



Kurzbericht des EJPD zuhanden der GPK-EJPD/BK

Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin 2019/20

vom 27. Mai 2020

Berichtszeitraum: Mai 2019 – April 2020

Ausgangslage

Auf der Grundlage der Abkommen vom 26. Oktober 2004 über die Assoziierung an Schengen (SAA; SR 0.362.31) und an Dublin (DAA; SR 0.141.392.68) ist die Schweiz seit dem 12. Dezember 2008 bzw. – was die Umstellung des Grenzkontrollregimes an den Flughäfen anbelangt – seit dem 29. März 2009 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.

Am 6. September 2019 informierten die GPK beider Räte das EJPD über ihren Beschluss, die Modalitäten der Berichterstattung inskünftig anzupassen. Danach soll eine ausführliche Berichterstattung im bisherigen Umfang nur noch einmal pro Legislatur, erstmals im Jahr 2021, erfolgen, während die GPK in den Zwischenjahren lediglich auf der Grundlage eines Kurzberichtes informiert werden möchten. Diesem Auftrag folgend widmet sich der vorliegende Kurzbericht einerseits dem Vollzug des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands und stellt zu diesem Zweck nach Bereichen geordnete Kennzahlen bereit, soweit dem Bund entsprechende statistische Daten vorliegen (Teil I sowie Anhang I). Zum anderen dient der vorliegende Bericht auch dazu, die im Berichtszeitraum (Mai 2019 – April 2020) eingetretenen Entwicklungen im Bereich der Schengen-Evaluierung zu informieren (Teil II). Insbesondere wird damit – wie bisher – der Verpflichtung Rechnung getragen, die nationalen Parlamente über den Inhalt der Empfehlungen zu unterrichten, die der Rat der EU im Rahmen der Schengen-Evaluierung verabschiedet. Die in der Berichtsperiode verabschiedeten Empfehlungen sind in Anhang 2 aufgeführt.

Verzichtet wird demgegenüber auf das Bereitstellen von Informationen zur Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands sowie zur einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH). Entsprechende Übersichten über die notifizierten Weiterentwicklungen, den Stand der Übernahmeverfahren sowie die Rechtsprechung des EuGH können aber weiterhin 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>).

Inhaltsverzeichnis	
<i>Ausgangslage</i>	2
Inhaltsverzeichnis	3
Teil I Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen	4
1 Aussengrenzen	4
1.1 Einreiseverweigerungen	4
1.2 Schweizer Beteiligung an FRONTEX-Einsätzen	5
1.3 Mittelzuweisungen aus dem Fonds für innere Sicherheit (ISF-Grenze)	5
2 Binnengrenzen	6
2.1 Kontrolltätigkeit an der Grenze und im Grenzraum	6
2.2 Vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen	6
3 Polizeiliche Zusammenarbeit	8
3.1 Polizeilicher Informationsaustausch	8
3.2 Zugriff auf Datenbanken zum Zwecke der Strafverfolgung	8
3.3 Grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen	9
4 SIS/SIRENE	10
5 Visazusammenarbeit	10
6 Rückführungen	12
7 Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	13
8 Dublin	13
8.1 Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat	13
8.2 Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens	14
Teil II Schengen-Evaluierung	14
1 Überblick	14
2 Entwicklungen im Berichtszeitraum	15
2.1 Ordentliche Evaluierung	15
2.1.1 Ortsbesichtigungen	15
2.1.2 Vom Rat verabschiedete Empfehlungen	16
2.2 Unangekündigte Evaluierungen	16
2.2.1 Ortsbesichtigungen	16
2.2.2 Vom Rat verabschiedete Empfehlungen	17
2.3 Thematische Evaluierungen	17
3 Laufende Evaluierungen der Schweiz	17
3.1 Ordentliche Evaluierung (2018)	17
3.2 Thematische Evaluierung im Bereich «IBM» (2019)	18
3.3 Unangekündigte Evaluierung im Bereich «Visa» (2019)	19
Verzeichnis der zitierten EU-Rechtsakte	20
Statistische Übersicht zur Tätigkeit der EZV (GWK): Aufgriffe in den Jahren 2014 bis 2019	22
Schengen-Evaluierung: Liste der Empfehlungen, die der Bundesversammlung zur Information übermittelt werden	24

Teil I Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen

1 Aussengrenzen

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 angestiegen und hielt sich in den Jahren 2018 und 2019 auf demselben Niveau¹. Aufgeschlüsselt auf die grossen Flughäfen mit Drittstaatsdestinationen ergibt sich folgendes Bild²:

Jahr	Total	Zürich	Genf	Basel ³	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
2018	1218	1022	87	103	0	0
2019	1201	1034	114	53	0	0

Für das Jahr 2020 ist davon auszugehen, dass die Zahlen aufgrund des Ausbruchs der «COVID-19-Pandemie» ungewöhnliche Werte erreichen werden, ist doch der internationale Flugverkehr bereits im März 2020 *de facto* weitgehend zum Erliegen gekommen. Um den Verkehrsfluss an den Aussengrenzen des Schengen-Raumes nach einheitlichen Kriterien auf ein notwendiges Minimum zu reduzieren, hat die Europäische Kommission am 16. März 2020 Leitlinien vorgelegt, in denen sie den Schengen-Staaten gemeinsame Massnahmen zur Eindämmung des Virus empfiehlt⁴. Namentlich sollen alle nicht zwingend erforderlichen Aussengrenzübertritte während eines befristeten Zeitraumes verboten werden⁵. Personen mit Krankheitssymptomen sollen nicht einfach abgewiesen, sondern in entsprechende sanitäre Einrichtungen zwecks Quarantäne überführt werden.

Die Schweiz hat unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Europäischen Kommission das Grenzübertrittsregime an den grossen Flughäfen stark eingeschränkt und verschärfte Einreisebestimmungen erlassen⁶. An den kleinen Flughäfen wurde der Personenverkehr ganz eingestellt, um die Einreise in die Schweiz besser zu kanalisieren. Am 8. April 2020 hat die Europäische Kommission die Anwendung dieser Leitlinien bewertet und den Staaten empfohlen, die Massnahmen an den Aussengrenzen bis am 15. Mai 2020 zu verlängern.⁷ Wie lange die Massnahmen noch andauern, ist aber letztlich von der weiteren Entwicklung der Pandemie abhängig.

¹ 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.

² Die Statistik wird aufgrund neuer Informationen laufend angepasst und kann deshalb von anderen Publikationen abweichen.

³ Die Statistik erfasst für Basel lediglich die Anzahl der beim Grenzübergang Basel (BSL) (nicht Mulhouse, MLH) verfügten Einreiseverweigerungen, da nur diese aufgrund des Territorialitätsprinzips vom Anwendungsbereich von Artikel 5 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG; SR 142.20) erfasst werden.

⁴ Mitteilung der Kommission vom 16. März 2020, «COVID-19: Vorübergehende Beschränkung von nicht unbedingt notwendigen Reisen in die EU», KOM(2020) 115 endg.

⁵ Als erforderlich gelten Reisen etwa von EU-Bürgern, von Bürgern der assoziierten Staaten und deren Familienangehörigen sowie von Drittstaatsangehörigen, die an ihren Wohnort zurückkehren. Des Weiteren sollen u.a. im Gesundheitswesen tätige Personen, Grenzgänger, Personal im Gütertransport, Passagiere im Transit oder Personen aus absoluter Notwendigkeit die Grenze überschreiten dürfen.

⁶ Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) vom 13. März 2020, SR 818.101.24

⁷ Mitteilung der Kommission vom 8. April 2020 «über die Bewertung der Anwendung der vorübergehenden Beschränkung von nicht unbedingt notwendigen Reisen in der EU», KOM(2020) 148 endg.

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 (s. u. Teil I, Ziff. 1.6).

2019 entsandte die Schweiz 40 Grenzschutzexpertinnen und -experten an Luft-, Land- und Seeoperationen von FRONTEX. Es handelte sich um 34 Mitarbeitende der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) bzw. deren Grenzwachtkorps (GWK) sowie sechs Angehörige kantonaler Polizeibehörden (zwei aus dem Kanton Genf und je einer aus den Kantonen Freiburg, Tessin, Waadt und Zürich, was insgesamt 1302 Einsatztagen entspricht. Des Weiteren fanden sieben sog. «*Hostings*» statt, d.h. ausländische Grenzschutzbeamte waren an den Flughäfen Genf (3), Zürich (3) und Basel (1) mit insgesamt 204 Einsatztagen präsent.

Für 2020 sind Einsätze in ähnlichem Rahmen geplant, die Schwerpunkte des Personaleinsatzes werden voraussichtlich in Griechenland, Spanien und Italien liegen. Ob diese Einsätze im geplanten Umfang tatsächlich alle realisiert werden können, ist derzeit aufgrund der mit der «COVID-19-Pandemie» einhergehenden Unwägbarkeiten und der Gefahr für die Mitarbeitenden allerdings noch nicht abschätzbar. Für die Einsatzperioden 3 und 4 (23. März bis 21. Mai 2020) wurden die geplanten Einsätze abgesagt. Demgegenüber waren seitens EZV zwischen dem 11. März und Ende April 2020 zwei Grenzschutzexperten in der Evros-Region im Einsatz, nachdem Griechenland anfangs März aufgrund der Migrationslage an der griechisch-türkischen Grenze bei Frontex um Unterstützung im Rahmen eines Soforteinsatzes nachgesucht hatte. Der Einsatz dauert voraussichtlich bis zum 6. Juni 2020. Die beiden Grenzschutzexperten wurden Ende April durch zwei weitere Mitarbeitende der EZV abgelöst.

