Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

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

BJ-D-F5FF3401/305

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 Aussengrenzen 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. Entführungsopfer) 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 fiele 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 deuxièmes 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 efficiente 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'attrattività 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/Dublin*[1] *(«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 Schweiz[3] 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-Mitgliedstaaten[4] 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-Weiterentwicklungen[6] 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. 7*a* 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 wiedereinzuführen. 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 Angaben[10] 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 neun[11] 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 Visumspolitik, 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 Jahrzenten 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 visumspflichtigen 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 Grenzinfrastruktur 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 entlöhnen 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-Assoziierung 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 Personenstunden, 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 einen 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 Ausland[14] wohnen.

Das Ausmass des Rückgangs der Grenzgänger-/innen hinge 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. Entführungsopfer) 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 Reisegenehmigung[15] 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 nichthoheitliche 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 ORBIS[18] 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 Erfassungsfehler 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 Visumsbereich 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 fortführen[19] 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 Visumsbereich 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 visumspflichtigen 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 Prozent[20] 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-Visumspflicht unterstünden, 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-Raums[23] 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 bindend[24], andere nicht. Zudem kann sich die Schweiz am neuen Solidaritätsmechanismus zur Stärkung des Dublin-Systems[25] 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 (Rückkehrgrenzverfahrensverordnung), (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	⌀ 2019 bis 2024	⌀ nur 2019/ 23/24
1	**Dublin-Out (**Überstellungen CH --> Dublin-Staat): **Einsparungen mit Dublin-Abkommen**								
	Mengengerüst: Anzahl Dublin-Nichteintretensentscheide (Dublin-Out) (davon erfolgreiche Überstellung)	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**								
	Mengengerüst: Anzahl Dublin-Überstellungen in die CH (Dublin-In)	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-Nichteintretensentscheide 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 Verordnungsänderungen 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 Sachausschreibung[29]

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 substanziell 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 INTERPPOL 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 Drittstaatangehöriger 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 Drittstaatangehörigen, 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 Drittstaatangehörigen 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 Drittstaatangehörigen 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 Drittstaatangehörigen 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 Drittstaatangehörige, 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 Ecoplan 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 Schengen[34] und Dublin[35] 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).

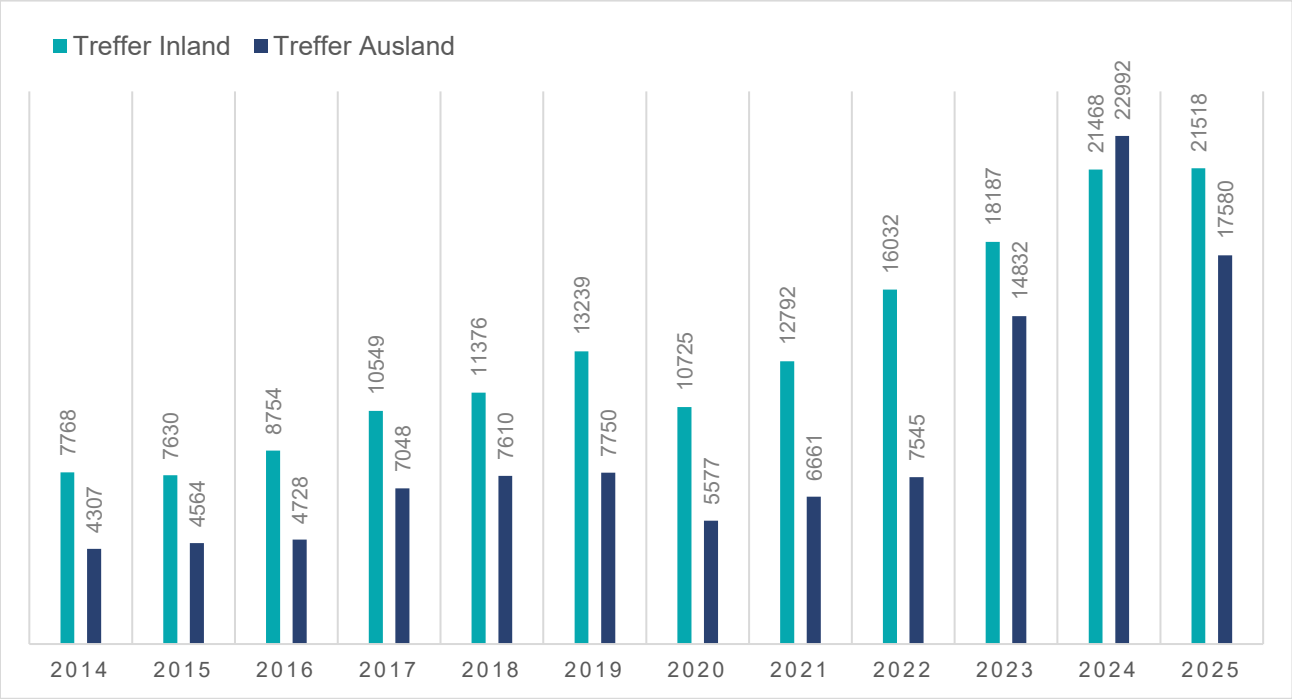
[35] Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags (DAA; SR 0.142.392.68).

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 Informationen**
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. *Hinweis: diese Einschränkung gilt für alle Ausschreibungskategorien des SIS.*	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 Informationen
der gezielten Kontrolle	ner gezielten Kontrolle können zusätzliche Informationen gesammelt werden.		Eine Ausschreibung zur gezielten Kontrolle ist in INTERPOL nicht möglich. Eine Ausschreibung zur verdeckten Registrierung für Sachen ist mit keinem anderen Instrument möglich.	SIS-Verordnung
Sachausschreibungen zur Sicherstellung oder Beweissicherung in Strafsachen	Es können unter anderem Fahrzeuge, Feuerwaffen, Dokumente (z.B. Identitätskarten), Bootsmotore, hochwertige Gegenstände mit einer Seriennummer wie beispielsweise technische Geräte oder teure Schmuckstücke und vieles mehr ausgeschrieben werden. Diese können auch zur verdeckten Registrierung ausgeschrieben werden (siehe Zeile oberhalb).	Sehr nützlich, insbesondere die Suche nach Dokumenten wird viel genutzt (fast 3'000 Treffer auf Sachfahndungsausschreibungen im Jahr 2025 in der Schweiz). Sichergestellte Dokumente beugen einer missbräuchlichen Verwendung 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-Verordnung
Ausschreibungen von tatverdächtigen Personen, deren Identität unbekannt ist	Damit könnten Fingerabdrücke von mutmasslichen Tätern, deren Identität unbekannt ist, ins SIS geladen werden. So kann ggf. die Identität der Person herausgefunden werden.	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 Zusammenarbeit. Diese erlaubt den Abgleich von Fingerabdruckdaten mit ausländischen Fingerabdruckdatenbanken. Inwiefern die Prümer Zusammenarbeit ohne Schengen funktioniert, siehe Tabelle 3. INTERPOL ermöglicht ebenfalls die Ausschreibung von mutmasslichen Täterspuren. Allerdings gilt auch hier, dass diese Funktionalität von EU/Schengen Staaten weniger genutzt wird und die Menge an vorhandenen Datensätzen für den Abgleich kleiner ist als im SIS.	6. Kapitel, 5a. Abschnitt N-SIS-Verordnung

Ausschreibungs-kategorie	Beschreibung	Nutzen für die Schweiz	Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informationen
Ausschreibungen von Vermissten und schutzbedürftigen Personen	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. Personen, die zu ihrem Schutz am Reisen gehindert werden müssen, können ebenfalls ausgeschrieben werden.	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. Zudem bietet die Hinderung von Personen am Reisen ein sachdienlicher Schutz für Opfer von Menschenhandel, ungewollter Eheschliessung oder Rekrutierung von Personen zu terroristischen Zwecken.	Kein anderer Kanal kann die präventiven Ausschreibungen wirkungsvoll ersetzen. Vermisste Personen können zielführend via INTERPOL ausgeschrieben werden. Eine präventive Ausschreibung etwa von Kindern ist jedoch nicht möglich.	Art. 32 SIS-Polizei; 6. Kapitel, 3. Abschnitt N-SIS-Verordnung
Ausschreibungen von Drittstaatsangehörigen zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung	Möglich aufgrund von Entscheiden der Migrationsämter oder des SEM, Urteil zum Landesverweis in einem strafrechtlichen Verfahren oder zum Staatsschutz.	Auf den Nutzen dieser Ausschreibungen im Bereich Migration wird hier nicht eingegangen. 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.	Ohne SIS könnten solche Ausschreibungen nur in nationalen Fahndungs- und Migrationssystemen gemacht werden. Bei INTERPOL ist eine solche Ausschreibung nicht möglich. Es wäre somit unmöglich, diese Informationen über potenziell gefährliche Personen zu erhalten. 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	Art. 24 SIS-Grenze[3]; 6. Kapitel, 1a. Abschnitt N-SIS-Verordnung

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

Instrument	Beschreibung	Nutzen für die Sicherheit der Schweiz	Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informationen
	der automatischen Berechnung der Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum (in Betrieb). ETIAS ist das zukünftige Reiseinformations- und -genehmigungssystem das für visumfreie Reisende, die in den Schengen-Raum einreisen möchten, verpflichtend wird (Einführung geplant Ende 2026). Eurodac ist die zentrale Datenbank der EU, in der die digitalen Fingerabdrücke von Asylsuchenden und irregulären Migranten abgespeichert und abgeglichen werden. Das Informationssystem APIS (Advance Passenger Information System) verpflichtet Luftverkehrsunternehmen, den Grenzkontrollbehörden vor Flügen Passagierinformationen zu übermitteln. Alle diese Systeme dienen primär Reise- und Migrationszwecken. Sie erlauben allerdings auch eine Abfrage zwecks Identifikation oder	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). 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.	schränkt. Dies, weil die Daten der in die Schweiz reisenden Personen nur gegen nationale Datenbanken abgeglichen werden könnten.	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

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 Ausreisesystem) 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 Übernahem 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) 2023/977über 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
		auch versichern, dass die Sicherheitsstandards in den anderen Schengen-Ländern zum Beispiel im Bereich Datenschutz eingehalten werden. In den Evaluierungsberichten werden zudem Best-Practices geteilt – diese können als Inspiration für Innovation in der Schweiz dienen. Der direkte Nutzen für die Sicherheit der Schweiz ist gering.		
Zugang zu Arbeitsgruppen und Gremien der EU	Durch die Schengen-Assoziierung 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 sechsmal pro Jahr stattfinden.	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. Die Teilnahme auf Minister-stufe erlaubt einen Aus-	Nicht ersetzbar.	

Instrument	Beschreibung	Nutzen für die Sicherheit der Schweiz	Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informationen
		tausch zu sicherheitsrelevanten Themen, die europaweit von Relevanz sind. Das Ausmass dieses Nutzens ist schwer zu fassen und weniger direkt.		
Committee on a uniform visa format (gemäss Art. 6 Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates)	Die Expertengruppe regelt die Mindeststandards für Pässe, Identitätskarten, Aufenthaltsbewilligungen 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 Feuerwaffenrichtline 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.	Nein, vermutlich nicht im existierenden Umfang. Ohne diese Kooperation wäre es schwieriger, Feuerwaffen über die Grenze zu transportieren. Das wäre gegebenenfalls bilateral mit erheblichem Mehraufwand möglich zu regeln.	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.	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). 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.	Ohne FADO + müsste die Schweiz eigene bestehende Applikationen auch zukünftig weiterführen. Die kommerziellen Angebote sind jedoch weniger zuverlässig als die Behördeninformationen und sind kein vollwertiger Ersatz.	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)	CCPD erleichtern und beschleunigen grenzüberschreitende Polizei- und Zollzusammenarbeit. Sie unterstützen den Informationsaustausch, koordinieren gemeinsame Überwachungsmassnahmen im Grenzgebiet und grenzüberschreitende Einsätze. Die Schweiz hat ein CCPD mit Frankreich in Genf und eines mit Italien in Chiasso. Geregelt sind die CPPD in gemeinsamen Abkommen über die Polizei, Justiz- und Zollzusammenarbeit sowie in entsprechenden Zusatzprotokollen.	CCPD haben einen grossen Nutzen für die polizeiliche Arbeit. Sie erleichtern die Zusammenarbeit und werden rege gebraucht.	Grundsätzlich basieren die CCPD auf bilateralen Verträgen und könnten deswegen auch ohne die Schengener Zusammenarbeit existieren. Dennoch besteht heute ein klarer Zusammenhang mit Schengen. So werden CCPD von der Schengen-Empfehlung zur operativen Polizeikooperation 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. Rechtlich müssten in einem Szenario «ohne Schengen» die entsprechenden Polizeiverträge angepasst	Polizeivertrag CH – FR: https://fedlex.data.admin.ch/eli/oc/2009/460 Zusatzprotokoll CH – FR: https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2003/210 Polizeivertrag CH – IT: https://fedlex.data.admin.ch/eli/oc/2016/609 Zusatzprotokoll CH – IT: https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2004/132

Instrument	Beschreibung	Nutzen für die Schweiz	Bezug Schengen / ggf. Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informationen
			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. 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.	

Instrument	Beschreibung	Nutzen für die Schweiz	Bezug Schengen / ggf. Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informationen
Grenzüberschreitende polizeiliche Massnahmen	Grenzüberschreitende polizeiliche Massnahmen beinhalten die Observation, Nacheile (=Verfolgung) und kontrollierte Lieferung von illegalen Waren, wenn diese über die Landesgrenze führen. Unter anderem mit den Nachbarstaaten der Schweiz sind die Zulässigkeit und Bedingungen dieser Massnahmen jeweils in den bilateralen Polizeiverträgen geregelt. Das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) regelt die grenzüberschreitenden polizeilichen Massnahmen im Grundsatz.	Im polizeilichen Alltag in Grenzregionen sind diese Massnahmen von grossem Nutzen.	Mit den Nachbarstaaten sind diese Massnahmen grundsätzlich in den bilateralen Verträgen geregelt und dadurch nicht primär an die Schengener Zusammenarbeit geknüpft. 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. 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. Grundsätzlich stellt sich jedoch die Frage, inwiefern grenzüberschreitende Massnahmen möglich wären, wenn die Schweiz von Schengen-Aussengrenzen umgeben wäre. Eine Nacheile wäre beispielsweise	Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990 (SDÜ) Polizeivertrag CH – IT: https://fedlex.data.admin.ch/eli/oc/2016/609 Polizeivertrag CH-FR: https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2009/460 Trilateraler Polizeivertrag CH-AT-FL: https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2017/442 Polizeivertrag CH-DE: https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2024/170

Instrument	Beschreibung	Nutzen für die Schweiz	Bezug Schengen / ggf. Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informationen
			schwierig vorstellbar, da alle Grenzübertritte kontrolliert werden müssten. Sollten diese Möglichkeiten aufgrund der geltenden Grenzkontrollbestimmungen wegfallen, wäre das nicht ersetzbar und somit ein Sicherheitsverlust für die Schweiz.	
Europol	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. Die Schweiz hat mit Europol ein Kooperationsabkommen abgeschlossen, das den Austausch von Informationen und Spezialwissen erlaubt.	Europol fungiert als zentrale Informationsdrehscheibe für den Datenaustausch, erstellt spezialisierte Analysen, betreibt Kompetenzzentren und unterstützt grenzüberschreitende Ermittlungen. Dadurch ist für die Schweiz die Zusammenarbeit mit Europol von zentraler Bedeutung, um schwere und organisierte Kriminalität inklusive Terrorismus wirksam zu bekämpfen.	Grundsätzlich ist das Abkommen CH- Europol unabhängig von der Schengener Zusammenarbeit. 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). Gleichzeitig setzen sich die Schengen-assoziierten 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.	Abkommen CH – Europol: https://fedlex.data.admin.ch/eli/oc/2006/181

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.	Prüm wird einen erheblichen Nutzen für CH-Strafverfolgungsbehörden haben. 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. 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 Erfolgschancen in komplexen Fällen spürbar zu erhöhen.	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. Dennoch ist in den Erwägungen dieses Abkommens festgehalten, dass der Abkommen zur Prümer Zusammenarbeit auch in Erwägung der bereits existierenden Schengener-Zusammenarbeit abgeschlossen wird. Ausserdem sind derzeit nur Schengen und Schengen-assoziierte Staaten sowie historisch bedingt	CH-EU Prüm Abkommen: SR 0.362.41

Instrument	Beschreibung	Nutzen für die Schweiz	Bezug Schengen / ggf. Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informationen
		Da die Schweiz Prüm erst ab 2026 (2027 für DNA) umsetzt, liegen noch keine Zahlen vor.	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. *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*	

Instrument	Beschreibung	Nutzen für die Schweiz	Bezug Schengen / ggf. Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informationen
			Schengen scheint eine Teilnahme an Prüm II jedoch kaum realistisch.	
PNR (Passenger Name Record)	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. 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.	Dieses System gibt der Schweiz ein neues Instrument insbesondere in der Bekämpfung von Terrorismus und der Schwerstkriminalität. 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.	Das PNR-System der Schweiz hat keinen direkten Zusammenhang mit der Schengener Zusammenarbeit. 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,	
Eurodac-Zugriff durch Strafverfolgungsbehörden	Die Eurodac-Datenbank ist eine EU-weite Datenbank, die Fingerabdrücke von Asylsuchenden und irregulären Migranten speichert, um die Anwendung der Dublin-Verordnung zu erleichtern. 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	Das System ist noch nicht operativ. 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.	Die Eurodac-Zugriffe für Strafverfolgungsbehörden stellen keine Weiterentwicklung des Schengen- oder Dublin-Besitzstandes dar, sondern sind im Eurodac Protokoll (Zusatzabkommen) geregelt. Allerdings tritt das Eurodac Protokoll automatisch ausser Kraft, wenn das Dublin-Assoziierungsabkommen für die Schweiz nicht mehr wirksam ist (Art. 5 im Protokoll). Da es keine andere Möglichkeit gibt, die Eurodac-Datenbank für	Eurodac Protokoll: https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2023/113

Instrument	Beschreibung	Nutzen für die Schweiz	Bezug Schengen / ggf. Ersetzbarkeit	Zusätzliche Informationen
	Delikten mit den in Eurodac gespeicherten Fingerabdrücken abgeglichen werden können. Eine Umsetzung dieser Möglichkeit ist für 2028 geplant.		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 ersetzten.	
Nutzung des Internal Market Information System (IMI) für den Austausch von Informationen über das Verbringen von Waffen	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. 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).	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.	Nein, es gibt kein vergleichbares System. 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.	Delegierte Verordnung (EU) 2021/1423: Delegierte Verordnung - 2021/1423 - EN - EUR-Lex

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 Schweiz[1] 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):

	Beitragszahlungen[2]	**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.

	Beitragszahlungen[3]	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 2025[5] stabil bleiben.

2.5 Zusammenfassung: Finanzielle Auswirkungen im Bereich Grenze

	Frontex	Fonds	API	EES[6]	Total
2017	CHF 11.90 Mio.	CHF 27.62 Mio.	CHF 0.51 Mio.	CHF 0.61 Mio.	CHF 40.64 Mio.
2018	CHF 14.30 Mio.	CHF 24.42 Mio.	CHF 0.45 Mio.	CHF 0.83 Mio.	CHF 39.99 Mio.
2019	CHF 15.74 Mio.	CHF 21.89 Mio.	CHF 0.41 Mio.	CHF 2.21 Mio.	CHF 40.24 Mio.
2020	CHF 17.55 Mio.	CHF 19.49 Mio.	CHF 0.40 Mio.	CHF 7.78 Mio.	CHF 45.21 Mio.
2021	CHF 24.00 Mio.	CHF -7.7 Mio.	CHF 0.52 Mio.	CHF 8.48 Mio.	CHF 25.31 Mio.
2022	CHF 32.76 Mio.	CHF -13 Mio.	CHF 0.71 Mio.	CHF 7.13 Mio.	CHF 27.60 Mio.
2023	CHF 35.16 Mio.	CHF 53.01 Mio.	CHF 0.70 Mio.	CHF 5.96 Mio.	CHF 94.83 Mio.
2024	CHF 36.79 Mio.	CHF 53.01 Mio.	CHF 0.85 Mio.	CHF 7.18 Mio.	CHF 97.84 Mio.
2025	CHF 44.86 Mio.	CHF 53.01 Mio.	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 2018[8] 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 Weiterentwicklungskosten[10] 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 3.39Mio.	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 Beitragszahlungen[13] 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-SIS[14]**	**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 Ecoplan-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 Überstellungen[16] 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 Berichtzeitraum 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.

	Beitragszahlungen[19]	Betriebskosten[20]	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 anderseits durch die Entsendung von Expert-/innen. Die Beteiligung der Schweiz an das EASO bzw. an der EUAA stellen keine Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands 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	**Kosten[23]**
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	**Eurodac[24]**	**DubliNet**	**EASO/EUAA[25]**	**Total**	
2019	CHF 43.5 Mio.	CHF 1.08 Mio.	CHF 0.15 Mio.	CHF 3.84 Mio.	CHF Mio.	48.57

[23] Annahme: 8 Stunden pro Einsatztag, 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 8'100'000[26] 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)	FTE
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 Entscheidfindungsprozess auf allen Stufen[27] 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-Assoziierung 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 Europols 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- /Ausreisesystems, 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-/Ausreisesystem (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 Interoperabili-tät 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 Uni-on 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 Europols 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 Asylantrags, 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.

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Berne, le 18 septembre 2026

Association de la Suisse à Schengen/Dublin : conséquences financières, économiques et sur la politique de sécurité

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 24.3946 du groupe libéral-radical du 23 septembre 2024

BJ-D-D8253501/220

Table des matières

1 Remarques préliminaires 12
1.1 Compréhension du mandat 12
1.2 Objet du rapport et méthodologie 12
1.3 Contenu et structure du présent rapport 13
1.4 Actes Schengen et Dublin applicables à la Suisse (acquis de Schengen/Dublin) 14
2 Contrôles aux frontières 16
2.1 Bases légales Schengen applicables au domaine des contrôles aux frontières 16
2.1.1 Acquis de Schengen 16
2.1.2 Autres accords 17
2.2 Le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin » 18
2.2.1 Hypothèses 18
2.2.2 Conséquences 20
3 Visa 23
3.1 Bases légales Schengen applicables au domaine des visas 23
3.1.1 Acquis de Schengen 23
3.1.2 Autres accords 23
3.2 Le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin » 24
3.2.1 Hypothèses 24
3.2.2 Conséquences 25
4 Asile 28
4.1 Bases légales Dublin applicables au domaine de l'asile 28
4.1.1 Acquis de Dublin 28
4.1.2 Autres accords 28
4.2 Le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin » dans le domaine de l'asile 29
4.2.1 Hypothèses 29
4.2.2 Conséquences 30
5 Les conséquences financières et économiques de l'association de la Suisse à Schengen/Dublin 33
5.1 Conséquences financières de l'association à Schengen/Dublin 33
5.2 Conséquences économiques résultant de l'abandon de l'association à Schengen/Dublin 33
5.2.1 Contrôles aux frontières 33
5.2.2 Visas 34
5.2.3 Asile, contributions et charges administratives 34
5.2.4 Conséquences économiques du scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin » 34
6 Sécurité 37
6.1 Bases légales Schengen applicables au domaine de la sécurité 37
6.1.1 Acquis de Schengen 37
6.1.2 Autres accords 38

6.2 Avantages non monétaires dans le domaine de la sécurité 40
6.2.1 Coopération avec les États Schengen/Dublin 40
6.2.2 Protection des frontières extérieures 42
6.2.3 Sécurité intérieure : lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée . 44
6.2.4 Instruments Schengen/Dublin dans le domaine de la migration 46
6.2.5 Conséquences d'une introduction des contrôles aux frontières suisses sans accès aux instruments Schengen/Dublin 47
7 Conclusion 49
Annexe 1 : étude Ecoplan 2026 50
Annexe 2 : Instruments de Schengen et de Dublin utilisés dans les domaines de la sécurité et de la coopération policière 51
Annexe 3 : Les conséquences financières de l'association de la Suisse à Schengen/Dublin 76
Annexe 4 : Liste des actes juridiques cités 94

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 deuxièmes 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 efficiente 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.

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 Aussengrenzen 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. Entführungsopfer) 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 fiele dabei der Wegfall des Zugriffs auf die europäischen Datenbanken und Informationssysteme.

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'attrattività 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.

Liste des abréviations

AAD	Accord d'association à Dublin
AAS	Accord d'association à Schengen
ALCP	Accord sur la libre circulation des personnes
API	Données relatives aux passagers aériens (*Advance Passenger Information)*
AUEA	Agence de l'Union européenne pour l'asile
CAAS	Convention d'application de l'Accord de Schengen
CCPD	Centre de coopération policière et douanière
CFS	Code frontières Schengen
CHF	Francs suisses
CSI	Centre de services informatiques du DFJP
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
EASO	Bureau européen d'appui en matière d'asile (*European Asylum Support Office*)
ECRIS	Système européen d'information sur les casiers judiciaires (*European Criminal Records Information System*)
ECRIS-TCN	Système européen d'information sur les casiers judiciaires de ressortissants d'États tiers (*European Criminal Records Information System – Third Country Nationals and Stateless Persons*)
EES	Système d'entrée et de sortie (*Entry-Exit System*)
ETIAS	Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (*European Travel Information and Authorisation Systemes*)
eu-LISA	Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (*European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice*)
Eurodac	Base de données européenne contenant les empreintes digitales des requérants d'asile (*European Asylum Dactyloscopy*)
Europol	Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs
EUROSUR	Cadre pour l'échange sécurisé d'informations et pour la coopération des États membres et l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
FADO	Système « Faux documents et documents authentiques en ligne » (*False and Authentic Documents Online*)
fedpol	Office fédéral de la police
Frontex	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
FSI Frontières	Fonds pour la sécurité intérieure dans le domaine des frontières extérieures

IGFV	Instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas
N-SIS	Partie nationale du Système d'information Schengen
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières
OFJ	Office fédéral de la justice
OFS	Office fédéral de la statistique
PIB	Produit intérieur brut
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SIRENE	Demande d'informations supplémentaires requises à l'entrée nationale (*Supplementary Information Request at the National Entries*)
SIS	Système d'information Schengen
UE	Union européenne
VIS	Système d'information sur les visas Schengen

1 Remarques préliminaires

1.1 Compréhension du mandat

Le postulat 24.3946 « *Présenter les coûts et les avantages des accords de Schengen et de Dublin* » déposé le 23 septembre 2024 charge le Conseil fédéral « *d'actualiser le 2e rapport sur les coûts et les avantages de Schengen/Dublin*[1] *(ci-après "rapport de 2013") avec les données les plus récentes* ». Il le charge également de « *compléter le rapport en y précisant les avantages non financiers dans le domaine policier, notamment pour la protection des frontières extérieures contre les menaces terroristes* ».

Le 20 novembre 2024, le Conseil fédéral a proposé l'adoption du postulat. Dans son avis, il relève qu'en plus du rapport de 2013, il a aussi adopté un rapport plus complet, daté du 21 février 2018, sur « Les conséquences économiques et financières de l'association de la Suisse à Schengen »[2] (ci-après « rapport de 2018 ») en exécution du postulat 15.3896. Il a précisé qu'il le mettra à jour dans le cadre de l'exécution du postulat. En vue de l'élaboration du rapport de 2018, la société Ecoplan AG (ci-après : Ecoplan) a étudié les conséquences économiques résultant de la fin de l'accord d'association de la Suisse à Schengen[3]. Le Conseil national a adopté le postulat le 20 décembre 2024.

Le présent rapport a été établi par l'Office fédéral de la justice (OFJ) avec le soutien d'un groupe d'accompagnement composé de représentants du Secrétariat général du Département fédéral de justice et police (DFJP), du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF), du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et de l'Office fédéral de la police (fedpol).

L'OFJ a mis à jour le rapport de 2018 en exécution du postulat. Pour ce faire, il a été nécessaire de remanier et de compléter l'étude réalisée par Ecoplan (« étude Ecoplan 2026 » ; annexe 1 du rapport). Dans ce cadre, les experts d'Ecoplan ont analysé les conséquences financières et économiques de l'association à Schengen/Dublin dans les domaines des contrôles aux frontières, des visas, de l'asile et de l'administration. Conformément au postulat, ils ont également évalué les avantages non financiers dans le domaine de la sécurité.

Les résultats de l'étude relèvent de la responsabilité d'Ecoplan.

1.2 Objet du rapport et méthodologie

Les accords de Schengen/Dublin encouragent une coopération étroite entre les États membres de l'UE[4] et les États associés, à savoir la Suisse, la Norvège, l'Islande et la principauté du Liechtenstein (espace Schengen), en particulier dans les domaines des frontières, des visas, de l'asile et de la sécurité.

Le présent rapport expose les conséquences pour la Suisse de son association à Schengen/Dublin. Il répond concrètement aux questions suivantes.

[1] www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2013/1134/fr

[2] www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/51407.pdf

[3] www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/51396.pdf (en allemand uniquement)

[4] Les contrôles aux frontières avec Chypre ne sont pas encore abolis et l'Irlande ne fait pas partie de l'espace Schengen.

- **Quels sont les avantages de l'association de la Suisse à Schengen/Dublin ? Quelles seraient les conséquences de son abandon ?**

Deux scénarios ont été comparés pour répondre à cette question. Il y a d'une part le scénario « la Suisse avec Schengen/Dublin » dans lequel le statu quo est maintenu : la Suisse, qui participe depuis 2008 à la coopération Schengen/Dublin, reprend l'ensemble des développements des deux acquis.

Il y a d'autre part un scénario hypothétique « la Suisse sans Schengen/Dublin » dans lequel la Suisse ne serait plus associée à Schengen/Dublin. On part du principe que les accords d'association à Schengen (AAS) et à Dublin (AAD) et les accords qui y sont liés seraient dénoncés et que les développements des acquis de Schengen et de Dublin ne seraient plus repris. La Suisse régirait ces domaines en toute autonomie.

- **Quelles conséquences financières ont résulté sur le plan fédéral de l'association de la Suisse à Schengen/Dublin entre 2017 et 2025 ?**

Le rapport de 2018 présente les conséquences financières pour la période de 2012 à 2016. Afin d'assurer une continuité et de répondre au postulat qui demande expressément « *d'utiliser des statistiques régulières de manière à pouvoir tirer des conclusions sur les évolutions et procéder à des comparaisons* », le présent rapport analyse les chiffres de 2017 à 2025. Une période différente a été utilisée dans le domaine de l'asile, car seules les données enregistrées après la restructuration de fond du domaine en 2019 permettent de tirer des conclusions significatives sur les évolutions futures. L'annexe 3 présente les données complètes.

