



Neunter Bericht des EJPD zuhanden der GPK-EJPD

Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin 2017/2018

vom 31. Mai 2018

Berichtszeitraum: Mai 2017 – April 2018

Ausgangslage

Die Abkommen vom 26. Oktober 2004 über die Assoziierung der Schweiz an Schengen (SAA; SR 0.362.31) und an Dublin (DAA; SR 0.141.392.68) sind am 1. März 2008 in Kraft getreten. Nachdem die anschliessende Evaluation der Schweiz erfolgreich verlaufen war, beschloss der Rat der EU die gestaffelte Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands für die Schweiz auf den 12. Dezember 2008 bzw. – was die Umstellung des Grenzkontrollregimes an den Flughäfen anbelangt – auf den 29. März 2009. Seither ist die Schweiz in die operationelle Zusammenarbeit von Schengen und Dublin voll eingebunden.

In den Jahren 2005 bis 2009 liess sich die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) im Rahmen eines jährlichen Berichts über den Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin in Kenntnis setzen. Nach erfolgter Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands für die Schweiz trat sie das Geschäft an die Subkommissionen EJPD/BK der Geschäftsprüfungskommissionen der beiden Räte ab (GPK-EJPD/BK), welche sich am 21. April 2010 erstmals über den aktuellen Stand der Dinge informieren liessen.

Der vorliegende neunte Bericht zuhanden der GPK-EJPD/BK widmet sich den für die Schweiz im Kontext von Schengen/Dublin für die Schweiz relevanten Entwicklungen, die zwischen Mai 2017 und April 2018 eingetreten sind. Er beschränkt sich dabei im Wesentlichen auf die Darstellung der Aspekte, die im Hinblick auf die Übernahme und Umsetzung von Weiterentwicklungen bzw. auf Ebene des Vollzugs ein Tätigwerden der Verwaltung erfordern oder ausgelöst haben (siehe Kapitel 1 bis 6). Andere Aspekte, insbesondere solche die vom Anwendungsbereich der Zusammenarbeit von Schengen/Dublin nicht erfasst sind (z.B. die Beteiligung der Schweiz an EASO oder die freiwillige Teilnahme an den Relocation-Programmen der EU) bleiben damit prinzipiell ausgespart.

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

Schliesslich dient der vorliegende Bericht im Einvernehmen mit der GPK-EJPD/BK auch dazu, der in der Verordnung (EU) Nr. 2013/1053 (SCH-Eval-Verordnung) vorgesehenen Verpflichtung nachzukommen, die nationalen Parlamente über den Inhalt der Empfehlungen zu unterrichten, die der Rat der EU im Rahmen der Schengen-Evaluierung verabschiedet. Zu diesem Zweck findet sich in den Kapiteln 6.2.1.2 sowie 6.2.2.2 eine kurze Zusammenfassung der wichtigsten Punkte der Empfehlungen, die vom Rat der EU in der Berichtsperiode verabschiedet wurden. Die Empfehlungen selbst sind in Anhang 2 aufgeführt. Sie sind öffentlich zugänglich und können auf der Website des Rates der EU abgerufen werden.

Inhaltsverzeichnis

<i>Ausgangslage</i>	2
Inhaltsverzeichnis	3
I. Neue Entwicklungen im Berichtszeitraum	5
1 Erweiterung des Schengen-Raums	5
1.1 Rumänien/Bulgarien	5
1.2 Zypern	5
1.3 Kroatien	5
1.4 Vereinigtes Königreich	6
1.5 Irland	7
2 Abkommen im Zusammenhang mit Schengen/Dublin	7
2.1 Zusatzvereinbarungen zu bestimmten Weiterentwicklungen	7
2.1.1 Zusatzvereinbarung zu eu-LISA	7
2.1.2 Zusatzvereinbarung zum Fonds für die innere Sicherheit	8
2.2 Abkommen mit anderen Schengen- bzw. Dublin-Staaten	9
2.2.1 Vertretungsvereinbarungen im Visabereich	9
2.2.2 Dublin-Vereinbarungen	9
2.3 Abkommen mit Drittstaaten	10
2.3.1 Parallelabkommen zu Abkommen der EU im Visumbereich	10
2.3.2 Parallelabkommen zu Rückübernahme-Abkommen der EU	10
2.3.3 Visabefreiungsabkommen für Inhaberinnen und Inhaber von Diplomaten-, Dienst- oder Sonderpässen	11
2.4 Weitere Abkommen mit Bezug zum Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstand	11
2.4.1 Protokoll zum DAA betreffend den Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac	11
2.4.2 Abkommen zur Teilnahme an Prüm	11
3 Projekte auf Ebene der technisch-operationellen Umsetzung	12
3.1 Anpassung der Systemanforderungen von Eurodac	12
3.2 Einreise-/Ausreisensystem (EES)	12
3.3 Advance Passenger Information (API)	13
3.4 Integrierte Grenzverwaltungsstrategie der Schweiz	13
3.5 Vereinbarungen zwischen der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) und Kantonen	14
4 Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands	14
4.1 Umfang der bisherigen Weiterentwicklung im Überblick	14
4.2 Inhalt der im Berichtszeitraum notifizierten Weiterentwicklungen	17
4.2.1 Im Bereich Schengen	17
4.2.2 Im Bereich «Dublin/Eurodac»	20
4.3 Ausblick: Wichtige künftige Weiterentwicklungen	20
4.3.1 Änderung des Schengener Grenzkodex	20
4.3.2 Europäisches Reiseinformations- und Genehmigungssystem (ETIAS)	21
4.3.3 Revision des Visakodex	21
4.3.4 Rundreisevisum	22
4.3.5 Neufassung der VIS-Verordnung	22
4.3.6 Neufassung der SIS-Rechtsgrundlagen	22
4.3.7 Neufassung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (eu-LISA)	23
4.3.8 Interoperabilität von Datenbanken	23
4.3.9 Änderung der Dublin-III-Verordnung	24
4.3.10 Änderung der Eurodac-Verordnung	25
5 Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union	26
5.1 Art und Umfang der Mitwirkung	26
5.2 Entwicklungen im Berichtszeitraum	27
5.2.1 Abgeschlossene Verfahren	27

5.2.2	Neu notifizierte Vorabentscheidungsersuchen	30
6	Schengen-Evaluierung	31
6.1	Das Evaluierungsverfahren – Überblick und Bedeutung	31
6.2	Entwicklungen im Berichtszeitraum	32
6.2.1	Ordentliche Evaluierung	33
6.2.2	Unangekündigte Evaluierungen	36
6.2.3	Thematische Evaluierungen	38
6.3	Laufende Evaluierung der Schweiz	38
7	Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen	39
7.1	Aussengrenzen	39
7.1.1	Einreiseverweigerungen	39
7.1.2	Schweizer Beteiligung an FRONTEX-Einsätzen	39
7.1.3	Mittelzuweisungen aus dem Fonds für innere Sicherheit (ISF-Grenze)	40
7.2	Binnengrenzen	40
7.2.1	Kontrolltätigkeit an der Grenze und im Grenzraum	40
7.2.2	Vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen	40
7.3	Polizeiliche Zusammenarbeit	41
7.3.1	Polizeilicher Informationsaustausch	41
7.3.2	Zugriff auf Datenbanken	42
7.3.3	Grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen	42
7.4	SIS/SIRENE	43
7.5	Visazusammenarbeit	43
7.6	Rückführungen	45
7.7	Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	45
7.8	Dublin	46
7.8.1	Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat	46
7.8.2	Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens	49
	Statistische Übersicht zur Tätigkeit des Grenzwachtkorps: Aufgriffe in den Jahren 2012 bis 2017	50
	Liste der Schengen-Evaluierungsdokumente, die der Bundesversammlung zur Information übermittelt werden	52

I. Neue Entwicklungen im Berichtszeitraum

1 Erweiterung des Schengen-Raums

1.1 Rumänien/Bulgarien

An der grundsätzlichen Ausgangslage hat sich auch im Berichtszeitraum nichts geändert: Obwohl Rumänien und Bulgarien der EU bereits seit 2011 die (technischen) Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands erfüllen, steht der Beginn der operationellen Zusammenarbeit im Schengen-Verbund weiterhin aus, da die Beschlussfassung im Rat zur vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands aus politischen Gründen¹ blockiert ist. Hinzuweisen ist allerdings auf zwei Entwicklungen, die im Zusammenhang mit der Errichtung des Einreise-/Ausreisensystems (EES)² zu sehen sind und in absehbarer Zeit zu einer stärkeren operationellen Einbindung der beiden Staaten in die Schengener Zusammenarbeit führen werden:

- Zu erwähnen ist einerseits die teilweise Inkraftsetzung der einschlägigen Bestimmungen über das Visa-Informationssystem (VIS), welche der Rat am 12. Oktober 2017 beschlossen hat³ und die den beiden Staaten einen *Lesezugriff* auf die im System gespeicherten Daten eröffnen wird. Offen ist, ob der technische Anschluss an das VIS in Abstimmung mit der Zeitplanung zur Inbetriebnahme des EES⁴ oder allenfalls auch schon vorher erfolgt. Jedenfalls ist hierfür ein formeller Beschluss der Kommission erforderlich, der voraussetzt, dass alle Umsetzungsarbeiten abgeschlossen sind und sich die Kommission im Rahmen von Tests versichert hat, dass Rumänien und Bulgarien alle technischen Voraussetzungen erfüllen.
- Zum anderen sollen die aktuell bestehenden Einschränkungen⁵ hinsichtlich der Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) durch Rumänien und Bulgarien aufgehoben werden. Durch die geplante *vollständige Inkraftsetzung* des Schengen-Besitzstands *im Bereich «SIS/Sirene»* werden die beiden Länder das SIS sowohl was die Abfrage von SIS-Daten zu Einreiseverweigerungen als auch die Verbreitung eigener Ausschreibungen im SIS anbelangt vollständig nutzen können. Der Entwurf für einen entsprechenden Ratsbeschluss wurde im COREPER am 6. Dezember 2017 angenommen und in der Folge dem Europäischen Parlament zur Konsultation zugeleitet. Sobald dessen Stellungnahme vorliegt, wird der Rat (auf Ministerebene) den Beschluss formell annehmen und der Schweiz als Schengen-Weiterentwicklung notifizieren. Wann genau dies der Fall sein wird, steht noch nicht fest. Es ist aber davon auszugehen, dass dies noch diesen Sommer der Fall sein wird.

1.2 Zypern

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

1.3 Kroatien

Der Beginn der operationellen Zusammenarbeit von Schengen steht für Kroatien noch aus. Wie für jeden neuen Schengen-Staat gilt auch für Kroatien, dass der Rat

¹ Hintergrund der Blockade sind Defizite beider Länder bei der Reform ihrer Justiz- und Verwaltungssysteme sowie bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität. Die Kommission berichtet seit 2007 im Rahmen eines Kooperations- und Kontrollverfahrens regelmässig über die erzielten Reformfortschritte, doch sind die Ergebnisse nach wie vor nicht umfassend zufriedenstellend.

² Verordnung (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202b)

³ Beschluss (EU) 2017/1908 (WE Nr. 199); vgl. hierzu u. Ziff. 4.2.1.

⁴ Die Inbetriebnahme des EES ist gemäss aktueller Planung der Europäischen Kommission auf Ende 2020 / Anfang 2021 vorgesehen.

⁵ Gemäss Beschluss (EU) 2010/365/EU (WE Nr. 111) ist den beiden Staaten bisher die polizeiseitige Nutzung des SIS gestattet (Schengen-Fahndung), während in Bezug auf Einreisesperren Einschränkungen bestehen.

der EU die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands einstimmig beschliessen muss. Voraussetzung hierfür ist das erfolgreiche Durchlaufen der Schengen-Evaluierung.

Die Ortsbesichtigungen wurden grösstenteils zwischen Februar und Dezember 2016 durchgeführt. Auf der Grundlage der entsprechenden Berichte, die jeweils einen punktuellen Nachbesserungsbedarf sichtbar gemacht hatten, verabschiedete der Rat die Empfehlungen im Verlaufe des Jahres 2017⁶, sodass die Arbeiten zur Behebung der festgestellten Mängel im Rahmen des «Follow up» aufgenommen werden konnten. Ausstehend ist einzig der Bereich «SIS/Sirene». Hier wurde die Ortsbesichtigung plangemäss erst in der Zeitspanne vom 18. bis 22. September 2017 durchgeführt, nachdem der hierfür notwendige Beschluss des Rates zur Teilkraftsetzung des einschlägigen Schengen-Besitzstands⁷ am 25. April 2017 ergangen war. Der diesbezügliche Bericht wurde am 6. Februar 2018 im Schengen-Ausschuss von den Schengen-Staaten zustimmend zur Kenntnis genommen. Es ist davon auszugehen, dass die dazugehörigen Empfehlungen vom Rat bis im Sommer 2018 verabschiedet werden.

Wann schliesslich der Rat in der Lage sein wird, die Inkraftsetzung des gesamten Schengen-Besitzstandes auf Kroatien zu beschliessen, ist derzeit noch offen. Ausstehend ist insbesondere der Bericht der Europäischen Kommission, in welchem diese bestätigen muss, ob Kroatien alle Verpflichtungen, die das Land im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen eingegangen ist, erfüllt⁸. Eine positive Berichterstattung ist Voraussetzung dafür, dass der Rat die Inkraftsetzung beschliessen kann⁹.

1.4 Vereinigtes Königreich

Das Vereinigte Königreich, das sich bekanntlich nicht am gesamten Schengen-Besitzstand beteiligt, hatte im März 1999 gestützt auf sein vertraglich garantiertes «Opt-in-Recht»¹⁰ erklärt, sich erst nach Entwicklung der zweiten Generation des Schengener Informationssystems (SIS II) daran anschliessen zu wollen. Aufgrund der positiven Ergebnisse der Evaluierung im Bereich «Datenschutz» hat der Rat der EU die *provisorische* Inkraftsetzung der einschlägigen Bestimmungen des Schengen-Besitzstandes zum SIS II per 13. April 2015 beschlossen¹¹, um die Evaluierung des Systems unter realen Bedingungen zu ermöglichen. Eine erste Ortsbesichtigung im Bereich «SIS II/Sirene» fand im Juni 2015 statt. Da die Experten für einen erfolgreichen Abschluss der Evaluierung weitere Abklärungen für erforderlich hielten, wurde die Durchführung einer zweiten Ortsbesichtigung nötig. Aufgrund des Ausserkrafttretens des alten Mechanismus am 1. Januar 2016 wurde die neuerliche Ortsbesichtigung (*revisit*) nach Massgabe der Verordnung (EU) 2013/1053 (WE Nr. 150) durchgeführt. Sie fand vom 6. bis 10. November 2017 statt. Der entsprechende Berichtsentwurf wurde im Schengen Ausschuss vom 13. April 2018 von den Schengen-Staaten zustimmend zur Kenntnis genommen. Der Bericht attestiert dem Vereinigten Königreich sowohl was die rechtlichen Grundlagen als auch was die technische Umsetzung betrifft weiterhin «ernsthafte Mängel», so dass zu deren Behebung noch grosse Anstrengen erforderlich sind. Nach der formellen Verabschiedung des Berichts durch die Kommission wird es dem Rat obliegen, die seitens des Vereinigten Königreichs getroffenen Massnahmen zu bewerten und deren Umsetzung gestützt auf die regelmässig zu erstellenden Fortschrittsberichte zu validieren (sog. «follow up»¹²).

Sobald feststeht, dass alle Bedingungen für den Zugang zum SIS erfüllt sind, wird der Rat der EU die *endgültige* Inkraftsetzung dieses Teils des Schengen-Besitzstandes im Verhältnis zum Vereinigten Königreich beschliessen. Wann dies genau der Fall sein wird, lässt sich heute noch nicht abschätzen. Klar ist allerdings, dass die Entscheidung des Vereinigten Königreiches vom 23. Juni 2016, aus der EU

⁶ In den Bereichen «Datenschutz», «Visa» und «Aussengrenzen» wurden Empfehlungen am 27. Januar, 17. Februar und 27. März 2017 verabschiedet. Im Berichtszeitraum folgten dann die Empfehlungen für die Bereiche «Rückkehr» und «Polizeizusammenarbeit» am 17. Juli, diejenigen zum Bereich «Feuerwaffen» am 6. November 2017.

⁷ Beschluss (EU) 2017/733 (WE Nr. 190)

⁸ Damit wird unter anderem auch die Einhaltung von Grundrechten und gemeinsamen (rechtsstaatlichen) Standards überprüft.

⁹ Vgl. Art. 4 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl. L 112 vom 24.4.2012, S. 21.

¹⁰ Protokoll Nr. 19 zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand (sog. «Schengen-Protokoll»), ABl. C 202 vom 7.6.2016, S. 290.

¹¹ Durchführungsbeschluss (EU) 2015/215 (WE Nr. 166)

¹² Zu den einzelnen Verfahrensschritten des Evaluierungsverfahrens vgl. u. Ziff. 6.1.

auszutreten («Brexit»), zunächst keine unmittelbaren Folgen auf die erwähnte Beschlussfassung im Rat hat. Das Vereinigte Königreich hat bis zum Wirksamwerden des Austritts allen seinen Verpflichtungen aus dem EU-Recht uneingeschränkt nachzukommen. Ob sich das Vereinigte Königreich auch nach dem Austritt aus der EU in irgendeiner Form am SIS beteiligen können, bleibt abzuwarten. Der Verhandlungsprozess, der mit der EU-Austrittserklärung vom 29. März 2017 seinen offiziellen Anfang genommen hatte, ist weiterhin im Gang.

1.5 Irland

Auch Irland, das wie das Vereinigte Königreich nicht am gesamten Schengen-Besitzstand beteiligt ist, hatte im Jahr 2002 ebenfalls vom «Opt-in-Recht»¹³ Gebrauch gemacht und erklärt, sich am Schengener Informationssystem beteiligen zu wollen, sobald das SIS II in Betrieb sei. Nach längerer Vorbereitungszeit erklärte Irland am 8. Januar 2018 seine Bereitschaft gegenüber der Europäischen Kommission, das Evaluierungsverfahren zur Prüfung der Voraussetzungen zu beginnen («*declaration of readiness*»). Nach der gegenwärtigen Planung soll die Evaluierung im Bereich «Datenschutz» im Dezember 2018 stattfinden. Die Ortsbesichtigung im Bereich «SIS II/Sirene» ist dann im Laufe des Jahres 2019 vorgesehen. Auf diesen Zeitpunkt hin wird der Rat dann auch die *provisorische Inkraftsetzung* der einschlägigen Bestimmungen des Schengen-Besitzstandes zum SIS II beschliessen, um eine Evaluierung des Systems unter realen Bedingungen zu ermöglichen. Wann genau dies der Fall sein wird, lässt sich derzeit noch nicht sagen. Gemäss den Vorstellungen Irlands soll der provisorische SIS-Anschluss bis im Sommer 2019 realisiert werden.

2 Abkommen im Zusammenhang mit Schengen/Dublin

2.1 Zusatzvereinbarungen zu bestimmten Weiterentwicklungen

Soweit ein Schengen- oder Dublin-relevanter Rechtsakt die Schaffung einer eigenständigen institutionellen Struktur beispielsweise in Form eines Fonds oder einer Agentur vorsieht, bedarf es zur effektiven Beteiligung der assoziierten Staaten jeweils des Abschlusses einer Zusatzvereinbarung. Diese regelt die Modalitäten der (insbesondere finanziellen) Beteiligung. Die Übernahme des jeweiligen Rechtsakts allein genügt dazu nicht. Zusatzvereinbarungen wurden bislang im Hinblick auf die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Grenz- und Küstenwache (FRONTEX)¹⁴ sowie die Teilnahme am ehemaligen Aussengrenzenfonds¹⁵ abgeschlossen.

2.1.1 Zusatzvereinbarung zu eu-LISA

Für die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA¹⁶), die durch die Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (WE Nr. 127) geschaffen wurde, ist der Abschluss einer Zusatzvereinbarung erforderlich. Der Agentur obliegt seit 1. Dezember 2012 die operative Verantwortung für das Betriebsmanagement von bestehenden¹⁷ und die Entwicklung von neuen¹⁸ IT-Grosssystemen in diesem Bereich. Gegenstand der Zusatzvereinbarung, welche zwischen der EU und den assoziierten Staaten (CH, NO, IS, FI) abgeschlossen

¹³ Dieses stützt sich ebenfalls auf das «Schengen-Protokoll», a.a.O. (Fn. 10).

¹⁴ SR 0.362.313. Die im Jahr 2016 geschaffene Europäische Grenz- und Küstenwache hat sowohl die Rechtspersönlichkeit der ehemaligen Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen als auch deren Kurzbezeichnung («FRONTEX») übernommen. Die Teilnahme der Schweiz an den Aktivitäten von FRONTEX basiert weiterhin auf der ursprünglichen Vereinbarung; vgl. hierzu auch Ziff. 2.1.3 des letztjährigen, achten Berichts des EJPD zuhanden der GPK-EJPD vom 30. Mai 2017 (abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>).

¹⁵ SR 0.362.312

¹⁶ Auch bekannt unter der Bezeichnung «IT-Agentur» – «Agentur für Entwicklung und Betrieb von IT-Grosssystemen».

¹⁷ Dabei geht es insbesondere um die Sicherstellung des 24-Stunden-Betriebs der Zentralsysteme des VIS, von Eurodac und des SIS II.

¹⁸ Derzeit z.B. die Entwicklung des Entry/Exit-Systems (EES) oder des Europäischen Reiseinformations- und Genehmigungssystems (ETIAS); siehe hierzu u. Ziff. 4.2.1 bzw. 4.3.2.

werden wird, ist die Festlegung der konkreten Modalitäten der Beteiligung, insbesondere betreffend das Stimmrecht im Verwaltungsrat und in den beratenden Ausschüssen der Agentur, die Entsendung von Personal sowie die Höhe der finanziellen Beiträge an das Budget von eu-LISA.

Obwohl sich die Delegationen bereits im Oktober 2013 auf einen ersten Kompromisstext hatten einigen können, verzögerte sich die Unterzeichnung in der Folge immer wieder¹⁹. Am 11. April 2017 konnte dann zwar die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 mit der Mitteilung, dass alle verfassungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind²⁰, erfolgen. Damit war die von der Europäischen Kommission seit 2014 als Voraussetzung für die Paraphierung der Zusatzvereinbarung formulierte Bedingung erfüllt (vgl. auch Ziff. 2.1.2.). Im Berichtszeitraum wurde die Notwendigkeit für einige punktuelle Anpassungen rein formeller Natur sichtbar, insbesondere um die Zusatzvereinbarung mit den zwischenzeitlich erfolgten relevanten Entwicklungen des Schengen-Besitzstands in Einklang zu bringen. Ziel ist es auch, die Zusatzvereinbarung «zukunftsfest» auszugestalten, um zu verhindern, dass sie anlässlich künftiger Änderungen der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (WE Nr. 127) nicht jedes Mal ebenfalls angepasst werden muss. Die entsprechenden Anpassungen werden derzeit vorgenommen. Die Zeitpunkte für die Paraphierung und die Unterzeichnung stehen noch nicht fest. Sobald diese erfolgt sind, wird die Zusatzvereinbarung der Bundesversammlung zusammen mit der entsprechenden Botschaft zur Genehmigung unterbreitet werden. Ein Inkrafttreten der Zusatzvereinbarung im Laufe des Jahres 2019 dürfte damit möglich sein.

2.1.2 Zusatzvereinbarung zum Fonds für die innere Sicherheit

Mit der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 (WE Nr. 157a; nachfolgend: ISF-Verordnung) wurde der Fonds für die innere Sicherheit im Bereich Aussengrenzen und Visa für den Zeitraum 2014–2020 als Nachfolgeinstrument des Aussengrenzenfonds (AGF)²¹ geschaffen («ISF-Grenze»). Der Fonds soll bekanntlich dazu beitragen, die Effizienz der Kontrollen der Aussengrenzen zu verbessern und die illegale Einreise zu verringern. Zudem soll er der EU ermöglichen, rasch und wirksam auf sicherheitsbezogene Krisen zu reagieren, die das Funktionieren des Schengen-Systems in Frage stellen könnten. Die notwendigen Regeln für die Beteiligung der assoziierten Staaten am Fonds wurden in je einer Zusatzvereinbarung festgelegt, worin insbesondere die Höhe der finanziellen Beteiligung am Fonds sowie die weiteren Teilnahmebedingungen im Einzelnen festgelegt sind.

Die assoziierten Staaten (CH, NO, IS, FI) beabsichtigten, die Rechtsgrundlagen zum Fonds²² als Gesamtpaket zu übernehmen, wie dies beim Vorgängerfonds, dem AGF, bereits der Fall war. Die Europäische Kommission widersetzte sich allerdings diesem Vorgehen mit der Begründung, das SAA erlaube es der EU nicht, die Zusatzvereinbarung zu paraphieren, solange die der Zusatzvereinbarung zugrundeliegende Verordnung (EU) Nr. 515/2014 zur Schaffung des Fonds (ISF-Verordnung) nicht *definitiv* übernommen worden sei. Infolgedessen war die Schweiz gezwungen, das parlamentarische Genehmigungsverfahren zweimal zu durchlaufen: Einmal für die Übernahme der ISF-Verordnung (WE Nr. 157a) und ein weiteres Mal für die Genehmigung der Zusatzvereinbarung und des Notenaustausches zur Übernahme der horizontalen Verordnung (WE Nr. 157b).

Mittlerweile ist das erste Verfahren (zur Übernahme der ISF-Verordnung) abgeschlossen²³ und das zweite (zur Genehmigung der Zusatzvereinbarung sowie zur Übernahme der horizontalen Verordnung) befindet sich in der Endphase. Nachdem die Bundesversammlung der Vorlage am 16. März 2018 zugestimmt hat, wird die Referendumsfrist am 5. Juli 2018 auslaufen. Im Anschluss daran wird die

¹⁹ Zum Gang des Verfahrens und den Gründen s. Ziff. 2.1.1. des letztjährigen Berichts, a.a.O. (Fn. 14).

²⁰ Was der Ratifikation des entsprechenden Notenaustausches gleichkommt.

²¹ Entscheidung Nr. 574/2007/EG (WE Nr. 36)

²² Diese umfassen neben der Zusatzvereinbarung auch die beiden Notenaustausche zur Übernahme der ISF-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 515/2014, WE Nr. 157a) bzw. der horizontalen Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 514/2014, WE Nr. 157b). Letztere Verordnung enthält allgemeine, für mehrere EU-Fonds gemeinsam geltende Vorschriften, wobei deren Schengen-Relevanz in der Zusatzvereinbarung ausdrücklich bestätigt wird.

²³ Am 11. April 2017 hatte der Bundesrat der EU mitgeteilt, dass alle verfassungsrechtlichen Voraussetzungen in Bezug auf die Übernahme der ISF-Verordnung erfüllt sind, was der Ratifizierung des Notenaustausches gleichkommt.