Die EZV (GWK) stellt für den Soforteinsatzpool bis zu 16⁸ Grenzschutzexpertinnen und -experten zur Verfügung. Basierend auf einer bilateralen Vereinbarung⁹ wird ein zusätzlicher Experte für das Fürstentum Liechtenstein bereitgestellt.

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

Der Schweiz wurden aus dem Fonds Gesamtmittel in der Höhe von 32.7 Mio. EUR (rund 37,6 Mio. CHF) zugewiesen. Dieser Betrag setzt sich wie folgt zusammen:

Betrag (in Mio. EUR)	Zweck
18,9	mit der Schaffung des Instruments
1,02	im Rahmen der Halbzeitüberprüfung im 2017
6,4	für die Entwicklung des EES im 2018 (zweckgebundene Mittel)
3,2	für die Entwicklung des ETIAS im 2019 (zweckgebundene Mittel)
1,2	für die Weiterentwicklung des SIS im 2019 (zweckgebundene Mittel)
1,9	für IT-Systeme im 2019

Die verfügbaren Zuweisungen werden in der Schweiz bis dato wie folgt eingesetzt¹⁰:

Projekte	Projektnehmer
Automatisierte Grenzkontrollschleusen (ABC-Gates) am Flughafen Zürich	Kantonspolizei Zürich
Automatisierte Grenzkontrollschleusen (ABC-Gates) am Flughafen Genf	EZV (GWK)
EES	SEM
EES (Initialisierung)	Kantonspolizei Zürich,
Entsendung von Immigration Liaison Officers (ILO) nach Ankara und Khartum	SEM
Entsendung von Airline Liaison Officers (ALO) nach Neu Delhi und Nairobi	EZV (GWK)

⁸ Vgl. Anlage 1 der Verordnung (EU) 2016/1624 (WE Nr. 183).

⁹ Vereinbarung für die Beteiligung am Soforteinsatzpool der Europäischen Grenz- und Küstenwache zwischen der Eidgenössischen Zollverwaltung und der Landespolizei des Fürstentums Liechtenstein vom 30. Juni 2017 (nicht in der SR publiziert).

¹⁰ Knapp 6% der Zuweisungen (ca. 1,8 Mio. Euro) stehen in Form einer technischen Hilfe zur Fondsverwaltung zur Verfügung.

ETIAS (ab 1. Juli 2019)	SEM
VIS recast (ab 1. Juli 2019)	SEM
SIS recast (ab 1. Juli 2020)	fedpol
Betriebskostenunterstützung¹¹	Zuständige Organisation
SIS	fedpol
Erneuerung des für die Grenzkontrolle verwendeten Systems (Greko NG) ¹²	Kantonspolizei Zürich
ABC-Gates am Flughafen Zürich	Kantonspolizei Zürich
ABC-Gates am Flughafen Genf	EZV (GWK)

Mit der offiziellen Teilnahme am ISF-Grenze per 1. August 2018 entrichtete die Schweiz die erste Beitragszahlung in der Höhe von 75,3 Mio. EUR. Diese umfasst den Beitrag für das Jahr 2018 sowie rückwirkend die Beiträge für die Jahre 2016 und 2017. Der Restbetrag wurde je hälftig in den Jahren 2019 und 2020 beglichen. Für die gesamte Fünfjahresperiode 2016-2020 betragen die Beiträge der Schweiz zum ISF-Grenze 120,1 Mio. EUR.

2 Binnengrenzen

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»¹³ stattfinden, mit Schengen grundsätzlich aufgehoben worden. Mit Schengen nicht aufgehoben worden ist hingegen die Kontrolle des Warenverkehrs (Zollkontrolle). Die gezielte Suche nach mitgeführten Schmuggelwaren, Diebesgut, 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 oder der Ermittlung der Bedrohungslage dienen. 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 von der EZV (GWK) im Rahmen ihrer Zuständigkeiten insgesamt¹⁴ gemachten Aufgriffe in den Jahren 2014 bis 2019 sind in Anhang 1 aufgeführt.

2.2 Vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen

Der Schengener Grenzkodex¹⁵ eröffnet den Schengen-Staaten das Recht, an den Binnengrenzen vorübergehend wieder Personenkontrollen einzuführen, wenn dies aufgrund einer Gefahr für die öffentliche Ordnung oder der inneren Sicherheit angezeigt ist. 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. Aktuell führen noch sechs dieser Staaten (AT, DE, DK, FR, NO und SE) aus den erwähnten Gründen an bestimmten Binnengrenzabschnitten Kontrollen durch¹⁶. Sie begründen dies mit der Sicherheitslage in Europa und der anhaltend hohen Sekundärmigration innerhalb des Schengen-Raumes.

¹¹ Das sind Beiträge an die Deckung der Betriebskosten bereits produktiver Grenzkontrollsysteme.

¹² GREKO NG = Grenzkontrolle nächste Generation

¹³ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

¹⁴ Aufgrund des Fehlens einer nach Teilaufgaben differenzierten Statistik betreffen die Angaben die Tätigkeiten der EZV (GWK) insgesamt (Personenkontrollen an Aussen- und Binnengrenzen, Zollkontrollen an Binnen- und Aussen- und nationalen Ersatzmassnahmen).

¹⁵ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

¹⁶ Die Massnahmen sind momentan wie folgt befristet: bis 31. Oktober 2020 (FR), bis 11. November 2020 (AT, DE, NO, SE), bis 12. November 2020 (DK).

Wegen der *epidemischen Ausbreitung des Corona-Virus* in Europa führten zahlreiche Schengen-Staaten, darunter auch die Schweiz, ab Mitte März 2020 vorübergehend Binnengrenzkontrollen wieder ein und verlängerten diese Massnahmen laufend. Zusätzlich wurde die Einreise in die Schweiz aus Risikostaaten (auch solche innerhalb des Schengen-Raums) verweigert, wobei Ausnahmen für Schweizer Bürgerinnen und Bürger, Personen mit Aufenthaltstitel in der Schweiz, für berufliche Zwecke, für die Durchreise und für Personen in einer Situation der absoluten Notwendigkeit vorgesehen wurden.¹⁷ Um komplette Grenzschiessungen zu vermeiden und den Durchfluss von Personen und Waren im notwendigen Ausmass weiterhin sicherzustellen, legte die Europäische Kommission Empfehlungen¹⁸ vor, deren Beachtung die Verhältnismässigkeit der getroffenen nationalen Massnahmen sicherstellen soll.

Eine Übersicht über die Staaten, an deren Binnengrenzen infolge der COVID-19-Krise aktuell (Stichtag: 15.5.2020) die wiedereingeführten Grenzkontrollen weiterhin aufrecht erhalten bleiben, ergibt sich aus nachfolgender Tabelle¹⁹:

Staat	Grenzabschnitt	Voraussichtliches Enddatum ²⁰
AT	Landgrenzen zu CH, CZ, DE, FL, IT, SK	31.5.2020
BE	Alle Binnengrenzen	8.6.2020
CH	Landgrenzen zu AT, DE, FR, IT Alle Luftgrenzen	8.6.2020
CZ	Landgrenzen zu AT, DE Alle Luftgrenzen	13.6.2020
DE	Land- und Luftgrenzen zu AT, CH, DK, ES, FR, IT Seegrenzen zu DK	15.6.2020
DK	Alle Binnengrenzen	12.11.2020
EE	Alle Binnengrenzen	16.6.2020
ES	Alle Landgrenzen	24.5.2020
FI	Alle Binnengrenzen	14.6.2020
FR	Alle Binnengrenzen	31.10.2020
HU	Alle Binnengrenzen	11.11.2020
IS	Alle Binnengrenzen	3.6.2020
LT	Alle Binnengrenzen	31.5.2020
NO	Alle Binnengrenzen	16.5.2020
PL	Landgrenzen zu CZ, DE, LT, SK Alle Luft- und Seegrenzen	12.6.2020
PT	Landgrenze zu ES	15.6.2020
SK	Alle Binnengrenzen	27.5.2020

Anders als während der ausserordentlichen Lage infolge der «COVID-19-Pandemie» hatte die Schweiz bisher noch nie auf die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zurückgreifen müssen. Der Bundesrat sah zuvor keine Notwendigkeit dazu. Hinzu kommt, dass während einer *Normallage* die EZV bereits ein Kontrolldispositiv unterhält und im Rahmen ihrer Zollkontrollen und Schwergewichtsaktionen eine wichtige Filterwirkung an der Grenze ausübt. Die Schweiz ist daher in einer vergleichsweise guten Position, weil sie ihre Grenzinfrastruktur und den Einsatz von Personal direkt an der Grenze nie aufgegeben hat, was im Bedarfsfall die notwendige Anpassung des bestehenden Dispositivs erleichtert. Wenn andere Schengen-Staaten die Grenzkontrollen wiedereinführen, so entspricht die mit ihren zusammengezogenen Mitteln erzielte Kontrolldichte in etwa der, die die Schweiz mit ihrem Zolldispositiv aufrechterhält.