- **À quelles conséquences économiques peut-on s'attendre en 2035 si la Suisse abandonnait l'association à Schengen/Dublin ?**

Les calculs des conséquences économiques se fondent sur l'étude Ecoplan 2026 figurant à l'annexe 1 du présent rapport. L'année 2035 a été choisie comme année de référence, car les conséquences de la fin de l'association de la Suisse à Schengen/Dublin devraient être visibles d'ici là.

- **Quels avantages non financiers sur la sécurité intérieure de la Suisse résultent de son association à Schengen/Dublin ?**

L'analyse des avantages non financiers dans le domaine de la sécurité résultants de la coopération Schengen/Dublin s'appuie sur deux ateliers réalisés par Ecoplan avec des représentants de l'OFDF, de fedpol, du SEM, de l'OFJ, des polices aéroportuaires et criminelles des cantons de Zurich et de Genève et du centre de coopération policière et douanière de Chiasso. Les experts ont partagé leurs expériences pratiques relatives à l'exécution des contrôles aux frontières, à l'échange de données et aux avantages concrets qu'ils retirent des instruments Schengen/Dublin.

1.3 Contenu et structure du présent rapport

Pour répondre aux questions ci-dessus, les conséquences de l'association à Schengen/Dublin sont présentées dans les domaines des contrôles aux frontières (chap. 2), des visas (chap. 3), de l'asile (chap. 4) et de la sécurité (chap. 6). Cette structure vise à faciliter la lecture. Les domaines sont toutefois étroitement liés entre eux et ne peuvent pas être envisagés totalement indépendamment les uns des autres. De surcroît, certains instruments ou sous-domaines ne

peuvent être rattachés clairement à un domaine. Afin d'éviter des répétitions, chaque aspect est traité dans le chapitre où il est prépondérant. Par exemple, les nouvelles bases légales du pacte sur la migration et l'asile sont présentées dans le chapitre consacré à l'asile, mais elles ont également des conséquences sur les contrôles aux frontières. Les fonds Schengen, exposés dans le chapitre dédié aux contrôles aux frontières, soutiennent également des projets dans le domaine des visas ; l'interopérabilité, traitée dans la partie sur la sécurité, a des répercussions sur tous les domaines de la coopération Schengen/Dublin.

Les acquis de Schengen ou de Dublin et les accords liés pertinents sont présentés dans chaque domaine examiné. Les effets de l'abandon hypothétique de l'association à Schengen/Dublin sont étudiés par la suite. Pour ce faire, le Conseil fédéral expose tout d'abord les hypothèses retenues dans chaque domaine, puis il explique les conséquences qui en découlent (chap. 2 à 4).

Il fait ensuite état des conséquences financières quantifiables dans chaque domaine examiné. Celles-ci sont présentées sous forme de valeurs moyennes relatives à la période sous revue (chap. 5.1). L'annexe 3 expose les chiffres détaillés. Le chapitre 5.2 traite des conséquences économiques, calculées par Ecoplan, d'un hypothétique retrait de la Suisse.

Les conséquences de l'association à Schengen/Dublin dans le domaine de la sécurité n'étant pas quantifiables, elles sont présentées à part (chap. 6.2). Le Conseil fédéral indique les mesures concrètes que la Suisse devrait prendre si elle renonçait à son association à Schengen/Dublin. Il serait nécessaire de réexaminer la politique de sécurité suisse en profondeur. Il serait envisageable de renforcer les capacités des autorités compétentes en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, de développer les banques de données nationales et d'augmenter les ressources des autorités de poursuite pénale, de contrôles aux frontières et de migration. Les conséquences en la matière et le montant des moyens financiers à budgétiser ne peuvent pas être estimés de manière fiable.

Le Conseil fédéral a déclaré à maintes reprises que, en cas de dénonciation de la coopération Schengen/Dublin, une éventuelle renégociation partielle dans certains domaines n'avait guère de chance d'aboutir[5]. Par conséquent, ni le présent rapport ni l'étude Ecoplan 2026 n'émettent d'hypothèses en ce sens.

La coopération Schengen/Dublin touche également d'autres domaines, tels que la coopération judiciaire en matière pénale, les stupéfiants et la protection des données, qui n'ont pas été évalués en raison des répercussions financières marginales qu'ils ont sur la Suisse.

1.4 Actes Schengen et Dublin applicables à la Suisse (acquis de Schengen/Dublin)

L'acquis de Schengen comprend l'accord de Schengen, la convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS) et d'autres actes juridiques de l'UE et du Comité exécutif de Schengen. L'AAD est lié juridiquement à l'AAS. La dénonciation d'un des deux accords entraîne automatiquement la dénonciation de l'autre accord. Les arrangements bilatéraux Dublin avec l'Allemagne, la France, l'Autriche et le Liechtenstein et l'accord sur la participation de la Suisse à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA) se fondent en outre sur l'AAD.

En ratifiant les accords d'association, la Suisse s'est engagée à reprendre en principe les actes de l'UE qui modifient ou complètent les acquis de Schengen et de Dublin (voir les art. 2 et

[5] Voir les réponses aux interpellations 10.3964 du 14 décembre 2010 et 16.3242 du 18 mars 2016, ainsi que le message du 7 juin 2019 relatif à l'initiative populaire « Pour une immigration modérée (initiative de limitation) », FF 2019 4807, ch. 4.2.3.

7 AAS et 3 et 4 AAD). En contrepartie, elle dispose de droits de participation (art. 4 et 6 AAS et 2 AAD). Dans le cadre de l'accord d'association à Schengen, ce droit de participation aux décisions (« *decision shaping* ») englobe entre autres la consultation par la Commission européenne d'experts suisses sur des aspects techniques et la participation de la Suisse aux délibérations législatives au sein des groupes de travail du Conseil dans la même mesure que les États membres de l'UE. La Suisse n'étant pas membre de l'UE, elle n'a toutefois pas un droit de vote formel.

Depuis la conclusion de l'AAS en 2004, environ 540 développements Schengen ont été notifiés à la Suisse[6], dont près de 40 % ne sont plus applicables aujourd'hui. De plus, sept développements Dublin ont été notifiés à la Suisse, dont trois ne sont plus en vigueur. Ces développements sont de nature juridique différente. Il peut s'agir par exemple de recommandations auxquelles la Suisse n'est pas liée, d'actes juridiques dont la reprise revient au Conseil fédéral conformément à l'art. 7*a* de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS 172.010) et d'actes dont la reprise requiert l'approbation du Parlement suisse.

Lorsqu'un acte juridique Schengen ou Dublin prévoit la création d'une structure institutionnelle indépendante, par exemple sous forme de fonds ou d'agence, la Suisse, en sa qualité d'État associé, doit conclure un accord complémentaire avec l'UE qui règle les modalités financières et organisationnelles de sa participation. De tels accords ont été conclus pour l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), pour l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA) et pour différents fonds Schengen dans les domaines de la gestion des frontières et de la politique des visas.

Il existe en outre des accords qui, même s'ils ne se basent pas sur les accords d'association, présupposent l'existence de ces derniers, par exemple les accords de représentation dans le domaine des visas.

Il y a encore d'autres accords qui n'ont pas de lien juridique avec Schengen ou Dublin, mais qui complète la coopération. On peut citer en particulier la participation à la coopération Prüm, l'accès prévu pour les autorités de poursuite pénale à la banque de données Eurodac ou la participation prévue au système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS et ECRIS-TCN).

L'AAS et l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) sont deux accords indépendants l'un de l'autre : l'abandon de l'AAS n'entraîne pas la dénonciation automatique de l'ALCP. Ces accords sont toutefois liés sur le plan matériel, dans la mesure où ils contribuent tous deux au développement du marché intérieur commun et à la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE. L'abolition des contrôles aux frontières au sein de l'espace Schengen facilite l'exercice des droits d'entrée et de séjour garantis par l'ALCP. En cas d'abandon de l'AAS, il est impossible de prévoir quelle serait la réaction de l'UE quant à l'application de l'ALCP (p. ex, prise de mesures unilatérales). Pour elle, il a toujours été clair que la dénonciation de l'ALCP mettrait fin à l'AAS (et donc à l'AAD qui lui est lié juridiquement).

[6] Voir la liste des développements notifiés à la Suisse (Schengen) publiée sur le site Internet de l'OFJ.

2 Contrôles aux frontières

2.1 Bases légales Schengen applicables au domaine des contrôles aux frontières

2.1.1 Acquis de Schengen

Les contrôles aux frontières entre les États parties à Schengen (frontières intérieures) sont en principe abolis. En cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, les États Schengen peuvent réintroduire, en dernier recours et de manière exceptionnelle et temporaire, les contrôles à leurs frontières intérieures. Le Conseil fédéral utilise cet instrument de manière ciblée afin de renforcer la sécurité intérieure. Il a ainsi réintroduit les contrôles aux frontières intérieures lacustres et terrestres pendant dix jours en juin 2026 à l'occasion du sommet du G7 à Évian-les-Bains[7].

Les autorités compétentes peuvent contrôler des personnes dans la zone frontalière même avec Schengen, pour autant que les contrôles ne sont pas systématiques. Sont admis notamment les contrôles effectués pour lutter contre la criminalité transfrontalière et le terrorisme, ainsi que pour maintenir la sécurité intérieure. Les recherches ciblées destinées à identifier et à appréhender des personnes sont également permises. Dans un tel cas, il ne s'agit pas d'un contrôle aux frontières intérieures au sens du règlement (UE) 2016/399 (code frontières Schengen ; CFS), mais d'une mesure générale de police.

Contrairement aux États membres de l'UE, la Suisse ne fait pas partie de l'Union douanière européenne. Elle peut donc effectuer des contrôles douaniers à toutes ses frontières et à l'intérieur de son territoire pour vérifier la légalité de la circulation des personnes et des marchandises franchissant les frontières[8]. En conformité avec l'acquis de Schengen et dans le cadre de ses activités, l'OFDF accomplit également des tâches de sécurité dans l'espace frontalier. Un contrôle douanier peut ainsi entraîner un contrôle d'identité et du droit de séjour. Cette vérification se fonde sur le droit douanier et a lieu dans le cadre des mesures de remplacement des contrôles aux frontières intérieures prévues dans le CFS.

Des contrôles systématiques sont effectués aux frontières extérieures à titre de compensation pour la suppression des contrôles aux frontières intérieures et pour le maintien de la sécurité dans l'espace Schengen. En Suisse, seuls les aérodromes ayant des liaisons aériennes depuis et vers des États tiers sont des frontières extérieures de Schengen, car l'ensemble des États limitrophes de la Suisse font également partie de l'espace Schengen. Les bases légales applicables aux contrôles aux frontières se trouvent en particulier dans le CFS. Par l'adoption des règlements (UE) 2017/2225 et 2017/2226, la Commission européenne a créé le système d'entrée et de sortie (EES) pour la gestion des frontières extérieures de l'espace Schengen. Le système permet d'enregistrer électroniquement les entrées et les sorties des ressortissants d'États tiers qui souhaitent séjourner pendant 90 jours au maximum dans l'espace Schengen, qu'ils soient soumis ou exemptés de l'obligation de visa. Il enregistre également l'image faciale, les empreintes digitales, les données personnelles et les documents de voyage des ressortissants d'États tiers et calcule automatiquement la période de séjour autorisée dans l'espace Schengen. L'EES a été introduit progressivement depuis octobre 2025 et est en fonction depuis le 10 avril 2026. Depuis fin avril 2026, plus de 60 millions d'entrées et de sorties de ressortissants d'États tiers ont été enregistrées et plus de 30 000 refus d'entrer décrétés en raison du

[7] Communiqué du Conseil fédéral du 6 mai 2026 « Le Conseil fédéral introduit des contrôles aux frontières intérieures pendant le sommet du G7 à Évian », publié sur : Le Conseil fédéral introduit des contrôles aux frontières intérieures pendant le sommet du G7 à Évian (état : 10 juillet 2026).

[8] Réponse du Conseil fédéral du 14 février 2024 sur l'interpellation 23.4421 du 20 décembre 2023.

non-respect des conditions d'entrée dans tout l'espace Schengen. L'entrée de près de 800 personnes considérées comme représentant un danger pour la sécurité intérieure a ainsi pu être évitée. Environ 7000 voyageurs se sont vus refuser l'entrée dans l'espace Schengen, car ils avaient dépassé la durée de séjour autorisée[9].

Le système API a été créé par la directive 2004/82/CE pour améliorer les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen et pour lutter contre l'immigration irrégulière. Il oblige les transporteurs à communiquer au préalable aux autorités nationales compétentes les données relatives aux passagers[10] transportés depuis certains lieux d'embarquement vers l'espace Schengen. Ces données sont comparées avec celles enregistrées dans les banques de données du système d'information central sur la migration, du système de recherches de police et du SIS par un procédé de recherche automatique et les concordances sont mises à disposition des autorités de contrôle aux frontières avant même l'atterrissage de l'avion. Une réforme du système API est en cours en vue d'accroître l'efficience du système et d'améliorer la qualité des données communiquées.

2.1.2 Autres accords

2.1.2.1 Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et leur agence (Frontex)

En vertu d'un accord, la Suisse participe depuis 2011 à la gestion opérationnelle des frontières extérieures de l'espace Schengen financièrement et par le détachement de personnel.

Frontex fournit des instruments précieux à la Suisse, notamment : des analyses de risque et des tableaux de situation pour la gestion des frontières, des plateformes sécurisées d'échange d'informations (entre autres EUROSUR), un soutien en personnel aux frontières extérieures, des réseaux dans les domaines de la gestion des frontières et des retours, des évaluations de la vulnérabilité des frontières extérieures, des descriptions des documents d'identité ou des opérations dans le domaine des retours.

Dans le domaine des retours, la Suisse a participé depuis 2017 en moyenne, par année, à neuf vols communs de l'UE coordonnés et cofinancés par Frontex[11]. Elle entend renforcer encore sa participation à l'avenir afin de décharger financièrement la Confédération et les cantons. La Suisse participe aussi à d'autres programmes de Frontex, notamment pour la réintégration et l'identification de requérants d'asile par des experts des États d'origine concernés. Grâce au soutien de Frontex, la Suisse aura pu économiser 3 millions de francs au total en 2026 sur des prestations qu'elle aurait dû financer sinon par ses propres moyens. Les économies que la Suisse réalise grâce à ces programmes sont supérieures aux remboursements qu'elle reçoit de Frontex (voir l'annexe 3). Cela s'explique par le fait que la Suisse préfinance seulement une partie des prestations acquittées par Frontex, telles que les vols communs de l'UE qu'elle organise, et que Frontex couvre directement les coûts d'autres prestations, comme la réservation de billets.

[9] Commission européenne. 2026 State of Schengen Report du 18 mai 2026, COM(2026) 150 final, p. 2 (en anglais uniquement)

[10] Données personnelles des passagers et indications concernant les documents de voyage et le vol

[11] En 2020 (année du COVID), la Suisse n'a participé à aucun vol de rapatriement. Cette année n'a pas été prise en compte dans le calcul de la moyenne.

2.1.2.2 Instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (IGFV)

L'IGFV (2021 à 2027) est l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas auquel la Suisse participe dans le cadre de son association à Schengen. Il a remplacé les instruments précédents, à savoir le FSI Frontières (2014 à 2020) et les Fonds pour les frontières extérieures (2007 à 2013). Le but de cet instrument est de soutenir les États Schengen qui, en raison de l'étendue ou de l'importance géopolitique de leurs frontières extérieures, supportent des coûts particulièrement élevés. À cette fin, l'IGFV alloue des contributions destinées au financement de projets en la matière. Il soutient de ce fait une protection intégrée efficace des frontières extérieures de l'espace Schengen. La Suisse a conclu un accord additionnel avec l'UE afin de réglementer les droits et les obligations inhérents à sa participation à l'IGFV, et en particulier les contributions financières ; cet accord est entré en vigueur le 1er août 2024. La Suisse verse des contributions à l'IGFV et reçoit en retour des moyens financiers et du soutien pour la réalisation de projets nationaux.

2.2 Le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin »

2.2.1 Hypothèses

- **Les frontières suisses deviendraient des frontières extérieures de l'espace Schengen.**

Ces dernières années, les régions urbaines frontalières de part et d'autre de la frontière, en particulier les régions de Bâle et de Genève, se sont fortement rapprochées. En 2024, lors d'un jour ouvrable moyen, quelque 2,2 millions de personnes et 1,1 million de véhicules ont franchi les frontières suisses. Environ deux tiers de ces passages ont lieu dans les régions de Bâle, de Genève et du Tessin.

Avant l'association de la Suisse à Schengen, l'OFDF (auparavant l'administration des douanes et le corps des gardes-frontière) contrôlait, selon les estimations, 3 % de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes. Il vérifiait les pièces d'identité et la documentation, sans pour autant procéder à un contrôle approfondi du véhicule ni des documents. Schengen a changé les modalités des contrôles, mais pas le principe de leur mise en œuvre[12].

Dans le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin », les frontières suisses seraient des lignes de démarcation nette des lieux de vie et des espaces économiques.

- **Conformément aux dispositions du CFS, les États limitrophes de la Suisse seraient obligés d'effectuer des contrôles systématiques aux frontières aériennes, terrestres et lacustres.**

Dans le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin », la Suisse serait un État tiers et traité comme tel.

Ses États voisins seraient tenus légalement de réaliser des contrôles systématiques aux frontières conformément au CFS. Les véhicules ne pourraient franchir la frontière qu'aux postes de contrôle officiels et pendant les périodes prévues. Toutes les personnes qui entrent dans l'espace Schengen ou en sortent seraient soumises à un contrôle systématique. Cela signifie que l'identité et la nationalité de chaque voyageur seraient établies, l'authenticité du document

[12] Avis du Conseil fédéral du 4 septembre 2013 sur la motion 13.3643 du 21 juin 2013

de voyage et sa validité pour le passage de la frontière seraient vérifiées et les données personnelles et les documents seraient comparés avec les données enregistrées dans les banques de données Schengen, INTERPOL et nationales. Une vérification serait en outre faite pour s'assurer que la personne ne représente pas une menace pour l'ordre public, pour la sécurité intérieure, pour la santé publique ou pour les relations internationales d'un État Schengen. Les citoyens d'États tiers seraient soumis à un contrôle élargi. Qu'ils soient exemptés ou non de l'obligation de visa, l'image faciale et les empreintes digitales de ces voyageurs seraient saisies numériquement et enregistrées. Leurs documents de voyage, le lieu et le moment de leur entrée ou de leur sortie seraient en outre enregistrés dans l'EES. Pour les ressortissants d'États tiers soumis à l'obligation de visa, ce dernier serait vérifié au moyen d'une consultation du VIS.

En raison du durcissement des dispositions en vigueur du CFS, il est exclu de recourir à la solution pragmatique parfois appliquée avant l'association de la Suisse à Schengen consistant à effectuer des contrôles aux frontières ponctuels. Le présent rapport ne tient pas compte d'éventuelles solutions négociées pour simplifier les contrôles aux frontières, car leur concrétisation politique est incertaine[13].

En raison de la position géographique et de la puissance économique de la Suisse, ses pays voisins et l'UE auraient probablement un intérêt politique, économique et opérationnel à ce que les contrôles systématiques soient aussi efficients que possibles et que les effets sur la circulation transfrontalière des personnes et des marchandises soient modérés. Il serait judicieux et efficient pour les deux parties de maintenir dans une large mesure l'interdépendance économique existante, la mobilité des frontaliers et les relations économiques transfrontalières, pour autant que cela soit possible tout en remplissant pleinement les exigences du CFS. Il se pourrait que certains postes-frontières soient considérablement agrandis, ce qui permettrait d'assurer un fonctionnement en continu, mais ces mesures visant à faciliter le passage de la frontière dépendraient en premier lieu de la volonté des États limitrophes et des ressources disponibles, de la marge de manœuvre octroyée par le droit européen, ainsi que de la volonté de l'UE de permettre de tels allègements.

Il ressort de l'étude Ecoplan 2026 que la durée des trajets des trains longue distance serait suffisante pour que les contrôles puissent être effectués dans le train en marche. Le Conseil fédéral est toutefois d'avis que cette manière de procéder soulève diverses questions. Comme des arrêts supplémentaires à la frontière seraient nécessaires pour laisser monter les contrôleurs, des questions se posent sur les adaptations nécessaires des infrastructures des gares, sur les processus convenus, sur les exigences des horaires, etc.

- **La Suisse devrait renforcer les contrôles aux frontières.**

La Suisse devrait elle aussi renforcer ses contrôles aux frontières. Si elle voulait, à l'instar de ses pays voisins, contrôler tous les passages sur les quelque 2000 kilomètres qui composent sa frontière terrestre, les besoins en personnel et en ressources seraient exorbitants. Les coûts afférents sont impossibles à chiffrer et ne pourraient pas être financés par le budget ordinaire de la Confédération.

En l'état actuel des connaissances, le Conseil fédéral suppose que, dans le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin », le pays n'effectuerait pas des contrôles complets de toutes les personnes qui traversent la frontière. Il estime également que la Suisse serait soucieuse de

[13] Voir les réponses du Conseil fédéral à la motion 11.3056 du 7 mars 2011 et à l'interpellation 16.3242 du 18 mars 2016.

maintenir la mobilité transfrontalière la plus grande possible et l'interdépendance économique et sociale avec ses pays voisins la plus étroite possible, même sans la coopération Schengen. Les contrôles seraient probablement effectués en fonction des risques et de manière proportionnée et devraient être limités aux mesures nécessaires pour garantir la sécurité publique, gérer les migrations et mettre en œuvre les prescriptions en matière d'entrée et de sortie. La Suisse serait tributaire dans sa recherche de solution de la coopération de ses États voisins et de la Commission européenne. Il est impossible de prédire si ces derniers seront disposés à coopérer.

- **Les autorités suisses n'auraient plus accès aux instruments Schengen/Dublin.**

L'UE n'octroierait plus à la Suisse l'accès aux banques de données pertinentes, en particulier au système d'information Schengen (SIS), au système d'information sur les visas (VIS), à l'EES et à Eurodac. Il lui manquerait par conséquent des informations pertinentes pour déterminer le statut d'une personne ou si elle représente un danger. La Suisse perdrait ainsi des instruments essentiels au maintien de la sécurité intérieure. La qualité des contrôles réalisés par les autorités suisses s'en trouverait amoindrie.

2.2.2 Conséquences

- **Les conséquences économiques considérables résultant des contrôles aux frontières sont décrites au chapitre 5.2.1.**

- **La Suisse et ses pays voisins devraient augmenter leurs capacités de contrôle aux frontières.**

Compte tenu des coûts très élevés et impossibles à chiffrer qu'entraîneraient des contrôles systématiques aux frontières, il est probable que l'accent soit mis sur un renforcement des contrôles. Même si la Suisse effectuait des contrôles intensifs au lieu de contrôles systématiques afin de maintenir une circulation des personnes et des marchandises la plus fluide possible, elle devrait quand même accroître considérablement ses ressources en personnel et consentir à des investissements substantiels dans les infrastructures frontalières et dans des technologies de contrôle modernes. Il serait indispensable de mettre en place des processus efficients, dont l'ampleur dépendrait de divers facteurs, en particulier de la position et de la pratique de l'UE et des États limitrophes.

Ecoplan estime que les coûts supplémentaires engendrés par les contrôles aux frontières côté suisse seraient de l'ordre de 380 millions à 1,22 milliard de francs par année en fonction du renforcement des capacités de contrôle.

Le Conseil fédéral considère qu'il y aurait aussi des conséquences sur les infrastructures aéroportuaires. La séparation en vigueur du flux de passager entre les ressortissants des États Schengen et des États tiers serait supprimée. Même si les contrôles aux frontières seraient un peu moins coûteux en raison de différents facteurs tels que des volumes de passagers prévisibles, des points de passages prédéfinis (pas de frontière verte) et des infrastructures fixes à disposition dans les aéroports, il faudrait tout de même compter sur des coûts supplémentaires estimés à plusieurs dizaines de millions de francs à cause du fort trafic. S'ajoute à ce qui précède la place déjà limitée dont disposent les aéroports. De grands travaux d'aménagement seraient nécessaires. Par ailleurs, l'infrastructure informatique devrait être revue en profondeur avec les coûts que cela implique, puisque la Suisse devrait développer son propre système suite à la perte des instruments Schengen/Dublin.

Les États voisins de la Suisse devraient également consentir à de grands investissements dans leurs capacités de contrôle consécutivement à l'introduction des contrôles systématiques aux frontières afin de maintenir des passages aussi fluides que possible. Dans la variante calculée par Ecoplan et jugée réaliste par le Conseil fédéral « Développement moyen des capacités de contrôle », les États voisins de la Suisse devraient investir 570 millions de francs pour rémunérer les quelque 5700 experts en protection des frontières requis et pour entretenir l'infrastructure. Il n'est pas certain que l'UE et les États limitrophes seraient prêts à réaliser de tels investissements. Plus les investissements des pays voisins dans leurs capacités de contrôles des frontières seront faibles et plus les conséquences économiques d'un abandon de l'association à Schengen/Dublin seront graves pour la Suisse.

- **Les embouteillages seraient quotidiens à la frontière suisse et les transports ferroviaires seraient régulièrement en retard.**

Ecoplan estime qu'environ 1,4 million de personnes franchissent la frontière suisse en transport individuel motorisé au cours d'un jour ouvrable moyen. Ce trafic est marqué par des pics de circulation le matin et le soir. De surcroît, 162 000 personnes traversent chaque jour la frontière en train ou en tram.

La longueur des embouteillages dans le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin » dépendrait des ressources (personnel et infrastructure) que les États limitrophes alloueraient aux contrôles systématiques. Dans la variante jugée réaliste par le Conseil fédéral « Développement moyen des capacités de contrôle », Ecoplan a calculé que le temps d'embouteillage quotidien en 2035 serait de 422 000 heures-personnes en transport motorisé individuel et en transport ferroviaire, qui engendreraient chaque année des coûts de 2,4 milliards de francs.

Bien qu'il serait possible en principe, d'après Ecoplan, d'effectuer les contrôles dans le train en marche lors des trajets longue distance, il faudrait toutefois s'attendre à des retards réguliers en raison de la complexité de la logistique ferroviaire. Le transport ferroviaire de proximité transfrontalier ne pourrait en revanche plus revêtir la même forme qu'actuellement. Les trains et les trams de proximité rouleraient seulement jusqu'à la dernière gare avant la frontière. Le franchissement de la frontière se ferait à pied dans des secteurs de la gare contrôlés.

- **Le nombre de frontaliers reculerait.**

On entend par « travailleurs frontaliers » les personnes étrangères qui travaillent en Suisse, mais sont domiciliées dans un autre État. Selon cette définition, les ressortissants suisses qui vivent à l'étranger et travaillent en Suisse ne sont pas considérés comme des frontaliers. En 2025, 411 450 frontaliers étrangers travaillaient en Suisse selon l'OFS. Ce nombre a grimpé de près de 36 % et devrait atteindre 510 000 personnes en 2035 d'après les statistiques. Environ deux tiers des frontaliers travaillent dans les régions de Bâle, de Genève et du Tessin.

Ces travailleurs et ces spécialistes étrangers représentent dans certains cantons plus d'un quart de la main-d'œuvre. Durant le quatrième trimestre 2025, quelque 70 % des frontaliers travaillaient dans le secteur des services et 15 % dans la gastronomie ou dans le domaine social ou de la santé selon l'OFS, auxquels s'ajoutent 244 000 Suisses de l'étranger ayant élu domicile à proximité de la frontière[14].

[14] Cette donnée correspond au nombre total de ressortissants suisses domiciliés à l'étranger qui sont enregistrés en 2025 dans les circonscriptions consulaires jouxtant la Suisse : Lyon, Strasbourg, Stuttgart, Munich, Milan et Vienne (il y a une seule circonscription consulaire en Autriche). Le nombre de Suisses qui vivent dans des régions étrangères limitrophes a augmenté de 11 % depuis 2017.

Le recul du nombre de frontaliers dépendrait principalement de la mesure dans laquelle les États voisins seraient prêts à investir dans le dispositif de contrôle pour l'étoffer. Selon l'étude Ecoplan 2026, le trafic diminuerait de 40 % dans les régions de Genève et du Tessin selon la variante jugée réaliste par le Conseil fédéral « Développement moyen des capacités de contrôle ». Dans la région de Bâle, une diminution de 28 % est attendue. Toujours selon l'étude Ecoplan 2026, le nombre de frontaliers baisserait sur le plan suisse à 380 000 personnes, soit 30 000 personnes de moins qu'en 2025. Selon les calculs des experts d'Ecoplan, jusqu'à 170 000 frontaliers pourraient délocaliser leur domicile en Suisse, surtout dans les régions de Bâle, de Genève et du Tessin, en raison des longs temps d'attente à la frontière. La pression migratoire augmenterait.

- **Le niveau de sécurité baisserait en Suisse.**

Le travail des autorités de poursuite pénale, des autorités de contrôles aux frontières et des autorités de migration serait plus difficile sans les informations sur les criminels, les personnes potentiellement dangereuses et les personnes particulièrement vulnérables (p. ex. les victimes d'enlèvement) provenant des banques de données Schengen/Dublin. De ce fait, la qualité des contrôles de police ou de l'OFDF se détériorerait considérablement. Il serait nécessaire de prendre des mesures supplémentaires en compensation, telles que par exemple augmenter la fréquence des contrôles, renforcer la présence policière à l'intérieur du pays, allouer des moyens techniques supplémentaires aux autorités concernées ou accroître leurs ressources. Ces mesures, qui ne sont pas l'objet du présent rapport, ne pourraient toutefois compenser que de manière limitée la perte de ces informations. L'ensemble de ces efforts visant à renforcer la sécurité intérieure ne suffiraient pas à compenser la perte de l'accès aux informations européennes et aux échanges d'informations dans le cadre de Schengen (voir le chap. 6).

- **Le transport de marchandises serait entravé.**

L'introduction de contrôles systématiques aux frontières terrestres par les États voisins conformément au CFS irait à l'encontre des mesures et des efforts déjà bien avancés de l'OFDF pour harmoniser, numériser et automatiser les processus de contrôle et de perception des redevances et des droits de douane. L'objectif est de permettre la circulation des marchandises par-delà les frontières sans halte administrative. Si les chauffeurs de camion sont contrôlés systématiquement à la frontière, les processus numériques seraient à nouveau interrompus par des arrêts physiques. Les temps d'attente pour traverser la frontière seraient très longs, tout comme les embouteillages en Suisse et dans les États voisins.

