls der Schweizer Schengen-/Dublin-Assoziierung wäre sehr hoch. Bei einer für die Schweiz ungünstigen Umsetzung könnte es gemäss Ecoplan im Jahr 2035 zu einem Pro-Kopf-Konsumverlust von -2.66 Prozent, einem jährlichen Einkommensverlust der Schweizer Bevölkerung von durchschnittlich -1'293 CHF pro Kopf oder einem um bis zu -3.90 Prozent tieferen BIP kommen. Das BIP pro Kopf würde mit -5.34 Prozent stärker zurückgehen als das BIP. Der Grund dafür liegt darin, dass nur ein Teil der Grenzgänger-

/innen ihren Wohnsitz in die Schweiz verlegen würde. Die sinkende Anzahl Grenzgänger/-innen würde zu einem Rückgang der Wirtschaftsaktivität und damit des BIP führen, welcher grösser wäre als die Zunahme der Schweizer Wohnbevölkerung.

In der Umsetzungsvariante mit dem grössten «Schädigungspotenzial» wäre auch der Aussenhandel stark betroffen. Die Importe würden bei dieser ungünstigen Umsetzung ähnlich reagieren wie das BIP; sie würden bei einem Wegfall der Schweizer Schengen-/Dublin-Assoziierung im Jahr 2035 um -3.59 Prozent tiefer liegen. Deutlich stärkere Auswirkungen wären bei den Exporten zu erwarten. Diese würden im Jahr 2035 sogar um -5.88 Prozent tiefer liegen. Dies ist in erster Linie auf die Produktionsverlagerungen zurückzuführen, welche eine Folge der sinkenden Anzahl Grenzgänger/-innen ist. Die Produktionsverlagerung würde sich auf die exportorientierten Branchen konzentrieren, die dem internationalen Wettbewerb stark ausgesetzt sind.

Der Wegfall der Schengen-/Dublin-Assoziierung würde sich bei einer für die Schweiz günstigen Umsetzungsvariante in den quantifizierbaren volkswirtschaftlichen Grössen kaum spürbar negativ auswirken. Die quantifizierbaren volkswirtschaftlichen Verluste lägen im Jahr 2035 unter -0.1 Prozent. Dies könnte bspw. der Fall sein, wenn die Nachbarstaaten der Schweiz sehr viele Ressourcen (fast eine Milliarde Franken jährlich) für eine möglichst staufreie systematische Grenzkontrolle investieren würden.

Die mittlere Umsetzungsvariante, die zwischen den beiden oben beschriebenen Extremen liegt, zeigt im Jahr 2035 ein um -1.64 Prozent tieferes BIP im Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin». Der Pro-Kopf-Konsumverlust betrüge in dieser mittleren Umsetzungsvariante -1.1 Prozent und der jährliche Einkommensverlust der Schweizer Bevölkerung CHF -553 pro Kopf im Jahr 2035.

Die Schweiz begäbe sich bei einer Aufgabe der Schengen-/Dublin-Assoziierung in die Abhängigkeit der Nachbarstaaten bzw. der Schengen-Staaten. Aufgrund dieser erheblichen Unsicherheiten sind die von Ecoplan berechneten Bandbreiten der möglichen wirtschaftlichen Effekte sehr gross.

6 Sicherheit

6.1 Schengen-rechtliche Grundlagen im Sicherheitsbereich

6.1.1 Schengen-Besitzstand

6.1.1.1 Informationsaustausch unter Schengen-Staaten

Das SDÜ begründet eine explizite Verpflichtung zum gegenseitigen Austausch von polizeilichen Informationen. Es gilt der Grundsatz, dass die Polizeidienste der Schengen-Staaten sich bei der Prävention und der Verfolgung von Straftaten gegenseitig unterstützen und einander relevante Informationen zugänglich machen müssen. Dazu gehören etwa Daten zu Aufenthalt und Wohnsitz, Telekommunikationsanschlüssen oder Fahrzeughaltern.

Die Informationsaustausch-Richtlinie (EU) 2023/977 regelt die organisatorischen und verfahrenstechnischen Aspekte des Informationsaustauschs zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Schengen-Staaten, schafft gemeinsame Standards und erhöht die Effizienz des Informationsaustauschs. Insbesondere verpflichtet sie die Schengen-Staaten, eine zentrale Kontaktstelle (Single Point of Contact; SPOC) zu benennen, die für den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden verantwortlich ist. Darüber hinaus führt die Richtlinie verbindliche Fristen für die Bearbeitung von Informationsersuchen ein, die sich nach deren Dringlichkeit richten.

6.1.1.2 Schengener Informationssystem (SIS)

Wichtigstes Element der Schengener Polizeizusammenarbeit ist das elektronische Fahndungssystem SIS. Es basiert auf den Verordnungen (EU) 2018/1860 (SIS-Rückkehr), 2018/1861 (SIS-Grenze-Verordnung) und 2018/1862 (SIS-Polizei-Verordnung). Das SIS enthält Daten zu Personen, die zur Verhaftung ausgeschrieben oder als vermisst gemeldet sind, sowie Daten zu gestohlenen Dokumenten und Gegenständen wie beispielsweise Waffen oder Fahrzeugen. Darüber hinaus enthält das System Ausschreibungen zum Zweck der Einreise- und Aufenthaltsverweigerung von Drittstaatsangehörigen oder Rückkehrentscheidungen (siehe Anhang 2).

Das BAZG bzw. die Kantonspolizeien kontrollieren täglich Personen, Ausweise, Waffen, Fahrzeuge und weitere Objekte. Die meisten Kontrollen erfolgen an den Schengen-Aussengrenzen, also an den Flughäfen Zürich, Genf und Basel. Weitere Kontrollen werden an der Binnengrenze und auf dem gesamten Schweizer Staatsgebiet durchgeführt. Im Jahr 2025 verzeichneten die Schweizer Behörden 21'518 Fahndungstreffer im SIS. Gleichzeitig erzielten ausländische Behörden im Jahr 2025 17'580 Fahndungstreffer auf Schweizer Ausschreibungen, verglichen mit 22'992 Fahndungstreffern im Vorjahr. Diese Zahlen verdeutlichen den erheblichen Nutzen des SIS für die Polizeiarbeit, die Gewährleistung der inneren Sicherheit in der Schweiz und im gesamten Schengen-Raum, die Strafverfolgung sowie den Schutz vulnerabler Personen.

6.1.1.3 System "False and Authentic Documents Online" (FADO)

Im Schengen-Raum nimmt die Zahl gefälschter Dokumente wie etwa Reisepässe zur Verschleierung der Identität stetig zu. Die gefälschten Dokumente werden sowohl in der irregulären Migration als auch für kriminelle Zwecke (Terrorismus, Geldwäscherei) verwendet. Das System FADO ist im Schengen-Raum ein zentrales Instrument für die Bekämpfung von Dokumentenmissbrauch. Es dient als Referenzsystem mit Beschreibungen echter Dokumente sowie Hinweise auf Ausweisfälschungen. FADO basiert auf der Verordnung (EU) 2020/493. Frontex ist für den Betrieb des Systems verantwortlich.

6.1.1.4 Erleichterter Verkehr mit Feuerwaffen im Schengen-Raum

Für das vorübergehende Verbringen von Feuerwaffen im Reiseverkehr zwischen Schengen-Staaten bestehen dank dem Europäischen Feuerwaffenpass Erleichterungen. Von diesen Erleichterungen profitieren namentlich auch Jäger und Sportschützen. Bei einem Wegfall des SAA würden diese wegfallen.

6.1.1.5 Interoperabilität (IOP)

Die Strafverfolgungs-, Grenzkontroll- und Migrationsbehörden können bereits heute auf verschiedene bestehende Informationssysteme der EU zugreifen (SIS, VIS, Eurodac, EES), zu denen in naher Zukunft noch weitere hinzukommen werden (ETIAS). IOP wird diese EU-Informationssysteme untereinander verknüpfen und deren bislang eigenständige Struktur aufbrechen. So können die in diesen Systemen erfassten Daten umfassend genutzt und die innere Sicherheit verstärkt werden. Personen können mit einer einzigen Abfrage eindeutig identifiziert und potenzielle von ihnen ausgehende Sicherheitsrisiken erkannt werden. Technisch ermöglicht wird dies durch die Schaffung von vier Zentralkomponenten. Das Europäische Suchportal (ESP) ermöglicht gleichzeitige Abfragen in mehreren Informationssystemen. Hinzu kommt der gemeinsame Dienst für den Abgleich biometrischer Daten (sBMS). Der gemeinsame Speicher für Identitätsdaten (CIR) enthält Identitätsdaten, Reisedokumentendaten und biometrische Daten von Drittstaatsangehörigen. Der Detektor für Mehrfachidentitäten (MID) ermöglicht das Aufzeigen von Verknüpfungen zwischen Daten aus den angeschlossenen Systemen und das Aufdecken falscher oder Mehrfachidentitäten.

Die Architektur und Funktionsweise der vier Zentralkomponenten (ESP, sBMS, CIR, MID) sind in den Verordnungen (EU) 2019/817 und (EU) 2019/818 festgelegt. Die in der Schweiz erforderlichen Gesetzes- und Ordnungsänderungen sind im Juni 2025 bzw. Juni 2026 in Kraft getreten. In der Schweiz orientiert sich die technische Umsetzung an der in der EU vorgesehenen stufenweisen Inkraftsetzung der IOP. Die EU geht derzeit von einer vollständigen Inbetriebnahme der IOP ab 2028 aus. Die Umsetzung der IOP ermöglicht effizientere Kontrollen an den Aussengrenzen und leistet somit einen Beitrag zur Migrationssteuerung und Gewährleistung der Sicherheit im Schengen-Raum.

6.1.2 Weitere Abkommen

6.1.2.1 Europol

Europol ist die Agentur der EU für die Zusammenarbeit im Gebiet der Strafverfolgung. Die Aufgabe von Europol besteht primär darin, die teilnehmenden Staaten bei der Prävention und Bekämpfung aller Formen schwerer und organisierter internationaler Kriminalität, der Cyberkriminalität, des Terrorismus sowie der Wirtschaftskriminalität zu unterstützen. Die Rolle von Europol für die Sicherheit im Schengen-Raum wird regelmässig gestärkt. Europol verfügt über ein SIRENE-Büro und wird den Schengen-Staaten bald Ausschreibungen von Drittstaatsangehörigen vorschlagen können.

Die Schweiz hat mit Europol ein Kooperationsabkommen abgeschlossen, das den Austausch von kriminalpolizeilichen Informationen und von Spezialwissen erlaubt. Das Abkommen bildet aber nicht Teil des Schengen-Besitzstands. Die Schweiz hat gegenwärtig keinen direkten Zugriff auf die operativen Daten von Europol. Die EU-Kommission schlägt im Rahmen der Totalrevision der Europol-Verordnung vor, dass in Zukunft auch Schengen-assoziierte Staaten (wie die Schweiz) direkten Zugriff auf die Europol-Daten erhalten sollen.

6.1.2.2 Prümer Zusammenarbeit

Die Prümer Zusammenarbeit ist rechtlich nicht Teil des Schengen-Besitzstands, vertieft jedoch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Strafverfolgungsbehörden in Europa, indem sie den im SDÜ vorgesehenen polizeilichen Informationsaustausch automatisiert. Die Prümer Zusammenarbeit basiert auf den Beschlüssen 2008/615/JI und 2008/616/JI (Prümer Beschlüsse). Zentrale Elemente der Prümer Zusammenarbeit sind der erleichterte Austausch von DNA-Profilen, Fingerabdrücken und Fahrzeug- sowie Fahrzeughalterdaten über miteinander verbundene nationale Datenbanken. Das Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Teilnahme an der Prümer Polizeikooperation ist 2023 in Kraft getreten. Es wird aufgrund technischer Abhängigkeiten zu anderen IT-Projekten bis Anfang 2028 stufenweise umgesetzt. Die europäische Kommission veranlasste eine technische Modernisierung der Prümer Zusammenarbeit mittels der Verordnung (EU) 2024/982 (Prüm II). Diese Verordnung bedingt den Abschluss eines neuen Abkommens über die Teilnahme der Schweiz an Prüm. Diesbezügliche Gespräche mit der EU werden seit 2025 geführt.

6.1.2.3 Protokoll zum DAA betreffend den Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac

In der Eurodac-Datenbank werden biometrische und biografische Daten von Drittstaatsangehörigen gespeichert, die in einem Dublin-Staat ein Asylgesuch einreichen oder die beim irregulären Überqueren der Schengen-Aussengrenzen aufgegriffen und registriert werden. Die Eurodac-Verordnung ist Teil des Dublin-Besitzstandes und somit rechtlich an Schengen gekoppelt. Die EU erachtet die Bestimmungen über den Zugriff der nationalen Strafverfolgungsbehörden bzw. Europol zu den Eurodac-Daten nicht als Teil des Dublin-Besitzstands. Somit konnten diese von der Schweiz nicht im Rahmen ihrer Dublin-Assoziierung übernommen werden. Die Schweiz schloss deshalb ein Abkommen über den Zugriff auf die Eurodac-Datenbank zu Strafverfolgungszwecken (Eurodac-Protokoll) ab. Dieses trat im Mai 2022 in Kraft. Da der Eurodac-Zugriff eine vorgängige Abfrage der Prümer Datenbanken erfordert, kann das System frühestens parallel zur operativen Teilnahme an Prüm den Betrieb aufnehmen.

6.1.2.4 Europäisches Strafregisterinformationssystem (ECRIS)

ECRIS ist eine dezentrale, elektronische Vernetzung der Strafregisterdatenbanken aller EU-Mitgliedstaaten, die seit 2012 besteht. Seine rechtliche Grundlage ist der Rahmenbeschluss 2009/315/JI. Die Staaten speichern Strafregisterdaten ihrer eigenen Staatsangehörigen. Mit ECRIS soll das Verfahren für die Übermittlung von Informationen zu strafrechtlichen Verurteilungen von EU-Bürger/-innen zwischen den Staaten vereinfacht und effizienter werden. In jedem Staat besteht eine Zentralbehörde, die für die Übermittlung von Informationen und die Beantwortung von Ersuchen zuständig ist. Primär dient ECRIS dem Informationsaustausch im Rahmen eines Strafverfahrens. Informationen können nach Massgabe des innerstaatlichen Rechts des ersuchten Staats aber auch für einen anderen Zweck übermittelt werden.

Das ECRIS – Third Country Nationals and Stateless Persons (ECRIS-TCN) ist eine Ergänzung zu ECRIS und dürfte im Laufe des Jahres 2026 in Betrieb gehen. Dieses System basiert auf der Verordnung (EU) 2019/816. Es enthält Informationen zu Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen, die durch ein Strafgericht in einem teilnehmenden Staat verurteilt wurden. Im Unterschied zu ECRIS handelt es sich bei ECRIS-TCN um ein zentralisiertes System. Ein Treffer in ECRIS-TCN zeigt nur an, in welchem Staat Strafregisterinformationen einer Person zu finden sind. In einem zweiten Schritt muss dann dieser Staat explizit um die Erteilung der entsprechenden Informationen ersucht werden. Mit diesem System können unnötige Anfragen an alle anderen Staaten, bei denen die fragliche Person nicht verzeichnet ist, vermieden werden. ECRIS-TCN kann im Hinblick auf ein Strafverfahren sowie für andere bestimmte Zwecke verwendet werden, soweit diese im nationalen Recht des angefragten Staats vorgesehen sind.

Eine Teilnahme der Schweiz an ECRIS bzw. ECRIS-TCN würde den heute noch auf dem langsamen und ressourcenintensiven Postweg bestehenden sowie teilweise lückenhaften Austausch von Strafregisterinformationen ablösen. Der Bundesrat erachtet die Beteiligung der Schweiz an ECRIS als vorteilhaft.²⁷ Sobald auf beiden Seiten ein entsprechendes Mandat besteht, werden Verhandlungen zwischen der EU und der Schweiz betreffend die Beteiligung der Schweiz an ECRIS bzw. ECRIS-TCN aufgenommen.

6.2 Nicht-monetäre Vorteile im Sicherheitsbereich

6.2.1 Zusammenarbeit mit den Schengen-/Dublin-Staaten

Die Zusammenarbeit zwischen den Schengen-/Dublin-Staaten stützt sich auf eine breite Palette von Instrumenten, die darauf abzielen, den grenzüberschreitenden Informationsaustausch zu erleichtern und zu verstärken.²⁸ Mit diesen Instrumenten können die Schweizer Strafverfolgungs-, Grenz- und Migrationsbehörden schnell und effizient mit den Partnerbehörden in den Schengen-/Dublin-Staaten zusammenarbeiten und auf Informationen zugreifen, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben wichtig sind. Der Grossteil dieser Instrumente steht im Zusammenhang mit Schengen, insbesondere das SIS. Gewisse Instrumente basieren hingegen auf Dublin, etwa der künftig vorgesehene Zugang zu Eurodac für die Strafverfolgungsbehörden.

Von den zahlreichen Kooperationsinstrumenten, die den Schengen-/Dublin-Staaten zur Verfügung stehen, nimmt das SIS für die Personen- und Sachfahndung sowie für den Informationsaustausch eine zentrale Rolle ein. Die Schweizer Behörden nutzen diese Datenbank täglich, wenn sie nach Personen und Sachen fahnden, die im Schengen-Raum ausgeschrieben sein könnten. Das SIS sieht vor, dass die SIRENE-Büros der Schengen-/Dublin-Staaten im Falle eines Treffers sofort oder spätestens innerhalb von 12 Stunden Zusatzinformationen austauschen.

Dank dieser Kooperationsinstrumente profitieren die Schweizer Behörden von einem harmonisierten Rechtsrahmen für den Informationsaustausch. Die Instrumente ermöglichen eine enge, schnelle und wirkungsvolle Zusammenarbeit, namentlich dank verbindlicher, klar definierter und einheitlich anzuwendender Verfahren und Bearbeitungsfristen. Im Übrigen werden alle diese Instrumente kontinuierlich optimiert und mit zusätzlichen Funktionen ausgestattet, und der Zugang steht immer mehr Behörden offen. Dies äussert sich in einer grösseren Zahl von Ausschreibungen, besseren Abfrageergebnissen und geringeren Fehlerrisiken.

Beispiel: Personenausschreibung zum Zweck der Festnahme und Auslieferung sowie Sachausschreibung²⁹

Während eines begleiteten Ausgangs tötet eine Person, die in der Schweiz eine Freiheitsstrafe wegen schwerer Straftaten verbüsst, eine Sozialtherapeutin und flüchtet mit ihrem Auto. Die Person wird von den Schweizer Behörden im SIS ausgeschrieben, ebenso das gestohlene Auto und das Nummernschild. Drei Tage nach dem Mord wird das Fahrzeug von einer Patrouille der deutschen Grenzpolizei gesichtet, als es die Grenze in Richtung Polen überquert. Die Überprüfung des Nummernschilds ergibt einen Treffer im SIS. Der Flüchtige wird anschliessend in Polen aufgegriffen und an die Schweiz ausgeliefert, damit er die verbleibende Haftstrafe verbüssen und wegen Mordes angeklagt werden kann.

²⁷ Siehe Bericht des Bundesrats vom 23.8.2023 zu Postulat 17.3269 vom 27.4.2017.

²⁸ Für einen umfassenden Überblick über die im Rahmen von Schengen/Dublin geschaffenen Kooperationsinstrumente siehe Anhang 2.

²⁹ Dieses Beispiel nimmt Bezug auf den Fall «Adeline», der sich in Genf ereignete und der in den Medien sehr präsent war.

Dank des Informationsaustausches über das SIS zwischen den Behörden in der Schweiz, in Polen und in Deutschland konnte der Flüchtige rasch identifiziert, festgenommen und an die Schweiz übergeben werden. Ohne Schengen-/Dublin-Assoziierung hätten die Schweizer Behörden nicht auf das SIS zugreifen können, stattdessen hätten sie das INTERPOL-System genutzt. Die Bearbeitung von Anfragen über das INTERPOL-System kann jedoch in gewissen Fällen länger dauern als über das SIS. Deshalb hätte der Flüchtige möglicherweise nach Polen einreisen können, ohne dass die Behörden der betreffenden Schengen-Staaten dies bemerkt hätten.

Ohne Schengen-/Dublin-Assoziierung könnte die Schweiz Kooperationsinstrumente, die eine Weiterentwicklung des Schengen-/Dublin-Besitzstands darstellen, nicht mehr nutzen, insbesondere das SIS. Auch gewisse Instrumente, die auf Abkommen im Zusammenhang mit Schengen/Dublin basieren, wären für die Schweizer Behörden nicht mehr zugänglich. Dies gilt insbesondere für den Zugang der Strafverfolgungsbehörden zu Eurodac. Dieser Zugang beruht zwar auf einem Protokoll zwischen der Schweiz und der EU und nicht auf einer Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands, das Protokoll sieht jedoch ausdrücklich vor, dass die Gültigkeit erlischt, wenn die Assoziierung der Schweiz ans Dublin-System endet.