¹⁷ Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) vom 13. März 2020, SR 818.101.24

¹⁸ Mitteilung der Kommission vom 16. März 2020: «COVID-19: Leitlinien für Grenzmanagementmassnahmen zum Schutz der Gesundheit und zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Waren und wesentlichen Dienstleistungen», ABl. C 861 v. 16.3.2020, S. 1.

¹⁹ Schweden führt die Binnengrenzkontrollen mit Verweis auf die anhaltende Terrorgefahr fort (siehe o. Fn. 16) und hat auf eine gesonderte Notifikation wegen der COVID-19-Pandemie verzichtet.

²⁰ Die angegebenen Termine entsprechen den offiziell kommunizierten Daten. Spätere Verlängerungen bleiben selbstverständlich möglich.

3 Polizeiliche Zusammenarbeit

3.1 Polizeilicher Informationsaustausch

Unter Schengen findet der grenzüberschreitende polizeiliche Informationsaustausch standardisiert statt, was zu mehr Effizienz, mehr Treffern und Ausschreibungen und zu einer Vereinfachung der Abläufe sowie zur Reduktion von Fehlerquellen geführt hat. Dank des Informationsaustausches mit allen Schengen-Staaten ist die Schweiz Teil eines gemeinsamen europäischen Fahndungs-raums. 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 zeitgerecht verfügbar gemacht werden. Die Verstärkung des polizeilichen Informationsaustausches trägt dank mehr Fahndungserfolgen massgeblich zur effizienten Bekämpfung der organisierten und grenzüberschreitenden Kriminalität bei.

Fedpol bearbeitete im Verlaufe des Jahres 2019 insgesamt 303'182 Meldungen, was den in den letzten Jahren festzustellenden Aufwärtstrend bestätigt. Die Meldungen gingen über die verschiedenen Partner der Polizei Kooperation ein: die Einsatzzentrale fedpol (EZ fedpol), das SIRENE-Büro, Europol, die Polizei- und Zollkooperationszentren (CCPD) sowie die Polizeiattachés. Eine Übersicht über die Anzahl der bearbeiteten Meldungen (nach Jahren) kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

2014	2015	2016	2017	2018	2019
230'092	249'931	259'278	272'688	301'119	303'182

Die gemachten Erfahrungen zeigen, dass nur ein kleiner Teil dieser Meldungen gestützt auf den Rahmenbeschluss 2006/960/JI²¹ über die Vereinfachung des Austausches von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Schengen-Staaten erfolgte. Dieser Rahmenbeschluss («Schwedische Initiative») wird im Schengen-Raum noch nicht nachhaltig genug genutzt. Die obligatorische Verwendung von Ersuchen- und Antwortformularen verhindert einen schnellen und effizienten Austausch von wichtigen und dringenden polizeilichen Informationen. Damit die Schengen-Staaten dieses Instrument optimal nutzen können, ist die Europäischen Kommission derzeit daran, mögliche Lösungswege zu erarbeiten, um diese dann zusammen mit den Schengen-Staaten diskutieren.

3.2 Zugriff auf Datenbanken zum Zwecke der Strafverfolgung

Eine besondere Art der polizeilichen Informationsbeschaffung besteht in der Nutzung der Datenbestände der grossen europäischen Datenbanken. Neben dem SIS II (s. u. Teil II, Ziff. 4) steht dabei der Zugriff auf die folgenden Datenbanken im Vordergrund:

- Zum einen dürfen die zuständigen Strafverfolgungsbehörden (z.B. die Kantonspolizeien oder fedpol) unter bestimmten Voraussetzungen (indirekt) auf das *Visa-Informationssystem (VIS)* zugreifen²². Eine solche Abfrage ist nur im Einzelfall zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung von schweren Straftaten möglich. Dieser beschränkte Zugriff auf das VIS ermöglicht es, die beabsichtigte Einreise einer gesuchten Person in den Schengen-Raum festzustellen und bei Bedarf die notwendigen polizeilichen Massnahmen einzuleiten. Die Abfrage erfolgt auf begründete schriftliche Anfrage hin via die Einsatzzentrale fedpol. 2019 erfolgten 778 (2018: 1236, 2017: 450) Abfragen.
- Zum anderen ist eine entsprechende (indirekte) Abfragemöglichkeit für die Strafverfolgungsbehörden auch auf die Datenbestände von *Eurodac* vorgesehen. Die entsprechenden Bestimmungen der Eurodac-Verordnung²³ sind allerdings auf die Schweiz (noch) nicht anwendbar, solange das erforderliche Zusatzabkommen mit der EU noch nicht in Kraft

²¹ Rahmenbeschluss 2006/960/JI (WE Nr. 35)

²² Beschluss 2008/633/JI (WE Nr. 70)

²³ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1B)

ist. Das entsprechende Genehmigungsverfahren ist im Gang. Die Vernehmlassung zu diesem Geschäft wurde am 31. März 2020 abgeschlossen.

- Schliesslich ist eine (indirekte) Abfragemöglichkeit zugunsten der Strafverfolgungsbehörden auch auf die Daten des *Einreise-/Ausreisystems (EES)*²⁴ und des *Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS)*²⁵ vorgesehen. Die jeweilige Zugriffsberechtigung, die wiederum derjenigen auf das VIS nachgestaltet ist, wird *in der Praxis* erst bestehen, wenn die Systeme jeweils gestützt auf einen entsprechenden Beschluss der Europäischen Kommission in Betrieb genommen werden. Nach der aktuellen Planung der Kommission soll dies ungefähr per Ende 2021 (EES) bzw. auf Ende 2022 (ETIAS) der Fall sein.

3.3 Grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen

Gesuche für grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen werden heute dank Schengen rasch, effizient, einheitlich und zentral bearbeitet. 2019 erhielt fedpol über ihre Einsatzzentrale insgesamt 4781 Mitteilungen im Zusammenhang mit operativen Einsätzen²⁶, davon 125 zu grenzüberschreitenden Observationen und 13 zu grenzüberschreitenden Nacheilen²⁷. Insbesondere die Observationen von und nach Frankreich und Italien wurden in enger Zusammenarbeit mit den Polizei- und Zollkooperationszentren (CCPD)²⁸ 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 einfacher realisiert werden.

Die Polizeiverträge mit den Nachbarstaaten werden regelmässig auch mit Blick auf den Schengen-Besitzstand auf ihr Weiterentwicklungspotential geprüft. Der revidierte Polizeivertrag mit *Italien*²⁹ ist seit 1. November 2016, derjenige mit *Österreich und Liechtenstein*³⁰ seit 1. Juli 2017 in Kraft. Auch die Revision des *schweizerisch-deutschen* Polizeivertrages³¹ wurde am 22. Mai 2018 an die Hand genommen. Die Verhandlungen dauern allerdings noch an. Der Polizeivertrag mit *Frankreich*³² ist seit 1. Juli 2009 in Kraft. Die Erfahrungen in der operationellen Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Frankreich verdeutlichten, dass langfristig eine Modernisierung des Vertrags angezeigt ist. Dies betrifft insbesondere die grenzüberschreitende Nacheile. Auf Bemühungen der Schweiz hin fanden am 5. März 2020 erste Gespräche mit den französischen Partnern statt. Die Partner haben sich geeinigt, ein präzisierendes Memorandum of Understanding auszuarbeiten. Die Vereinbarung befindet sich derzeit in Ausarbeitung.

Die zur Eindämmung der «COVID-19-Pandemie» verhängten Massnahmen verlangten von fedpol und den CCPD, vom Normalbetrieb in den Krisenmodus zu wechseln. Die Strukturen und Abläufe mussten den infektiologischen Erfordernissen angepasst werden und gleichzeitig die Kontinuität der Dienstleistungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gewährleistet werden. Die Zahl der Anträge auf grenzüberschreitende Massnahmen ist unter anderem aufgrund der Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen während der Krise bisher sehr gering geblieben.

²⁴ Verordnung (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202B)

²⁵ Verordnung (EU) 2018/1806 (WE Nr. 219)

²⁶ Darin enthalten sind Polizeimassnahmen, Notsuchen von Personen, Beamtenentsendungen, Ermittlungshandlungen, Krisenmanagement, Fahndungen (ohne SIS und Interpol).

²⁷ Im Vergleich dazu erhielt die Einsatzzentrale fedpol 2018 insgesamt 4'943 Mitteilungen im Zusammenhang mit operativen Einsätzen, davon waren 132 zu grenzüberschreitenden Observationen und 14 zu grenzüberschreitenden Nacheilen.

²⁸ Die Schweiz unterhält mit Italien in Chiasso und mit Frankreich in Genf je ein solches Zentrum. Die beiden CCPD bearbeiteten im Jahr 2019 insgesamt 28'323 Anfragen (2018: 29'811, 2017: 28'927), davon 23'730 Anfragen im CCPD Genf (2018: 22'640, 2017: 21'905) und 4'593 im CCPD Chiasso (2018: 7'171, 2017: 7'068).