Schweiz der EU mitteilen, dass auch die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zur Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 514/2014 erfüllt sind, womit der entsprechende Notenaustausch in Kraft tritt. Zum anderen muss auch die Zusatzvereinbarung seitens der Schweiz und der EU ratifiziert werden, um formell in Kraft treten zu können. Damit wird der Weg frei, damit sich die Schweiz ab Mitte Juli 2018, rückwirkend ab 2014, formell am Fonds beteiligen kann.²⁴

2.2 Abkommen mit anderen Schengen- bzw. Dublin-Staaten

2.2.1 Vertretungsvereinbarungen im Visabereich

Gemäss den Vorgaben des Visakodex²⁵ ist vorgesehen, dass die Schengen-Staaten sich nach Möglichkeit von einem anderen Schengen-Staat vertreten lassen, wenn sie in einem Drittstaat über keine eigene Visasektion verfügen. Dies geschieht gestützt auf bilaterale Vertretungsvereinbarungen. 2017 hat die Schweiz mit zwei Schengen-Staaten neue Vereinbarungen für drei Mandate abgeschlossen. So kamen in der Berichtsperiode zwei Mandate hinzu, in welchen die Schweiz andere Schengen-Staaten vertritt, zwei Mandate wurden gekündigt. Eine Vereinbarung für Standorte, an denen die Schweiz durch einen anderen Schengen-Staat vertreten wird, wurde abgeschlossen, drei Vereinbarungen wurden gekündigt. Insgesamt betrachtet hat die Schweiz damit per 30. April 2018 mit 19 anderen Schengen-Staaten eine solche Vereinbarung abgeschlossen: Sie vertritt in diesem Rahmen andere Schengen-Staaten in 61 Fällen und wird selber an 58 Standorten vertreten²⁶. Das EDA analysiert laufend, welche weiteren Visavertretungen realisiert werden sollten und können, damit einerseits die Lücken im Vertretungsnetz geschlossen werden können und andererseits der angestrebten Reziprozität Rechnung getragen werden kann.

2.2.2 Dublin-Vereinbarungen

Die Dublin-III-Verordnung²⁷ sieht vor, dass die Dublin-Staaten untereinander so genannte «Dublin-Vereinbarungen» abschliessen können, um die Effizienz des Verfahrens zu erhöhen. Die Vereinbarungen können neben der Vereinfachung der Verfahren und der Verkürzung der Fristen für die Übermittlung und Prüfung von Gesuchen zur Aufnahme bzw. Wiederaufnahme von Asylsuchenden eine präzise Regelung der Überstellungsmodalitäten oder auch den Austausch von Verbindungsbeamten vorsehen, was zu einer besseren Kommunikation zwischen den Verwaltungen beiträgt. Solche Vereinbarungen sind im Interesse beider Vertragspartnern und werden meistens zwischen Nachbarstaaten mit ähnlichen Überstellungszahlen abgeschlossen.

Die Schweiz hat bisher mit *Österreich*²⁸, dem *Fürstentum Liechtenstein*²⁹ und *Frankreich*³⁰ entsprechende Abkommen geschlossen. Mit *Deutschland* wurden im Rahmen einer rechtlich nicht verbindlichen Arbeitsabsprache analoge Vereinbarungen getroffen. Mit *Italien* konnte aufgrund der massiv unterschiedlichen Zahlen bei den Überstellungen³¹ und der somit sehr heterogenen Interessenlage bislang keine Dublin-Vereinbarung abgeschlossen werden. Allerdings entsendet die Schweiz seit 2012 jedes Jahr eine Verbindungsperson in das italienische Innenministerium. Dieser Einsatz dient in erster Linie dazu, den Informationsfluss zwischen den schweizerischen und den italienischen Behörden zu intensivieren und das gegenseitige Verständnis für die Funktionsweise der nationalen Asylsysteme zu fördern. Während der Berichtsperiode wurden keine neuen Abkommen abgeschlossen.

²⁴ Um dem Risiko entgegenzuwirken, dass die Schweiz die ihr zustehenden Fördermittel wegen der verspäteten Teilnahme nicht vollumfänglich abschöpfen kann, waren die Vorbereitungen zur «Fondsumsetzung» bereits 2016 lanciert worden.

²⁵ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88)

²⁶ Eine Übersicht über die Vertretungsvereinbarungen aller Schengen-Staaten sowie der jeweiligen Form der Zusammenarbeit (Stand: 15. Januar 2018) ist im Anhang 28 zum Visahandbuch zu finden: www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/visa/vhb/vhb1-anh28-e.xlsx.

²⁷ Art. 36 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a)

²⁸ SR 0.142.392.681.163

²⁹ SR 0.142.395.141.1

³⁰ SR 0.142.392.681.349

³¹ Die Schweiz überstellt wesentlich mehr Personen nach Italien als sie von Italien übernimmt.

2.3 Abkommen mit Drittstaaten

2.3.1 Parallelabkommen zu Abkommen der EU im Visumbereich

Im Visumbereich schliesst die EU mit Drittstaaten Abkommen ab, um entweder das Visumregime zu lockern (sog. Visumerleichterungsabkommen) oder um die Visumpflicht ganz aufzuheben (sog. Visumbefreiungsabkommen). Diese Abkommen gelten indessen nur zwischen der EU und den jeweiligen Drittstaaten, haben aber *de facto* gleichwohl Auswirkungen auch auf die an Schengen assoziierten Staaten (CH, NO, IS und FI):

- Beim Abschluss eines *Visumerleichterungsabkommens* bringt die EU jeweils in einer beigefügten Erklärung ihr Anliegen zum Ausdruck, dass der betreffende Drittstaat auch mit den assoziierten Staaten bilaterale Abkommen mit ähnlichen Bestimmungen aushandeln soll. Zwar verpflichten diese Erklärungen die Schweiz nicht zum Abschluss eines parallelen Abkommens, doch ist die Schweiz gehalten, im Rahmen des Schengen-Besitzstands ihre Regeln und ihre Praxis bei der Vergabe von Visa mit einer Gültigkeitsdauer von weniger als drei Monaten an diejenigen der EU anzugleichen, um das Risiko des «Visa-Shoppings» zu vermindern. Die Schweiz hat bisher insgesamt neun solcher Abkommen mit Drittstaaten abgeschlossen (acht davon sind aktuell in Kraft). Während des Berichtszeitraums hat die Schweiz mit der *Ukraine* ein entsprechendes Abkommen unterzeichnet (noch nicht in Kraft).
- Schliesst die EU ein Abkommen zur gegenseitigen Visumbefreiung ab, so wird die entsprechende Visumbefreiung zwar auch in der Verordnung (EG) Nr. 539/2001³² abgebildet, deren Änderung die Schweiz jeweils als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands zur Übernahme notifiziert wird³³. Da das jeweilige Abkommen der EU nicht auch für die Schweiz gilt, stellt sich eine entsprechende Visumbefreiung zugunsten von Schweizer Bürgern nicht automatisch ein. In aller Regel gewähren jedoch visumbefreite Drittstaaten auch Schweizer Staatsangehörigen die gleichen Einreisebedingungen wie EU-Bürgerinnen und -Bürgern. Um die Visumbefreiung zu formalisieren und ihre Gegenseitigkeit auf eine gemeinsame rechtliche Grundlage zu stellen, kann die Schweiz mit diesen Drittstaaten Parallelabkommen zu den Abkommen der EU abschliessen. Während des Berichtszeitraums hat die Schweiz mit den *Vereinigten Arabischen Emiraten* ein entsprechendes Abkommen abgeschlossen, welches allerdings noch nicht in Kraft ist. Weiter ist das im Vorjahr abgeschlossene Visumbefreiungsabkommen mit *Kolumbien* mittlerweile in Kraft getreten.

2.3.2 Parallelabkommen zu Rückübernahme-Abkommen der EU

Im Bereich der Rückkehrpolitik besteht kein dem Visumbereich vergleichbarer Parallelismus. Allerdings nimmt die EU auch bei *Rückübernahmeabkommen*, selbst wenn diese nicht an Abkommen im Bereich Visa gekoppelt sind, eine (wenn möglich gemeinsame) Erklärung auf, wonach der entsprechende Drittstaat auch mit den an Schengen assoziierten Staaten ein entsprechendes Abkommen schliessen soll. Für die Schweiz bietet sich damit die Gelegenheit zu einem parallelen Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit den betroffenen Staaten. Die Schweiz schliesst Rückübernahmeabkommen mit Herkunfts- und Transitstaaten aber auch in eigener Initiative und im Einklang mit ihren eigenen Interessen ab. Teilweise werden auch in anderen Instrumenten, beispielsweise in Migrationsabkommen, Rückübernahme-klauseln vereinbart. Insgesamt hat die Schweiz bisher mit 64 Staaten Abkommen oder Vereinbarungen im Rückkehrbereich abgeschlossen (59 davon sind derzeit in Kraft). Während des Berichtszeitraums hat die Schweiz mit der *Mongolei* ein Rückübernahmeabkommen abgeschlossen (noch nicht in Kraft). Zudem ist das zuvor mit *Kuwait* abgeschlossene Rückübernahmeabkommen inzwischen in Kraft getreten.

Eine aktuelle Liste der in den Bereichen «Visa» und «Rückkehr» in Kraft getretenen Abkommen der Schweiz ist auf der Homepage des Staatssekretariats für Migration (SEM) abrufbar³⁴.

³² Vgl. Anhang B SAA

³³ Die letzte Anpassung erfolgte mit Verordnung (EU) 2017/371 (WE Nr. 188).

³⁴ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral.html>.

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

Der Schengen-Besitzstand belässt den Schengen-Staaten das Recht, im Falle von Drittstaaten, die der Visumpflicht unterliegen, selbstständig zu entscheiden, ob sie Inhaberinnen und Inhaber von Diplomaten-, Dienst- oder sonstigen amtlichen Pässen von der Visumpflicht befreien oder nicht³⁵. Die Schweiz hat insgesamt 52 solcher Abkommen mit Drittstaaten, in der Regel auch in Verbindung mit einem Rückübernahmeabkommen, abgeschlossen (51 davon sind in Kraft). Während des Berichtszeitraums hat die Schweiz mit der *Mongolei* ein entsprechendes Visumbefreiungsabkommen abgeschlossen (noch nicht in Kraft). Zudem sind die zuvor mit *Ecuador*, *Kolumbien*, der *Dominikanischen Republik* und *Kirgisistan* abgeschlossenen Abkommen mittlerweile in Kraft getreten. Eine aktuelle Liste der in Kraft getretenen Abkommen ist auf der Homepage des SEM abrufbar³⁶.

2.4 Weitere Abkommen mit Bezug zum Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstand

Derzeit sind zwei Abkommen zu erwähnen, bei denen ein enger sachlicher Zusammenhang sowohl unter einander als auch zum Schengen/Dublin-Besitzstand besteht, weshalb sich für die Schweiz die Gelegenheit ergeben hat, entsprechende Verhandlungen mit der EU aufzunehmen.

2.4.1 Protokoll zum DAA betreffend den Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac

Das erste dieser beiden Abkommen ist ein *Zusatzabkommen* betreffend den Zugang der Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac. Dieses Abkommen wurde für die assoziierten Staaten (NO, IS, FI, CH) nötig, da die einschlägigen Bestimmungen der Eurodac-Verordnung³⁷ (Art. 19 ff.), welche den nationalen Strafverfolgungsbehörden bzw. Europol die Möglichkeit geben, unter bestimmten Voraussetzungen auf die in der Eurodac-Datenbank gespeicherten Datenbestände zuzugreifen, keine Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands darstellen. Die Verhandlungen zum Zusatzabkommen, das als Protokoll zum DAA³⁸ («Eurodac-Protokoll») konzipiert wurde, konnten nach zwei Verhandlungsrunden abgeschlossen werden. Die Paraphierung erfolgte am 22. November 2017. Die Unterzeichnung wie auch das daran anschliessende innerstaatliche Genehmigungsverfahren erfolgen in Koordination mit dem parallel verhandelten Abkommen zur Beteiligung an Prüm (siehe sogleich u. Ziff. 2.4.2).

2.4.2 Abkommen zur Teilnahme an Prüm

Das zweite Abkommen ist das Abkommen zur Teilnahme an der Prümer Zusammenarbeit³⁹, welches parallel zum «Eurodac-Protokoll» verhandelt wurde. Der Abschluss dieses Abkommens zu Prüm stellt eine *condicio sine qua non* für die angestrebte, erweiterte Zugriffsberechtigung auf die Eurodac-Datenbank dar. Denn eine Abfrage der Eurodac-Daten zu Strafverfolgungszwecken darf nur erfolgen, wenn eine vorgängige Abfrage der nationalen Fingerabdruckdatenbanken gemäss dem Beschluss 2008/615/JI⁴⁰ («Prümer Beschluss») keinen Treffer hervorgebracht hat.

³⁵ Art. 4 Abs. 1 Bst. a der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 (vgl. Anhang B SAA)

³⁶ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/vdipl.html>.

³⁷ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b)

³⁸ SR 0.142.392.68

³⁹ Herzstück der «Prümer Zusammenarbeit» ist der vereinfachte Austausch von polizeilichen Informationen (insbesondere von DNA-Profilen und Fingerabdrücken) zwischen den zuständigen Behörden zum Zwecke der Bekämpfung der internationalen Kriminalität und des Terrorismus. Der Austausch dieser Daten zur Identifizierung von Straftätern erfolgt gestützt auf einen automatisierten Abgleich in den nationalen Datenbanken (Hit/No-Hit-Verfahren). Es geht darum, rasch zu erfahren, ob das Datenmuster in der Datenbank eines der anderen Staaten vorhanden ist oder nicht. Im Trefferfall erfolgt der Austausch der Personendaten dann auf dem üblichen Amts- oder Rechtshilfsweg.

⁴⁰ Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, ABl. L 210 vom 6.8.2008, S. 1.

Die Verhandlungen zur Einbindung der Schweiz in die Prümer Zusammenarbeit konnten nach zwei Verhandlungsrunden am 30. November 2017 abgeschlossen werden. Die Paraphierung ist nun für den 24. Mai 2018 vorgesehen. Aufgrund des EU-internen Genehmigungsprozesses und der dort anstehenden Übersetzungsarbeiten wird sich der Zeitraum bis zur Unterzeichnung des Abkommens allerdings noch etwas in die Länge ziehen. Die Unterzeichnung des Abkommens zu Prüm (und des «Eurodac-Protokolls») dürfte nach jetzigem Stand der Planung frühestens im Frühling 2019 folgen. Anschliessend wird das parlamentarische Genehmigungsverfahren in Gang gesetzt, so dass mit einem effektiven Beginn der Zusammenarbeit in beiden Fällen frühestens im Verlaufe des Jahres 2022 zu rechnen ist.

3 Projekte auf Ebene der technisch-operationellen Umsetzung

3.1 Anpassung der Systemanforderungen von Eurodac

Die Fingerabdruckdatenbank «Eurodac» dient dem besseren Vollzug der Zuständigkeitsregelungen der Dublin-III-Verordnung⁴¹. Die revidierte Eurodac-Verordnung⁴² trat in der EU am 20. Juli 2015 in Kraft. Auf nationaler Ebene wurden im Berichtszeitraum notwendige Systemanpassungen und -optimierungen im Rahmen des Projekts «Weiterentwicklung Eurodac» realisiert. Diese betrafen u.a. die Optimierung und den Ausbau des Web Service, welcher die Daten vom ZEMIS dem «National Access Point Schweiz» übermittelt, die Realisierung einer Testautomatisierung und Anpassungen beim nationalen Resultatverteilsystem «jMessage Handler».

3.2 Einreise-/Ausreisensystem (EES)

Das EES⁴³ basiert auf der Verordnung (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202b)⁴⁴. Es dient der elektronischen Erfassung der Ein- und Ausreisen von Drittstaatsangehörigen für den Kurzaufenthalt, unabhängig von der Visumpflicht, sowie der Berechnung der Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum. Mit dem EES sollen Fälle irregulärer Migration (insb. sog. «*Overstayer*») einfacher entdeckt und undokumentierte Reisende bei Kontrollen im Schengen-Binnenraum u.a. mit der Hilfe von biometrischen Identifikatoren (Gesichtsbild und vier Fingerabdrücke) identifiziert werden können. Die Stempelung der Reisedokumente bei der Ein- und Ausreise aus dem Schengen-Raum fällt mit dem EES weg.

Das EES soll zwischen Ende 2020 und Anfang 2021 einsatzfähig sein. Aufgrund der Erfahrungen mit den bereits bestehenden IT-Grossprojekten (VIS, SIS II und Eurodac) wird mit der Entwicklung der zentralen wie auch nationalen Systemkomponenten allerdings erst begonnen, wenn alle technischen Details und Spezifikationen feststehen. Diese werden aktuell von eu-LISA unter Einbezug der nationalen Expertinnen und Experten erarbeitet und werden voraussichtlich im Sommer 2018 vorliegen. Die Entwicklungskosten für das EES auf EU-Ebene werden von der Europäischen Kommission derzeit auf 480 Mio. EUR veranschlagt.

Auf nationaler Ebene sind 22.2 Mio. CHF im Verpflichtungskredit Schengen/Dublin III für Entwicklung und Betrieb eingeplant. Das SEM hat das nationale Umsetzungsprojekt «Smart Borders» im September 2016 initialisiert. In den vergangenen 18 Monaten wurden unter Einbezug diverser Stakeholder von Bund und Kantonen Workshops und Fachausschuss-Sitzungen durchgeführt und zwei Projektstudien zum EES und NFP verfasst.

Das Verfahren zur Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2017/2226, welche der Schweiz am Januar 2018 notifiziert wurde, ist angelaufen. Derzeit befindet sich die Vorlage in der Vernehmlassung.

⁴¹ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a)

⁴² Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b)

⁴³ Das EES ist eines von zwei neuen Systemen zur Grenzverwaltung an den Schengen-Aussengrenzen, die unter dem Kürzel «Smart Borders» zusammengefasst werden. Das andere System, dessen Einführung allerdings nicht zwingend ist, ist das nationale Erleichterungsprogramm (National Facilitation Programme, NFP). Zielgruppe des NFP sind vielreisende Drittstaatsangehörige, die nach vorgängiger Sicherheitsüberprüfung den Status eines «Registrierten Reisenden» erlangen und dadurch von einer erleichterten Grenzübertrittskontrolle profitieren können. Zu Einzelheiten hierzu vgl. Ziff. 4.3.1 des letztjährigen Berichts, a.a.O. (Fn. 14).

⁴⁴ Vgl. hierzu u. Ziff. 4.2.1.

3.3 Advance Passenger Information (API)

Das SEM kann gestützt auf Art. 104 Ausländergesetz (AuG)⁴⁵ Fluggesellschaften verpflichten, für ausgewählte Flüge aus Drittstaaten sog. «Advance Passenger Information» (API)⁴⁶ zuhanden der Grenzkontrollorgane zu übermitteln⁴⁷. Das SEM hat die Meldepflicht erstmals per 15. Dezember 2011 für vier ausgewählte Flugstrecken angeordnet und seither schrittweise auf weitere Flugstrecken ausgedehnt (siehe nachfolgende Tabelle).

API-Meldepflichten (Stand: 1. Mai 2018)

Betroffene Destinationen	Meldepflicht seit
Dar es Salaam, Nairobi, Dubai, Pristina	15. Dez. 2011
Istanbul	15. Sept. 2012
Moskau	9. Jan. 2013
Casablanca, Marrakech	26. Aug. 2013
Abu Dhabi, Doha, São Paulo	1. Okt. 2015
Peking, Shanghai	18. Nov. 2015
Delhi, Bombay, Muscat, Hongkong, Singapur	30. Okt. 2016
Algier, Belgrad, Johannesburg, Kairo, Kapstadt, Montreal, Rio de Janeiro, Toronto, Tunis	29. Okt. 2017

Die zuständigen Grenzkontrollbehörden haben über das API-System Zugang zu den API-Daten und können so die Flugzeit nutzen, um bereits vor der Landung erste Abklärungen zu den beförderten Passagieren zu tätigen, wie z.B. Abfragen in den für die Grenzkontrolle relevanten Datenbanken. Damit wird ein Beitrag zur Verbesserung der Grenzkontrolle und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung geleistet.

In Zukunft sollen die Vorteile des API-Systems auch für die Aufgabenerfüllung des Bundesamts für Polizei (fedpol) nutzbar gemacht werden. Die Botschaft zur entsprechenden Revision des AuG wurde vom Bundesrat am 2. März 2018 verabschiedet⁴⁸. Gemäss der Vorlage sind zwei Neuerungen geplant:

- Zum einen sollen fedpol und der NDB bei Bedarf eine Erweiterung der Flugstrecken beantragen können, für welche die Meldepflicht der Luftfahrtunternehmen gilt.
- Zum anderen sollen die von den Luftfahrtunternehmen übermittelten Passagierdaten den genannten Behörden – wenn auch in unterschiedlicher Form – zugänglich gemacht werden. Während für den NDB die elektronische Weiterleitung⁴⁹ der von den Flugunternehmen bereitgestellten API-Daten vorgesehen ist, soll fedpol mittels Abrufverfahren direkt auf das API-System zugreifen können und damit wie die Grenzkontrollbehörden auch Zugang zu den durch das API-System automatisiert vorgenommenen Abgleiche mit den einschlägigen Datenbanken (insbesondere ZEMIS, Ripol, SIS II) erhalten.

3.4 Integrierte Grenzverwaltungsstrategie der Schweiz

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

⁴⁵ SR 142.20

⁴⁶ Personalien sowie Angaben zum Reisedokument und zum Flug.

⁴⁷ Vgl. Richtlinie 2004/82/EG (Anhang B SAA).

⁴⁸ BBl 2018 1685

⁴⁹ Diese ist für den NDB indessen nicht neu. Dieser hatte bereits bisher gestützt auf die allgemeinen Informationsaufträge von Behörden und Amtsstellen nach Artikel 11 iVm. Artikel 13 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120) API-Daten erhalten, so dass mit der vorliegenden Revision im Interesse der Rechtssicherheit eine explizite Gesetzesgrundlage geschaffen werden soll.

Nachdem eine im Februar 2011 eingesetzte interdepartementale Strategiegruppe mit Kantonsbeteiligung in Anlehnung an die vier Filter des Schengener Grenzsicherheitsmodells⁵⁰ eine *umfassende IBM-Strategie* für die Schweiz erarbeitet hatte, beauftragte der Bundesrat im Juni 2012 die Verwaltung, in Zusammenarbeit mit den Kantonen, einen Aktionsplan zur Umsetzung der Strategie mittels konkreter Massnahmen zu erarbeiten. Der 68 Massnahmen umfassende *Aktionsplan* «Integrierte Grenzverwaltung» wurde im Juli 2014 vom Bundesrat und im November 2014 durch die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) verabschiedet. Für eine erfolgreiche Umsetzung des Aktionsplans ist das Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen entscheidend. Der Aktionsplan wird zeitlich gestaffelt umgesetzt. Er hat eine Laufzeit von 2014-2017, wobei die letzten Massnahmen bis Ende 2017 gestartet und bis 2019 abgeschlossen werden sollen.

Bevor das SEM in gewohnt enger Zusammenarbeit mit den Partnerbehörden die Folgestrategie zu entwickeln beginnt, wird es die bisherigen Arbeiten *extern evaluieren* lassen. Die unabhängige Evaluation soll die Relevanz, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, Kohärenz und Nachhaltigkeit der bisherigen Aktivitäten kritisch beleuchten, Verbesserungspotentiale identifizieren und eine gesicherte Grundlage für die Erarbeitung einer neuen Strategie – sofern diese angezeigt ist – schaffen.

3.5 Vereinbarungen zwischen der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) und Kantonen

Auf Grund seiner Präsenz an den Grenzen und im Grenzraum pflegt die EZV und insbesondere das Grenzwachtkorps (GWK) eine lange Tradition der Zusammenarbeit mit den Kantonen. Die Zusammenarbeit mit den Grenzkantonen erfolgt auf der Grundlage einer mit der KKJPD ausgearbeiteten Mustervereinbarung, welche die Zusammenarbeit bei den mobilen polizeilichen Kontrollen im rückwärtigen Raum im Rahmen der nationalen Ersatzmassnahmen⁵¹ zum Gegenstand hat. Bis dato bestehen 21 derartige Kantonsvereinbarungen⁵². Mit dem Kanton FR werden derzeit Verhandlungen geführt. Demgegenüber besteht mit den Kantonen GL, NW, OW und ZG aktuell kein Bedürfnis für Verhandlungen.

4 Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands

4.1 Umfang der bisherigen Weiterentwicklung im Überblick

Seit der Unterzeichnung des SAA am 26. Oktober 2004 hat die EU der Schweiz bis dato (Stand: 1. Mai 2018) insgesamt 210 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert, wobei die Notifikation seitens der EU in zwei Fällen auf einem Versehen basierte. Damit liegen insgesamt 208 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands vor. Eine dieser Weiterentwicklungen⁵³ stellt dabei gleichzeitig eine Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands dar. Dazu kommen drei weitere Weiterentwicklungen, die im Bereich «Dublin/Eurodac» zu verzeichnen sind⁵⁴. Über ein Drittel aller notifizierten Weiterentwicklungen (77 Rechtsakte oder 36%) sind zwischenzeitlich nicht mehr anwendbar, da sie durch nachfolgende Weiterentwicklungen aufgehoben wurden oder aus einem anderen Grund (z.B. infolge Zeitablaufs) *obsolet* geworden sind. Nach Jahren aufgeschlüsselt ergibt sich hierbei folgende Verteilung:

Verteilung der Weiterentwicklungen nach Jahren (Stand: 1. Mai 2018)

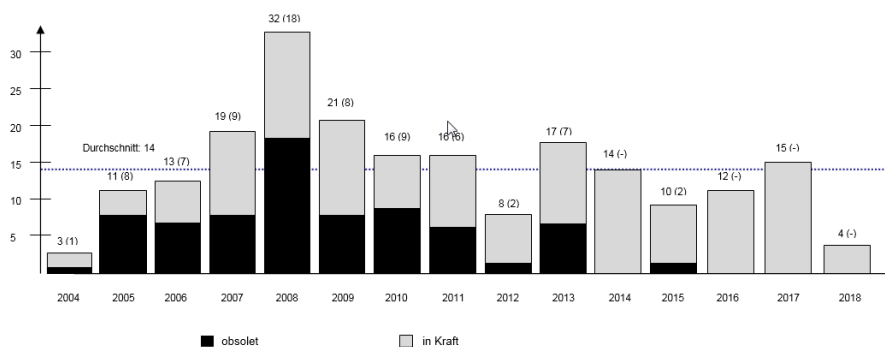
⁵⁰ Die Strategie sieht Massnahmen in vier Bereichen vor, nämlich a) in Herkunfts- und Transitländern zur Vereitelung irregulärer Migration, b) zur Zusammenarbeit mit Schengen-Staaten, c) im Zusammenhang mit der Kontrolle der Aussengrenzen und schliesslich d) zur Bekämpfung irregulärer Migration im Schengen-Binnenraum (Schweiz).

⁵¹ Vgl. hierzu Botschaft «Bilaterale II», BBl 2004 6140. Die gesetzliche Grundlage bildet Art. 97 des Zollgesetzes (ZG, SR 631.0), welcher den Abschluss solcher Vereinbarungen auch mit Binnenkantonen ermöglicht.