Ein Verzicht auf Schengen/Dublin hätte auch Auswirkungen auf die mit Italien und Frankreich aufgebauten Polizei- und Zollkooperationszentren (CCPD). Diese tragen wesentlich zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Polizei- und Grenzbehörden bei, denn sie erleichtern den Informationsaustausch und die Koordination operativer Massnahmen wie die Nacheile (grenzüberschreitende Verfolgung) oder die Kontrolle grenzüberschreitender Lieferungen illegaler Waren. Zwar beruhen die CCPD auf bilateralen Abkommen, die bereits vor der Schengen-/Dublin-Assoziierung der Schweiz bestanden, die Umsetzung ist heute jedoch eng mit der Schengen-/Dublin-Zusammenarbeit verknüpft. Einerseits wird in der Empfehlung (EU) 2022/915 zur operativen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung – eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands – die Schaffung von CCPD empfohlen. Andererseits stützen sich die Tätigkeiten der CCPD und der Informationsaustausch weitgehend auf die Kooperationsinstrumente im Rahmen von Schengen/Dublin und insbesondere auf das SIS. Entsprechend könnten die CCPD mit Italien und Frankreich zwar grundsätzlich auch bei einem Wegfall von Schengen/Dublin weiterbestehen, ihre operative Handlungsfähigkeit wäre jedoch stark eingeschränkt.

Der Verlust des Zugangs zu den im Rahmen von Schengen/Dublin geschaffenen Kooperationsinstrumenten wäre für die Schweizer Behörden mit grossen Nachteilen verbunden. Denn sowohl die Quantität als auch die Qualität der Informationen, auf die sie heute Zugriff haben, würde dadurch substantiell abnehmen. Dies würde die Prävention, Aufdeckung und Verfolgung namentlich grenzüberschreitender Straftaten beträchtlich erschweren.

Der Wegfall des SIS könnte nicht durch alternative Lösungen kompensiert werden.³⁰ Über nationale Datenbanken wie das automatisierte Polizeifahndungssystem (RIPOL) ist der Zugriff auf die von den Schengen-/Dublin-Staaten im SIS erfassten Informationen nicht möglich. Die ausserhalb des Schengen-/Dublin-Rahmens existierenden internationalen Kooperationsmechanismen könnten weder die im SIS vorhandenen Funktionalitäten ersetzen noch ein gleichwertiges Niveau an Informationsaustausch und operativer Kooperation bieten.

³⁰ Siehe Antworten des Bundesrates auf die Interpellation 16.3242 vom 18.03.2016 und die Motion 11.3056 vom 07.03.2011.

Die internationale kriminalpolizeiliche Organisation INTERPOL bewirtschaftet ebenfalls ein Fahndungssystem, welches weltweit genutzt wird und wirkungsvolle Funktionalitäten beinhaltet. Im Schengen-Raum wird jedoch für die Personen- und Sachfahndungen hauptsächlich das SIS verwendet und INTERPOL wird für diesen Raum nicht zusätzlich mit allen Fahndungen parallel bedient. Anders als beim SIS kann überdies jeder Staat frei bestimmen, wie er die Ausschreibungen von INTERPOL bearbeitet, bzw. kann jeder Staat beschliessen, die Massnahmen im Zusammenhang mit den Ausschreibungen nicht umzusetzen. Im Gegensatz zu den Ausschreibungen von INTERPOL müssen die SIS-Ausschreibungen hingegen innert verbindlicher Fristen bearbeitet und umgesetzt werden. Schliesslich existieren nicht alle SIS-Fahndungskategorien auch im INTERPOL-System.³¹ Nicht möglich sind zum Beispiel präventive Ausschreibungen schutzbedürftiger Personen, etwa von Minderjährigen, bei denen ein Entführungsrisiko besteht. Die Schweizer Gerichte sowie die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden nutzen solche Ausschreibungen jedoch häufig zur Verhinderung internationaler Kindesentführungen.

Beispiel: Ausschreibung schutzbedürftiger Personen und Sachausschreibungen

Ein in der Schweiz wohnhafter Drittstaatsangehöriger teilt seiner Ex-Partnerin mit, dass er beabsichtige, ihre beiden Kinder in sein Herkunftsland mitzunehmen und nicht mehr zurückzukehren, obwohl ihm die Obhut nicht zusteht. Die Frau ist besorgt und wendet sich deshalb an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, die sofort eine präventive Ausschreibung der Kinder im SIS veranlasst. Da anzunehmen ist, dass der Vater mit dem Auto aus der Schweiz ausreist, wird dieses in der Personenausschreibung als Zusatzinformation erfasst, womit bei einer Fahrzeugkontrolle die für die Kontrolle zuständige Behörde direkt die Ausschreibung der Kinder sieht. In der Folge fährt der Vater während seiner Besuchszeit tatsächlich mit seinen Kindern mit dem Auto von der Schweiz in Richtung Amsterdam, von wo aus er den Schengen-Raum verlassen will. In den Niederlanden wird das Fahrzeug von Kameras mit Nummernschilderkennung (ANPR) erfasst, was einen Treffer im SIS auslöst. Die Polizei kontrolliert daraufhin das Fahrzeug und findet die ausgeschriebenen Kinder. Die Kinder kommen in die Obhut der niederländischen Behörden und werden danach ihrer Mutter übergeben. Der Vater wird festgenommen und später an die Schweiz ausgeliefert.

Ohne Schengen-/Dublin-Assoziierung hätten die Schweizer Behörden das SIS nicht für eine präventive Ausschreibung der Kinder und des Fahrzeugs des Vaters nutzen können. Solche Ausschreibungen sind im INTERPOL-System nicht möglich. Eine präventive Ausschreibung zur Verhinderung einer grenzüberschreitenden Kindesentführung durch Verunmöglichung der Ausreise aus der Schweiz hätte in der nationalen Datenbank RIPOL erfasst werden können. Hätte der Vater mit den Kindern jedoch unbemerkt die Schweiz verlassen, wäre diese Ausschreibung wirkungslos gewesen, da nur die Schweizer Behörden Zugriff auf RIPOL haben.

6.2.2 Schutz der Aussengrenzen

Die Schweizer Strafverfolgungs-, Grenzkontroll- und Migrationsbehörden nutzen im Rahmen von Schengen/Dublin zahlreiche Kooperationsinstrumente, die dem Schutz der Aussengrenzen dienen. Dieser Schutz liegt im gemeinsamen Interesse der Schweiz und der übrigen Schengen-/Dublin-Staaten. Denn wirksame Kontrollen an diesen Grenzen sind eine wesentliche Voraussetzung für die Gewährleistung der Sicherheit innerhalb des Schengen-Raumes.

³¹ Vgl. dazu insbesondere Abbildung 8-5 der Ecoplan-Studie 2026, S. 110.

Das SIS muss systematisch abgefragt werden, um Personen zu überprüfen, die in den Schengen-Raum einreisen möchten. Verwendet wird es insbesondere bei der Visumausstellung, bei der Einreise von Drittstaatsangehörigen, die kein Visum benötigen, beim Überschreiten der Aussengrenzen sowie bei Routinekontrollen. Mit diesen Überprüfungen können Personen identifiziert werden, die möglicherweise eine Gefahr für den Schengen-Raum darstellen, und gegebenenfalls kann ihre Einreise in die Schweiz verhindert werden. Die Schweizer Behörden nutzen auch das System EES. Dieses erfasst die Ein- und Ausreisen von Drittstaatsangehörigen in die Schweiz elektronisch, berechnet die effektive Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum und vergleicht diese automatisch mit der zulässigen Aufenthaltsdauer.

Die Beteiligung an Frontex beinhaltet auch den Zugang zum System EUROSUR. Dieses bietet eine interaktive Übersicht über die Lage an den Aussengrenzen sowie Zugang zu den von Frontex und den übrigen Schengen-/Dublin-Staaten erarbeiteten Risiko- und Lageanalysen. Dank EUROSUR kann die Schweiz auch die technischen Werkzeuge von Frontex für eigene Arbeiten im Bereich Lage- und Risikoanalyse nutzen. Diese strategischen und operativen Instrumente tragen zur Identifikation von Risiken in den Bereichen Sicherheit, Migration und Bekämpfung von Schmuggel an den Aussengrenzen bei. Für die Bundes- und Kantonsbehörden sind diese Instrumente wichtige Hilfsmittel bei der Entscheidungsfindung, Planung und Koordination.

Diese Kooperationsinstrumente sind für die Schweizer Behörden zentral zur Gewährleistung einer wirkungsvollen Kontrolle der Aussengrenzen – sei es vor der Einreise, beim Grenzübertritt oder bei späteren Routinekontrollen. Ohne diese Instrumente könnten Personen, die gesucht werden oder nicht in den Schengen-Raum einreisen dürfen, über die Schweizer Flughäfen unbemerkt in die Schweiz einreisen.

Bei einem Wegfall der Schengen-/Dublin-Assoziierung verlöre die Schweiz den Zugang zu den für den Schutz der Aussengrenzen vorgesehenen Kooperationsinstrumenten, die Teil des Schengen-Besitzstands sind. Betroffen wären insbesondere die Systeme SIS, VIS und EES oder auch die im Rahmen von Frontex geschaffenen technischen und strategischen Instrumente. Dies hätte für die Schweizer Behörden beträchtliche Nachteile, da sie die Informationen, Analysen und Einschätzungen, die andere Schengen-/Dublin-Staaten zur Lage an den Aussengrenzen des Schengen-Raumes bereitstellen, nicht mehr nutzen könnten. Zum Beispiel hätte der fehlende Zugang zu den Frontex-Instrumenten beträchtliche Nachteile. Die Schweiz müsste eigene Werkzeuge zur Datenerhebung und zur Risikoanalyse entwickeln, auf die sie sich bei der Entscheidungsfindung, Planung und Koordination der Grenzkontrollmassnahmen stützen kann. Solche Systeme würden jedoch auf beschränkteren Datenvolumen basieren und wären entsprechend weniger wirkungsvoll für die Prognose, Identifizierung und Bewältigung von Risiken.

Beispiel: Einreiseverweigerung und Ausschreibung zwecks verdeckter Registrierung

Zwei Personen aus einem Drittstaat beantragen bei der Schweizer Botschaft im Vereinigten Königreich ein Schengen-Visum. Person A ist von Frankreich im SIS zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben, weshalb ihr Visumantrag abgelehnt wird. Person B ist von Österreich im SIS zur verdeckten Registrierung ausgeschrieben, weil der Verdacht auf Menschenhandel besteht. Sie erhält jedoch ein Visum. Die verdeckten Kontrollen, die während der Reisen der Person B in und aus dem Schengen-Raum vorgenommen werden, erhärten den Verdacht. Bei einer weiteren Einreise am Flughafen Zürich ergibt ein Abgleich im SIS, dass eine junge EU-Bürgerin, die Person B begleitet, als schutzbedürftige Person ausgeschrieben wurde, da der Verdacht auf sexuelle Ausbeutung besteht. Bei einer getrennten Befragung bestätigt sie, dass sie unter

Druck gesetzt wird. Daraufhin werden Massnahmen zu ihrem Schutz und für eine Rückkehr in Sicherheit getroffen. Die erfassten Informationen bestätigen, dass Person B an einem Menschenhändlernetz beteiligt ist.

Ohne Schengen-/Dublin-Assoziierung hätten die Schweizer Behörden nicht auf das SIS zugreifen können. Sie hätten somit weder die Ausschreibungen der beiden Personen, die ein Schengen-Visum beantragten, konsultieren noch die junge Frau bei ihrer Ankunft am Flughafen Zürich als potenzielles Opfer identifizieren können. Im INTERPOL-System gibt es weder eine Ausschreibung, die mit einer Einreiseverweigerung im SIS vergleichbar ist, noch eine präventive Ausschreibung, wie sie bei der Kontrolle der jungen Frau am Flughafen Zürich genutzt wurde.

6.2.3 Innere Sicherheit: Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität

Die Kooperationsinstrumente im Rahmen von Schengen/Dublin sind insbesondere bei der Bekämpfung der verschiedenen Formen von grenzüberschreitender Kriminalität äusserst wirkungsvoll.³² Sie ermöglichen es den Schweizer Strafverfolgungs-, Grenzkontroll- und Migrationsbehörden, Bedrohungen frühzeitig zu erkennen, die notwendigen Untersuchungen durchzuführen sowie Sanktionen anzuordnen und zu vollziehen.

Von den zahlreichen Kooperationsinstrumenten der Schengen-/Dublin-Staaten kommt dem SIS bei der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität eine zentrale Rolle zu. Mit dem SIS können Sachfahndungen zur Sicherstellung oder Beweissicherung in Strafverfahren erfasst werden. Mit diesen Ausschreibungen können insbesondere Fahrzeuge oder Nummernschilder erfasst werden, was die Fahndung nach flüchtigen Straftätern beschleunigt und die grenzüberschreitende Sicherheit stärkt. Auch gestohlene Waffen können ausgeschrieben werden, um zu verhindern, dass sie für kriminelle Zwecke genutzt werden. Im SIS sind zudem Personen- und Sachfahndungsausschreibungen zum Zweck der verdeckten Kontrolle, der Ermittlungsanfrage oder der gezielten Kontrolle möglich. Verdeckte Kontrollen dienen dazu, Informationen zu einer im SIS ausgeschriebenen Person oder Sache zu gewinnen. Bei Personen können namentlich Informationen über die Reisegründe, Begleitpersonen oder über die mitgeführten Ausweisdokumente gewonnen werden. Anhand dieser Ausschreibungen lassen sich Bewegungs- und Kontaktmuster von Zielpersonen in Erfahrung bringen. Besonders nützlich sind diese in den Bereichen Terrorismus und organisierte Kriminalität, um im Rahmen von polizeilichen Ermittlungen oder Strafuntersuchungen Bewegungsprofile zu erstellen. In diesen Bereichen sind Massnahmen für eine möglichst frühe Identifizierung gefährlicher Personen zentral.

Kriminelle nutzen häufig gefälschte Dokumente, um ihre Identität oder Aktivitäten im Bereich Geldwäscherei und Terrorismus zu verschleiern. Ein wertvolles Instrument ist deshalb für die Schweizer Behörden das System FADO, mit dem sie regelmässig aktualisierte Informationen zu den existierenden echten Ausweisdokumenten sowie zu festgestellten Fälschungsmethoden erhalten. Damit können die Schweizer Behörden gefälschte Dokumente besser identifizieren und wirksamere Kontrollen durchführen.

Das Kooperationsabkommen der Schweiz mit Europol ist ebenfalls ein wichtiger Pfeiler bei der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität. Die Schweizer Behörden können damit rasch Informationen und Fachwissen mit den Schengen-/Dublin-Partnerbehörden aus-

³² Vgl. dazu auch die Antworten des Bundesrates auf die Interpellationen 10.3964 und 16.3242 sowie auf die Motion 11.3056.

tauschen und dadurch grenzüberschreitende Untersuchungen wirksamer durchführen. Im Szenario «Schweiz ohne Schengen/Dublin» wäre die Zusammenarbeit zwischen Europol und der Schweiz limitiert auf die im Kooperationsabkommen festgeschriebenen Bereiche. Die Schweiz hätte somit nicht die Möglichkeit, den von der EU-Kommission im Rahmen der Revision der Europol-Verordnung vorgeschlagenen direkten Zugang zu den Daten von Europol zu nutzen, der den Schengen-assoziierten Staaten vorbehalten sein wird.

Die Prümer Zusammenarbeit sollte ab 2028 voll funktionsfähig sein. Zentrales Element dieser Zusammenarbeit ist der automatische Austausch von DNA-Profilen und Fingerabdrücken zur Identifizierung von Straftätern. Ein geplantes neues Verfahren soll einen automatischen Abgleich dieser Daten zwischen den nationalen Datenbanken der Partnerstaaten ermöglichen. Die Prümer Zusammenarbeit sieht auch Massnahmen vor, mit denen die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwecks Verhinderung terroristischer Straftaten vertieft werden soll. Prüm wird für die Schweizer Strafverfolgungsbehörden von erheblichem Nutzen sein, da sie damit mutmassliche Täter oder Tatortspuren schneller und effizienter identifizieren können. Derzeit ist der Zugang zu diesen Informationen teilweise nur über Anfragen im INTERPOL-System möglich. Diese werden jedoch zum Teil gar nicht oder erst mit Verzögerung beantwortet. Dank des automatisierten Datenabgleichs wird es die Prümer Zusammenarbeit ermöglichen, mehr Treffer zu erzielen, wesentlich schneller Informationen über mutmassliche Straftäter zu beschaffen und die grenzüberschreitende Kriminalität wirksamer zu bekämpfen.

All diese Instrumente sind unverzichtbar für eine wirksame Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen wie Terrorismus und organisierte Kriminalität. Sie gewährleisten den grenzüberschreitenden Austausch von polizeilichen und justiziellen Informationen und fördern eine standardisierte Zusammenarbeit, was dazu beiträgt, Bedrohungen frühzeitig zu erkennen. Der schnelle Zugriff auf relevante Informationen trägt zur inneren Sicherheit bei, da bei Personenkontrollen unmittelbar Massnahmen ergriffen werden können und die Strafverfolgung effizienter wird.

Bei einem Verzicht auf die Schengen-/Dublin-Assoziierung könnte die Schweiz die mit der Weiterentwicklung des Schengen-/Dublin-Besitzstands geschaffenen Kooperationsinstrumente wie SIS oder FADO nicht mehr nutzen. Andere internationale Instrumente oder nationale Datenbanken könnten diesen Verlust nicht kompensieren, weshalb negative Folgen für die innere Sicherheit und insbesondere für die Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität zu erwarten wären. So müsste die Schweiz ohne FADO weiterhin ihre bestehenden eigenen Systeme verwalten und weiterentwickeln (zum Beispiel die ARKILA-Referenzdaten). Diese liefern jedoch keine vergleichbar umfassenden und vollständigen Informationen wie das System FADO.

Gewisse Instrumente, die auf Abkommen im Zusammenhang mit Schengen/Dublin beruhen, wären für die Schweizer Behörden vermutlich weiterhin zugänglich. Dies gilt insbesondere für die Zusammenarbeit mit Europol, die auf einem Abkommen zwischen der Schweiz und Europol beruht, das unabhängig von der Schengen-/Dublin-Assoziierung der Schweiz ist. Bei anderen Instrumenten scheint es hingegen kaum denkbar, dass die Schweizer Behörden diese weiterhin nutzen könnten. Dies gilt insbesondere für die Prümer Zusammenarbeit. Diese basiert zwar auf einem Abkommen zwischen der Schweiz und der EU und stellt keine Weiterentwicklung des Schengen-/Dublin-Besitzstands dar. Sie soll jedoch die polizeiliche Zusammenarbeit sowie den Informationsaustausch stärken und vertiefen, die im Rahmen von Schengen geschaffen

wurden. In den Erwägungsgründen des Prümer Abkommens wird im Übrigen ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich das Abkommen in den Kontext der bestehenden Schengen-Zusammenarbeit einfügt.

Beispiel: Einreiseverweigerung und Ausschreibung von Dokumenten

Bei der Kontrolle eines Reisecars, der in die Schweiz einreisen will, überprüfen die Grenzkontrollbehörden die Identität einer Person mit Pass aus dem Schengen-Raum. Abfragen anhand der Personendaten im Pass ergeben in den konsultierten Datenbanken kein relevantes Ergebnis. Hingegen ergibt eine biometrische Überprüfung vor Ort mittels SIS-AFIS (Fingerabdrucksystem des SIS), dass es sich um einen Drittstaatsangehörigen handelt, der im SIS aufgrund seines Status als ausländischer Terrorist zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben ist. Die Behörden stellen zudem unter Beizug des Systems FADO fest, dass der vorgelegte Pass gefälscht ist. Sie können sofort reagieren, die notwendigen Überprüfungen vornehmen und die Person in Haft nehmen.

Ohne Schengen-/Dublin-Assoziierung hätten die Schweizer Behörden keinen Zugang zum SIS gehabt – und damit auch nicht zur Ausschreibung, in der vermerkt war, dass es sich um einen Terroristen handelt, der eine Gefahr für die innere Sicherheit darstellt. Das INTERPOL-System beinhaltet keine Ausschreibungskategorie, die mit der Einreiseverweigerung vergleichbar ist. Ohne eine gleichzeitig vorhandene Ausschreibung in einer nationalen Datenbank hätten die Schweizer Behörden diese Person vermutlich weder identifizieren noch vor ihrer Einreise in die Schweiz aufgreifen können.

6.2.4 Schengen-/Dublin-Instrumente im Migrationsbereich

Die Migrationsbehörden, d. h. in erster Linie das SEM und die betroffenen kantonalen Behörden, verwenden zahlreiche Kooperationsinstrumente, die im Rahmen von Schengen/Dublin geschaffen wurden. Die Ecoplan-Studie 2026 unterstreicht insbesondere, dass diese Behörden das SIS regelmässig nutzen. Das SEM ist überdies verantwortlich für die Nutzung der Systeme Eurodac, VIS und EES in der Schweiz.

Die Nutzung dieser Kooperationsinstrumente durch die Migrationsbehörden ist zur Wahrung der Sicherheit unverzichtbar. Zum Beispiel können Personen, die eine Gefahr für die innere Sicherheit darstellen, dadurch an der Einreise in den Schengen-Raum bzw. in die Schweiz gehindert werden. Die Tätigkeit dieser Behörden trägt somit zur Realisierung der nicht-monetären Ziele von Schengen/Dublin bei: zu einer engeren Zusammenarbeit mit den Schengen-/Dublin-Staaten, zu einem wirksameren Schutz der Aussengrenzen und zur Stärkung der inneren Sicherheit, insbesondere durch eine wirksame Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität.