²⁹ SR 0.360.454.1

³⁰ SR 0.360.163.1

³¹ SR 0.360.136.1

³² SR 0.360.349.1

4

SIS/SIRENE

Das bei fedpol angesiedelte SIRENE-Büro 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. Das SIS stellt für die polizeiliche Fahndungsarbeit den bedeutendsten Mehrwert dar, weil es die nationale und internationale Zusammenarbeit im Bereich der Fahndung vereinheitlicht, beschleunigt, effizienter gestaltet und professionalisiert hat. Die Anzahl Fahndungstreffer in der Schweiz resp. die Anzahl Treffer auf schweizerische Fahndungen haben deutlich und nachhaltig zugenommen.

Neben den insgesamt 13'239 effektiven Treffern in der Schweiz bei Personen- oder Sachfahndungen (2018: 11'376; 2017: 10'549) lösten zusätzliche 2'067 Treffermeldungen Abklärungen und Identifizierungen aus (2018: 3'224; 2017: 3'222), bei denen es sich jedoch letztlich nicht um die gesuchte Sache bzw. Person handelt. Das SIRENE-Büro bearbeitete 2019 zudem 7'750 (2018: 7'610; 2017: 7'048) Treffermeldungen im Ausland basierend auf Schweizer Fahndungen.

2019 wurden durchschnittlich 63 In- und Auslandtreffermeldungen pro Tag bearbeitet (2018: 60; 2017: 56). Im Vergleich zum Vorjahr gab es 2019 bei den ausländischen Fahndungen in der Schweiz rund 5% mehr Treffermeldungen, bei den Schweizer Fahndungen im Ausland betrug die Zunahme ebenfalls rund 2%. Insgesamt gingen 2019 vom Ausland 55'614 Informationen mit standardisierten Formularen ein (2018: 53'996, 2017: 55'056), 28'433 wurden ins Ausland verschickt (2018: 26'659, 2017: 26'002). Eine Übersicht über die SIS-Treffer (nach Jahren und Kategorien) kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

Datenkategorie	2019		2018		2017		2016		2015	
	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland
Festnahme (zur Auslieferung)	287	306	285	275	274	318	278	282	274	228
Einreiseperr	2'481	5'496	2'370	5'455	2'141	4'845	1'976	3'288	1'498	3'360
Vermisste	492	127	422	105	479	97	397	95	314	86
Von der Justiz Gesuchte (z.B. Zeugen)	1'748	461	1'446	259	1'538	174	1'576	78	1'490	92
Verdeckte Registrierung	4'885	548	4'129	682	3'534	689	2'349	291	1'815	147
Sachen (Fahrzeuge, Ausweise, Waffen, industr. Ausrüstung)	3'346	812	2'724	834	2'583	925	2'178	694	2'239	651
Total	13'239	7'750	11'376	7'610	10'549	7'048	8'754	4'728	7'630	4'564

Seit 2009 (24 Treffer/Tag) hat sich somit die Anzahl der durchschnittlichen In- und Auslandtreffer pro Tag fast verdreifacht; der Informationsaustausch mittels der standardisierten Formulare pro Tag hat um einen Drittel zugenommen (2009: 165; 2018: 220). Die Auswirkungen der «COVID-19-Krise» waren im März 2020 noch kaum zu spüren. Im Laufe des April ergab sich zwar eine Baisse der Trefferzahlen, die auf die verhängten Einschränkungen im Reiseverkehr zurückzuführen ist. Die übrigen Aktivitäten des SIRENE-Büros blieben aber auf gleichem Niveau oder haben sogar zugenommen. Es scheint, dass diverse in- und ausländische Behörden die Gelegenheit nutzen, um Pendenzen abzubauen. Namentlich wurde eine Zunahme von Abklärungen, zusätzlichen Ausschreibungen aus dem Ausland und vermehrte Konsultationsverfahren verzeichnet. Der Betrieb der SIRENE läuft stabil und alle Leistungen können zu jederzeit erbracht werden.

Anzumerken ist schliesslich, dass die bei fedpol eingereichten Auskunftsgesuche über gespeicherte personenbezogene Daten im SIS in ihrer Anzahl insgesamt weiterhin sehr hoch sind. Im Jahr 2019 wurden 6'476 Gesuche durch fedpol bearbeitet (2018: 3'322; 2017: 1'032; 2016: 606).

5

Visazusammenarbeit

Seit dem 12. Dezember 2008 stellt die Schweiz Schengen-Visa aus und sind von anderen Schengen-Staaten ausgestellte Schengen-Visa auch für Kurzeitaufenthalte (Aufenthalte von max. 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen) in der

Schweiz gültig. Im Jahr 2019 wurden 564'120 Schengen-Visa ausgestellt³³ – im Vergleich zum Vorjahr bedeutet das einen Anstieg von 9,1 % und entspricht damit dem höchsten Wert seit der Beteiligung an Schengen.³⁴ Die genauen Zahlen aufgeschlüsselt nach Typ und Monat für das Jahr 2019 ergeben sich aus der folgenden Tabelle:

Anzahl bearbeiteter Schengen-Visumanträge im 2019

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Total Schengen-Visumanträge	28'827	35'778	59'643	78'251	82'560	62'807	66'477	52'561	48'650	37'244	34'489	27'186	614'473
Total ausgestellte Schengen-Visa	26'146	32'704	55'573	73'642	77'275	58'074	60'761	48'290	44'307	33'219	30'586	23'543	564'120
davon Visa Kategorien A+C	23'799	30'169	52'332	71'028	74'117	55'500	58'131	45'818	41'252	29'714	26'994	20'283	529'137
davon Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit (VrG)	2'347	2'535	3'241	2'614	3'158	2'574	2'630	2'472	3'055	3'505	3'592	3'260	34'983
Verweigerte Schengen-Visa	2'681	3'074	4'070	4'609	5'285	4'733	5'716	4'271	4'343	4'025	3'903	3'643	50'353

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 Voraussetzungen³⁵ befugt, ein auf sein Hoheitsgebiet beschränktes Schengen-Visum auszustellen. Ausserdem kann ein Mitgliedstaat verlangen, dass seine zentralen Behörden über die Visa, die Staatsangehörigen bestimmter Drittländer oder bestimmter Gruppen von Staatsangehörigen durch Konsulate anderer Mitgliedstaaten erteilt wurden, nachträglich im Rahmen einer Ex-Post-Notifikation³⁶ informiert werden.

Die Anzahl der im Jahr 2019 an die Schweiz gerichteten und vom SEM verarbeiteten Konsultationsanfragen und Ex-Post-Notifikationen ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Eingehende Konsultationen im 2019

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Total überprüfte Anfragen	43'396	45'222	44'246	42'683	58'207	49'532	63'088	52'070	49'060	47'353	36'503	35'791	567'151
davon bewilligte Anfragen	43'218	45'039	44'084	42'483	57'951	49'342	62'862	51'856	48'851	47'109	36'302	35'628	564'725
davon verweigerte Anfragen	105	101	85	95	115	71	138	125	110	123	74	82	1'224
davon verarbeitete Anfragen in Vertretung	73	82	77	105	141	119	88	89	99	121	127	81	1'202
Total Ex-Post-Notifikationen Schengen-Visa der Kategorie C	8'012	9'371	15'751	22'035	44'116	39'932	54'147	24'976	17'301	14'900	11'884	12'447	274'872
Total Ex-Post-Notifikationen Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit (VrG)	3'445	3'507	4'314	6'861	5'000	5'823	5'504	5'253	4'656	4'970	5'200	4'392	58'925

Die Anzahl der Konsultationen anderer Schengen-Staaten, die 2019 im Rahmen des Visumverfahrens durch die Schweiz ausgelöst worden sind, sind aus nachfolgender Tabelle zu ersehen:

³³ Diese Zahl umfasst alle Schengen-Visa, 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.
³⁴ 356'527 (2009); 379'716 (2010); 495'262 (2011); 477'922 (2012); 488'856 (2013); 439'073 (2014); 452'338 (2015); 463'557 (2016); 479'225 (2017); 517'135 (2018).
³⁵ Namentlich ein überwiegendes nationales Interesse oder humanitäre Gründe müssen vorliegen. 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.
³⁶ Als Ex-Post-Notifikation gilt die nachträgliche Information über die Ausstellung von Visa an Staatsangehörige bestimmter Drittländer oder Personengruppen gemäss Art. 31 Visakodex (Verordnung (EG) Nr. 810/2009, WE Nr. 88).