⁵² AG, AR, AI, BL, BS, BE, GE, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SZ, TI, TG, UR, VD, VS, ZH, SO.

⁵³ Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (WE Nr. 126)

⁵⁴ Eine vollständige Liste der notifizierten Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands kann auf der Internetseite des BJ eingesehen werden: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.



Gruppiert man die Gesamtheit der notifizierten Weiterentwicklungen nach deren inhaltlichen Tragweite und damit nach der innerstaatlichen Zuständigkeit zu deren Übernahme⁵⁵, so kann Folgendes festgestellt werden:

- Von den insgesamt 211 Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin-Eurodac-Besitzstands hatte rund ein Fünftel (42 Rechtsakte oder 20%) *keinen verpflichtenden Charakter* und konnte so vom sachzuständigen Departement lediglich zur Kenntnis genommen werden (Modell 1).
- Knapp zwei Drittel der Weiterentwicklungen (135 Rechtsakte oder 64%) waren zwar rechtsverbindlicher Natur, wiesen jedoch einen eher untergeordneten, technischen Inhalt auf. Die Notenaustausche zu deren Übernahme konnten daher mehrheitlich als *Verträge von geringer Tragweite* im Sinne von Artikel 7a Absatz 2 und 3 RVOG⁵⁶ eingestuft und vom Bundesrat entweder auf dieser Grundlage oder gestützt auf Artikel 100 Absatz 2 Buchstabe a AuG selbständig abgeschlossen werden (Modell 2). Die Übernahme dieser 135 Weiterentwicklungen machte regelmässig keine Rechtsanpassungen erforderlich; einzig in 22 Fällen (16%), die überwiegend den Visumsbereich betrafen, musste zur Umsetzung Verordnungsrecht revidiert werden⁵⁷.
- Bei ungefähr jeder sechsten Weiterentwicklung (insgesamt 34 Fälle oder 16%) schloss der Bundesrat die entsprechenden Notenaustausche zur Übernahme schliesslich unter dem *Vorbehalt der «Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen»* ab (Modell 3). Grossmehrheitlich wurden diese Notenaustausche bereits dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet und konnten zwischenzeitlich in Kraft treten. Pendent sind derzeit folgende Weiterentwicklungen, die alle den Bereich «Schengen» betreffen:

Weiterentwicklung	Stand
eu-LISA	Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 1077/2011 (WE Nr. 126) abgeschlossen; Unterzeichnung und Ratifikation der Zusatzvereinbarung ausstehend
ISF	Übernahme der Verordnung (EU) 515/2014 (WE Nr. 157a) abgeschlossen; Die Referendumsfrist betreffend den Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung (EU) 514/2014 (WE Nr. 157b) wird am 5. Juli 2018 ablaufen. Unterzeichnung der Zusatzvereinbarung am 15. März 2018; Ratifikation ausstehend
Europäische Grenz- und Küstenwache	Die Referendumsfrist betreffend den Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung (EU) 2016/1624 (WE Nr. 183) ist am 9. April 2018 abgelaufen.

⁵⁵ Während Weiterentwicklungen ohne verpflichtenden Charakter vom zuständigen Departement lediglich zur Kenntnis genommen werden (Modell 1), werden rechtlich verpflichtende Weiterentwicklungen mittels eines Notenaustausches übernommen. Dieser stellt aus schweizerischer Sicht einen völkerrechtlichen Vertrag dar. Der je nach Fall entweder vom Bundesrat selbständig abgeschlossen werden kann (Modell 2) oder der Genehmigung des Parlaments bedarf (Modell 3), wobei er im letzteren Fall allenfalls dem fakultativen Referendum untersteht. Vgl. zum Ganzen auch Bericht des Bundesrates vom 7. Juni 2013 in Erfüllung des Postulats Hans Fehr 10.3857 vom 1. Oktober 2010. «Konsequenzen des Schengener Anpassungszwangs», BBl 2013 6319, Ziff. 2.

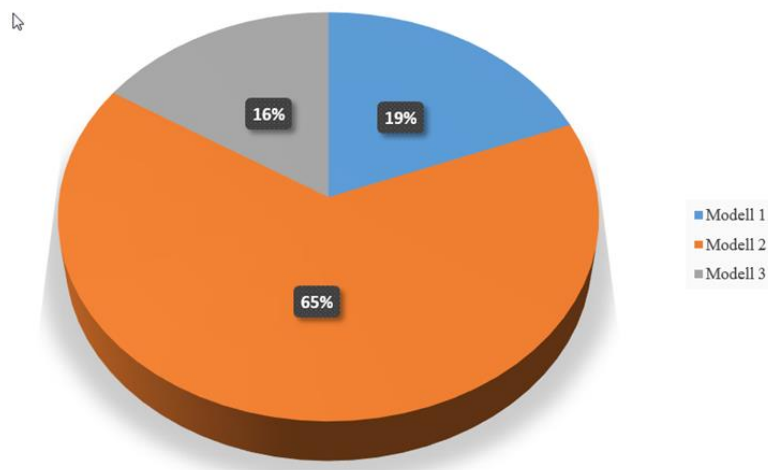
⁵⁶ SR 172.010

⁵⁷ Vgl. Teil I der Übersicht über die Verfahren zur Umsetzung von Weiterentwicklungen, abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

Datenschutzrichtlinie	Botschaft zur Übernahme und Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 (WE Nr. 181) am 15. September 2018 verabschiedet
Waffenrichtlinie	Botschaft zur Übernahme und Umsetzung der Richtlinie (EU) 853/2017 (WE Nr. 174) am 2. März 2018 verabschiedet
EES	Vernehmlassung zur Übernahme der Verordnung (EU) 2017/2225 (WE Nr. 202a) sowie der Verordnung (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202b) am 14. Februar 2018 eröffnet.

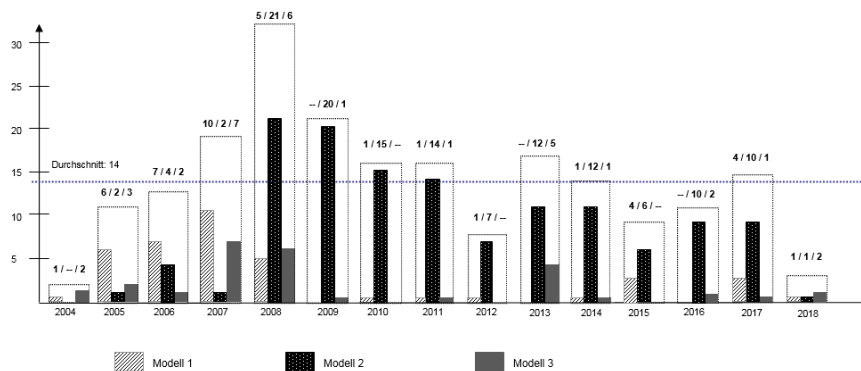
Eine Übersicht über den Verfahrensverlauf sowie den Umfang der zur Umsetzung dieser Weiterentwicklungen erforderlichen Rechtsanpassungen (Gesetz und Verordnung) findet sich auf der Internetseite des BJ⁵⁸.

Weiterentwicklungen nach Modellen (in %)



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

Verteilung der Weiterentwicklungen nach Modell und Jahr (Stand: 1. Mai 2018)



⁵⁸ Vgl. Teil II der Übersicht über die Verfahren zur Umsetzung von Weiterentwicklungen, abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

4.2 Inhalt der im Berichtszeitraum notifizierten Weiterentwicklungen

4.2.1 Im Bereich Schengen

Im Berichtszeitraum wurden der Schweiz insgesamt 15 Rechtsakte als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert (WE Nr. 191-204)⁵⁹. 12 dieser 15 Weiterentwicklungen weisen allesamt einen *untergeordneten, technischen Inhalt* auf. Fünf davon wurden entsprechend lediglich zur Kenntnis genommen (Modell 1)⁶⁰ oder mittels eines Notenaustausches übernommen, den der Bundesrat jeweils gestützt auf Artikel 7a Absatz 2 und 3 RVOG (Verträge mit beschränkter Tragweite) oder gestützt auf Artikel 100 Absatz 2 Buchstabe a AuG (Abkommen über die Visumpflicht und die Durchführung der Grenzkontrolle) selbstständig abschliessen konnte (Modell 2). Lediglich eine dieser 11 Weiterentwicklungen bedurfte zudem einer verordnungsmässigen Umsetzung⁶¹. Schliesslich bedarf es für die Übernahme und Umsetzung von drei im Berichtszeitraum notifizierten Weiterentwicklungen *der parlamentarischen Genehmigung* (Modell 3)⁶².

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

- Mit der Empfehlung (EU) 2017/820 (WE Nr. 191) hält die Europäische Kommission die Schengen-Staaten an, die Potenziale von *Polizeikontrollen innerhalb des Hoheitsgebietes sowie der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit* (insbesondere mit den Nachbarstaaten) in der Praxis besser zu nutzen. Weiter wird den Schengen-Staaten empfohlen, die bestehenden bilateralen Rückübernahmeübereinkommen effizient anzuwenden, um der Sekundärbewegung von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen effektiv begegnen zu können. Hintergrund der Empfehlung ist die Wiedereinführung von Grenzkontrollen, welche einige Schengen-Staaten im Rahmen der Migrationskrise beschlossen und immer wieder verlängert haben, um auf Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit zu reagieren.
- Mit der Empfehlung (EU) 2017/432 (WE Nr. 192) der Kommission werden die Schengen-Staaten angehalten, die *Verfahren zur Rückführung* im Rahmen der Durchführung der Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78) *wirksamer zu gestalten*. Zum Zwecke einer einheitlicheren Rechtsanwendung in den Schengen-Staaten werden darin Vorschläge für eine wirksamere, effizientere und einheitlichere Gestaltung der Rückkehr gemacht, welche den zuständigen Behörden als Orientierungshilfe dienen sollen. Konkret sollen die notwendigen Massnahmen zur Beseitigung der der Rückkehr entgegenstehenden rechtlichen und praktischen Hindernisse ergriffen werden. Empfohlen werden u.a. verstärkte und bessere Kapazitäten für die Rückkehr, der systematische Erlass von Rückkehrentscheidungen und deren Vollstreckung, die Verbesserung und Stärkung der Verfahrensgarantien sowie die Verkürzung der Fristen für die Einlegung von Rechtsbehelfen gegen rückkehrbezogene Entscheidungen.
- Mit der Verordnung (EU) 2017/850 (WE Nr. 193) wird die «Visa-Verordnung»⁶³ geändert, in der der Kreis der Drittstaaten, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Aussengrenzen im Besitz eines Schengen-Visums sein müssen, definiert werden. Neu werden *ukrainische Staatsangehörige für einen Kurzaufenthalt*⁶⁴ im Schengen-Raum von der *Visumpflicht befreit*. Die Visabefreiung gilt allerdings nur für Personen, die über einen biometrischen Reisepass verfügen, der von der Ukraine im Einklang mit den Normen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) ausgestellt worden sind. Die Visumbefreiung ermächtigt weder zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit noch dispensiert sie von der Erfüllung der

⁵⁹ Eine vollständige Liste der der Schweiz notifizierten Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands kann auf der Internetseite des BJ eingesehen werden: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

⁶⁰ Empfehlung (EU) 2017/820 (WE Nr. 191), Empfehlung (EU) 2017/432 (WE Nr. 192), Empfehlung (EU) 2017/1804 (WE Nr. 198), Empfehlung K(2017) 6506 endg. (WE Nr. 201) sowie Empfehlung K(2018) 2161 endg. (WE Nr. 204).

⁶¹ Verordnung (EU) 2017/850 (WE Nr. 193)

⁶² Es handelt sich um die Richtlinie (EU) 2016/853 (WE Nr. 194) zur Änderung der Waffenrichtlinie sowie um die beiden Verordnungen (EU) 2017/2225 und (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202a bzw. 202b) betreffend die Schaffung und Nutzung des Einreise-/Ausreisensystem (EES).

⁶³ Verordnung (EG) Nr. 539/2001 (vgl. Anhang B SAA)

⁶⁴ D.h. für die Dauer von maximal 90 Tagen in einem Zeitraum von 180 Tagen.

übrigen Einreisevoraussetzungen nach Artikel 6 des Schengener Grenzkodex⁶⁵.

- Mit der Richtlinie (EU) 2017/853 (WE Nr. 194) wird die *Waffenrichtlinie*⁶⁶ revidiert. Kernpunkt der Anpassungen ist die Erweiterung des Katalogs der sog. «verbotenen» Waffen (Kategorie A) um bestimmte Arten von halbautomatischen Feuerwaffen und die Präzisierung der für diese Kategorie geltenden Erwerbsvoraussetzungen (insbesondere für Sammlerinnen und Sammler sowie Sportschützinnen und Sportschützen). Darüber hinaus werden die Bestimmungen zur Waffenherstellung und Waffenhandel punktuell angepasst (Rechtstellung von Maklerinnen und Maklern, Vorschriften zur Deaktivierung und zum Umbau von Schusswaffen) und Massnahmen zur Verbesserung der Rückverfolgbarkeit getroffen (Markierung, Aufbewahrungsdauer der Registerdaten, Erweiterung der Amtshilfe).⁶⁷
- Mit der Verordnung (EU) 2017/1370 (WE Nr. 195) werden die Vorgaben zur *einheitlichen Visagegestaltung* an die veränderten Sicherheitsbedürfnisse der Praxis angepasst und die im Anhang der Verordnung (EG) Nr. 1683/95⁶⁸ Sicherheitselemente auf der Grundlage eines neuen, verbesserten Designs ersetzt und damit besser vor Fälschungen geschützt. Auf Grundlage der Verordnung werden die konkret bei der Produktion der Visummarken zu beachtenden geheimen technischen Spezifikationen von der Europäischen Kommission definiert und in der Form eines Durchführungsbeschlusses erlassen (vgl. hierzu u. WE Nr. 203).
- Mit dem Durchführungsbeschluss K(2017) 5853 endg. (WE Nr. 196) präzisiert die Europäische Kommission die Vorgaben des Visakodex (WE Nr. 88), dessen Anhang II in nicht abschliessender Weise auflistet, *welche Belege bei der Beantragung eines Schengen-Visums* (Kategorie C) oder eines Flughafentransitvisums (Kategorie A) *vorzulegen sind*, um die Erfüllung der Einreisevoraussetzungen des Schengener Grenzkodex⁶⁹ zu belegen. Um den örtlichen Gegebenheiten in einzelnen Konsularbezirken besser Rechnung tragen zu können, präzisiert der Durchführungsbeschluss Art und Umfang der Belege, die in *Australien, Bangladesch, Äthiopien, Südafrika, Thailand und Sambia* vorzulegen sind. Dabei bleibt es den Konsulaten unbenommen, im Verlaufe der Prüfung eines bestimmten Visumsantrags zusätzliche Unterlagen zu verlangen oder auf Unterlagen zu verzichten.
- Mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2017/1528 (WE Nr. 197) wird *SIRENE-Handbuch*⁷⁰ für das SIS II angepasst, um veränderten operativen Ansprüchen, insbesondere im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung, besser gerecht werden zu können. Konkret wird das SIRENE-Handbuch punktuell ergänzt, damit einerseits ein automatisiertes Fingerabdruck-Identifizierungssystem (SIS-AFIS) eingeführt und andererseits die Erhebung, Überprüfung und Verknüpfung von Informationen für das Aufspüren von an Terrorismus und Aktivitäten mit Terrorismusbezug beteiligten Personen und ihre Reisebewegungen optimiert werden kann.
- Mit der Empfehlung (EU) 2017/1804 (WE Nr. 198) macht die Europäische Kommission konkrete Vorschläge, wie die Bestimmungen des Schengener Grenzkodex⁷¹ zur *vorübergehenden Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen* sinnvollerweise, d.h. unter voller Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes, angewendet werden sollten. Die Empfehlung beschränkt sich allerdings weitgehend auf die Wiederholung der einschlägigen Grundsätze des Schengener Grenzkodex (Rückgriff auf Instrument als letztes Mittel, wenn einer erheblichen Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit nicht mit weniger einschneidenden Mitteln begegnet werden kann⁷²). Die Schengen-Staaten werden zudem ermahnt, den voraussichtlichen Auswirkungen der

⁶⁵ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

⁶⁶ Richtlinie 91/477/EWG (vgl. Anhang B SAA)

⁶⁷ Zu Einzelheiten vgl. die Botschaft des Bundesrates, BBl 2018 1881.

⁶⁸ Vgl. Anhang B SAA

⁶⁹ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

⁷⁰ Durchführungsbeschluss 2013/115/EU (WE Nr. 141)

⁷¹ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

⁷² Insofern mahnt die Kommission die volle Beachtung der Empfehlung (EU) 2017/820 (WE Nr. 191) betreffend den vermehrten Rückgriff auf Polizeikontrollen und die Verstärkung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit im Schengen-Raum an.

Einführung von Binnengrenzkontrollen auf den freien Personenverkehr und den Binnenmarkt Rechnung zu tragen und mit den unmittelbar betroffenen Schengen-Staaten (insbesondere Nachbarstaaten) zusammenzuarbeiten.

- Mit dem Beschluss (EU) 2017/1908 (WE Nr. 199) verfügt der Rat eine Teilkraftsetzung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands über das *Visa-Informationssystem* (VIS), um Rumänien und Bulgarien die Abfrage von Daten in schreibgeschützter Form ohne Recht auf Eingabe, Änderung oder Löschung von Daten zu ermöglichen (reiner *Lesezugriff*). Damit erhalten die zwei Länder ein wirkungsvolles Instrument in die Hand, um unter anderem den Missbrauch und Betrug im Zusammenhang mit Schengen-Visa zu verhindern, das nationale Visumsantragsverfahren zu erleichtern oder die Bestimmung der Dublin-Zuständigkeit zu vereinfachen. Die tatsächliche Inbetriebnahme des VIS-Anschlusses erfolgt allerdings erst gestützt auf einen Beschluss der Europäischen Kommission, nachdem diese sich versichert hat, dass alle (technischen) Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. hierzu o. Ziff. 1.1).
- Mit der Verordnung (EU) 2017/1954 (WE Nr. 200) werden die Vorgaben für die *einheitliche Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige* aktualisiert, um als Reaktion auf in der Praxis aufgetretene schwerwiegende Fälschungs- und Betrugsfälle die Sicherheit der Aufenthaltstitel zu verbessern. Entsprechend wird der Anhang der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 durch den Anhang der neuen Verordnung ersetzt. Wie bei der Visagegestaltung (siehe o. WE Nr. 195) obliegt es der Europäischen Kommission, die genauen, technischen Spezifikationen in Form eines Durchführungsbeschlusses zu erlassen, was bisher noch nicht geschehen ist. Danach haben die Schengen-Staaten ebenfalls Zeit, die Bestände an alten Aufenthaltstitel aufzubrechen und die Produktion auf die neuen Vorgaben umzustellen.
- Mit der Empfehlung K(2017) 6505 endg. (WE Nr. 201) hat die Europäische Kommission das gemeinsame *«Rückkehr-Handbuch»*, das von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung rückkehrbezogener Aufgaben heranzuziehen ist, durch eine neue Fassung ersetzt⁷³. Das Handbuch dient der Vereinheitlichung der Durchführung der Rückführungsrichtlinie⁷⁴ und enthält zu diesem Zweck sog. *«best practices»* sowie konkrete Empfehlungen im Bereich der Rückkehraktivitäten. Mit der Aktualisierung soll insbesondere der neueren Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) Rechnung getragen werden.
- Mit der Verordnung (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202b) wird ein *Einreise-/Ausreisensystem (EES)* geschaffen, mit welchem die Ein- und Ausreisedaten von Drittstaatsangehörigen sowie der einschlägigen Daten im Zusammenhang mit einer Einreiseverweigerung an den Aussengrenzen erfasst werden. Damit wird die Erkennung und Identifizierung von sog. *«Overstayern»*⁷⁵ erleichtert und die Pflicht zur Abstempelung von Reisedokumente beim Grenzübertritt entfallen. Darüber hinaus legt die Verordnung auch die Bedingungen fest, unter denen die zuständigen Behörden der Schengen-Staaten zum Zwecke der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung auf das EES zugreifen können. Wie die Systemarchitektur sind auch die Zugriffsberechtigungen den für das Visa-Informationssystem (VIS) geltenden Regeln nachempfunden. Mit der Verordnung (EU) 2017/2225 (WE Nr. 202a) wird der Schengener Grenzkodex⁷⁶ geändert, um die bestehenden Vorgaben und Abläufe im Hinblick auf die Nutzung des EES anzupassen.⁷⁷
- Mit dem Durchführungsbeschluss K(2018)674 endg. (WE Nr. 203) werden schliesslich die für die *Visagegestaltung geltenden technischen Spezifikationen* im Sinne der Verordnung (EU) 2017/1370 (WE Nr. 195; siehe o.) überarbeitet und damit der Beschluss K(2010) 319 endg. (WE Nr. 101) entsprechend aufgehoben. Die Schengen-Staaten verfügen über eine Übergangszeit bis 12. Mai 2019, um die Produktion auf die neuen Vorgaben umzustellen. Um die Bestände an alten Visumsmarken aufzubrechen, dürfen diese längstens bis 12. Dezember 2019 verwendet werden.

⁷³ Die Empfehlung K(2015) 6250 endg. (WE Nr. 171) wurde entsprechend aufgehoben.

⁷⁴ Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78)

⁷⁵ Damit werden Personen bezeichnet, die nach Ablauf der regulären Aufenthaltsdauer den Schengen-Raum nicht verlassen haben.

⁷⁶ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

⁷⁷ Zu Einzelheiten vgl. die Vernehmlassungsunterlagen, abrufbar auf der Webseite der Bundeskanzlei unter <https://www.admin.ch/ch/d/g/pc/pendent.html#EJPD>.

- Mit der Empfehlung K(2018) 6121 endg. (WE Nr. 204) hat die Europäische Kommission den *Katalog von Empfehlungen* und bewährten Praktiken *für die korrekte Anwendung des SIS II* und den Austausch von Zusatzinformationen durch die zuständigen Behörden, die das SIS II umsetzen und nutzen, aktualisiert⁷⁸. Der überarbeitete Katalog, der sich an die Vollzugsbehörden richtet, aber keine Rechtsverbindlichkeit besitzt, führt zusätzliche «best practices» und Empfehlungen auf, welche seit der Erstellung der letzten Fassung des Katalogs im Jahre 2015 identifiziert worden sind. Konkret sollen etwa die Mitarbeitenden des SIRENE-Büros in die Ausbildung der SIS-II-Nutzer integriert werden und Personen, welche mit den technischen Systemen arbeiten, regelmässig geschult werden. Überdies werden verschiedene Empfehlungen ausgesprochen, die darauf abzielen, den Informationsaustausch zwischen den SIRENE-Büros weiter zu beschleunigen und zu verbessern.

4.2.2 Im Bereich «Dublin/Eurodac»

Im Bereich Dublin/Eurodac wurden der Schweiz im Berichtszeitraum keine neuen Rechtsakte als Weiterentwicklungen notifiziert⁷⁹.

4.3 Ausblick: Wichtige künftige Weiterentwicklungen

Zurzeit werden auf Ebene der EU unter Beteiligung der Schweiz eine Reihe von Vorschlägen für Rechtsakte beraten, die der Schweiz dereinst als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands zur Übernahme notifiziert werden dürften. Deren materielle Tragweite ist allerdings ebenso unterschiedlich wie der jeweilige Verfahrensstand der Beratungen. Nachfolgend wird auf die wichtigsten - weil inhaltlich über die Regelung von überwiegend administrativ-technischen Details hinaus gehenden - künftigen Weiterentwicklungen hingewiesen⁸⁰.

4.3.1 Änderung des Schengener Grenzkodex

Die Europäische Kommission präsentierte am 27. September 2017 Massnahmen zur Wahrung und Stärkung des Schengen-Raums, darunter einen Vorschlag⁸¹ zur Revision des Schengener Grenzkodex⁸². Der Vorschlag zielt darauf ab, die geltenden Bestimmungen betreffend die vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen den derzeitigen Erfordernissen der Praxis anzupassen. So hatte sich gezeigt, dass die Verfahren nicht hinreichend flexibel sind, um die zunehmenden Bedrohungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit zu bewältigen. Zu diesem Zweck soll die bestehende *Maximaldauer* für die Wiedereinführung bzw. Verlängerung von Binnengrenzkontrollen erhöht werden. Gleichzeitig soll die Beachtung des *Verhältnismässigkeitsprinzips* durch griffigere prozedurale Garantien gestärkt werden, um sicherzustellen, dass diese Kontrollen eine Ausnahme bleiben und dass die entsprechenden Entscheidungen auf einer ordnungsgemässen Risikobewertung beruhen und in Zusammenarbeit mit den anderen betroffenen Schengen-Staaten getroffen werden. Der Vorschlag wird momentan auf Expertenstufe in der Ratsarbeitsgruppe FRONT behandelt. Die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament stehen noch bevor. Wann genau mit der Verabschiedung der Verordnung durch den Rat und das Europäische Parlament zu rechnen ist, ist derzeit noch nicht absehbar.

⁷⁸ Diese basieren auf der Empfehlung K(2015) 9169 endg. (WE Nr. 174).

⁷⁹ Eine vollständige Liste der der Schweiz notifizierten Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands kann auf der Internetseite des BJ eingesehen werden: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

⁸⁰ Die Angaben sind selbstverständlich mit der notwendigen Vorsicht zu geniessen, können doch zum jetzigen Zeitpunkt noch keine verbindlichen Aussagen zum endgültigen Inhalt der jeweiligen Rechtsakte gemacht werden.

⁸¹ KOM(2017) 571 endg.

⁸² Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

4.3.2 Europäisches Reiseinformations- und Genehmigungssystem (ETIAS)

Am 16. November 2016 stellte die Europäische Kommission einen Vorschlag⁸³ für eine Verordnung zur Schaffung des Europäischen Reiseinformations- und Genehmigungssystems (ETIAS)⁸⁴ zusammen mit einer entsprechenden Machbarkeitsstudie vor. Wie bereits im letztjährigen Bericht ausgeführt⁸⁵, sollen visumbefreite Drittstaatsangehörige, welche für einen Kurzaufenthalt in den Schengen-Raum einreisen wollen, inskünftig vor Antritt ihrer Reise online eine gebührenpflichtige Reisegenehmigung (7 Euro pro Person) beantragen müssen. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens sollen die Reisenden einer weitgehend automatisierten Risikoüberprüfung unterzogen werden. Dadurch soll ETIAS zur Erhöhung der inneren Sicherheit, zur Prävention illegaler Immigration und zum Schutz der öffentlichen Gesundheit beitragen. Ausserdem soll das System die Effizienz der Grenzkontrollen erhöhen und die Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung schwerer Straftaten unterstützen. Das Vorliegen einer ETIAS-Reisegenehmigung stellt für den erwähnten Personenkreis eine neue Einreisevoraussetzung dar, die zu den bestehenden Einreisevoraussetzungen des Schengener Grenzkodexes⁸⁶ hinzutritt.