Im SIS können Ausschreibungen zur Einreise- oder Aufenthaltsverweigerung erfasst werden. Diese Ausschreibungen können sich auf Entscheide der Migrationsbehörden oder auf Urteile in Strafsachen stützen. Sie sind ein zentrales Instrument zur Verhinderung der Einreise von Personen, die ein Risiko für die innere Sicherheit darstellen könnten oder die bereits von einem anderen Schengen-/Dublin-Staat zurück- oder ausgewiesen wurden. Im SIS sind auch Ausschreibungen zwecks Rückkehr von irregulären Drittstaatsangehörigen möglich (Rückkehrentscheidung). Solche Ausschreibungen können erfolgen, wenn eine entsprechende ausländerrechtliche Verfügung einer Verwaltungs- oder Justizbehörde vorliegt. Solche Ausschreibungen dienen hauptsächlich dem Vollzug des Ausländerrechts und sind in diesem Bereich besonders wertvoll. Sie sind zudem sicherheitsrelevant, da zum Beispiel Ausschreibungen zur Einreise-

oder Aufenthaltsverweigerung verhindern können, dass Personen, die eine Gefahr darstellen, in die Schweiz einreisen.

Im Übrigen führen die Migrationsbehörden im Rahmen der Prüfung von Einreisebegehren und Asylgesuchen Massnahmen zur Identifizierung sowie Sicherheitskontrollen durch, insbesondere mittels Abfrage der verschiedenen europäischen Informationssysteme wie SIS, Eurodac, VIS oder EES. Auch im Bereich der Visumanträge erfolgt eine systematische Kontrolle der SIS-Ausschreibungen, um sicherzustellen, dass die Einreise in die Schweiz den Personen, die ein Risiko für die innere Sicherheit darstellen könnten, verweigert wird. Die Migrationsbehörden verwenden dabei auch das System FADO. Dieses bietet Informationen, mit dem sie die Echtheit von ausländischen Identitätsausweisen überprüfen können.

Die Migrationsbehörden können die im Rahmen von Schengen/Dublin geschaffenen Kooperationsinstrumente dank der Assoziierung der Schweiz nutzen. Bei einem Wegfall der Schweizer Schengen-/Dublin-Assoziierung, wäre diesen Behörden der Zugang zu diesen für die Erfüllung ihrer Aufgaben zentralen Instrumente verwehrt.

Für die Schweizer Migrationsbehörden wäre es äusserst schwierig, wenn nicht unmöglich, die Schengen-/Dublin-Kooperationsinstrumente durch andere interne Instrumente oder Formen der internationalen Zusammenarbeit zu ersetzen. Nationale Datenbanken wie das SYMIC könnten nicht alle Vorteile der Schengen-/Dublin-Instrumente kompensieren. Insbesondere wären die von den anderen Schengen-/Dublin-Staaten erfassten Informationen nicht mehr verfügbar. Überdies könnten die SIS-Ausschreibungen zur Einreise- oder Aufenthaltsverweigerung und zur Rückkehr weder im INTERPOL-System noch in einem anderen internationalen Kooperationsinstrument reproduziert werden.

Beispiel: Festnahme zum Zweck der Auslieferung

Eine Person gibt beim Eintritt in ein Bundesasylzentrum ihre Personalien an. Bei der Abnahme der Fingerabdrücke ergibt ein Abgleich mit dem SIS, dass die Person in Deutschland unter einer anderen Identität wegen eines Messerangriffs gesucht wird. Die als gefährlich eingestufte Person wird von der Polizei festgenommen, an Deutschland ausgeliefert, verbüsst dort ihre Haftstrafe und wird dann im SIS zur Einreiseverweigerung im Schengen-Raum ausgeschrieben. Einige Jahre später kehrt die Person widerrechtlich in den Schengen-Raum zurück. Bei einer Identitätskontrolle der Grenzkontrollbehörden legt sie kein Reisedokument vor. Zur Identifizierung werden die Fingerabdrücke erfasst, die einen Treffer im SIS ergeben. Sie wird daraufhin an Deutschland ausgeliefert und erneut aus dem Schengen-Raum ausgewiesen.

Die Person hätte von Deutschland auch im INTERPOL-System zur Festnahme ausgeschrieben werden können. Im Falle einer solchen Ausschreibung hätten die Schweizer Behörden die Person identifizieren, festnehmen und ausliefern können. Nach dem Vollzug der Auslieferung wäre jedoch die Ausschreibung gelöscht worden und im INTERPOL-System hätte keine Einreiseverweigerung für den Schengen-Raum erfasst werden können. Ohne Zugang zum SIS hätte die Schweiz die von Deutschland verhängte Einreiseverweigerung nicht konsultieren können.

6.2.5 Auswirkungen einer Einführung von Kontrollen an den Schweizer Grenzen ohne Zugang zu den Schengen-/Dublin-Instrumenten

Bei einem Wegfall der Schengen-/Dublin-Assoziierung würde die Schweiz den Zugang zu den meisten Kooperationsinstrumenten verlieren, die im Rahmen des Schengen-/Dublin-Besitzstands geschaffen wurden. Zur Begrenzung der Auswirkungen könnte sie erwägen, vermehrt Kontrollen an den Landesgrenzen durchzuführen. Dieser Bericht untersucht, wie sich die Einführung von Kontrollen an den Landesgrenzen auf die Mobilität und den Verkehrsfluss auswirken würde (Kapitel 2.2) und welche wirtschaftlichen Auswirkungen zu erwarten wären (Kapitel 5.2.1).

Die Einführung von Kontrollen an den Schweizer Grenzen könnte den Wegfall der Schengen-/Dublin-Kooperationsinstrumente nicht kompensieren. Gemäss der Ecoplan-Studie 2026 hätten Kontrollen an den Landesgrenzen aufgrund des fehlenden Zugangs zu diesen Instrumenten und den damit zur Verfügung stehenden Daten nur eine sehr beschränkte Wirkung.³³ Die Grenzkontrollbehörden hätten lediglich noch die nationalen Datenbanken und das INTERPOL-System zur Verfügung. Damit hätten sie nicht mehr die Möglichkeit, mittels SIS-Abfrage rasch zu überprüfen, ob für eine einreisewillige Person eine Ausschreibung besteht, zum Beispiel zur Einreiseverweigerung im Schengen-Raum oder weil die Person eine Gefahr für die Sicherheit darstellen könnte. Damit würde die Schweiz attraktiver für gewisse Drittstaatsangehörige, die ein Risiko darstellen, da diese allenfalls eine Möglichkeit sehen, ihre Reisen und Kontakte auf diesem Weg leichter zu verschleiern.

Bei einem Wegfall der Schweizer Schengen-/Dublin-Assoziierung müssten die Nachbarstaaten wieder Kontrollen an ihren Grenzen zur Schweiz einführen, da diese zu Aussengrenzen des Schengen-Raumes würden. Dies würde bedeuten, dass die Behörden der Nachbarstaaten bei sämtlichen Personen, welche aus der Schweiz einreisen, eine Kontrolle durchführen müssten. Die Schweiz hätte keinerlei Einfluss auf die Umsetzung solcher Kontrollen und die dabei erzielten Ergebnisse. Zudem müsste sie die Personen übernehmen, denen die Einreise in den Schengen-Raum verweigert wird, und ggf. ihre Ausreise über ihre eigenen Flughäfen organisieren, was einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand und entsprechende Mehrkosten zur Folge hätte.

Allgemein werden in der Ecoplan-Studie 2026 Vorbehalte geäussert, was die Wirksamkeit von Kontrollen an den Schweizer Grenzen für die Kriminalitätsbekämpfung in der Schweiz betrifft. Der Bundesrat teilt diese Vorbehalte. Eine verstärkte Präsenz von Sicherheitskräften an der Grenze könnte zwar bis zu einem gewissen Grad das Sicherheitsgefühl in der Bevölkerung verbessern, die tatsächliche Wirkung auf die Kriminalitätsbekämpfung wäre jedoch sehr begrenzt. Auch die abschreckende Wirkung solcher Kontrollen scheint ungewiss. Bei weniger schweren Delikten wie dem Transport von Diebesgut könnten sie einen gewissen Einfluss haben, im Fall von schweren Straftaten und insbesondere bei Terrorismus oder organisierter Kriminalität hingegen wäre die Wirkung vermutlich minimal.

³³ Vgl. dazu auch Stellungnahme des Bundesrates zur Motion 11.3056 vom 07.03.2011.

7 Schlussfolgerung

Die Schengen-/Dublin-Zusammenarbeit ist für die Schweizer Volkswirtschaft von grosser Bedeutung. Die Schweizer Wirtschaft ist eng mit jener ihrer Nachbarstaaten und der anderen EU-Mitgliedstaaten verflochten. Aufgrund des intensiven grenzüberschreitenden Pendler-, Touristen- und Warenverkehrs würde ein Wegfall der Schengen-/Dublin-Zusammenarbeit insbesondere für die Grenzregionen Basel, Genf und Tessin sowie die Schweizer Wirtschaft insgesamt erhebliche Kosten verursachen. Bei einer für die Schweiz ungünstigen Umsetzung des Wegfalls der Schweizer Schengen-/Dublin-Assoziierung könnte der Pro-Kopf-Konsum gemäss Eco-plan im Jahr 2035 um bis zu 2.08 Prozent sinken und das Bruttoinlandprodukt der Schweiz um bis zu 3.9 Prozent tiefer liegen. Das Ausmass der Folgen eines allfälligen Wegfalls ist allerdings mit grosser Unsicherheit behaftet und würde wesentlich von der Reaktion der EU und der übrigen Schengen-Staaten abhängen, auf welche die Schweiz kaum Einfluss nehmen könnte.

Die Einführung von Schengen-Aussengrenzkontrollen an den Schweizer Grenzen wäre angesichts des dichten grenzüberschreitenden Verkehrs mit erheblichen zusätzlichen Kosten, Stauzeiten bzw. Verzögerungen und Auswirkungen auf die Grenzgänger/-innen verbunden. Irreguläre Migration, grenzüberschreitende Kriminalität sowie Terrorismus könnten durch solche Kontrollen hingegen nicht verhindert werden.

Das Dublin-System ermöglicht es grundsätzlich, Asylgesuche dem Ersteinreisestaat zuzuweisen und Personen dorthin zu überstellen, was für die Schweiz eine wichtige Entlastung des eigenen Asylsystems darstellt. Ein Wegfall dieser Möglichkeit würde einen Anreiz für Asylsuchende schaffen, neben einem Asylgesuch in einem Dublin-Staat zusätzlich ein Gesuch in der Schweiz zu stellen, was das Schweizer Asylsystem unter zusätzlichen Druck setzen würde.

Weiter ist der Zugriff der Schweizer Strafverfolgungs-, Grenzkontroll- und Migrationsbehörden auf die Schengen-/Dublin-Datenbanken sowie die Zusammenarbeit mit den entsprechenden Behörden der Schengen-/Dublin-Staaten zentral für die Bekämpfung der organisierten und grenzüberschreitenden Kriminalität sowie des Terrorismus. Die Vorteile der Schengen-/Dublin-Zusammenarbeit für die Gewährleistung der inneren Sicherheit in der Schweiz wären bei einem Wegfall dieser Zusammenarbeit durch alternative nationale Massnahmen nicht kompensierbar. Die Sicherheit in der Schweiz würde abnehmen.

Schliesslich kann die Schweiz als assoziierter Staat auf die inhaltliche Ausgestaltung neuer Schengen-Rechtsakte Einfluss nehmen, indem sie ihren Standpunkt und ihre Interessen in den Entscheidungsprozessen der EU einbringt («decision-shaping»). Seit ihrer Assoziierung nimmt die Schweiz diese Rechte auf frühzeitige und umfassende Information sowie auf aktive Mitsprache konsequent wahr.

Anhang 1: Ecoplan-Studie 2026

Ecoplan AG, Volkswirtschaftliche und sicherheitsrelevante Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen/Dublin-Assoziierung der Schweiz - Aktualisierung und Ergänzung der Ecoplan-Studie 2017, Bern 2026.

Abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/de/berichte-schengen-dublin>



Anhang 2: Die Schengen-/Dublin-Instrumente im Bereich der Sicherheit und der Polizeizusammenarbeit

Durch ihre Assoziierung an Schengen³⁴ und Dublin³⁵ kann die Schweiz die verschiedenen Instrumente dieser beiden Kooperationen in den Bereichen Sicherheit und Polizeikooperation nutzen. Diese Instrumente erlauben Schweizer Behörden des Bundes und der Kantone den Zugriff auf wichtige Informationen zur Erfüllung ihrer Aufgaben und erleichtern die Zusammenarbeit mit den Behörden anderer Schengen/Dublin-Staaten. Das vorliegende Dokument stellt die verschiedenen Instrumente des Schengen/Dublin Besitzstands im Bereich Sicherheit und Polizeizusammenarbeit vor und zeigt auf, inwieweit diese im Falle eines Wegfalls von Schengen/Dublin ersetzbar wären. «Ersetzbarkeit» bezieht sich dabei auf die Möglichkeit, das bestehende Instrument ohne merklichen Sicherheitsverlust mit Massnahmen oder einem anderen Instrument zu ersetzen.

Dieses Dokument wurde von fedpol im Rahmen der Begleitgruppe zum Postulat 24.3946 über die Kosten und Nutzen der Abkommen von Schengen und Dublin erarbeitet.

1. Das Schengener-Informationssystem (SIS)

Das SIS als zentrales Instrument

Das zentrale Instrument der Schengener Zusammenarbeit im Bereich Sicherheit ist das SIS. Es dient der automatisierten Fahndung im Schengen-Raum, das heisst Personen oder Sachen können mit diesem System von Schweizer Behörden gesucht werden. Die Nutzung dieses Instruments bedingt die Assoziierung der Schweiz an Schengen. Ohne die Assoziierung der Schweiz an Schengen und Dublin wäre die Nutzung des SIS durch Schweizer Behörden nicht mehr möglich.

Zuständige Behörden können Personen und Gegenstände SIS ausschreiben. Eine Ausschreibung bedeutet, dass ein Eintrag mit relevanten Angaben zur Person oder zum Objekt sowie mit Handlungsanweisungen für den Fall eines Auffindens in die gemeinsame Datenbank aufgenommen wird. Bei Polizei-, Migrations-, Grenz- oder anderen Kontrollen kann das SIS abgefragt werden, wodurch gesuchte Personen oder Gegenstände identifiziert werden. Die Schengen-weite Fahndung ist ein zentrales Instrument der polizeilichen Zusammenarbeit und trägt wesentlich zur Sicherheit bei. Jedes Schengen-Land hat eine nationale Kontaktstelle für den Austausch von Informationen bezüglich SIS: das sogenannte SIRENE-Büro. Das SIRENE-Büro unterstützt die Behörden 24/24 und 365 Tage im Jahr durch die Koordination und Durchführung des Informationsaustausches und zur Unterstützung bei den

³⁴ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (SAA; SR 0.362.31).

³⁵ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags (DAA; SR 0.142.392.68).

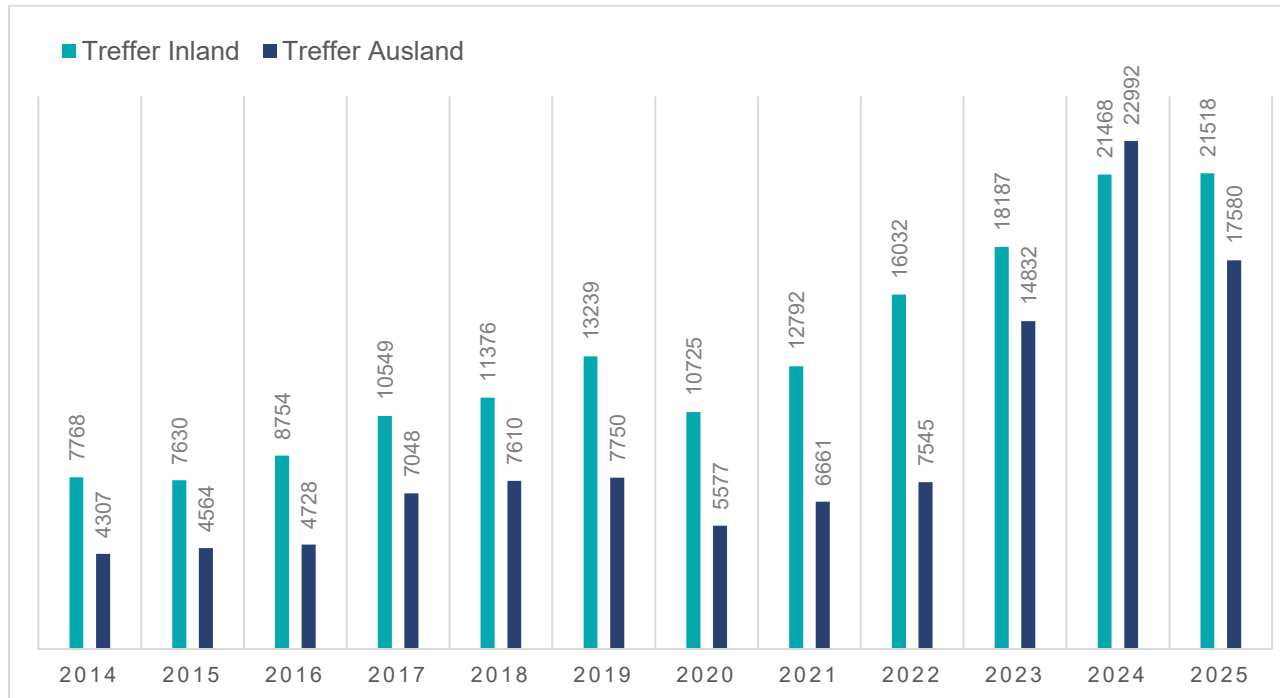


zu treffenden Massnahmen im Falle eines Hits. Es ist ständig in direktem Austausch mit anderen SIRENE-Büros und bietet dadurch eine schnelle und unkomplizierte Kontaktmöglichkeit mit allen Ländern des Schengen-Raums.

Die Schweiz nutzt das System seit 2008 intensiv und hat durch die Nutzung von Jahr zu Jahr mehr Fahndungserfolge (siehe Diagramm 1). Täglich werden Hunderttausende Anfragen im SIS durch Schweizer Polizei-, Migrations- und Grenzkontrollbehörden durchgeführt. 2025 verzeichnete das SIRENE-Büro 21'518 Fahndungstreffer bei Abfragen von Schweizer Behörden. Zudem wurden 2025 17'580 Treffer auf Schweizer Ausschreibungen im Ausland verzeichnet. Diese Treffer stellen einen erheblichen Nutzen für die polizeiliche Arbeit und schlussendlich für die Sicherheit der Schweiz dar.

Diagramm 1 Entwicklung der SIS-Nettotreffer von 2014 – 2025

Nettotreffer = das ausgeschriebene Objekt oder die Person wurde festgestellt; Zahlen ohne «falsch positive» Treffer.



SIS-Treffer Inland: Alle Treffer, die bei Abfragen des SIS durch Schweizer Behörden pro Jahr verzeichnet wurden.

SIS-Treffer Ausland: Alle Treffer, die ausserhalb der Schweiz auf Ausschreibungen von Schweizer Behörden erfasst wurden.

Im SIS können nur Ausschreibungen für klar definierte Kategorien von Personen und Gegenständen sowie zu festgelegten Zwecken vorgenommen werden. Da diese Kategorien unterschiedliche Funktionen erfüllen und verschieden genutzt werden, sind sie in Tabelle 1 einzeln aufgeführt und ihr Nutzen für die Sicherheit der Schweiz wird dargestellt.

Grundsätzliches zum INTERPOL-Kanal als Alternative zum SIS

INTERPOL – die internationale kriminalpolizeiliche Organisation – bewirtschaftet ebenfalls ein Fahndungssystem. EU-Schengen-Staaten nutzen INTERPOL für Fahndungen, in denen eine Person oder ein Objekt auch ausserhalb des EU-Schengen-Raums gesucht werden soll. Es stellt sich folglich bei allen Ausschreibungskategorien des SIS die Frage, ob deren Funktionalität durch den INTERPOL-Kanal wirksam ersetzt werden könnte. Es bestehen jedoch einige grundlegende Aspekte der INTERPOL-Nutzung im Vergleich zum SIS, die für alle Kategorien relevant sind:

- INTERPOL verfügt über weniger Fahndungskategorien. Dadurch sind Fahndungen weniger umfangreich und das System ist nicht gleich weitreichend anwendbar wie das SIS (siehe auch in der Tabelle unten).
- Das SIS ist im Schengen-Raum als zentrales Fahndungsinstrument etabliert. Ausschreibungen der Schengen-Staaten – insbesondere zu gefährlichen Personen – erfolgen daher im SIS, nicht immer auch über INTERPOL (sofern sich die Fahndung auf den EU-Schengen-Raum begrenzt). Ohne Zugriff auf das SIS hätte die Schweiz keinen wirksamen Zugang zu diesen sicherheitsrelevanten Informationen. Auch wenn einige Ausschreibungen der Schweiz auch via INTERPOL anstatt im SIS gemacht werden könnten (siehe Tabelle), kann der Zugriff auf alle Ausschreibungen der anderen Schengen-Staaten und damit auch der Nachbarländer der Schweiz aber in keinem Fall ersetzt werden. Es gibt keine vergleichbar gut bewirtschaftete und mit so viel Daten gespiesene Fahndungsdatenbank wie das SIS.
- Zudem wird das SIS kontinuierlich mit weiteren EU-Datenbanken abgeglichen (vgl. Punkt 2 zu den weiteren Instrumenten). Diese Vernetzung schafft einen erheblichen Informationsmehrwert, der durch kein anderes System ersetzbar ist.
- Schliesslich sind die klar definierten und rechtlich verpflichtenden Prozesse und Zuständigkeiten des SIS gegenüber INTERPOL ein Vorteil, so sind Form und Fristen von Antworten streng geregelt.