En supposant que 21 000 poids lourds passent la frontière chaque jour, les contrôles systématiques des pays voisins engendreraient une perte des économies potentielles liées à la numérisation des contrôles douaniers de quelque 139 millions de francs. Ces chiffres ne tiennent pas compte des coûts difficilement quantifiables pour la société dus au temps d'attente aux frontières, au rallongement des temps de transport, à l'élévation des coûts pour l'économie et au manque de prévisibilité pour les entreprises.

3 Visa

3.1 Bases légales Schengen applicables au domaine des visas

3.1.1 Acquis de Schengen

L'harmonisation de la politique des visas pour les séjours de courte durée est un acquis central de Schengen. Elle s'étend à la réglementation relative au régime des visas, à la procédure et aux conditions régissant l'octroi d'un visa et au format des visas. L'acquis de Schengen dans le domaine des visas est régi en particulier par le règlement (CE) n° 810/2009 (code des visas) et le règlement (CE) n° 767/2008 (règlement VIS).

Un visa Schengen respectivement un titre de séjour émis par un État Schengen permettent de voyager et de séjourner dans l'ensemble de l'espace Schengen pendant 90 jours au maximum sur une période de 180 jours. Les ressortissants d'États tiers soumis à l'obligation de visa n'ont besoin que d'un seul visa pour tout l'espace Schengen. Ce système est efficient et renforce la sécurité, car le SIS et le VIS sont consultés en plus des banques de données nationales lors de l'octroi d'un visa.

Le VIS est la banque de données centrale qui regroupe l'ensemble des demandes de visa et les décisions afférentes. En principe, les empreintes digitales de tous les demandeurs doivent être enregistrées dans le VIS, ce qui implique qu'ils se présentent en personne à une représentation de l'État concerné ou à un prestataire de services externe. Le VIS simplifie les procédures de demande de visa, soutient les contrôles aux frontières extérieures et augmente la sécurité. Il facilite par ailleurs l'échange de données entre les États Schengen lors de demandes de visa et contribue en particulier à éviter le « visa shopping » et à lutter contre la fraude.

Le règlement (UE) 2018/1240 (règlement ETIAS) crée un système largement automatisé pour la délivrance des autorisations de voyage aux citoyens d'États tiers exemptés de l'obligation de visa. Les personnes concernées pourront toujours voyager sans visa, mais elles devront demander en ligne une autorisation de voyage payante[15] avant leur entrée dans l'espace Schengen, qui sera en principe valable trois ans. L'octroi de cette autorisation de voyage se fondera sur une évaluation largement automatisée des risques[16]. ETIAS contribuera ainsi à renforcer la sécurité intérieure, à prévenir la migration irrégulière et à protéger la santé publique. Selon l'annonce officielle, le système ETIAS sera mis en service en 2027. La date exacte n'est pas encore connue et il est possible qu'il y ait du retard (état : août 2026).

3.1.2 Autres accords

L'association à Schengen est source d'un accroissement de l'efficacité dans le domaine des visas grâce à deux instruments centraux : les accords de représentation conclus avec d'autres États Schengen et l'externalisation des services des visas à des entreprises partenaires.

En se fondant sur le code des visas, la Suisse a conclu des accords avec 20 États Schengen dans lesquels la représentation examine les demandes et délivre les visas sur des sites où la Suisse n'exploite pas son propre guichet. Actuellement, elle est représentée par un autre

[15] L'émolument de 20 euros sera perçu seulement auprès des demandeurs âgés de 18 à 70 ans.

[16] Une recherche lancée dans les banques de données pertinentes (SIS, VIS, etc.) permet de déterminer s'il existe des risques en matière de sécurité intérieure, d'immigration irrégulière ou de santé publique qui justifieraient le rejet de la demande.

État Schengen sur 54 sites. Elle a également conclu 64 accords avec d'autres États Schengen qui lui permettent de les représenter sur des sites où elle délivre déjà des visas Schengen.

Depuis 2013, la Suisse traite les demandes de visas relevant de sa compétence par l'intermédiaire d'un prestataire de services externe. Il y a aujourd'hui 83 centres répartis dans 36 États. Le prestataire traite actuellement près de 90 % de toutes les demandes de visa suisse ; à moyen terme, ce taux devrait s'élever à 95 %. Le prestataire de services externe n'effectue pas de tâches de puissance publique[17] : c'est toujours le personnel consulaire suisse qualifié qui rend les décisions d'octroi de visas. Aucun coût supplémentaire n'incombe à la Suisse, car ils sont à la charge des demandeurs à travers les émoluments. Au contraire, le pays économise des ressources qu'il aurait dû allouer à l'infrastructure et au personnel s'il devait effectuer lui-même les tâches qu'il a déléguées aux représentations étrangères. Cette solution augmente l'efficience et la couverture géographique, en particulier sur des sites sans représentation suisse, ou par l'augmentation du nombre de guichets disponibles dans certains États.

3.2 Le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin »

3.2.1 Hypothèses

- **Le visa Schengen ne permettrait pas aux voyageurs d'entrer en Suisse.**

Si elle reconnaissait unilatéralement le visa Schengen, la Suisse renoncerait à tout contrôle sur la délivrance des visas. Une telle reconnaissance ne pourrait pas être mise en œuvre sur le plan technique, car, sans accès au VIS, la Suisse ne pourrait plus vérifier la validité d'un visa Schengen. Dans cette situation, il serait également impossible que l'UE reconnaisse le visa suisse.

- **La Suisse mettrait en place son propre visa numérique.**

Les personnes soumises à l'obligation de visa pour entrer dans l'espace Schengen devraient, en plus, demander un visa suisse et faire enregistrer leurs données biométriques. Ce visa national autoriserait un court séjour en Suisse d'une durée maximale de 90 jours sur une période de 180 jours. Le système informatique ORBIS[18] développé par la Suisse serait toujours utilisé pour délivrer et pour examiner les visas. Pour ce faire, ORBIS devrait être modifié à grands frais et moyennant des efforts considérables.

- **Les États de l'UE et la Suisse s'assureraient une exemption mutuelle de visa.**

Le Conseil fédéral suppose que la Suisse et les États de l'UE continueraient de s'assurer une exemption mutuelle de visa conformément à l'ALCP, un accord conclu indépendamment de l'association à Schengen. Cette exemption ne s'appliquerait qu'aux ressortissants suisses. Sans l'association de la Suisse à Schengen, les ressortissants d'États tiers soumis à l'obligation de visa domiciliés en Suisse ne bénéficieraient plus de l'exemption de visa pour les déplacements dans l'espace Schengen, à laquelle ils avaient droit par l'intermédiaire de leur titre de séjour suisse ou de leur visa national délivré pour les séjours de longue durée. Quelque

[17] Il s'agit de tâches telles que la prise de rendez-vous, la transmission d'informations (centre d'appels, sites Internet), la réception des dossiers, la correction des erreurs de saisie dans le formulaire de demande, la saisie des données biométriques, l'encaissement des émoluments ou la restitution du passeport.

[18] ORBIS a été mis en service en janvier 2014 et a remplacé le système EVA (émission électronique de visas) en raison de l'obsolescence de ce dernier. Le passage à ORBIS n'est pas une conséquence de l'association à Schengen.

370 000 personnes vivant en Suisse devraient demander un visa Schengen pour se déplacer dans l'espace Schengen.

- **Les accords de représentation seraient dénoncés et la collaboration avec des prestataires de services externes dans le domaine des visas serait restreinte.**

Les accords de représentation permettent d'établir des visas Schengen sur des sites sans représentation suisse. La fin de l'association à Schengen signifierait qu'il n'y aurait plus de services de visa suisse sur ces sites.

Même s'il serait encore possible sans Schengen de collaborer avec des prestataires de services externes dans le domaine des visas, l'externalisation ne serait intéressante sur le plan économique pour les entreprises partenaires que si le nombre de visas est élevé, c'est-à-dire si elles traitent les visas de plusieurs États Schengen. Continuer d'exploiter les sites où les demandes sont plus faibles, en particulier ceux où il existe aujourd'hui des accords de représentation, ne serait en règle générale pas rentable. Dans ce contexte, la Suisse ne trouverait sûrement pas de partenaires à qui déléguer les tâches administratives.

- **On ne sait pas si les ressortissants suisses seraient soumis à l'obligation ETIAS pour voyager dans l'espace Schengen.**

Des frais et des efforts supplémentaires incomberaient aux voyageurs suisses si l'UE leur imposait qu'ils demandent une autorisation de voyage ETIAS.

- **La Suisse poursuivrait sa politique de visas actuelle.**

La Suisse poursuivrait sa politique en matière de visas comme avant[19]. Les mêmes États que dans le scénario « la Suisse avec Schengen/Dublin » seraient exemptés de l'obligation de visa. Il serait exclu d'étendre les exemptions, par exemple à la Chine, à l'Inde ou à la Russie, afin de garantir un niveau de sécurité comparable à celui de l'espace Schengen.

- **Les autorités suisses n'auraient plus accès aux banques de données Schengen/Dublin pertinentes dans le domaine des visas.**

L'UE n'octroierait plus à la Suisse l'accès au SIS, au VIS, à l'EES et à Eurodac.

3.2.2 Conséquences

- **Les charges financières et administratives pour créer un visa suisse seraient élevées.**

Dans le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin », les ressortissants d'États tiers soumis à l'obligation de visa devraient demander un visa suisse pour un court séjour dans le pays, car le visa Schengen ne permettrait plus d'y entrer. La dénonciation des accords de représentation et la limitation des offres disponibles dans le domaine de l'externalisation exigeraient des efforts supplémentaires de certains demandeurs pour obtenir un visa suisse. Comme les services des visas ont toujours besoin d'examiner les documents originaux, les demandeurs ne pourraient pas déposer simultanément une demande de visa suisse et de visa Schengen. Les charges

[19] Même avant l'association de la Suisse à Schengen/Dublin, la politique de la Suisse était pour ainsi dire identique à celle de l'UE dans ce domaine.

administratives et financières supplémentaires incombant aux personnes voyageant dans l'espace Schengen représenteraient un obstacle et un désavantage concurrentiel pour le tourisme suisse.

Une grande incertitude entoure ces charges additionnelles liées à l'obtention d'un visa dans le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin ». Les coûts supplémentaires pour les demandeurs dépendraient de la distance qui les sépare d'un service de visas suisses. Il s'agirait en particulier à déterminer quels services resteraient actifs pour le dépôt des demandes, comment les règles applicables aux prestataires de services externes se développeraient et comment serait organisée la procédure de délivrance des visas d'ici 2035. Le Conseil fédéral juge que la variante de mise en œuvre calculée par les experts d'Ecoplan « Demandes de visas Schengen et suisses partiellement coordonnées » est réaliste. Ceux-ci estiment que les frais supplémentaires s'élèveraient en moyenne à 350 francs par visa en 2035.

- **Moins de touristes provenant d'États soumis à l'obligation de visa voyageraient en Suisse.**

Dans le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin », les voyageurs provenant d'un État soumis à l'obligation de visa et qui visitent d'autres États Schengen en plus de la Suisse pourraient décider de ne pas y séjourner. Dans le domaine des visas, l'étude Ecoplan 2026 se concentre sur l'évaluation du recul du nombre de ces voyageurs.

Dans ce scénario, il faudrait tabler sur une baisse de la demande touristique qui dépendrait en particulier du nombre de services disponibles pour le dépôt de demandes de visas, de l'étendue de la collaboration de la Suisse avec des prestataires de service externes et de différents autres facteurs qui n'ont pas été pris en compte dans l'étude Ecoplan 2026. Pour la variante « demandes de visa Schengen et suisses partiellement coordonnées » que le Conseil fédéral estime réaliste, Ecoplan évalue le recul de la demande touristique à près de 810 millions de francs si le nombre de touristes concernés baissait de 50 % en 2035.

Ce recul est engendré par les coûts et les démarches supplémentaires nécessaires pour obtenir le visa suisse en plus du visa Schengen.

Cette charge administrative et financière comprend le prix du visa suisse et les éventuels émoluments dus au prestataire de services externe, les démarches administratives pour l'octroi des documents à joindre à la demande et les charges résultant de la présentation personnelle du demandeur aux services des visas (frais de voyage et coûts d'opportunité). Dans la variante « Demandes de visa Schengen et suisses partiellement coordonnées » calculée par Ecoplan et jugée réaliste par le Conseil fédéral, les coûts supplémentaires moyens, qui seraient de 350 francs par visa en 2035 et représenteraient environ 37 % des coûts totaux[20], pèseraient lourd dans la balance.

Selon Ecoplan, environ 1,5 million des personnes qui sont venues en Suisse en 2024 avaient besoin d'un visa. Sur l'ensemble des voyageurs soumis à l'obligation de visa, la part de ceux qui ont visité plusieurs pays a été évaluée en fonction de la durée moyenne de leur séjour. Les experts d'Ecoplan estiment que ceux-ci représentent 75 % de tous les voyageurs. Ils évaluent en outre que 80 % des voyageurs qui ont visité plusieurs pays se sont rendus en Suisse à des

[20] Calcul : en moyenne, les voyageurs concernés dépensent 298 francs par jour et restent 2,02 jours en Suisse. Par conséquent, si le visa coûte 350 francs, leurs dépenses moyennes en Suisse s'élèveraient à 950 francs.

fins touristiques. Près d'un million de touristes seraient concernés par l'abandon de l'association de la Suisse à Schengen/Dublin, soit 4 % de la totalité des voyageurs et 60 % des voyageurs soumis à l'obligation de visa.

Dans le scénario « la Suisse avec Schengen/Dublin », Ecoplan table sur une augmentation du nombre de voyageurs soumis à l'obligation de visa de 190 % en 2035 par rapport à 2024. Dans le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin », cet accroissement serait seulement de 45 % durant la même période.

- **Le nombre de ressortissants suisses qui voyagent dans l'espace Schengen et de voyageurs provenant d'États Schengen qui se rendent en Suisse ne diminuerait pas.**

Dans le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin », les ressortissants suisses seraient exemptés de l'obligation de visa Schengen pour effectuer un séjour de courte durée dans l'espace Schengen en vertu de l'ALCP. Il en irait de même pour les ressortissants des États membres de l'UE qui effectuent un séjour de courte durée en Suisse.

Si les ressortissants suisses devaient demander une autorisation de voyage ETIAS, les coûts seraient faibles. Les experts d'Ecoplan évaluent les montants agrégés découlant de cette obligation à quelque 27 millions de francs[21] et supposent que le nombre de touristes suisses se rendant dans l'espace Schengen ne diminuerait pas.

- **Les ressortissants d'États tiers domiciliés en Suisse soumis à l'obligation de visa Schengen ne pourraient plus se déplacer librement en dehors de la Suisse.**

- **La Suisse serait moins attractive.**

La place économique et scientifique suisse en particulier profite grandement de l'obtention facilitée des visas et de la possibilité de voyager librement dans l'espace Schengen dont bénéficient les détenteurs d'un visa Schengen. Ainsi, un cadre chinois d'un groupe pharmaceutique bâlois ne pourrait pas participer aux conférences organisées dans les pays voisins sans obtenir un visa supplémentaire. Par ailleurs, un groupe de chercheurs provenant d'un État tiers et travaillant dans un État Schengen devrait demander un visa séparé pour participer à un congrès en Suisse.

Ces effets sont notables sur l'économie, mais ne peuvent guère être quantifiés, car une grande incertitude les entoure.

- **La Suisse n'aurait plus accès à des informations sur les voyageurs relatives à la sécurité.**

Les autorités consultent les banques de données Schengen/Dublin avant de délivrer un visa Schengen. Cette procédure simplifie les demandes de visa et contribue à assurer la sécurité de l'espace Schengen. Elle permet de lutter contre les utilisations abusives et les falsifications de visas et d'apporter une contribution substantielle à la coopération en matière de poursuite pénale. Ces points positifs disparaîtraient purement et simplement dans le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin ».

[21] Comme l'autorisation de voyage ETIAS est valable trois ans, les frais ont été annualisés (c'est-à-dire, divisés par trois).

4 Asile

4.1 Bases légales Dublin applicables au domaine de l'asile

4.1.1 Acquis de Dublin

La coopération Dublin repose sur la convention de Dublin. Depuis décembre 2008, la Suisse y participe sur le plan opérationnel dans le cadre de l'AAD. Celui-ci est lié juridiquement à l'AAS et les deux accords sont toujours appliqués conjointement[22].

L'objectif de Dublin est qu'un seul État Dublin examine sur le plan matériel chaque demande d'asile déposée dans l'espace Dublin[23]. L'acquis de Dublin fixe les critères de responsabilité pour l'examen d'une demande d'asile déposée dans l'espace Dublin. Si, selon ces critères, un autre État est responsable d'examiner la demande que celui où elle a été déposée, le requérant peut être transféré vers l'État responsable. Il en va de même lorsque la personne concernée est appréhendée dans un autre État et qu'elle n'y dépose pas une demande d'asile.

Le pacte européen sur la migration et l'asile, entré en vigueur en juin 2026, est un ensemble de règlements visant à créer dans l'UE et dans l'espace Schengen/Dublin un système de migration et d'asile plus juste, plus efficace et plus résistant aux crises. Le système Dublin s'en trouve renforcé : le pacte améliore la gestion de la migration en Europe, répartit les demandeurs d'asile de manière plus équitable et prévient la migration secondaire. Il s'agit notamment de supprimer les incitations à la migration secondaire des demandeurs d'asile au sein de l'Europe en allongeant les délais de compétence. Certaines parties de la réforme sont des développements des acquis de Schengen/Dublin et donc contraignantes[24] pour la Suisse, d'autres non. Celle-ci peut en outre participer à titre facultatif au nouveau mécanisme de solidarité visant à renforcer le système Dublin[25]. Le Parlement suisse a approuvé en septembre 2025 la reprise et la mise en œuvre des bases légales relatives au pacte de l'UE sur la migration et l'asile.

Le règlement (UE) 2024/1358 relatif à la création d'Eurodac règle l'exploitation de la banque de données de même nom destinée à l'enregistrement des empreintes digitales des requérants d'asile et des personnes entrant de manière irrégulière sur un territoire. Le but d'Eurodac, en particulier, est de déterminer si une personne a transité par un autre État Dublin et/ou si elle y a déjà déposé une demande d'asile, auquel cas cet État serait responsable de la traiter. La banque de données permet également de mieux suivre les mouvements migratoires irréguliers.

4.1.2 Autres accords

La Suisse a conclu avec ses voisins (Allemagne, France, Autriche et Liechtenstein) des arrangements Dublin bilatéraux qui règlent les modalités pratiques des transferts Dublin.

La Suisse participe à l'AUEA, qui a succédé en janvier 2022 au Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO). Le règlement (UE) n° 439/2010 portant création de l'EASO et le règlement (UE) 2021/2303 relatif à l'AUEA ne sont pas des développements de l'acquis de Dublin.

[22] Voir les art. 14, par. 2, AAD et 15, par. 4, AAS.

[23] L'espace Dublin comprend l'ensemble des États membres de l'UE ainsi que l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse.

[24] La Suisse est obligée de reprendre les bases légales suivantes qui constituent le pacte européen sur la migration et l'asile : certaines parties du règlement (UE) 2024/1351 relatif à la gestion de l'asile et de la migration et du règlement (UE) 2024/1359 visant à faire face aux situations de crise, le règlement (UE) 2024/1349 instituant une procédure de retour à la frontière, le règlement (UE) 2024/1358 relatif à la création d'EURODAC et le règlement (UE) 2024/1356 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures.

[25] Le mécanisme de solidarité prévu par le règlement (UE) 2024/1351 relatif à la gestion de l'asile et de la migration vise à décharger les États membres de l'UE qui sont soumis à une pression migratoire particulière. La réserve annuelle de solidarité comprend des mesures telles que le transfert de procédures d'asile, un soutien financier ou d'autres mesures (p. ex. pour le renforcement des capacités). Les États membres de l'UE doivent contribuer à la réserve de solidarité, mais sont libres de choisir les mesures auxquelles ils contribuent. La Suisse peut y participer librement et décider elle-même du montant et de la forme de sa contribution.

La participation de la Suisse à ces deux institutions découle juridiquement de son association à Dublin.

Les négociations relatives à la participation de la Suisse à l'AUEA sont toujours en cours. Jusqu'à la conclusion d'un nouvel accord, l'arrangement bilatéral entre la Suisse et l'UE sur les modalités de sa participation à l'EASO régit sa participation à l'AUEA et s'applique à toutes les activités et à tous les domaines de coopération de l'AUEA qui existaient déjà dans le cadre de l'EASO.

L'AUEA fournit une assistance opérationnelle, juridique et technique aux États participants dont les systèmes d'accueil et d'asile sont mis à contribution dans une mesure extraordinaire. L'agence encourage par ailleurs la coopération entre les États concernés.

4.2 Le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin » dans le domaine de l'asile

4.2.1 Hypothèses

- **Il ne serait plus possible d'effectuer des transferts Dublin.**

Actuellement, lorsqu'un requérant déjà enregistré dans un État Dublin dépose une demande d'asile en Suisse, cette dernière n'entre pas en matière et le transfère dans l'État Dublin responsable.

La situation géographique de la Suisse au cœur de l'Europe lui permet de transférer nettement plus de requérants dans d'autres États Dublin qu'elle ne doit elle-même en accepter. Du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2025, elle a transféré 42 185 personnes au total dans d'autres États Dublin, mais n'a repris que 12 819 personnes, soit environ 3,3 fois moins. Sans l'accord d'association à Dublin, la Suisse aurait dû procéder à l'examen matériel des demandes et une grande partie des requérants concernés seraient restés sur son territoire pendant une période prolongée, avec les coûts que cela implique.

- **Les États Dublin ne seraient pas disposés à conclure des accords de réadmission bilatéraux avec la Suisse ni à étendre le champ d'application des accords existants.**

Dans le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin », la Suisse pourrait conclure des accords de réadmission bilatéraux avec les autres États Dublin et étendre le champ d'application des accords de réadmission bilatéraux existants avec ses États voisins. Elle aurait ainsi la possibilité de transférer des requérants à d'autres États sans passer par le système Dublin. Ces négociations ne seraient toutefois pas prioritaires pour les États Dublin, puisque le solde de requérants d'asile dont ils devraient se charger augmenterait.

- **Les autorités suisses n'auraient plus accès aux banques de données Schengen/Dublin.**

Sans accès à la banque de données Eurodac, les autorités suisses ne pourraient pas savoir si une personne est déjà enregistrée dans un État Dublin. Sans accès au SIS, elles ne pourraient pas savoir si un requérant a été inscrit dans un État Schengen en tant que criminel, personne dangereuse ou personne particulièrement vulnérable.

4.2.2 Conséquences

- **La Suisse ne ferait plus d'économies grâce au système Dublin.**

Dans le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin », la Suisse cesserait de réaliser les économies substantielles ciblées dans le domaine de l'asile résultant des transferts Dublin.

La Suisse a économisé 130 millions de francs par année en moyenne entre 2019 et 2024 grâce aux transferts de requérants d'asile vers d'autres États Dublin (procédure de sortie Dublin ou Dublin out). Sans tenir compte des années marquées par le COVID, ces économies s'élevaient en moyenne à 164,7 millions de francs par année. Les coûts engendrés par l'accueil de requérants provenant d'autres États Dublin (procédure d'entrée Dublin ou Dublin in) sont en moyenne de 33,4 millions de francs sur la même période. Si l'on fait abstraction des années de pandémie, ces coûts s'élevaient en moyenne à 23,4 millions de francs par année. Les coûts incombant aux cantons et aux communes, ainsi que leurs économies, ne sont pas compris dans ces estimations. La Confédération leur verse des indemnités forfaitaires qui couvrent en principe la totalité des coûts à leur charge.

	Coûts (et évaluation quantitative)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	⌀ 2019 à 2024	⌀ 2019 et 23/24
1	**Dublin out** (transferts CH --> État Dublin) : **économies avec l'accord de Dublin**								
	Évaluation quantitative : nombre de décisions Dublin de non-entrée en matière (Dublin out) (transferts réussis)	2720 96 %	2103 84 %	2678 91 %	3925 79 %	6675 79 %	5413 91 %	3919 87 %	4936 89 %
1a	**Coûts avec l'accord de Dublin**								
	Coûts pendant la procédure	64,3	57,8	71,4	117,1	219,4	160,4	115,1	148,0
	Coûts après la procédure (résultants des transferts échoués)	4,9	15,6	10,2	36,9	58,1	16,5	23,7	26,5
	Total avec l'accord de Dublin	**69,2**	**73,4**	**81,6**	**154,0**	**277,5**	**176,9**	**138,8**	**174,5**
1b	**Coûts sans l'accord de Dublin**								
	Coûts pendant la procédure (plus élevés, car les procédures sont légèrement plus onéreuses)	76,1	58,6	77,4	104,4	208,7	184,3	118,3	156,4
	Coûts après la procédure	110,8	87,8	110,5	156,3	258,8	179,2	150,6	182,9
	Total sans l'accord de Dublin	**186,9**	**146,5**	**187,9**	**260,7**	**467,5**	**363,4**	**268,8**	**339,3**
(1)	**Économies Dublin out grâce à l'accord de Dublin** = (1b) – (1a)	**117,7**	**73,1**	**106,3**	**106,7**	**190,0**	**186,5**	**130,0**	**164,7**
2	**Dublin in** (transferts État Dublin --> CH) : **coûts avec l'accord de Dublin**								
	Évaluation quantitative : nombre de transferts Dublin vers la Suisse (Dublin in)	468	534	445	419	198	102	361	256
	Coûts pendant la procédure	13,1	14,9	12,9	11,1	6,2	3,5	10,3	7,6
	Coûts après la procédure	30,4	35,6	29,3	26,6	12,1	5,1	23,2	15,8
(2)	**Coûts Dublin in engendrés par l'accord de Dublin**	**43,5**	**50,5**	**42,2**	**37,8**	**18,3**	**8,5**	**33,4**	**23,4**
3	**Deuxièmes demandes : économies avec l'accord de Dublin**								
	Grâce à Dublin, moins de deuxièmes demandes ont été déposées, ce qui a permis de réaliser des économies sur les coûts. **Économies non comptabilisées réalisées pendant la période sous revue** (voir le chap. 6.2)								
4	**Total des économies nettes faites avec l'accord de Dublin** = économies Dublin out (1) – coûts Dublin in (2)	**74,2**	**22,6**	**64,1**	**68,9**	**171,7**	**178,0**	**96,6**	**141,3**

Illustration 1 : économies réalisées dans le domaine de l'asile grâce à l'association à Dublin (source : Ecoplan).

Le Conseil fédéral compte sur le fait que la mise en œuvre du pacte européen de migration et d'asile renforcera le système Dublin et qu'augmentera ainsi le nombre de transferts de requérants réussis, ce qui accroîtrait les économies réalisées par la Suisse.

- **Davantage de requérants déposeraient une deuxième demande d'asile en Suisse.**

Dans le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin », la Suisse ne pourrait plus rendre de décisions de non-entrée en matière Dublin. Les requérants d'asile pourraient y voir une incitation à déposer une deuxième demande d'asile en Suisse après avoir essuyé un refus dans l'espace Dublin ou parallèlement à leur demande d'asile dans celui-ci (effet d'attraction). La Suisse serait tenue d'examiner ces demandes, ce qui engendrerait des coûts supplémentaires pour le système d'asile du pays.

Entre 2017 et 2024, les États Dublin ont rejeté près de 356 000 demandes d'asile. Ce chiffre s'élève à quelque 237 000 dans les États voisins de la Suisse. On ne sait pas combien de requérants déposeraient une deuxième demande d'asile en Suisse. Dans le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin », le nombre de deuxièmes demandes potentielles dépendrait surtout de la politique d'asile à l'échelon de l'UE, des politiques nationales des pays limitrophes et de la Suisse, des évolutions politiques sur le plan international, ainsi que des motivations et des destinations privilégiées des personnes en fuite.

Le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin » entraînerait incontestablement une augmentation du nombre de deuxièmes demandes. Les experts d'Ecoplan ont réalisé avec l'aide du SEM plusieurs estimations de cette augmentation. Ils ont pris en compte divers facteurs comme des évènements analogues (Brexit, suspension des renvois vers l'Italie), les données nationales et internationales actuelles sur l'asile, le nombre de décisions négatives rendues par les États voisins, l'origine des requérants d'asile qui pourraient déposer une deuxième demande en Suisse et les chances qu'elles aboutissent, et les destinations privilégiées des requérants.

Ecoplan a étudié deux variantes : une où le nombre de deuxièmes demandes augmente de 10 % et l'autre où il augmente de 50 %. Les coûts supplémentaires au niveau fédéral s'élèveraient entre 166 et 824 millions de francs en 2035 en fonction de la variante. Les coûts supplémentaires incombant aux cantons et aux communes ne sont pas compris.

Le Conseil fédéral considère que la fourchette de coûts calculée par Ecoplan est cohérente et qu'elle se fonde sur des hypothèses plausibles. Il n'y a pas de raison de croire que le nombre de deuxièmes demandes ait été nettement surestimé ou sous-estimé. Une incertitude quant à l'exactitude de cette estimation est inévitable compte tenu du caractère hypothétique du scénario de départ et des nombreux facteurs difficilement prévisibles qui l'influencent.

- **Les autorités devraient mener des procédures nationales d'asile longues et onéreuses au lieu des procédures Dublin.**

Si la Suisse ne pouvait plus transférer une partie des requérants dans d'autres États conformément au règlement Dublin, son système d'asile serait davantage sous pression, car les procédures d'asile nationales durent en moyenne bien plus longtemps que les procédures Dublin[26]. Si les requérants d'asile restaient en Suisse, celle-ci devrait supporter, au-delà des coûts liés à la procédure d'asile, des coûts élevés pour leur intégration, le cas échéant pour l'aide sociale. De surcroît, la Suisse serait confrontée à une hausse du nombre de personnes devant être renvoyées dans leur État de provenance ou d'origine. Ces renvois seraient plus onéreux et plus complexes que les transferts Dublin.

- **Il n'y aurait plus d'informations disponibles sur les requérants d'asile provenant d'un État Dublin.**

Si la Suisse n'avait plus accès aux banques de données Schengen/Dublin, elle ne saurait pas si un requérant a déjà fait l'objet d'une procédure d'asile dans un État Dublin, s'il a commis des infractions ou s'il est jugé dangereux. Elle ne pourrait pas identifier de manière aussi fiable si des criminels se font passer pour des requérants d'asile. Ceux-ci pourraient se servir du pays pour dissimuler leur identité, leurs contacts et leurs déplacements.