Ausgehende Konsultationen im 2019

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Total zugestellte Anfragen	5'405	6'168	8'143	8'846	13'049	12'310	15'304	9'166	8'110	7'502	5'934	4'484	104'421
davon bewilligte Anfragen	4'980	5'608	7'353	8'111	12'197	11'422	14'424	8'419	7'441	6'670	5'336	4'117	96'078
davon verweigerte Anfragen	3	9	11	12	24	11	14	10	14	11	6	14	139
davon verarbeitete Anträge in Vertretung	422	551	779	723	828	877	866	737	655	821	592	353	8'204
Total Ex-Post-Notifikationen Schengen-Visa der Kategorie C	19'971	23'674	43'261	64'479	66'490	50'092	53'085	40'045	35'020	24'248	22'062	17'182	459'609
Total Ex-Post-Notifikationen Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit (VrG)	203	172	202	149	263	314	263	159	196	223	201	215	2'560

Infolge der «COVID-19-Pandemie» hat der Bundesrat in Ergänzung der Einreiserestriktionen (vgl. o. Teil I, Ziff. 1.1) beschlossen, per 19. März 2020 auch die Erteilung von Schengen-Visa sowie von nationalen Visa bis am 15. Juni 2020 einzustellen. Damit soll erreicht werden, dass auf alle nicht zwingend notwendigen Reisen verzichtet wird, um das Übertragungsrisiko des Coronavirus zu vermindern. Ausgenommen vom «Visastopp» sind insbesondere Gesuche von Personen, die sich in einer Situation der äussersten Notwendigkeit befinden oder als Spezialistinnen oder Spezialisten im Zusammenhang mit dem Gesundheitsbereich von grosser Bedeutung sind. Auch humanitäre Visa können grundsätzlich weiterhin ausgestellt werden, wenn sich eine Person in grosser Not befindet, die ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich macht und wenn ein unverzügliches, rasches Handeln gefordert ist.

6 Rückführungen

Im Jahr 2019 hat die Schweiz mit der organisatorischen und finanziellen Unterstützung von FRONTEX zwei gemeinsame EU-Sammelflüge organisiert und sich an neun weiteren Flügen beteiligt, die von anderen Schengen-Staaten initiiert worden sind. Auf diesem Wege konnten 33 Drittstaatsangehörige zurückgeführt werden. Durch die Beteiligung an den EU-Sammelflügen können jährlich Flugkosten von 1,5 bis 2 Mio. CHF eingespart werden.

Die Teilnahme an den EU-Sammelflügen wird laufend im paritätischen Fachausschuss «Rückkehr und Wegweisungsvollzug» überprüft, der vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und von der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) gemeinsam eingesetzt wurde. Darüber hinaus nimmt das SEM regelmässig an der Planung und an Diskussionen über die strategische Ausrichtung und Evaluation von gemeinsamen Rückführungsaktionen auf europäischer Ebene teil.

Gestützt auf die Verordnung (EU) 2016/1624³⁷ können zudem europäische Rückkehrinsätze durchgeführt werden. In diesem Rahmen wurde im November/Dezember 2019 erstmals ein Einsatz polizeilicher Begleitpersonen in Griechenland durchgeführt. Dabei haben fünf Angehörige der kantonalen Polizeibehörden insgesamt 145 Einsatztage geleistet. Während des Einsatzes wurden zwei Rückführungsoperationen in die Türkei durchgeführt. Die Haupttätigkeit des Einsatzteams war jedoch die Registrierung und Identifikation von ankommenden Migranten.

Der Wegweisungsvollzug wurde während der «COVID-19-Krise» nicht generell ausgesetzt. Aufgrund der Einreisebeschränkungen in fast allen Drittstaaten sowie der Einstellung der meisten Flugverbindungen ist die Anzahl der Rückführungen – wie auch diejenige der selbstständigen Ausreisen – seit März 2020 stark rückläufig. Die anderen Schengen-Staaten befinden sich in derselben Situation, so dass bereits mehrere EU-Sammelflüge annulliert werden mussten. Es ist zurzeit offen, ab wann diese Flüge wieder regelmässig durchgeführt werden können. Das SEM beobachtet die Situation laufend und ist diesbezüglich in engem Austausch mit FRONTEX und anderen europäischen Partnerbehörden.

³⁷ Verordnung (EU) 2016/1624 (WE Nr. 183)

7

Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Insgesamt kann die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen seit der Einführung von Schengen in der Praxis als gut bewertet werden.

Die Erfahrungswerte in diesem Bereich lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Auslieferung*: Im Jahr 2019 hat die Schweiz aus dem Ausland via SIS 23'099 Fahndungersuchen erhalten (2018: 20'654). Das entspricht einem SIS-Anteil von etwas über 60% an allen eingehenden derartigen Ersuchen. Sie führten hierzulande zu 287 Treffern, sog. «Hits» (2018: 285). Im gleichen Zeitraum hat die Schweiz insgesamt 268 Fahndungersuchen via SIS an das Ausland verbreitet (2018: 249). 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.

Die im Zuge der COVID-19-Krise von den diversen Staaten sukzessive getroffenen Massnahmen und Reisebeschränkungen haben im Berichtszeitraum zunehmend auch zu *Beeinträchtigungen beim Vollzug von Auslieferungen* innerhalb des Schengen-Raumes geführt. Zu nennen ist etwa der Umstand, dass der Flugverkehr von und nach bestimmten Ländern vorübergehend praktisch zu Erliegen gekommen ist und auch der Transfer nach bzw. der Transit durch andere Schengen-Staaten aufgrund vor Schliessung der jeweiligen Landgrenzen zumindest vorübergehend auf erhebliche Hindernisse gestossen ist. Auch die Behördenzusammenarbeit vollzog sich nicht immer reibungslos (vereinzelt sogar Weigerung der zuständigen Polizeibehörden, die Betroffenen abzuholen bzw. zu begleiten).

8 Dublin

8.1 Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat

Seit Beginn der Dubliner Zusammenarbeit bis zum 31. Dezember 2019 wurden in der Schweiz insgesamt 242'326 Asylgesuche eingereicht. Die in den letzten fünf Jahren gestellten und erhaltenen Ersuchen um Aufnahme bzw. Wiederaufnahme ergeben sich aus den folgenden Tabellen:

Übernahmeersuchen der Schweiz an andere Dublin-Staaten (2015-2019)

	Übernahmeersuchen	Gutheissungen	Ablehnungen	Überstellungen
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
2018	6'810	4'769	1'892	1'760
2019	4'848	3'379	1'451	1'724

Übernahmeersuchen anderer Dublin-Staaten an die Schweiz (2015-2019)

	Übernahmeersuchen	Gutheissungen	Ablehnungen	Überstellungen
2015	3'072	1'205	1'865	558
2016	4'115	1'302	2'803	469
2017	6'113	2'485	3'620	885
2018	6'575	3'035	3'538	1'298
2019	5'230	2'623	2'608	1'164

Im Jahre 2019 hat die Schweiz weniger Übernahmeersuchen an andere Dublin-Staaten gestellt, weil im Vergleich zu den drei Vorjahren weniger Asylgesuche eingereicht worden sind (2016: 27'207, 2017: 18'088, 2018: 15'255 und 2019: 14'269). Dennoch hat die Schweiz seit ihrer Assoziierung wesentlich mehr Personen

überstellen können als sie selbst aufnehmen musste (Verhältnis 4.3 zu 1). Die wichtigsten Herkunftsstaaten bei den Überstellungen in die Schweiz waren Eritrea (287), Afghanistan (199), und Somalia (68). Bei den Überstellungen aus der Schweiz in die anderen Dublin-Staaten ist festzustellen, dass die meisten Personen aus Algerien (226), Nigeria (220), und Marokko (150) stammten. Die meisten Übernahmearbeiten an die Schweiz wurden von Frankreich und Deutschland gestellt. Deutschland hat im Nachgang zu den Fluchtbewegungen 2015/2016 eine starke zentrale Dublin-Einheit aufgebaut. Auch Frankreich nutzt durch gezielte Massnahmen das Dublin-System stärker als zuvor. Die Schweiz gehört weiterhin in Europa zu den Staaten, die Dublin konsequent anwenden.

Im Zuge der «COVID-19-Pandemie» und mit dem Entscheid des Bundesrates vom 25. März 2020, wonach alle Schengen-Staaten (ausser das Fürstentum Liechtenstein) als Risikogebiete gelten, sind alle Überstellungen aus der Schweiz und in die Schweiz *temporär ausgesetzt*. Die meisten anderen Dublin-Staaten hatten zu diesem Zeitpunkt bereits die gleiche Massnahme ergriffen.

Dass die Dublin-Zusammenarbeit insgesamt für die Schweiz nach wie vor wichtig und vorteilhaft ist, hat der Bundesrat im Februar 2018 mit seinem Bericht zu den volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz³⁸ aufgezeigt. So konnten dank der Teilnahme am Dublin-System substantielle Einsparungen erzielt werden (zwischen 2012 und 2017 jährlich durchschnittlich 270 Mio. CHF). Dabei handelt es sich nicht um Schätzungen, sondern um präzise Kalkulationen: Ein wesentlicher Teil der Asylsuchenden, die in einen anderen Dublin-Staat überstellt wurden, wäre längerfristig in der Schweiz verblieben, weil die Schweiz ohne die Dublin-Assoziierung für die inhaltliche Prüfung der eingereichten Asylgesuche zuständig gewesen wäre.