Tabelle 1 analysiert die Ersetzbarkeit des SIS durch INTERPOL für jede Ausschreibungskategorie separat. Diese Darstellung beschäftigt sich ausschliesslich mit der Frage, inwieweit INTERPOL die Funktionen des SIS ersetzen könnte – nicht umgekehrt. INTERPOL-spezifische Funktionalitäten, die im SIS keine Entsprechung haben, bleiben daher bewusst ausgeklammert, da sie für diese Fragestellung nicht relevant sind. Die Tabelle ist entsprechend kein umfassender Systemvergleich und bildet die vielen Stärken von INTERPOL nur unvollständig ab. Die heutige Polizeipraxis zeigt denn auch, dass beide Systeme keine Substitute füreinander sind. Ihre maximale Wirksamkeit entfalten sie nicht isoliert, sondern im kombinierten und sich gegenseitig ergänzenden Einsatz.

Tabelle 1 Darstellung des Nutzens der Ausschreibungsmöglichkeiten im SIS für die Sicherheit der Schweiz

Ausschreibungs-kategorie	Beschreibung	Nutzen für die Schweiz	Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informatio-nen
Ausschreibungen von Personen zur Festnahme zum Zweck der Auslieferung	Damit kann nach flüchtigen Personen in einem laufenden Strafverfahren oder nach verurteilten flüchtigen Straftätern gefahndet werden.	Nützlich für CH-Strafverfolgungsbehörden, um gesuchte Personen in der Schweiz zu identifizieren, festzunehmen und auszuliefern oder von der Schweiz gesuchte Personen im Ausland im Hinblick auf eine Auslieferung festnehmen zu lassen.	CH-Ausschreibungen zur Festnahme zwecks Auslieferung: wirkungsvoll via INTERPOL möglich. Allerdings werden Ausschreibungen von EU-Schengen-Staaten nicht zwingend immer auch via INTERPOL erfasst. Ohne SIS hätte die Schweiz deswegen nicht mehr alle Informationen zu gesuchten Straftätern im Schengen-Raum. Diese Daten finden sich in keinem anderen System zugreifbar für die Schweiz und sind deswegen teilweise nicht ersetzbar. <i>Hinweis: diese Einschränkung gilt für alle Ausschreibungskategorien des SIS.</i>	Art. 26 SIS-Polizei ¹ ; 6. Kapitel, 2. Abschnitt N-SIS-Verordnung ²
Ausschreibungen von Personen, die im Hinblick auf ihre Teilnahme an einem Strafverfahren gesucht werden	Beschuldigte, Verurteilte zur Zustellung von Urteilen oder Vorladungen aber auch Zeugen können gesucht werden, um an einer laufenden Strafuntersuchung mitwirken zu können.	Insbesondere zur Aufenthaltsnachforschung von Zeugen nützlich, weil Kontaktdaten erhoben werden und dadurch Vorladungen zugestellt oder (fernmündliche) Einvernahmen durchgeführt werden können.	Beschuldigte und Verurteilte können via INTERPOL ausgeschrieben werden; Zeugen hingegen nicht. Zeugen können auch sonst mit keinem anderen Instrument international ausgeschrieben werden.	Art. 34 SIS-Polizei; 6. Kapitel, 4. Abschnitt N-SIS-Verordnung
Personen- und Sachausschreibungen zum Zweck der verdeckten Registrierung, der Ermittlungsanfrage oder	Personen oder Sachen können bei einer möglichst unauffälligen Kontrolle erfasst und Informationen (z.B. zu Mitreisenden oder Dokumenten) gesammelt werden. Bei ei-	Nutzen insbesondere für die Bereiche Terror, Menschenhandel, Drogenhandel zur Erstellung von Bewegungsbildern im Rahmen polizeilicher Ermittlungen oder strafrechtlichen Untersuchung.	Personen können bei INTERPOL zur verdeckten Registrierung (zwecks Lokalisierung, Einholung von Informationen oder Identifizierung) ausgeschrieben werden.	Art. 36 SIS-Polizei; 6. Kapitel, 5. Abschnitt N-

Ausschreibungs-kategorie	Beschreibung	Nutzen für die Schweiz	Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informatio-nen
der gezielten Kon-trolle	ner gezielten Kontrolle können zu-sätzliche Informationen gesammelt werden.		Eine Ausschreibung zur gezielten Kontrolle ist in INTERPOL nicht möglich. Eine Ausschreibung zur verdeckten Re-gistrierung für Sachen ist mit keinem ande-ren Instrument möglich.	SIS-Verord-nung
Sachausschreibun-gen zur Sicherstel-lung oder Beweissi-cherung in Strafsachen	Es können unter anderem Fahr-zeuge, Feuerwaffen, Dokumente (z.B. Identitätskarten), Bootsmo-tore, hochwertige Gegenstände mit einer Seriennummer wie beispiels-weise technische Geräte oder teure Schmuckstücke und vieles mehr ausgeschrieben werden. Diese können auch zur verdeckten Registrierung ausgeschrieben wer-den (siehe Zeile oberhalb).	Sehr nützlich, insbesondere die Suche nach Dokumenten wird viel genutzt (fast 3'000 Treffer auf Sachfahndungsaus-schreibungen im Jahr 2025 in der Schweiz). Sichergestellte Dokumente beugen einer missbräuchlichen Verwen-dung vor (Urkundenfälschung), was im Bereich illegaler Migration besonders wichtig ist.	Die Schweiz könnte Sachausschreibungen in INTERPOL ausschreiben, allerdings nicht zur verdeckten Registrierung.	Art. 38 SIS-Polizei; 6. Kapitel, 6. Abschnitt N-SIS-Verord-nung
Ausschreibungen von tatverdächtigen Personen, deren Identität unbekannt ist	Damit könnten Fingerabdrücke von mutmasslichen Tätern, deren Iden-tität unbekannt ist, ins SIS geladen werden. So kann ggf. die Identität der Person herausgefunden wer-den.	Wird derzeit wenig genutzt, insbesondere aufgrund der Prümer Zusammenarbeit, welche die Suche unbekannter Personen anhand von Spuren teilweise erlaubt (siehe Ersetzbarkeit).	Ersetzbar durch die Prümer Zusammenar-beit. Diese erlaubt den Abgleich von Fin-gerabdruckdaten mit ausländischen Fin-gerabdruckdatenbanken. Inwiefern die Prümer Zusammenarbeit ohne Schengen funktioniert, siehe Tabelle 3. INTERPOL ermöglicht ebenfalls die Aus-schreibung von mutmasslichen Täterspu-ren. Allerdings gilt auch hier, dass diese Funktionalität von EU/Schengen Staaten weniger genutzt wird und die Menge an vorhandenen Datensätzen für den Ab-gleich kleiner ist als im SIS.	6. Kapitel, 5a. Abschnitt N-SIS-Ver-ordnung

Ausschreibungs-kategorie	Beschreibung	Nutzen für die Schweiz	Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informatio-nen
Ausschreibungen von Vermissten und schutzbedürftigen Personen	<p>Neben Ausschreibungen von Vermissten können schutzbedürftige Personen auch präventiv ausgeschrieben werden. So können Minderjährige, die in Gefahr sind, entzogen oder entführt zu werden (Art. 220 oder 183 StGB), oder schutzbedürftige Erwachsene ausgeschrieben werden.</p> <p>Personen, die zu ihrem Schutz am Reisen gehindert werden müssen, können ebenfalls ausgeschrieben werden.</p>	<p>Die Möglichkeit zur präventiven Ausschreibung ist zentral in der Verhinderung von Kindsentführungen und wird zu diesem Zweck auch rege von Schweizer Zivilgerichten sowie Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden genutzt.</p> <p>Zudem bietet die Hinderung von Personen am Reisen ein sachdienlicher Schutz für Opfer von Menschenhandel, ungewollter Eheschliessung oder Rekrutierung von Personen zu terroristischen Zwecken.</p>	<p>Kein anderer Kanal kann die präventiven Ausschreibungen wirkungsvoll ersetzen.</p> <p>Vermisste Personen können zielführend via INTERPOL ausgeschrieben werden. Eine präventive Ausschreibung etwa von Kindern ist jedoch nicht möglich.</p>	<p>Art. 32 SIS-Polizei;</p> <p>6. Kapitel, 3. Abschnitt N-SIS-Verordnung</p>
Ausschreibungen von Drittstaatsangehörigen zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung	<p>Möglich aufgrund von Entscheiden der Migrationsämter oder des SEM, Urteil zum Landesverweis in einem strafrechtlichen Verfahren oder zum Staatsschutz.</p>	<p>Auf den Nutzen dieser Ausschreibungen im Bereich Migration wird hier nicht eingegangen.</p> <p>Die Ausschreibung aufgrund eines Urteils in einem Strafverfahren oder zum Staatsschutz sind wichtig für die Sicherheit der Schweiz. Insbesondere Ausschreibungen zum Staatsschutz sind wichtig in der Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität.</p>	<p>Ohne SIS könnten solche Ausschreibungen nur in nationalen Fahndungs- und Migrationssystemen gemacht werden.</p> <p>Bei INTERPOL ist eine solche Ausschreibung nicht möglich.</p> <p>Es wäre somit unmöglich, diese Informationen über potenziell gefährliche Personen zu erhalten.</p> <p>Heute wird ein grosser Teil der Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen von anderen Ländern durchgeführt, da die Schweiz nur an Flughäfen über Aussengrenzen verfügt. Künftig müsste die Schweiz diese Kontrollen selbst an allen Landesgrenzen übernehmen, was einen erheblichen Mehraufwand bedeuten</p>	<p>Art. 24 SIS-Grenze³;</p> <p>6. Kapitel, 1a. Abschnitt N-SIS-Verordnung</p>

Ausschreibungs-kategorie	Beschreibung	Nutzen für die Schweiz	Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informatio-nen
			würde. Aus Ressourcengründen und zur Sicherstellung eines reibungslosen Grenzverkehrs könnten die Kontrollen zudem weniger konsequent erfolgen, also bei einem geringeren Anteil von Einreisenden aus Drittstaaten.	
Informationsaus-schreibungen zu Drittstaatsangehörigen	Europol wird zukünftig Schengen Staaten vorschlagen können, Ausschreibungen zu Drittstaatsangehörigen im SIS zu tätigen, wenn diese der Beteiligung an terroristischen Aktivitäten oder schweren Straftaten verdächtigt werden. Diese Möglichkeit wird voraussichtlich 2026 in Betrieb genommen.	Insbesondere nützlich zur Bekämpfung von Terrorismus und Schwerstkriminalität. Europol erhält vielfach Informationen von internationalen Organisationen oder Drittstaaten zu Personen mit Bezug zu Terror oder schwerer Kriminalität. Einzelne (Schengen) Staaten erhalten diese Informationen nicht. Durch die Informationsausschreibungen im SIS können auch Schweizer Behörden zu diesen Informationen kommen. So können gefährliche Personen, die in die Schweiz einreisen oder sich hier aufhalten identifiziert werden.	Nicht ersetzbar z.B. durch INTERPOL. Für die Möglichkeiten von Europol ausserhalb der Schengener Zusammenarbeit siehe Punkt 2 – weitere Instrumente.	Art. 37a SIS-Polizei; N-SIS-Verordnung noch nicht entsprechend angepasst
Ausschreibungen zur Wegweisung (Rückkehr)	Ausschreibungen zur Wegweisung können erfolgen, wenn ein entsprechender Entscheid einer Verwaltungs- oder Justizbehörde vorliegt.	Diese Ausschreibung begründet sich mehrheitlich migrationsrechtlich und hat in diesem Bereich den grössten Nutzen. Trotzdem wirken sich die Ausschreibungen auch auf den Sicherheitsbereich aus, weil diese eng mit den Ausschreibungen zur Einreiseverweigerung verknüpft sind und somit dazu beitragen, unerwünschte Personen auszuweisen respektive deren Einreise zu verhindern.	Nicht ersetzbar, Ausschreibungen zur Rückkehr sind in keinem anderen internationalen Fahndungsinstrument erfassbar.	Art. 3 SIS-Rückkehr ⁴ ; 6. Kapitel, 1. Abschnitt N-SIS-Verordnung

¹ Verordnung (EU) 2018/1862 «SIS-Polizei»: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj>

² N-SIS-Verordnung (SR 362.0): <https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2013/179>

³ Verordnung (EU) 2018/1861 «SIS-Grenze»: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1861/oj>

⁴ Verordnung (EU) 2018/1860 «SIS-Rückkehr»: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1860/oj>

Durch die Interoperabilität wird das SIS zukünftig direkt mit den anderen EU-Informationssystemen im Bereich Einreise und Migration kommunizieren und dadurch noch nützlicher werden (siehe dazu weitere Ausführungen unter Punkt 2).

2. Weitere Instrumente der Schengener Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit

Neben dem SIS gibt es weitere Instrumente der Schengener Zusammenarbeit, die zur Sicherheit der Schweiz beitragen. Wie das SIS sind auch diese Instrumente direkt an die Teilnahme an der Schengener Zusammenarbeit gebunden. Somit könnten auch diese Instrumente bei einem Wegfall der Schengen-Assoziierung nicht mehr durch Schweizer Behörden genutzt werden. In der folgenden Tabelle sind diese Instrumente kurz dargestellt und ihr Nutzen sowie ihre Ersetzbarkeit für die Sicherheit der Schweiz eingeschätzt.

Tabelle 2 Weitere sicherheitsrelevante Instrumente der Schengener Zusammenarbeit für die Schweiz

Instrument	Beschreibung	Nutzen für die Sicherheit der Schweiz	Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informationen
Migrations- und Reisedatenbanken EES, ETIAS, VIS, Eurodac, API	<p>Das VIS (Visa-Informationssystem) ist ein System für den Austausch von Visa-Daten zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und assoziierten Ländern (in Betrieb).</p> <p>Das EES (Entry-Exit System) ist ein Grenzverwaltungssystem des Schengen Raums zur elektronischen Erfassung der Ein- und Ausreisen von Drittstaatsangehörigen sowie</p>	<p>Auf den Nutzen im Bereich Grenzkontrollen und Migration wird hier nicht eingegangen.</p> <p>Im Bereich Sicherheit bieten diese Systeme auf unterschiedliche Arten einen Nutzen:</p> <p>Einerseits werden alle Anträge (VIS, ETIAS), bzw. Registrierungen (EES) automatisch mit dem SIS</p>	<p>Diese Systeme sind nicht ersetzbar, ihre Daten befinden sich in keinem anderen System.</p> <p>Würde die Schweiz nur eigene Migrations- und Reisedatenbanken haben, wäre insbesondere der Nutzen im Bereich der Identifikation von gefährlichen Personen oder Personen mit falschen Identitätsangaben massiv einge-</p>	<p>EESV, Verordnung der Schweiz (SR 142.206): https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2021/734</p> <p>Visa-Informationssystem-Verordnung, Verordnung der Schweiz (SR 142.512): https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2014/2</p> <p>ETIAS-Regelung der EU: Europäisches Reiseinformations- und genehmigungssystem (ETIAS) EUR-Lex</p> <p>Eurodac: Neue Eurodac-Verordnung aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts</p>

Instrument	Beschreibung	Nutzen für die Sicherheit der Schweiz	Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informationen
	<p>der automatischen Berechnung der Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum (in Betrieb).</p> <p>ETIAS ist das zukünftige Reiseinformations- und -genehmigungssystem das für visumfreie Reisende, die in den Schengen-Raum einreisen möchten, verpflichtend wird (Einführung geplant Ende 2026).</p> <p>Eurodac ist die zentrale Datenbank der EU, in der die digitalen Fingerabdrücke von Asylsuchenden und irregulären Migranten abgespeichert und abgeglichen werden.</p> <p>Das Informationssystem APIS (Advance Passenger Information System) verpflichtet Luftverkehrsunternehmen, den Grenzkontrollbehörden vor Flügen Passagierinformationen zu übermitteln.</p> <p>Alle diese Systeme dienen primär Reise- und Migrationszwecken. Sie erlauben allerdings auch eine Abfrage zwecks Identifikation oder</p>	<p>abgeglichen. Damit werden gefährliche Personen an der Einreise in den Schengen Raum gehindert oder entsprechende Massnahmen können getroffen werden. Betrug durch Mehrfachidentitäten kann zudem mit dem System IOP aufgedeckt werden (siehe Zeile unten).</p> <p>Andererseits sehen alle diese Systeme die Möglichkeit einer Abfrage zu Strafverfolgungszwecken vor. Sie können damit ein wirksames Mittel für Schweizer Strafverfolgungsbehörden in der Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus darstellen.</p>	<p>schränkt. Dies, weil die Daten der in die Schweiz reisenden Personen nur gegen nationale Datenbanken abgeglichen werden könnten.</p>	<p>API: Verordnung (EU) 2025/12 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 2024 über die Erhebung und Übermittlung vorab übermittelter Fluggastdaten zur Verbesserung und Erleichterung der Kontrollen an den Außengrenzen, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1726 und (EU) 2019/817 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2004/82/EG des Rates</p>

Instrument	Beschreibung	Nutzen für die Sicherheit der Schweiz	Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informationen
	auch zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten.			
Interoperabilität (IOP)	Mit IOP werden folgende EU-Informationssysteme miteinander vernetzt: das SIS, das VIS (Visa-Informationssystem), Eurodac (Datenbank für Fingerabdrücke von Asylsuchenden), das EES (Ein- und Ausreisensystem) sowie ETIAS (Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem). Dank IOP werden Kontrollen vereinfacht, da mit einer Abfrage alle diese Systeme abgefragt werden können. Zudem können dank der Vernetzung Mehrfachidentitäten und Identitätsbetrug effizient erkannt werden. Die Bearbeitung von Visum- und Asylanträgen wird erleichtert und irreguläre Migration kann besser aufgedeckt werden. Für Strafverfolgungsbehörden wird IOP durch den schnelleren Zugriff auf um-	IOP erhöht die Sicherheit in der Schweiz in verschiedenen Aspekten. IOP erlaubt es, mit einer einzigen Abfrage Ergebnisse aus allen angeschlossenen Systemen abzufragen. Der systemübergreifende Datenabgleich insbesondere von biometrischen Daten wird schneller und einfacher. Mehrfachidentitäten und Identitätsbetrug können effizient erkannt werden. Durch die Vernetzung der Systeme wird die Fahndungsarbeit effizienter und erfolgreicher.	Nicht ersetzbar. Ohne Schengen fällt der Zugang zu den in IOP eingeschlossenen Datenbanken und somit auf IOP weg. Diese Informationen sind in keiner anderen Datenbank vorhanden. Damit würde auch der genannte Nutzen von IOP wegfallen: Neben dem Wegfall des Zugriffs auf die Daten der in IOP eingeschlossenen Systeme könnten Mehrfachidentitäten und Identitätsbetrug schlechter erkannt werden.	IOP Verordnungen der EU: http://data.europa.eu/eli/reg/2019/817/oj http://data.europa.eu/eli/reg/2019/818/oj Botschaft des Bundesrates zur Übernahm von IOP: https://fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2020/2064

Instrument	Beschreibung	Nutzen für die Sicherheit der Schweiz	Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informationen
	fassende Informationen einen grossen Mehrwert darstellen.			
Informationsaustausch und Richtlinie über den Informationsaustausch (IED)	Die Schengener Zusammenarbeit und insbesondere die IED ermöglicht einen schnellen, unkomplizierten und klar geregelten Informationsaustausch zwischen Schengen-Staaten. Die IED regelt beispielsweise die Fristen zu Beantwortung von internationalen Anfragen und die Bedingungen für den Informationsaustausch.	In polizeilichen Ermittlungen ist der Informationsaustausch auch mit dem Ausland zentral. Ein schneller und guter Austausch ermöglicht zielführendere Ermittlungen.	Nicht ersetzbar. Ohne die Richtlinie würde der Informationsaustausch wieder in einen Zustand zurückfallen, in dem Informationen in Form von manuellen und unstrukturierten Nachrichten ausgetauscht werden. Zudem gäbe es keine gemeinsamen Qualitätsstandards mit anderen Staaten. Ein schneller Zugang zu verlässlichen und hochwertigen Informationen wäre daher nicht gewährleistet.	Richtlinie (EU) 2023/977 über den Informationsaustausch der EU: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/977/oj?locale=de Botschaft zur Übernahme der IED in der Schweiz: Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Richtlinie (EU) 2023/977 über den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) Schengen-Informationsaustauschgesetz: SR 362.2
Schengen-Evaluierung	In allen Schengen-Ländern wird regelmässig die korrekte Anwendung des Schengen-Besitzstands evaluiert. Die Schweiz wird einerseits evaluiert, nimmt aber auch an Evaluierungen im Ausland teil.	Die peer-to-peer Evaluierung erlaubt es, Optimierungspotential im Bereich innere Sicherheit in der Schweiz festzustellen. Zudem erlaubt die Teilnahme an Evaluierungen im Ausland durch das erhöhte Verständnis anderer Systeme eine einfachere Zusammenarbeit. Die Schweiz kann sich so	Nicht ersetzbar.	Die letzte Schengen-Evaluierung der Schweiz fand 2025 statt (https://www.bj.admin.ch/de/schengen-evaluierung-der-schweiz)

Instrument	Beschreibung	Nutzen für die Sicherheit der Schweiz	Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informationen
		<p>auch versichern, dass die Sicherheitsstandards in den anderen Schengen-Ländern zum Beispiel im Bereich Datenschutz eingehalten werden.</p> <p>In den Evaluierungsberichten werden zudem Best-Practices geteilt – diese können als Inspiration für Innovation in der Schweiz dienen.</p> <p>Der direkte Nutzen für die Sicherheit der Schweiz ist gering.</p>		
Zugang zu Arbeitsgruppen und Gremien der EU	Durch die Schengen-Assoziation nimmt die Schweiz an verschiedenen Arbeitsgruppen der EU teil. Einerseits findet dies auf Expertenstufe im Sinne eines praktischen Austausches statt, andererseits beinhaltet das auch die Möglichkeit der Teilnahme an Treffen der Justiz- und Innenminister (JI-Rat), die sechs-mal pro Jahr stattfinden.	<p>Die Teilnahme in den Arbeitsgruppen erlaubt die Mitarbeit an den Schengen-Initiativen der EU. Dadurch kann die Schweiz indirekt Einfluss auf die Sicherheitsarchitektur in der EU nehmen. Als Land im Zentrum der EU ist das eine wirksame Möglichkeit, insbesondere in den Nachbarländern der Schweiz auf die Interessen der Schweiz aufmerksam zu machen.</p> <p>Die Teilnahme auf Ministerstufe erlaubt einen Aus-</p>	Nicht ersetzbar.	