[26] Les procédures d'asile nationales duraient en moyenne 280 jours en 2025, tandis que les procédures Dublin étaient terminées en moyenne dans les 57 jours.

5 Les conséquences financières et économiques de l'association de la Suisse à Schengen/Dublin

5.1 Conséquences financières de l'association à Schengen/Dublin

Une présentation détaillée des conséquences financières directes de l'association de la Suisse à Schengen/Dublin se trouve à l'annexe 3. Un résumé des coûts et des reversements qui ont eu lieu pendant la période sous revue figure ci-dessous.

- Domaine des frontières : la Suisse a supporté des coûts pour les contributions à Frontex et pour la mise en œuvre et l'exploitation des systèmes EES et API. En contrepartie, elle a reçu des dotations des fonds Schengen, des remboursements pour son implication dans Frontex et des contributions dans le domaine des retours. Les coûts nets se sont élevés à 51,46 millions de francs par année en moyenne entre 2017 et 2025.

- Domaines des visas : la Suisse a supporté des coûts pour les contributions, la mise en œuvre et l'exploitation d'ETIAS et du VIS via ORBIS. Les coûts se sont élevés à 8,55 millions de francs par année en moyenne entre 2017 et 2025.

- Domaine de l'asile : la Suisse a supporté des coûts pour les contributions, la mise en œuvre et l'exploitation d'Eurodac, de l'ESAO, puis de l'AUEA, et du canal de communication électronique à l'échelle Dublin (DubliNet). Les coûts se sont élevés à 40,71 millions de francs par année en moyenne entre 2019 et 2024.

- Domaine de la sécurité : la Suisse a supporté des coûts pour les contributions, la mise en œuvre et l'exploitation du SIS. Les coûts se sont élevés en moyenne à 6,41 millions de francs par année entre 2017 et 2025.

- Concernant les coûts transversaux, la Suisse a supporté des montants pour les contributions générales, pour la contribution convenue dans l'accord sur la comitologie et pour la mise en œuvre de l'IOP. Les coûts se sont élevés en moyenne à 11,61 millions de francs par année entre 2017 et 2025.

- Les charges de personnel de l'administration fédérale dans le domaine Schengen/Dublin s'élevaient à 25,53 millions de francs par année en moyenne entre 2019 et 2025.

5.2 Conséquences économiques résultant de l'abandon de l'association à Schengen/Dublin

Les coûts passés engendrés par l'association à Schengen/Dublin ont été exposés au chiffre précédent. Les experts d'Ecoplan ont analysé en outre quelles pourraient être les conséquences économiques de la fin de l'association à Schengen/Dublin à l'avenir en tenant compte, en sus des conséquences directes, des retombées économiques et des dépendances entre chaque domaine. L'année 2035 a été choisie comme année de référence.

5.2.1 Contrôles aux frontières

Sur le plan économique, la Suisse observerait surtout un recul du nombre de frontaliers. Selon la variante « Développement moyen des capacités de contrôle » des États voisins de la Suisse,

jugée réaliste par le Conseil fédéral, le nombre de travailleurs frontaliers diminuerait de 25 % en 2035.

La diminution du nombre de travailleurs frontaliers, et partant la raréfaction de la main-d'œuvre, provoqueraient une légère augmentation des salaires en Suisse de l'ordre de 0,11 % pour la main-d'œuvre peu qualifiée et de 0,35 % pour la main-d'œuvre très qualifiée d'ici à 2035. Selon Ecoplan, les contrôles aux frontières systématiques effectués par les États limitrophes engendreraient des pertes importantes de revenus du capital. Comme ces contrôles seraient source d'embouteillages, une partie des travailleurs frontaliers cesserait de venir, ce qui provoquerait une baisse des rendements du capital. Les investissements en Suisse fléchiraient en raison de la baisse de la main-d'œuvre et de la légère augmentation des salaires, ce qui entraînerait un transfert des capitaux investis en Suisse vers l'étranger. Les revenus du capital accuseraient une baisse de 1,94 % ou de 6,63 milliards de francs.

Ecoplan a calculé, selon la projection intermédiaire parmi les trois envisagées du scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin », que le produit intérieur brut de la Suisse diminuerait de 1,62 % en 2035 en raison des contrôles systématiques aux frontières.

5.2.2 Visas

Dans la variante « Demandes de visas Schengen et suisses partiellement coordonnées », jugée réaliste par le Conseil fédéral, Ecoplan estime que la demande touristique baisserait de 810 millions de francs en 2035. Le PIB reculerait ainsi de 0,09 %.

5.2.3 Asile, contributions et charges administratives

Dans le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin », les dépenses de l'État dans le domaine administratif et de l'asile (dépenses pour le traitement des demandes d'asile) augmenteraient au détriment de la consommation privée. Le transfert de la consommation privée à la consommation publique n'a que peu d'influence négative sur l'ensemble de l'activité économique ; il en a surtout sur la prospérité, c'est-à-dire sur la consommation des ménages privés. En raison du déplacement des dépenses privées vers les dépenses publiques, la consommation par habitant baisserait de 0,02 à 0,17 % en 2035.

5.2.4 Conséquences économiques du scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin »

Si l'on considère l'ensemble des effets économiques de tous les domaines examinés, il faudrait aussi tenir compte des retombées économiques qui pourraient se renforcer ou se neutraliser. Vu qu'Ecoplan a élaboré différentes variantes pour analyser l'impact économique global sur chacun des domaines étudiés et que l'examen de toutes les combinaisons possibles ne semble pas opportun, des projections basse, intermédiaire et haute ont été calculées pour rendre compte des effets sur l'économie suisse. Il est impossible d'estimer la vraisemblance des variantes. Ecoplan considère qu'elles sont toutes réalistes et dépendent considérablement de la réaction des États voisins de la Suisse face à la fin de l'association à Schengen/Dublin.

Les conséquences économiques calculées par Ecoplan concernent la Suisse entière. Ces effets étant toujours fortement liés à la diminution des travailleurs frontaliers dans les régions de Bâle, de Genève et du Tessin, ces espaces seraient davantage affectés par la fin de l'association à Schengen/Dublin. Les autres régions qui approvisionnent ces trois espaces pourraient elles aussi être affectées. Par ailleurs, l'abandon de l'association à Schengen limiterait le développement touristique potentiel des régions cherchant essentiellement à attirer les voyageurs de pays soumis à l'obligation de visa (notamment la Chine, l'Inde, la Russie et le monde arabe).

Cela pourrait notamment concerner des destinations telles que la région de la Jungfrau, Saint-Moritz, la Suisse centrale, mais aussi les grandes villes suisses.

Variantes de mise en œuvre	Contrôle systématique aux frontières	Visas	Asile et appareil administratif
Projection basse	Développement maximal des capacités de contrôle	*Demandes de visas Schengen et suisses intégralement coordonnées*	Peu de deuxièmes demandes, croissance disproportionnée de l'appareil administratif
Projection intermédiaire	Développement moyen des capacités de contrôle	*Demandes de visas Schengen et suisses partiellement coordonnées*	Peu de deuxièmes demandes, croissance disproportionnée de l'appareil administratif
Projection haute	Développement minimal des capacités de contrôle	*Demandes de visas Schengen et suisses partiellement coordonnées*	Beaucoup de deuxièmes demandes, croissance proportionnelle de l'appareil administratif

Illustration 2 : composition des différentes variantes dans les trois domaines étudiés (source : Ecoplan)

C'est l'introduction de contrôles systématiques aux frontières par les pays voisins qui aurait l'influence la plus négative sur l'économie suisse. La Suisse n'aurait aucune influence sur leur mise en œuvre.

Le recul de la demande touristique en provenance des pays soumis à l'obligation de visa serait considérable, conduisant à des pertes sensibles dans le secteur du tourisme. Mais du point de vue de l'économie nationale, cet impact négatif resterait modéré par rapport à celui des contrôles systématiques aux frontières.

Pour ce qui est de la consommation par habitant, le domaine de l'asile, en particulier, pourrait subir lui aussi des répercussions significatives. Si le nombre de deuxièmes demandes supplémentaires résultant de la fin de l'AAD était élevé, près d'un milliard de francs basculeraient de la consommation des ménages vers l'État afin de financer leur traitement. Cela n'aurait qu'une influence réduite sur le PIB, mais diminuerait la consommation privée par habitant.

Le potentiel de préjudice en cas de fin de l'association à Schengen/Dublin serait très élevé. Selon Ecoplan, une mise en œuvre défavorable à la Suisse pourrait engendrer en 2035 une diminution de 2,66 % de la consommation par habitant, une perte de revenu annuel moyenne de 1293 francs par habitant ou une baisse du PIB pouvant atteindre 3,90 %. La baisse du PIB par habitant, qui serait de 5,34 %, serait supérieure à celle du PIB. Cela s'explique par le fait que seule une partie des frontaliers délocaliseraient leur domicile en Suisse. Le recul du nombre de travailleurs frontaliers entraînerait une réduction de l'activité économique, et donc du PIB, plus importante que l'augmentation de la population résidant en Suisse.

Dans la variante présentant le plus fort potentiel de préjudice, le commerce extérieur serait aussi considérablement affecté. Dans un cas aussi défavorable, les importations connaîtraient la même évolution que le PIB et diminueraient de 3,59 % en 2035. Il faudrait s'attendre à un

impact nettement plus négatif encore sur les exportations, qui régresseraient même de 5,88 %. Cela s'expliquerait avant tout par les délocalisations qui résulteraient de la diminution du nombre de travailleurs frontaliers. Celles-ci concerneraient essentiellement les branches fortement exposées à la concurrence internationale.

Si la fin de l'association à Schengen/Dublin se faisait d'une manière favorable à la Suisse, l'impact négatif sur les indicateurs économiques serait à peine perceptible. Les pertes économiques quantifiables seraient inférieures à 0,1 % en 2035. Cela pourrait être le cas par exemple si les pays voisins de la Suisse étaient prêts à investir des ressources très importantes (près d'un milliard de francs par an) pour garantir des contrôles aux frontières avec le moins d'embouteillages possible.

Dans la variante intermédiaire, le PIB diminuerait de 1,64 % en 2035 dans le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin ». La perte de consommation par habitant s'élèverait dans ce cas à 1,1 % et la perte de revenu annuel à 553 francs par habitant.

Si la Suisse abandonnait l'association à Schengen/Dublin, elle se rendrait dépendante des États limitrophes, respectivement des autres États Schengen. En raison de ces grandes incertitudes, les projections des effets économiques possibles calculées par Ecoplan sont très larges.

6 Sécurité

6.1 Bases légales Schengen applicables au domaine de la sécurité

6.1.1 Acquis de Schengen

6.1.1.1 Échange d'informations entre les États Schengen

La CAAS prévoit une obligation expresse pour les autorités de s'échanger des informations de nature policière. Le principe selon lequel les services de police des États Schengen sont tenus de se prêter mutuellement assistance pour la prévention et la poursuite des infractions pénales et se donnent accès aux informations pertinentes dont ils disposent s'applique. Il peut s'agir notamment de données relatives au lieu de séjour et au domicile, aux raccordements de télécommunications ou aux détenteurs de véhicules.

La directive (UE) 2023/977 régit les aspects organisationnels et procéduraux de l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale des États Schengen, établit des normes communes et augmente l'efficacité de l'échange d'informations. En particulier, elle oblige les États Schengen à désigner un point de contact unique (*single point of contact* ; SPOC) responsable de l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale. Elle fixe également des délais contraignants pour le traitement des demandes d'information selon leur degré d'urgence.

6.1.1.2 Système d'information Schengen (SIS)

Le système de recherche électronique SIS est l'élément principal de la coopération policière dans le cadre de Schengen. Il se fonde sur les règlements (UE) 2018/1860 (règlement SIS Retour), 2018/1861 (règlement SIS Frontières) et 2018/1862 (règlement SIS Police). Il contient des données relatives aux personnes pour lesquelles un mandat d'arrêt a été émis ou qui ont été signalées comme disparues, ainsi que des données relatives à des documents et à des objets volés comme des armes ou des véhicules. Le système contient également les signalements des ressortissants d'États tiers aux fins de non-admission et d'interdiction de séjour, ainsi que des signalements relatifs à des décisions de retour (voir l'annexe 2).

L'OFDF et les polices cantonales contrôlent chaque jour des personnes, des documents d'identités, des armes, des véhicules et d'autres objets. Ils effectuent la majorité des contrôles aux frontières extérieures de Schengen, soit aux aéroports de Zurich, de Genève et de Bâle. D'autres contrôles ont lieu aux frontières intérieures et sur tout le territoire suisse. En 2025, les autorités suisses ont enregistré 21 518 réponses positives dans le SIS. La même année, les autorités étrangères ont obtenu 17 580 résultats positifs à la suite de signalements introduits par la Suisse, contre 22 992 l'année précédente. Ces nombres montrent la grande utilité du SIS pour les tâches de police, pour garantir la sécurité intérieure en Suisse et dans l'ensemble de l'espace Schengen, pour la poursuite pénale et pour protéger les personnes vulnérables.

6.1.1.3 Système « Faux documents et documents authentiques en ligne » (FADO)

Le nombre de faux documents visant à dissimuler une identité en circulation dans l'espace Schengen, notamment des passeports, ne cesse d'augmenter. Les faux documents sont utilisés autant pour la migration irrégulière qu'à des fins criminelles (terrorisme, blanchiment d'argent). Le système FADO est un instrument clé de la lutte contre l'utilisation abusive de documents dans l'espace Schengen. Il s'agit d'un outil de référence qui contient les descriptions de documents authentiques et les caractéristiques de fraude. Le système FADO se fonde sur le règlement (UE) 2020/493. Frontex est responsable de son exploitation.

6.1.1.4 Circulation facilitée avec des armes à feu dans l'espace Schengen

La carte européenne d'armes à feu facilite, au sein des États Schengen, l'introduction provisoire d'armes à feu dans le trafic des voyageurs. Les chasseurs et les tireurs sportifs notamment bénéficient de ces allègements, ce qui ne serait plus le cas si l'AAS était dénoncé.

6.1.1.5 Interopérabilité (IOP)

Les autorités de poursuite pénale, de contrôle des frontières et de migration peuvent déjà accéder à divers systèmes d'information de l'UE (SIS, VIS, Eurodac, EES), auxquels d'autres s'ajouteront à l'avenir (ETIAS). L'IOP reliera ces systèmes d'information de l'UE entre eux et leur structure jusqu'ici indépendante. Les données enregistrées pourront être exploitées dans leur totalité et la sécurité intérieure sera renforcée. Une seule requête permettra d'identifier les personnes sans équivoque, ainsi que les risques de sécurité qu'elles pourraient représenter. L'IOP sera mise en œuvre par la création de quatre composants centraux : le portail de recherche européen (ESP), qui permet de faire une recherche simultanée dans plusieurs systèmes d'information ; le service partagé d'établissement de correspondances biométriques (sBMS) ; le répertoire commun de données d'identité (CIR), qui contient les données d'identité, les données relatives aux documents de voyage et les données biométriques des ressortissants de pays tiers ; et le détecteur d'identités multiples (MID), qui permet d'identifier les liens entre les données des systèmes connectés et de détecter l'utilisation de fausses identités ou d'identités multiples.

L'architecture et le fonctionnement des quatre composants centraux (ESP, sBMS, CIR, MID) sont régis par les règlements (UE) 2019/817 et 2019/818. Les modifications nécessaires de lois et d'ordonnances sont entrées en vigueur en juin 2025 et en juin 2026. En Suisse, la mise en œuvre technique s'aligne sur l'entrée en vigueur progressive de l'IOP prévue au sein de l'UE. Celle-ci table sur une mise en service complète à partir de 2028. L'IOP permettra des contrôles plus efficaces aux frontières extérieures, contribuant ainsi à mieux gérer les migrations et à garantir la sécurité au sein de l'espace Schengen.

6.1.2 Autres accords

6.1.2.1 Europol

Europol est l'agence de l'UE pour la coopération des services répressifs. Sa mission consiste en premier lieu à assister les États participants dans la prévention et la lutte contre toutes les formes de grande criminalité internationale organisée, la cybercriminalité, le terrorisme et la criminalité économique. Le rôle d'Europol pour la sécurité dans l'espace Schengen est renforcé régulièrement. L'agence bénéficie d'un bureau SIRENE et pourra bientôt proposer aux États Schengen de signaler des ressortissants d'États tiers.

La Suisse a conclu avec Europol un accord de coopération qui lui permet d'échanger des informations relevant de la police criminelle et des connaissances spécialisées. Cet accord ne fait toutefois pas partie de l'acquis de Schengen. Pour l'instant, la Suisse n'a pas d'accès direct aux données opérationnelles enregistrées dans Europol. La Commission européenne propose, dans le cadre de la révision totale du règlement Europol, que les États associés à Schengen (comme la Suisse) aient à l'avenir un accès direct aux données d'Europol.

6.1.2.2 Coopération Prüm

Sur le plan juridique, la coopération Prüm ne fait pas partie de l'acquis de Schengen, mais elle approfondit la coopération transfrontalière entre les services répressifs en Europe, car elle automatise l'échange d'informations de police prévu dans la CAAS. La coopération Prüm se

fonde sur les décisions 2008/615/JAI et 2008/616/JAI (décisions Prüm). Parmi les éléments centraux de la coopération Prüm figure l'échange facilité de profils ADN, d'empreintes digitales et de données sur les véhicules et leurs détenteurs à l'aide de bases de données nationales. L'accord entre la Suisse et l'UE sur la participation à la coopération policière Prüm est entré en vigueur en 2023. Il sera mis en œuvre progressivement jusqu'au début 2028 en raison de dépendances techniques avec d'autres projets informatiques. La Commission européenne a lancé une modernisation technique de la coopération Prüm par l'adoption du règlement (UE) 2024/982 (Prüm II). La conclusion d'un nouvel accord sur la participation de la Suisse à la coopération Prüm sera nécessaire. Les discussions avec l'UE sont en cours depuis 2025.

6.1.2.3 Protocole à l'AAD relatif à l'accès des autorités de poursuite pénale à Eurodac

La banque de données Eurodac contient les données biographiques et biométriques des ressortissants d'États tiers qui ont déposé une demande d'asile dans un État Dublin ou qui sont appréhendés et enregistrés lors du franchissement irrégulier de la frontière Schengen. Le règlement Eurodac fait partie de l'acquis de Dublin ; il existe donc un lien juridique avec Schengen. L'UE considère toutefois que les dispositions relatives à l'accès des autorités nationales de poursuite pénale aux données d'Europol et d'Eurodac ne font pas partie de l'acquis de Dublin. La Suisse n'a donc pas pu reprendre ces dispositions dans le cadre de son association à Dublin. C'est pourquoi elle a conclu un accord relatif à l'accès à la base de données Eurodac à des fins de poursuite pénale (protocole Eurodac). Il est entré en vigueur en mai 2022. Comme l'accès à Eurodac présuppose la possibilité d'interroger les banques de données prévues par la coopération Prüm, le système pourra entrer en service au plus tôt au moment où la participation à celle-ci sera opérationnelle.

6.1.2.4 Système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS)

ECRIS est un système informatique décentralisé entré en fonction en 2012 qui connecte les banques de données des casiers judiciaires de tous les États membres de l'UE. Il se fonde sur la décision-cadre 2009/315/JAI. Les États enregistrent les données du casier judiciaire relatives à leurs propres ressortissants. ECRIS simplifie la procédure de transmission des informations relatives aux condamnations pénales des citoyens européens entre les États et accroît son efficacité. Chaque État a une autorité centrale responsable de transmettre les informations et de répondre aux demandes. ECRIS sert en premier lieu à échanger des informations dans le cadre d'une procédure pénale. Les informations peuvent être transmises dans un autre but conformément au droit interne de l'État requis.

ECRIS – *Third Country Nationals and Stateless Persons* (ECRIS-TCN) est un système qui complète ECRIS et qui sera probablement mis en service courant 2026. Il se fonde sur le règlement (UE) 2019/816. Il contient des informations sur les condamnations prononcées par une juridiction pénale d'un État participant à l'encontre de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides. ECRIS-TCN, contrairement à ECRIS, est un système centralisé. Une réponse positive indique uniquement dans quel État se trouvent des informations sur le casier judiciaire de la personne qui fait l'objet de la recherche. Une demande devra ensuite être déposée auprès de l'État qui détient les informations pour qu'il les communique. Ce système permettra d'éviter de devoir contacter tous les États membres, y compris ceux dans lesquels la personne n'est pas enregistrée. ECRIS-TCN peut être utilisé en lien avec une procédure pénale ou à d'autres fins déterminées dans la mesure où le droit national de l'État requis les prévoit.

Une participation de la Suisse à ECRIS et à ECRIS-TCN remplacerait l'échange d'informations relatives aux casiers judiciaires par voie postale qui est lent, gourmand en ressources et parfois

lacunaire. Le Conseil fédéral estime qu'il serait avantageux pour la Suisse d'y participer[27]. L'UE et la Suisse entameront les négociations concernant la participation de la Suisse à ECRIS et à ECRIS-TCN dès que les deux parties auront reçu un mandat en ce sens.

6.2 Avantages non monétaires dans le domaine de la sécurité

6.2.1 Coopération avec les États Schengen/Dublin

La coopération entre les États Schengen/Dublin s'appuie sur un large éventail d'instruments destinés à faciliter et à renforcer l'échange transfrontalier d'informations[28]. Ces instruments permettent aux autorités suisses chargées de la poursuite pénale, de la protection des frontières et de la migration de coopérer rapidement et efficacement avec leurs homologues des États Schengen/Dublin et d'accéder à des informations essentielles à l'accomplissement de leurs missions. La grande majorité de ces instruments relèvent de Schengen, à l'instar du SIS. Toutefois, certains instruments sont liés à Dublin, comme l'accès à Eurodac pour les autorités chargées de la poursuite pénale, qui sera mis en œuvre à l'avenir.

Parmi les nombreux instruments de coopération à la disposition des États Schengen/Dublin, le SIS joue un rôle central en matière de recherche de personnes et d'objets ainsi que d'échange d'informations. Les autorités suisses utilisent cette base de données quotidiennement afin de rechercher des personnes et des objets potentiellement signalés dans l'espace Schengen. En cas de réponse positive, le SIS prévoit l'échange immédiat d'informations complémentaires ou, au plus tard, dans un délai maximal de 12 heures, entre les bureaux SIRENE des États Schengen/Dublin.

Ces instruments de coopération permettent aux autorités suisses de bénéficier d'un cadre juridique harmonisé pour l'échange d'informations. Ils favorisent une coopération étroite, rapide et efficace, notamment grâce à des procédures et des délais de traitement contraignants, clairement définis et uniformément applicables. Par ailleurs, tous ces instruments sont continuellement perfectionnés, dotés de fonctionnalités supplémentaires et voient leur autorisation d'utilisation élargie à un plus grand nombre d'autorités. Cela se traduit par une augmentation du nombre de signalements, de meilleurs résultats de recherche et une réduction des risques d'erreur.

Exemple : signalement de personnes en vue de leur arrestation et de leur extradition, ainsi que signalement concernant des objets[29]

Lors d'une sortie accompagnée, une personne purgeant une peine en Suisse pour des infractions graves tue une assistante sociale et s'enfuit avec sa voiture. Cette personne est signalée par les autorités suisses dans le SIS, y compris la voiture volée avec ses plaques d'immatriculation. Trois jours après le meurtre, le véhicule est repéré par une patrouille mobile des gardes-frontières allemands alors qu'il franchit la frontière en direction de la Pologne. La vérification des plaques d'immatriculation donne lieu à une réponse positive dans le SIS. Le fugitif est ensuite intercepté en Pologne et extradé vers la Suisse afin d'y purger le reste de sa peine et d'être jugé pour le meurtre commis.

Grâce à l'échange d'informations via le SIS entre les autorités suisses, polonaises et allemandes, le fugitif a pu être rapidement identifié, arrêté puis remis à la Suisse. En l'absence

[27] Voir le rapport du Conseil fédéral du 23 août 2023 en réponse au postulat 17.3269 du 27 avril 2017.

[28] Pour un aperçu exhaustif des instruments de coopération instaurés dans le cadre de Schengen/Dublin, voir annexe 2.

[29] Cet exemple fait référence à l'affaire dite « Adeline », survenue à Genève et ayant fait l'objet d'une forte attention médiatique.

d'association à Schengen/Dublin, les autorités suisses n'auraient pas pu bénéficier du SIS et auraient utilisé le système d'INTERPOL. Néanmoins, le traitement des demandes par l'intermédiaire du système d'INTERPOL peut, dans certains cas, s'avérer plus lent que via le SIS. Cela aurait pu permettre au fugitif d'entrer en Pologne sans être détecté par les autorités des États Schengen concernés.

Si la Suisse devait renoncer à son association à Schengen/Dublin, elle perdrait la possibilité d'utiliser les instruments de coopération constituant des développements de l'acquis de Schengen/Dublin, à l'instar du SIS. Pour les instruments fondés sur des accords liés à Schengen/Dublin, certains ne seraient également plus accessibles aux autorités suisses. Il en irait notamment ainsi de l'accès à Eurodac pour les autorités chargées de la poursuite pénale. Bien que cet accès se fonde sur un protocole entre la Suisse et l'UE, et non sur un développement de l'acquis de Dublin, celui-ci prévoit expressément qu'il cesse de s'appliquer si l'association de la Suisse au système Dublin prend fin.

Une renonciation à Schengen/Dublin aurait également des conséquences pour les centres de coopération policière et douanière (CCPD) établis avec l'Italie et la France. Ces centres contribuent de manière déterminante à la coopération transfrontalière entre les autorités policières et douanières en facilitant l'échange d'informations ainsi que la coordination de mesures opérationnelles, telles que les poursuites transfrontalières ou le contrôle des livraisons transfrontalières de marchandises illégales. Bien qu'ils reposent sur des accords bilatéraux conclus avant l'association de la Suisse à Schengen/Dublin, leur fonctionnement s'inscrit aujourd'hui étroitement dans le cadre de coopération issue de Schengen/Dublin. D'une part, la recommandation (UE) 2022/915 relative à la coopération opérationnelle en matière répressive, qui constitue un développement de l'acquis de Schengen, encourage la mise en place des CCPD. D'autre part, les échanges d'informations et les activités conduits au sein des CCPD s'appuient largement sur les instruments de coopération Schengen/Dublin, en particulier le SIS. Par conséquent, bien que les CCPD avec l'Italie et la France puissent, en principe, continuer à exister en cas de renonciation à Schengen/Dublin, leur capacité opérationnelle s'en trouverait fortement réduite.

La perte d'accès aux instruments de coopération instaurés dans le cadre de Schengen/Dublin constituerait un désavantage majeur pour les autorités suisses. Elle entraînerait une diminution significative tant de la quantité que de la qualité des informations auxquelles elles ont accès actuellement. La prévention, la détection et la répression des infractions, en particulier de celles à caractère transfrontalier, s'en trouveraient considérablement compliquées.

La perte du SIS ne pourrait pas être compensée par des solutions alternatives[30]. Les bases de données nationales, telles que le système de recherches informatisées de police (RIPOL), ne donnent pas accès aux informations enregistrées par les États Schengen/Dublin dans le SIS. De même, les mécanismes de coopération internationale existants en dehors du cadre Schengen/Dublin ne permettraient pas de remplacer les fonctionnalités offertes par le SIS ni de fournir un niveau équivalent d'échange d'informations et de coopération opérationnelle.

L'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) exploite elle aussi un système de recherche utilisé à l'échelon international doté de fonctionnalités performantes. Dans l'espace Schengen, le SIS est toutefois l'outil principal pour les recherches de personnes et d'objets ; le système d'INTERPOL n'est pas interrogé en parallèle pour toutes les recherches. En outre, contrairement au SIS, chaque État demeure libre de déterminer la manière dont il traite

[30] Voir les réponses du Conseil fédéral à l'interpellation 16.3242 du 18.03.2016et à la motion 11.3056 du 07.03.2011.

les notices INTERPOL, respectivement chaque État peut décider de ne pas mettre en œuvre les mesures en lien avec les notices. Contrairement aux notices INTERPOL, les signalements SIS doivent être mis en œuvre et s'accompagnent de délais de traitement contraignants. Enfin, le système d'INTERPOL ne dispose pas d'autant de catégories de signalements que le SIS[31]. Il ne permet par exemple pas d'émettre des signalements préventifs concernant des personnes vulnérables, telles que des mineurs exposés à un risque d'enlèvement. Or, ce type de signalement est largement utilisé par les tribunaux suisses et les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte afin de prévenir les enlèvements internationaux d'enfants.

Exemple : signalement concernant des personnes vulnérables et des objets

Un ressortissant d'un État tiers résidant en Suisse annonce à son ex-compagne qu'il compte emmener leurs deux enfants, dont il n'a pas le droit de garde, dans son pays d'origine sans intention de revenir. La femme fait part de ses inquiétudes à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, qui procède immédiatement à un signalement préventif des enfants dans le SIS. Comme il est supposé que le père quitte la Suisse en voiture, son véhicule est enregistré comme « extension d'objet » : cela signifie que si le véhicule est contrôlé, l'autorité chargée du contrôle voit directement l'inscription des enfants. Par la suite, pendant son droit de visite, le père quitte la Suisse avec ses enfants à bord de son véhicule en direction d'Amsterdam, d'où il souhaite quitter l'espace Schengen. Aux Pays-Bas, le véhicule est repéré par les caméras ANPR (*Automatic Number Plate Recognition*) et génère une réponse positive dans le SIS. La police procède alors à un contrôle du véhicule et retrouve les enfants signalés. Les enfants sont placés sous la garde des autorités néerlandaises et remis ultérieurement à leur mère. Le père est interpellé et placé en détention avant d'être extradé vers la Suisse.

En l'absence d'association à Schengen/Dublin, les autorités suisses n'auraient pas pu utiliser le SIS pour procéder à des signalements préventifs à l'égard des enfants et du véhicule du père. De tels signalements ne sont pas possibles dans le système d'INTERPOL. Un signalement préventif destiné à empêcher un enlèvement international d'enfants en bloquant leur sortie du territoire suisse aurait pu être inscrit dans la base de données nationales RIPOL. Toutefois, si le père avait réussi à quitter la Suisse avec les enfants sans être détecté, ce signalement n'aurait plus été d'aucune utilité, RIPOL n'étant accessible qu'aux autorités suisses.