8.2 Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens

Die VIS-Verordnung³⁹ bietet den Schengen-Staaten die Möglichkeit, im Rahmen des Asylverfahrens die Fingerabdrücke von Asylbewerbern im VIS zu überprüfen. Mit Hilfe dieses Fingerabdruckvergleichs wird überprüft, ob die gesuchstellende Person vor ihrer Asylgesuchstellung in der Schweiz bei einem anderen Schengen-Staat ein Visumgesuch eingereicht hat. Unter bestimmten Umständen kann bei 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. Eine Übersicht über die Anzahl der in diesem Zusammenhang erzielten Treffer (nach Jahren) kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

2015	2016	2017	2018	2019
1'934	2'066	1'975	1'659	1'385

Teil II Schengen-Evaluierung

1 Überblick

Die korrekte und einheitliche Anwendung des Schengen-Besitzstands in allen beteiligten Staaten ist eine wesentliche Voraussetzung für das gute Funktionieren des Schengen-Raumes. Daher wird die richtige Anwendung der Bestimmungen in sämtlichen Schengen-Staaten in einem Evaluierungsverfahren überprüft, dessen Modalitäten in der sog. «SCHEVAL-Verordnung»⁴⁰ niedergelegt sind. Dieses Verfahren findet erstmals vor dem Eintritt eines Staates in den Schengen-Verbund statt (sog. «*first mandate evaluation*») und wird später, da sich der Schengen-Besitzstand bekanntlich weiterentwickelt, ungefähr alle 5 Jahre wieder durchgeführt (sog. «*second mandate evaluation*»). Die Koordinationsverantwortung für die Planung und die operative Durchführung der Evaluierung obliegt der Europäischen

³⁸ 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>

³⁹ Verordnung (EG) Nr. 767/2008 (WE Nr. 63)

⁴⁰ Verordnung (EU) 1053/2013 (WE Nr. 150)

Kommission, doch verbleibt die Hauptverantwortung weiterhin bei den Schengen-Staaten selbst («*peer-to-peer*»). So ist die Kommission sowohl auf die Mitwirkung nationaler Sachverständiger als auch auf die Zustimmung der Schengen-Staaten bei der Verabschiedung der Berichte im sog. «Schengen-Ausschuss» angewiesen. Zudem werden die konkreten Empfehlungen, die an den evaluierten Staat gerichtet sind, vom Rat verabschiedet.

Für die Schweiz ist der Mechanismus der Schengen-Evaluierung⁴¹ in zweierlei Hinsicht von Bedeutung:

- Einerseits *untersteht* die Schweiz diesem Mechanismus und wird dabei regelmässig überprüft (zur laufenden Evaluierung der Schweiz s. u. Teil II, Ziff. 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. Dadurch kann die Anwendungspraxis aktiv beeinflusst und auf die Einhaltung und einheitliche Anwendung des Schengen-Besitzstands durch sämtliche Schengen-Staaten hingewirkt werden. Vor dem Hintergrund der Herausforderungen im Migrationsbereich, bei der Terrorismusbekämpfung und der Sicherheit im Schengen-Raum erscheint dies heute umso wichtiger.

2 Entwicklungen im Berichtszeitraum

Während im Jahre 2019 noch alles seinem gewohnten Gang folgte, haben sich die auf den Ausbruch der «COVID-19-Pandemie» beschlossenen Restriktionen der Schengen-Staaten auch auf die Durchführung des Schengen-Evaluierungsmechanismus ausgewirkt. So wurden einerseits geplante Ortsbesichtigungen relativ kurzfristig abgesagt und auf ein späteres Datum im Jahr verschoben (vgl. dazu u. Ziff. 2.1.1). Andererseits konnten auch die ab März 2020 vorgesehenen Sitzungen der mit der Evaluierung befassten EU-Gremien⁴² nicht wie geplant in Brüssel durchgeführt werden. Um die laufenden Prozesse aber nicht über Gebühr zu verzögern, sind die Europäische Kommission und die amtierende Ratspräsidentschaft übereingekommen, die jeweilige Beschlussfassung bis auf Weiteres im schriftlichen Verfahren⁴³ vorzunehmen. Wie lange sich die Pandemie auf die Durchführung der für dieses Jahr vorgesehenen Evaluierungen auswirken wird, hängt von deren weiteren Verlauf ab.

2.1 Ordentliche Evaluierung

2.1.1 Ortsbesichtigungen

Im Berichtszeitraum vom Mai 2019 bis April 2020 wurden Ortsbesichtigungen im Rahmen der *ordentlichen Evaluierung* von zehn Schengen-Staaten (SI, HR, FR, HU, SE, IS, SK, CY, DE, BE) gemäss den einschlägigen Jahresprogrammen der Europäischen Kommission durchgeführt, soweit dies im Zuge der Ausbreitung der «COVID-19-Pandemie» in diesem Jahr noch möglich war. In welchen Bereichen die insgesamt 33 Ortsbesichtigungen konkret stattgefunden haben (✓) und welche kurzfristig auf einen späteren Zeitpunkt im Jahr (voraussichtlich Juni/Juli 2020) verschoben worden sind (→), ist aus folgender Graphik ersichtlich:

⁴¹ Ausführlich zu Konzeption und Gang des Verfahrens s. Ziff. 3 der Botschaft des Bundesrates vom 9. April 2014, BBl 2014 3343.

⁴² Es sind dies der *Schengen-Ausschuss*, in dessen Rahmen die Schengen-Staaten den Berichten zustimmen müssen, und die Ratsarbeitsgruppe *SCHEVAL*. Diese befasst sich vorab mit der Vorbereitung der Beschlussfassung des Ministerrates zu den Empfehlungen; darüber hinaus werden in diesem Rahmen auch die Aktionspläne der evaluierten Staaten und die diesbezüglichen Bewertungen der Kommission diskutiert.

⁴³ Damit müssen die jeweiligen Dokumente nur dann im Rahmen einer telefon-konferenziell geführten Sitzung besprochen werden, wenn mindestens einer der Staaten inhaltliche Änderungen oder Ergänzungen fordert.

Im Berichtszeitraum durchgeführte Ortsbesichtigungen (nach Ländern und Bereichen)⁴⁴

Bereich	SI	HR	FR	HU	SE	IS	SK	CY	DE	BE
Aussengrenzen	✓	✓		✓	✓	✓	✓		→	→
Visa	✓			✓			✓		✓	→
Polizeiliche Zusammenarbeit	✓			✓			✓		✓	→
SIS	✓		✓	✓			✓		✓	→
Rückkehr	✓			✓			✓		✓	✓
Datenschutz	✓			✓			✓	✓	→	→

Schweizer Sachverständige nahmen im Berichtszeitraum an insgesamt 11 Evaluierungsmissionen teil. Für drei davon wurde der Schweizer Sachverständige von der Europäischen Kommission zum «leading expert» ernannt.

2.1.2 Vom Rat verabschiedete Empfehlungen

Im Berichtszeitraum hat der Rat der EU insgesamt 24 bereichsspezifische Empfehlungen verabschiedet. Diese betreffen die ordentliche Evaluierung von insgesamt neun Schengen-Staaten, wobei die dazugehörigen Ortsbesichtigungen in den Jahren 2017 (UK), 2018 (CH, FI, EE, LT, LV, IE) und 2019 (CZ, PL) stattgefunden hatten. Die einzelnen Empfehlungen sind in der Liste in Anhang 2 aufgeführt. Sie sind öffentlich zugänglich und können auf der Webseite des Rates abgerufen werden⁴⁵.

Im Berichtszeitraum verabschiedete Empfehlungen (nach Ländern und Bereichen)⁴⁶

Bereich	CH	FI	EE	LV	LT	IE	CZ	PL	UK
Aussengrenzen			✓		✓		✓		
Visa	✓		✓		✓		✓	✓	
Polizeiliche Zusammenarbeit			✓		✓		✓		
SIS			✓		✓		✓	✓	✓
Rückkehr	✓	✓	✓		✓				
Datenschutz				✓	✓	✓	✓		

Die Evaluierungen tragen generell zur Verbesserung der Umsetzung und Anwendung des Schengen-Besitzstands teil. Mitunter kommen dadurch aber auch schwerwiegende Probleme zutage. In der Berichtsperiode betrifft lediglich eine der verabschiedeten Empfehlungen einen solchen Fall (UK im Bereich «SIS»).

2.2 Unangekündigte Evaluierungen

2.2.1 Ortsbesichtigungen

Im Berichtszeitraum von Mai 2019 bis April 2020 hat die Europäische Kommission drei unangekündigte Ortsbesichtigungen durchgeführt und in diesem Rahmen

⁴⁴ Während im Rahmen der Evaluierung Sloweniens, Ungarns, der Slowakei, Deutschlands und Belgiens alle Bereiche erfasst sind, fanden in Kroatien, Schweden, Norwegen und Frankreich sowie in Zypern jeweils nur eine Ortsbesichtigung statt. Im Falle von Kroatien handelte es sich um den zweiten Folgebesuch im Bereich «Aussengrenzen», um den Stand der Umsetzung der im Rahmen der Erstevaluierung festgestellten Mängel zu überprüfen. Die Nachevaluierung (revisit) in Schweden, Norwegen und Frankreich wurde notwendig, nachdem in diesen Ländern im Jahr 2017 schwerwiegende Mängel im Bereich «Aussengrenzen» bzw. «SIS» («serious deficiencies») festgestellt worden waren. Die Evaluierung Zyperns im Bereich «Datenschutz» fand im Hinblick auf den künftigen Eintritt in den Schengen-Verbund (first mandate evaluation) statt; deren erfolgreiches Bestehen ist Voraussetzung für die spätere Evaluierung im Bereich «SIS».