Nach Abschluss der Beratungen in den Ratsarbeitsgruppen begann Ende Oktober 2017 der Trilog mit dem Europäische Parlament und der Europäischen Kommission. Dieser mündete im April 2018 in eine politische Einigung, welche am 25. April 2018 sowohl vom Rat (Ausschuss der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten, COREPER) als auch vom Europäischen Parlament (LIBE-Ausschuss) bestätigt wurde. Die endgültige Verabschiedung der ETIAS-Verordnung ist im Verlauf des zweiten Quartals 2018 zu erwarten. Die Kommission geht davon aus, dass die Inbetriebnahme des ETIAS 36 Monate nach Inkrafttreten der Verordnung erfolgen wird, mithin im Verlaufe des Jahres 2021.

Was die *Kosten für die Entwicklung und den Betrieb* des ETIAS anbelangt, so werden diese in der Machbarkeitsstudie auf insgesamt rund 780 Mio. EUR über eine Referenzperiode von 10 Jahren geschätzt. Die Betriebskosten sollen aber über die Erhebung einer Antragsgebühr weitestgehend gedeckt werden können. Noch offen ist derzeit die Frage nach der genauen Beteiligung der assoziierten Staaten (CH, FI, NO, IS) an den Kosten und Umsätzen. Die finanzielle Berücksichtigung der assoziierten Staaten soll jeweils im Rahmen einer *Zusatzvereinbarung* zur ETIAS-Verordnung festgelegt werden.

Die Einführung des ETIAS wird in der Schweiz gesetzliche, infrastrukturelle und organisatorische Anpassungen erfordern. Das SEM hat das Projekt zur (rechtlichen und operationellen) Umsetzung der ETIAS-Verordnung im März 2018 initialisiert. Unter Einbezug diverser Stakeholder von Bund und Kantonen wird aktuell eine Studie für die Umsetzung der ETIAS-Verordnung in der Schweiz erarbeitet.

4.3.3 Revision des Visakodex

Der Visakodex⁸⁷ legt die Voraussetzungen und Verfahren für die Erteilung von Visa für Kurzaufenthalte in und die Durchreise durch die Gebiete der Schengen-Staaten fest (sog. «Schengen-Visa»). Diese Visa erlauben der jeweiligen Inhaberin bzw. dem jeweiligen Inhaber, sich bis zu 90 Tage innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen frei im Schengen-Raum zu bewegen. Am 1. April 2014 hatte die Europäische Kommission wesentliche Änderungen an den gegenwärtig geltenden Regelungen vorgeschlagen⁸⁸, um insbesondere das Reisen für legal Reisende zu vereinfachen, ohne Abstriche bei der Sicherheit zu machen, und um auf diese Weise auch positive wirtschaftliche Impulse im Tourismusbereich zu erzielen.

Trotz intensiven Diskussionen konnte im Rat keine Einigung erzielt werden, weshalb die Kommission Ende 2017 entschieden hat, den Vorschlag offiziell zurückzuziehen. Stattdessen hat sie am 14. März 2018 einen neuen Vorschlag⁸⁹ vorgelegt, welcher den Visakodex zielgerichtet überarbeitet. Die vorgeschlagenen Aktualisierungen beinhalten u.a. schnellere und flexiblere Verfahren, vereinheitlichte Vorschriften für die Ausstellung von Mehrfachvisa mit längerer Gültigkeitsdauer, Kurzzeitvisa an den Aussengrenzen, eine Erhöhung der Visumgebühr von 60 auf 80 Euro und einen

⁸³ KOM (2016) 731 endg.

⁸⁴ European Travel Information and Autorisation System, ETIAS

⁸⁵ Vgl. Ziff. 4.3.4 des letztjährigen Berichts, a.a.O. (Fn. 14)

⁸⁶ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

⁸⁷ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88)

⁸⁸ KOM(2014) 164 endg.

⁸⁹ KOM(2018) 252 endg.

neuen Mechanismus, um strengere Auflagen für die Bearbeitung von Visumanträgen zu veranlassen, wenn ein Drittstaat bei der Rückübernahme irregulärer Migrantinnen und Migranten nicht ausreichend kooperiert.

4.3.4 Rundreisevisum

Gleichzeitig mit dem Vorschlag für eine Neufassung des Visakodex hatte die Europäische Kommission am 1. April 2014 auch einen Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines Rundreisevisums vorgelegt⁹⁰. Mit diesem Visum sollten Reisende aus Drittstaaten während eines Jahres den Schengen-Raum bereisen können, unter der Voraussetzung, dass sie sich nicht länger als 90 Tage je 180-Tage-Zeitraum im selben Schengen-Staat aufhalten. Da auch hinsichtlich dieses Vorschlages keine Einigung im Rat erzielt werden konnte, beschloss die Kommission, dieses Projekt nicht weiterzuverfolgen und hat den Vorschlag Ende 2017 ebenfalls formell zurückgezogen. Der neue Vorschlag zur Änderung des Visakodex (vgl. o. Ziff. 4.3.3) sieht nun keine derartige Lösung mehr vor.

4.3.5 Neufassung der VIS-Verordnung

Das Visa-Informationssystem (VIS) soll den Datenaustausch zwischen den Schengen-Staaten ermöglichen, um das Visumantragsverfahren, die Betrugsbekämpfung sowie die Kontrollen an den Aussengrenzen und im Hoheitsgebiet der beteiligten Staaten zu erleichtern. Das VIS hat auch zum Ziel, die Identifizierung von Personen, die die Voraussetzungen für die Einreise oder den Aufenthalt nicht oder nicht mehr erfüllen, zu unterstützen und zur Verhütung von Gefahren für die innere Sicherheit der einzelnen Schengen-Staaten beizutragen.

Die Europäische Kommission hatte von 2016 bis 2017 eine Gesamtbewertung des VIS durchgeführt und dabei von der Agentur eu-LISA eine Überprüfung der technischen und finanziellen Aspekte aller Weiterentwicklungen verlangt, welche die Schengen-Staaten, eu-LISA und sie selbst vorgeschlagen hatten. Gestützt darauf hat die Europäische Kommission angekündigt, sie wolle im Mai 2018 einen Entwurf der Revision der VIS-Verordnung⁹¹ vorlegen, welche Zweck, Funktionen und Zuständigkeiten für das VIS festlegt und die Bedingungen und Verfahren für den Datenaustausch zwischen den Schengen-Staaten über Anträge auf Erteilung eines Visums für einen kurzfristigen Aufenthalt und die diesbezüglichen Entscheidungen, einschliesslich der Entscheidung zur Annullierung, Aufhebung oder Verlängerung des Visums, regelt. Im Entwurf der Kommission sollen unter anderem die Vorschläge zur Integration der Daten zu den Visa für einen längerfristigen Aufenthalt, zur Aufnahme der Liste der anerkannten Reisedokumente und zum Abspeichern der Passkopie in das VIS aufgenommen werden. Zudem soll das System «VIS-Mail» besser in das VIS integriert und die Datenqualität verbessert werden.

4.3.6 Neufassung der SIS-Rechtsgrundlagen

Am 23. Dezember 2016 stellte die Europäische Kommission drei Verordnungsvorschläge zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum SIS II⁹² vor. Diese behandeln die Nutzung des SIS für die Grenzverwaltung⁹³, für die Polizeikooperation und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen⁹⁴ und für die Rückführung von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen⁹⁵, wobei die ersten beiden Vorschläge zusammen die rechtliche Basis für die Schaffung und Nutzung des SIS bilden und der dritte als Ergänzung zu den beiden ersten Rechtsakten konzipiert ist.

Die Beratungen zu diesen drei Verordnungsvorschlägen, deren inhaltliche Neuerungen bereits im letztjährigen Bericht zuhanden der GPK-EJPD ausgeführt wurden⁹⁶, fanden auf Expertenstufe von Januar bis Oktober 2017 in der Arbeitsgruppe «SCHENGEN MATTERS (Acquis)» statt. Der Ausschuss der ständigen Vertreter (COREPER) bestätigte am 8. November 2017 das

⁹⁰ KOM (2014) 163 endg.

⁹¹ Verordnung (EG) Nr. 767/2008 (WE Nr. 63)

⁹² Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 (WE Nr. 28) und Beschluss 2007/533/JI (WE Nr. 42).

⁹³ KOM (2016) 882 endg.

⁹⁴ KOM (2016) 883 endg.

⁹⁵ KOM (2016) 881 endg.

⁹⁶ Vgl. Ziff. 4.3.5 des letztjährigen Berichts, a.a.O. (Fn. 14).

Verhandlungsmandat des Rates für die Diskussionen mit dem Europäischen Parlament (Trilog), welche noch im selben Monat aufgenommen wurden und derzeit noch andauern. Mit der formellen Verabschiedung der Verordnungen ist nach jetziger Planung frühestens im dritten Quartal 2018 zu rechnen.

4.3.7 Neufassung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (eu-LISA)

Gestützt auf einen Vorschlag der Kommission vom 29. Juni 2017 arbeitet die EU seit Juli 2017 an einer neuen «eu-LISA-Verordnung», die die Verordnung (EG) Nr. 1077/2011 (WE Nr. 126) ersetzen soll. Der Vorschlag hat zum Ziel, die Verordnung (EG) Nr. 1077/2011 nach Massgabe der Empfehlungen für Gesetzesänderungen, die sich aufgrund der (externen) Evaluierung der Agentur ergeben, anzupassen, *die Arbeitsweise der Agentur zu verbessern* und ihre Rolle zu stärken, damit ihr Mandat es ermöglicht, den aktuellen Herausforderungen auf Ebene der EU zu begegnen. Unter anderem werden folgende Verbesserungen vorgenommen:

- Die Agentur wird mit der Verwaltung weiterer Informationssysteme betraut, d. h. zusätzlich zu SIS, VIS und Eurodac betreibt sie die Systeme EES⁹⁷, ETIAS⁹⁸, DubliNet⁹⁹ und ECRIS-TCN¹⁰⁰.
- Die Agentur entwickelt neu die erforderlichen Massnahmen, um die Interoperabilität der von ihr betriebenen Systeme sicherzustellen.
- Die Agentur erbringt Dienstleistungen zur Unterstützung der Schengen-Staaten und berät diese und die Kommission.
- Die Organisationsstruktur der Agentur und die internen Entscheidungsverfahren werden an die aktuelle Praxis der EU für dezentrale Agenturen angepasst.
- Es werden gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen, die es der Agentur ermöglichen, sich so zu organisieren, dass die von ihr betriebenen Systeme rund um die Uhr funktionieren können, wenn dies in den entsprechenden Rechtsinstrumenten vorgesehen ist.
- Der Agentur wird es ermöglicht, besser mit anderen Institutionen und Agenturen der EU sowie den zuständigen Behörden von Drittstaaten zusammenzuarbeiten.

Die Änderungen, welche der neue Verordnungsentwurf mit sich bringt, erfordern eine entsprechende Erhöhung des Budgets der Agentur. Die Gesetzgebungsarbeiten kommen rasch voran. Die neue Verordnung könnte noch 2018 oder dann 2019 formell verabschiedet werden.

4.3.8 Interoperabilität von Datenbanken

Aufgrund der aktuellen Migrations- und Terrorismuslage und der immer komplexeren und transnationalen Gefahren soll die IT-Struktur der EU weiterentwickelt und ausgebaut werden. Ein zentrales Thema dabei ist die Interoperabilität zwischen den verschiedenen Informationssystemen auf EU-Ebene. Grosse Vorarbeit zu diesem Thema hat die im Juni 2016 gegründete «*High Level Expert Group on Information Exchange and Interoperability (HLEG)*» geleistet, welche am 11. Mai 2017 ihren Abschlussbericht präsentiert hat. Obwohl einige Schlussfolgerungen sehr ambitioniert sind, wurden die Vorschläge von den Schengen-Staaten grundsätzlich gutgeheissen.

Die Europäische Kommission hat daraufhin am 12. Dezember 2017 zwei Verordnungsvorschläge zur Interoperabilität vorgelegt, um eine zielgerichtete Nutzung der verfügbaren Informationen in bestehenden und künftigen Systemen zu gewährleisten. Der erste Verordnungsvorschlag beschäftigt sich mit der Interoperabilität der Informationssysteme im Bereich Grenzen und Visa¹⁰¹, der

⁹⁷ Verordnung (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202b); vgl. hierzu oben Ziff. 4.2.1.

⁹⁸ Vgl. oben Ziff. 4.3.2.

⁹⁹ DubliNet ist ein geschützter, elektronischer Kommunikationskanal, über den der Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden im Rahmen der Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2014 (Dublin-WE Nr. 1a) abgewickelt wird.

¹⁰⁰ European Criminal Record Information System - Third Country Nationals, ECRIS-TCN. Dieses System gehört allerdings weder zum Schengen- noch zum Dublin/Eurodac-Besitzstand, so dass die Schweiz derzeit über keinen Zugang zu diesem System verfügt.

¹⁰¹ KOM(2017) 793 endg.

zweite bezieht sich auf die Informationssysteme im Bereich Polizei- und Justizkooperation, Asyl und Migration¹⁰². Die Interoperabilität hat zum Ziel, den Austausch und den Zugriff auf die Daten aus dem SIS, dem Eurodac und dem VIS wie auch aus dem zukünftigen Entry-Exit-System (EES), dem ETIAS und dem ECRIS-TCN¹⁰³ zu verbessern und zu vereinfachen. Die Interoperabilität hat dabei vier hauptsächliche Komponenten:

- Erstens soll ein «Europäisches Suchportal» den Grenzkontroll- oder Polizeibeamten ermöglichen, die oben genannten EU-Informationssysteme gleichzeitig abzufragen. Dadurch sollen Informationslücken vermieden werden und die zuständigen Beamtinnen und Beamten unverzüglich über ein vollständiges Bild der überprüften Person verfügen.
- Zweitens soll ein gemeinsames System eingeführt werden, welches anhand eines Abgleichs biometrischer Daten wie Fingerabdrücke und Gesichtsbild bestehende Datenbanken durchsuchen und einen Zusammenhang mit entsprechenden Informationen in anderen EU-Informationssystemen ermitteln soll.
- Drittens soll ein gemeinsamer Speicher für Identitätsdaten dazu dienen, bei der Erfassung biografischer und biometrischer Daten (z. B. Name und Geburtsdatum bei Drittstaatsangehörigen) die Identität der Person zuverlässig feststellen zu können. Damit soll an den Grenzkontrollstellen leichter erkannt werden, wenn Personen mehrere oder falsche Identitäten benutzen. Bei Kontrollen innerhalb eines Landes sollen die Polizeibehörden ebenfalls in der Lage sein, die Identitätsdaten von Drittstaatsangehörigen abzufragen und nachzuprüfen und somit allfällige Mehrfachidentitäten festzustellen.
- Viertens sollen anhand von biometrischen Daten oder Identitätsdaten automatisch alle Systeme angefragt werden können. Auslöser für eine Anfrage sind neue Ausschreibungen im SIS oder neue Einträge im VIS, EES, ETIAS, Eurodac oder ECRIS-TCN.

Des Weiteren schlägt die Kommission ein zweistufiges Konzept vor, um die Strafverfolgungsbehörden, die mit der Verhütung, Ermittlung, Feststellung oder Verfolgung von schweren Straftaten und Terrorismus befasst sind, Zugang zu Informationen betreffend Drittstaatsangehörige in Informationssystemen anderer Behörden zu gewähren. Unter uneingeschränkter Achtung des Datenschutzes ist bei diesem Ansatz festgelegt, dass die Suche im ersten Schritt nach dem «Treffer/kein Treffer»-Verfahren erfolgt. Wenn ein «Treffer» erzielt wurde, können die Strafverfolgungsbehörden in einem zweiten Schritt im Einklang mit den jeweiligen Vorschriften und Garantien Zugang zu den erforderlichen Informationen erhalten. Um zu gewährleisten, dass Grenzschutz- und Polizeibeamtinnen und -beamte über vollständige und präzise Informationen verfügen, wird zudem ein Qualitätskontrollverfahren eingeführt.

Die Diskussion zu diesen Vorschlägen hat im Januar 2018 begonnen und soll auf Expertenstufe bis Ende 2018 abgeschlossen sein. Mit der Verabschiedung der beiden Verordnungen zur Interoperabilität ist nach aktueller Planung ungefähr Mitte 2019 zu rechnen. Technisch umgesetzt werden soll die Interoperabilität zwischen 2020 und 2023. Die Umsetzung des Interoperabilitätsvorhabens wird alle Schengen-Staaten vor Herausforderungen stellen.

4.3.9 Änderung der Dublin-III-Verordnung

Am 4. Mai 2016 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag¹⁰⁴ zur Revision der Dublin-III-Verordnung¹⁰⁵ vorgelegt, mit welcher drei Hauptziele erreicht werden sollen: die schnellere und effizientere Durchführung der Verfahren, die Verhinderung von Sekundärmigration und eine fairere Verteilung übermäßig ungleicher Lasten mit Hilfe eines Korrekturverteilmechanismus. Neben den Vorschlägen zur Eindämmung der Sekundärmigration (Abschaffung des nachträglichen Zuständigkeitswechsels; Einschränkung der Rechtsmittelmöglichkeiten und der Sozialrechte) liegt die wichtigste Neuerung in der geplanten Einführung eines Korrekturverteilmechanismus. Dieser zielt auf einen Ausgleich

¹⁰² KOM(2017) 794 endg.

¹⁰³ Das Europäische Strafregisterinformationssystem für Drittstaatsangehörige (ECRIS-TCN) gehört weder zum Schengen- noch zum Dublin/Eurodac-Besitzstand, so dass die Schweiz derzeit über keinen Zugang zu diesem System verfügt.

¹⁰⁴ KOM(2016) 270 endg.

¹⁰⁵ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a)

einer übermässigen Belastung v.a. von Dublin-Staaten mit Land- und See-Aussengrenzen und bildet daher das umstrittenste Element der Revision.¹⁰⁶

Die Beratungen über diesen Mechanismus haben in der Ratsarbeitsgruppe ASYL zu so grossen Differenzen geführt, dass sie seit Herbst 2016 nicht mehr weitergeführt wurden.¹⁰⁷ Die nachfolgenden EU-Ratspräsidentschaften haben versucht, eine politische Einigung bezüglich des Korrekturmechanismus herbeizuführen, bislang jedoch ohne Erfolg. Unter den EU-Mitgliedstaaten bestehen nach wie vor kontroverse Positionen in dieser Frage: Während die östlichen EU-Mitgliedstaaten (PL, HU, CZ, SK) einen obligatorischen Korrekturmechanismus ablehnen, setzen sich DE und FR zusammen mit den Mitgliedstaaten mit Schengen-Aussengrenzen, die besonders von Migration betroffen sind, für die Einführung dieses Mechanismus ein. Zudem wollen einige EU-Mitgliedstaaten (z.B. IT, FR, PL, SE), dass die neue Dublin-Verordnung im Paket mit den weiteren Vorschlägen zur Anpassung der Rechtsakte zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) verabschiedet wird.

Angesichts der Folgen der Migrationskrise, die die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit aller Dublin-Staaten und eines Ausgleichs der sehr ungleich verteilten Fallzahlen aufgezeigt hat, hat sich die Schweiz nicht nur solidarisch gezeigt¹⁰⁸, sondern sich auch konsequent für die Einführung eines Verteilmechanismus ausgesprochen. Denn nur eine verbindliche und ausgleichende Verteilung der Verantwortlichkeiten vermag das Dublin-System nachhaltig zu stärken. Zusammen mit der Angleichung der materiellen Standards in den Dublin-Staaten kann am besten sichergestellt werden, dass die Rechte der Schutzsuchenden gewahrt werden und Sekundärmigration wirksam vermindert wird.

Die bulgarische Präsidentschaft hat nun anfangs März 2018 einen Kompromissvorschlag präsentiert, um bis im Sommer 2018 im Rat eine Einigung in Bezug auf den Korrekturmechanismus zu finden. Angesichts des bisherigen Verlaufs der Diskussionen ist dieser Zeitplan allerdings als «optimistisch» zu bewerten. Nach einer allfälligen Einigung der Schengen-Staaten im Rat, benötigt der Revisionsvorschlag auch die Zustimmung des Europäischen Parlaments. Auch im sog. Trilog zeichnen sich schwierige Verhandlungen ab. Nach deren Verabschiedung durch Rat und Parlament wird die revidierte Dublin-Verordnung der Schweiz als Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands notifiziert werden. Wann dies der Fall ist, lässt sich aus heutiger Sicht nicht abschätzen. In der Schweiz dürfte die Übernahme und Umsetzung der neuen Verordnung der Genehmigung durch die Bundesversammlung unterliegen.

4.3.10 Änderung der Eurodac-Verordnung

Im Zuge der neuen Vorschläge zur Reform des Dublin-Systems hat die Europäische Kommission am 4. Mai 2016 auch einen Vorschlag¹⁰⁹ zur Anpassung der Eurodac-Verordnung¹¹⁰ vorgestellt. Dabei soll der *Zweck der Eurodac-Datenbank*, in welcher Fingerabdrücke bisher primär zu Beweis Zwecken im Rahmen der Anwendung der Zuständigkeitskriterien der Dublin-III-Verordnung gespeichert wurden, *ausgeweitet* werden. Eurodac soll nicht nur zur Identifizierung von Asylantragstellern, sondern neu auch als Hilfe zur Kontrolle der zur Bewältigung von irregulärer Migration und zur Erleichterung der Rückführung genutzt werden, indem inskünftig auch Drittstaatsangehörige oder staatenlose Personen im System registriert werden, die sich unrechtmässig im Dublin-Raum aufhalten¹¹¹. Zum Zwecke der vereinfachten Identifikation der betroffenen Personen sollen im System neben den Fingerabdruckdaten inskünftig auch weitere persönliche Daten wie Namen, Geburtsdaten, Nationalität, Identitätsdetails, Reisedokumente und Gesichtsbilder gespeichert werden. Zudem soll die Altersgrenze für die Erfassung von 14 auf 6 Jahre gesenkt werden. Schliesslich sieht die Revision vor, die Such- und Datenabgleichmöglichkeiten für die Strafverfolgungsbehörden zu vereinfachen. Neben einem Beitrag zur Beschleunigung der jeweiligen Rückführungsverfahren (Erschwerung von Identitätsbetrug) verspricht sich die Europäische Kommission

¹⁰⁶ Zu Einzelheiten vgl. Ziff. 4.3.7 des letztjährigen Berichts, a.a.O. (Fn. 14)

¹⁰⁷ Ab diesem Zeitpunkt wurden auch die assoziierten Staaten (CH, NO, IS, FI), die bis dahin informell an den Beratungen in der Ratsarbeitsgruppe ASYL teilnehmen durften, nicht mehr in die Diskussionen auf technischer Ebene einbezogen.

¹⁰⁸ Sei es im Rahmen der Teilnahme am *Relocation*- und am *Resettlement*-Programm oder sei es im Rahmen ihres Engagements bei den Aktivitäten von EASO.

¹⁰⁹ KOM (2016) 272 endg.

¹¹⁰ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b)

¹¹¹ Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige, die seinerzeit rechtmässig eingereist sind, werden inskünftig auch im Einreise- und Ausreisensystem (EES) elektronisch erfasst (WE Nr. 202b; siehe hierzu o. Ziff. 4.2.1).

vom neuen Eurodac-System auch wertvolle Erkenntnisse über sekundäre Migrationsbewegungen innerhalb des Schengen/Dublin-Raumes, welche die Staaten für entsprechende Massnahmen nutzen können und einen weiteren Beitrag zur Terrorbekämpfung in Europa.

Bis wann die neuen Regelungen verabschiedet werden können, lässt sich derzeit nicht abschätzen und hängt auch vom weiteren Verlauf der Beratungen zur Dublin-Revision ab. Die Verhandlungen sind allerdings weiter fortgeschritten als diejenigen zur Revision der Dublin III-Verordnung (der Trilog ist bereits im Gang). Dies hängt damit zusammen, dass der Inhalt des Eurodac-Revisionsvorschlages sehr technisch und politisch weniger umstritten ist. Die Schweiz ist mit dem aktuellen Vorschlag grundsätzlich einverstanden. In der Schweiz dürfte die Übernahme und Umsetzung der neuen Eurodac-Verordnung der Genehmigung durch die Bundesversammlung unterliegen.

5 Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union

5.1 Art und Umfang der Mitwirkung

Die Schweiz untersteht im Rahmen ihrer Assoziierung an Schengen/Dublin nicht der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH). Trotzdem bildet die Sicherstellung einer möglichst einheitlichen Anwendung und Auslegung des übernommenen Besitzstands eine zentrale, den Assoziierungsabkommen inhärente Zielsetzung. Entsprechend können Differenzen zwischen der schweizerischen Auslegungspraxis und der Rechtsprechung des EuGH im Gemischten Ausschuss thematisiert werden und im Falle «wesentlicher Abweichungen» gar zur Beendigung der Assoziierungsabkommen führen¹¹². Im Gegenzug dazu garantieren die Abkommen der Schweiz das Recht, in Vorabentscheidungsverfahren¹¹³ vor dem EuGH, welche die *Auslegung* der Bestimmungen des Schengen- oder des Dublin-Besitzstands betreffen, Schriftsätze einzureichen und schriftliche Erklärungen abzugeben (Art. 8 Abs. 2 SAA; Art. 5 Abs. 2 DAA). Die Schweiz kann sich in diesem Rahmen allerdings weder zur Gültigkeit von EU-Rechtsakten äussern noch können schweizerische Gerichte eigene Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH richten.

Bis Ende April 2018 sind der Schweiz insgesamt 109 Vorabentscheidungsersuchen notifiziert worden. Davon betreffen 54 Ersuchen nur Schengen (50 %), 33 Ersuchen nur Dublin (30 %) und die restlichen 22 Ersuchen Schengen und Dublin (20 %)

Im Berichtszeitraum erhielt die Schweiz 16 Vorabentscheidungsersuchen. Inhaltlich betrafen die bisherigen Vorlagefragen die Auslegung primär folgender Rechtsakte¹¹⁴:

¹¹² Vgl. Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 10 SAA; Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 7 DAA.

¹¹³ Vgl. Art. 267 AEUV. Ausgangspunkt eines Vorabentscheidungsverfahrens ist ein nationaler Rechtsstreit, in dem sich die Frage der Auslegung (oder Gültigkeit) von EU-Recht stellt. Das zuständige Gericht des EU-Mitgliedstaats kann – bzw. muss, wenn es sich um eine letztinstanzliche gerichtliche Instanz handelt – das nationale Verfahren aussetzen und dem EuGH die Rechtsfrage vorlegen; die Parteien selbst können dies nur anregen. Das Urteil des EuGH ist für alle am Ausgangsverfahren beteiligten Behörden bindend. Es entfaltet jedoch in gleichgelagerten Fällen stets auch eine gewisse Präcedenzwirkung für die (am Verfahren nicht beteiligten) Behörden der Schengen-Staaten.