6.2.2 Protection des frontières extérieures

Les autorités suisses chargées de la poursuite pénale, de la protection des frontières et de la migration utilisent de nombreux instruments de coopération instaurés dans le cadre de Schengen/Dublin qui visent à garantir la protection des frontières extérieures. Cette protection constitue un intérêt commun pour la Suisse et les autres États Schengen/Dublin. En effet, l'efficacité des contrôles exercés à ces frontières est une condition essentielle au maintien de la sécurité à l'intérieur de l'espace Schengen.

Le SIS doit être systématiquement consulté pour contrôler les personnes souhaitant entrer dans l'espace Schengen. Il est notamment utilisé lors de la délivrance de visas, de l'entrée de ressortissants d'États tiers exemptés de l'obligation de visa, du franchissement des frontières extérieures ainsi qu'à l'occasion de contrôles de routine. Ces vérifications permettent d'identifier les personnes susceptibles de représenter une menace pour l'espace Schengen et d'empêcher, le cas échéant, leur entrée sur le territoire suisse. Les autorités suisses utilisent également le système EES, qui assure l'enregistrement électronique des entrées et des sorties

[31] À ce sujet, voir en particulier la figure 8-5 de l'étude d'Ecoplan 2026, p. 110.

des ressortissants d'États tiers et qui calcule automatiquement la durée effective de séjour dans l'espace Schengen et la compare avec la durée autorisée.

Par ailleurs, la participation de la Suisse à Frontex permet d'accéder au système EUROSUR, qui fournit une vue d'ensemble interactive de la situation aux frontières extérieures et qui donne accès aux analyses de situation et de risques élaborés par Frontex et les autres États Schengen/Dublin. EUROSUR offre également à la Suisse la possibilité d'utiliser les outils techniques de Frontex pour ses propres travaux dans le domaine de l'analyse de situation et de risque. Ces outils stratégiques et opérationnels contribuent à l'identification des risques liés à la sécurité, à la migration et à la lutte contre la contrebande aux frontières extérieures. Pour les autorités fédérales et cantonales, ces différents instruments constituent des outils essentiels d'aide à la décision, de planification et de coordination.

Ces instruments de coopération sont essentiels pour permettre aux autorités suisses d'assurer un contrôle efficace des frontières extérieures, que ce soit avant l'arrivée, au moment du franchissement de la frontière ou lors de contrôles de routine ultérieurs. En leur absence, des personnes recherchées ou auxquelles l'entrée dans l'espace Schengen est interdite pourraient pénétrer sur le territoire suisse par l'intermédiaire des aéroports suisses sans être détectées.

Si la Suisse mettait fin à son association à Schengen/Dublin, elle perdrait l'accès aux instruments de coopération relatifs à la protection des frontières extérieures qui font partie de l'acquis de Schengen, tels que le SIS, le VIS, l'EES ou encore aux outils techniques et stratégiques établis par Frontex. Une telle perte constituerait un désavantage considérable pour les autorités suisses, qui ne pourraient plus bénéficier des informations, analyses et évaluations partagées par les autres États Schengen/Dublin concernant la situation aux frontières extérieures de l'espace Schengen. À titre illustratif, l'absence d'accès aux outils de Frontex présenterait des inconvénients considérables. La Suisse devrait développer ses propres dispositifs de collecte de données et d'analyses de risques pour pouvoir soutenir la prise de décision, la planification et la coordination des activités de contrôle aux frontières. L'efficacité de ces systèmes en matière de prévision, de détection et de gestion des risques serait limitée, car ils reposeraient sur une quantité d'informations limitée.

Exemple : interdiction d'entrée et signalement aux fins de contrôles discrets

Deux ressortissants d'un État tiers demandent un visa Schengen auprès de l'ambassade de Suisse au Royaume-Uni. La personne A fait l'objet d'un signalement dans le SIS par la France en vue d'une interdiction d'entrée dans l'espace Schengen et se voit refuser son visa. La personne B fait l'objet d'un signalement aux fins de contrôles discrets dans le SIS par l'Autriche en raison de soupçons de traite d'êtres humains. Il obtient néanmoins un visa. Les contrôles discrets effectués lors des déplacements de la personne B dans l'espace Schengen renforcent ces soupçons. Lors d'une nouvelle entrée à l'aéroport de Zurich, un recoupement dans le SIS révèle qu'une jeune femme qui l'accompagne, ressortissante de l'UE, est signalée comme personne vulnérable susceptible d'être victime d'exploitation sexuelle. Entendue séparément, elle confirme être sous pression. Des mesures sont alors prises pour la protéger et assurer son retour en sécurité. Les éléments recueillis permettent de confirmer l'implication de la personne B dans un réseau de traite d'êtres humains.

En l'absence d'association à Schengen/Dublin, les autorités suisses n'auraient pas eu accès au SIS. Elles n'auraient dès lors pas pu consulter les signalements concernant les deux personnes ayant sollicité un visa Schengen, ni identifier la jeune femme comme victime potentielle

lors de son arrivée à l'aéroport de Zurich. Le système d'INTERPOL ne prévoit pas de signalement équivalent à l'interdiction d'entrée enregistrée dans le SIS, ni de signalement préventif comparable à celui concernant la jeune femme contrôlée à l'aéroport de Zurich.

6.2.3 Sécurité intérieure : lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée

Les instruments de coopération instaurés dans le cadre de Schengen/Dublin sont particulièrement efficaces pour lutter contre les différentes formes de criminalité transfrontalière[32]. Ils permettent aux autorités suisses chargées de la poursuite pénale, de la protection des frontières et de la migration de détecter les menaces à un stade précoce, de mener à bien les enquêtes nécessaires et d'ordonner et exécuter des sanctions.

Parmi les nombreux instruments de coopération à la disposition des États Schengen/Dublin, le SIS joue un rôle déterminant dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. Le SIS permet de faire des signalements d'objets aux fins d'une saisie ou à titre de preuve dans une procédure pénale. Ces signalements permettent notamment d'enregistrer les véhicules ou les plaques d'immatriculation, ce qui accélère la recherche des criminels en fuite et renforce la sécurité transfrontalière. Les armes volées peuvent aussi faire l'objet d'un tel signalement pour éviter qu'elles ne soient utilisées à des fins criminelles. Le SIS permet en outre d'émettre des signalements de personnes et d'objets aux fins de surveillance discrète, de contrôles d'investigation ou de contrôles ciblés. Les contrôles discrets servent à recueillir des informations sur une personne ou un objet signalé dans le SIS. S'agissant des personnes, les informations collectées peuvent notamment concerner les motifs du voyage, les personnes accompagnantes ou encore les documents d'identité en leur possession. Ces signalements permettent de mettre au jour les habitudes de déplacement et les réseaux de contacts de personnes cibles. Ils sont particulièrement utiles dans les domaines du terrorisme et de la criminalité organisée pour établir des profils de déplacement dans le cadre d'enquêtes policières ou d'instructions pénales. Dans ces domaines, les mesures permettant d'identifier les personnes dangereuses le plus tôt possible sont d'une importance primordiale.

Les criminels recourent fréquemment à des documents falsifiés pour dissimuler leur identité ou faciliter des activités telles que le blanchiment d'argent et le terrorisme. Dans ce contexte, le système FADO constitue un outil précieux pour les autorités suisses. Il donne accès à des informations régulièrement actualisées sur les documents d'identité authentiques ainsi que sur les méthodes de falsification détectées. Les autorités suisses peuvent ainsi mieux identifier les documents frauduleux et renforcer l'efficacité de leurs contrôles.

L'accord de coopération entre la Suisse et Europol constitue également un élément essentiel de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. Il permet aux autorités suisses d'échanger rapidement des informations et des connaissances spécialisées avec leurs homologues des États Schengen/Dublin, ce qui renforce l'efficacité des enquêtes à dimension transnationale. Dans le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin », la coopération entre Europol et la Suisse se limiterait aux domaines déterminés dans l'accord. La Suisse ne pourrait dès lors pas espérer bénéficier à l'avenir de la possibilité, prévue dans le cadre du projet de révision du règlement Europol proposé par la Commission européenne, d'octroyer aux États associés à Schengen un accès direct aux données d'Europol.

Enfin, la coopération dans le cadre de Prüm devrait être pleinement fonctionnelle en 2028. L'élément central de cette coopération réside dans l'échange automatisé de profils ADN et

[32] Dans le même sens, voir les réponses du Conseil fédéral à l'interpellation 10.3964, à l'interpellation 16.3242 et à la motion 11.3056.

d'empreintes digitales pour identifier des auteurs d'infractions. À cette fin, il est prévu de mettre en place une procédure permettant de comparer automatiquement ces données entre les bases de données nationales des États partenaires. La coopération Prüm prévoit également des mesures pour approfondir la coopération policière transfrontalière et l'échange d'informations en vue de prévenir les infractions terroristes. Elle apportera un avantage considérable aux autorités suisses chargées de la poursuite pénale en leur permettant d'identifier les auteurs présumés d'infractions ou de traces relevées sur des scènes de crimes plus rapidement et plus efficacement. Actuellement, l'accès à certaines de ces informations dépend de demandes transmises via le système d'INTERPOL. Toutefois, ces demandes ne reçoivent parfois aucune réponse ou seulement une réponse tardive. Grâce à la comparaison automatisée des données, la coopération Prüm permettra d'obtenir un plus grand nombre de résultats positifs, d'accélérer considérablement l'obtention d'informations sur les auteurs présumés de crimes ou de délits et de lutter plus efficacement contre la criminalité transfrontalière.

Tous ces instruments sont indispensables pour lutter efficacement contre les menaces de nature transfrontalière, telles que le terrorisme et la criminalité organisée. Ils permettent d'assurer une circulation transfrontalière des informations policières et judiciaires et de favoriser une coopération standardisée permettant de détecter précocement les menaces. L'accès rapide aux informations pertinentes contribue au renforcement de la sécurité intérieure, en permettant l'adoption immédiate de mesures lors des contrôles de personnes et en améliorant l'efficacité des poursuites pénales.

Si la Suisse devait renoncer à son association à Schengen/Dublin, elle perdrait l'accès aux instruments de coopération constituant des développements de l'acquis de Schengen/Dublin, tels que le SIS ou le système FADO. La perte de ces instruments et l'impossibilité de les compenser par d'autres outils de coopération internationale ou par des bases de données nationales compromettraient le maintien de la sécurité intérieure et, en particulier, la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. À titre illustratif, sans FADO, la Suisse devrait continuer à gérer et développer ses propres applications existantes (par exemple la collection de données de référence ARKILA). Néanmoins, ces dernières ne permettent pas de disposer d'informations aussi larges et complètes que celles offertes par le système FADO.

Certains instruments fondés sur des accords liés à Schengen/Dublin devraient pouvoir rester accessibles aux autorités suisses. Il en va notamment ainsi de la coopération avec Europol, qui repose sur un accord entre la Suisse et Europol, indépendant de l'association de la Suisse à Schengen/Dublin. Pour d'autres instruments, il paraît en revanche plus difficile d'apprécier pour les autorités suisses de pouvoir continuer à en bénéficier. Tel est notamment le cas de la coopération Prüm. Bien qu'elle repose sur un accord entre la Suisse et l'UE et qu'elle ne constitue pas un développement de l'acquis de Schengen/Dublin, elle vise à renforcer et à approfondir la coopération policière ainsi que l'échange d'informations instaurés dans le cadre de Schengen. Les considérants de l'accord Prüm soulignent d'ailleurs expressément que celui-ci s'inscrit dans le contexte de la coopération Schengen existante.

Exemple : interdiction d'entrée et signalement concernant des documents

Lors du contrôle d'un autobus à son entrée en Suisse, les autorités chargées de la protection des frontières vérifient l'identité d'un voyageur muni d'un passeport délivré par un État Schengen. Les recherches effectuées sur la base des données personnelles figurant sur le document ne révèlent aucun résultat pertinent dans les bases de données consultées. En revanche, une vérification biométrique réalisée sur place au moyen du SIS-AFIS (système de reconnaissance des empreintes digitales du SIS) permet d'établir que l'intéressé est en réalité un ressortissant

d'un État tiers faisant l'objet d'un signalement dans le SIS en vue d'une interdiction d'entrée en raison de son statut de combattant terroriste étranger. Les autorités constatent également que le passeport présenté a été falsifié, une constatation facilitée par l'utilisation du système FADO. Ils peuvent alors réagir sans délai, procéder aux vérifications nécessaires et placer la personne en détention.

En l'absence d'association à Schengen/Dublin, les autorités suisses n'auraient pas eu accès au SIS et n'auraient donc pas pu prendre connaissance du signalement indiquant que cette personne est un terroriste représentant une menace pour la sécurité intérieure. Le système d'INTERPOL ne prévoit pas un signalement équivalent à l'interdiction d'entrée. Par conséquent, à moins qu'il n'ait également fait l'objet d'un signalement dans une base de données nationale, les autorités suisses n'auraient vraisemblablement pas été en mesure d'identifier cette personne ni de l'intercepter avant son entrée sur le territoire suisse.

6.2.4 Instruments Schengen/Dublin dans le domaine de la migration

Les autorités chargées de la migration, à savoir principalement le SEM et les autorités cantonales concernées, utilisent de nombreux instruments de coopération instaurés dans le cadre de Schengen/Dublin. L'étude d'Ecoplan 2026 met notamment en évidence le fait que les autorités utilisent régulièrement le SIS. Le SEM est d'ailleurs responsable de l'utilisation en Suisse des systèmes Eurodac, VIS et EES.

L'utilisation de ces instruments de coopération par les autorités chargées de la migration est indispensable sous l'angle sécuritaire. Elle peut permettre, par exemple, d'empêcher l'entrée dans l'espace Schengen, respectivement en Suisse, de personnes susceptibles de constituer une menace pour la sécurité intérieure. L'activité de ces autorités participe ainsi à la concrétisation des objectifs non financiers de Schengen/Dublin, à savoir le renforcement de la coopération avec les États Schengen/Dublin, l'amélioration de l'efficacité des contrôles aux frontières extérieures et le renforcement de la sécurité intérieure par le biais notamment d'une lutte efficace contre le terrorisme et la criminalité organisée.

Le SIS permet l'enregistrement de signalements en vue d'une interdiction d'entrée ou de séjour. Ces signalements peuvent être fondés sur des décisions prises par les autorités chargées de la migration ou sur des jugements rendus à l'issue de procédures pénales. Ces signalements constituent un instrument essentiel pour empêcher l'entrée de personnes considérées comme susceptibles de représenter un risque pour la sécurité intérieure ou qui ont déjà été refoulées ou expulsées par un autre État Schengen/Dublin. Le SIS permet également l'enregistrement de signalements en vue du renvoi d'un ressortissant d'État tiers en situation irrégulière (décision de renvoi). Ces signalements peuvent être effectués lorsqu'une décision correspondante a été rendue par une autorité administrative ou judiciaire pour des raisons relevant du droit des étrangers. Ils visent en premier lieu à assurer l'application du droit des étrangers et sont particulièrement utiles dans ce domaine. Ils présentent également un intérêt sur le plan de la sécurité, dans la mesure où ils contribuent, à l'instar des signalements en vue d'une interdiction d'entrée ou de séjour, à empêcher que des personnes susceptibles de représenter un risque pénètrent sur le territoire suisse.

Par ailleurs, dans le cadre de l'examen des demandes d'entrée et d'asile, les autorités chargées de la migration effectuent des mesures d'identification et de contrôle de sécurité qui consistent notamment à interroger les différents systèmes d'information européens tels que le SIS, Eurodac, VIS ou encore EES. Dans le domaine des demandes de visas aussi, un contrôle systématique des signalements SIS est effectué pour s'assurer que l'entrée en Suisse soit

refusée aux personnes susceptibles de représenter un risque pour la sécurité intérieure. Les autorités chargées de la migration utilisent alors également le système FADO, qui donne accès à des informations leur permettant de vérifier l'authenticité des documents d'identité étrangers.

Les autorités chargées de la migration bénéficient des instruments de coopération instaurés dans le cadre Schengen/Dublin en raison de l'association de la Suisse. Si la Suisse renonçait à son association à Schengen/Dublin, ces autorités seraient privées de ces outils essentiels à l'exercice de leurs missions.

Il serait particulièrement difficile, voire impossible, pour les autorités suisses chargées de la migration de remplacer les instruments de coopération Schengen/Dublin par d'autres instruments internes ou relevant de la coopération internationale. Les bases de données nationales, à l'instar du SYMIC, ne permettraient pas de compenser tous les avantages offerts par les instruments Schengen/Dublin. Les informations enregistrées par les autres États Schengen/Dublin ne seraient effectivement plus disponibles. En outre, les signalements du SIS en vue d'une interdiction d'entrée ou de séjour et en vue d'un renvoi ne pourraient être reproduits ni dans le système d'INTERPOL ni dans aucun autre instrument de coopération internationale.

Exemple : arrestation aux fins d'extradition

Une personne se présente dans un centre fédéral pour requérants d'asile et fournit ses données personnelles. Lors du relevé de ses empreintes digitales, une vérification dans le SIS révèle qu'elle est recherchée en Allemagne sous une autre identité pour une agression au couteau. Considérée comme dangereuse, cette personne est arrêtée par la police, extradée vers l'Allemagne, y purge sa peine, puis fait l'objet d'un signalement dans le SIS en vue d'une interdiction d'entrée dans l'espace Schengen. Quelques années plus tard, la personne revient illégalement dans l'espace Schengen. Lors d'un contrôle d'identité effectué par les autorités chargées de la protection des frontières, elle ne présente aucun document de voyage. Le relevé de ses empreintes digitales permet de l'identifier grâce à une réponse positive dans le SIS. Elle est alors extradée vers l'Allemagne et à nouveau expulsée de l'espace Schengen.

La personne aurait également pu faire l'objet d'un signalement par l'Allemagne dans INTERPOL aux fins d'arrestation. Ce signalement aurait permis aux autorités suisses de l'identifier, de l'arrêter, puis de l'extrader. Toutefois, une fois l'extradition exécutée, le signalement aurait été supprimé et aucune interdiction d'entrée dans l'espace Schengen n'aurait pu être enregistrée par l'intermédiaire d'INTERPOL. En l'absence d'accès au SIS, la Suisse n'aurait pas pu consulter l'interdiction d'entrée prononcée par l'Allemagne.

6.2.5 Conséquences d'une introduction des contrôles aux frontières suisses sans accès aux instruments Schengen/Dublin

En mettant fin à son association à Schengen et à Dublin, la Suisse perdrait l'accès à la majorité des instruments de coopération établis par les dispositions relevant des acquis de Schengen et de Dublin. Pour en atténuer les conséquences, elle pourrait envisager de renforcer les contrôles à ses frontières nationales. Le présent rapport examine les effets d'une introduction des contrôles aux frontières nationales sur la mobilité et la fluidité du trafic (chapitre 2.2) ainsi que ses conséquences économiques (chapitre 5.2.1).

L'introduction des contrôles aux frontières suisses ne permettrait pas de compenser la perte des instruments de coopération instaurés dans le cadre de Schengen/Dublin. L'étude d'Eco-

plan 2026 souligne que l'efficacité des contrôles aux frontières nationales serait fortement limitée en raison de l'absence d'accès à ces instruments et aux données qu'ils mettent à disposition[33]. Les autorités chargées de la protection des frontières ne disposeraient plus que des bases de données nationales et du système d'INTERPOL. Elles ne seraient ainsi plus en mesure de vérifier rapidement via une recherche dans le SIS, si une personne souhaitant entrer en Suisse fait l'objet d'un signalement indiquant qu'elle est susceptible de représenter une menace pour la sécurité ou qu'elle fait l'objet d'une interdiction d'entrée dans l'espace Schengen. Dans ces circonstances, la Suisse deviendrait plus attractive pour les personnes provenant d'États tiers qui présentent un risque, car elles pourraient y voir l'opportunité de dissimuler plus aisément leurs déplacements et leurs contacts.

Si la Suisse renonçait à son association à Schengen/Dublin, les États Schengen/Dublin voisins devraient réintroduire des contrôles à leurs frontières avec la Suisse, celles-ci devenant des frontières extérieures de l'espace Schengen. Par conséquent, chaque personne traversant la frontière entre la Suisse et un État Schengen/Dublin voisin serait soumise à un contrôle par les autorités de ce dernier. La Suisse n'aurait toutefois aucune influence sur la mise en place de tels contrôles et sur les résultats obtenus par le biais de ces contrôles. En outre, elle devrait prendre en charge les personnes auxquelles l'entrée dans l'espace Schengen est refusée et, le cas échéant, organiser leur départ via ses propres aéroports, ce qui entraînerait une charge et des coûts administratifs supplémentaires.

De manière plus générale, l'étude d'Ecoplan 2026 exprime des réserves quant à l'efficacité des contrôles aux frontières nationales en matière de prévention de la criminalité en Suisse. Le Conseil fédéral partage ces réserves. Si le renforcement de la présence des forces de sécurité à la frontière pourrait certes, dans une certaine mesure, accroître le sentiment de sécurité au sein de la population, son impact réel sur la lutte contre la criminalité demeurerait très limité. Par ailleurs, l'effet dissuasif de tels contrôles apparaît incertain. Bien qu'ils puissent exercer une influence dans le cas d'infractions de moindre gravité, telles que le transport de biens volés, leur effet resterait probablement marginal en présence d'infractions plus graves, en particulier celles relevant du terrorisme ou de la criminalité organisée.

[33] Voir aussi la réponse du Conseil fédéral à la motion 11.3056 du 07.03.2011.

7 Conclusion

La coopération Schengen/Dublin a une importance prépondérante pour l'économie suisse. Celle-ci est étroitement liée à l'économie des pays voisins et des autres États de l'UE. La fin de la coopération Schengen/Dublin engendrerait des coûts considérables, en particulier pour les régions frontalières de Bâle, de Genève et du Tessin, ainsi que pour l'économie suisse dans son ensemble, en raison du trafic transfrontalier intense de pendulaires, de touristes et de marchandises. En cas de mise en œuvre défavorable à la Suisse de la fin de son association à Schengen/Dublin, la consommation par habitant pourrait diminuer de 2,08 % en 2035 selon Ecoplan et le PIB pourrait plonger de 3,9 %. Une grande incertitude entoure l'ampleur des conséquences résultant d'une éventuelle dénonciation des accords Schengen/Dublin. Celles-ci dépendraient dans une large mesure de la réaction de l'UE et des autres États Schengen, sur laquelle la Suisse n'aurait guère d'influence.

Compte tenu de la densité du trafic transfrontalier, l'introduction de contrôles aux frontières suisses, en tant que frontières extérieures de l'espace Schengen, s'accompagnerait de coûts supplémentaires, d'embouteillages, de retards considérables, et de conséquences pour les frontaliers. Ces contrôles ne permettraient toutefois d'empêcher ni la migration irrégulière, ni la criminalité transfrontalière, ni le terrorisme.

Le système Dublin permet d'attribuer le traitement des demandes d'asile à l'État de première entrée des requérants et de les y transférer. Cette règle décharge grandement le système d'asile suisse. Si la Suisse perdait cette possibilité, les requérants d'asile pourraient y voir une incitation à déposer une deuxième demande dans le pays, en plus de celle qu'ils ont déposée dans un État Dublin, ce qui mettrait une pression supplémentaire sur le système d'asile suisse.

L'accès des autorités suisses de poursuite pénale, de contrôles aux frontières et de migration aux banques de données Schengen/Dublin et la coopération avec les autorités correspondantes des autres États Schengen/Dublin sont des éléments centraux dans la lutte contre la criminalité transfrontalière organisée et contre le terrorisme. En cas d'abandon de l'association à Schengen/Dublin, les mesures prises par la Suisse sur le plan national ne permettraient pas de compenser les avantages sur la sécurité intérieure découlant de la coopération Schengen/Dublin. La sécurité diminuerait.

La Suisse, en sa qualité d'État associé, peut influencer le contenu des nouveaux actes juridiques Schengen en faisant valoir son point de vue et ses intérêts lors des processus de décision de l'UE (*decision shaping*). Depuis son association à Schengen, elle use systématiquement de ses droits à être informée de manière précoce et complète et à participer activement à ces processus.

Annexe 1 : étude Ecoplan 2026

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

Le rapport peut être consulté en utilisant le lien suivant: https://www.bj.admin.ch/de/berichte-schengen-dublin

Annexe 2 : Instruments de Schengen et de Dublin utilisés dans les domaines de la sécurité et de la coopération policière

Grâce à son association à Schengen[34] et à Dublin[35], la Suisse peut recourir aux différents instruments de ces deux coopérations dans les domaines de la sécurité et de la coopération policière. Ces instruments permettent aux autorités fédérales et cantonales d'accéder à des informations essentielles à l'accomplissement de leurs missions et facilitent la coopération avec les autorités d'autres États Schengen/Dublin. Le présent document fournit un aperçu des différents instruments instaurés dans le cadre de l'acquis de Schengen/Dublin dans les domaines de la sécurité et de la coopération policière et montre dans quelle mesure ceux-ci pourraient être remplacés si l'association à Schengen/Dublin devait prendre fin. Le terme « possibilité de remplacement » utilisé dans le tableau ci-après fait référence à la possibilité de remplacer l'instrument existant par des mesures ou par un autre instrument sans perte de sécurité notable.

Ce document a été établi par fedpol dans le cadre des travaux du groupe d'accompagnement chargé d'exécuter le postulat 24.3946 *Présenter les coûts et les avantages des accords de Schengen et de Dublin*.

1. Système d'information Schengen (SIS)

Le SIS en tant qu'instrument central

Le Système d'information Schengen (SIS) est l'instrument central de la coopération Schengen en matière de sécurité. Il permet aux autorités suisses d'effectuer des recherches automatisées sur des personnes et des objets au sein de l'espace Schengen. Son utilisation présuppose l'association de la Suisse à Schengen/Dublin. Sans cette association, les autorités suisses ne pourraient plus utiliser le SIS.

Les autorités compétentes peuvent signaler des personnes et des objets dans le SIS. Un signalement signifie que des informations pertinentes sur la personne ou l'objet sont enregistrées dans la banque de données commune, de même que des consignes à suivre en cas de découverte. Le SIS peut être consulté lors des contrôles effectués par les autorités de police, de migration, de contrôle aux frontières ou par d'autres autorités afin d'identifier des personnes ou des objets recherchés. Les recherches au sein de l'espace Schengen constituent un instrument essentiel de la coopération policière et contribuent de manière significative à la sécurité. Chaque État Schengen dispose d'un point de contact national chargé de l'échange d'informations relatives au SIS : le bureau SIRENE. Ce dernier assiste les autorités 24 heures sur 24 et 365 jours par an en coordonnant et en assurant l'échange

[34] Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (AAS ; RS **0.362.31**)

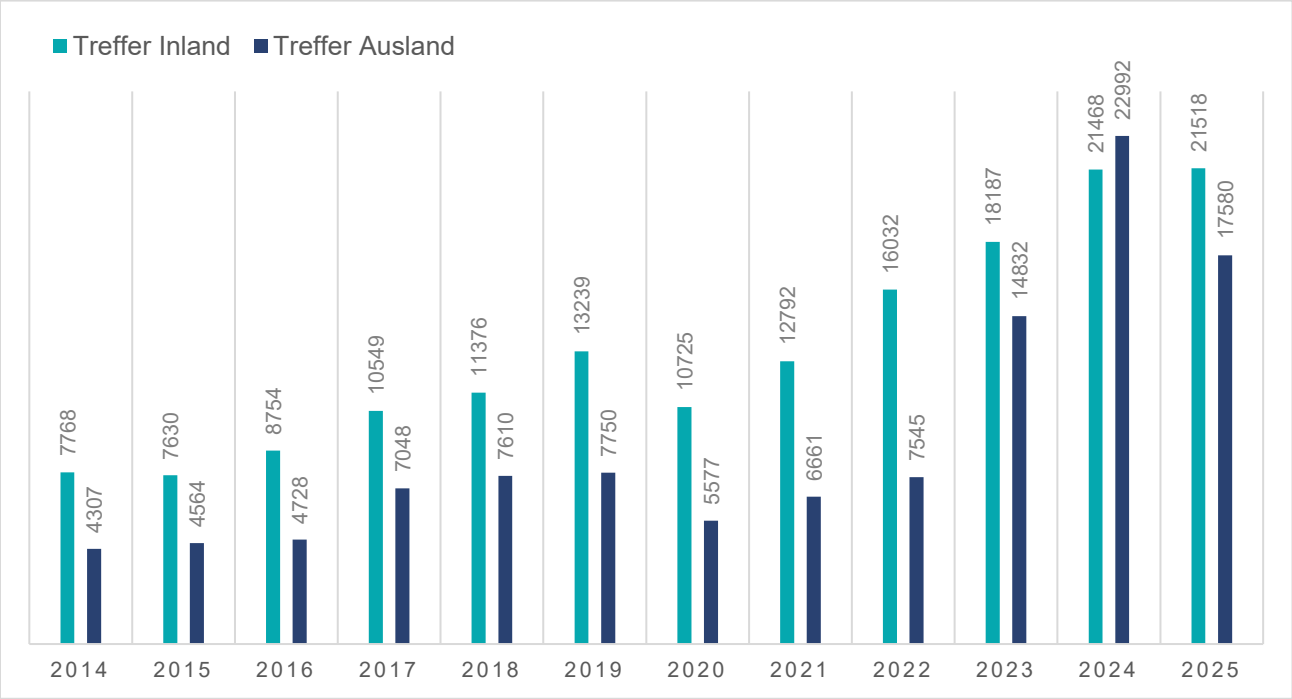
[35] Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre ou en Suisse (AAD ; RS **0.142.392.68**)

d’informations et en apportant son soutien quant aux mesures à prendre en cas de réponse positive. Il est en contact direct et permanent avec les autres bureaux SIRENE, ce qui facilite une prise de contact rapide avec tous les pays de l’espace Schengen.

La Suisse utilise ce système intensément depuis 2008 et enregistre chaque année toujours plus de résultats positifs dans le cadre de ses recherches (voir diagramme 1). Les autorités suisses de police, de migration et de contrôle aux frontières effectuent chaque jour plusieurs centaines de milliers de requêtes dans le SIS. En 2025, le bureau SIRENE a recensé 21 518 réponses positives aux requêtes effectuées par les autorités suisses. La même année, 17 580 réponses positives ont en outre été obtenues à l’étranger concernant des signalements émis par la Suisse. Ces résultats illustrent la plus-value considérable que représente le SIS pour le travail de police et, partant, pour la sécurité de la Suisse.