⁴⁵ <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/>

⁴⁶ Die meisten Empfehlungen hat der Rat im Rahmen der «second mandate evaluation» verabschiedet. Ist nichts angegeben, so sind die Empfehlungen im entsprechenden Bereich bereits vor dem Berichtszeitraum verabschiedet worden oder die Verabschiedung ist für die Zeit danach geplant. Demgegenüber sind die Empfehlungen an die Adresse des Vereinigten Königreichs und Irlands im Rahmen der «first mandate evaluation» im Hinblick auf die Teilnahme der Staaten am SIS ergangen (vgl. hierzu Ziff. 1.4 und 1.5 des Berichts vom 14. Juni 2019, abrufbar auf der Internetseite des BJ (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>)).

insgesamt sechs verschiedene Schengen-Staaten evaluiert. Die Empfehlungen des Rates der EU werden im Anschluss an diese Evaluierungen voraussichtlich Anfang 2021 verabschiedet.

Im Berichtszeitraum durchgeführte Ortsbesichtigungen (nach Ländern und Bereichen)

Bereich	CH, NL, ES, FR	FR	DE
Aussengrenzen		✓	
Visa	✓		
Rückkehr			✓

An keiner dieser unangekündigten Evaluierungen hat ein(e) Schweizer Sachverständige(r) teilgenommen.

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 in den Jahren 2018 (DE, EL) bzw. 2019 (FR) stattgefunden hatten. Die einzelnen Empfehlungen sind in der Liste in Anhang 2 aufgeführt.

Im Berichtszeitraum verabschiedete Empfehlungen (nach Ländern und Bereichen)

Bereich	DE	EL	FR
Aussengrenzen		✓	✓
SIS	✓		

Im Rahmen dieser Evaluierungen wurden keine schwerwiegenden Mängel festgestellt.

2.3 Thematische Evaluierungen

Neben den ordentlichen Evaluierungen einzelner Staaten kann die Europäische Kommission auch alle Schengen-Staaten gemeinsam zu einem spezifischen Thema evaluieren. Im Berichtszeitraum haben zwei «thematische Evaluierungen» stattgefunden.

- Zum einen hat die Europäische Kommission im Jahr 2019 eine thematische Evaluierung im Bereich «Aussengrenzen/IBM⁴⁷» begonnen. Auf der Basis der schriftlichen Beantwortung eines Fragebogens werden die Ergebnisse in einem einzigen Bericht zusammengeführt, der einen allgemeinen Teil aufweisen und die länderspezifischen Bewertungen jeweils in einem Anhang enthalten wird (Näheres dazu u. Ziff. 3.2).
- Zum anderen hat die Europäischen Kommission im Rahmen einer unangekündigten Evaluierung, die im Bereich «Visa» durchgeführt wurde, erstmals überhaupt mehrere Staaten an einem Standort gleichzeitig evaluiert («*unechte*» thematische Evaluierung). Die Ortsbesichtigungen fanden in den Vertretungen von vier Schengen-Staaten (CH, ES, FR, NL) Ende September 2019 in *Marokko* (Rabat) statt (Näheres dazu u. Ziff. 3.3).

3 Laufende Evaluierungen der Schweiz

3.1 Ordentliche Evaluierung (2018)

Die Schweiz wurde in der Vergangenheit bereits zweimal evaluiert: ein *erstes* Mal im Jahr 2008 im Hinblick auf die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands bzw. den Beginn der operativen Zusammenarbeit von Schengen («*first mandate evaluation*») und ein *zweites* Mal 2014, um zu überprüfen, ob der Schengen-Besitzstand (mitsamt der in der Zwischenzeit übernommenen Weiterentwicklungen) ordnungsgemäss anwendet wird («*second mandate evaluation*»).

⁴⁷ Integrated Border Management, IBM

Die dritte ordentliche Evaluierung der Schweiz begann im August 2017 mit der *Beantwortung* eines *detaillierten Fragebogens* (erste Phase). Es folgten die Ortsbesichtigungen⁴⁸ (zweite Phase) im Februar, März und Dezember 2018, deren Ergebnisse jeweils in einem *Bericht* der Europäischen Kommission dargestellt und bewertet wurden (dritte Phase). Die *Empfehlungen*, mit denen der Rat die konkreten Handlungsanweisungen zur Behebung der festgestellten Mängel umschreibt (vierte Phase), wurden mehrheitlich bereits vor Beginn des Berichtszeitraumes verabschiedet. Die Annahme der letzten beiden Empfehlungen folgte schliesslich am 14. Mai (Bereich «Rückkehr») bzw. 8. Juli 2019 (Bereich «Visa»). Seither befindet sich das Verfahren nun in sämtlichen Bereichen in der Endphase (sog. «*follow-up*», fünfte Phase). Die *Aktionspläne*, auf deren Grundlage die Schweiz über die geplanten Behebungsmassnahmen in den Bereichen «Polizeizusammenarbeit», «Rückkehr», «Visa» und «Datenschutz» informierte, wurden zwischen Juni und Oktober 2019 fristgerecht an die Kommission und den Rat gerichtet⁴⁹. Seither informiert die Schweiz alle drei Monate über den aktuellen Stand der Umsetzung des jeweiligen Aktionsplanes (sog. «*Follow-up-Berichte*»)⁵⁰. Ihren formellen Abschluss findet die Evaluierung, sobald die Kommission für den jeweiligen Bereich feststellt, dass alle Mängel, die als «nicht konform» bewertet wurden, behoben sind. Nach dem aktuellen Stand der Dinge dürfte dieser Zeitpunkt bereichsübergreifend spätestens im Laufe des nächsten Jahres zu erwarten sein.

3.2 Thematische Evaluierung im Bereich «IBM» (2019)

Im Rahmen der «Integrierten Grenzverwaltung» sollen die Grenzkontrollen an den Schengen-Aussengrenzen möglichst effizient und nach einheitlichen Prinzipien ausgestaltet werden. Die Europäische Kommission kündigte daher im Rahmen der Jahresplanung 2019 für den Winter 2019/2020 eine thematische Evaluierung der nationalen Strategien zur «Integrierten Grenzverwaltung»⁵¹ an. Eine beratende Gruppe, bestehend aus Experten der Europäischen Kommission, einiger Schengen-Staaten sowie von Frontex, erarbeitete anschliessend im Frühjahr 2019 die Methodologie und das Evaluierungskonzept und entwarf auch den Fragebogen für diese thematische Evaluierung. Nach dem verfolgten Ansatz sollte nicht die Umsetzung der nationalen IBM-Strategien an sich evaluiert werden. Gegenstand der Evaluierung sollte vielmehr die Überprüfung der Frage sein, ob die nationalen IBM-Strategien den «nationalen Besonderheiten» in angemessener Weise Rechnung tragen. Im Herbst 2019 sichtete ein Expertenteam, bestehend aus insgesamt 26 Experten/innen⁵² die eingegangenen Antworten der einzelnen Schengen-Staaten⁵³. Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse beschloss die Europäische Kommission, auf die Durchführung der ursprünglich für Januar 2020 vorgesehenen, kurzen Ortsbesichtigungen zu verzichten und die Evaluierung damit als reine «*Fragebogen-evaluierung*» durchzuführen. Der Bericht des Expertenteams, der von den Staaten im Schengen-Ausschuss gutgeheissen werden muss, liegt bis dato noch nicht vor.

Gemäss den derzeit vorliegenden Informationen soll dieser Bericht aus zwei Teilen bestehen: Zum einen aus einem horizontalen Teil, der auf die länderübergreifenden Erkenntnisse der Evaluierung eingehen wird. Zum anderen aus einzelnen, länderspezifischen Berichtsteilen, die jeweils in Form eines Anhangs die im jeweiligen Staat gewonnenen Erkenntnisse darlegen und nach den gängigen Kategorien bewerten («konform», «konform, aber verbesserungswürdig», «nicht konform»). Während der horizontale Berichtsteil grundsätzlich der Öffentlichkeit zugänglich sein soll, damit die Erkenntnisse auch in andere Strategien im Rahmen der Schengener Zusammenarbeit einfliessen können und auch auf politischer Ebene wahrgenommen werden, sollen die länderspezifischen Erkenntnisse, wie dies bei Evaluierungsberichten üblich ist, klassifiziert werden.

⁴⁸ In den Bereichen «Aussengrenzen» (Flughäfen), «Datenschutz», «Rückkehr», «Visa», «SIS II/Sirene» sowie «polizeiliche Zusammenarbeit».

⁴⁹ Die Aktionspläne in den Bereichen «SIS» und «Aussengrenzen» wurden bereits vor Beginn des Berichtszeitraums übermittelt (Februar und April 2019).

⁵⁰ Soweit bestimmte Aspekte als «nicht konform» eingestuft wurden. Zu Einzelheiten des Verfahrens s. die Ausführungen in der Botschaft, BBl 2014 3343; vgl. auch Ziff. 6.1. des Berichts vom 31. Mai 2018, abrufbar auf der Internetseite des BJ (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>).

⁵¹ Integrated Border Management, IBM

⁵² Sechs Experten aus der Kommission, 15 aus den Schengen-Staaten und weitere fünf Beobachter von Frontex.