Instrument	Beschreibung	Nutzen für die Sicherheit der Schweiz	Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informationen
		<p>tausch zu sicherheitsrelevanten Themen, die europaweit von Relevanz sind.</p> <p>Das Ausmass dieses Nutzens ist schwer zu fassen und weniger direkt.</p>		
Committee on a uniform visa format (gemäss Art. 6 Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates)	Die Expertengruppe regelt die Mindeststandards für Pässe, Identitätskarten, Aufenthaltserlaubnisse und Visa. Sie erarbeitet die Vorschläge, welche anschliessend von der Kommission verabschiedet werden.	Dank einheitlicher Normen sowie dem Wissensaustausch zwischen den Experten wird eine möglichst grosse und hohe Sicherheit von Reisedokumenten und Ausweisen für Aufenthaltsbewilligungen angestrebt. Bei einem Alleingang der Schweiz müssten die Informationen selbständig erhoben und verarbeitet werden.	Nicht vollständig ersetzbar. Die Schengen-Zusammenarbeit erlaubt einheitliche Standards innerhalb Europas. Es kann auch ein Gegengewicht gegenüber Tendenzen aus anderen Weltregionen gebildet und so zusammen mit den anderen europäischen Staaten unsere Interessen vertreten werden.	
EU-Feuerwaffenrichtlinie und dazugehörige Arbeitsgruppe	Die EU Feuerwaffenrichtlinie regelt Besitz und Erwerb von Feuerwaffen, einschliesslich deren Verbringung in die Mitgliedstaaten.	Informationsaustausch zwischen den Staaten über den Handel mit Feuerwaffen, einfaches Verbringen von Feuerwaffen im Reiseverkehr mittels Feuerwaffenpass (z. B. Jagd) sowie Ein- und Ausfuhr. Zusammenarbeit bei der Rückverfolgung von Feuerwaffen.	<p>Nein, vermutlich nicht im existierenden Umfang.</p> <p>Ohne diese Kooperation wäre es schwieriger, Feuerwaffen über die Grenze zu transportieren. Das wäre gegebenenfalls bilateral mit erheblichem Mehraufwand möglich zu regeln.</p>	Richtlinie (EU) 2021/555 «Waffenrichtlinie»: Directive - 2021/555 - EN - EUR-Lex

Instrument	Beschreibung	Nutzen für die Sicherheit der Schweiz	Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informationen
			Die Rückverfolgung von Feuerwaffen wird durch die Arbeitsgruppen erheblich erleichtert. Insbesondere bei der Bewilligungserteilung sind die Arbeitsgruppen und die zukünftige Nutzung des IMI (siehe Tabelle 3) wichtig. Bilateral lässt sich das kaum regeln.	
FADO +	Gestützt auf die Verordnung (EU) 2020/493 über das System über gefälschte und echte Dokumente online (FADO) wird eine Datenbank über echte und gefälschte Ausweise geführt, auf welche auch die Schweiz Zugriff hat.	<p>So haben Schweizer Kontrollbehörden Zugang zu aktuellen Informationen über echte / gefälschte Ausweise und können dies bei ihrer Arbeit berücksichtigen (so auch Migrationsämter, die die Echtheit ausländischer Ausweise prüfen sollen).</p> <p>Anstatt dass jeder Staat sämtliche Ausweise weltweit sammelt, erfasst, beschreibt und den Kontrollbehörden zur Verfügung stellt, wird diese Aufgabe gemeinsam wahrgenommen. Jeder Teilnehmerstaat übernimmt einzelne Beschriebe.</p>	<p>Ohne FADO + müsste die Schweiz eigene bestehende Applikationen auch zukünftig weiterführen.</p> <p>Die kommerziellen Angebote sind jedoch weniger zuverlässig als die Behördeninformationen und sind kein vollwertiger Ersatz.</p>	Verordnung (EU) 2020/493, « FADO-Verordnung »: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/493/oj

3. Instrumente ausserhalb des Schengen-Besitzstandes aber mit Bezug zu Schengen

Einige Initiativen und Instrumente der EU, die Teil der schweizerischen Sicherheitsarchitektur sind, gehören nicht zum Schengen-Besitzstand. Der Zugang der Schweiz zu bestimmten dieser Instrumente beruht jedoch auf ihrem besonderen Status als Schengen-assoziiertes Land. Ohne diese Assoziierung wäre ein solcher Zugang vermutlich nicht möglich gewesen.

In der folgenden Tabelle werden diese Instrumente und ihr Nutzen vorgestellt sowie ihr Bezug zu Schengen dargelegt. Es handelt sich hierbei nicht um eine juristische Analyse, was im Falle eines Wegfalls von Schengen mit diesen Instrumenten geschehen würde. Jedoch kann so der indirekte Vorteil des Schengen-Status auch ausserhalb der Schengen-Initiativen aufgezeigt werden.

Tabelle 3 Mit der Schengener Kooperation verbundene oder an Schengen angelehnte Instrumente

Instrument	Beschreibung	Nutzen für die Schweiz	Bezug Schengen / ggf. Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informationen
CCPD (Zentren für Polizei- und Zollkooperation)	<p>CCPD erleichtern und beschleunigen grenzüberschreitende Polizei- und Zollzusammenarbeit. Sie unterstützen den Informationsaustausch, koordinieren gemeinsame Überwachungsmassnahmen im Grenzgebiet und grenzüberschreitende Einsätze.</p> <p>Die Schweiz hat ein CCPD mit Frankreich in Genf und eines mit Italien in Chiasso.</p> <p>Geregelt sind die CCPD in gemeinsamen Abkommen über die Polizei, Justiz- und Zollzusammenarbeit sowie in entsprechenden Zusatzprotokollen.</p>	CCPD haben einen grossen Nutzen für die polizeiliche Arbeit. Sie erleichtern die Zusammenarbeit und werden rege gebraucht.	<p>Grundsätzlich basieren die CCPD auf bilateralen Verträgen und könnten deswegen auch ohne die Schengener Zusammenarbeit existieren.</p> <p>Dennoch besteht heute ein klarer Zusammenhang mit Schengen. So werden CCPD von der Schengen-Empfehlung zur operativen Polizei-kooperation explizit empfohlen; sie sollen als wirksames Instrument für die Polizeizusammenarbeit gefördert werden. Zudem existiert heute im europäischen Raum kein einziges CCPD mit weitreichenden Funktionalitäten zwischen Schengen- und nicht-Schengen Staaten.</p> <p>Rechtlich müssten in einem Szenario «ohne Schengen» die entsprechenden Polizeiverträge angepasst</p>	<p>Polizeivertrag CH – FR: https://fedlex.data.ad-min.ch/eli/oc/2009/460</p> <p>Zusatzprotokoll CH – FR: https://fedlex.data.ad-min.ch/eli/cc/2003/210</p> <p>Polizeivertrag CH – IT: https://fedlex.data.ad-min.ch/eli/oc/2016/609</p> <p>Zusatzprotokoll CH – IT: https://fedlex.data.ad-min.ch/eli/cc/2004/132</p>

Instrument	Beschreibung	Nutzen für die Schweiz	Bezug Schengen / ggf. Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informationen
			<p>werden. So wird z.B. in Artikel 37 des Vertrags zwischen der Schweiz und Frankreich Schengen referenziert – konkret hält er fest, dass die Datenschutzbestimmungen des Schengener Übereinkommens auch für dieses Abkommen gelten. Wie Verhandlungen über die Polizeiverträge ohne Schengener Zusammenarbeit verlaufen würden, ist unklar.</p> <p>Zudem ist davon auszugehen, dass die Zusammenarbeit in den CCPD ohne Schengen stark limitiert wäre. Viele Aspekte der heutigen Zusammenarbeit entspringen der Schengener Zusammenarbeit. In einem Szenario ohne Schengen würden die Nachbarstaaten der Schweiz wohl kaum Informationen zur Verfügung stellen, die sie den Schengener Systemen entnehmen. Die Rolle der CCPD würde zudem u.a. durch die Grenzkontrollen und damit der limitierten Möglichkeiten im Bereich grenzüberschreitende polizeiliche Massnahmen (siehe Zeile unten) eingeschränkt sein.</p>	

Instrument	Beschreibung	Nutzen für die Schweiz	Bezug Schengen / ggf. Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informationen
Grenzüberschreitende polizeiliche Massnahmen	<p>Grenzüberschreitende polizeiliche Massnahmen beinhalten die Observation, Nacheile (=Verfolgung) und kontrollierte Lieferung von illegalen Waren, wenn diese über die Landesgrenze führen.</p> <p>Unter anderem mit den Nachbarstaaten der Schweiz sind die Zulässigkeit und Bedingungen dieser Massnahmen jeweils in den bilateralen Polizeiverträgen geregelt.</p> <p>Das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) regelt die grenzüberschreitenden polizeilichen Massnahmen im Grundsatz.</p>	Im polizeilichen Alltag in Grenzregionen sind diese Massnahmen von grossem Nutzen.	<p>Mit den Nachbarstaaten sind diese Massnahmen grundsätzlich in den bilateralen Verträgen geregelt und dadurch nicht primär an die Schengener Zusammenarbeit geknüpft.</p> <p>Allerdings stellt sich wie bei den CCPD (siehe oben) die Frage, inwiefern ein Schengen-Wegfall die Artikel mit Referenz auf das SDÜ beeinflussen würde. So verweist z.B. der Vertrag zwischen Italien in seinen Artikeln über die grenzüberschreitenden polizeilichen Massnahmen (Art. 11 und 12) auf konkrete Artikel im SDÜ.</p> <p>Die Möglichkeiten von grenzüberschreitenden Massnahmen mit anderen Schengen-Staaten, mit denen die Schweiz keinen Polizeivertrag hat, würden ohne Schengener Zusammenarbeit wegfallen. Es handelt sich hierbei jedoch um eine aktuell selten genutzte Möglichkeit.</p> <p>Grundsätzlich stellt sich jedoch die Frage, inwiefern grenzüberschreitende Massnahmen möglich wären, wenn die Schweiz von Schengen-Aussengrenzen umgeben wäre. Eine Nacheile wäre beispielsweise</p>	<p>Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990 (SDÜ)</p> <p>Polizeivertrag CH – IT: https://fedlex.data.admin.ch/eli/oc/2016/609</p> <p>Polizeivertrag CH-FR: https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2009/460</p> <p>Trilateraler Polizeivertrag CH-AT-FL: https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2017/442</p> <p>Polizeivertrag CH-DE: https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2024/170</p>

Instrument	Beschreibung	Nutzen für die Schweiz	Bezug Schengen / ggf. Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informationen
			<p>schwierig vorstellbar, da alle Grenzübertritte kontrolliert werden müssten.</p> <p>Sollten diese Möglichkeiten aufgrund der geltenden Grenzkontrollbestimmungen wegfallen, wäre das nicht ersetzbar und somit ein Sicherheitsverlust für die Schweiz.</p>	
Europol	<p>Europol ist die Agentur der EU für die Zusammenarbeit im Gebiet Strafverfolgung. Europol hat den Auftrag, ihre Mitgliedstaaten bei der Verhütung und Bekämpfung aller Formen der internationalen schweren und organisierten Kriminalität, der Cyberkriminalität, des Terrorismus sowie der Wirtschafts- und Finanzkriminalität zu unterstützen.</p> <p>Die Schweiz hat mit Europol ein Kooperationsabkommen abgeschlossen, das den Austausch von Informationen und Spezialwissen erlaubt.</p>	<p>Europol fungiert als zentrale Informationsdrehscheibe für den Datenaustausch, erstellt spezialisierte Analysen, betreibt Kompetenzzentren und unterstützt grenzüberschreitende Ermittlungen.</p> <p>Dadurch ist für die Schweiz die Zusammenarbeit mit Europol von zentraler Bedeutung, um schwere und organisierte Kriminalität inklusive Terrorismus wirksam zu bekämpfen.</p>	<p>Grundsätzlich ist das Abkommen CH- Europol unabhängig von der Schengener Zusammenarbeit.</p> <p>Allerdings stärkt die EU derzeit die Rolle von Europol in der Sicherheitsarchitektur und auch innerhalb von Schengen deutlich. So hat Europol ebenfalls ein SIRENE-Büro (d.h. einen Zugang zum SIS) und kann Schengen-Staaten Informationsausschreibungen im SIS vorschlagen (siehe Tabelle 1).</p> <p>Gleichzeitig setzen sich die Schengen-assozierten Staaten derzeit bei der EU dafür ein, dass die Möglichkeiten der assoziierten Staaten bei ihrer Zusammenarbeit mit Europol gestärkt werden und sie einen besseren Zugang zu operativen Daten von Europol erhalten.</p>	<p>Abkommen CH – Europol: https://fedlex.data.admin.ch/eli/oc/2006/181</p>

Instrument	Beschreibung	Nutzen für die Schweiz	Bezug Schengen / ggf. Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informationen
			Inwiefern die Schweiz auch ohne Schengen-Assoziierung über einen solchen erweiterten Datenzugriff verhandeln könnte, und ob zukünftige Produkte von Europol, welche im Rahmen von Schengen entwickelt werden, für die Schweiz zugänglich wären, ist derzeit unklar.	
Prümer Zusammenarbeit	Die Prümer Zusammenarbeit ermöglicht Strafverfolgungsbehörden einen verbesserten Austausch von Informationen zu DNA-Profilen, Fingerabdrücken sowie Fahrzeug- und Fahrzeughalterdaten. Derzeit nehmen an der Prümer Zusammenarbeit einzig EU- und Schengen-Staaten sowie das Vereinigte Königreich teil.	<p>Prüm wird einen erheblichen Nutzen für CH-Strafverfolgungsbehörden haben.</p> <p>Heute müssen diese Anfragen via INTERPOL-Kanal gemacht werden und werden teilweise gar nicht oder mit erheblicher Verspätung beantwortet. Diese Problematik kann dank der Prümer Zusammenarbeit behoben werden.</p> <p>Die Prümer Zusammenarbeit wird durch den automatisierten, flächendeckenden Datenabgleich signifikant mehr Treffer liefern, Ermittlungen stark beschleunigen und grenzüberschreitende Kriminalität weit effizienter aufklären. Sie wird es ermöglichen, bislang unentdeckte Verbindungen sofort sichtbar zu machen und Erfolgchancen in komplexen Fällen spürbar zu erhöhen.</p>	<p>Grundsätzlich basiert die Prümer Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU auf einem von Schengen unabhängigen Abkommen. Dieses kann jederzeit von beiden Partnern gekündigt werden. Es ist derzeit nicht sicher, ob die EU Vorbehalte hätte, diese Zusammenarbeit ohne Schengen weiterzuführen. Das das Fortbestehen dieser Zusammenarbeit scheint jedoch realistisch.</p> <p>Dennoch ist in den Erwägungen dieses Abkommens festgehalten, dass der Abkommen zur Prümer Zusammenarbeit auch in Erwägung der bereits existierenden Schengen-Zusammenarbeit abgeschlossen wird.</p> <p>Ausserdem sind derzeit nur Schengen und Schengen-assoziierte Staaten sowie historisch bedingt</p>	CH-EU Prüm Abkommen: SR 0.362.41

Instrument	Beschreibung	Nutzen für die Schweiz	Bezug Schengen / ggf. Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informationen
		<p>Da die Schweiz Prüm erst ab 2026 (2027 für DNA) umsetzt, liegen noch keine Zahlen vor.</p>	<p>das Vereinigte Königreich Teil der Prümer Zusammenarbeit. Inwiefern die Verhandlung dieses Abkommens ohne Schengener Abkommen möglich gewesen wäre, ist fraglich. Es bestehen allerdings auch Ansätze einer «Prüm-like» Kooperation zum Beispiel zwischen Österreich und einigen Balkan-Staaten. Möglicherweise würde sich die EU also in zukünftigen Projekten auch gegenüber Drittstaaten (nicht-Schengen) offen für Kooperationen zeigen.</p> <p><i>Ausblick: Zusätzlich ist zu erwähnen, dass die EU mit ihrer Revision der Prümer Zusammenarbeit («Prüm II») die Grenze zwischen Schengen- und Nicht-Schengen lockert. So sieht Prüm II systematisch den Abgleich von Prüm Daten mit den EU-Datenbanken, die Teil von IOP sind, vor. Die Schweiz würde Prüm II deswegen nicht in seiner vorliegenden Form übernehmen können. Inwiefern eine volle Nutzung aller zukünftigen Prüm Funktionalitäten ohne Schengen-Assoziierung möglich wäre, ist derzeit nicht abschätzbar. Durch die enge Koppelung dieser Zusammenarbeit an</i></p>	

Instrument	Beschreibung	Nutzen für die Schweiz	Bezug Schengen / ggf. Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informationen
			<i>Schengen scheint eine Teilnahme an Prüm II jedoch kaum realistisch.</i>	
PNR (Passenger Name Record)	<p>Fluggesellschaften verfügen über zahlreiche Informationen, die bei der Buchung durch Passagiere angegeben werden. PNR-Daten werden zukünftig auch in der Schweiz zur Bekämpfung von Terrorismus und Schwerstkriminalität genutzt werden.</p> <p>Dafür hat die Schweiz unter anderem ein Abkommen mit der EU zum Austausch von PNR erarbeitet. Dieses wurde im März 2026 unterzeichnet und soll 2027 in Kraft treten.</p>	<p>Dieses System gibt der Schweiz ein neues Instrument insbesondere in der Bekämpfung von Terrorismus und der Schwerstkriminalität.</p> <p>PNR-Daten können dazu beitragen, gesuchte Verdächtige, Beschuldigte oder Verurteilte zu lokalisieren, bisher unbekannte Risikopersonen zu erkennen oder international tätige Netzwerke (etwa im Zusammenhang mit Menschenhandel) einfacher aufzudecken. Das System ist noch nicht operativ.</p>	<p>Das PNR-System der Schweiz hat keinen direkten Zusammenhang mit der Schengener Zusammenarbeit.</p> <p>Die Schengen Assoziierung und dahingehende ähnliche Datenschutzvorschriften haben den Abschluss des Abkommens mit der EU erheblich erleichtert. Ohne PNR-Abkommen mit der EU würde die Schweiz keine PNR-Daten durch die Luftverkehrsunternehmen aus der EU erhalten,</p>	
Eurodac-Zugriff durch Strafverfolgungsbehörden	<p>Die Eurodac-Datenbank ist eine EU-weite Datenbank, die Fingerabdrücke von Asylsuchenden und irregulären Migranten speichert, um die Anwendung der Dublin-Verordnung zu erleichtern.</p> <p>Durch das Eurodac Protokoll zwischen der Schweiz und der EU ist unter bestimmten Bedingungen (negative nationale Recherche, negative Prüm-Recherche) die Möglichkeit gegeben, dass daktyloskopische Tatortspuren bei schweren</p>	<p>Das System ist noch nicht operativ.</p> <p>Der Zugriff wird den Strafverfolgungsbehörden ermöglichen, Fingerabdrücke mit Eurodac abzugleichen und dadurch Identitäten rascher zu klären, Zusammenhänge bei Terrorismus und schweren Straftaten aufzudecken und damit Ermittlungen deutlich effizienter und zielgerichteter zu machen.</p>	<p>Die Eurodac-Zugriffe für Strafverfolgungsbehörden stellen keine Weiterentwicklung des Schengen- oder Dublin-Besitzstandes dar, sondern sind im Eurodac Protokoll (Zusatzabkommen) geregelt.</p> <p>Allerdings tritt das Eurodac Protokoll automatisch ausser Kraft, wenn das Dublin-Assoziierungsabkommen für die Schweiz nicht mehr wirksam ist (Art. 5 im Protokoll).</p> <p>Da es keine andere Möglichkeit gibt, die Eurodac-Datenbank für</p>	<p>Eurodac Protokoll: https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2023/113</p>

Instrument	Beschreibung	Nutzen für die Schweiz	Bezug Schengen / ggf. Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informationen
	<p>Delikten mit den in Eurodac gespeicherten Fingerabdrücken abgeglichen werden können.</p> <p>Eine Umsetzung dieser Möglichkeit ist für 2028 geplant.</p>		<p>Zwecke der Strafverfolgung abzufragen, wäre ein Zugang auf diese Datenbank nicht ersetzbar. Eine nationale Datenbank könnte den Informationsgewinn durch die Schengen-weite Lösung mit Eurodac nicht ersetzen.</p>	
<p>Nutzung des Internal Market Information System (IMI) für den Austausch von Informationen über das Verbringen von Waffen</p>	<p>Dank des systematischen elektronischen Austausches von Informationen im Zusammenhang mit Verweigerungen/Erteilungen von Genehmigungen für den Erwerb und den Besitz von Feuerwaffen durch die MS wird sichergestellt, dass im internationalen Verkehr nur Berechtigte eine Waffe erwerben können.</p> <p>Aktuell kann die Schweiz IMI noch nicht nutzen, es handelt sich um ein System des Binnenmarktes. Die EU knüpft dessen Nutzung an das neue Abkommenspaket zwischen der Schweiz und der EU (Bilaterale III).</p>	<p>Der aktuelle bilaterale Austausch ist sehr aufwendig und fehleranfällig. Zudem kommt dieser Austausch nicht systematisch zur Anwendung. Durch die Nutzung des IMI würde ein Beitrag zur Erhöhung der Sicherheit geleistet.</p>	<p>Nein, es gibt kein vergleichbares System.</p> <p>Fällt die Schengen-Zusammenarbeit für die Schweiz weg, ist davon auszugehen, dass auch der derzeit angedachte Weg zur Nutzung des IMI nicht mehr möglich sein wird. Der Abschluss der Bilateralen III würde den Weg zur Nutzung von IMI voraussichtlich ebnen.</p>	<p>Delegierte Verordnung (EU) 2021/1423: Delegierte Verordnung - 2021/1423 - EN - EUR-Lex</p>



Anhang 3: Die finanziellen Auswirkungen der Schweizer Schengen-/Dublin-Assoziierung

1 Ausgangslage

Dieser Anhang zeigt die finanziellen Auswirkungen der Schengen-/Dublin-Assoziierung der Schweiz auf Bundesebene nach Themenbereichen auf. Die Personalkosten werden separat dargestellt, da die Stellen keinem Themenbereich eindeutig zugeordnet werden können.