Diagramme 1 ***Évolution du nombre de résultats positifs effectifs dans le SIS entre 2014 et 2025***

Résultat positif effectif = la personne ou l'objet signalés ont été identifiés ; les chiffres ne comprennent pas les « faux positifs ».



Résultats positifs – Suisse : *nombre total annuel de réponses positives obtenues par les autorités suisses lors de consultations du SIS*

Résultats positifs – Étranger: *nombre total de réponses positives obtenues hors de Suisse concernant des signalements émis par les autorités suisses*

Les signalements ne peuvent être introduits dans le SIS que pour des catégories de personnes ou d'objets clairement définies et qu'à des fins bien précises. Ces catégories remplissant des fonctions différentes et étant utilisées à des fins diverses, elles sont présentées séparément dans le tableau 1. Leur utilité pour la sécurité de la Suisse est également mise en évidence.

Principes de base du canal INTERPOL en tant qu'alternative au SIS

L'Organisation internationale de police criminelle INTERPOL gère également un système de recherches, que les États Schengen utilisent pour rechercher des personnes et des objets aussi en dehors de l'espace Schengen. La question se pose ici de savoir si le canal INTERPOL pourrait remplacer efficacement la fonctionnalité de l'ensemble des catégories de signalements. Comparé au SIS et toutes catégories de signalements confondues, le canal INTERPOL diverge dans son utilisation en de nombreux points essentiels :

- Le système d'INTERPOL dispose de moins de catégories de recherche que le SIS. De ce fait, les possibilités de recherche sont plus restreintes et le système ne peut pas être utilisé de façon aussi étendue que le SIS (voir aussi le tableau ci-dessous).
- Le SIS s'est imposé dans tout l'espace Schengen comme un instrument de recherche essentiel. Les signalements des États Schengen – en particulier ceux concernant des personnes dangereuses – sont par exemple introduits dans le SIS, mais pas toujours parallèlement dans le système d'INTERPOL (dans les cas où la recherche se limite à l'espace Schengen). Sans accès au SIS, la Suisse ne pourrait pas accéder efficacement à ces informations déterminantes pour sa sécurité. Même si certains signalements de la Suisse pouvaient aussi être émis dans le système d'INTERPOL plutôt que dans le SIS (voir tableau), l'accès à l'ensemble des signalements émis par les autres États Schengen, et donc aussi par les pays voisins de la Suisse, ne saurait être remplacé. Il n'existe aucune banque de données de recherche qui soit alimentée par autant de données et aussi bien gérée que le SIS.
- Par ailleurs, le SIS est comparé en continu avec d'autres banques de données de l'UE (voir point 2 concernant les autres instruments). Cette mise en réseau est une plus-value considérable en matière d'information qu'aucun autre système ne peut remplacer.
- Enfin, comparées au système d'INTERPOL, les procédures et compétences juridiquement contraignantes et clairement définies en lien avec le SIS constituent un atout ; le format et les délais des réponses par exemple sont strictement réglementés.

Le tableau 1 fournit une vue d'ensemble des possibilités de remplacement du SIS par le système d'INTERPOL, classées par catégories de signalements. Cet aperçu ne traite que la question de savoir dans quelle mesure le système d'INTERPOL pourrait remplacer les fonctionnalités du SIS – et non l'inverse. Les fonctionnalités spécifiques au système d'INTERPOL qui n'ont pas d'équivalent dans le SIS ont volontairement été ignorées vu qu'elles ne sont pas pertinentes dans le cas présent. Ce tableau n'est donc pas une comparaison exhaustive des deux systèmes et ne rend que partiellement compte des nombreux atouts du système d'INTERPOL. La pratique actuelle de la police montre en outre que ces deux systèmes ne peuvent se substituer l'un à l'autre. Bien au contraire, ce n'est pas en les prenant isolément, mais en les combinant et en les utilisant de manière complémentaire qu'ils déploient toute leur efficacité.

Tableau 1 *Aperçu de l'utilité des possibilités de signalement dans le SIS pour la sécurité de la Suisse*

Catégorie de signalement	Description	Utilité pour la Suisse	Possibilité de remplacement	Informations supplémentaires
Signalements de personnes en vue d'une arrestation aux fins d'extradition	Cette catégorie permet de rechercher des personnes en fuite dans le cadre d'une procédure pénale en cours ou des criminels en fuite condamnés.	Utile aux autorités suisses de poursuite pénale pour identifier, arrêter et extrader des personnes recherchées en Suisse ou pour faire arrêter à l'étranger des personnes recherchées par la Suisse en vue de leur extradition.	Les signalements émis par la Suisse en vue d'une arrestation aux fins d'extradition sont également possibles et efficaces via le système d'INTERPOL. Toutefois, les signalements émis par les États Schengen ne sont pas toujours forcément saisis parallèlement dans le système d'INTERPOL. Sans le SIS, la Suisse ne disposerait donc plus de toutes les informations sur les criminels recherchés dans l'espace Schengen. Ces données ne sont disponibles dans aucun autre système accessible à la Suisse et ne sont donc pas toujours remplaçables. *Remarque : cette restriction s'applique à toutes les catégories de signalements du SIS.*	Art. 26 SIS Police[1] ; Chapitre 6, section 2, de l'ordonnance N-SIS[2]
Signalements de personnes recherchées en vue de leur participation à une procédure pénale	Cette catégorie permet de rechercher des prévenus ou des condamnés en vue de la notification de jugements ou de citations à comparaître, mais aussi des témoins afin qu'ils puissent participer à une enquête pénale en cours.	Particulièrement utile pour rechercher le lieu de séjour et les coordonnées de témoins en vue de leur remettre une citation à comparaître ou de procéder à des auditions (par téléphone).	Les prévenus et les condamnés peuvent être signalés au moyen du système d'INTERPOL, mais pas les témoins. Il n'existe aucun autre moyen de signaler des témoins au niveau international.	Art. 34 SIS Police ; Chapitre 6, section 4, de l'ordonnance N-SIS
Signalements de personnes et d'ob-	Cette catégorie permet de saisir des personnes ou des objets lors	Particulièrement utile aux domaines chargés de la lutte contre le terrorisme, la	Les personnes peuvent être signalées dans le système d'INTERPOL aux fins de surveillance discrète (pour les localiser,	Art. 36 SIS Police ;

Catégorie de signalement	Description	Utilité pour la Suisse	Possibilité de remplacement	Informations supplémentaires
jets aux fins de surveillance discrète, de contrôles d'investigation ou de contrôle ciblé	de contrôles discrets et de recueillir des informations (p. ex. concernant des accompagnants ou des documents). Des informations complémentaires peuvent être collectées lors du contrôle ciblé.	traite des êtres humains ou le trafic de stupéfiants afin d'identifier des schémas de déplacement dans le cadre d'enquêtes policières ou pénales.	les identifier ou pour recueillir des informations). Le signalement aux fins de contrôle ciblé n'est pas possible dans le système d'INTERPOL. Il n'existe aucun autre moyen de signaler des objets aux fins de surveillance discrète.	Chapitre 6, section 5, de l'ordonnance N-SIS
Signalements concernant des objets en vue de leur saisie ou de la sauvegarde de preuves dans le cadre de procédures pénales	Cette catégorie permet de signaler notamment des véhicules, des armes à feu, des documents (p. ex. cartes d'identité), des moteurs de bateaux, des objets de valeur munis d'un numéro de série (p. ex. appareils techniques ou bijoux de valeur) et bien d'autres objets encore. Les objets précités peuvent aussi être signalés aux fins de surveillance discrète (voir rubrique précédente).	Très utile, notamment la fonction de recherche de documents, qui est très utilisée (près de 3000 réponses positives à la recherche de signalements concernant des objets en Suisse en 2025). La saisie de documents permet de prévenir toute utilisation abusive (faux dans les titres), ce qui est particulièrement important dans le domaine de la migration illégale.	La Suisse pourrait signaler des objets dans le système d'INTERPOL, mais pas aux fins de surveillance discrète.	Art. 38 SIS Police ; Chapitre 6, section 6, de l'ordonnance N-SIS
Signalements de suspects dont l'identité est inconnue	Cette catégorie permet de saisir dans le SIS les empreintes digitales de suspects dont l'identité est inconnue à des fins d'identification.	Catégorie actuellement peu utilisée, notamment en raison de la coopération Prüm, qui autorise en partie la recherche de personnes inconnues au moyen de traces (voir colonne ci-contre « Possibilité de remplacement »).	Possibilité de remplacement par la coopération Prüm, qui permet la comparaison de données dactyloscopiques avec les banques de données étrangères d'empreintes digitales. Pour davantage d'informations sur le fonctionnement de la coopération Prüm sans Schengen, voir le tableau 3.	Chapitre 6, section 5*a*, de l'ordonnance N-SIS

Catégorie de signalement	Description	Utilité pour la Suisse	Possibilité de remplacement	Informations supplémentaires
			Le système d'INTERPOL permet aussi de signaler des traces d'auteurs d'infractions présumés. À noter toutefois que cette fonctionnalité est relativement peu utilisée par les États Schengen et que le volume de données disponibles pour la comparaison est inférieure à celle du SIS.	
Signalements de personnes disparues et de personnes à protéger	Cette catégorie permet de signaler à titre préventif, en plus des personnes disparues, les personnes à protéger, par exemple les mineurs exposés à un risque de séquestration ou d'enlèvement (art. 220 ou 183 CP) ou les personnes majeures à protéger. Les personnes qui, pour leur propre sécurité, doivent être empêchées de voyager peuvent aussi faire l'objet d'un signalement.	La possibilité d'émettre des signalements préventifs joue un rôle central dans la prévention des enlèvements d'enfants. Elle est d'ailleurs fréquemment utilisée à cette fin par les tribunaux civils suisses et les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte. Par ailleurs, le fait d'empêcher des personnes de voyager constitue une protection judicieuse pour les victimes de la traite des êtres humains, de mariages forcés ou de recrutement à des fins terroristes.	Aucun autre canal ne peut remplacer efficacement les signalements préventifs. Les personnes disparues peuvent être signalées de façon ciblée dans le système d'INTERPOL. Le signalement préventif, par exemple d'enfants, n'y est toutefois pas possible.	Art. 32 SIS Police ; Chapitre 6, section 3, de l'ordonnance N-SIS
Signalements de ressortissants d'États tiers aux fins de non-admission et d'interdiction de séjour	Ces signalements sont émis sur la base de décisions des offices de migration ou du SEM, de jugements relatifs à une expulsion prononcée dans le cadre d'une procédure pénale ou à des fins de protection de l'État.	La question de l'utilité de ces signalements dans le domaine de la migration ne sera pas traitée ici. Les signalements résultant d'un jugement rendu dans une procédure pénale ou émis à des fins de protection de l'État sont importants pour la sécurité de la Suisse. Ces	Sans le SIS, ces signalements ne pourraient être enregistrés que dans les systèmes nationaux de recherche et de migration. Ces signalements ne sont pas possibles dans le système d'INTERPOL. Il serait donc impossible de recevoir des informations concernant des personnes potentiellement dangereuses.	Art. 24 SIS Frontières[3] ; Chapitre 6, section 1*a*, de l'ordonnance N-SIS

Catégorie de signalement	Description	Utilité pour la Suisse	Possibilité de remplacement	Informations supplémentaires
		derniers en particulier jouent un rôle crucial dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée.	À l'heure actuelle, un grand nombre des contrôles aux frontières extérieures de Schengen sont effectués par d'autres pays, car la Suisse ne dispose de frontières extérieures que dans les aéroports. À l'avenir, la Suisse devrait assurer elle-même ces contrôles à toutes ses frontières, ce qui induirait une charge de travail supplémentaire considérable. Pour ménager les ressources et garantir la fluidité du trafic frontalier, ces contrôles pourraient être effectués de manière moins rigoureuse, c'est-à-dire sur un nombre restreint de voyageurs en provenance d'États tiers.	
Signalements pour information concernant des ressortissants de pays tiers	À l'avenir, Europol pourra proposer aux États Schengen le signalement dans le SIS de ressortissants d'États tiers soupçonnés d'être impliqués dans des activités terroristes ou des infractions graves. Cette possibilité devrait être effective en 2026.	Particulièrement utile pour lutter contre le terrorisme et la grande criminalité. Europol reçoit fréquemment des informations provenant d'organisations internationales ou d'États tiers sur des personnes impliquées dans le terrorisme ou la grande criminalité. Mais certains États (Schengen) ne les reçoivent pas. Lorsque ces signalements pour information seront disponibles dans le SIS, les autorités suisses pourront aussi les consulter, ce qui leur permettra d'identifier les personnes dangereuses qui entrent en Suisse ou y séjournent.	Pas de possibilité de remplacement (notamment au moyen du système d'INTERPOL). Concernant les possibilités de remplacement dont dispose Europol en dehors de la coopération Schengen, voir le point 2 (Autres instruments de la coopération Schengen dans le domaine de la sécurité).	Art. 37*bis* SIS Police ; L'ordonnance N- SIS n'a pas encore été adaptée en conséquence.

Catégorie de signalement	Description	Utilité pour la Suisse	Possibilité de remplacement	Informations supplémentaires
Signalements de ressortissants d'États tiers aux fins de retour	Les signalements aux fins de retour sont émis dès lors qu'une autorité administrative ou judiciaire a rendu une décision.	Relevant principalement du droit des migrations, ce type de signalement revêt une grande utilité dans ce domaine. Néanmoins, ces signalements ont aussi une incidence sur la sécurité, car ils sont étroitement liés aux signalements aux fins de non-admission, contribuant ainsi à expulser les personnes indésirables ou à les empêcher d'entrer sur le territoire.	Pas de possibilité de remplacement. Les signalements aux fins de retour ne peuvent être saisis dans aucun autre système de recherche international.	Art. 3 SIS Retour[4] ; Chapitre 6, section 1 de l'ordonnance N-SIS

[1] *Règlement (UE) 2018/1862 « SIS Police » : http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj*

[2] *Ordonnance N-SIS (RS 362.0) : https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2013/179*

[3] *Règlement (UE) 2018/1861 « SIS Frontières » : http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1861/oj*

[4] *Règlement (UE 2018/1860 « SIS Retour » : http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1860/oj*

Grâce à l'interopérabilité, le SIS sera raccordé directement aux autres systèmes d'information de l'UE utilisés dans le domaine des entrées et de la migration, ce qui le rendra d'autant plus utile (voir aussi à ce sujet les explications au point 2).

2. Autres instruments de la coopération Schengen dans le domaine de la sécurité

En plus du SIS, il existe d'autres instruments instaurés dans le cadre de la coopération Schengen qui contribuent à la sécurité de la Suisse. À l'instar du SIS, ces instruments sont directement liés à la participation à cette coopération. Ainsi, en cas de fin de l'association à Schengen, les autorités suisses ne pourraient plus les utiliser. Le tableau ci-dessous fournit un aperçu de ces instruments et de leurs avantages et indique dans quelle mesure ils pourraient être remplacés tout en continuant à assurer la sécurité de la Suisse.

Tableau 2 *Autres instruments de la coopération Schengen en matière de sécurité à la disposition de la Suisse*

Instrument	Description	Utilité pour la sécurité de la Suisse	Possibilité de remplacement	Informations supplémentaires
Banques de données sur la migration et les voyages EES, ETIAS, VIS, Eurodac et APIS	Le système d'information sur les visas (VIS) est destiné à l'échange de données relatives aux visas entre les États membres de l'UE et les pays associés (système opérationnel). Le système d'entrée et de sortie (*Entry-Exit System*, EES) est un système de gestion des frontières de l'espace Schengen. Il sert à la saisie électronique des entrées et des sorties des ressortissants d'États tiers et au calcul automatique de la durée de séjour au sein de l'espace Schengen (système opérationnel). Le futur système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) permettra aux voyageurs exemptés de l'obligation de visa sou-	La question de l'utilité dans les domaines des contrôles aux frontières et de la migration ne sera pas traitée ici. Dans le domaine de la sécurité, ces systèmes présentent des avantages à plusieurs égards : d'une part, l'ensemble des requêtes (VIS, ETIAS) et des saisies (EES) font l'objet d'une comparaison automatique dans le SIS. Cela permet d'empêcher les personnes dangereuses d'entrer dans l'espace Schengen ou de prendre les mesures qui s'imposent. Par ailleurs, les abus commis au moyen d'identités multiples peuvent être détectés grâce à l'interopérabilité (voir rubrique suivante). D'autre part, tous ces systèmes prévoient la	Pas de possibilité de remplacement. Les données contenues dans ces systèmes n'existent dans aucun autre. Si la Suisse ne disposait que de ses propres banques de données sur la migration et les voyages, l'utilité de ces dernières en matière d'identification des personnes dangereuses et des personnes qui ont fourni de fausses données d'identité notamment serait considérablement limitée. En effet, les données des personnes entrant en Suisse ne pourraient être comparées que dans les banques de données nationales.	Ordonnance du 10 novembre 2021 sur le système d'entrée et de sortie (OEES ; RS *142.206*) : https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2021/734 Ordonnance VIS du 18 décembre 2013 (OVIS ; RS *142.512*) : https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2014/2 ETIAS, réglementation de l'UE : Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) EUR-Lex Eurodac : Nouvelle ordonnance Eurodac en raison de la reprise du pacte de l'UE sur la migration et l'asile API : Règlement (UE) 2025/12 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 relatif à la collecte et au transfert des informations préalables sur les passagers en vue de renforcer et de faciliter les vérifications aux frontières extérieures, modifiant les règlements (UE) 2018/1726 et (UE) 2019/817, et abrogeant la directive 2004/82/CE du Conseil

Instrument	Description	Utilité pour la sécurité de la Suisse	Possibilité de remplacement	Informations supplémentaires
	haitant entrer dans l'espace Schengen d'obtenir l'autorisation requise. Celle-ci sera obligatoire (introduction prévue à la fin de 2026). Eurodac est la banque de données centrale de l'UE où sont enregistrées et comparées les empreintes digitales des requérants d'asile et des migrants en situation irrégulière. Le système d'information APIS (*Advance Passenger Information System*) oblige les entreprises de transport aérien à transmettre aux autorités chargées du contrôle aux frontières les informations relatives aux passagers avant les vols. Tous ces systèmes sont principalement utilisés à des fins de voyage et de migration. Ils permettent toutefois aussi d'effectuer des recherches à des fins d'identification	possibilité d'effectuer des recherches à des fins répressives, ce qui constitue, pour les autorités suisses de poursuite pénale, un outil efficace de lutte contre la grande criminalité et le terrorisme.		

Instrument	Description	Utilité pour la sécurité de la Suisse	Possibilité de remplacement	Informations supplémentaires
	ou encore de prévention d'infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves ou d'investigations en la matière.			
Interopérabilité (IOP)	L'interopérabilité permet de mettre en réseau les systèmes d'information de l'UE suivants : le SIS, le VIS (système d'information sur les visas), Eurodac (banque de données contenant les empreintes digitales de requérants d'asile), l'EES (système d'entrée et de sortie) et ETIAS (système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages). Grâce à elle, les contrôles sont simplifiés, car une seule interrogation permet de consulter tous ces systèmes. De plus, la mise en réseau permet de détecter efficacement les identités multiples et les fraudes à l'identité. Le traitement des de-	L'interopérabilité renforce la sécurité de la Suisse à plusieurs égards : grâce à elle, une seule interrogation permet de consulter tous les systèmes raccordés. La comparaison de données (biométriques notamment) dans plusieurs systèmes est plus rapide et plus efficiente, contribuant à détecter efficacement les cas d'identités multiples et de fraudes à l'identité. La mise en réseau des systèmes rend le travail d'enquête plus efficace et plus fructueux.	Pas de possibilité de remplacement. Sans Schengen, l'accès aux banques de données raccordées au titre de l'interopérabilité ne serait plus possible, annulant par là même le principe d'interopérabilité. Ces données n'existent dans aucune autre banque de données. Cela marquerait aussi la fin des avantages tirés de l'interopérabilité : sans accès aux données des systèmes raccordés, les cas d'identités multiples et de fraudes à l'identité seraient plus difficilement détactables.	Règlements IOP de l'UE : http://data.europa.eu/eli/reg/2019/817/oj http://data.europa.eu/eli/reg/2019/818/oj Message du Conseil fédéral concernant la reprise des règlements IOP : https://fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2020/2064

Instrument	Description	Utilité pour la sécurité de la Suisse	Possibilité de remplacement	Informations supplémentaires
	mandes d'asile et de visas est facilité et les cas de migration irrégulière sont plus facilement détectés. Pour les autorités de poursuite pénale, l'interopérabilité constitue une grande plus-value, car elle facilite l'accès à de nombreuses informations.			
Échange d'informations et directive relative à l'échange d'informations	La coopération Schengen et la directive relative à l'échange d'informations en particulier permettent un échange d'informations rapide, clair et efficace entre les États Schengen. Cette directive règle notamment les délais de réponse applicables aux demandes internationales et précise les conditions de l'échange d'informations.	Lors d'enquêtes de police, l'échange d'informations avec l'étranger revêt également une importance capitale. Un échange rapide et efficace permet de mieux cibler les enquêtes.	Pas de possibilité de remplacement. Sans cette directive, l'échange d'informations reviendrait à une situation où les informations seraient échangées sous forme de messages manuels et non structurés. De plus, il n'y aurait pas de normes de qualité communes avec les autres États. L'accès rapide à des informations fiables et de qualité ne serait donc plus garanti.	Directive (UE) 2023/977 relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres : https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/977/oj?eliuri=eli%3Adir%3A2023%3A977%3Aoj&locale=fr Message concernant l'approbation et la mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise de la directive relative à l'échange d'informations : Message concernant l'approbation et la mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise de la directive relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil (Développement de l'acquis de Schengen) Loi du 21 mars 2025 sur l'échange d'informations Schengen (LEIS ; RS *362.2*) :

Instrument	Description	Utilité pour la sécurité de la Suisse	Possibilité de remplacement	Informations supplémentaires
				https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2025/460/fr
Évaluation Schengen	L'application correcte de l'acquis de Schengen fait l'objet d'évaluations régulières dans tous les États Schengen. La Suisse fait l'objet de ces évaluations, mais elle participe également à celles menées à l'étranger.	L'évaluation *peer-to-peer* permet d'identifier le potentiel d'optimisation dans le domaine de la sécurité intérieure de la Suisse. De plus, la participation aux évaluations menées à l'étranger renforce la compréhension d'autres systèmes, ce qui facilite la coopération. La Suisse peut s'assurer ainsi que les normes de sécurité sont respectées dans les autres pays de l'espace Schengen, notamment en matière de protection des données. Les rapports d'évaluation recensent les meilleures pratiques, qui peuvent servir de source d'inspiration à la Suisse pour l'innovation. L'utilité directe pour la sécurité de la Suisse est limitée.	Pas de possibilité de remplacement.	La dernière évaluation Schengen de la Suisse a eu lieu en 2025 : https://www.bj.admin.ch/fr/evaluation-schengen-de-la-suisse

Instrument	Description	Utilité pour la sécurité de la Suisse	Possibilité de remplacement	Informations supplémentaires
Accès aux groupes de travail et aux organes de l'UE	Par son association à Schengen, la Suisse prend part à différents groupes de travail de l'UE. Cette participation se déroule à deux niveaux : d'une part, au niveau des experts sous forme d'échanges concrets et, d'autre part, par la possibilité de participer aux réunions des ministres du Conseil Justice et affaires intérieures (Conseil JAI), qui ont lieu six fois par an.	En participant aux groupes de travail, la Suisse prend part aux initiatives de l'UE relatives à Schengen et peut donc exercer une influence indirecte sur l'architecture sécuritaire de l'UE. Cette participation est pour elle, qui est située au cœur de l'UE, un moyen efficace de faire valoir ses intérêts, en particulier auprès de ses pays voisins. La participation au niveau ministériel permet un échange sur des questions liées à la sécurité, qui revêtent une grande importance pour l'Europe. L'utilité de cet instrument est indirecte et donc plus difficile à cerner.	Pas de possibilité de remplacement.	
Committee on a uniform visa format (conformément à l'art. 6 du règlement	Le groupe d'experts définit les normes minimales applicables aux passeports, aux cartes d'identité, aux autorisa-	L'application de normes uniformes et l'échange de connaissances entre experts visent à garantir une sécurité aussi éten-	Pas de possibilité de remplacement complet. La coopération Schengen contribue à harmoniser les normes en Europe, offrant ainsi un contrepoids aux tendances observées dans d'autres	

Instrument	Description	Utilité pour la sécurité de la Suisse	Possibilité de remplacement	Informations supplémentaires
(CE) n° 1683/95 du Conseil)	tions de séjour et aux visas. Il élabore les propositions qui sont ensuite adoptées par la Commission.	due et élevée que possible des documents de voyage et des autorisations de séjour. Si la Suisse faisait cavalier seul, elle devrait collecter et traiter ces informations de manière autonome.	régions du monde. Elle permet également aux États européens d'unir leurs forces afin de défendre leurs intérêts communs et, partant, ceux de la Suisse.	
Directive de l'UE sur les armes et groupe de travail ad hoc	La directive de l'UE sur les armes règle l'acquisition et la détention d'armes à feu, y compris leur introduction dans les États membres.	Échange d'informations entre les États Schengen concernant le commerce d'armes à feu, l'introduction d'armes à feu dans le trafic des voyageurs au moyen d'une carte européenne d'armes à feu (p. ex. chasse) et l'importation et l'exportation. Coopération en matière de traçage des armes à feu.	Probablement pas de possibilité de remplacement dans la même mesure qu'aujourd'hui. Sans cette coopération, le transport d'armes à feu par-delà la frontière serait plus compliqué. Cela pourrait éventuellement être réglé au niveau bilatéral, mais au prix d'une charge de travail considérable. Les groupes de travail facilitent grandement le traçage des armes à feu. Ils jouent un rôle important dans l'octroi d'autorisations, de même que l'utilisation future de l'IMI (voir tableau 3). Cet aspect ne pourrait guère être réglé au niveau bilatéral.	Directive (UE) 2021/555 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (directive sur les armes) : Directive (UE) 2021/555 - EUR-Lex
FADO +	Le règlement (UE) 2020/493 relatif au système « Faux docu-	Grâce à cette banque de données, les autorités suisses de contrôle	Sans FADO +, la Suisse devrait, à l'avenir, continuer à gérer ses propres applications actuelles.	Règlement (UE) 2020/493, « Règlement FADO » : http://data.europa.eu/eli/reg/2020/493/oj

Instrument	Description	Utilité pour la sécurité de la Suisse	Possibilité de remplacement	Informations supplémentaires
	ments et documents authentiques en ligne » (FADO) prévoit l'exploitation d'une banque de données répertoriant les documents authentiques et falsifiés, à laquelle la Suisse a aussi accès.	ont accès à des informations à jour sur les documents d'identité authentiques ou falsifiés et peuvent en tenir compte dans leur travail. Il en va de même des offices des migrations, qui sont chargés de vérifier l'authenticité de documents d'identité étrangers. Au lieu que chaque État recueille, saisisse et décrive l'ensemble des documents d'identité à l'échelle mondiale et les mette à la disposition des autorités de contrôle, cette tâche est assurée conjointement par tous les États participants.	Les offres commerciales sont toutefois moins fiables que les informations fournies par les autorités et ne constituent pas une possibilité de remplacement complet.	

3. Instruments ne relevant pas de l'acquis de Schengen mais liés à Schengen

Certains instruments et certaines initiatives de l'UE, qui font partie de l'architecture sécuritaire suisse, ne relèvent pas de l'acquis de Schengen. L'accès de la Suisse à certains de ces instruments découle toutefois de son statut particulier de pays associé à Schengen. Sans cette association, un tel accès n'aurait probablement pas été possible.

Le tableau ci-dessous présente les instruments et leur utilité, et relève leur lien avec Schengen. Il ne s'agit pas d'une analyse juridique visant à déterminer ce qu'il adviendrait de ces instruments en cas d'abandon de Schengen, mais d'une mise en évidence de l'avantage indirect conféré par le statut Schengen aussi en dehors des initiatives Schengen.