¹¹⁴ Der aktuelle Stand der notifizierten Verfahren findet sich auf:
www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

Rechtsakt	Anzahl Ersuchen (Total)	davon im Berichtszeitraum
Richtlinie 2008/115/EG (Rückführungsrichtlinie)	28	4 ¹¹⁵
Verordnung (EG) Nr. 604/2013 (Dublin-III-Verordnung)	22	7 ¹¹⁶
Richtlinie 95/46/EG (Datenschutzrichtlinie)	22	2 ¹¹⁷
Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex) ¹¹⁸	11	2 ¹¹⁹
Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin-II-Verordnung)	10	--
Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (Visakodex)	6	1 ¹²⁰
Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)	3	--
Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 (EU-Ausweisverordnung)	2	--
Richtlinie 91/477/EWG (EU-Waffenrichtlinie)	2	--
Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 (kleiner Grenzverkehr)	1	--
Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 (Dublin-Durchführungsverordnung)	1	--
Richtlinie 2001/40/EG (Anerkennung von Rückführungsentscheidungen)	1	--
Total	109	16

5.2 Entwicklungen im Berichtszeitraum

5.2.1 Abgeschlossene Verfahren

Im Berichtszeitraum hat der EuGH 16 Verfahren¹²¹ abgeschlossen, die er der Schweiz seinerzeit notifiziert hatte. An neun dieser Verfahren hatte sich die Schweiz mit einer schriftlichen Stellungnahme beteiligt. Zwei davon hat der EuGH mit einem Prozessurteil erledigt¹²². Die anderen sieben Verfahren beschied der EuGH durch ein Sachurteil, wobei sich der jeweilige Tenor wie folgt zusammenfassen lässt:

- Rs. C-60/16 (*Khair Amayry*), notifiziert am 14. März 2016. In diesem Vorabentscheidungsverfahren hatte sich der EuGH mit der Frage zu befassen, wie die maximale Frist von sechs Wochen genau zu berechnen ist, welche gemäss Artikel 28 Absatz 3 Unterabsatz 3 der Dublin-III-Verordnung¹²³ zur Durchführung der Überstellung für den Fall gilt, dass sich der betreffende Asylbewerber oder die Asylbewerberin in Administrativhaft befindet. Der EuGH stellt in seinem Urteil vom 13. September 2017¹²⁴ zunächst fest, dass die sechswöchige Höchstfrist von Art. 28 Absatz 3 Unterabsatz 3 der Dublin-III-Verordnung nur für den Fall gilt, dass die Haft bereits vor Erlass der Überstellungsentscheidung angeordnet worden ist und somit auf den diesem Verfahren zugrundeliegenden Sachverhalt keine Anwendung findet, wenn die Haft erst nach Erlass – zur Sicherstellung der Vollstreckung – der Überstellungsentscheidung angeordnet wird. Der EuGH führt hierbei aus, dass mangels Anwendbarkeit der sechswöchigen Maximalfrist von Artikel 28 Absatz 3 Unterabsatz 3 der Dublin-III-Verordnung einer zweimonatigen Haftdauer der Dublin-III-Verordnung nicht entgegenstehe und als zulässig qualifiziert werden müsse. Das Urteil

¹¹⁵ Rs. C-175/17 (*X*), Rs. C-180/17 (*X und Y*), Rs. C-240/17 (*E*) und Rs. C-144/17 (*Arib*).

¹¹⁶ Rs. C-213/17 (*X*), verb. Rs. C-297/17, C-318/17 und C-319/17 (*Ibrahim u.a.*), Rs. C-348/17 (*Magamadov*), Rs. C-577/17 (*Alake*), verb. Rs. C-582/17 u. C-583/17 (*H u.a.*), Rs. C-657/17 (*Mohamad Hussein*) sowie Rs. C-661/17 (*M.A. u.a.*).

¹¹⁷ Rs. C-345/17 (*Buivids*) und Rs. C-507/17 (*Google*).

¹¹⁸ Die bisherigen Urteile betrafen die ursprüngliche Fassung des Schengener Grenzkodex (Verordnung (EG) Nr. 562/2006, WE Nr. 14), bleiben aber für heute geltende kodifizierte Fassung des Grenzkodex (WE Nr. 178) weiterhin relevant.

¹¹⁹ Rs. C-412/17 (*Touring Tours und Travel*) und Rs. C-474/17 (*Sociedad de Transportes*).

¹²⁰ Rs. C-680/17 (*Vethanayagam u.a.*)

¹²¹ Rs. C-13/16 (*Rigas Satisme*), Rs. C-17/16 (*El Dakkak et Intercontinental*), Rs. C-60/16 (*Khair Amayry*), Rs. C-73/16 (*Puškar*), Rs. C-184/16 (*Petrea*), Rs. C-199/16 (*Nianga*), Rs. C-201/16 (*Shiri*), Rs. C-225/16 (*Ouhrami*), Rs. C-267/16 (*Buhagiar u.a.*), Rs. C-346/16 (*C*), Rs. C-360/16 (*Hasan*), Rs. C-403/16 (*El Hassani*), Rs. C-491/16 (*A.S.*), Rs. C-646/16 (*Jafari*), Rs. C-670/16 (*Mengesteab*) und Rs. C-240/17 (*E*).

¹²² Die Verfahren in den Rs. C-199/16 (*Nianga*) und C-346/16 (*C*) hat der EuGH mit Beschluss vom 19. Mai bzw. vom 20. Juli 2017 eingestellt, nachdem die jeweiligen Vorabentscheidungsersuchen von der nationalen Vorinstanz zurückgezogen worden waren.

¹²³ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a)

¹²⁴ ECLI:EU:C:2017:675

entspricht weitgehend der von der Schweiz vertretenen Position, wobei die Schweiz sich jedoch im betreffenden Fall trotz Verneinung der Anwendbarkeit von Artikel 28 Absatz 3 Unterabsatz 3 der Dublin-III-Verordnung für eine sechswöchige Maximalfrist ausgesprochen hatte.

- Rs. C-201/16 (*Shiri*), notifiziert am 18. Mai 2016. Dieses Vorabentscheidungsverfahren betraf die Frage der Reichweite des in Artikel 27 Absatz 1 der Dublin-III-Verordnung vorgesehenen Beschwerderechts gegen den Entscheid, wegen Unzuständigkeit auf das Asylgesuch nicht einzutreten. Konkret geht es um die Frage, ob eine asylsuchende Person beschwerdeweise geltend machen kann, die Zuständigkeit zur Behandlung seines Asylgesuches sei auf den ersuchenden Dublin-Staat zurückgefallen, weil diese es versäumt habe, innerhalb der sechsmonatigen Überstellungsfrist die Überstellung in den ersuchten (und nach den Dublin-Kriterien eigentlich zuständigen) Dublin-Staat tatsächlich zu vollziehen. Der EuGH hat in seinem Urteil vom 25. Oktober 2017¹²⁵ festgestellt, dass der Ablauf der Überstellungsfristen von Artikel 29 Absatz 2 der Dublin-III-Verordnung automatisch und von Rechts wegen zum Übergang der Zuständigkeit vom eigentlich zuständigen auf den ersuchenden Dublin-Staat führt und dass der Ablauf dieser Frist in einem Rechtsmittelverfahren von der asylsuchenden Person geltend gemacht werden kann.
- Rs. C-225/16 (*Ouhrami*), notifiziert am 6. Juni 2016. In diesem Vorabentscheidungsverfahren hatte sich der EuGH mit der Auslegung von Artikel 11 Absatz 2 der Rückführungsrichtlinie¹²⁶ auseinanderzusetzen, wonach ein Einreiseverbot (ausser bei Vorliegen einer schwerwiegenden Gefährdung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit) fünf Jahre nicht überschreiten darf. Konkret ging es um die Frage, ob der fraglichen Bestimmung über die Festlegung der maximalen Dauer eines Einreiseverbots hinaus auch zu entnehmen ist, ab wann dieses zu laufen beginnt (bereits ab dem Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Verfügung oder erst ab dem Zeitpunkt der effektiven Ausreise der betroffenen Person). In seinem Urteil vom 26. Juli 2017¹²⁷ hat der EuGH die vorgenannte Frage dahingehend beantwortet, dass die Dauer des Einreiseverbots ab dem Zeitpunkt zu laufen beginnt, ab dem die betroffene Person tatsächlich das Territorium der Mitgliedstaaten verlassen hat. Dies entspricht der von der Schweiz in ihrer schriftlichen Stellungnahme vertretenen Auffassung.
- Rs. C- 360/16 (*Hasan*), notifiziert am 4. August 2016. Dieses Vorabentscheidungsverfahren betraf den Fall einer asylsuchenden Person, die, nachdem ihr Antrag auf Aussetzung der Überstellungsentscheidung nach Italien von Deutschland abgelehnt worden war, in den originär zuständigen Mitgliedstaat (in casu: Italien, wo sie bereits ein Asylgesuch gestellt hatte) überstellt wurde, dann aber umgehend illegal nach Deutschland zurückkehrte und dort den Überstellungsentscheid anfocht. Vor diesem Hintergrund hatte der EuGH in seinem Urteil vom 25. Januar 2018¹²⁸ festgestellt, dass nach den Grundsätzen der Dublin-III-Verordnung für die gerichtliche Überprüfung einer Überstellungsentscheidung nicht die Sachlage im Zeitpunkt der Überstellung massgeblich ist, sondern dass nachträgliche Entwicklungen bis zum Entscheid des Gerichts über die Klage ebenfalls zu berücksichtigen sind. Ausserdem kam der EuGH zum Schluss, dass in einer Situation wie der vorliegenden ein Wiederaufnahmeverfahren durchzuführen ist (Art. 24 der Dublin-III-Verordnung).
- Rs. C-490/16 (*A.S.*), notifiziert am 27. Oktober 2016. Dieses Vorabentscheidungsverfahren reiht sich neben den Urteilen *Jafari*¹²⁹ und *Mengesteab*¹³⁰ in die Reihe der Urteile zur Dublin-III-Verordnung ein, welche die «Flüchtlingskrise» von 2015/16 betreffen. Hintergrund dieser Verfahren war die ungewöhnlich grosse Zahl von Asylsuchenden, die über die Balkanroute nach Europa gelangten und in Kroatien erstmals den Boden eines Dublin-Staates betraten (Zuständigkeit Griechenlands war aufgrund «systemischer Mängel» nicht gegeben.). In der Folge organisierte Kroatien deren Weiter- bzw. Durchreise in weitere Dublin-Staaten. Mit den Urteilen vom 26. Juli 2017 bestätigte der EuGH die geltenden EU-Asylregeln. Im

¹²⁵ ECLI:EU:C:2017:805

¹²⁶ Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78)

¹²⁷ ECLI:EU:C:2017:590

¹²⁸ ECLI:EU:C:2018:35

¹²⁹ Rs. C-646/16 (siehe u. im Text).

¹³⁰ Rs. C-670/16, Urteil des EuGH vom 26. Juli 2017 (ECLI:EU:C:2017:587)

vorliegenden Verfahren hatte sich der EuGH nun vorrangig mit der Frage zu befassen, ob es sich um einen irregulären Grenzübertritt im Sinne von Artikel 13 Absatz 1 der Dublin-III-Verordnung handelt, der die Zuständigkeit für die Prüfung des Asylverfahrens des betreffenden Dublin-Staates zur Folge hat, wenn ein Dublin-Staat im Rahmen der damaligen Massenmigration auf der Balkanroute den Grenzübertritt hoheitlich und zum Zweck der Durchreise in einen anderen Dublin-Staat organisiert. Er bejahte diese Frage mit Urteil vom 26. Juli 2017¹³¹ und stellte fest, dass die Einreise unter den vorgenannten Voraussetzungen im Sinne von Artikel 13 Absatz 1 der Dublin-III-Verordnung als «illegal» qualifiziert werden müsse.

- Rs. C-646/16 (*Jafari*), notifiziert am 16. Februar 2017. Gemäss EuGH seien die in Frage stehenden Bestimmungen der Dublin-III-Verordnung «im Gesamtzusammenhang mit den mit ihnen in einem Konnex stehenden Rechtsakten zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auszulegen». Wie im Urteil *A.S.* (s. oben) kam der EuGH zum Schluss¹³², dass es sich bei der Einreise in den Dublin-Raum im Rahmen der Massenmigration um einen illegalen Grenzübertritt handelte. Auch ein Abstellen auf die humanitären Gründe in Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe c des Schengener Grenzkodex¹³³ sei nicht zulässig, da eine solche Gestattung der Einreise nur für den betreffenden Dublin-Staat gelte und nicht für den gesamten Dublin-Raum. Andernfalls würde das Durchwinken von Migranten aus humanitären Gründen dazu führen, dass sich ein Dublin-Staat von der Zuständigkeit zur Prüfung von Asylgesuchen befreien könnte. Auch sei die angesichts der Ankunft einer aussergewöhnlich hohen Zahl von Drittstaatsangehörigen geduldete Einreise nicht einem «Visum» im Sinne von Artikel 12 der Dublin-III-Verordnung gleichzusetzen.
- Rs. C-240/17 (*E*), notifiziert am 14. Juni 2017. In dieser Rechtssache musste der EuGH Artikel 25 Absatz 2 des SDÜ¹³⁴ auslegen. Diese Bestimmung sieht ein Konsultationsverfahren zwischen dem Schengen-Staat, der die Ausschreibung eines Drittstaatsangehörigen im SIS vornimmt, und einem anderen Schengen-Staat vor, wenn Letzterer derselben Person vorher einen Aufenthaltstitel erteilt hat. Die Fragen, die das finnische nationale Gericht dem Gerichtshof vorlegte, bezogen sich im Wesentlichen auf den Zeitpunkt, zu dem die Konsultation vorzunehmen ist, die Rechtswirkungen des Konsultationsverfahrens und das Verfahren, das anzuwenden ist, wenn der ersuchte Schengen-Staat sich nicht zu den Anträgen des ausschreibenden Schengen-Staats äussert. In seinem Urteil vom 16. Januar 2018¹³⁵ antwortet der EuGH, der ausschreibende Schengen-Staat könne zwar noch vor dem Ausfällen des betreffenden Entscheids das Konsultationsverfahren einleiten, doch müsse dieses Verfahren auf jeden Fall eingeleitet werden, sobald eine derartige Entscheidung ergangen sei. Der Gerichtshof vertritt zudem die Auffassung, das Ausbleiben der Antwort des ersuchten Schengen-Staats, der dem im SIS ausgeschriebenen Drittstaatsangehörigen einen Aufenthaltstitel erteilt hat, stehe dem Vollzug einer mit einem Einreiseverbot versehenen Rückkehrentscheidung nicht entgegen, auch wenn das in dieser Bestimmung vorgesehene Konsultationsverfahren laufe, sofern eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit bestehe. Dies hindere allerdings den Drittstaatsangehörigen nicht daran, die Rechte aus diesem Aufenthaltstitel, den er von einem anderen Schengen-Staat erhalten hat, geltend zu machen, indem er sich später in das Hoheitsgebiet des anderen Schengen-Staats begeben. Wenn der ersuchte Schengen-Staat nach Ablauf einer angemessenen Frist seit Beginn des Konsultationsverfahrens immer noch nicht geantwortet habe, sei jedoch der ausschreibende Schengen-Staat verpflichtet, die Ausschreibung zur Einreiseverweigerung zurückzuziehen und den Drittstaatsangehörigen gegebenenfalls in seine nationale Ausschreibungsliste aufzunehmen. In jedem Fall kann sich der Drittstaatsangehörige nach Ansicht des EuGH vor dem nationalen Gericht auf die Rechtswirkungen, die sich aus dem vom ausschreibenden Schengen-Staat einzuleitenden Konsultationsverfahren ergeben, sowie auf die dadurch entstehenden Verpflichtungen berufen. Allgemein entspricht das Urteil des

¹³¹ ECLI:EU:C:2017:585

¹³² Urteil des EuGH vom 26. Juli 2017 (ECLI:EU:C:2017:586)

¹³³ Das Urteil betrifft noch die ursprüngliche Fassung des Schengener Grenzkodex (Verordnung (EG) Nr. 562/2006, WE Nr. 14), bleibt aber für die heute geltende (kodifizierte) Fassung des Grenzkodex (WE Nr. 178) weiterhin relevant.

¹³⁴ Schengener Durchführungsübereinkommen (vgl. Anhang A des SAA)

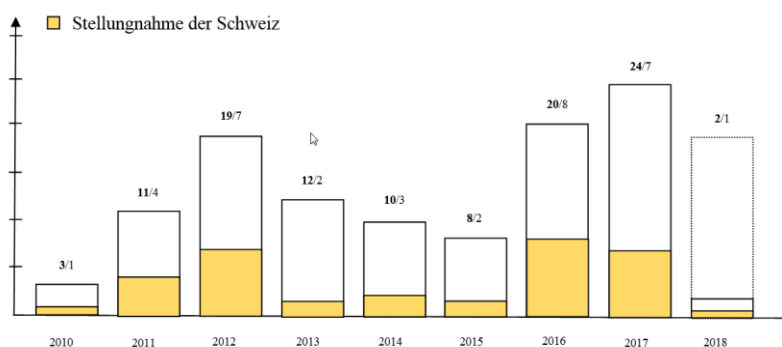
¹³⁵ ECLI:EU:C:2018:8

EuGH weitgehend dem Standpunkt, den die Schweiz in ihrer Stellungnahme vertritt.

5.2.2 Neu notifizierte Vorabentscheidungsersuchen

Die Schweiz nutzt die Möglichkeit konsequent, im Rahmen von Vorabentscheidungsersuchen Stellung zu nehmen, um ihren Einfluss auf die Auslegung des Schengen/Dublin-Besitzstands durch den EuGH wahrzunehmen¹³⁶. Allerdings verzichtet sie auf eine Stellungnahme, wenn im Rahmen einer Analyse des Sachverhalts davon ausgegangen werden kann, dass die Beantwortung der gestellten Auslegungsfragen keine Auswirkungen auf die schweizerische Gesetzgebung oder den Vollzug haben wird. Insgesamt betrachtet hat die Schweiz bisher in rund einem Drittel (31 %) der Vorlageverfahren (34 von 109 Rechtssachen) eine Stellungnahme abgegeben. Bezogen auf die seit 2010 übermittelten Vorabentscheidungsersuchen ergibt sich dabei folgendes Bild:

Jährliche Verteilung der notifizierte Ersuchen (inkl. Stellungnahmen der Schweiz)



Die Schweiz hat zu 5 der 16 im Berichtszeitraum notifizierte Vorabentscheidungsersuchen¹³⁷ schriftliche Stellungnahmen eingereicht. Eines dieser Verfahren wurde bereits entschieden¹³⁸; die anderen vier, noch laufenden Verfahren betreffen die folgenden Aspekte¹³⁹:

- Rs. C-577/17 (*Alake u.a.*), notifiziert am 31. Oktober 2017. In dieser Rechtssache hat sich der EuGH mit der Frage zu befassen, ob ein gemäss den Vorschriften der Dublin-III-Verordnung¹⁴⁰ um Wiederaufnahme eine asylsuchende Person ersuchter Staat, der sowohl im Wiederaufnahme- als auch im anschliessenden Remonstrationsverfahren (Gesuch um neuerliche Prüfung des Aufnahmegesuchs) das Wiederaufnahme- bzw. Remonstrationsgesuch fristgerecht abgelehnt hat, der Wiederaufnahme nach Ablauf der in Artikel 5 Absatz 2 der Dublin-Durchführungsverordnung¹⁴¹ vorgesehenen Antwortfrist noch wirksam zustimmen kann.
- Rs. C-582/17 und C-584/17 (*H u.a.*), notifiziert am 13. November 2017. Dieses Verfahren betrifft Fragen zur Festlegung der Zuständigkeit im Zusammenhang mit der Dublin-III-Verordnung. Konkret hat sich der EuGH mit der Frage auseinanderzusetzen, ob nur der erste Dublin-Staat, in dem der Antrag auf internationalen Schutz gestellt wird, mit der Bestimmung des zuständigen Dublin-Staates betraut ist, mit der Folge, dass eine Ausländerin oder ein Ausländer nur in diesem Dublin-Staat gemäss Artikel 27 der Dublin-III-Verordnung gegen die fehlerhafte Anwendung eines der in Kapitel III festgelegten Zuständigkeitskriterien vorgehen kann. Hierbei hat er in diesem Zusammenhang gleichfalls die Frage zu klären, ob der Umstand, dass im ersten Staat bereits eine Entscheidung über das Asylgesuch ergangen ist oder zurückgezogen worden ist, von Bedeutung ist oder nicht.

¹³⁶ Erläuterungen zum verwaltungsinternen Verfahren zur Ausarbeitung einer Stellungnahme sind in Ziff. 5.2 des fünften Berichts des EJPD vom 17. März 2014 aufgeführt. Abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html.

¹³⁷ Siehe o. Ziff. 5.1.

¹³⁸ Rs. C-240/17 (*E*), siehe o. Ziff. 5.2.1 *in fine*.

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

¹⁴⁰ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a)

¹⁴¹ Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 (Art. 1 DAA)

- Rs. C-657/17 (*Mohammad Hussein*), notifiziert am 3. Januar 2018. Dieses Vorabentscheidungsverfahren betrifft die Auslegung der Dublin-III-Verordnung. Konkret geht es um die Frage, ob der Ablauf der Frist von Artikel 5 Absatz 2 der Dublin-Durchführungsverordnung zur Stellung eines Remonstrationsgesuchs einen Zuständigkeitsübergang auf den ersuchenden Dublin-Staat zur Folge hat. Zudem hat der EuGH in diesem Zusammenhang die Frage zu beantworten, ob der ersuchte Staat, der ein Aufnahmegesuch fristgerecht abgelehnt hat, nach Ablauf der Antwortfrist von Artikel 22 Absatz 7 der Dublin-III-Verordnung der Aufnahme noch wirksam zustimmen kann.
- Rs. 680/17 (*Vethanayagam*), notifiziert am 19. Januar 2018. Dieses Verfahren betrifft Fragen zur Auslegung des Visakodex. Insbesondere wird sich der EuGH mit der Frage befassen, ob bei Vorliegen einer Vertretungsvereinbarung zwischen zwei Schengen-Staaten auf der Grundlage von Artikel 8 Absatz 4 Buchstabe d des Visakodex¹⁴² die Zuständigkeit zur Erteilung und Verweigerung eines Visums vollständig auf den vertretenden Schengen-Staat übergeht. Zudem wird die Frage aufgeworfen, ob eine Auslegung von Artikel 8 Absatz 4 und Artikel 32 Absatz 3 des Visakodex, wonach Visumantragstellerinnen und -antragsteller nur bei der Behörde bzw. beim Gericht des vertretenden Schengen-Staates ein Rechtsmittel einlegen können, gegen den Anspruch auf effektiven Rechtsschutz gemäss Artikel 47 der Charta der Grundrechte der EU verstösst.

Bisher nahm die Schweiz noch nie am anschliessenden mündlichen Verfahren teil, da dies im Lichte der beim EuGH jeweils eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen der anderen Schengen-Staaten in keinem Fall als erforderlich erschien. Die Rechtsprechung des EuGH entsprach in den Fällen, in denen die Schweiz eine Stellungnahme eingereicht hatte bisher im Übrigen weitgehend der von der Schweiz geltend gemachten Auslegung und Anwendung des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands.

6 Schengen-Evaluierung

6.1 Das Evaluierungsverfahren – Überblick und Bedeutung

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

Bei Evaluierungsverfahren, die nach dem 26. November 2016 eingeleitet worden sind, obliegt die Koordinationsverantwortung für die Planung und operative Durchführung der Europäischen Kommission¹⁴³. Konkret werden Evaluierungen grundsätzlich nach folgendem *Ablaufschema* durchgeführt¹⁴⁴:

- *Beantwortung eines detaillierten Fragebogens* zur Umsetzung des Schengen-Besitzstands (Phase 1). Der Fragebogen wird im Vorjahr der Evaluierung bis jeweils am 1. Juli dem betreffenden Schengen-Staates zur Beantwortung zugestellt.
- *Durchführung der Ortsbesichtigungen* (Phase 2): Die jeweils bereichsspezifisch durchgeführten Überprüfungen finden während einer Woche bei den zuständigen nationalen Behörden vor Ort statt. Die Evaluierungsteams Die Teams setzen sich aus maximal zwei Sachverständigen der Kommission und deren acht der Schengen-Staaten zusammen, wobei je einer Vertreterin oder einem Vertreter eines Schengen-

¹⁴² Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88)

¹⁴³ Die Hauptverantwortung für die Evaluierung verbleibt aber weiterhin bei den Schengen-Staaten selbst (*peer-to-peer*). Denn einerseits ist die Kommission bei der Durchführung der einzelnen Massnahmen auf die Zustimmung der Schengen-Staaten im sog. «Schengen-Ausschuss» angewiesen. Andererseits bleibt der Rat für die Verabschiedung der konkreten Empfehlungen gegenüber dem evaluierten Staat zuständig.

¹⁴⁴ Ausführlich zu Konzeption und Gang des Verfahrens Ziff. 3 der Botschaft des Bundesrates vom 9. April 2014, BBl 2014 3343; siehe auch Ziff. 6.1. des letztjährigen Berichts, a.a.O. (Fn. 14).

Staats und der Europäischen Kommission die Leitung obliegt (sog. «leading experts», LE).

- *Verabschiedung der Berichte* (Phase 3): Die Ergebnisse der Untersuchungen werden für jeden Bereich in einem separaten Bericht zusammengefasst und bewertet.¹⁴⁵ Berichte werden von der Europäischen Kommission formell verabschiedet, was die vorgängige Zustimmung der Schengen-Staaten im «Schengen-Ausschuss» voraussetzt.
- *Verabschiedung der Empfehlungen* (Phase 4): Die konkreten *Empfehlungen*, die an den evaluierten Staat gerichtet werden, werden auf Vorschlag der Kommission vom Rat der EU¹⁴⁶ verabschiedet.
- *Umsetzung der Empfehlungen* (Phase 5): Der evaluierte Staat ist verpflichtet, die Empfehlungen zur Behebung der festgestellten Mängel umzusetzen und über die getroffenen bzw. geplanten Massnahmen zu berichten (sog. «Follow-up»). In Bezug auf Aspekte, die als «nicht konform» beurteilt wurden, ist der betroffenen Staat solange zu einer engmaschigen und regelmässigen Berichterstattung verpflichtet, bis die festgestellten Defizite behoben sind.¹⁴⁷

Für die Schweiz ist der Mechanismus der Schengen-Evaluierung in zweierlei Hinsicht von Bedeutung:

- Einerseits *untersteht* die Schweiz diesem Mechanismus und wird dabei regelmässig überprüft (zur laufenden Evaluierung der Schweiz s. u. Ziff. 6.3).
- Andererseits *nimmt* die Schweiz an der Planung und Durchführung der Evaluierungen der übrigen Schengen-Staaten *teil*. Dazu gehört auch, dass sich Schweizer Sachverständige regelmässig als Mitglieder des Expertenteams zur Verfügung stellen und damit an ausgewählten Ortsbesichtigungen beteiligt sind. Eine solche aktive Beteiligung ist aus mehreren Gründen sinnvoll: Zum einen kann die Evaluierungspraxis bzw. der angewandte Massstab namentlich in den neu erfassten Bereichen «Rückführung» und «Binnengrenzen» inhaltlich mitgestaltet werden, woraus sich auch wertvolle Erkenntnisse für unsere eigenen Evaluierungen gewinnen lassen. Zum anderen erlauben es die Schengen-Evaluierungen, Einfluss auf die Einhaltung und einheitliche Anwendung des Schengen-Besitzstands durch sämtliche Schengen-Staaten zu nehmen. Vor dem Hintergrund der Herausforderungen im Migrationsbereich, bei der Terrorismusbekämpfung und der Sicherheit im Schengen-Raum erscheint dies heute umso wichtiger.