Die Kosten und Einsparungen unterliegen jährlichen Schwankungen, einerseits aufgrund der dynamischen Weiterentwicklung der Schengen-/Dublin-Zusammenarbeit (bspw. die Modernisierung bestehender oder die Einführung neuer IT-Systeme), andererseits aufgrund globaler Entwicklungen (bspw. Schwankungen bei den Migrationsbewegungen). Der Bericht von 2018 bezifferte die Kosten und Einsparungen von 2012 bis 2016. Um die Entwicklung der Kosten möglichst umfassend darzustellen und eine Kontinuität mit dem Bericht von 2018 herzustellen, wurde für den vorliegenden Anhang der Zeitraum von 2017 bis 2025 gewählt. Die in Mio. angegebenen Beträge wurden jeweils auf zwei Nachkommastellen gerundet. Beitragszahlungen wurden jeweils dem Jahr zugeordnet, für das der Beitrag bestimmt ist, und nicht dem Jahr, in dem die Zahlung effektiv erfolgte. Die Beiträge an die EU sind immer in Euro geschuldet, weshalb der Wechselkurs des Schweizer Frankens zum Euro einen massgeblichen Einfluss auf die tatsächlichen Kosten hat.

Die hier ausgewiesenen Zahlen weichen von den von Ecoplan verwendeten Werten ab (vgl. Abbildung 7-1 der Ecoplan-Studie 2026). Die Diskrepanz ergibt sich daraus, dass Ecoplan zwar die Beiträge an die Schengen-Fonds vollständig berücksichtigt, die Rückflüsse jedoch nur für die im Bericht behandelten Programme ausweist. Dadurch werden nicht sämtliche Rückflüsse eingerechnet. Im vorliegenden Anhang werden hingegen sowohl die Beiträge an die Schengen-Fonds als auch sämtliche Rückflüsse erfasst und dem Bereich «Grenze» zugeordnet. Im Unterschied zur Ecoplan-Studie 2026 werden die Rückflüsse somit nicht zusätzlich bei den einzelnen Programmen in Abzug gebracht.

Nicht berücksichtigt werden in diesem Anhang Kosten, welche direkt aus einem allfälligen Austritt der Schweiz aus der Schengen-/Dublin-Zusammenarbeit entstehen würden. Insbesondere die technische Abkoppelung von den Schengen-/Dublin-Datenbanken, wie dem SIS und dem VIS, dürfte mit signifikanten einmaligen, nicht quantifizierbaren Kosten verbunden sein.

2 Der Bereich Grenze

Die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen innerhalb des Schengen-Raums bedingte als Ausgleichsmassnahme eine Verstärkung der Kontrolle und Überwachung der Aussengrenzen. Die Kosten dieser Ausgleichsmassnahmen werden in diesem Kapitel dargestellt.

2.1 Frontex



Die jährlichen Beitragszahlungen der Schweiz an Frontex sind abhängig vom BIP der Schweiz¹ und dem Budget von Frontex. Aufgrund des zunehmenden Ausbaus der Agentur und der Übernahme weiterer Aufgaben, namentlich im Zusammenhang mit Grenzverwaltung und Rückkehr, wurde das Budget der Agentur in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht.

Beitragszahlungen	
2017	CHF 11.90 Mio.
2018	CHF 14.30 Mio.
2019	CHF 15.74 Mio.
2020	CHF 17.55 Mio.
2021	CHF 24.00 Mio.
2022	CHF 32.76 Mio.
2023	CHF 35.16 Mio.
2024	CHF 36.79 Mio.
2025	CHF 44.86 Mio.

Bei EU-Sammelflügen übernimmt Frontex z.B. die Flug- und medizinischen Betreuungskosten vollständig. Die Rückvergütungen beliefen sich im Berichtszeitraum auf CHF 0.03 bis 2.05 Mio., durchschnittlich CHF 0.72 Mio. pro Jahr. Weitere Einsparungen durch Rückkehrinstrumente sind nicht quantifizierbar. Die Einsparungen für die Schweiz durch die Nutzung von Frontex im Rückkehrbereich übertreffen die Rückvergütungen.

2.2 Schengen-Fonds

Die Schengen-Fonds leisten projektgebundene finanzielle Beiträge in den Bereichen Grenze und Visa an Schengen-Staaten mit besonders weitläufigen Land- und Seeaussengrenzen oder grossen internationalen Flughäfen. Die Schweiz leistet Beitragszahlungen an die Schengen-Fonds und erhält gleichzeitig Beiträge zur Finanzierung eigener Projekte.

Beitragszahlungen an und Rückflüsse des ISF-Grenze (2014-2020):

	Beitragszahlungen²	Rückflüsse
2017	CHF 27.62 Mio.	-
2018	CHF 27.62 Mio.	CHF 3.20 Mio.
2019	CHF 25.79 Mio.	CHF 3.90 Mio.
2020	CHF 25.79 Mio.	CHF 6.30 Mio.
2021	-	CHF 7.70 Mio.
2022	-	CHF 13.00 Mio.

Beitragszahlungen an und Rückflüsse des BMVI (2021-2027):

¹ Die Beiträge der Schweiz an die EU im Rahmen von Schengen werden in der Regel nach der in Artikel 11 Absatz 3 SAA vorgesehenen BIP-Formel berechnet. Dabei leistet die Schweiz einen Beitrag zu den operativen Kosten entsprechend ihrem Anteil am gesamten BIP aller Schengen-Staaten.

² Die Beiträge an ISF-Grenze für die Jahre 2017 und 2018 erfolgten im Jahr 2018; der Beitrag für das Jahr 2019 erfolgte im Jahr 2019; der Beitrag für das Jahr 2020 erfolgte im Jahr 2020.

	Beitragszahlungen³	Rückflüsse
2023	CHF 53.01 Mio.	-
2024	CHF 53.01 Mio.	-
2025	CHF 53.01 Mio.	CHF 31.88 Mio.

Das SEM geht derzeit davon aus, dass der Gesamtbeitrag der Schweiz an das BMVI bis im Jahr 2029 rund CHF 323 Mio. betragen wird. Gleichzeitig werden im Rahmen der Basiszuweisung Rückflüsse in die Schweiz von etwa CHF 70 Mio. erwartet. Diese Beträge sind jedoch nicht definitiv. Zusätzlich zu den aktuell geschätzten CHF 70 Mio. können weitere Mittel in Form von zweckgebundenen Zuweisungen hinzukommen. Die Rückflussquote im Rahmen des BMVI hängt von verschiedenen Faktoren ab, insbesondere vom BIP-Anteil der Schweiz am gesamten BIP aller Schengen-Staaten, vom Wechselkurs sowie von den tatsächlich erhaltenen zweckgebundenen Zuweisungen (zusätzlich zur Basiszuweisung).

2.3 Advance Passenger Information (API)

	Betriebskosten	Investitionen
2017	CHF 0.38 Mio.	CHF 0.14 Mio.
2018	CHF 0.45 Mio.	-
2019	CHF 0.41 Mio.	-
2020	CHF 0.40 Mio.	-
2021	CHF 0.52 Mio.	-
2022	CHF 0.71 Mio.	-
2023	CHF 0.68 Mio.	CHF 0.02 Mio.
2024	CHF 0.77 Mio.	CHF 0.08 Mio.
2025	CHF 0.52 Mio.	CHF 0.0004 Mio.

2.4 Entry-Exit-System (EES)

	Beiträge	Investitionen	Betriebskosten	Rückflüsse
2017	CHF 0.03 Mio.	CHF 0.58 Mio.	-	-
2018	CHF 0.11 Mio.	CHF 0.71 Mio.	-	CHF 0.91 Mio.
2019	CHF 1.16 Mio.	CHF 1.05 Mio.	-	CHF 0.91 Mio.
2020	CHF 5.99 Mio.	CHF 1.79 Mio.	-	CHF 1.52 Mio.
2021	CHF 6.17 Mio.	CHF 2.31 Mio.	-	CHF 2.37 Mio.
2022	CHF 5.04 Mio.	CHF 2.09 Mio.	-	CHF 1.89 Mio.
2023	CHF 3.79 Mio.	CHF 2.17 Mio.	-	-
2024	CHF 3.49 Mio.	CHF 3.17 Mio.	CHF 0.52 Mio.	-

³ Die Beiträge an das BMVI für die Jahre 2023 und 2024 erfolgten im Jahr 2024; der Beitrag für das Jahr 2025 erfolgte im Jahr 2025. Die Formel zur Berechnung der jährlichen Finanzbeiträge für die Jahre 2021 bis 2027 findet sich in Anhang I der Zusatzvereinbarung zwischen der Schweiz und der EU zum BMVI (SR 0.362.316).

2025	offen ⁴	CHF 1.66 Mio.	CHF 1.69 Mio.	-
-------------	--------------------	---------------	---------------	---

Die jährlichen Betriebskosten des EES dürften laut aktuellen Schätzungen des SEM im Vergleich zum ersten Betriebsjahr 2025⁵ stabil bleiben.

2.5 Zusammenfassung: Finanzielle Auswirkungen im Bereich Grenze

	Frontex		Fonds		API	EES ⁶	Total
2017	CHF Mio.	11.90	CHF Mio.	27.62	CHF 0.51 Mio.	CHF 0.61 Mio.	CHF 40.64 Mio.
2018	CHF Mio.	14.30	CHF Mio.	24.42	CHF 0.45 Mio.	CHF 0.83 Mio.	CHF 39.99 Mio.
2019	CHF Mio.	15.74	CHF Mio.	21.89	CHF 0.41 Mio.	CHF 2.21 Mio.	CHF 40.24 Mio.
2020	CHF Mio.	17.55	CHF Mio.	19.49	CHF 0.40 Mio.	CHF 7.78 Mio.	CHF 45.21 Mio.
2021	CHF Mio.	24.00	CHF -7.7 Mio.		CHF 0.52 Mio.	CHF 8.48 Mio.	CHF 25.31 Mio.
2022	CHF Mio.	32.76	CHF -13 Mio.		CHF 0.71 Mio.	CHF 7.13 Mio.	CHF 27.60 Mio.
2023	CHF Mio.	35.16	CHF Mio.	53.01	CHF 0.70 Mio.	CHF 5.96 Mio.	CHF 94.83 Mio.
2024	CHF Mio.	36.79	CHF Mio.	53.01	CHF 0.85 Mio.	CHF 7.18 Mio.	CHF 97.84 Mio.
2025	CHF Mio.	44.86	CHF Mio.	53.01	CHF 0.52 Mio.	CHF 3.36 Mio.	CHF 69.86 Mio.

Die Einsparungen in diesem Bereich lassen sich nicht zuverlässig quantifizieren. So wirkt sich Schengen beispielsweise über die Frontex-Einsätze an den Schengen-Aussengrenzen auf den Migrationsbewegungen in die Schweiz aus und führt so indirekt zu nicht bezifferbaren Einsparungen für den Bundeshaushalt.

3 Der Bereich Visa

3.1 Das Visa-Informationssystem (VIS) und damit verbundene IT-Systeme

Das VIS besteht aus einer zentralen Datenbank für Visumsdaten aller Schengen-Staaten, nationale Schnittstellen in den Schengen-Staaten sowie eine Infrastruktur zur Kommunikation zwischen beiden.

3.1.1 Beitragszahlungen an die EU-Kommission und eu-LISA

⁴ Der Beitrag an eu-LISA für das Jahr 2025 wird erst im Oktober 2026 fakturiert und ist noch nicht bekannt.

⁵ Die 2024 angefallenen Betriebskosten waren in diesem Sinne noch nicht aussagekräftig, da sie während der Einführungsphase und nicht über das ganze Jahr angefallen sind.

⁶ Die aufgeführten Beträge entsprechen den Entwicklungskosten des EES, im Jahr 2025 kumuliert mit den Betriebskosten des EES. Die Rückflüsse an die Schweiz für EES sind bei den Schengen-Fonds berücksichtigt und werden hier nicht eingerechnet.

Die Schengen-induzierten Beitragszahlungen der Schweiz an die EU für die Entwicklung und den Betrieb des VIS werden rückwirkend ab 2013 von eu-LISA erhoben.⁷ Für die Beitragsperioden 2017 und 2018⁸ erfolgten noch Beiträge an die EU-Kommission.

2017	CHF 1.50 Mio.
2018	CHF 2.38 Mio.
2019	CHF 2.55 Mio.
2020	CHF 2.44 Mio.
2021	CHF 2.02 Mio.
2022	CHF 2.83 Mio.
2023	CHF 2.17 Mio.
2024	CHF 2.23 Mio.
2025	offen. ⁹

3.1.2 Betriebs- und Weiterentwicklungskosten von ORBIS

Das Schweizer Visumsystem ORBIS dient den Schweizer Behörden zur Erfassung und Speicherung von Visumsdaten sowie zur Ausstellung von Schengen-Visa und nationalen Visa. Die Anwendung gewährleistet zudem den Anschluss der Schweiz an das VIS.

Die Schweiz müsste auch ohne Schengen-Assoziierung ein biometrisches Visumsausstellungssystem betreiben und periodisch technisch modernisieren. Deshalb können die Betriebs- und Weiterentwicklungskosten¹⁰ des ORBIS nicht vollständig als Schengen-induziert betrachtet werden. Da es technisch nicht möglich ist, die Schengen-induzierten Kosten für das VIS und für ORBIS zu trennen, werden sämtliche Kosten als Schengen-induziert betrachtet.

	Betriebskosten	Investitionen	Rückflüsse
2017	CHF 2.80 Mio.	CHF 1.93 Mio.	-
2018	CHF 3.79 Mio.	-	-
2019	CHF 2.82 Mio.	CHF 0.01 Mio.	-
2020	CHF 2.35 Mio.	CHF 0.37 Mio.	CHF 0.13
2021	CHF 1.64 Mio.	CHF 1.48 Mio.	CHF 0.42
2022	CHF 2.17 Mio.	CHF 1.22 Mio.	CHF 0.75
2023	CHF 2.09 Mio.	CHF 1.69 Mio.	-
2024	CHF 2.03 Mio.	CHF 4.17 Mio.	-
2025	CHF 1.99 Mio.	CHF 3.56 Mio.	offen.

⁷ Beitragszahlungen an eu-LISA werden jeweils im Folgejahr fällig. Bspw. wurde der Beitrag für das Jahr 2024 im Jahr 2025 bezahlt.

⁸ Diese Beitragszahlungen erfolgten in den Staatsrechnungen 2019 und 2020.

⁹ Der Beitrag für das Jahr 2025 an eu-LISA für VIS wird erst im November 2026 bekannt sein.

¹⁰ Die VIS-Kommunikationssysteme VIS-Mail und sein Vorgänger VISION sind seit 2019 vollständig in ORBIS integriert. Für die Jahre 2017 und 2018 wurden die Kosten dieser Anwendungen für die Zwecke dieses Berichts ebenfalls den Betriebskosten von ORBIS zugerechnet.

3.2 ETIAS

	Beiträge ¹¹	Investitionen	Rückflüsse
2017	-	-	-
2018	-	CHF 0.51 Mio.	-
2019	CHF 0.08 Mio.	CHF 0.63 Mio.	-
2020	CHF 0.63 Mio.	CHF 0.85 Mio.	CHF 0.87 Mio.
2021	CHF 1.75 Mio.	CHF 1.79 Mio.	CHF 1.41 Mio.
2022	CHF 2.32 Mio.	CHF 1.82 Mio.	CHF 1.36 Mio.
2023	CHF 3.02 Mio.	CHF 1.96 Mio.	-
2024	CHF 2.35 Mio.	CHF 2.03 Mio.	-
2025	offen.	CHF 1.81 Mio.	offen.

Die Betriebskosten des ETIAS in der Schweiz werden ab dessen Einführung, die im Jahr 2027 geplant ist, auf jährlich CHF 600'000 geschätzt. Diese Kosten werden über die durch die Reisenden zu zahlende Gebühr gedeckt.

3.3 Zusammenfassung: Aufwendungen und Einsparungen im Bereich Visa

	Beitragszahlungen	ORBIS	ETIAS	Total ¹²
2017	CHF 1.50 Mio.	CHF 4.73 Mio.	-	CHF 6.23 Mio.
2018	CHF 2.38 Mio.	CHF 3.79 Mio.	CHF 0.51 Mio.	CHF 6.68 Mio.
2019	CHF 2.55 Mio.	CHF 2.83 Mio.	CHF 0.71 Mio.	CHF 6.10 Mio.
2020	CHF 2.44 Mio.	CHF 2.72 Mio.	CHF 1.48 Mio.	CHF 6.64 Mio.
2021	CHF 2.02 Mio.	CHF 3.12 Mio.	CHF 3.54 Mio.	CHF 8.69 Mio.
2022	CHF 2.83 Mio.	CHF 3.39 Mio.	CHF 4.14 Mio.	CHF 10.36 Mio.
2023	CHF 2.17 Mio.	CHF 3.78 Mio.	CHF 4.97 Mio.	CHF 10.92 Mio.
2024	CHF 2.23 Mio.	CHF 6.20 Mio.	CHF 4.37 Mio.	CHF 12.81 Mio.
2025	offen.	CHF 5.54 Mio.	CHF 1.81 Mio.	CHF 7.35 Mio.

Im Bereich der Visumszusammenarbeit lassen sich die Einsparungen, die durch den uneingeschränkten Personenverkehr, die einheitliche Visumpolitik, dem gegenseitigen Informationsaustausch und Vertretungsvereinbarungen bzw. Outsourcing-Verträgen entstehen, nicht quantifizieren. Zudem würde ein Grossteil der durch ORBIS verursachten Kosten auch im Szenario «ohne Schengen/Dublin» weiter bestehen. Entsprechend können die finanziellen Auswirkungen von Schengen in diesem Bereich nur unvollständig abgebildet werden.

4 Der Bereich Polizeizusammenarbeit

Die finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung im Bereich der Polizeizusammenarbeit betreffen ausschliesslich das SIS.

¹¹ eu-LISA erhebt erst seit dem Beitragsjahr 2019 Beiträge für ETIAS. Der Beitrag für das Jahr 2025 wird erst im November 2026 fakturiert.

¹² Die Rückflüsse an die Schweiz für ORBIS und ETIAS werden im Bereich Grenze berücksichtigt und werden hier nicht eingerechnet.

4.1 Beitragszahlungen an das SIS

Der Betrieb und die Weiterentwicklung des SIS wurde 2012 von der damals neu geschaffenen Agentur eu-LISA übernommen. Im Berichtszeitraum erfolgten die folgenden Beitragszahlungen¹³ an die EU-Kommission bzw. an eu-LISA:

2017	CHF 0.94 Mio. an eu-LISA; 0.50 Mio. an EU-Kommission.
2018	CHF 1.08 Mio. an eu-LISA; 0.20 Mio. an EU-Kommission.
2019	CHF 1.61 Mio. an eu-LISA
2020	CHF 1.47 Mio. an eu-LISA
2021	CHF 2.04 Mio. an eu-LISA
2022	CHF 1.86 Mio. an eu-LISA
2023	CHF 2.30 Mio. an eu-LISA
2024	CHF 1.76 Mio. an eu-LISA
2025	offen.

4.2 Weiterentwicklungs- und Betriebskosten sowie Rückflüsse

	Betriebskosten	Investitionen	Rückflüsse
2017	CHF 2.31 Mio.	CHF 0.96 Mio.	-
2018	CHF 2.10 Mio.	-	CHF 0.51 Mio.
2019	CHF 2.61 Mio.	-	CHF 1.61 Mio.
2020	CHF 4.57 Mio.	CHF 1.78 Mio.	CHF 1.26 Mio.
2021	CHF 3.54 Mio.	CHF 3.25 Mio.	CHF 1.33 Mio.
2022	CHF 3.03 Mio.	CHF 3.45 Mio.	CHF 3.00 Mio.
2023	CHF 2.62 Mio.	CHF 2.86 Mio.	-
2024	CHF 2.83 Mio.	CHF 1.65 Mio.	-
2025	CHF 3.66 Mio.	-	-

4.3 Zusammenfassung: Aufwendungen im Bereich Polizeizusammenarbeit

	Beitragszahlungen	Kosten N-SIS¹⁴	Total
2017	CHF 1.44 Mio.	CHF 3.26 Mio.	CHF 4.70 Mio.
2018	CHF 1.28 Mio.	CHF 2.10 Mio.	CHF 3.38 Mio.
2019	CHF 1.61 Mio.	CHF 2.61 Mio.	CHF 4.22 Mio.
2020	CHF 1.47 Mio.	CHF 6.35 Mio.	CHF 7.82 Mio.
2021	CHF 2.04 Mio.	CHF 6.79 Mio.	CHF 8.83 Mio.