Tableau 3 *Instruments liés à la coopération Schengen ou s'inspirant de Schengen*

Instrument	Description	Utilité pour la Suisse	Lien avec Schengen / éventuelle possibilité de remplacement	Informations supplémentaires
CCPD (centres de coopération policière et douanière)	Les CCPD facilitent et accélèrent la coopération policière et douanière transfrontalière. Ils soutiennent l'échange d'informations, coordonnent des mesures de surveillance communes et des interventions dans la zone frontalière. La Suisse dispose de deux CCPD : l'un à Genève avec la France, l'autre à Chiasso avec l'Italie. Les CCPD sont régis par des accords communs de coopération policière, judiciaire et douanière et les protocoles additionnels y afférents.	Les CCPD sont essentiels au travail de police. Ils facilitent la coopération et sont utilisés activement.	Les CCPD reposent sur des accords bilatéraux et pourraient donc exister même en l'absence de la coopération Schengen. À l'heure actuelle, les CCPD sont toutefois étroitement liés à Schengen, qui encourage explicitement la coopération policière opérationnelle. Ils doivent donc être soutenus en tant qu'instrument efficace de coopération policière. En Europe, il n'existe à ce jour aucun centre de coopération policière et douanière entre un État Schengen et un État non- Schengen qui soit doté de fonctionnalités aussi étendues qu'entre deux États Schengen. Sur le plan juridique, dans un scénario « sans Schengen », les accords de police concernés devraient	Accord de police CH – FR : https://fedlex.data.admin.ch/eli/oc/2009/460 Protocole additionnel CH – FR : https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/210/fr Accord de police CH – IT : https://fedlex.data.admin.ch/eli/oc/2016/609 Protocole additionnel CH – IT : https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2004/132

Instrument	Description	Utilité pour la Suisse	Lien avec Schengen / éventuelle possibilité de remplacement	Informations supplémentaires
			être adaptés. En effet, l'art. 37 de l'accord entre la Suisse et la France, qui fait référence à Schengen, prévoit que les dispositions de la Convention d'application de l'accord de Schengen relatives à la protection des données s'appliquent également à cet accord. On ignore pour l'heure comment se dérouleraient les négociations sur les accords de police en l'absence de coopération Schengen. Sans Schengen, la coopération au sein des CCPD serait par ailleurs très limitée. De nombreux aspects de la coopération actuelle découlent de Schengen, sans quoi les pays voisins de la Suisse ne mettraient sans doute guère à disposition les informations qu'ils tirent des systèmes Schengen. Le rôle des CCPD serait limité, notamment par les contrôles aux frontières et, partant, par les possibilités restreintes en matière de mesures policières transfrontalières (voir rubrique ci-après).	
Mesures policières transfrontalières	Les mesures policières transfrontalières comprennent l'observation, la poursuite et le contrôle des livraisons de marchandises	Ces mesures sont très utiles dans le travail quotidien des polices situées dans les régions frontalières.	En ce qui concerne les pays voisins, ces mesures sont régies par des accords bilatéraux et ne relèvent pas	Convention d'application de l'Accord de Schengen du 19 juin 1990 (CAAS)

Instrument	Description	Utilité pour la Suisse	Lien avec Schengen / éventuelle possibilité de remplacement	Informations supplémentaires
	illégales lorsque celles-ci franchissent la frontière nationale. La légalité et les conditions de ces mesures sont régies, pour ce qui est des pays voisins de la Suisse, dans les accords de police bilatéraux. La Convention d'application de l'Accord de Schengen (CAAS) régit les mesures policières transfrontalières.		en premier lieu de la coopération Schengen. Toutefois, comme pour les CCPD (voir ci-dessus), la question se pose de savoir dans quelle mesure l'abandon de Schengen aurait une incidence sur les dispositions faisant référence à la CAAS. Par exemple, l'accord entre la Suisse et l'Italie renvoie directement à des dispositions de la CAAS dans ses articles relatifs aux mesures policières transfrontalières (art. 11 et 12). Sans la coopération Schengen, la Suisse ne pourrait pas mettre en œuvre des mesures transfrontalières avec d'autres États Schengen avec lesquels elle n'a pas conclu d'accord de police. Cette possibilité n'est pour l'heure que rarement utilisée. La question se pose toutefois de savoir si des mesures transfrontalières seraient possibles si la Suisse était entourée de frontières extérieures de Schengen. Une poursuite transfrontalière serait par exemple difficilement envisageable car il faudrait alors contrôler tous les passages de frontière.	Accord de police CH – IT : https://fedlex.data.admin.ch/eli/oc/2016/609 Accord de police CH – FR : https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2009/460 Accord de police trilatéral CH – AT – FL : https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2017/442 Accord en matière de police CH – DE : https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2024/170

Instrument	Description	Utilité pour la Suisse	Lien avec Schengen / éventuelle possibilité de remplacement	Informations supplémentaires
			Une éventuelle disparition des mesures transfrontalières induite par les dispositions en vigueur en matière de contrôles aux frontières ne pourrait pas être remplacée, ce qui constituerait une perte de sécurité pour la Suisse.	
Europol	Europol est l'agence de l'UE chargée de la coopération en matière de poursuite pénale. Elle a pour tâche d'assister les États membres dans la prévention et la lutte contre toutes les formes de grande criminalité internationale organisée, la cybercriminalité, le terrorisme et la criminalité économique et financière. La Suisse a conclu avec Europol un accord de coopération qui lui permet d'échanger des informations et des connaissances spécialisées.	Europol fait office de plaque tournante pour l'échange d'informations. Elle effectue des analyses spécialisées, exploite des centres de compétences et apporte son soutien aux enquêtes transfrontalières. La coopération avec Europol est donc essentielle pour la Suisse, car elle permet de lutter efficacement contre la grande criminalité organisée et le terrorisme.	L'accord entre la Suisse et Europol est indépendant de la coopération Schengen. Néanmoins, l'UE est en train de renforcer considérablement le rôle d'Europol dans son architecture sécuritaire, tout comme dans l'espace Schengen. Ainsi, Europol dispose également d'un bureau SIRENE (donc d'un accès au SIS) et peut proposer aux États associés à Schengen des signalements pour information dans le SIS (voir tableau 1). Parallèlement, les États associés à Schengen plaident actuellement auprès de l'UE en faveur d'un renforcement de leur coopération avec Europol et d'un meilleur accès aux données opérationnelles de l'agence européenne.	Accord CH – Europol : https://fedlex.data.admin.ch/eli/oc/2006/181

Instrument	Description	Utilité pour la Suisse	Lien avec Schengen / éventuelle possibilité de remplacement	Informations supplémentaires
			On ignore pour l'heure dans quelle mesure la Suisse pourrait, sans association à Schengen, négocier l'élargissement de son accès à ces données et disposer des futurs produits d'Europol développés dans le cadre de Schengen.	
Coopération Prüm	La coopération Prüm permet aux autorités de poursuite pénale d'améliorer l'échange d'informations sur les profils d'ADN, les empreintes digitales et les données relatives aux véhicules et à leurs détenteurs. À l'heure actuelle, seuls les États membres de l'UE, les États associés à Schengen ainsi que le Royaume-Uni participent à la coopération Prüm.	La coopération Prüm sera très utile aux autorités suisses de poursuite pénale. À l'heure actuelle, ces demandes doivent être transmises par le canal INTERPOL. Parfois, elles restent sans réponse ou la réponse n'arrive qu'avec un retard considérable. La coopération Prüm permettra de remédier à ce problème. Elle permettra d'obtenir bien plus de résultats positifs lors des comparaisons automatiques de données effectuées à grande échelle, d'accélérer considérablement les enquêtes, de détecter plus efficacement la criminalité transfrontalière, de mettre immédiatement en évidence des liens jusqu'alors non identifiés et d'augmenter sensiblement les chances de succès dans les affaires complexes.	La coopération Prüm entre la Suisse et l'UE se fonde sur un accord indépendant de Schengen, que les deux parties peuvent résilier à tout moment. Pour l'heure, on ne sait pas encore avec certitude si l'UE aurait des réserves quant à la poursuite de cette coopération sans Schengen. Le maintien de cette coopération semble toutefois réaliste. Néanmoins, il est précisé dans les considérants de cet accord que l'accord sur la coopération Prüm est conclu en tenant également compte de la coopération Schengen existante. Par ailleurs, seuls les États membres de l'UE, les États associés à Schengen et, pour des raisons historiques, le Royaume-Uni, font actuellement partie de la coopération Prüm. On peut se demander dans quelle mesure la négocation	Accord de Prüm CH – EU : RS *0.362.41*

Instrument	Description	Utilité pour la Suisse	Lien avec Schengen / éventuelle possibilité de remplacement	Informations supplémentaires
		Aucun chiffre n'est encore disponible vu que la Suisse ne mettra en œuvre la coopération Prüm qu'à la fin de 2026 (2027 pour l'ADN).	de cet accord aurait été possible sans Schengen. On observe cependant aussi les prémices d'une coopération « de type Prüm », par exemple entre l'Autriche et certains pays des Balkans. Il se pourrait donc que l'UE se montre aussi favorable à la coopération avec des pays tiers (non membres de l'espace Schengen) dans le cadre de projets futurs. *Perspectives : il convient également de noter que, dans le cadre de la révision de la coopération Prüm (« Prüm II »), l'UE assouplit les frontières entre les États membres de Schengen et les États non-membres. Ainsi, Prüm II prévoit la comparaison systématique des données Prüm avec les banques de données de l'UE concernées par l'interopérabilité. La Suisse ne pourrait donc pas adopter Prüm II sous sa forme actuelle. À ce stade, on ne peut pas estimer dans quelle mesure il serait possible d'utiliser pleinement toutes les fonctionnalités futures de Prüm sans association à Schengen. Cette coopération étant étroitement liée à Schengen, une*	

Instrument	Description	Utilité pour la Suisse	Lien avec Schengen / éventuelle possibilité de remplacement	Informations supplémentaires
			participation à Prüm II ne semble guère réaliste.	
PNR (*Passenger Name Record*)	Les compagnies aériennes disposent d'un grand nombre d'informations que les passagers leur fournissent au moment de réserver un vol. À l'avenir, les données PNR seront utilisées également en Suisse pour combattre le terrorisme et la grande criminalité. À cette fin, la Suisse a notamment négocié un accord avec l'UE sur l'échange de données PNR. Celui-ci a été signé en mars 2026 et devrait entrer en vigueur en 2027.	Ce système offre à la Suisse un nouvel outil qui permet notamment de lutter contre le terrorisme et la grande criminalité. Les données PNR peuvent aider à localiser des personnes recherchées (suspects, prévenus, condamnés), à identifier des personnes à risque encore inconnues de la police ou à démanteler plus facilement des réseaux internationaux (p. ex. dans le domaine de la traite des êtres humains). Le système n'est pas encore opérationnel.	Le système PNR de la Suisse n'a aucun lien direct avec la coopération Schengen. L'association à Schengen et les dispositions similaires en matière de protection des données ont grandement facilité la conclusion de l'accord avec l'UE. Sans l'accord PNR avec l'UE, la Suisse ne recevrait aucune donnée PNR de la part des entreprises de transport aérien de l'UE.	
Accès des autorités de poursuite pénale à Eurodac	Eurodac est une banque de données européenne qui répertorie les empreintes digitales de requérants d'asile et de migrants en situation irrégulière afin de faciliter la mise en œuvre du règlement Dublin. Le protocole Eurodac conclu entre la Suisse et l'UE prévoit, à certaines conditions (résultat négatif à une recherche nationale ou à une recherche Prüm), la possibilité de comparer les traces	Le système n'est pas encore opérationnel. L'accès à Eurodac permettra aux autorités de poursuite pénale de comparer les empreintes digitales avec celles enregistrées dans Eurodac afin d'identifier plus rapidement des personnes, d'établir des liens dans des cas relevant du terrorisme et d'infractions graves et de rendre les enquêtes bien plus efficaces et mieux ciblées.	Les accès des autorités de poursuite pénale à Eurodac ne constituent pas un développement de l'acquis de Schengen ou de Dublin. Ils sont régis par le protocole Eurodac (accord additionnel). Toutefois, le protocole Eurodac cesse automatiquement d'être applicable dès lors que l'accord d'association à Dublin cesse d'être applicable à l'égard de la Suisse (art. 5 du protocole).	Protocole Eurodac : https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2023/113

Instrument	Description	Utilité pour la Suisse	Lien avec Schengen / éventuelle possibilité de remplacement	Informations supplémentaires
	dactyloscopiques relevées sur des lieux d'infractions graves avec celles enregistrées dans Eurodac. La mise en œuvre de cette possibilité est prévue pour 2028.		Comme il n'existe aucun autre moyen de consulter la banque de données Eurodac à des fins de poursuite pénale, l'accès à cette banque de données est indispensable. Une banque de données nationale ne saurait remplacer les informations fournies par la solution à l'échelle de Schengen que constitue Eurodac.	
Accès au système d'information du marché intérieur de l'UE (IMI) pour l'échange d'informations concernant l'introduction d'armes à feu	L'échange systématique et électronique entre États Schengen d'informations relatives aux autorisations refusées ou octroyées en vue d'acquérir ou de posséder des armes à feu garantit que seules les personnes habilitées puissent acquérir une arme dans le cadre du trafic international. La Suisse ne peut pas encore utiliser l'IMI, car il s'agit d'un système propre au marché intérieur. En effet, l'UE subordonne son utilisation au nouveau paquet d'accords entre la Suisse et l'UE (accords bilatéraux III).	Les échanges bilatéraux actuels sont fastidieux et sources d'erreurs. De plus, ils ne sont pas établis de manière systématique. Le recours à l'IMI contribuerait à renforcer la sécurité.	Il n'existe pas de système comparable. Si la coopération Schengen venait à disparaître pour la Suisse, il faudrait s'attendre à ce que la voie actuellement envisagée pour le recours à l'IMI ne soit plus possible non plus. La conclusion des accords bilatéraux III ouvrirait probablement la voie à l'utilisation de l'IMI.	Règlement délégué (UE) 2021/1423 : Règlement délégué - 2021/1423 - FR - EUR-Lex

Annexe 3 : Les conséquences financières de l'association de la Suisse à Schengen/Dublin

1 Contexte

La présente annexe porte sur les conséquences financières que l'association de la Suisse aux accords de Schengen/Dublin a sur le plan fédéral et les classe par domaines. Les coûts de personnel sont présentés séparément, car les postes ne peuvent pas être clairement rattachés à un domaine.

Les coûts et les économies varient d'une année à l'autre en raison, d'une part, du développement dynamique de la coopération Schengen/Dublin (p. ex. modernisation des systèmes informatiques ou introduction de nouveaux systèmes) et, d'autre part, de la dépendance à des phénomènes globaux (comme les fluctuations des mouvements migratoires). Le rapport de 2018 chiffrait les coûts et les économies pour la période de 2012 à 2016. Afin de présenter le plus exhaustivement possible l'évolution des coûts et d'assurer une continuité avec le rapport précédent, la présente annexe couvre la période de 2017 à 2025. Les montants sont indiqués en millions de francs et ont chaque fois été arrondis à deux chiffres après la virgule. Les contributions ont été imputées à l'année à laquelle elles se rapportaient, et non à l'année au cours de laquelle elles ont effectivement été versées. Comme les contributions à l'UE sont toujours dues en euros, le cours du franc suisse par rapport à l'euro a un effet considérable sur les coûts effectifs.

Les chiffres présentés diffèrent de ceux utilisés par Ecoplan (voir l'illustration 7-1 de l'étude Ecoplan 2026). Cette différence est due au fait qu'Ecoplan ne tient compte que des dotations aux programmes abordés dans le rapport, bien que la société ait tenu compte de toutes les contributions aux fonds Schengen. En procédant de la sorte, certaines dotations ne sont pas recensées. Dans le présent annexe au contraire, tant les contributions aux fonds Schengen que l'ensemble des dotations ont été prises en compte et présentées au chapitre consacré au domaine des frontières. Contrairement à l'approche retenue dans l'étude Ecoplan 2026, les dotations ne sont pas retranchées une nouvelle fois des différents programmes.

L'annexe ne tient en revanche pas compte des coûts directs que la Suisse pourrait avoir à supporter si elle se retirait de la coopération Schengen/Dublin. En particulier, le fait de ne plus avoir accès aux banques de données Schengen/Dublin, telles que le SIS et le VIS, provoquerait des frais uniques significatifs qui ne sont pas quantifiables.

2 Le domaine des frontières

L'abandon du contrôle aux frontières dans l'espace Schengen a été compensé par un renforcement de la surveillance des frontières extérieures. Ce chapitre présente les coûts engendrés par les mesures de compensation.

2.1 Frontex

La contribution annuelle de la Suisse à Frontex dépend de son PIB[1] et du budget de l'agence. En raison du développement toujours plus important de l'agence et de l'accomplissement de tâches supplémentaires, notamment en lien avec la gestion des frontières et les retours, son budget n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années.

Montants en millions CHF :

	Contributions annuelles
2017	11,90
2018	14,30
2019	15,74
2020	17,55
2021	24,00
2022	32,76
2023	35,16
2024	36,79
2025	44,86

Frontex rembourse intégralement les frais des vols collectifs de l'UE et le coût de l'encadrement médical. Au cours de la période sous revue, les remboursements allaient de 0,03 à 2,05 millions de francs ; ils s'élevaient en moyenne à 0,72 million de francs par année. Les diverses économies issues d'autres instruments de retour ne sont pas quantifiables. En Suisse, celles résultant du recours à Frontex dans le domaine des retours dépassent les remboursements.

2.2 Fonds Schengen

Les fonds Schengen visent à soutenir les États Schengen ayant des frontières terrestres et maritimes particulièrement étendues ou abritant des aéroports internationaux importants en leur fournissant des contributions pour le financement de projets dans les domaines des frontières et des visas. La Suisse verse des contributions aux fonds Schengen et obtient en contrepartie des contributions pour le financement de ses propres projets.

Contributions versées aux FSI Frontières et dotations reçues (2014 à 2020, montants en millions CHF) :

	Contributions[2]	Dotations
2017	27,62	–
2018	27,62	3,20
2019	25,79	3,90
2020	25,79	6,30
2021	–	7,70
2022	–	13,00

[1] Les contributions de la Suisse à l'UE dans le cadre de Schengen sont calculées en principe selon la formule prévue à l'art. 11, par. 3, AAS. La Suisse contribue ainsi aux frais de fonctionnement selon son PIB par rapport à la somme des PIB de tous les États Schengen.

[2] Les contributions au FSI Frontière pour les années 2017 et 2018 ont été versées en 2018 ; la contribution pour l'année 2019 a été versée en 2019 ; la contribution pour 2020 a été versée en 2020.

Contributions versées à l'IGFV et dotations reçues (2021 à 2027, montants en millions CHF) :

	Contributions[3]	Dotations
2023	53,01	–
2024	53,01	–
2025	53,01	31,88

Le SEM estime que les contributions totales cumulées de la Suisse à l'IGFV s'élèveront à près de 323 millions de francs d'ici à 2029. Dans le même temps, il s'attend à ce que la Suisse reçoive des dotations de base de quelque 70 millions de francs. Ces montants ne sont toutefois pas définitifs. En plus de ce montant estimé, il est possible que des dotations affectées à un usage précis soient aussi versées. Dans le cadre de l'IGFV, le taux de dotation dépend de différents facteurs, en particulier de la proportion du PIB de la Suisse par rapport à la somme des PIB de tous les États Schengen, du taux de change et des dotations affectées à un usage précis effectivement reçues (en plus de la dotation de base).

2.3 Advance Passenger Information (API)

Montants en million CHF :

	Coûts d'exploitation	Investissements
2017	0,38	0,14
2018	0,45	–
2019	0,41	–
2020	0,40	–
2021	0,52	–
2022	0,71	–
2023	0,68	0,02
2024	0,77	0,08
2025	0,52	0,0004

2.4 Système d'entrée et de sortie (EES)

Montants en million CHF :

	Contributions	Investissements	Frais d'exploitation	Dotations
2017	0,03	0,58	–	–

[3] Les contributions à l'IGFV pour 2023 et 2024 ont été versées en 2024 ; la contribution pour l'année 2025 a été versée en 2025. La formule applicable au calcul des contributions financières annuelles pour les années 2021 à 2027 se trouve à l'annexe I de l'accord entre la Suisse et l'UE relatif à l'IGFV (RS 0.362.316).

2018	0,11	0,71	–	0,91
2019	1,16	1,05	–	0,91
2020	5,99	1,79	–	1,52
2021	6,17	2,31	–	2,37
2022	5,04	2,09	–	1,89
2023	3,79	2,17	–	–
2024	3,49	3,17	0,52	–
2025	indéterminé[4]	1,66	1,69	–

Selon les prévisions actuelles du SEM, les frais d'exploitation annuels de l'EES devraient rester stables par rapport à 2025, qui est sa première année d'exploitation[5].

2.5 Synthèse : répercussions financières dans le domaine des frontières

Montants en millions CHF :

	Frontex	Fonds	API	EES[6]	Total
2017	11,90	27,62	0,51	0,61	40,64
2018	14,30	24,42	0,45	0,83	39,99
2019	15,74	21,89	0,41	2,21	40,24
2020	17,55	19,49	0,40	7,78	45,21
2021	24,00	-7,7	0,52	8,48	25,31
2022	32,76	-13	0,71	7,13	27,60
2023	35,16	53,01	0,70	5,96	94,83
2024	36,79	53,01	0,85	7,18	97,84
2025	44,86	53,01	0,52	3,36	69,86

Les économies dans ce domaine ne peuvent pas être évaluées de manière fiable. Les opérations de Frontex aux frontières extérieures de l'espace Schengen ont aussi des répercussions sur les flux migratoires vers la Suisse et, indirectement, allègent le budget de la Confédération.

3 Le domaine des visas

3.1 Le système d'information sur les visas (VIS) et les systèmes informatiques qui s'y rapportent

[4] La contribution à eu-LISA pour l'année 2025 sera facturée seulement en octobre 2026. Son montant n'est pas encore connu.

[5] Les coûts d'exploitation pour 2024 n'étaient pas significatifs, car ils couvraient seulement la phase d'introduction et non toute l'année.

[6] Les montants indiqués correspondent aux coûts de développement de l'EES, auxquels s'ajoutent en 2025 les coûts d'exploitation. Les dotations à la Suisse au titre de l'EES sont déjà comprises dans les fonds Schengen et ne sont pas comptabilisées ici.

Le VIS se compose d'une banque de données centrale dans laquelle figurent les données des visas de tous les États Schengen, d'une interface nationale dans chacun des États Schengen et d'une infrastructure de communication entre les deux.

3.1.1 Contributions versées à la Commission européenne et eu-LISA

Les contributions induites par Schengen que la Suisse verse à l'UE pour le développement et l'exploitation du VIS sont perçues rétroactivement par eu-LISA depuis 2013[7]. Les contributions 2017 et 2018[8] ont encore été versées à la Commission européenne (montants en millions CHF) :

2017	1,50
2018	2,38
2019	2,55
2020	2,44
2021	2,02
2022	2,83
2023	2,17
2024	2,23
2025	indéterminé[9]

3.1.2 Coûts d'exploitation et de développement d'ORBIS

Le système suisse de délivrances des visas ORBIS sert aux autorités suisses à saisir et à conserver les données relatives aux visas et à délivrer les visas Schengen et les visas nationaux. Il assure en outre le raccordement de la Suisse au VIS.

Même si la Suisse n'était pas associée à Schengen, elle devrait quand même exploiter un système biométrique de délivrance des visas et y apporter périodiquement des modernisations techniques. De ce fait, on ne peut pas considérer que les coûts d'exploitation et de développement d'ORBIS[10] sont complètement induits par Schengen. Puisqu'il est techniquement impossible de séparer les coûts induits par Schengen découlant du VIS ou d'ORBIS, on considèrera qu'ils sont tous induits par Schengen.

Montants en millions CHF :

	Coûts d'exploitation	Investissements	Dotations
2017	2,80	1,93	–

[7] Les contributions perçues pour eu-LISA sont toujours dues l'année suivante. P. ex., la contribution 2024 a été versée en 2025.

[8] Ces contributions ont été portées aux comptes d'État 2019 et 2020.

[9] La contribution 2025 à eu-LISA pour le VIS sera connue en novembre 2026.

[10] Le système de communication VIS-Mail et son prédécesseur VISION sont totalement intégrés dans ORBIS depuis 2019. Pour les besoins du présent rapport, leurs coûts d'utilisation pour les années 2017 et 2018 seront également comptabilisés dans les coûts d'exploitation d'ORBIS.

2018	3,79	–	–
2019	2,82	0,01	–
2020	2,35	0,37	0,13
2021	1,64	1,48	0,42
2022	2,17	1,22	0,75
2023	2,09	1,69	–
2024	2,03	4,17	–
2025	1,99	3,56	indéterminé

3.2 ETIAS

Montants en millions CHF :

	Contributions[11]	Investissements	Dotations
2017	–	–	–
2018	–	0,51	–
2019	0,08	0,63	–
2020	0,63	0,85	0,87
2021	1,75	1,79	1,41
2022	2,32	1,82	1,36
2023	3,02	1,96	–
2024	2,35	2,03	–
2025	indéterminé	1,81	indéterminé

En Suisse, les coûts d'exploitation d'ETIAS, dont la mise en service est prévue au cours de l'année 2027, sont estimés à 600 000 francs par année. Ils seront couverts par l'émolument auquel seront soumis les voyageurs.

3.3 Synthèse : coûts et économies dans le domaine des visas

Montants en millions CHF :

	Contributions	ORBIS	ETIAS	Total[12]
2017	1,50	4,73	–	6,23
2018	2,38	3,79	0,51	6,68
2019	2,55	2,83	0,71	6,10
2020	2,44	2,72	1,48	6,64

[11] C'est depuis 2019 seulement qu'eu-LISA perçoit des contributions au titre de l'ETIAS. La contribution pour l'année 2025 sera facturée en novembre 2026.

[12] Les dotations versées à la Suisse pour ORBIS et ETIAS sont prises en compte dans le domaine des frontières. Elles ne sont pas comptabilisées ici.

2021	2,02	3,12	3,54	8,69
2022	2,83	3,39	4,14	10,36
2023	2,17	3,78	4,97	10,92
2024	2,23	6,20	4,37	12,81
2025	indéterminé	5,54	1,81	7,35

Dans le domaine de la coopération en matière de visas, il est impossible d'évaluer les économies engendrées par la libre circulation des personnes, la politique commune en matière de visas, l'échange réciproque d'informations et les accords de représentation ou d'externalisation. Dans le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin », une grande partie des coûts résultant d'ORBIS subsisterait. Les conséquences financières de Schengen ne peuvent donc pas être totalement chiffrées dans ce domaine.

4 Le domaine de la coopération policière

Dans le domaine de la coopération policière, les conséquences financières de l'association à Dublin résultent exclusivement du SIS.

4.1 Contributions au SIS

En 2012, l'exploitation et le développement du SIS ont été repris par l'agence eu-LISA, qui venait alors d'être créée. Pendant la période sous rapport, les contributions suivantes[13] ont été versées à la Commission européenne et à eu-LISA (montants en millions CHF) :

2017	0,94 à eu-LISA ; 0,50 à la Commission européenne
2018	1,08 à eu-LISA ; 0,20 à la Commission européenne
2019	1,61 à eu-LISA
2020	1,47 à eu-LISA
2021	2,04 à eu-LISA
2022	1,86 à eu-LISA
2023	2,30 à eu-LISA
2024	1,76 à eu-LISA
2025	indéterminé

4.2 Coûts de développement et d'exploitation et dotations

Montants en millions CHF :

	Coûts d'exploitation	Investissements	Dotations
2017	2,31	0,96	–
2018	2,10	–	0,51

[13] Les contributions versées par eu-LISA sont toujours dues l'année suivante. P. ex., la contribution pour l'année 2024 a été payée en 2025.

2019	2,61	–	1,61
2020	4,57	1,78	1,26
2021	3,54	3,25	1,33
2022	3,03	3,45	3,00
2023	2,62	2,86	–
2024	2,83	1,65	–
2025	3,66	–	–

4.3 Synthèse : coûts dans le domaine de la coopération policière

Montants en millions CHF :

	Contributions	Coûts pour N-SIS[14]	Total
2017	1,44	3,26	4,70
2018	1,28	2,10	3,38
2019	1,61	2,61	4,22
2020	1,47	6,35	7,82
2021	2,04	6,79	8,83
2022	1,86	6,48	8,33
2023	2,30	5,48	7,78
2024	1,76	4,48	6,24
2025	indéterminé	3,66	3,66

Les économies réalisées par la Suisse du fait de sa participation à la coopération policière en vigueur dans l'espace Schengen ne peuvent pas être chiffrées.

5 Le domaine de l'asile

5.1 Procédure d'asile

5.1.1 Bases de calcul

Pour calculer les économies résultant de l'association de la Suisse à Dublin, Ecoplan a comparé les coûts des procédures Dublin avec les coûts engendrés si les personnes concernées avaient dû suivre la procédure d'asile ordinaire en Suisse. La période sous rapport dans ce chapitre est différente de celle des autres chapitres, car il y a eu une refonte du système d'asile suisse en 2019. Par conséquent, les chiffres des années précédant le changement ne sont pas pertinents pour une projection. Ces calculs se fondent sur l'étude Ecoplan 2026.

[14] Les dotations de l'UE pour le N-SIS sont prises en compte dans les fonds Schengen (domaines des frontières). Elles ne sont pas comptabilisées ici.

Les charges du personnel du SEM liés au traitement des procédures sont présentées au chapitre 7.1. Notons encore que la présente annexe ne porte que sur les coûts de la Confédération. Les coûts additionnels que les cantons pourraient être amenés à supporter ne sont donc pas pris en considération. D'éventuels coûts supplémentaires pour les cantons ne sont pas pris en compte, mais les indemnités forfaitaires ont été fixées de telle sorte qu'elles devraient, en principe, couvrir la totalité des coûts[15].

5.1.2 Coûts durant la procédure

Dans le contexte Dublin, on opère une distinction entre deux groupes de personnes : celles que la Suisse peut transférer à un autre État (Dublin out) et celles qui sont transférées en Suisse depuis un autre État Dublin (Dublin in).

Ecoplan a basé ses calculs sur le nombre de cas Dublin out :

	Décisions de non-entrée en matière Dublin	Proportion de transferts réussis
2019	2720	96 %
2020	2103	84 %
2021	2678	91 %
2022	3925	79 %
2023	6675	79 %
2024	5413	91 %

Seuls les cas dans lesquels l'État Dublin sollicité a donné son accord au transfert ont été considérés comme des cas Dublin.

Le nombre de décisions de non-entrée en matière Dublin n'est délibérément pas mis en regard avec le nombre total de demandes d'asile parce qu'une telle comparaison n'est pas pertinente. Les procédures Dublin sont closes en règle générale dans les 90 jours suivant le dépôt de la demande d'asile, tandis que la procédure nationale dure nettement plus longtemps. Comparer les durées des procédures Dublin et des procédures nationales n'est pas non plus pertinent, car les procédures Dublin ne peuvent subir ni un retard ni une accélération considérable, alors que les procédures nationales peuvent être suspendues et reprises ultérieurement. Les décisions de non-entrée en matière Dublin se rapportent majoritairement à des demandes d'asile déposées la même année. En revanche, une part essentielle des décisions nationales concernent des demandes d'années précédentes.

La durée moyenne des procédures entre le dépôt de la demande d'asile et l'entrée en force de la décision varie d'une année à l'autre et dépend de différents facteurs (nombre de demandes, origine des requérants, etc.). Il convient de relever que les procédures d'asile nationales nécessitent beaucoup plus de temps que les procédures Dublin. En parallèle, la durée des procédures Dublin a pu être considérablement réduite ces dernières années.

[15] Il peut arriver que les coûts effectifs à la charge des cantons dépassent le montant des indemnités forfaitaires. Rappelons que leur paiement cesse de toute manière lorsque les personnes ont trouvé un emploi qui leur permette de subvenir à leur besoin et, au plus tard, après cinq ans dans le cas des réfugiés et après sept ans dans le cas des personnes admises provisoirement. À partir de ce moment, tous les frais supplémentaires sont à la charge des cantons.

5.1.3 Comparaison des coûts après la clôture de la procédure

En plus des durées de procédure courtes, les économies résultant de l'association à Dublin reposent principalement sur le fait qu'aucun coût supplémentaire ne découle des cas Dublin out au-delà de la procédure. Dans le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin », les requérants devraient passer par la procédure nationale et resteraient longtemps en Suisse en fonction de la décision prononcée. Les coûts afférents sont estimés en fonction des dépenses moyennes par personne au cours de la procédure nationale.

Ecoplan a calculé les économies réalisées par la Suisse par les transferts[16] de requérants à d'autres États Dublin (procédures Dublin out)[17].