6.2 Entwicklungen im Berichtszeitraum

Von Mai 2017 bis April 2018 hat die Europäische Kommission die *ordentliche Evaluierung* von acht Schengen-Staaten (SE, PT, NO, ES, UK, HR, CH, LV) und die *unangekündigte Evaluierung* von vier weiteren Schengen-Staaten (NL, PL, IT, HU) durchgeführt. Thematische Evaluierungen wurden im Berichtszeitraum keine durchgeführt.

¹⁴⁵ Die Bewertung erfolgt anhand von drei Kategorien: «konform», «konform, aber Verbesserungen erforderlich» und «nicht-konform», wobei die Zuordnung eines Aspekts zur letzten Kategorie voraussetzt, dass ein Verstoss gegen rechtlich verbindliche Vorgaben des Schengen-Besitzstands vorliegt.

¹⁴⁶ Die Empfehlungen werden auf technischer Ebene in der Arbeitsgruppe «Schengen Evaluierung» (SCHEVAL), auf politischer Ebene im Ausschuss der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten» (COREPER) vorbereitet und schliesslich vom Rat auf Ministerstufe verabschiedet.

¹⁴⁷ Der evaluierte Schengen-Staat erstellt zunächst innert drei Monaten (bei schwerwiegenden Verstössen innert Monatsfrist) einen Aktionsplan zur Beseitigung der festgestellten Mängel. Nach weiteren drei Monaten (bzw. zwei Monaten bei schwerwiegenden Mängeln) ist die Kommission erstmals über den Stand der Umsetzung des Aktionsplans zu informieren. Danach ist alle drei Monate eine Aktualisierung vorzunehmen, bis der Aktionsplan vollständig durchgeführt ist. Die Kommission kann im Bedarfsfall nochmalige, auch unangekündigte Ortsbesichtigungen zur Überprüfung der Umsetzung des Aktionsplans durchführen.

6.2.1 Ordentliche Evaluierung

6.2.1.1 Ortsbesichtigungen

Im Berichtszeitraum wurden Ortsbesichtigungen im Rahmen der *ordentlichen Evaluierung* von acht Schengen-Staaten (SE, PT, NO, ES, UK, HR, CH, LV) gemäss den einschlägigen Jahresprogrammen der Europäischen Kommission durchgeführt. In welchen Bereichen die insgesamt 36 Ortsbesichtigungen konkret stattgefunden haben, ist aus der folgender Graphik ersichtlich:

Im Berichtszeitraum durchgeführte Ortsbesichtigungen (nach Ländern und Bereichen)¹⁴⁸

Bereich	SE	PT	NO	ES	UK	HR	CH	LV
Aussengrenzen	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Visa		✓	✓	✓				✓
Polizeiliche Zusammenarbeit		✓	✓	✓			✓	✓
SIS	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Rückkehr	✓	✓	✓	✓			✓	✓
Datenschutz	✓	✓	✓	✓			✓	✓

Schweizer Sachverständige nahmen im Berichtszeitraum an insgesamt 17 Evaluierungsmissionen teil. Bei drei davon wurde der Schweizer Sachverständige zum «leading expert» ernannt.

6.2.1.2 Vom Rat verabschiedete Empfehlungen

Im Berichtszeitraum hat der Rat der EU insgesamt 31 bereichsspezifische Empfehlungen verabschiedet. Diese betreffen die ordentliche Evaluierung von insgesamt neun Schengen-Staaten, wobei die dazugehörigen Ortsbesichtigungen in den Jahren 2015 (LI), 2016 (BE, EL, FR, HR, MT) und 2017 (DK, IS, SE) stattgefunden hatten. Die einzelnen Empfehlungen können aus der Liste in Anhang 2 ersehen werden. Sie sind öffentlich zugänglich und können auf der Webseite des Rates abgerufen werden¹⁴⁹.

Im Berichtszeitraum verabschiedete Empfehlungen (nach Ländern und Bereichen)

Bereich	LI	BE	EL	FR	HR	MT	DK	IS	SE
Aussengrenzen						✓	✓	✓	
Visa				✓		✓	✓	✓	✓
Polizeiliche Zusammenarbeit			✓	✓	✓	✓	✓	✓	
SIS		✓		✓		✓	✓	✓	✓
Feuerwaffen					✓				
Rückkehr				✓	✓	✓	✓	✓	✓
Datenschutz	✓		✓	✓			✓		

Im Folgenden sollen nur die wichtigsten Aspekte der jeweiligen Empfehlungen zusammengefasst werden, wobei die Darstellung nach evaluierten Bereichen geordnet erfolgt:

- *Bereich «Aussengrenzen»:*

Nach der Evaluierung *Maltas* (2016) wertete der Rat der EU die gemeinsame Schulung für alle Mitarbeitenden der an Grenzkontrollen beteiligten Behörden als gutes Beispiel für die dienststellenübergreifende Zusammenarbeit. Er wies jedoch auf Mängel in der nationalen Strategie zur integrierten Grenzverwaltung hin, zu deren Behebung entsprechende jährliche und mehrjährige Aktionspläne ausgearbeitet werden sollten, in denen die Prioritäten, Zeitrahmen, zuständigen Behörden und benötigten Ressourcen festzulegen sind. Malta wurde auch empfohlen, ein

¹⁴⁸ Selbstverständlich wurden Schweden und Kroatien ebenfalls in allen Bereichen evaluiert. Die hier nicht aufgeführten Ortsbesichtigungen fanden allerdings ausserhalb des Berichtszeitraumes statt. Gleiches gilt auch für die Schweiz: Hier musste die Ortsbesichtigung im Bereich «Visa» auf Dezember 2018 verschoben werden. Zum Stand der Evaluierung der Schweiz s. u. Ziff. 6.3.

¹⁴⁹ <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/>

Risikoanalyse-System zu entwickeln, das mit dem von FRONTEX ausgearbeiteten Modell übereinstimmt.

In Bezug auf *Dänemark* (2017) zielen die wichtigsten Empfehlungen des Rats der EU darauf ab, die vorhandenen Kooperationsstrukturen durch eine kohärentere Verbindung von Grenzübergangskontrollen mit der Grenzüberwachung besser zu nutzen. Zudem wurde Dänemark aufgefordert, mehr operative stichprobenartige Sichtkontrollen von Seeverkehrspassagieren durchzuführen, um die Wahrscheinlichkeit der Entdeckung von Migrantinnen und Migranten in einer irregulären Situation oder von gefälschten Dokumenten zu erhöhen.

Was *Island* (2017) betrifft, begrüßte der Rat der EU die intensive Nutzung des Netzes der Verbindungsbeamten der nordischen Länder, das eine effiziente interinstitutionelle Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene ermöglicht. Er wies jedoch auf erhebliche Mängel hin, die eine verstärkte strategische Planung und eine erhöhte Koordinationsfähigkeit im Bereich der integrierten Grenzverwaltung sowie die sofortige Aufstockung des für die Grenzkontrollen eingesetzten Personals erforderlich machen.

- *Bereich «Visa»:*

Malta (2016) empfahl der Rat der EU nach der Evaluierung, zu gewährleisten, dass die Ergebnisse von Inspektionen bei den externen Dienstleistungserbringern ordnungsgemäß erfasst werden, die Abfragen im SIS zu automatisieren, um potenzielle Fehler durch manuelle Abfragen zu verhindern, und Massnahmen zu treffen, damit die zulässige Dauer der Datenspeicherung nicht überschritten wird.

Frankreich (2016) wurde ebenfalls empfohlen, den externen Dienstleistungserbringern klare Anweisungen zu erteilen, dass die Antragstellerdaten nach der Übermittlung an das Konsulat unbedingt zu löschen sind.

Island (2017) wurde vom Rat der EU unter anderem darauf hingewiesen, dass Visumanträge unverzüglich im VIS registriert werden sollten und das örtliche Personal der Konsulate vom entsandten Personal besser beaufsichtigt werden sollte. Allgemein wurde Island auch empfohlen, die externen Dienstleistungserbringer stärker zu überwachen.

Bei der Evaluierung *Dänemarks* (2017) wurden viele gute Praktiken festgestellt, insbesondere was die Arbeitsabläufe bei der Bearbeitung der Visa und die Entscheidungsfindung in den Konsulaten anbelangt. Es wurde jedoch empfohlen, dass die Prüfung der Visumanträge unter der Kontrolle von entsandtem Personal erfolgen sollte und die Antragsdaten geschützt sein sollten, wenn sie von den externen Dienstleistungserbringern übermittelt werden.

Schweden (2017) wurde vom Rat der EU aufgefordert, davon abzusehen, Antragsteller systematisch zum Ausfüllen von Formularen/Fragebögen zusätzlich zum harmonisierten Antragsformular aufzufordern, und sicherzustellen, dass das Personal der konsularischen Vertretungen darüber unterrichtet ist, dass Antragsteller keine Fingerabdrücke abgeben müssen.

- *Bereich «polizeiliche Zusammenarbeit»:*

Griechenland (2016) empfahl der Rat der EU nach der Evaluierung, seine Anstrengungen zur Einrichtung einer einzigen Anlaufstelle und zum Aufbau eines Fallmanagement-Systems fortzusetzen und seine Beiträge zum Europol-Informationssystem zu erhöhen.

Kroatien (2016) wurde vom Rat der EU unter anderem empfohlen, die Sichtbarkeit der Abteilung für internationale polizeiliche Zusammenarbeit zu verbessern und bei der Bewertung von Risiken und Bedrohungen die Zusammenarbeit mit benachbarten Ländern zu suchen.

Die Evaluierung *Maltas* (2016) gab nur zu wenigen Empfehlungen Anlass. Diese betreffen insbesondere die Einführung eines gemeinsamen Fallmanagement-Systems für SIS/Sirene, Europol und Interpol sowie die Ausweitung des SIENA-Zugangs auf weitere Polizeieinheiten und andere Strafverfolgungsbehörden.

Was die Evaluierung *Dänemarks* (2017) betrifft, hob der Rat der EU zahlreiche Stärken hervor, namentlich die nordische Zusammenarbeit und das Netz der Verbindungsbeamten. Er empfahl jedoch Dänemark, Leitlinien bereitzustellen, auf die sich Polizeibeamte in einem bestimmten Fall

polizeilicher Zusammenarbeit stützen können, und eine moderne IT-Ausrüstung einzuführen, die den Zugang zu den einschlägigen nationalen und internationalen Datenbanken ermöglicht.

Die Evaluierung *Islands* (2017) veranlasste den Rat der EU nur zu wenigen Empfehlungen. Diese betreffen im Wesentlichen die Förderung des Intranets der Polizei und die Wiedereinrichtung eines rund um die Uhr zur Verfügung stehenden Dienstes für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit.

Frankreich (2017) forderte der Rat der EU nach der Evaluierung auf, zu prüfen, ob seine bilateralen Abkommen zur Ergänzung des EU-Rahmens für die polizeiliche Zusammenarbeit weiterentwickelt werden könnten, und das SIENA-Bedienpersonal besser zu schulen. Zudem empfahl er Frankreich, die Fortbildung über die Instrumente der internationalen Zusammenarbeit zu verbessern, damit alle Angestellten vor Ort ihre Aufgaben erfüllen können.

- *Bereich «SIS/Sirene»:*

Nach der Evaluierung *Maltas* (2016) wertete der Rat der EU die Umsetzung eines Mechanismus zur Überwachung abgelehnter und bestätigter Treffer im SIS als bewährtes Verfahren. Er empfahl jedoch Malta, sicherzustellen, dass im SIS verfügbare Lichtbilder und Verknüpfungen im Fall eines Treffers in der Grenzkontrollanwendung angezeigt werden.

Bei der zweiten Besichtigung *Belgiens* (2016) zeigte sich, dass dort zahlreiche gute Praktiken bestehen. Der Rat der EU empfahl jedoch Belgien unter anderem, die entsprechende nationale Anwendung weiterzuentwickeln und zu verbessern, damit eine Abfrage zum gleichen Ergebnis führt wie die Abfrage im zentralen SIS.

Bei der Evaluierung *Frankreichs* (2016) wurden zahlreiche gute Praktiken festgestellt, darunter der Anschluss eines Systems zur automatischen Nummernschilderkennung an das SIS. Der Rat der EU empfahl jedoch Frankreich die Weiterentwicklung verschiedener nationaler Anwendungen, damit diese unter anderem die Möglichkeit bieten, Lichtbilder anzuzeigen und auf das Vorhandensein von Fingerabdrücken hinzuweisen.

Island (2017) wurde hauptsächlich empfohlen, sicherzustellen, dass alle Behörden Zugang zum SIS haben und dieses systematisch konsultieren. Zudem wurde es aufgefordert, den gemäss SIS-II-Verordnung erforderlichen Sicherheitsplan zu verabschieden.

Dänemark (2017) wurde vom Rat der EU insbesondere empfohlen, dafür zu sorgen, dass die Endnutzer für die Überprüfung von Personen und Gegenständen die nationale Anwendung verwenden, und diese weiterzuentwickeln.

Schweden (2017) wurde aufgrund der Evaluierung empfohlen, die Dateninkonsistenz zwischen seiner nationalen Kopie des SIS und dem zentralen SIS zu beheben und dafür zu sorgen, dass die Endnutzer bei der Durchführung von Polizeikontrollen systematisch das SIS abfragen und regelmässig geeignete Schulungen erhalten.

- *Bereich «Rückkehr»:*

Kroatien (2016) forderte der Rat der EU nach der Evaluierung insbesondere dazu auf, seine Ausländergesetzgebung mit der einschlägigen europäischen Regelung und der Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU in Einklang zu bringen. Er hob zudem hervor, dass das Risikoanalyse-System zur Aufdeckung irregulärer Einreisen als bewährtes Vorgehen betrachtet werden könne.

Malta (2016) empfahl der Rat der EU nach der Evaluierung, der freiwilligen Rückkehr den Vorzug vor der Rückführung zu geben, wenn kein Grund zur Annahme besteht, dass das Rückkehrverfahren für einen Drittstaatsangehörigen dadurch gefährdet wird. Er riet Malta auch, Rückkehrentscheidungen ohne unnötige Verzögerung zu erlassen und die Dauer des Einreiseverbots je nach den Umständen des Einzelfalls und nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit festzulegen.

Frankreich (2016) wurde im Wesentlichen empfohlen, in den Rückkehrentscheidungen ausdrücklich anzugeben, dass Drittstaatsangehörige, die sich unrechtmässig in Frankreich aufhalten, den Schengen-Raum innerhalb der Frist für die freiwillige Ausreise verlassen müssen. Ausserdem wurde Frankreich aufgefordert, systematisch das Kindeswohl zu prüfen und dabei zu berücksichtigen, ob die Rückkehr in das Herkunftsland und die Familienzusammenführung dem Wohl des Kindes dienen.

Bei der Evaluierung *Dänemarks* (2017) hob der Rat der EU hervor, dass das gesamte Rückführungsverfahren als gute Praxis anzusehen sei. Er forderte Dänemark jedoch auf, seine nationale Ausländergesetzgebung so zu ändern, dass vor der Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die sich unrechtmässig in Dänemark aufhalten, systematisch eine Rückkehrentscheidung erlassen werden muss. Die nationalen Rechtsvorschriften sollten auch objektive Kriterien enthalten, anhand derer sich prüfen lässt, ob bei einem Drittstaatsangehörigen Fluchtgefahr besteht. Zudem sollten sie vorsehen, dass Ausschreibungen zur Einreise- oder Aufenthaltsverweigerung in das SIS eingegeben werden müssen.

Nach der Evaluierung *Islands* (2017) wurde hauptsächlich empfohlen, die Praxis und die nationalen Bestimmungen bezüglich der Kriminalisierung des illegalen Aufenthalts mit der einschlägigen europäischen Regelung in Einklang zu bringen.

Was *Schweden* (2017) anbelangt, begrüßte der Rat der EU das Verfahren für die Begleitung bei Rückführungen und die Schulung der Begleitpersonen. Er empfahl Schweden im Wesentlichen, sicherzustellen, dass Einreiseverbote erst ab dem Zeitpunkt wirksam werden, zu dem Drittstaatsangehörige, die sich unrechtmässig in Schweden aufhalten, den Schengen-Raum verlassen, und dass die Betroffenen unentgeltlichen Rechtsbeistand erhalten.

- *Bereich «Feuerwaffen»:*

Die Evaluierung *Kroatiens* (2016) veranlasste den Rat der EU insbesondere zu zwei Empfehlungen. Kroatien soll zum einen dafür sorgen, dass Waffen entsprechend der europäischen Regelung gekennzeichnet werden, zum andern, dass deaktivierte Feuerwaffen mit einer eindeutigen Kennzeichnung entsprechend dieser Regelung versehen werden.

- *Bereich «Datenschutz»:*

Liechtenstein (2015) wurde aufgrund der Evaluierung vom Rat der EU insbesondere empfohlen, den Nachweis zu erbringen, dass das Problem der mangelnden Ressourcen der Datenschutzbehörde im Parlament angegangen wurde, und alle erforderlichen Massnahmen zur unverzüglichen Durchführung eines VIS-Audits zu treffen.

Griechenland (2016) wurde im Wesentlichen aufgefordert, alle notwendigen Schritte einzuleiten, um die Überprüfung des VIS so rasch wie möglich und die Überprüfung des SIS II innerhalb der vorgegebenen Frist abzuschliessen. Der Rat der EU begrüßte zudem die Entscheidung der griechischen Datenschutzbehörde, eine wirksame Sensibilisierung sowie die Durchführung von Schulungen sicherzustellen.

Bei der Evaluierung *Frankreichs* (2016) hob der Rat der EU positiv hervor, dass für die Beratung und Aufsicht im Rahmen der Schengener Systeme beträchtliche Mittel bereitgestellt wurden. Er forderte Frankreich auf, die Unabhängigkeit bestimmter Behörden mit Blick auf die jüngste Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU neu zu beurteilen und die Konsistenzprobleme, die die Qualität der Daten in den nationalen Kopien des SIS beeinträchtigen, zu beheben.

Nach der Evaluierung *Dänemarks* (2017) hob der Rat der EU zahlreiche gute Praktiken hervor, darunter die Schaffung einer Datenschutzeinheit bei der nationalen Polizei. Im Wesentlichen empfahl er Dänemark, sicherzustellen, dass die Datenverarbeitungsvorgänge im nationalen Teil des SIS und im nationalen VIS alle vier Jahre überprüft werden.

6.2.2 Unangekündigte Evaluierungen

6.2.2.1 Ortsbesichtigungen

Im Berichtszeitraum von Mai 2017 bis April 2018 hat die Europäische Kommission fünf *unangekündigte Ortsbesichtigungen* durchgeführt und in diesem Rahmen insgesamt vier verschiedene Schengen-Staaten evaluiert. Die Empfehlungen des Rats der EU im Anschluss an diese Evaluierungen werden voraussichtlich 2018 oder 2019 verabschiedet.

Im Berichtszeitraum durchgeführte Ortsbesichtigungen (nach Ländern und Bereichen)

Bereich	NL	PL	IT	HU
Aussengrenzen	✓	✓	✓	
Visa	✓			
Rückkehr				✓

Ein Schweizer Sachverständige wurde für die Teilnahme an einer der unangekündigten Evaluierungen ausgewählt und zum «leading expert» der betreffenden Mission ernannt.

6.2.2.2 Vom Rat verabschiedete Empfehlungen

Im Berichtszeitraum hat der Rat der EU drei Empfehlungen verabschiedet. Diese betreffen die unangekündigte Evaluierung von insgesamt drei Schengen-Staaten, wobei die dazugehörigen Ortsbesichtigungen allesamt im Jahr 2016 stattgefunden hatten. Die einzelnen Empfehlungen sind in der Liste in Anhang 2 aufgeführt. Sie sind öffentlich zugänglich und können auf der Website des Rates der EU abgerufen werden¹⁵⁰.

Im Berichtszeitraum verabschiedete Empfehlungen (nach Ländern und Bereichen)

Bereich	AT	FR	DE
Binnengrenzen (Wiedereinführung von Grenzkontrollen)	✓		
Visa		✓	✓

Im Folgenden sollen nur die wichtigsten Aspekte der jeweiligen Empfehlungen zusammengefasst werden, wobei die Darstellung nach evaluierten Bereichen geordnet erfolgt:

- *Bereich «Binnengrenzen»:*

Die unangekündigte Evaluierung *Österreichs* (2016) betraf die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an der Binnengrenze zu Ungarn und das Ausbleiben der Grenzkontrollen an der Binnengrenze zu Italien. Nach dieser Evaluierung gab der Rat der EU drei Empfehlungen ab. Diese bezogen sich auf die Durchführung zusätzlicher Schulungen für Grenzschutzbeamtinnen und -beamte in Dokumentenprüfung, die Aushändigung einer begründeten Entscheidung an Personen, denen die Einreise an der Binnengrenze zu Ungarn verweigert wird, und die Erhebung statistischer Daten über die Zahl der Grenzkontrollen.

- *Bereich «Rückkehr»:*

Frankreich (2016) wurde nach der unangekündigten Evaluierung vom Rat der EU insbesondere empfohlen, zu gewährleisten, dass die Identität und der Rechtsstatus von Drittstaatsangehörigen festgestellt werden und Rückkehrentscheidungen gegenüber Personen ergehen, die nicht zum Aufenthalt in Frankreich berechtigt sind. Zudem wurde Frankreich aufgefordert, sicherzustellen, dass diese Personen den Schengen-Raum verlassen und in einen Drittstaat zurückkehren.

Bei der unangekündigten Evaluierung *Deutschlands* (2016) zeigten sich mehrere gute Praktiken, darunter das Programm für die begleitete freiwillige Rückkehr. Der Rat der EU forderte Deutschland dennoch auf, zuverlässige Daten und Statistiken im Bereich der Rückkehr/Rückführung zu sammeln und bereitzustellen, eine klare Politik und Praxis in Bezug auf den Status und die Rückkehr von unbegleiteten minderjährigen Drittstaatsangehörigen festzulegen und ein System für die frühzeitige Suche nach Familienangehörigen von unbegleiteten Minderjährigen einzurichten.

¹⁵⁰ <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/>

6.2.3 Thematische Evaluierungen

Im Rahmen thematischer Evaluierungen gibt der Rat der EU grundsätzlich keine Empfehlungen ab, da die Evaluierungen und damit auch die entsprechenden Ergebnisse keinen Schengen-Staat im Besonderen betreffen. Ein eigentlicher «Follow up» findet entsprechend nicht statt. Die Berichte werden von der europäischen Kommission indessen im Schengen-Ausschuss vorgestellt und von den Staaten zur Kenntnis genommen. Im Berichtszeitraum haben keine thematischen Evaluierungen stattgefunden. Anlässlich der Sitzung der Ratsarbeitsgruppe SCHEVAL hat die Europäische Kommission mitgeteilt, dass sie – entgegen ihrer ursprünglichen Ankündigung, bis Ende 2018 definitiv keine wie angekündigt thematische Evaluierung im Bereich «Aussengrenzen» durchführen werde. Ob diese in die Jahresplanung 2019 aufgenommen werden, ist derzeit noch offen.

6.3 Laufende Evaluierung der Schweiz

Die Schweiz wurde bisher ausschliesslich gestützt auf den alten Mechanismus¹⁵¹ evaluiert. Ein *erstes* Mal im Jahr 2008 im Hinblick auf die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands für die Schweiz und damit den Beginn der operativen Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Staaten. Die *zweite* Evaluierung fand 2014 statt, um zu überprüfen, ob die Schweiz den Schengen-Besitzstand (mitsamt der in der Zwischenzeit übernommenen Weiterentwicklungen) weiterhin ordnungsgemäss anwendet¹⁵².

Die derzeit laufende Evaluierung der Schweiz ist die *dritte* ihrer Art, wird allerdings zum ersten Mal auf der Grundlage des neuen Evaluierungsmechanismus nach Massgabe der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (WE Nr. 150) durchgeführt. Im letzten Quartal 2016 waren auf Stufe Bund¹⁵³ die entsprechenden verwaltungsinternen Vorbereitungsarbeiten angelaufen. Die erste Phase der Evaluierung, die in der Beantwortung eines detaillierten Fragebogens besteht, konnte dank der guten Zusammenarbeit der involvierten Dienststellen der Bundesverwaltung und der Kantone im August 2017 termingerecht abgeschlossen werden. Mit Durchführungsbeschluss vom 7. November 2017¹⁵⁴ legte die EU-Kommission die Zeitspanne für die Durchführung der Evaluierung der Schweiz auf die Monate Februar und März 2018 fest. Die Evaluierung im Bereich «Visumpolitik» musste allerdings in der Folge dennoch auf Dezember 2018 verschoben werden. Im Rahmen einer gemeinsamen Besprechung mit der Europäischen Kommission wurden Ende November 2017 die einzelnen, bereichsspezifischen Detailprogramme vorbesprochen und zwischen Ende 2017 und Anfang Januar 2018 bereinigt.

Die zweite Phase der Evaluierung der Schweiz (die sog. Ortsbesichtigungen) fand zwischen dem 26. Februar und dem 23. März 2018 statt. Die jeweils einwöchigen Besuche der Experten-Team, bestehend aus Sachverständigen aus den Schengen-Staaten und der Europäischen Kommission, konnten in den Bereichen «Aussengrenzen» (Flughäfen), «Datenschutz», «Rückkehr»¹⁵⁵, «SIS II/Sirene» sowie im Bereich «polizeiliche Zusammenarbeit» dank der guten verwaltungsinternen Vorbereitung durch die zuständigen Unterarbeitsgruppen und der Mitwirkung der betroffenen Kantone erfolgreich durchgeführt und abgeschlossen werden. Ausstehend ist noch die Ortsbesichtigung im Bereich «Visa», welche auf Dezember 2018 verschoben wurde.

Zurzeit liegen noch keine Ergebnisse vor. Die Experten-Teams sind momentan damit befasst, die Ergebnisse ihrer Evaluierungsbesuche in einem Bericht zusammenzufassen und zu bewerten. Die Schweiz wird im Verlaufe des Monats Mai Gelegenheit haben, zu diesen Berichtsentwürfen vorgängig Stellung zu nehmen, bevor diese dann (voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2018) den Schengen-Staaten im «Schengen-Ausschuss» zur Genehmigung vorgelegt und schliesslich von der Europäischen Kommission formell verabschiedet werden. Auf der Grundlage dieser Berichte wird der Rat der EU anschliessend konkrete Empfehlungen verabschieden, die sich an die Schweiz richten und den konkreten Inhalt des

¹⁵¹ Beschluss SCH/Com-ex (98) 26 def. (Anhang A SAA)

¹⁵² Auch diese Evaluierung schloss die Schweiz mit einem positiven Resultat ab. Siehe hierzu die Ausführungen in Ziff. 7.2 des letztjährigen Berichts, a.a.O. (Fn. 14).