¹³ Beitragszahlungen an eu-LISA werden jeweils im Folgejahr fällig. Bspw. wurde der Beitrag für das Jahr 2024 im Jahr 2025 bezahlt.

¹⁴ Die Rückflüsse der EU für N-SIS sind bei den Schengen-Fonds (Bereich Grenze) berücksichtigt und werden hier nicht eingerechnet..

2022	CHF 1.86 Mio.	CHF 6.48 Mio.	CHF 8.33 Mio.
2023	CHF 2.30 Mio.	CHF 5.48 Mio.	CHF 7.78 Mio.
2024	CHF 1.76 Mio.	CHF 4.48 Mio.	CHF 6.24 Mio.
2025	offen.	CHF 3.66 Mio.	CHF 3.66 Mio.

Einsparungen, die der Schweiz durch die Beteiligung an der Polizeizusammenarbeit des Schengen-Raums entstehen, sind nicht quantifizierbar.

5 Der Bereich Asyl

5.1 Asylverfahren

5.1.1 Berechnungsgrundlagen

Zur Berechnung der Dublin-bedingten Einsparungen der Schweiz stellte Ecoplan die Kosten der Dublin-Verfahren den Kosten gegenüber, die entstanden wären, wenn die betreffenden Personen das reguläre Asylverfahren in der Schweiz durchlaufen hätten. Der Berichtszeitraum weicht in diesem Kapitel vom Berichtszeitraum der übrigen Kapitel ab, da 2019 eine grosse Neustrukturierung des schweizerischen Asylsystems erfolgte und daher die Zahlen in den Jahren davor für die Zukunft nicht aussagekräftig sind. Diese Berechnungen beruhen auf der Eco-plan-Studie 2026.

Die Personalkosten des SEM für die Abwicklung der Verfahren werden im Kapitel zum Personalaufwand (siehe unten, Kapitel 7.1) gesondert behandelt. Zu beachten ist ebenfalls, dass dieser Anhang nur die Kosten auf Stufe Bund betrachtet. Allfällige zusätzliche Kosten der Kantone werden nicht berücksichtigt, wobei aber die Pauschalen so festgelegt werden, dass sie grundsätzlich sämtliche Kosten vollumfänglich abdecken sollten.¹⁵

5.1.2 Kosten während dem Verfahren

Im Dublin-Kontext wird zwischen zwei Personengruppen unterschieden: Zum einen jene, die die Schweiz an einen anderen Staat überstellen kann («Dublin-Out»), und zum anderen jene, die von einem anderen Dublin-Staat an die Schweiz überstellt werden («Dublin-In»).

Ecoplan ging von der folgenden Anzahl Dublin-Out-Fälle aus:

	Dublin-Nichteintretensentscheide	Davon erfolgreiche Überstellungen
2019	2'720	96 Prozent
2020	2'103	84 Prozent
2021	2'678	91 Prozent
2022	3'925	79 Prozent
2023	6'675	79 Prozent
2024	5'413	91 Prozent

¹⁵ Die effektiven Kosten, welche den Kantonen entstehen, können u.U. auch höher ausfallen als die ausgerichteten Pauschalen. Zudem werden die Pauschalen lediglich ausbezahlt, bis die Personen einer tragenden Erwerbstätigkeit nachgehen; in jedem Fall aber nicht länger als 5 (anerkannte Flüchtlinge) resp. 7 (vorläufig Aufgenommene) Jahre. Ab diesem Zeitpunkt sind die Kantone vollumfänglich für sämtliche weiteren Kosten verantwortlich.

Es werden nur diejenigen Fälle als Dublin-Fälle aufgeführt, bei denen der ersuchte Dublin-Staat einer Übernahme zugestimmt hat.

Die Anzahl der Dublin-Nichteintretensentscheide wird hier bewusst nicht mit der Gesamtzahl erledigter Asylgesuche verglichen, da ein solcher Vergleich nicht aussagekräftig ist. Dublin-Verfahren werden in der Regel innert 90 Tagen nach Einreichung des Asylgesuchs abgeschlossen, während nationale Verfahren deutlich länger dauern. Auch der Vergleich der Dauer von Dublin-Verfahren und nationalen Verfahren ist nicht aussagekräftig, da sich Dublin-Verfahren weder wesentlich verzögern noch beschleunigen lassen, während bei nationalen Verfahren Pendenzen aufgebaut und später wieder abgebaut werden können. Dublin-Nichteintretensentscheide betreffen überwiegend Asylgesuche desselben Jahres, während nationale Entscheide zu einem erheblichen Teil auch Gesuche aus Vorjahren einschliessen.

Die durchschnittliche Verfahrensdauer vom Datum des Asylgesuchs bis zur Rechtskraft des Entscheides variiert von Jahr zu Jahr und ist von verschiedenen Faktoren abhängig (Anzahl Gesuche, Herkunft der Personen etc.). Festzuhalten ist, dass nationale Asylverfahren deutlich mehr Zeit in Anspruch nehmen als Dublin-Verfahren. Gleichzeitig ist es gelungen, die Dauer von Dublin-Verfahren in den vergangenen Jahren erheblich zu reduzieren.

5.1.3 Vergleich der Kosten nach Verfahrensabschluss

Die Dublin-bedingten Einsparungen beruhen neben der kürzeren Verfahrensdauer vor allem darauf, dass bei Dublin-Out-Fällen keine über das Verfahren hinausgehenden Kosten anfallen. Im Szenario «ohne Schengen/Dublin» würden diese Personen das nationale Verfahren durchlaufen und je nach Entscheid langfristig in der Schweiz verbleiben. Die dadurch entstehenden Kosten lassen sich anhand der durchschnittlichen Ausgaben pro Person im nationalen Verfahren abschätzen.

Ecoplan berechnete zunächst die durch Überstellungen¹⁶ von Asylsuchenden an andere Dublin-Staaten erzielten Einsparungen der Schweiz (Dublin-Out-Verfahren, Angaben in CHF).¹⁷

	Kosten während Verfahren		Kosten nach Verfahren ¹⁸		Total	
	Mit Schengen/Dublin	Ohne Schengen/Dublin	Mit Schengen/Dublin	Ohne Schengen/Dublin	Mit Schengen/Dublin	Ohne Schengen/Dublin
2019	64.3 Mio.	76.1 Mio.	4.9 Mio.	110.8 Mio.	69.2 Mio.	186.9 Mio.
2020	57.8 Mio.	58.6 Mio.	15.6 Mio.	87.8 Mio.	73.4 Mio.	146.5 Mio.
2021	71.4 Mio.	77.4 Mio.	10.2 Mio.	110.5 Mio.	81.6 Mio.	187.9 Mio.
2022	117.1 Mio.	104.4 Mio.	36.9 Mio.	156.3 Mio.	154.0 Mio.	260.7 Mio.
2023	219.4 Mio.	208.7 Mio.	58.1 Mio.	258.8 Mio.	277.5 Mio.	467.5 Mio.
2024	160.4 Mio.	184.3 Mio.	16.5 Mio.	179.2 Mio.	176.9 Mio.	363.4 Mio.

¹⁶ In den Jahren 2019 bis 2024 konnten durchschnittlich jährlich 3'900 Personen im Rahmen eines Dublin-Verfahrens an einen anderen Staat überstellt werden. Dieser Durchschnitt liegt tiefer als jener der Jahre 2012-2024, in denen dies für 5'500 Personen zutraf. Das ist insbesondere auf die niedrigere Anzahl Asylgesuche infolge der COVID-Pandemie in den Jahren 2019 bis 2022 zurückzuführen.

¹⁷ Vgl. zur Methodik der Berechnung, Ecoplan-Studie 2026, S. 88.

¹⁸ Das sind die Kosten, die der Schweiz für nicht erfolgreiche Überstellungen entstehen.

Der Vergleich der Gesamtkosten mit bzw. ohne die Schengen/Dublin-Assoziierung (letzte beide Spalten) zeigt die Einsparungen der Schweiz auf, die aus den Überstellungen von Asylsuchenden an andere Dublin-Staaten resultieren. Demnach ermöglichte die Dublin-Assoziierung der Schweiz im Berichtszeitraum Einsparungen zwischen CHF 73.1 Mio. und CHF 190.0 Mio. Durchschnittlich betrugen die Einsparungen jährlich CHF 130.0 Mio.

Hier nicht einberechnet sind die Einsparungen, die der Schweiz durch die Teilnahme an den Frontex-Rückkehrinstrumenten entstehen.

Diesen Dublin-bedingten Einsparungen stehen die Kosten gegenüber, die der Schweiz dadurch entstehen, dass sie Asylsuchende von anderen Dublin-Staaten übernehmen muss («Dublin-In-Verfahren»). Dublin-In-Fälle sind nur kostenrelevant, wenn sie auch tatsächlich der Schweiz überstellt werden, d.h. wenn diese Personen in die Schweiz einreisen und daraufhin ein reguläres nationales Verfahren durchlaufen.

Im Berichtszeitraum entstanden der Schweiz die folgenden Kosten durch «Dublin In-Verfahren» (Angaben in CHF):

	Kosten während Verfahren	Kosten nach Verfahren	Total
2019	13.1 Mio.	30.4 Mio.	43.5 Mio.
2020	14.9 Mio.	35.6 Mio.	50.5 Mio.
2021	12.9 Mio.	29.3 Mio.	42.2 Mio.
2022	11.1 Mio.	26.6 Mio.	37.8 Mio.
2023	6.2 Mio.	12.1 Mio.	18.3 Mio.
2024	3.5 Mio.	5.1 Mio.	8.5 Mio.

5.1.4 Mehr Asylverfahren in der Schweiz ohne Dublin-Assoziierung

Bei einem Ausstieg aus dem Dublin-System würde die Schweiz als Asylland attraktiver werden. Jede Asylsuchende, deren Gesuch in einem Dublin-Staat abgewiesen wurde, könnte in der Schweiz erneut ein Asylgesuch stellen, das die Schweiz in der Regel materiell prüfen müsste.

Wie hoch dieser Effekt ausfallen würde, ist schwierig festzulegen. Ecoplan hat zwei Varianten berechnet. In der Variante mit wenigen Zweitgesuchen (Zunahme der Anzahl Asylgesuche um 10 Prozent) schätzt Ecoplan die Mehrkosten der Schweiz auf CHF 166 Mio. In der Variante mit vielen Zweitgesuchen (Zunahme um 50 Prozent) schätzt Ecoplan die Mehrkosten der Schweiz für das Jahr 2035 auf CHF 824 Mio.

5.2 Eurodac

In der Eurodac-Datenbank werden die Fingerabdrücke von Asylsuchenden und irregulär eingereisten Personen gespeichert, um festzustellen, welcher Dublin-Staat für die Durchführung des Asylverfahrens, bzw. für eine Rückübernahme zuständig ist. Im Rahmen ihrer Dublin-Assoziierung hat die Schweiz die Eurodac-Verordnung übernommen.

	Beitragszahlungen¹⁹	Betriebskosten²⁰	Investitionen
2019	CHF 0.71 Mio.	CHF 0.37 Mio.	-
2020	CHF 0.41 Mio.	CHF 0.34 Mio.	-
2021	CHF 0.84 Mio.	CHF 0.35 Mio.	CHF 0.001 Mio.
2022	CHF 0.70 Mio.	CHF 0.55 Mio.	CHF 0.15 Mio.
2023	CHF 1.02 Mio.	CHF 0.57 Mio.	CHF 0.04 Mio.
2024	CHF 1.44 Mio.	CHF 0.53 Mio.	CHF 0.30 Mio.
2025	offen. ²¹	CHF 0.61 Mio.	CHF 1.48 Mio.

5.3 DubliNet

Über das geschützte elektronische Kommunikationsnetz DubliNet sind die Übernahmegesuche und die Antworten sowie der gesamte Schriftwechsel zwischen den Dublin-Staaten zu übermitteln. Die nationale Systemzugangsstelle der Schweiz zu DubliNet verursachte im Berichtszeitraum die folgenden Betriebs- und Weiterentwicklungskosten:

2019	CHF 0.15 Mio.
2020	CHF 0.14 Mio.
2021	CHF 0.13 Mio.
2022	CHF 0.21 Mio.
2023	CHF 0.17 Mio.
2024	CHF 0.17 Mio.
2025	CHF 0.50 Mio.

5.4 EASO und EUAA

Durch die Beteiligung an das EASO bzw. an deren Nachfolgerin EUAA entstehen der Schweiz finanzielle Aufwendungen, einerseits in Form von jährlichen Beitragszahlungen, abhängig vom BIP, und andererseits durch die Entsendung von Expert/-innen. Die Beteiligung der Schweiz an das EASO bzw. an der EUAA stellen keine Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Bestands dar. Da es sich aber um eine inhaltliche Vertiefung der Dubliner Zusammenarbeit handelt, sind die finanziellen Aufwendungen verbunden mit dieser Teilnahme als Dublin-induziert einzustufen.²²

2019	CHF 3.84 Mio.
-------------	---------------

¹⁹ Die Beitragszahlungen erfolgen gestützt auf Art. 8 Abs. 1 DAA. Beitragszahlungen an eu-LISA werden jeweils im Folgejahr fällig. Bspw. wurde der Beitrag für das Jahr 2024 im Jahr 2025 bezahlt.

²⁰ Die Betriebskosten von Eurodac wie auch DubliNet umfassen einerseits die jährlich wiederkehrende Abgeltung des Betriebs durch den Leistungserbringer sowie Unterhaltsarbeiten, welche durch Anforderungen der EU (neue Versionen und funktionale Erweiterungen der EU-Anwendungen, Umsetzung von Verordnungsänderungen) sowie durch nationale Anforderungen (Fehlerkorrekturen, neue Bedürfnisse der Anwender, neue Informatikstandards, kontinuierliche Modernisierung der Informatiklandschaft, Ablösungen von Schnittstellen zu Partnersystemen etc.) notwendig werden.

²¹ Der Beitrag für das Jahr 2025 wird erst im November 2026 bezifferbar sein.

²² Beiträge 2017-2021 inkl. Mehr-/Rückzahlung im Folgejahr.

2020	CHF 4.50 Mio.
2021	CHF 6.60 Mio.
2022	CHF 6.86 Mio.
2023	CHF 6.58 Mio.
2024	CHF 5.82 Mio.
2025	CHF 5.84 Mio.

Die Beiträge der Schweiz an das EASO bzw. die EUAA richten sich nach dem Budget dieser Agenturen sowie dem BIP der Schweiz. Aufgrund der Erweiterung ihres Aufgabenbereichs ist das Budget der Agenturen im Berichtszeitraum gestiegen. Die Beiträge der Schweiz wurden jedoch im Jahr 2021 eingefroren und werden erst nach dem Inkrafttreten eines Abkommens mit der EUAA wieder an deren Budgetentwicklung angepasst.

Im Berichtszeitraum wurden Expert-/innen des SEM für das EASO bzw. die EUAA nach Italien, Griechenland, Zypern, Malta, Rumänien und Belgien entsandt. Das SEM bezahlt die Gehälter der Expert-/innen, die mit dem Einsatz verbundenen Kosten (Spesen, Reisen, usw.) werden dem SEM vom EASO/EUAA rückerstattet. Die Personalkosten werden in Kapitel 7 dieses Anhangs behandelt.

	Anzahl Einsatztage	Kosten²³
2019	542	CHF 0.41 Mio.
2020	74	CHF 0.06 Mio.
2021	330	CHF 0.25 Mio.
2022	269	CHF 0.21 Mio.
2023	0	-
2024	178	CHF 0.14 Mio.
2025	598	CHF 0.47 Mio.

5.5 EU-Migrations- und Asylpakt

Gemäss Schätzungen des SEM wird die Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpakts in der Schweiz Kosten von rund CHF 1.3 Mio. verursachen. Da die finanziellen Auswirkungen derzeit noch nicht abschliessend bezifferbar sind, sind diese Kosten in der vorliegenden Aufstellung der Schengen-/Dublin induzierten Kosten noch nicht berücksichtigt.

5.6 Zusammenfassung: Aufwendungen und Einsparungen im Bereich Dublin/Asyl

	Dublin In	Eurodac²⁴	DubliNet	EASO/EUAA²⁵	Total
2019	CHF 43.5 Mio.	CHF 1.08 Mio.	CHF 0.15 Mio.	CHF 3.84 Mio.	CHF 48.57 Mio.

²³ Annahme: 8 Stunden pro Einsatztage, Basis Lohnklasse 23 gemäss Tabelle des Eidgenössischen Personalamts (ohne Arbeitsplatzkosten)

²⁴ Die Aufwendungen im Zusammenhang mit Eurodac umfassen die Beitragszahlungen sowie die Kosten für Entwicklung und Betrieb.

²⁵ Die Kosten, die der Schweiz durch die Zusammenarbeit mit EASO/EUAA entstanden sind umfassen sowohl Beitragszahlungen als auch Lohnkosten für in diesem Rahmen entsendete Experten des SEM.

2020	CHF 50.5 Mio.	CHF 0.75 Mio.	CHF 0.14 Mio.	CHF 4.50 Mio.	CHF Mio.	55.89
2021	CHF 42.2 Mio.	CHF 1.18 Mio.	CHF 0.13 Mio.	CHF 6.60 Mio.	CHF Mio.	50.12
2022	CHF 37.8 Mio.	CHF 1.40 Mio.	CHF 0.21 Mio.	CHF 6.86 Mio.	CHF Mio.	46.27
2023	CHF 18.3 Mio.	CHF 1.63 Mio.	CHF 0.17 Mio.	CHF 6.58 Mio.	CHF Mio.	26.68
2024	CHF 8.5 Mio.	CHF 2.27 Mio.	CHF 0.17 Mio.	CHF 5.82 Mio.	CHF Mio.	16.76

Die Schengen-/Dublin-Assoziierung der Schweiz hatte im Asylbereich die folgenden Gesamtauswirkungen:

	Einsparungen durch Dublin-Überstellungen	Kosten Asylbereich	Total Einsparungen
2019	CHF 117.7 Mio.	CHF 48.57 Mio.	CHF 69.13 Mio.
2020	CHF 73.1 Mio.	CHF 55.89 Mio.	CHF 17.21 Mio.
2021	CHF 106.3 Mio.	CHF 50.12 Mio.	CHF 56.18 Mio.
2022	CHF 106.7 Mio.	CHF 46.27 Mio.	CHF 60.43 Mio.
2023	CHF 190.0 Mio.	CHF 26.68 Mio.	CHF 163.32 Mio.
2024	CHF 186.5 Mio.	CHF 16.76 Mio.	CHF 169.74 Mio.

Die während der COVID-Pandemie deutlich tiefere Zahl von Überstellungen asylsuchender Personen in andere Dublin-Staaten führte auch zu tieferen Einsparungen im Asylbereich. Ein funktionierendes Dublin-System ist für die Schweiz zentral. Deshalb setzt sie sich auf bilateraler und multilateraler Ebene für dessen wirksame Umsetzung und Stärkung ein.

6 Bereichsübergreifende Zusammenarbeit

6.1 eu-LISA

Die Beiträge der Schweiz an eu-LISA wurden oben aufgeschlüsselt nach Informationssystem (VIS, SIS und Eurodac) angegeben.

6.2 Interoperabilität (IOP)

	Betriebskosten		Investitionen	
	SEM	fedpol	SEM	fedpol
2017	CHF 4.41 Mio.	CHF 0.77 Mio.	CHF 0.63 Mio.	-
2018	CHF 4.85 Mio.	CHF 0.70 Mio.	CHF 0.14 Mio.	-
2019	CHF 4.66 Mio.	CHF 0.74 Mio.	CHF 0.63 Mio.	-
2020	CHF 5.83 Mio.	CHF 2.60 Mio.	CHF 1.01 Mio.	CHF 0.85 Mio.
2021	CHF 6.51 Mio.	CHF 4.51 Mio.	CHF 0.94 Mio.	CHF 1.73 Mio.
2022	CHF 6.89 Mio.	CHF 3.90 Mio.	CHF 2.72 Mio.	CHF 2.25 Mio.
2023	CHF 6.32 Mio.	CHF 3.55 Mio.	CHF 2.98 Mio.	CHF 1.91 Mio.

2024	CHF 5.00 Mio.	CHF 3.71 Mio.	CHF 3.06 Mio.	CHF 2.54 Mio.
2025	CHF 4.99 Mio.	CHF 4.04 Mio.	CHF 3.26 Mio.	CHF 2.58 Mio.

Ab Einführung von IOP, nach aktueller Planung Ende 2027, werden sich die Betriebskosten schätzungsweise auf CHF 1 Mio. pro Jahr belaufen.

6.3 Beitragszahlungen, die sich keinem bestimmten Bereich zuordnen lassen

Die Schweiz entrichtet im Rahmen der Schengen-/Dublin-Assoziierung Beiträge an das EU-Budget, die sich keinem bestimmten Bereich zuordnen lassen.

Einerseits ist das der allgemeine Verwaltungsbeitrag, der nach einer in Art. 11 SAA festgelegten Formel berechnet wird. Danach zahlt die Schweiz jährlich 7,286 Prozent von EUR 8'100'000²⁶ an die Verwaltungskosten zur Anwendung des SAA.