Montants en millions CHF :

	Coûts pendant la procédure		**Coûts après la procédure[18]**		**Total**	
	Avec Schengen/Dublin	Sans Schengen/Dublin	Avec Schengen/Dublin	Sans Schengen/Dublin	Avec Schengen/Dublin	Sans Schengen/Dublin
2019	64,3	76,1	4,9	110,8	69,2	186,9
2020	57,8	58,6	15,6	87,8	73,4	146,5
2021	71,4	77,4	10,2	110,5	81,6	187,9
2022	117,1	104,4	36,9	156,3	154,0	260,7
2023	219,4	208,7	58,1	258,8	277,5	467,5
2024	160,4	184,3	16,5	179,2	176,9	363,4

La comparaison entre les coûts totaux avec et sans l'association à Schengen/Dublin (deux dernières colonnes) montre les économies que la Suisse réalise grâce aux transferts de requérants d'asile dans d'autres États Dublin. Pendant la période sous rapport, l'association à Dublin a permis à la Suisse d'économiser entre 73,1 et 190,0 millions de francs. En moyenne, les économies s'élevaient à 130,0 millions de francs par année.

Les économies réalisées par la Suisse grâce à sa participation aux instruments de retour développés par Frontex ne sont pas incluses.

Ces économies réalisées grâce à Dublin doivent être mises en regard des coûts qui incombent à la Suisse lorsqu'elle doit prendre en charge des requérants d'asile qui sont transférés en Suisse par d'autres États Dublin (procédures de transfert Dublin in). Les cas Dublin in ne génèrent de coûts que si les requérants sont effectivement transférés en Suisse, c'est-à-dire si les requérants entrent dans le pays et que leur requête doit être examinée dans le cadre de la procédure d'asile ordinaire.

[16] Entre 2019 et 2024, 3900 personnes en moyenne par année ont pu être transférées dans un autre État dans le cadre de la procédure Dublin. Cette moyenne est plus basse que celle de la période de 2012 à 2024 qui était de 5500 personnes. Cette diminution s'explique en particulier par le nombre très faible de demandes d'asile déposées pendant la pandémie de COVID entre 2019 et 2022.

[17] Pour la méthode de calcul, voir l'étude Ecoplan 2026, p. 88.

[18] Il s'agit des coûts qui incombent à la Suisse en cas d'échec du transfert.

Pendant la période sous revue, la Suisse a assumé les coûts ci-après résultants des procédures Dublin in (montants en millions CHF) :

	Coûts pendant la procédure	Coûts après la procédure	Total
2019	13,1	30,4	43,5
2020	14,9	35,6	50,5
2021	12,9	29,3	42,2
2022	11,1	26,6	37,8
2023	6,2	12,1	18,3
2024	3,5	5,1	8,5

5.1.4 Davantage de procédures d'asile en Suisse sans l'association à Dublin

Si la Suisse quittait le système Dublin, son attrait en tant que pays d'asile augmenterait. Tout requérant dont la demande d'asile a été rejetée dans un État Dublin pourrait entrer en Suisse et y déposer une nouvelle demande d'asile. Celle-ci serait en principe contrainte de procéder à son examen matériel.

Il est difficile de déterminer l'ampleur que cet effet pourrait avoir. Ecoplan a élaboré deux variantes. Ecoplan estime que les coûts supplémentaires s'élèveraient à 166 millions de francs dans la variante dans laquelle le nombre de deuxièmes demandes est plus faible (augmentation du nombre de demandes d'asile de 10 %). Pour la deuxième variante (augmentation de 50 %), Ecoplan estime les coûts supplémentaires pour la Suisse à 824 millions de francs en 2035.

5.2 Eurodac

La banque de données Eurodac contient les données dactyloscopiques des requérants d'asile et des personnes entrées de manière irrégulière dans l'espace Dublin. Ces informations permettent de déterminer l'État Dublin responsable de la demande d'asile ou de la réadmission d'une personne. Dans le cadre de son association à Dublin, la Suisse a repris le règlement Eurodac.

Montants en millions CHF :

	Contributions[19]	Coûts d'exploitation[20]	Investissements
2019	0,71	0,37	–
2020	0,41	0,34	–

[19] Les contributions sont fixées conformément à l'art. 8, par. 1, AAD. Les contributions pour eu-LISA sont toujours dues l'année suivante. P. ex., la contribution pour l'année 2024 a été versée en 2025.

[20] Les coûts de fonctionnement d'Eurodac et de DubliNet comprennent d'une part la rémunération annuelle du prestataire de service qui en assure l'exploitation et, d'autre part, les travaux d'entretien nécessaires pour satisfaire aux exigences de l'UE (nouvelles versions et élargissement des fonctions des applications de l'UE, mise en œuvre des modifications apportées aux règlements) ou à des exigences nationales (correction d'erreurs, prise en compte de nouveaux besoins des utilisateurs, nouvelles normes informatiques, modernisation continuelle du paysage informatique, remplacement d'interfaces avec des systèmes partenaires, etc.).

2021	0,84	0,35	0,001
2022	0,70	0,55	0,15
2023	1,02	0,57	0,04
2024	1,44	0,53	0,30
2025	indéterminé[21]	0,61	1,48

5.3 DubliNet

C'est par ce réseau de communication électronique crypté que passent toutes les demandes de réadmission, toutes les réponses et tous les échanges de courriers des États Dublin. Le point d'accès de la Suisse au système DubliNet a engendré les coûts de fonctionnement et de développement suivants (montants en millions CHF) :

2019	0,15
2020	0,14
2021	0,13
2022	0,21
2023	0,17
2024	0,17
2025	0,50

5.4 EASO et AUEA

La participation de la Suisse à l'agence EASO et à son successeur l'agence AUEA a des répercussions financières d'une part sous la forme de contributions annuelles à verser en fonction du PIB et, d'autre part, sous la forme de détachement d'experts. Cette participation ne constitue pas un développement des acquis de Schengen/Dublin. Comme elle constitue sur le fond un approfondissement de la coopération Dublin, les charges qui en résultent doivent être considérées comme induites par Dublin.[22]

2019	3,84 million CHF
2020	4,50 million CHF
2021	6,60 million CHF
2022	6,86 million CHF
2023	6,58 million CHF
2024	5,82 million CHF
2025	5,84 million CHF

Les contributions de la Suisse sont fixées en fonction du budget des agences EASO et AUEA et du PIB du pays. En raison de l'élargissement de leurs tâches, leurs budgets ont augmenté

[21] Le montant pour l'année 2025 sera connu seulement en novembre 2026.

[22] Contributions de 2017 à 2021, y compris les versements supplémentaires et les remboursements effectués l'année suivante.

au cours de la période sous rapport. Les contributions de la Suisse ont toutefois été gelées en 2021 et seront de nouveau adaptées à l'évolution du budget seulement après l'entrée en vigueur d'un accord sur l'AUEA.

Pendant la période considérée, des experts du SEM ont été détachés auprès de l'EASO et de l'AUEA en Italie, en Grèce, à Chypre, à Malte, en Roumanie et en Belgique. Si les salaires de ces experts sont à la charge du SEM, les frais entraînés par leur présence sur place (hébergement, voyage, etc.) sont remboursés au SEM par les agences EASO et AUEA. Les coûts de personnel sont traités au chapitre 7 de la présente annexe.

	Nombre de jours d'engagement	Coûts[23]
2019	542	0,41 million CHF
2020	74	0,06 million CHF
2021	330	0,25 million CHF
2022	269	0,21 million CHF
2023	0	–
2024	178	0,14 million CHF
2025	598	0,47 million CHF

5.5 Pacte de l'UE sur la migration et l'asile

Selon les estimations du SEM, la mise en œuvre en Suisse du pacte de l'UE sur la migration et l'asile entraînera des coûts d'environ 1,3 million de francs. Comme les conséquences financières ne peuvent pas encore être chiffrées de manière définitive, celles-ci ne sont pas prises en compte dans cette présentation des coûts induits par Schengen/Dublin.

5.6 Synthèse : coûts et économies dans le domaine Dublin/asile

Montants en millions CHF :

	Dublin in	Eurodac[24]	DubliNet	EASO/AUEA[25]	Total
2019	43,5	1,08	0,15	3,84	48,57
2020	50,5	0,75	0,14	4,50	55,89
2021	42,2	1,18	0,13	6,60	50,12
2022	37,8	1,40	0,21	6,86	46,27
2023	18,3	1,63	0,17	6,58	26,68
2024	8,5	2,27	0,17	5,82	16,76

[23] Hypothèse : 8 heures de travail par jour, classe 23 de l'échelle des salaires de l'Office fédéral du personnel (sans les coûts liés au poste de travail)

[24] Les dépenses afférentes à Eurodac comprennent les contributions et les coûts de développement et d'exploitation.

[25] Les coûts incombant à la Suisse pour la coopération avec les agences EASO et AUEA comprennent les contributions et les charges salariales engendrées par les experts du SEM détachés dans ce cadre.

L'association de la Suisse à Schengen/Dublin a eu les conséquences globales suivantes dans le domaine de l'asile (montants en millions CHF) :

	Économies réalisées par les transferts Dublin	Coûts dans le domaine de l'asile	Total des économies
2019	117,7	48,57	69,13
2020	73,1	55,89	17,21
2021	106,3	50,12	56,18
2022	106,7	46,27	60,43
2023	190,0	26,68	163,32
2024	186,5	16,76	169,74

Comme le nombre de transferts de requérants dans d'autres États Dublin était nettement plus bas durant la pandémie de COVID que les autres années, les économies dans le domaine de l'asile ont été moins importantes. Le bon fonctionnement du système Dublin étant essentiel pour la Suisse, cette dernière s'investit sur les plans bilatéraux et multilatéraux pour son bon fonctionnement et pour son renforcement.

6 Coopération transversale

6.1 eu-LISA

Les contributions de la Suisse à eu-LISA ont été présentées ci-dessus dans la partie consacrée aux systèmes d'information (VIS, SIS et Eurodac).

6.2 Interopérabilité (IOP)

Montants en millions CHF :

	Coûts de fonctionnement		Investissements	
	SEM	fedpol	SEM	fedpol
2017	4,41	0,77	0,63	–
2018	**4,85**	**0,70**	**0,14**	**–**
2019	4,66	0,74	0,63	–
2020	5,83	2,60	1,01	0,85
2021	6,51	4,51	0,94	1,73
2022	6,89	3,90	2,72	2,25
2023	6,32	3,55	2,98	1,91
2024	**5,00**	**3,71**	**3,06**	**2,54**
2025	4,99	4,04	3,26	2,58

Une fois l'IOP introduite, à la fin 2027 selon le calendrier actuel, les coûts de fonctionnement seront de l'ordre de 1 million de francs par année.

6.3 Contributions qui ne peuvent pas être rapportées à un domaine spécifique

Dans le cadre de son association à Schengen/Dublin, la Suisse verse des contributions au budget de l'UE qui ne peuvent pas être attribuées à un domaine déterminé.

Le montant de la contribution administrative générale est déterminé au moyen d'une formule figurant à l'art. 11 AAS selon laquelle la Suisse verse chaque année 7,286 % de 8 100 000 euros[26] pour les frais administratifs liés à l'application de l'AAS.

De surcroît, les États associés versent une contribution annuelle pour les frais administratifs liés à l'accord sur la comitologie. Le montant de la contribution de chaque État est calculé en fonction du rapport entre son produit intérieur brut et le PIB total de l'ensemble des États. Le montant de référence est fixé à 500 000 euros, et il est ajusté chaque année en fonction de l'évolution de l'inflation dans l'UE.

Montants en million CHF :

	Contribution générale	Comitologie
2017	0,74	0,02
2018	0,75	0,02
2019	0,79	0,02
2020	0,81	0,02
2021	0,75	0,03
2022	0,84	0,03
2023	0,86	0,03
2024	0,81	0,03
2025	0,83	0,03

6.4 Synthèse : contributions financières non spécifiques à un domaine

Montants en millions CHF :

	Interopérabilité	Contributions	Total
2017	5,81	0,76	6,57
2018	5,69	0,77	6,46
2019	6,03	0,81	6,84
2020	10,29	0,83	11,12
2021	13,69	0,77	14,46
2022	15,76	0,86	16,62
2023	14,77	0,89	15,66
2024	14,32	0,84	15,15

[26] Sous réserve d'un ajustement annuel en fonction du taux d'inflation à l'intérieur de l'UE.

2025	14,86	0,86	15,72

7 Charges de personnel

C'est au DFJP (SEM, fedpol, OFJ, CSI) que l'effet sur le personnel résultant de l'association Schengen/Dublin est le plus marqué. Comme la coopération Schengen a été étendue ces dernières années en même temps que la coopération bilatérale traditionnelle entre les autorités de police et de justice se réduisait, il est vraisemblable qu'une partie de ces dépenses auraient aussi été faites si la Suisse ne s'était pas associée à Schengen/Dublin, puisqu'il aurait bien fallu assurer un minimum de coopération avec l'UE dans ces domaines. Dans le cadre du présent rapport, on a néanmoins pris le parti de considérer la totalité de ces postes comme étant induits par Schengen. Il y a certes eu des postes créés, mais il y a aussi eu des postes économisés, notamment dans le domaine de l'asile qui a profité de la simplification des procédures grâce au système Dublin.

Les collaborateurs d'autres départements actifs dans le domaine Schengen/Dublin ont la plupart du temps d'autres tâches. Il est par conséquent impossible d'avoir des données complètes et exactes concernant les postes et les coûts des autres départements, à l'exception des coûts pour l'envoi d'experts suisses en protection des frontières dans le cadre de Frontex (voir le chap. 7.2).

7.1 Charges de personnel du DFJP

	fedpol		**SEM**		**OFJ**		**CSI**
	EPT	Coûts (CHF)	EPT	Coûts (CHF)	EPT	Coûts (CHF)	EPT
2017	56,4	9,23 millions	51,4	8,14 millions	6,1	1,08 million	28
2018	57,0	9,28 millions	53,7	8,23 millions	6,5	1,13 million	28
2019	59,2	9,79 millions	53,7	8,23 millions	6,5	1,05 million	28
2020	55,8	9,60 millions	53,7	8,38 millions	8,5	1,52 million	28
2021	66,9	9,98 millions	58,7	9,32 millions	8,5	1,75 million	28
2022	73,1	11,10 millions	83,5	11,75 millions	8,5	1,71 million	36,8
2023	83,4	13,80 millions	97	15,89 millions	8,5	1,70 million	47,7
2024	88,9	15,16 millions	105	16,05 millions	10	1,90 million	52,3
2025	89,8	15,32 millions	105	16,33 millions	10,2	2,07 millions	55,6

À *fedpol*, les postes se rapportent en grande partie au bureau SIRENE (experts et collaborateurs spécialisés dans le domaine des recherches, chef de commissariat, etc.) ainsi qu'à l'exploitation et au développement des systèmes informatiques afférents, notamment le N-SIS et les interfaces avec les systèmes nationaux comme RIPOL.

Au *SEM*, les collaborateurs qui occupent les postes Schengen/Dublin travaillent dans le domaine de l'asile. Sans la coopération Dublin, des ressources seraient nécessaires pour assurer le traitement des procédures nationales nettement plus nombreuses, qui sont plus longues et plus complexes que les procédures Dublin. De surcroît, les collaborateurs du SEM gèrent et

développent les systèmes informatiques (EES, ETIAS, N-VIS, VIS Mail, Eurodac, Dublinet) et les fonds Schengen.

Les collaborateurs du *CSI-DFJP* exploitent et développent les applications spécialisées Schengen. Les postes Schengen/Dublin sont neutres du point de vue des coûts, car les coûts de personnel sont inclus dans les prix des prestations facturées aux offices concernés (imputation des prestations au sein de la Confédération). Ils sont donc répercutés sur les coûts d'exploitation et de développement de chaque application.

Une partie des postes Schengen/Dublin du DFJP ont été créés dans le contexte de la participation de la Suisse au développement de la coopération Schengen/Dublin. La Suisse fait en effet activement usage des droits de participation qui lui sont réservés en vertu des deux accords d'association. Des experts de fedpol, du SEM ainsi que de l'OFJ, qui assure aussi la coordination entre les offices fédéraux travaillant dans le domaine Schengen/Dublin, représentent la Suisse dans les groupes de travail techniques de l'UE, élaborent les positions de la Suisse au sujet des développements d'actualité et les défendent dans le cadre des processus décisionnels à tous les niveaux[27]. En outre, les développements des acquis de Schengen et de Dublin doivent être repris dans le droit suisse et mis en œuvre au niveau national à un rythme régulier.

7.2 Coûts des détachements à Frontex

Une partie des coûts liés aux détachements (transport, hébergement, repas) sont pris en charge par Frontex et remboursés à la Suisse (voir les « coûts nets »). Les salaires sont versés par l'OFDF ou par la police cantonale de Zurich.

	Nombre de jours d'engagement	Coûts bruts[28]	Coûts nets
2017	1345	–	–
2018	1403	–	–
2019	1116	0,63 million CHF	0,27 million CHF
2020	1415	0,81 million CHF	0,34 million CHF
2021	2341	1,36 million CHF	0,38 million CHF
2022	2437	1,99 million CHF	0,41 million CHF
2023	5206	3,01 millions CHF	0,93 million CHF
2024	5881	3,58 millions CHF	1,30 million CHF
2025	6822	3,99 millions CHF	1,60 million CHF

Durant la période considérée, la Suisse a reçu un soutien financier de Frontex conformément aux *Grant Agreements*. Le but principal de ces accords est d'assurer le développement à long terme des ressources en personnel afin de garantir les contributions des États Schengen au

[27] La Suisse participe non seulement aux groupes de travail techniques, mais aussi au Comité des représentants permanents (COREPER) et au Conseil Justice et Affaires intérieures (JAI).

[28] Ces coûts comprennent les frais de voyage, de transport, d'hébergement et de repas, le matériel, la formation, etc.

contingent permanent de Frontex. L'OFCF a reçu environ 10 millions d'euros pour la période allant de 2019 à 2025.

8 Conclusion

Les coûts présentés dans les chapitres précédents découlent de l'association de la Suisse à Schengen/Dublin. Ils ne disparaitraient pas complètement dans le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin ».

Dans le domaine des frontières, le personnel de contrôle devrait être augmenté et des investissements devraient être effectués dans les infrastructures et les moyens techniques (des caméras par exemple) le long de la frontière.

Dans le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin », la Suisse devrait exploiter un système de visa et y apporter périodiquement des modernisations techniques. Par conséquent, une grande partie des coûts subsisteraient dans le domaine des visas.

Dans le domaine de la coopération policière, la perte de l'accès aux banques de données Schengen/Dublin entraînerait un affaiblissement considérable de la sécurité impossible à compenser. Pour y remédier partiellement, la Suisse devrait revoir sa politique de sécurité avec la participation des acteurs et des groupes d'intérêts concernés. Il est impossible de déterminer avec certitude les mesures concrètes qui devraient être prises. On peut toutefois imaginer que pour maintenir un niveau de sécurité intérieure équivalent, la Suisse devrait disposer de ressources techniques, financières et en personnel nettement plus importantes qu'actuellement.

Concernant le domaine de l'asile, la Suisse devrait, dans le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin », mener davantage de procédures nationales, qui sont très onéreuses. Elle attirerait par ailleurs les requérants d'asile qui pourraient déposer une deuxième demande après que la première a été rejetée dans l'espace Dublin ou en parallèle de leur demande initiale. La Suisse devrait également exploiter sa propre banque de données dans laquelle elle saisirait les requérants d'asile.

Il n'est pas certain que les charges de personnel seraient réduites dans le scénario « la Suisse sans Schengen/Dublin ». En particulier, la compensation au moins partielle nécessaire pour combler les lacunes de sécurité entraînerait probablement des besoins en personnel supplémentaire considérables et donc des coûts élevés en la matière. Enfin, les collaborateurs actifs dans le domaine Schengen/Dublin assument souvent d'autres tâches extérieures à ce domaine.

Annexe 4 : Liste des actes juridiques cités

Les actes juridiques suivants sont énumérés dans l'ordre chronologique de leur date d'adoption. Tous les actes cités peuvent également être consultés dans le Recueil systématique (www.fedlex.admin.ch/fr) et sur la base de données EUR-Lex (www.eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=fr).

Liste des actes juridiques de l'UE

- **Directive 2004/82/CE** du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers, JO L 261 du 6.8.2004, p. 24.

- **Décision 2008/615/JAI** du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, JO L 210 du 6.8.2008, p. 1.

- **Décision 2008/616/JAI** du Conseil du 23 juin 2008 concernant la mise en œuvre de la décision 2008/615/JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, JO L 210 du 6.8.2008, p. 12.

- **Règlement (CE) nº 767/2008** du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS), JO L 218 du 13.8.2008, p. 60.

- **Décision-cadre 2009/315/JAI** du Conseil du 26 février 2009 concernant l'organisation et le contenu des échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les États membres, JO L 93 du 7.4.2009, p. 23; modifiée par la Directive (UE) 2019/884 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 modifiant la décision-cadre 2009/315/JAI du Conseil en ce qui concerne les échanges d'informations relatives aux ressortissants de pays tiers ainsi que le système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS), et remplaçant la décision 2009/316/JAI du Conseil, JO L 151 du 7.6.2019, p. 143.

- **Règlement (CE) nº 810/2009** du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas), JO L 243 du 15.9.2009, p. 1.

- **Règlement (UE) n° 439/2010** du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, JO L 132 du 29.5.2010, p. 11.

- **Règlement (UE) nº 1077/2011** du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, JO L 286 du 1.11.2011, p. 1.

- **Règlement (UE) n° 603/2013** du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par

les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (refonte), JO L 180 du 29.6.2013, p. 1.

- **Règlement (UE) n° 604/2013** du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, JO L 180 du 29.6.2013, p. 31.

- **Règlement d'exécution (UE) n° 118/2014** de la Commission du 30 janvier 2014 modifiant le règlement (CE) n° 1560/2003 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, JO L 39 du 8.2.2014, p. 1.

- **Règlement (UE) 2016/399** du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (texte codifié), JO L 77 du 23.3.2016, p. 1.

- **Règlement (UE) 2017/2225** du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne l'utilisation du système d'entrée/de sortie, JO L 327 du 9.12.2017, p. 1.

- **Règlement (UE) 2017/2226** du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) n° 767/2008 et (UE) n° 1077/2011, JO L 327 du 9.12.2017, p. 20.

- **Règlement (UE) 2018/1240** du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) n° 1077/2011, (UE) n° 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226, JO L 236 du 19.9.2018, p. 1.

- **Règlement (UE) 2018/1726** du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA), modifiant le règlement (CE) n° 1987/2006 et la décision 2007/533/JAI du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 1077/2011, JO L 295 du 21.11.2018, p. 99.

- **Règlement (UE) 2018/1806** du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (texte codifié), JO L 303 du 28.11.2018, p. 39.

- **Règlement (UE) 2018/1860** du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 relatif à l'utilisation du système d'information Schengen aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO L 312 du 7.12.2018, p. 1.

- **Règlement (UE) 2018/1861** du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine des vérifications aux frontières, modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et modifiant et abrogeant le règlement (CE) n° 1987/2006, JO L 312 du 7.12.2018, p. 14.

- **Règlement (UE) 2018/1862** du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) n° 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission, JO L 312 du 7.12.2018, p. 56.

- **Règlement délégué (UE) 2019/686** de la Commission du 16 janvier 2019 établissant les modalités détaillées, au titre de la directive 91/477/CEE du Conseil, de l'échange systématique, par voie électronique, d'informations relatives au transfert d'armes à feu au sein de l'Union, JO L 116 du 3.5.2019, p. 1.

- **Règlement (UE) 2019/816** du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 portant création d'un système centralisé permettant d'identifier les États membres détenant des informations relatives aux condamnations concernant des ressortissants de pays tiers et des apatrides (ECRIS-TCN), qui vise à compléter le système européen d'information sur les casiers judiciaires, et modifiant le règlement (UE) 2018/1726, JO L 135 du 22.5.2019, p. 1.

- **Règlement (UE) 2019/817** du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine des frontières et des visas et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 et (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil et les décisions 2004/512/CE et 2008/633/JAI du Conseil, JO L 135 du 22.5.2019, p. 27.

- **Règlement (UE) 2019/818** du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration et modifiant les règlements (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 et (UE) 2019/816, JO L 135 du 22.5.2019, p. 85.

- **Règlement (UE) 2020/493** du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020 relatif au système «Faux documents et documents authentiques en ligne» (False and Authentic Documents Online) (FADO) et abrogeant l'action commune 98/700/JAI du Conseil, JO L 107 du 6.4.2020, p. 1.

- **Règlement délégué (UE) 2021/1423** de la Commission du 21 mai 2021 établissant les modalités détaillées, en application de la directive (UE) 2021/555 du Parlement européen et du Conseil, de l'échange systématique, par voie électronique, d'informations relatives aux refus d'octroyer des autorisations d'acquérir ou de posséder certaines armes à feu, JO L 307 du 1.9.2021, p. 3.

- **Règlement (UE) 2021/2303** du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2021 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et abrogeant le règlement (UE) nº 439/2010, JO L 468 du 30.12.2021, p. 1.

- **Recommandation (UE) 2022/915** du Conseil du 9 juin 2022 relative à la coopération opérationnelle des services répressifs, JO L 158 du 13.6.2022, p. 53.

- **Directive (UE) 2023/977** du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil, JO L 134 du 22.5.2023, p. 1.

- **Règlement (UE) 2024/982** du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024 relatif à la consultation et l'échange automatisés de données dans le cadre de la coopération policière, et modifiant les décisions 2008/615/JAI et 2008/616/JAI du Conseil et les règlements (UE) 2018/1726, (UE) 2019/817 et (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil (règlement Prüm II), JO L, 2024/982, 5.4.2024.

- **Règlement (UE) 2024/1349** du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure de retour à la frontière et modifiant le règlement (UE) 2021/1148, JO L, 2024/1349, 22.5.2024.

- **Règlement (UE) 2024/1351** du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, modifiant les règlements (UE) 2021/1147 et (UE) 2021/1060 et abrogeant le règlement (UE) n° 604/2013, JO L, 2024/1351, 22.5.2024.

- **Règlement (UE) 2024/1356** du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817, JO L, 2024/1356, 22.5.2024.

- **Règlement (UE) 2024/1358** du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la création d'«Eurodac» pour la comparaison des données biométriques aux fins de l'application efficace des règlements (UE) 2024/1351 et (UE) 2024/1350 du Parlement européen et du Conseil et de la directive 2001/55/CE du Conseil et aux fins de l'identification des ressortissants de pays tiers et apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives, modifiant les règlements (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil, JO L, 2024/1358, 22.5.2024.

- **Règlement (UE) 2024/1359** du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, et modifiant le règlement (UE) 2021/1147, JO L, 2024/1359, 22.5.2024.

- **Règlement d'exécution (UE) 2025/2055** de la Commission du 2 octobre 2025 portant modalités d'application du règlement (UE) 2024/1351 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la gestion de l'asile et de la migration, et abrogeant le règlement (CE) no 1560/2003 de la Commission, JO L, 2025/2055, 12.11.2025.

Liste des traités internationaux

- Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959, RS 0.351.1.

- Accord entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes du 14 juin 1985, JO L 239 du 22.9.2000, p. 13.

- Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes du 19 juin 1990, JO L 239 du 22.9.2000, p. 19.

- Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes - Convention de Dublin du 15 juin 1990, JO C 254 du 19.8.1997, p. 1.

- Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes du 21 juin 1999, RS 0.142.112.681.

- Protocol additionnel à l'Accord du 11 mai 1998 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière du 28 janvier 2002, RS 0.360.349.11.

- Protocole entre la Confédération suisse et la République italienne relatif à l'implantation de centres de coopération policière et douanière du 17 septembre 2002, RS 0.360.454.11.

- Accord entre la Confédération suisse et l'Office européen de police du 24 septembre 2004, RS 0.362.2.

- Accord entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen du 26 octobre 2004, RS 0.362.31.

- Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un Etat membre ou en Suisse du 26 octobre 2004, RS 0.142.392.68.

- Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière du 9 octobre 2007, RS 0.360.349.1.

- Arrangement entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein, d'une part, et la Communauté européenne, d'autre part, sur les modalités de la participation de ces Etats aux activités de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne du 30 septembre 2009, RS 0.362.313.

- Accord entre le Conseil fédéral suisse, agissant par l'entremise du Département fédéral de justice et police, et le Ministère de l'Intérieur de la République d'Autriche sur les modalités pratiques relatives à l'application facilitée du règlement (CE) no 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers du 21 juin 2010, RS 0.142.392.681.163.

- Arrangement entre l'Union Européenne et la République d'Islande, la Principauté de Liechtenstein, le Royaume de Norvège et la Confédération suisse sur la participation de ces Etats aux travaux des comités qui assistent la Commission Européenne dans l'exercice de ses pouvoirs exécutifs dans le domaine de la mise en œuvre, de l'application et du développement de l'acquis de Schengen du 22 septembre 2011, RS 0.362.11.

- Accord entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur les modalités pratiques relatives à l'application facilité du règlement Dublin du 7 décembre 2012, RS 0.142.395.141.1.

- Accord de coopération policière et douanière entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République italienne du 14 octobre 2013, RS 0.360.454.1.

- Arrangement entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur les modalités de sa participation au Bureau européen d'appui en matière d'asile du 10 juin 2014, RS 0.142.392.681.

- Arrangement entre le Département fédéral de justice et police de la Confédération suisse et le Ministère de l'intérieur de la République française sur les modalités pratiques relatives à l'application facilitée du Règlement Dublin du 9 octobre 2014, RS 0.142.392.681.349.

- Arrangement entre l'Union européenne, d'une part, et le Royaume de Norvège, la République d'Islande, la Confédération suisse et la Principauté du Liechtenstein, d'autre part, concernant la participation de ces États à l'agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice du 8 novembre 2018, RS 0.362.315.

- Accord entre la Confédération suisse et l'Union européenne pour l'application de certaines des dispositions de la décision 2008/615/JAI du Conseil relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, de la décision 2008/616/JAI du Conseil concernant la mise en oeuvre de la décision 2008/615/JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, y compris son annexe, et la décision-cadre 2009/905/JAI du Conseil relative à l'accréditation des prestataires de services de police scientifique menant des activités de laboratoire (coopération Prüm) du 27 juin 2019, RS 0.362.41.

- Protocole entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Principauté de Liechtenstein à l'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre ou en Suisse, concernant l'accès à Eurodac à des fins répressives du 27 juin 2019, RS 0.142.392.682.

- Accord entre la Confédération suisse et l'Union européenne définissant des règles complémentaires relatives à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas, dans le cadre du fonds pour la gestion intégrée des frontières, pour la période 2021–2027 du 28 novembre 2023, RS 0.362.316.