¹⁵³ Wobei auch die Kantone in den jeweiligen Arbeitsgruppen vertreten sind.

¹⁵⁴ Durchführungsbeschluss K(2017) 7000 endg. zur Festlegung des ersten Teils des jährlichen Evaluierungsprogrammes für das Jahr 2018 gemäss Artikel 8 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (nicht zur Veröffentlichung im ABl. bestimmt).

¹⁵⁵ Der Bereich «Rückführung» ist zum ersten Mal Gegenstand der Schengen-Evaluierung der Schweiz.

Verbesserungsbedarfs in Gesetzgebung und Praxis ausweisen. Soweit bestimmte Aspekte als «nicht konform» oder als «konform, aber verbesserungswürdig» eingestuft werden, muss die Schweiz im Rahmen des sog. «*follow-up*» über die Massnahmen berichten, die sie zur Umsetzung der Empfehlungen zu treffen gedenkt¹⁵⁶.

7 Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen

7.1 Aussengrenzen

7.1.1 Einreiseverweigerungen

Die Zahl der Einreiseverweigerungen an der Luftaussengrenze der Schweiz war in den Jahren 2011 bis 2016 insgesamt leicht rückläufig. Im 2017 ist die Zahl jedoch wieder angestiegen¹⁵⁷. Aufgeschlüsselt auf die grossen Flughäfen mit Drittstaatsdestinationen ergibt sich folgendes Bild¹⁵⁸:

Jahr	Total	Zürich	Genf	Basel	Bern	Lugano
2011	1002	800	191	11	0	0
2012	919	745	164	8	2	0
2013	966	801	153	12	0	0
2014	957	750	159	47	0	1
2015	969	783	123	63	0	0
2016	907	710	124	73	0	0
2017	1232	1020	133	79	0	0

7.1.2 Schweizer Beteiligung an FRONTEX-Einsätzen

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

2017 entsandte die Schweiz 45 Grenzschutzexperten (40 Angehörige des Grenzwachtkorps und fünf Angehörige der Kantonspolizei Zürich) an Luft-, Land- und Seeoperationen von FRONTEX (entspricht insgesamt 1'345 Einsatztagen). Im Rahmen der Seeoperationen werden die schweizerischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus Kompetenzgründen nur auf dem Festland und nicht auf hoher See eingesetzt. Des Weiteren fanden fünf sog. «*Hostings*» statt, d.h. ausländische Grenzschutzbeamte waren an den Flughäfen Genf (1), Zürich (3) und Basel (1) mit insgesamt 136 Einsatztagen präsent. Für 2018 sind Einsätze im etwa gleichen Rahmen geplant, die Schwerpunkte des Personaleinsatzes liegen in Griechenland und Italien.

Das GWK stellt für den durch die EBG-Verordnung¹⁵⁹ neu geschaffenen Soforteinsatzpool bis zu 16 Grenzschutzexpertinnen und -experten zur Verfügung. Im Herbst 2017 hat sich die Schweiz mit zwei Angehörigen des GWK an einer Übung in Bulgarien beteiligt. Im gleichen Umfang wird sich das GWK auch 2018 an einer Übung des Soforteinsatzpools beteiligen.

¹⁵⁶ Zum Verfahren vgl. o. Ziff. 6.1.

¹⁵⁷ Diese Entwicklung dürfte durch verschiedene Faktoren verursacht sein. So dürften insbesondere die Erhöhung der Anzahl Passagiere an den Flughäfen, die verstärkte Kontrolle der Reisepapiere, die die Luftverkehrsunternehmen auf bestimmten Strecken durchführen, sowie die Unkenntnis vieler Reisender (insbesondere aus den USA und Kanada) über die für die Einreise in den Schengen-Raum geltenden Vorschriften eine Rolle spielen.

¹⁵⁸ Die Statistik wird aufgrund neuer Informationen laufend angepasst und kann deshalb von anderen Publikationen abweichen.

¹⁵⁹ Verordnung (EU) 2016/1624 (WE Nr. 183)

7.1.3 Mittelzuweisungen aus dem Fonds für innere Sicherheit (ISF-Grenze)

Der Schweiz sind aus dem Fonds Gesamtmittel in Höhe von 19,94 Mio. EUR (21,9 Mio. CHF) zugewiesen worden. Darin sind 18,9 Mio. EUR, welche der Schweiz mit der Schaffung des Instruments (2014), zugewiesen wurden sowie 1.02 Mio. EUR, welche die Schweiz im Rahmen der Halbzeitüberprüfung (Ende 2017) zusätzlich zugewiesen bekommen hat. Bis zur offiziellen Teilnahme der Schweiz am Fonds, voraussichtlich Sommer 2018 rückwirkend ab 2014, wird es weder seitens der Schweiz Beitragszahlungen an die Europäische Kommission geben, noch erhält die Schweiz Zahlungen von der Kommission.

7.2 Binnengrenzen

7.2.1 Kontrolltätigkeit an der Grenze und im Grenzraum

An den Binnengrenzen (Land- und Luftgrenzen zu anderen Schengen-Staaten) sind Personenkontrollen, die «unabhängig von jedem anderen Anlass allein aufgrund des beabsichtigten oder erfolgten Grenzübertritts» stattfinden, mit Schengen grundsätzlich aufgehoben worden (Art. 2 Ziff. 10 iVm. Art. 22 f. Schengener Grenzkodex¹⁶⁰). Mit Schengen nicht aufgehoben worden ist hingegen die Kontrolle des Warenverkehrs (Zollkontrolle). Die gezielte Suche nach mitgeführtem Diebesgut, Schmuggelwaren, Drogen oder Waffen bleibt damit im gewohnten Umfang gewährleistet. Die Durchführung einer Zollkontrolle kann situativ auch die Überprüfung der Identität einer Person erforderlich machen. Zudem sind auch unter Schengen weiterhin Personenkontrollen zulässig, soweit sie im Einzelfall polizeilich motiviert sind. Von der Kontrolltätigkeit an der Grenze sind polizeiliche Kontrollen im Landesinnern zu unterscheiden. Die EZV kann grundsätzlich in der ganzen Schweiz mobile Zollkontrollen durchführen und gestützt auf entsprechende Vereinbarungen mit den zuständigen Kantonen Personenkontrollen im Grenzraum und auf Zügen vornehmen («nationale Ersatzmassnahmen»). In diesem Rahmen gibt es auch gemeinsame Kontrollen mit den zuständigen Polizeikörpern der Kantone. Die vom GWK im Rahmen seiner Zuständigkeiten insgesamt¹⁶¹ gemachten Aufgriffe in den Jahren 2012 bis 2017 sind in Anhang 1 aufgeführt.

7.2.2 Vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen

Der Schengener Grenzkodex¹⁶² eröffnet den Schengen-Staaten das Recht, an den Binnengrenzen vorübergehend wieder Personenkontrollen einzuführen, wenn dies aufgrund einer Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit angezeigt ist (Art. 24 ff.). Verschiedene Schengen-Staaten hatten von dieser Möglichkeit im Zuge der Migrationskrise (AT, DE, DK, HU, NO, SE, SI) oder als Reaktion auf die Terroranschläge der letzten Jahre (BE, FR, MT) Gebrauch gemacht und die Binnengrenzkontrollen an bestimmten Grenzabschnitten vorübergehend wiedereingeführt. Am 4. März 2016 kommunizierte die Kommission einen Fahrplan¹⁶³ mit konkreten Massnahmen, um die Mängel bei der Überwachung der griechischen Aussengrenzen zur Türkei zu beheben und bis Ende 2016 schrittweise zu «normalen Verhältnissen» zurückzukehren. Gleichzeitig war sie bereit, angesichts der momentanen Situation¹⁶⁴ das Schutzverfahren nach Artikel 29 des Schengener Grenzkodex zu aktivieren und schlug dem Rat vor, fünf Schengen-Staaten (AT, DE, DK, NO, SE) zu erlauben, ihre Kontrollen für weitere 6 Monate weiterzuführen, was dieser schliesslich am 12. Mai 2016 auch tat¹⁶⁵. Trotz einer allmählichen

¹⁶⁰ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

¹⁶¹ Aufgrund des Fehlens einer nach Teilaufgaben differenzierten Statistik betreffen die Angaben die Tätigkeiten des GWK insgesamt (Personenkontrollen an Aussengrenzen, Zollkontrollen an Binnen- und Aussengrenzen sowie nationale Ersatzmassnahmen).

¹⁶² Verordnung (EU) Nr. 2016/399 (WE Nr. 178)

¹⁶³ Mitteilung der Kommission vom 4. März 2016 «Back to Schengen – ein Fahrplan», KOM(2016) 120 endg.

¹⁶⁴ Nach Auffassung der Europäischen Kommission war eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährdet, gegeben, weil aufgrund der nachgewiesenen grossen Anzahl irregulärer Migranten in Griechenland und den festgestellten Mängeln bei Kontrolle der Aussengrenzen die Wahrscheinlichkeit hoch sei, dass es zu weiteren massiven sekundären Bewegungen kommen könnte.

¹⁶⁵ Durchführungsbeschluss (EU) 2016/894 des Rates vom 12. Mai 2016 mit einer Empfehlung für zeitlich befristete Kontrollen an den Binnengrenzen unter aussergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden, ABl. L 151 vom 8.6.2016, S. 8.

Stabilisierung der Lage verlängerte der Rat die Befugnis zur Weiterführung der Kontrollen auf Vorschlag der Kommission am 11. November 2016 und 7. Februar 2017 jeweils um weitere drei Monate¹⁶⁶ sowie am 11. Mai 2017 ein letztes Mal um weitere sechs Monate. Am 12. November 2017 verlängerten die besagten fünf Staaten (AT, DE, DK, NO, und SE) ihre Binnengrenzkontrollen erneut um 6 Monate und kündigten zudem noch vor Ablauf der Frist an, diese über den 12. Mai 2018 hinaus für 6 weitere Monate zu verlängern. Sie begründeten dies jeweils mit der Sicherheitslage in Europa und Bedrohungen aufgrund anhaltender sekundärer Migrationsbewegungen. Neben den genannten Staaten führt auch Frankreich aktuell wegen der andauernden Terrorgefahr Binnengrenzkontrollen durch. Die aktuelle Verlängerung dauert noch bis am 30. April 2018, wobei auch Frankreich bereits die nächste Verlängerung um 6 Monate angekündigt hat.

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

7.3 Polizeiliche Zusammenarbeit

7.3.1 Polizeilicher Informationsaustausch

Unter Schengen findet der grenzüberschreitende polizeiliche Informationsaustausch standardisiert statt, was zu einer Harmonisierung und Vereinfachung der Abläufe sowie zur Reduktion von Fehlerquellen geführt hat. Zudem ist der Informationsaustausch mit allen Schengen-Staaten möglich, also auch mit solchen, mit denen die Schweiz kein bilaterales Polizeikooperationsabkommen abgeschlossen hat. Das Fundament der Zusammenarbeit bildet der Grundsatz, dass die Polizeidienste der Schengen-Staaten einander gegenseitig bei der Prävention und der Verfolgung von Straftaten Unterstützung leisten müssen und dass Informationen, die den Polizeibehörden eines Schengen-Staates vorliegen, den Polizeibehörden der anderen Staaten zu den staatsvertraglich festgehaltenen Zwecken verfügbar gemacht werden.

Fedpol bearbeitete im Verlaufe des Jahres 2017 insgesamt 272'688 eingehende Meldungen, was den in den letzten Jahren festzustellenden Aufwärtstrend bestätigt. Die eingegangenen Meldungen betreffen neben denjenigen, die bei der EZ fedpol sowie der SIRENE eingegangen sind, auch die Informationen, welche von Europol, im Rahmen des Schriftverkehrs zu internationalen Identifizierungen, via die CCPDs in Chiasso und in Genf sowie die Polizeiattachés eingegangen sind. Eine Übersicht über die Anzahl der bearbeiteten Meldungen (nach Jahren) kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

2013	2014	2015	2016	2017
235'092	230'092	249'931	259'278	272'688

Die gemachten Erfahrungen zeigen erneut, dass leider nur ein kleiner Teil dieser Meldungen gestützt auf den Rahmenbeschluss 2006/960/JI¹⁶⁷ über die Vereinfachung des Austausches von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Schengen-Staaten erfolgte, welcher einen schnellen und effizienten Austausch von wichtigen und dringenden polizeilichen

¹⁶⁶ Durchführungsbeschluss (EU) 2016/1989 des Rates vom 11. November 2016 mit einer Empfehlung zur Verlängerung zeitlich befristeter Kontrollen an den Binnengrenzen unter aussergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden, ABl. L 306 vom 15.11.2016, S. 13; Durchführungsbeschluss (EU) 2017/246 des Rates vom 7. Februar 2017 zur Verlängerung zeitlich befristeter Kontrollen an den Binnengrenzen unter aussergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden, ABl. L 36 vom 11.2.2017, S. 59.

¹⁶⁷ Rahmenbeschluss 2006/960/JI (WE Nr. 35), sog. «Schwedische Initiative»

Informationen erlaubt. Dieses Instrument sollte somit unter den Schengen-Staaten noch besser genutzt werden.

7.3.2 Zugriff auf Datenbanken

Eine besondere Art der polizeilichen Informationsbeschaffung besteht in der Nutzung der Datenbestände der grossen europäischen Datenbanken. Neben dem SIS II (s. u. Ziff. 7.4) steht dabei der Zugriff auf die zwei folgenden Datenbanken im Vordergrund:

- Zum einen dürfen die zuständigen Strafverfolgungsbehörden (z.B. die Kantonspolizeien oder die Bundeskriminalpolizei) unter bestimmten Voraussetzungen auch auf das *Visa-Informationssystem (VIS)* zugreifen¹⁶⁸. Eine solche Abfrage ist nur im Einzelfall und nur zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung von schweren Straftaten möglich. Die Abfrage erfolgt auf begründete schriftliche Anfrage hin via die Einsatzzentrale fedpol. 2017 erfolgten 450 (2016:309) Abfragen, welche aufgrund von Anfragen von fedpol und den Kantonspolizeien im VIS getätigt worden sind.
- Zum anderen ist eine entsprechende Abfragemöglichkeit für die Strafverfolgungsbehörden auch auf die Datenbestände von *Eurodac* vorgesehen. Die entsprechenden Bestimmungen der Eurodac-Verordnung¹⁶⁹ sind allerdings auf die Schweiz (noch) nicht anwendbar. Solche Abfragen von Eurodac werden erst möglich sein, wenn die entsprechenden Zusatzabkommen mit der EU zu Prüm und Eurodac vorliegen (siehe o. Ziff. 2.4.1 und 2.4.2).
- Schliesslich ist eine Abfragemöglichkeit zugunsten der Strafverfolgungsbehörden auch in Bezug auf die Daten des *EES* vorgesehen. Die Zugriffsberechtigung, die derjenigen auf das VIS nachgestaltet ist, wird allerdings erst bestehen, wenn die erforderlichen Rechtsgrundlagen, insbesondere die Verordnung (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202b; siehe o. Ziff. 4.2.1), übernommen und das System in Betrieb genommen wird. Nach der aktuellen Planung der Europäischen Kommission soll dies zwischen Ende 2020 und Anfang 2021 der Fall sein (vgl. o. Ziff. 3.2.).

7.3.3 Grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen

Gesuche um grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen werden heute dank Schengen rasch, effizient, einheitlich und zentral bearbeitet. 2017 erhielt die Einsatzzentrale fedpol (EZ fedpol) insgesamt 5264 Mitteilungen im Zusammenhang mit operativen Einsätzen¹⁷⁰, davon 135 zu grenzüberschreitenden Observationen und 20 zu grenzüberschreitenden Nacheilen¹⁷¹. Insbesondere die Observationen von und nach Frankreich und Italien wurden in enger Zusammenarbeit mit den Polizei- und Zollkooperationszentren (CCPD)¹⁷² durchgeführt. Gerade diese grenzüberschreitenden polizeilichen Massnahmen stellen einen Indikator für die grundsätzliche Entwicklung der internationalen Polizeizusammenarbeit dar. Solche aufwändigen polizeilichen Einsätze können heute dank der engen grenzüberschreitenden Kooperation realisiert werden.

Die Polizeiverträge mit den Nachbarstaaten werden regelmässig auch mit Blick auf den Schengen-Besitzstand auf ihr Weiterentwicklungspotential geprüft. So wurde insbesondere der Polizeivertrag mit Italien¹⁷³ revidiert und ist seit 1. November 2016 in Kraft. Er enthält nun insbesondere auch Bestimmungen zur Nacheile, Observation

¹⁶⁸ Wie das im VIS-Beschluss (Beschluss 633/2008/JI; WE Nr. 70) vorgesehen ist.

¹⁶⁹ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b)

¹⁷⁰ Darin enthalten sind Polizeimassnahmen, Notsuchen von Personen, Beamtenentsendungen, Ermittlungshandlungen, Krisenmanagement, Fahndungen (ohne SIS und Interpol).

¹⁷¹ Im Vergleich dazu erhielt die EZ fedpol 2016 insgesamt 5649 Mitteilungen im Zusammenhang mit operativen Einsätzen, davon waren 137 zu grenzüberschreitenden Observationen und 16 zu grenzüberschreitenden Nacheilen.

¹⁷² Die Schweiz unterhält mit Italien in Chiasso und mit Frankreich in Genf je ein solches Zentrum. Die beiden CCPD's bearbeiteten im Jahr 2017 insgesamt 28'972 Meldungen (2016: 27'254; 2015: 27'454), davon 21'905 Meldungen im CCPD Genf (2016: 20'125; 2015: 19'714) und 7'068 im CCPD Chiasso (2016: 7'129; 2015: 7'740).

¹⁷³ SR 0.360.454.1

und kontrollierten Lieferung. Auch der trilaterale Polizeivertrag mit Österreich und Liechtenstein wurde aufgrund der Schengen-Teilnahme der drei Vertragsstaaten revidiert. Er ist seit 1. Juli 2017 in Kraft¹⁷⁴. Der schweizerisch-deutsche Polizeivertrag¹⁷⁵, der bereits seit 1. März 2002 in Kraft ist, wird nun ebenfalls einer Revision unterzogen. Eine erste Verhandlungsrunde findet vom 22. bis 23. Mai 2018 statt.

7.4 SIS/SIRENE

Das SIRENE-Büro der Schweiz tauscht als schweizerische Zentralstelle bei SIS-Fahndungen sämtliche Zusatzinformationen (im Zusammenhang mit Treffern ausländischer Fahndungen in der Schweiz oder schweizerischer Fahndungen im Ausland) mit den betroffenen SIRENE-Büros der anderen Schengen-Staaten aus.

Neben den insgesamt 10'549 effektiven Treffern in der Schweiz bei Personen- oder Sachfahndungen (2016: 8754) lösten zusätzliche 3'022 Treffermeldungen Abklärungen und Identifizierungen aus (2016: 2326), bei denen es sich jedoch letztlich nicht um die gesuchte Sache bzw. Person handelte. Das SIRENE-Büro bearbeitete 2017 zudem 7'048 (2016: 4728) Treffermeldungen im Ausland basierend auf Schweizer Fahndungen.

2017 wurden durchschnittlich 56 In- und Auslandtreffermeldungen pro Tag bearbeitet (2016: 43). Im Vergleich zum Vorjahr gab es 2017 bei den ausländischen Fahndungen in der Schweiz rund 16% mehr Treffermeldungen, bei den Schweizer Fahndungen im Ausland betrug die Zunahme rund 4%. Insgesamt gingen 2017 vom Ausland 55'056 Informationen mit standardisierten Formularen ein (2016: 52'249; 2015: 47'166), 26'002 wurden ins Ausland verschickt (2016: 22'046; 2015: 19'829). Eine Übersicht über die SIS-Treffer (nach Jahren und Kategorien) kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

Datenkategorie	2017		2016		2015		2014		2013	
	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland
Festnahme (zur Auslieferung)	274	318	278	282	274	228	273	217	279	200
Einreisesperre	2'141	4'845	1'976	3'288	1'498	3'360	1'772	3'082	1'966	2'382
Vermisste	479	97	397	95	314	86	248	70	297	56
Von der Justiz Gesuchte (z.B. Zeugen)	1'538	174	1'576	78	1'490	92	1'447	71	1'405	46
Verdeckte Registrierung	3'534	689	2'349	291	1'815	147	1'675	155	1'615	224
Sachen (Fahrzeuge, Ausweise, Waffen, industr. Ausrüstung)	2'583	925	2'178	694	2'239	651	2'353	712	1'823	605
Total	10'549	7'048	8'754	4'728	7'630	4'564	7'768	4'307	7'385	3'513

Seit 2009 (24 Treffer/Tag) hat sich somit die Anzahl der durchschnittlichen In- und Auslandtreffer pro Tag mehr als verdoppelt; der Informationsaustausch mittels der standardisierten Formulare pro Tag hat um mehr als einen Drittel zugenommen (2009: 165; 2017: 222). Anzumerken ist ausserdem, dass die bei fedpol eingereichten Auskunftsgesuche über gespeicherte persönliche Daten im SIS sehr komplex und in ihrer Anzahl weiterhin sehr hoch sind. Im Jahr 2017 wurden 1032 Gesuche durch die Rechtsabteilung fedpol in Zusammenarbeit mit dem SIRENE-Büro bearbeitet (2016: 606; 2015: 478).

7.5 Visazusammenarbeit

Seit dem 12. Dezember 2008 stellt die Schweiz Schengen-Visa aus und sind von anderen Schengen-Staaten ausgestellte Schengen-Visa auch für Kurzaufenthalte (Aufenthalte von max. 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen) in der Schweiz gültig. Seit der Beteiligung an Schengen hat die Gesamtzahl der von der Schweiz ausgestellten Visa im Vergleich zu vorher abgenommen¹⁷⁶. Im Jahr 2017

¹⁷⁴ SR 0.360.163.1

¹⁷⁵ SR 0.360.136.1

¹⁷⁶ 648'898 (2008); 356'527 (2009); 379'716 (2010); 495'262 (2011); 477'922 (2012); 488'856 (2013); 439'073 (2014); 452'338 (2015); 463'557 (2016).

wurden 479'225 Schengen-Visa ausgestellt¹⁷⁷. Die genauen Zahlen für das Jahr 2017 ergeben sich aus der folgenden Tabelle:

Bearbeitete Visumanträge im Jahr 2017

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Total Visumanträge	28'596	35'539	58'296	58'986	75'794	67'270	60'559	54'977	46'476	34'707	35'710	29'784	586'694
Ausgestellte Visa	25'982	32'599	54'308	56'034	72'123	63'541	56'707	51'279	43'080	31'251	32'477	27'168	546'549
davon Schengen-Visa	21'539	28'168	49'314	51'502	67'126	56'634	47'790	44'374	37'967	26'338	27'869	20'604	479'225
davon Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit (VrG)	1'983	2'558	3'066	2'207	2'705	2'318	1'958	1'695	2'168	2'772	3'090	2'328	28'848
davon nationale Visa	4'443	4'431	4'994	4'532	4'997	6'907	8'917	6'905	5'113	4'913	4'608	6'564	67'324
Verweigerte Visa	2'614	2'940	3'988	2'952	3'671	3'729	3'852	3'698	3'396	3'456	3'233	2'616	40'145

Die Einführung des VIS im Oktober 2011 kann weiterhin als positiv gewertet werden. Die Zusammenarbeit zwischen den nationalen VIS der Schengen-Staaten und dem Zentralsystem (C-VIS) funktioniert. Zwischen dem 11. Oktober 2011 und dem 31. Dezember 2017 hat die Schweiz 3'044'510 Visumanträge im VIS angelegt und bearbeitet.

Im Rahmen des Visumverfahrens haben die Schengen-Staaten die Möglichkeit, die Erteilung eines Schengen-Visums durch einen anderen Schengen-Staat in bestimmten Fällen von ihrer vorgängigen Zustimmung abhängig zu machen. Zu diesem Zweck ist ein systemgestützter Konsultationsmechanismus eingerichtet worden. Wird die Zustimmung verweigert oder ist die Person im SIS zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben, so darf der zuständige Schengen-Staat kein Schengen-Visum ausstellen. Er ist in diesen Fällen jedoch unter engen Voraussetzungen¹⁷⁸ befugt, ein auf sein Hoheitsgebiet beschränktes Schengen-Visum auszustellen. Die Anzahl der im Jahr 2016 an die Schweiz gerichteten und vom SEM verarbeiteten Konsultationsanfragen ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Eingehende Konsultationen 2017

	Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember	Total
Überprüfte Anfragen	35965	40417	39543	39957	56132	51499	54721	61584	42268	45726	44214	34791	547776
Bewilligte Anfragen	35835	40283	39374	39785	55872	51296	54524	61345	42076	45546	44040	34623	544599
Verweigerte Anfragen	60	86	93	89	134	99	127	111	126	106	117	111	1259
Meldungen Territorial beschränkte Visa	4590	4602	6550	5506	7416	8242	8766	6412	5416	5940	6418	5006	74864
Gemeldete Visa	9368	8748	15027	15320	22761	37288	39486	40960	10605	10409	7945	6814	224731
Verarbeitete Anträge in Vertretung	70	48	76	83	126	104	70	128	66	74	57	57	959

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

Ausgehende Konsultationen 2017

	Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember	Total
Zugestellte Anfragen	4540	5817	6811	6976	10797	9778	10501	9996	5738	5657	5656	4660	91096
Bewilligte Anfragen	4285	5488	6237	6518	10421	9382	10217	9681	5456	5350	5278	4269	82582
Verweigerte Anfragen	14	21	12	14	20	26	18	14	15	8	8	6	176
Meldungen Territorial beschränkte Visa	256	311	259	205	322	322	366	218	296	218	329	283	3385
Gemeldete Visa	16523	20002	36619	43612	58060	49237	42284	37648	30304	19833	20637	15381	390140
Verarbeitete Anträge in Vertretung	241	308	562	444	356	370	266	301	267	299	370	385	4169

¹⁷⁷ Diese Zahl schliesst auch die Schengen-Visa mit ein, welche von den kantonalen Migrationsämtern, den Grenzkontrollbehörden, dem SEM und dem EDA ausgestellt wurden. Der grösste Teil der Schengen-Visa wird allerdings von den Schweizer Konsularbehörden erteilt.

¹⁷⁸ Namentlich ein überwiegendes nationales Interesse oder humanitäre Gründe. Die Schweizer Vertretungen greifen indessen sehr zurückhaltend und immer in Absprache mit der Zentrale auf dieses Instrument zurück. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um Visa für Personen, die internationale Organisationen in Genf besuchen.