Andererseits leisten die assoziierten Staaten jährlich einen Beitrag zu den Verwaltungskosten der Komitologie-Vereinbarung. Die Höhe des jeweiligen Beitrags richtet sich nach dem Verhältnis des Bruttoinlandsprodukts zum Gesamt-BIP aller teilnehmenden Staaten. Grundlage bildet ein Gesamtbetrag von EUR 500'000, der jährlich entsprechend der Inflationsentwicklung in der EU angepasst wird.

	Allgemeiner Beitrag	Komitologie
2017	CHF 0.74 Mio.	CHF 0.02 Mio.
2018	CHF 0.75 Mio.	CHF 0.02 Mio.
2019	CHF 0.79 Mio.	CHF 0.02 Mio.
2020	CHF 0.81 Mio.	CHF 0.02 Mio.
2021	CHF 0.75 Mio.	CHF 0.03 Mio.
2022	CHF 0.84 Mio.	CHF 0.03 Mio.
2023	CHF 0.86 Mio.	CHF 0.03 Mio.
2024	CHF 0.81 Mio.	CHF 0.03 Mio.
2025	CHF 0.83 Mio.	CHF 0.03 Mio.

6.4 Zusammenfassung: Bereichsübergreifende finanzielle Aufwendungen

	Interoperabilität	Beitragszahlungen	Total
2017	CHF 5.81 Mio.	CHF 0.76 Mio.	CHF 6.57 Mio.
2018	CHF 5.69 Mio.	CHF 0.77 Mio.	CHF 6.46 Mio.
2019	CHF 6.03 Mio.	CHF 0.81 Mio.	CHF 6.84 Mio.
2020	CHF 10.29 Mio.	CHF 0.83 Mio.	CHF 11.12 Mio.
2021	CHF 13.69 Mio.	CHF 0.77 Mio.	CHF 14.46 Mio.
2022	CHF 15.76 Mio.	CHF 0.86 Mio.	CHF 16.62 Mio.
2023	CHF 14.77 Mio.	CHF 0.89 Mio.	CHF 15.66 Mio.

²⁶ Der Anteil wird unter Berücksichtigung der Inflationsrate innerhalb der EU jährlich angepasst.

2024	CHF 14.32 Mio.	CHF 0.84 Mio.	CHF 15.15 Mio.
2025	CHF 14.86 Mio.	CHF 0.86 Mio.	CHF 15.72 Mio.

7 Personalaufwand

Die grössten personellen Auswirkungen der Schengen-/Dublin-Assoziierung ergeben sich im EJPD (SEM, fedpol, BJ, ISC). Aufgrund der in den letzten Jahren erfolgten Ausweitung der Schengen-Zusammenarbeit bei gleichzeitiger Reduktion der traditionellen bilateralen Polizei- und Justizkooperation wäre ein Teil dieser Ausgaben auch ohne Schengen-/Dublin-Assoziierung der Schweiz entstanden, um in diesen Bereichen ein Mindestmass an Kooperation mit der EU sicherzustellen. Im Rahmen dieses Anhangs werden aber sämtliche dieser Stellen als Schengen-induziert betrachtet. Neben dem personellen Mehrbedarf konnten insbesondere im Asylbereich aufgrund der kürzeren Dublin-Verfahren Stellen eingespart werden.

Die Mitarbeitenden anderer Departemente im Bereich Schengen/Dublin übernehmen meist auch andere Aufgaben. Es ist daher nicht möglich, umfassende und genaue Angaben zu den entsprechenden Stellen und Kosten innerhalb anderer Departemente zu machen. Eine Ausnahme bilden die Kosten für die Entsendung Schweizer Grenzschutzexperten an Frontex (siehe unten, Kapitel 7.2).

7.1 Personalaufwand im EJPD

	fedpol		SEM		BJ		ISC
	FTE	Kosten (CHF)	FTE	Kosten (CHF)	FTE	Kosten (CHF)	
2017	56.4	9.23 Mio.	51.4	8.14 Mio.	6.1	1.08 Mio.	28
2018	57.0	9.28 Mio.	53.7	8.23 Mio.	6.5	1.13 Mio.	28
2019	59.2	9.79 Mio.	53.7	8.23 Mio.	6.5	1.05 Mio.	28
2020	55.8	9.60 Mio.	53.7	8.38 Mio.	8.5	1.52 Mio.	28
2021	66.9	9.98 Mio.	58.7	9.32 Mio.	8.5	1.75 Mio.	28
2022	73.1	11.10 Mio.	83.5	11.75 Mio.	8.5	1.71 Mio.	36.8
2023	83.4	13.80 Mio.	97	15.89 Mio.	8.5	1.70 Mio.	47.7
2024	88.9	15.16 Mio.	105	16.05 Mio.	10	1.90 Mio.	52.3
2025	89.8	15.32 Mio.	105	16.33 Mio.	10.2	2.07 Mio.	55.6

Bei *fedpol* betreffen die Stellen zu einem grossen Teil das SIRENE-Büro (Fahndungsspezialist/-innen und -sachbearbeiter/-innen, Kommissariatsleiter/-innen etc.) und den Betrieb sowie die Weiterentwicklung der damit verbundenen IT-Systeme, namentlich das N-SIS und die Schnittstellen zu nationalen Systemen wie zum Beispiel RIPOL.

Die Mitarbeitenden des *SEM* im Bereich Schengen/Dublin-Stellen sind für den Asylbereich zuständig. Ohne die Dublin-Zusammenarbeit müssten die entsprechenden Ressourcen für eine deutlich höhere Anzahl sowie wesentlich aufwendigere nationale Verfahren eingesetzt werden. Zudem beschäftigen sich Mitarbeitende des SEM mit der Betreuung und Weiterentwicklung der IT-Systeme (EES, ETIAS, N-VIS, VIS-Mail, Eurodac, Dublinet) und der Schengen-Fonds.

Die Stellen beim *Informatik Service Center* (ISC) des EJPD dienen dem Betrieb und der Weiterentwicklung der Schengener-Fachanwendungen. Die Schengen-/Dublin-Stellen im ISC sind aus Kostensicht neutral, da die Personalkosten in den an die betroffenen Ämter verrechneten Dienstleistungspreisen (bundesinterne Leistungsverrechnung) einkalkuliert sind und daher bei den Betriebs- bzw. Entwicklungskosten je Fachanwendung ausgewiesen werden.

Ein Teil der Schengen/Dublin-Stellen im EJPD hängt mit der Teilnahme der Schweiz an der Weiterentwicklung der Schengen-/Dublin-Zusammenarbeit zusammen. Die Schweiz macht aktiv von ihrem in den beiden Assoziierungsabkommen geregelten Mitwirkungsrechten Gebrauch. Experten von fedpol, dem SEM sowie dem BJ, welchem die Aufgabe der ämterübergreifenden Koordination im Bereich Schengen/Dublin zukommt, vertreten die Schweiz in den entsprechenden technischen Arbeitsgruppen der EU, erarbeiten die Schweizer Positionen zu anstehenden Weiterentwicklungen und bringen diese in den Entscheidungsprozess auf allen Stufen²⁷ ein. Zudem müssen neue Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstandes regelmässig im Schweizer Recht umgesetzt werden.

7.2 Kosten Entsendungen an Frontex

Ein Teil der mit den Einsätzen verbundenen Kosten (Transport, Unterkunft, Verpflegung) der schweizerischen Grenzschutzexperten werden von Frontex übernommen und der Schweiz rückvergütet (siehe sogleich, «Netto Kosten»). Die Gehälter werden jedoch durch das BAZG, bzw. die Kantonspolizei Zürich ausgerichtet.

	Anzahl Einsatztage	Brutto Kosten ²⁸	Netto Kosten
2017	1'345	n/a	n/a
2018	1'403	n/a	n/a
2019	1'116	CHF 0.63 Mio.	CHF 0.27 Mio.
2020	1'415	CHF 0.81 Mio.	CHF 0.34 Mio.
2021	2'341	CHF 1.36 Mio.	CHF 0.38 Mio.
2022	3'437	CHF 1.99 Mio.	CHF 0.41 Mio.
2023	5'206	CHF 3.01 Mio.	CHF 0.93 Mio.
2024	5'881	CHF 3.58 Mio.	CHF 1.30 Mio.
2025	6'822	CHF 3.99 Mio.	CHF 1.60 Mio.

Im Berichtszeitraum erhielt die Schweiz finanzielle Unterstützung von Frontex gestützt auf sogenannte Grant Agreements. Im Fokus dieser Vereinbarungen steht die langfristige Entwicklung der Personalressourcen zur Sicherung der Beiträge der Schengen-Staaten für die ständige Reserve von Frontex. Das BAZG hat im Zeitraum von 2019 bis 2025 rund 10 Millionen Euro erhalten.

8 Schlussbemerkungen

²⁷ Neben den technischen Arbeitsgruppen beteiligt sich die Schweiz auch im Rahmen des Ausschusses der ständigen Vertreter (COREPER) und des Rats der Justiz- und Innenminister.

²⁸ Diese beinhalten An- und Rückreise, Transporte, Unterkunft, Verpflegung, Material, Ausbildung, etc.

Die in den vorangegangenen Kapiteln aufgeführten Kosten sind eine Folge der Schengen-/Dublin-Assoziation der Schweiz. Im Szenario «ohne Schengen/Dublin» würden aber nicht sämtliche dieser Kosten entfallen.

Im Bereich Grenze müssten im Szenario «ohne Schengen/Dublin» der Bestand des Grenzkontrollpersonals vergrössert und Investitionen in Infrastruktur sowie technische Hilfsmittel (bspw. Kameras) entlang der Grenze getätigt werden.

Die Schweiz müsste auch im Szenario «ohne Schengen/Dublin» ein Visumsystem betreiben und periodisch technisch modernisieren. Im Bereich Visum würden die Kosten also zu einem grossen Teil nicht wegfallen.

Im Bereich Polizeizusammenarbeit würde der Wegfall des Zugriffs auf die Schengen-/Dublin-Datenbanken einen massiven und nicht kompensierbaren Sicherheitsverlust bedeuten. Zur teilweisen Kompensation dieses Sicherheitsdefizits müsste die Schweiz ihre Sicherheitspolitik unter Einbezug der relevanten Akteure und Interessengruppen grundlegend neu ausrichten. Welche konkreten Massnahmen dabei ergriffen würden, lässt sich nicht verlässlich abschätzen. Absehbar ist jedoch, dass zur Aufrechterhaltung eines vergleichbaren Niveaus der inneren Sicherheit deutlich umfangreichere personelle, technische und finanzielle Ressourcen erforderlich wären als heute.

Im Bereich Asyl müsste die Schweiz im Szenario «ohne Schengen/Dublin» kostenintensivere und mehr nationale Verfahren durchführen. Zudem würde die Schweiz im Szenario «ohne Schengen/Dublin» zu einem Magnet für Zweitgesuche, da Asylsuchende nach einem abgelehnten Asylgesuch im Dublin-Raum oder parallel zu einem Asylverfahren im Dublin-Raum ein Zweitgesuch in der Schweiz stellen könnten. Die Schweiz müsste auch eine eigene Datenbank zur Erfassung von Asylsuchenden betreiben.

Es erscheint fraglich, ob der Personalaufwand im Szenario «ohne Schengen/Dublin» reduziert werden könnte. Insbesondere die notwendige zumindest teilweise Kompensation des entstehenden Sicherheitsdefizits würde voraussichtlich einen erheblichen zusätzlichen Personalbedarf und entsprechend hohe Personalkosten verursachen. Zudem nehmen die Mitarbeiter/-innen, die im Bereich Schengen/Dublin tätig sind, oft auch andere Aufgaben ausserhalb dieses Bereichs wahr.

Anhang 4: Liste der zitierten Rechtsakte

Die nachfolgenden Rechtsakte werden chronologisch nach Massgabe des jeweiligen Erlassdatums aufgeführt. Alle zitierten Rechtsakte können in der Systematischen Rechtssammlung (<https://www.fedlex.admin.ch/de>) oder in der Datenbank EUR-Lex eingesehen werden (www.eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=de).

Liste der EU-Rechtsakte

- **Richtlinie 2004/82/EG** des Rates vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln, ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 24.
- **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 06.08.2008, S. 1.
- **Beschluss 2008/616/JI** des Rates vom 23. Juni 2008 zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, ABl. L 210 vom 06.08.2008, S. 12.
- **Verordnung (EG) Nr. 767/2008** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung), ABl. L 218 vom 18.8.2008, S. 60.
- **Rahmenbeschluss 2009/315/JI** des Rates vom 26. Februar 2009 über die Durchführung und den Inhalt des Austauschs von Informationen aus dem Strafregister zwischen den Mitgliedstaaten, ABl. L 93 vom 7.4.2009, S. 23; geändert durch die Richtlinie (EU) 2019/884 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2009/315/JI des Rates im Hinblick auf den Austausch von Informationen über Drittstaatsangehörige und auf das Europäische Strafregisterinformationssystem (E-CRIS), sowie zur Ersetzung des Beschlusses 2009/316/JI des Rates, ABl. L 151 vom 7.6.2019, S. 143.
- **Verordnung (EG) Nr. 810/2009** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex), ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1.
- **Verordnung (EU) Nr. 439/2010** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen, ABl. L 132 vom 29.5.2010, S. 11.
- **Verordnung (EU) Nr. 1077/2011** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, ABl. L 286 vom 1.11.2011, S. 1.

- **Verordnung (EU) Nr. 603/2013** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Eurodac-Verordnung), ABl. L 180 vom 29.06.2013, S.1.
- **Verordnung (EU) Nr. 604/2013** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31.
- **Durchführungsverordnung (EU) Nr. 118/2014** der Kommission vom 30. Januar 2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, ABl. L 39 vom 8.2.2014, S. 1.
- **Verordnung (EU) 2016/399** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (kodifizierter Text), ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1.
- **Verordnung (EU) 2017/2225** des europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 in Bezug auf die Nutzung des Einreise- /Ausreisystems, ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 1.
- **Verordnung (EU) 2017/2226** des europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011, ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 20.
- **Verordnung (EU) 2018/1240** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226, ABl. L 236 vom 13.9.2018, S. 1.
- **Verordnung (EU) 2018/1726** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 über die Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA), zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 und des Beschlusses 2007/533/JI des Rates

sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011, ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 99.

- **Verordnung (EU) 2018/1806** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Aussengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (kodifizierter Text), ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 39.
- **Verordnung (EU) 2018/1860** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Nutzung des Schengener Informationssystems für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 1.
- **Verordnung (EU) 2018/1861** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der Grenzkontrollen, zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und zur Änderung und Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006, ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 14.
- **Verordnung (EU) 2018/1862** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses 2007/533/JI des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und des Beschlusses 2010/261/EU der Kommission, ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 56.
- **Delegierte Verordnung (EU) 2019/686** der Kommission vom 16. Januar 2019 zur Festlegung detaillierter Vorkehrungen gemäss Richtlinie 91/477/EWG des Rates für den systematischen elektronischen Austausch von Informationen im Zusammenhang mit der Verbringung von Feuerwaffen innerhalb der Union, ABl. L 116 vom 3.5.2019, S. 1.
- **Verordnung (EU) 2019/816** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Einrichtung eines zentralisierten Systems für die Ermittlung der Mitgliedstaaten, in denen Informationen zu Verurteilungen von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen (E-CRIS-TCN) vorliegen, zur Ergänzung des Europäischen Strafregisterinformationssystems und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1726, ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 1.
- **Verordnung (EU) 2019/817** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenzen und Visa und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 und (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Entscheidung 2004/512/EG des Rates und des Beschlusses 2008/633/JI des Rates, ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 27.
- **Verordnung (EU) 2019/818** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration) und zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 und (EU) 2019/816, ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 85.

- **Verordnung (EU) 2020/493** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. März 2020 über das System über gefälschte und echte Dokumente online (FADO) und zur Aufhebung der Gemeinsamen Massnahme 98/700/JI des Rates, ABl. L 107 vom 6.4.2020, S. 1.
- **Delegierte Verordnung (EU) 2021/1423** der Kommission vom 21. Mai 2021 zur Festlegung detaillierter Vorkehrungen gemäss der Richtlinie (EU) 2021/555 des Europäischen Parlaments und des Rates für den systematischen elektronischen Austausch von Informationen im Zusammenhang mit Versagungen von Genehmigungen für den Erwerb und den Besitz bestimmter Feuerwaffen, ABl. L 307 vom 1.9.2021, S. 3.
- **Verordnung (EU) 2021/2303** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2021 über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010, ABl. L 468 vom 30.12.2021.
- **Empfehlung (EU) 2022/915** des Rates vom 9. Juni 2022 zur operativen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung, ABl. L 158 vom 13.6.2022, S. 53.
- **Richtlinie (EU) 2023/977** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates, ABl. L 134 vom 22.5.2023, S. 1.
- **Verordnung (EU) 2024/982** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2024 über die automatisierte Abfrage und den Austausch von Daten für die polizeiliche Zusammenarbeit und zur Änderung der Beschlüsse 2008/615/JI und 2008/616/JI des Rates sowie der Verordnungen (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 und (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates (Prüm-II-Verordnung), ABl. L 2024/982 vom 5.4.2024.
- **Verordnung (EU) 2024/1349** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Festlegung eines Rückkehrverfahrens an der Grenze und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1148, ABl. L, 2024/1349, 22.5.2024.
- **Verordnung (EU) 2024/1351** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Asyl- und Migrationsmanagement, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1147 und (EU) 2021/1060 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013, ABl. L, 2024/1351, 22.5.2024.
- **Verordnung (EU) 2024/1356** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817, ABl. L, 2024/1356, 22.5.2024.
- **Verordnung (EU) 2024/1358** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten zur effektiven Anwendung der Verordnungen (EU) 2024/1351 und (EU) 2024/1350 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2001/55/EG sowie zur Feststellung der Identität illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des

Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L, 2024/1358, 22.5.2024.

- **Verordnung (EU) 2024/1359** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1147, ABl. L, 2024/1359, 22.5.2024.
- **Durchführungsverordnung (EU) 2025/2055** der Kommission vom 2. Oktober 2025 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates über Asyl- und Migrationsmanagement und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 der Kommission, ABl. L, 2025/2055, 12.11.2025.

Liste der völkerrechtlichen Verträge

- Europäisches Übereinkommen vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen, SR 0.351.1.
- Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 14. Juni 1985, ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 13.
- Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 19. Juni 1990, ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 19.
- Übereinkommen vom 15. Juni 1990 über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylanspruchs, ABl. C 254 vom 19.8.1997, S. 1.
- Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweiz einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, SR 0.142.112.681.
- Zusatzprotokoll vom 28. Januar 2002 zum Abkommen vom 11. Mai 1998 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Französischen Republik über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Justiz-, Polizei- und Zollsachen, SR 0.360.349.11.
- Protokoll vom 17. September 2002 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Republik über die Errichtung gemeinsamer Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit, SR 0.360.454.11.
- Abkommen vom 24. September 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Europäischen Polizeiamt, SR 0.362.2.
- Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses

Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, SR 0.362.31.

- Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags, SR 0.142.392.68.
 - Abkommen vom 9. Oktober 2007 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Justiz-, Polizei- und Zollsachen, SR 0.360.349.1.
 - Vereinbarung vom 30. September 2009 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein einerseits sowie der Europäischen Gemeinschaft andererseits zur Festlegung der Modalitäten der Beteiligung dieser Staaten an der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, SR 0.362.313.
 - Vereinbarung vom 21. Juni 2010 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat, handelnd durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, und dem Bundesministerium für Inneres der Republik Österreich über praktische Modalitäten zur erleichterten Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, SR 0.142.392.681.163.
- Vereinbarung vom 22. September 2011 zwischen der Europäischen Union sowie der Republik Island, dem Fürstentum Liechtenstein, dem Königreich Norwegen und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Beteiligung dieser Staaten an der Arbeit der Ausschüsse, die die Europäische Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse in Bezug auf die Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands unterstützen, SR 0.362.11.
- Vereinbarung vom 7. Dezember 2012 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über praktische Modalitäten zur erleichterten Anwendung der Dublin-Verordnung, SR 0.142.395.141.1.
 - Abkommen vom 14. Oktober 2013 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Italienischen Republik über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden, SR 0.360.454.1.
 - Vereinbarung vom 10. Juni 2014 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union zur Festlegung der Modalitäten ihrer Beteiligung am Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen, SR 0.142.392.681.
 - Vereinbarung vom 9. Oktober 2014 zwischen dem Justiz- und Polizeidepartement der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Innenministerium der Französischen Republik über praktische Modalitäten zur erleichterten Anwendung der Dublin III-Verordnung, SR 0.142.392.681.349.

- Vereinbarung vom 8. November 2018 zwischen der EU einerseits und Norwegen, Island, der Schweiz und Liechtenstein andererseits zur Beteiligung dieser Staaten an der Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, SR 0.362.315.
- Abkommen vom 27. Juni 2019 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über die Anwendung einiger Bestimmungen des Beschlusses 2008/615/JI des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, des Beschlusses 2008/616/JI des Rates zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, und seines Anhangs sowie des Rahmenbeschlusses 2009/905/JI des Rates über die Akkreditierung von Anbietern Kriminaltechnischer Dienste, die Labortätigkeiten durchführen (Prümer Zusammenarbeit), SR 0.362.41.
- Protokoll vom 27. Juni 2019 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und dem Fürstentum Liechtenstein zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags betreffend den Zugang zu Eurodac für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke, SR 0.142.392.682.
- Abkommen vom 28. November 2023 zwischen der Schweiz und der EU über zusätzliche Regeln in Bezug auf das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik im Rahmen des Fonds für integrierte Grenzverwaltung für den Zeitraum 2021 bis 2027, SR 0.362.316.