7.6 Rückführungen

Die neue Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache¹⁷⁹ ist seit September 2016 operationell tätig. Die Agentur hat die Aufgaben und den Namen von FRONTEX übernommen, verfügt aber über ein erweitertes Aufgabenspektrum. So werden die Schengen-Staaten, die einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt sind, neu auch im Bereich des Vollzugs von Rückführungen unterstützt. Zu diesem Zweck sind die Schengen-Staaten gehalten, die Bildung der Interventionsteams dadurch zu unterstützen, dass sie eine bestimmte Anzahl von eskortierenden Beamten, von Rückkehrspezialisten sowie von Beobachtern zur Verfügung stellen. Für die Schweiz werden diese Verpflichtungen relevant, sobald der Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung (EU) 2016/1624 (WE Nr. 183) sowie die Anpassungen in der nationalen Gesetzgebung in Kraft getreten sind. Dies ist spätestens Ende September 2018 der Fall. Folgerichtig blieben die Einsätze der neuen Agentur, die unter Beteiligung der Schweiz im Jahre 2017 im Rückführungsbereich durchgeführt worden sind, bisher auf ordentliche Rückführungsaktionen (gemeinsame Flüge) beschränkt.

Im Jahr 2017, hat die Schweiz mit der organisatorischen und finanziellen Unterstützung der Agentur insgesamt vier gemeinsame Flüge organisiert und sich an 13 Rückführungsoperationen beteiligt, die von anderen Schengen-Staaten initiiert worden sind. Auf diesem Wege konnten 78 Drittstaatsangehörige rückgeführt werden. Die Kosten für diese 17 Operationen, die allesamt von FRONTEX übernommen wurden, beliefen sich auf ungefähr 1,5 Mio. CHF. Die Verordnung (EU) 2016/1624 sieht vor, dass FRONTEX unter gewissen Voraussetzungen neu auch nationale Sonderflüge finanzieren kann. Die Schweiz hat diesen neuen Mechanismus im Oktober 2017 erstmals getestet, wodurch ein nationaler Sonderflug durch FRONTEX finanziert werden konnte. Zukünftig soll vermehrt von dieser neuen Finanzierungsmöglichkeit Gebrauch gemacht werden und dadurch der Anteil an den Kosten für die Sonderflüge erhöht werden, welcher durch FRONTEX rückvergütet wird.

Die Teilnahme an den gemeinsamen Rückführungsoperationen ist Gegenstand einer regelmässigen und systematischen Evaluation seitens des vom EJPD und der KKJPD eingesetzten paritätischen Fachausschusses «Rückkehr und Wegweisungsvollzug». Darüber hinaus nimmt das SEM regelmässig an der Planung, strategischen Ausrichtung und Evaluation von gemeinsamen Rückführungsaktionen auf europäischer Ebene teil.

7.7 Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

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

Die Erfahrungswerte in diesem Bereich lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Auslieferung*: Im Jahr 2017 hat die Schweiz aus dem Ausland via SIS 21'156 Fahndungsersuchen erhalten (2016: 20'516). Das entspricht einem SIS-Anteil von rund 67% an allen eingehenden derartigen Ersuchen (2016: 63%). Diese führten hierzulande zu 274 Treffern, sog. «Hits» (2016: 278). Im gleichen Zeitraum hat die Schweiz insgesamt 281 Fahndungsersuchen via SIS an das Ausland verbreitet (2016: 282). Parallel zur Verbreitung von Ausschreibungen im SIS wird die grosse Mehrheit der gesuchten Personen weiterhin ebenfalls via Interpol ausgeschrieben.
- *Akzessorische Rechtshilfe*: Schengen hat im Bereich der akzessorischen Rechtshilfe den direkten Verkehr zwischen den Strafverfolgungsbehörden zum Regelfall gemacht. In der Schweiz spielen die kantonalen Staatsanwaltschaften beim Stellen und Erledigen derartiger Ersuchen eine wichtige Rolle, wenngleich weiterhin eine grosse Anzahl von Ersuchen über das Bundesamt für Justiz läuft. Aufgrund dieser Konstellation fehlen verlässliche statistische Daten auf Bundesebene.

¹⁷⁹ Verordnung (EU) 2016/1624 (WE Nr. 183)

7.8 Dublin

7.8.1 Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat

Seit Beginn der Dubliner Zusammenarbeit bis zum 31. Dezember 2017 wurden in der Schweiz insgesamt 212'802 Asylgesuche eingereicht. Die in den letzten fünf Jahren gestellten und erhaltenen Ersuchen um Aufnahme bzw. Wiederaufnahme ergeben sich aus folgenden Tabellen:

Übernahmeersuchen der Schweiz an andere Dublin-Staaten (2011-2017)

	Übernahmeersuchen	Gutheissungen	Ablehnungen	Überstellungen
2011	9'347	7'014	1'587	3'621
2012	11'029	9'328	1'876	4'637
2013	9'679	7'592	1'658	4'165
2014	14'900	5'642	5'153	2'638
2015	17'377	8'782	6'384	2'461
2016	15'203	10'197	4'999	3'750
2017	8'370	6'728	1'766	2'297

Übernahmeersuchen anderer Dublin-Staaten an die Schweiz (2011-2017)

	Übernahmeersuchen	Gutheissungen	Ablehnungen	Überstellungen
2011	1'611	907	673	482
2012	2'342	1'186	1'110	574
2013	3'672	1'819	1'859	751
2014	4'041	1'801	2'242	933
2015	3'072	1'205	1'865	558
2016	4'115	1'302	2'803	469
2017	6'113	2'485	3'620	885

Die Schweiz lehnt Ersuchen anderer Staaten ab, wenn die Schweiz gestützt auf die Dublin-III-Verordnung¹⁸⁰ nicht zuständig ist. Im Jahre 2017 hat die Schweiz weniger Übernahmeersuchen an andere Dublin-Staaten gestellt, weil im Vergleich zu den beiden Vorjahren deutlich weniger Asylgesuche eingereicht worden sind (2015: 39'523, 2016: 27'207 und 2017: 18'088). Der Anstieg der Übernahmeersuchen an die Schweiz ist vor allem auf Deutschland und Frankreich zurückzuführen. Hier ergibt sich für das Jahr 2017 folgendes Bild:

Dublin-Verfahren OUT (2017)

	DE	FR
Übernahmeersuchen	1'380	581
Anzahl Gutheissungen	1'160	315
Anzahl Ablehnungen	259	204
Anzahl Überstellungen	631	168

Dublin-Verfahren IN (2017)

	DE	FR
Übernahmeersuchen	2'932	1'429
Anzahl Gutheissungen	1'208	400
Anzahl Ablehnungen	1'722	1'029
Anzahl Überstellungen	417	53

Deutschland hat im Nachgang zu den Fluchtbewegungen 2015/2016 eine starke zentrale Dublin-Einheit aufgebaut mit dem Fokus auf die Anwendung der Dublin III-

¹⁸⁰ Verordnung (EU) 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a)

Verordnung. Auch Frankreich nutzte durch gezielte Massnahmen das Dublin-System stärker als zuvor.

Gestützt auf das DAA hat die Schweiz nach wie vor deutlich mehr Personen in andere Dublin-Staaten überstellt, als sie selbst übernehmen musste. Die Zahl der Überstellungen aus der Schweiz in andere Dublin-Staaten nahm gegenüber 2016 aufgrund der tieferen Asylgesuchszahlen um rund 40% ab (2016: 3'790; 2017: 2'297) und die Zahl der Überstellungen in die Schweiz verdoppelte sich fast (2016: 469; 2017: 885). Diese beinahe Verdoppelung der Überstellungen ist ebenfalls insbesondere auf Deutschland zurückzuführen, welches Dublin-Entscheide konsequent vollzieht. Dennoch kommen seit Aufnahme der Dublin-Zusammenarbeit im Dezember 2008 auf eine Person, die an die Schweiz überstellt wurde, etwas mehr als fünf Personen, welche die Schweiz an andere Länder überstellte. Im Jahr 2017 betrug das Verhältnis aufgrund der oben skizzierten Entwicklungen 1:2.6.

Die Schweiz gehört in Europa zu den Staaten, die Dublin konsequent anwenden. Dies trägt unter anderem auch dazu bei, dass Migrantinnen und Migranten ohne Aussicht auf Schutz weniger Asylgesuche in der Schweiz stellen. Beispielsweise sind im Jahr 2017 viele aus Westafrika über Italien nach Europa gekommen. Die meisten von ihnen wollten nach Deutschland oder Frankreich weiterreisen. Seit Juni 2016 stellt das GWK denn auch vermehrt fest, dass verhältnismässig wenig der aufgegriffenen Personen ein Asylgesuch in der Schweiz stellen. Die Personen, welche die Einreise-/Aufenthaltsvorschriften gemäss Artikel 5 des Ausländergesetzes (AuG)¹⁸¹ nicht erfüllen und kein Schutzersuchen stellten, wurden auf Grundlage des Rückübernahmeabkommens nach Italien rücküberstellt.

Insgesamt funktioniert die Zusammenarbeit mit den anderen Dublin-Staaten gut, wobei die Situation in einzelnen Staaten besondere Aufmerksamkeit verdient:

- *Griechenland*: Angesichts der volatilen migrationspolitischen Situation in Griechenland verzichtet die Schweiz in der Regel – ebenso wie die anderen Dublin-Staaten – bereits seit 2011 darauf, Griechenland um die Aufnahme von Asylbewerbern zu ersuchen¹⁸². Um die Herausforderungen im Bereich Asyl und Migration zu bewältigen, hat Griechenland in den letzten Jahren gezielte Hilfe erhalten. Zu nennen sind neben dem bis Ende 2018 verlängerten Engagement des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO)¹⁸³ insbesondere die *Relocation-Programme* der EU¹⁸⁴, im Rahmen derer bis Ende September 2017 insgesamt 66'400 Asylsuchende aus Griechenland auf andere europäische Staaten verteilt werden sollten.¹⁸⁵ Als sich die Migrationslage dann allmählich verbesserte, hat die Europäische Kommission im Dezember 2016 den Staaten empfohlen¹⁸⁶, Dublin-Rückführungen nach Griechenland schrittweise wiederaufzunehmen¹⁸⁷.

Die Schweiz hat die Empfehlungen der Kommission zur Kenntnis genommen, hält aber vorderhand an ihrer Praxis fest, wonach Dublin-Verfahren nur ausnahmsweise durchgeführt werden. Ein Übernahmegesuch wird dann gestellt, wenn die asylsuchende Person in Griechenland über einen gültigen Aufenthaltstitel verfügt oder – entsprechend der Empfehlung der Kommission –, wenn Griechenland ihr ein Schengen-Visum für die Einreise in den Dublin-Raum ausgestellt hat. Angesichts der nach wie vor wenig konsolidierten Haltung der Dublin-Staaten in dieser Frage, beobachtet die Schweiz die Lage vor Ort weiterhin aufmerksam. Darüber hinaus wird ein regelmässiger Austausch mit den anderen Dublin-Staaten zu diesem Thema sichergestellt. Schliesslich setzt die Schweiz ihre Bemühungen zur

¹⁸¹ SR 142.20

¹⁸² Dieser Verzicht steht im Einklang mit der Rechtsprechung sowohl des Bundesverwaltungsgerichts als auch der einschlägigen internationalen Gerichte. Vgl. Urteil des BVGer vom 16. August 2011, D-2076/2010; Urteil des EGMR vom 21. Januar 2011 i.S. M.S.S./Belgien und Griechenland; Urteil des EuGH vom 21. Dezember 2011 in den verb. Rs. C-411/10 (*N.S. u.a.*) und C-493/10 (*M.E. u.a.*).

¹⁸³ European Asylum Support Unit (EASO). Die Schweiz partizipiert an EASO gestützt auf eine entsprechende Vereinbarung (SR 0.142.392.681), die am 1. März 2016 in Kraft getreten ist.

¹⁸⁴ Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Massnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L 239 vom 15.9.2015, S. 146 (*erstes Relocation-Programm*); Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Massnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 80 (*zweites Relocation-Programm*).

¹⁸⁵ Die Schweiz beteiligt sich freiwillig am ersten EU-Relocation-Programm und hat in diesem Rahmen 580 Asylsuchende aus Griechenland übernommen und darüber hinaus auch Experten zur Unterstützung des Relocation-Prozesses nach Griechenland entsandt.

¹⁸⁶ Empfehlung der Kommission vom 8. Dezember 2016 an die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Überstellungen nach Griechenland, K(2016) 8525 endg.

¹⁸⁷ Vgl. hierzu Ziff. 7.8.1 des letztjährigen Berichts, a.a.O. (Fn. 14).

Unterstützung von Griechenland fort, um das dortige Asylsystem zu verbessern und einen Beitrag dazu zu leisten, dass Griechenland wieder in das Dublin-System eingebunden werden kann. So wurde im Jahr 2017 beispielsweise die NGO «METAdrasi» unterstützt, die Übersetzungspersonal für die Asylbefragungen zur Verfügung stellt und ein Programm für die Vormundschaft von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden unterhält.

- *Italien:* Den Grossteil aller Dublin-Verfahren führt die Schweiz mit Italien durch (2017: rund 51% aller Dublin-Verfahren). Die italienischen Behörden sind trotz hoher Zahl von Anlandungen im Jahre 2017 ihren Verpflichtungen nachgekommen und haben den Grossteil der ankommenden Asylsuchenden in Eurodac registriert und daktyloskopisch erfasst (rund 95%).

Ähnlich wie Griechenland wird auch Italien im Asyl- und Aufnahmebereich gezielt unterstützt: Zum einen durch EASO, dessen Unterstützung ebenfalls bis Ende 2018 verlängert wurde, zum anderen auch durch die *Relocation-Programme* der EU¹⁸⁸. Auch die Schweiz beteiligt sich an den Bemühungen, die italienischen Asylstrukturen zu stärken, um die Sekundärmigration einzudämmen. Einerseits hat sie im Rahmen des ersten *EU-Relocation-Programms* 921 Asylsuchende aus Italien freiwillig aufgenommen und Experten zur Unterstützung des Relocation-Prozesses nach Italien entsendet. Andererseits wird sie ihr bisheriges Engagement fortführen und im Laufe des Jahres 2018 wieder mehrere Experten für verschiedene *EASO-Einsätze* entsenden¹⁸⁹. Schliesslich ist eine engere Zusammenarbeit im Bereich der *freiwilligen Rückkehr* mit Italien eingeleitet. Die Schweiz verfügt über eine langjährige Erfahrung in diesem Gebiet. Ein gemeinsames Projekt mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) Bern und IOM Rom soll den Know-how Transfer hierzu gewährleisten. Dies soll dazu dienen, dass Personen mit einem negativen Asylentscheid in Italien, sich vermehrt für die freiwillige Rückkehr in ihren Heimatstaat entscheiden und damit Sekundärmigration verhindert werden soll.

- *Ungarn:* Nach mehreren Verschärfungen der Gesetzgebung in Ungarn seit den grossen Migrationsbewegungen auf der sog. Balkan-Route im Jahr 2015 wird von verschiedenen Seiten Kritik an Ungarn geübt. Das UNHCR und verschiedene NGOs fordern von den Dublin-Staaten einen Verzicht auf Überstellungen nach Ungarn. Mehrere europäische Staaten haben die Überstellungen nach Ungarn *de facto* eingestellt, hingegen wird allgemein vermieden, von systemischen Mängeln im ungarischen Asylsystem zu sprechen. Die Schweiz behandelt seit dem 6. März 2016 Asylgesuche von besonders vulnerablen Personen, für die Ungarn zuständig wäre, selber.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Koordinationsurteil vom 31. Mai 2017¹⁹⁰ zahlreiche Fragen zur Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden und zum Asylverfahren in Ungarn aufgeworfen und kommt zum Schluss, dass möglicherweise systemische Schwachstellen im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 der Dublin III-Verordnung¹⁹¹ vorliegen. Es hat die hängigen Fälle zur Neuurteilung ans SEM zurückgewiesen. Das SEM hat umgehend Abklärungen zu diesen Fragen eingeleitet, zumal es teilweise um komplexe Einschätzungen geht, die namentlich vom Vorgehen der Europäischen Union, der Praxis der internationalen Gerichte sowie der weiteren Haltung der ungarischen Regierung abhängen. Diese Abklärungen benötigen Zeit und führen zum Ergebnis, dass einstweilen Überstellungen im Dublin-Verfahren nach Ungarn *de facto* nur in wenigen Ausnahmefällen durchgeführt werden können.

Im Dublin-System wird grundsätzlich ein rascher Zugang zur materiellen Prüfung der geltend gemachten Asylgründe angestrebt. Um diesen Zugang sicherzustellen und in Anbetracht der komplexen Situation in Ungarn werden die vor dem Koordinationsurteil gestellten Asylgesuche im nationalen Verfahren in der Schweiz geprüft. Im Jahr 2017 hat sich die Zuständigkeit von Ungarn im Dublin-Verfahren für 48 Personen ergeben, im ersten Quartal 2018 für 8 Personen.

¹⁸⁸ In diesem Rahmen hätten aus Italien bis September 2017 insgesamt 39'600 Asylsuchende auf andere europäische Staaten verteilt werden sollen, bis zum Auslaufen der Programme wurden jedoch nur ca. ein Drittel dieser Personen tatsächlich überstellt.

¹⁸⁹ 2017: 3081 Einsätze mit 33 Experten und 2018: voraussichtlich ca. 1'100 Einsätze mit ca. 13 Experten (Angaben = Planungsdaten).

¹⁹⁰ Urteil des BVGer vom 31. Mai 2017, D-7853/2015

¹⁹¹ Verordnung (EU) 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a)

Wie wichtig und vorteilhaft die Dublin-Zusammenarbeit insgesamt für die Schweiz ist, hat der Bundesrat im Februar 2018 mit seinem Bericht zu den volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz¹⁹² aufgezeigt. So konnten dank der Teilnahme am Dublin-System substantielle Einsparungen erzielt werden. Ohne die Dublin-Assoziierung wäre die Schweiz für die inhaltliche Prüfung der Asylgesuche zuständig gewesen und ein wesentlicher Teil der Asylsuchenden, für die ein anderer Dublin-Staat zuständig ist, wäre längerfristig in der Schweiz verblieben. Durch das Dublin-System sollen diese Mehrfachverfahren verhindert werden.

7.8.2 Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens

Die VIS-Verordnung¹⁹³ bietet den Schengen-Staaten die Möglichkeit, im Rahmen des Asylverfahrens die Fingerabdrücke von Asylbewerbern im VIS zu überprüfen. Als einer der ersten Schengen-Staaten macht die Schweiz seit dem 12. Dezember 2012 von dieser Möglichkeit Gebrauch. Mit Hilfe dieses Fingerabdruckvergleichs wird überprüft, ob die gesuchstellende Person vor ihrer Asylgesuchstellung in der Schweiz bei einem anderen Schengen-Staat ein Visagesuch eingereicht hat. Unter bestimmten Umständen kann so beim Vorliegen einer Treffermeldung die Dublin-Zuständigkeit eines anderen Staates begründet werden. Des Weiteren helfen Angaben zu Personalien und Identitätspapieren bei der Identifizierung der Person und erlauben Rückschlüsse auf den tatsächlichen Aufenthaltsort vor der Einreise in die Schweiz. 2017 wurden in diesem Zusammenhang 1'975 Treffer im VIS erzielt (2015: 1'934; 2016: 2'066).

¹⁹² Bericht des Bundesrates vom 21. Februar 2018 in Erfüllung des Postulats 15.3896 der sozialdemokratischen Fraktion. «Die volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz». Abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>

¹⁹³ Verordnung (EG) Nr. 767/2008 (WE Nr. 63)

Statistische Übersicht zur Tätigkeit des Grenzwachtkorps: Aufgriffe in den Jahren 2012 bis 2017

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

1. Zollpolizeilicher Bereich (Teilauszug)

Warenschmuggel

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anzahl Fälle	18'805	20'319	22'730	19'765	25'146	26'519

Betäubungsmittelschmuggel

Haschisch	2012	2013	2014	2015	2016	2017
------------------	------	------	------	------	------	------

Anzahl Fälle	1'066	1'240	1'116	1'338	1'485	1'937
Menge in Kg	23.992	18.381	22.706	114.741	47.440	29.635

Marihuana	2012	2013	2014	2015	2016	2017
------------------	------	------	------	------	------	------

Anzahl Fälle	1'841	2'487	2'604	2'792	3'000	3'895
Menge in Kg	115.435	304.276	429.663	513.481	327.770	1'553.624

Heroin, Opium	2012	2013	2014	2015	2016	2017
----------------------	------	------	------	------	------	------

Anzahl Fälle	146	185	208	149	155	166
Menge in Kg	18.502	39.446	51.601	10.986	36.615	32.175

Kokain, Crack	2012	2013	2014	2015	2016	2017
----------------------	------	------	------	------	------	------

Anzahl Fälle	315	402	393	518	564	720
Menge in Kg	54.671	51.816	34.211	99.343	84.543	116.743

Kath	2012	2013	2014	2015	2016	2017
-------------	------	------	------	------	------	------

Anzahl Fälle	23	21	14	89	12	69
Menge in Kg	654.953	745.270	317.764	893.711	82.995	2'841.294

Synthetische Produkte	2012	2013	2014	2015	2016	2017
------------------------------	------	------	------	------	------	------

Anzahl Fälle	66	104	133	204	224	252
Menge in Kg	55.099	12.667	16.868	16.035	41.423	2'008

Andere	2012	2013	2014	2015	2016	2017
---------------	------	------	------	------	------	------

Anzahl Fälle	955	1'363	1'326	998	1'069	2'008
Menge Stk	8'161	10'123	13'588	10'358	65'311	82'988
Menge in Kg	158.671	262.394	346'607	310.609	218.944	177.476

Waffen

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
--	------	------	------	------	------	------

Anzahl Fälle	1'931	2'366	2'730	2'243	2'884	3158
--------------	-------	-------	-------	-------	-------	------

2. Sicherheitspolizeilicher Bereich

Ausgeschriebene Personen

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ausgeschriebene Personen	13'747	16'741	18'482	19'942	22'104	25'777
Haftbefehle	3'849	5'412	5'684	6'310	7'305	9'203
Einreiseverbote	1'358	1'783	1'609	1'619	1'888	2'395
SIS Personen	3'962	4'511	4'265	4'291	4'949	6'433

Ausgeschriebene Fahrzeuge

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ausgeschriebene Fahrzeuge	969	1'597	2'334	2'335	2'369	2'491
SIS Fahrzeuge	138	117	159	145	165	219

Ausgeschriebene Sachen

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ausgeschriebene Sachen	2'284	2'044	2'114	2'177	1'509	1'106
SIS Sachen	1'050	1'460	1'665	1'726	1'973	2'344
Abhanden gekommene und wieder aufgefundenen Ausweise (Pass, Identitätskarte)	253	243	237	193	212	324

Ausweisfälschungen

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anzahl gefälschter Dokumente	1'767	1'800	1'619	2'193	2'663	2'038
Nicht zustehende Ausweise	213	257	255	367	403	469

3. Migrationsbereich

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Einreiseverweigerung, Wegweisung, Aussengrenze	349	361	316	265	295	371
Rechtswidriger Aufenthalt	11'278	11'992	14'265	31'038	48'838	27'300
Illegale Erwerbstätigkeit	320	562	715	868	880	1'016

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

Die nachfolgende Übersicht enthält die Empfehlungen, die der Rat der EU im Berichtszeitraum (1. Mai 2016 bis 30. April 2017) im Zuge der Schengen-Evaluierung verabschiedet hat. Die betroffenen Schengen-Staaten haben diese in der Folge nach Massgabe von Artikel 16 der Verordnung (EU) Nr. 2013/1053 umzusetzen. Die Empfehlungen sind öffentlich zugänglich und auf der Website des Rates der EU abrufbar.¹⁹⁴

I. Ordentliche Evaluierungen

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
EL	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 11. Mai 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Griechenland festgestellten Mängel	9086/17
MT	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 11. Mai 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der im Jahr 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Malta festgestellten Mängel	9084/17
LI	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. Juni 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der im Jahr 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes in Liechtenstein festgestellten Mängel	10160/17
BE	SIS (revisit)	Durchführungsbeschluss des Rates vom 14. September 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der im Jahr 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Belgien festgestellten Mängel	12214/17
HR	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Juli 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung Kroatiens festgestellten Mängel im Hinblick auf die Erfüllung der für die Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit erforderlichen Voraussetzungen	11206/17
HR	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Juli 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung Kroatiens festgestellten Mängel im Hinblick auf die Erfüllung der für die Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr erforderlichen Voraussetzungen	11207/17
MT	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Juli 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Malta festgestellten Mängel	11328/17
MT	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Juli 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Malta festgestellten Mängel	11331/17
MT	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Juli 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Malta festgestellten Mängel	11327/17
MT	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Juli 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Malta festgestellten Mängel	11326/17
FR	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 6. November 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Frankreich festgestellten Mängel	13967/17
HR	Feuerwaffen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 6. November 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung Kroatiens festgestellten Mängel im Hinblick auf die Erfüllung der für die Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rechtsvorschriften über Feuerwaffen erforderlichen Voraussetzungen	13969/17
IS	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 6. November 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Island festgestellten Mängel	13968/17

¹⁹⁴ <http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/int/?lang=EN&typ=ADV>

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
DK	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 7. Dezember 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Dänemark festgestellten Mängel	15565/1/17
IS	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 7. Dezember 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Island festgestellten Mängel	15559/17
DK	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 7. Dezember 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Dänemark festgestellten Mängel	15557/17
DK	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 29. Januar 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Dänemark festgestellten Mängel	5740/18
IS	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 29. Januar 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Island festgestellten Mängel	5741/18
FR	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 15. Februar 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Frankreich festgestellten Mängel	6231/18
DK	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 15. Februar 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Dänemark festgestellten Mängel	6232/18
EL	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. März 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Griechenland festgestellten Mängel	6925/18
FR	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. März 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Frankreich festgestellten Mängel	6926/18
DK	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. März 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Dänemark festgestellten Mängel	6924/18
DK	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. März 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Dänemark festgestellten Mängel	6923/18
IS	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. März 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Island festgestellten Mängel	6928/18
IS	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. März 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Island festgestellten Mängel	6927/18
SE	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. März 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Schweden festgestellten Mängel	6929/18
SE	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. März 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Schweden festgestellten Mängel	6930/18
FR	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. März 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Frankreich festgestellten Mängel	7137/18
SE	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. März 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Schweden festgestellten Mängel	7342/18
FR	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 16. April 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Frankreich festgestellten Mängel	8026/18

II. Unangekündigte Ortsbesichtigungen

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
FR	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 19. Mai 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückkehr/Rückführung durch Frankreich (Pas-de-Calais) festgestellten Mängel	9522/17
DE	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 14. September 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Deutschland festgestellten Mängel	12215/17
AT	Binnengrenzen (Wiedereinführung)	Durchführungsbeschluss des Rates vom 6. November 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Zusammenhang mit der vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen an der Binnengrenze zu Ungarn und dem Ausbleiben der Grenzkontrollen an der Binnengrenze zu Italien durch Österreich festgestellten Mängel	13966/17