⁵³ Nicht evaluiert wurden einige wenige Schengen-Staaten, die (noch) nicht vollständig an der Schengener Zusammenarbeit teilnehmen (BG, RO, HR, CY, UK, IE).

3.3 Unangekündigte Evaluierung im Bereich «Visa» (2019)

Basierend auf ihre interne Jahresplanung führte die Europäische Kommission im Berichtszeitraum eine unangekündigte Evaluierung im Bereich «Visa» durch, welche neben der Schweiz auch drei andere Schengen-Staaten (FR, ES, NL) betraf (siehe auch o. Ziff. 2.2.1). Die Ortsbesichtigungen fanden zwischen dem 24. und 27. September 2019 in den jeweiligen Vertretungen in Marokko (Rabat) statt. Die Kommission hatte diesen Standort aufgrund seiner grossen strategischen Bedeutung ausgewählt. So ist Marokko mit rund 660'000 Visumgesuchen im Jahr 2018 der siebtwichtigste Standort überhaupt, unterhält mit diversen EU-Mitgliedstaaten, insbesondere Frankreich und Spanien, enge bilaterale Beziehungen und liegt zudem an einer wichtigen Migrationsroute. Mit der Auswahl von Frankreich, Spanien, der Niederlande und der Schweiz wollte sich die Kommission ein repräsentatives Bild der Visumsvergabe an diesem Standort verschaffen. Die vier Staaten sind vor Ort mit den meisten Visumgesuchen konfrontiert und weisen gleichzeitig punkto Organisation teilweise erhebliche Unterschiede auf.⁵⁴

Der von den Experten entworfene Bericht liegt derzeit lediglich in einer ersten Entwurfsfassung⁵⁵ vor. Die Verabschiedung durch die Kommission steht mithin noch aus. Entsprechend ist auch der weitere Fahrplan derzeit unklar. So ist offen, wann die einschlägigen Empfehlungen der Ratsarbeitsgruppe SCHEVAL vorgelegt und danach vom Ministerrat verabschiedet werden. Sobald der Inhalt der Empfehlungen feststeht, werden Bundesrat und Parlament über die Ergebnisse der Evaluierung informiert werden.

⁵⁴ So nimmt die Schweiz im Unterschied zu den anderen drei Länder (ES, FR, NL), die mit unterschiedlichen externen Dienstleistern arbeiten, die Visumgesuche direkt auf der Vertretung entgegen. In den Niederlanden wiederum werden die Anträge auf Schengen-Visa zentral in Den Haag beschieden, während die Verfügungsbefugnis im Rahmen der Visaabgabe in den anderen Staaten bei der jeweiligen Vertretung vor Ort liegt.

⁵⁵ Darin wird den vier Schengen-Staaten für die Anwendung des Schengen-Rechts im Bereich «Visa» ein grundsätzlich gutes Zeugnis ausgestellt, werden doch die einschlägigen Vorgaben grossmehrheitlich eingehalten. Allerdings werden punktuell auch Aspekte identifiziert, bei denen in allen Staaten – wenn auch mit graduell grossen Unterschieden – ein zwingendes Verbesserungspotential besteht. So werden u.a. die (maximalen) Wartezeiten für einen Termin in den Vertretungen teilweise um ein Vielfaches überschritten, was zu entsprechenden Rückwirkungen punkto Visashopping führen kann.

Verzeichnis der zitierten EU-Rechtsakte

Die nachfolgenden EU-Rechtsakte werden chronologisch nach Massgabe des jeweiligen Erlassdatums aufgeführt. Die Angabe der Weiterentwicklungsnummer (WE Nr.) bezieht sich auf die Listen der notifizierten Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands, die auf der Internetseite des Bundesamtes für Justiz veröffentlicht sind (siehe <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>). Die Listen werden dort periodisch nachgeführt. Alle Rechtsakte sind dort zudem mit der EUR-Lex-Datenbank (<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=de>) verlinkt, um den Zugriff auf den jeweiligen Text zu vereinfachen.

Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (sog. «Schwedische Initiative»)

Fassung gemäss ABl. L 386 v. 29.12.2006, S. 89 (WE Nr. 35)

Beschluss 2008/633/JI des Rates vom 23. Juni 2008 über den Zugang der benannten Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten (sog. «VIS-Beschluss»)

Fassung gemäss ABl. L 218 v. 13.8.2008, S. 129 (WE Nr. 70)

Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung)

Fassung gemäss ABl. L 218 v. 13.8.2008, S. 60 (WE Nr. 63)

Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex)

ABl. L 243 v. 15.9.2009, S. 1 (WE Nr. 88); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/1155 (WE Nr. 229), ABl. L 188 v. 12.7.2019, S. 25.

Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (sog. «Eurodac-Verordnung»)

Fassung gemäss ABl. L 180 v. 29.6.2013, S. 1 (Dublin-WE Nr. 1B)

Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung des Beschlusses des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen (sog. «SCHEVAL-Verordnung»)

Fassung gemäss ABl. L 295 v. 6.11.2013, S. 27 (WE Nr. 150)

Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex)

ABl. L 77 v. 23.3.2016, S. 1 (WE Nr. 178); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/817 (WE Nr. 228A), ABl. L 135 v. 22.5.2019, S. 27.

Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG

Fassung gemäss ABl. L 251 v. 16.9.2016, S. 1 (WE Nr. 183)

Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011

ABl. L 327 v. 9.12.2017, S. 20 (WE Nr. 202B); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/817 (WE Nr. 228A), ABl. L 135 v. 22.5.2019

Verordnung (EU) 2018/1806 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind

ABl. L 303 v. 28.11.2018, S. 39 (WE Nr. 219); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/592 (WE Nr. 225), ABl. L 1031 v. 12.4.2019, S. 1.

Statistische Übersicht zur Tätigkeit der EZV (GWK): Aufgriffe in den Jahren 2014 bis 2019

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

1. Zollpolizeilicher Bereich (Teilauszug)

Warenschmuggel

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Fälle	22'730	19'765	25'146	26'519	30'727	31'323

Betäubungsmittelschmuggel

Haschisch	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Fälle	1'116	1'338	1'485	1'937	2'141	2'419
Menge in Kg	22.7	114.7	47.4	29.6	598.1	428.6
Marihuana	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Fälle	2'604	2'792	3'000	3'895	3'246	3'281
Menge in Kg	429.7	513.5	327.8	1'553.6	740.1	658.3
Heroin, Opium	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Fälle	208	149	155	166	143	164
Menge in Kg	51.6	11	36.6	32.2	89.9	19.4
Kokain, Crack	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Fälle	393	518	564	720	681	685
Menge in Kg	34.2	99.3	84.5	116.7	144.6	120
Kath	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Fälle	14	89	12	69	27	33
Menge in Kg	317.8	893.7	83	2'841.3	714.5	985.8
Synthetische Produkte	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Fälle	133	204	224	252	164	17
Menge in Kg	16.9	16	41.4	18.1	26.8	13.2
Andere	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Fälle	1'326	998	1'069	2'008	2'207	882
Menge Stk	13'588	10'358	65'311	82'988	107'217	793'709
Menge in Kg	346.6	310.6	218.9	177.5	129.8	121.2

Waffen

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Fälle	2'730	2'243	2'884	3'158	2'433	2'739

2. Sicherheitspolizeilicher Bereich

Ausgeschriebene Personen

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ausgeschriebene Personen	18'482	19'942	22'104	25'777	24'750	25'886
Haftbefehle	5'684	6'310	7'305	9'203	7'983	8'641
Einreiseverbote	1'609	1'619	1'888	2'395	2'666	2'409
SIS Personen	4'265	4'291	4'949	6'433	6'539	7'507

Ausgeschriebene Fahrzeuge

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ausgeschriebene Fahrzeuge	2'334	2'335	2'369	2'491	3'077	2'833
SIS Fahrzeuge	159	145	165	219	178	191

Ausgeschriebene Sachen

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ausgeschriebene Sachen	2'114	2'177	1'509	1'759	2'017	1'984
SIS Sachen	1'665	1'726	1'973	2'344	2'545	2'683
Abhanden gekommene und wieder aufgefundene Ausweise (Pass, Identitätskarte)	237	193	212	324	231	357

Ausweisfälschungen

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl gefälschter Dokumente	1'619	2'193	2'663	2'038	1'841	2'128
Nicht zustehende Ausweise	255	367	403	469	368	404

3. Migrationsbereich

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Einreiseverweigerung, Wegweisung, Aussengrenze	316	265	295	371	319	361
Rechtswidriger Aufenthalt	14'265	31'038	48'838	27'300	16'563	12'919
Illegale Erwerbstätigkeit	715	868	880	1'016	967	1'024

Schengen-Evaluierung: Liste der Empfehlungen, die der Bundesversammlung zur Information übermittelt werden

Die nachfolgende Übersicht enthält die Empfehlungen, die der Rat der EU im Berichtszeitraum (1. Mai 2019 bis 30. April 2020) 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.⁵⁶

I. Ordentliche Evaluierungen

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
CH	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 14. Mai 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch die Schweiz festgestellten Mängel	9272/19
FI	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. Juli 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Finnland festgestellten Mängel	11056/19
CH	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. Juli 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch die Schweiz festgestellten Mängel	11058/19
EE	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. Juli 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Estland festgestellten Mängel	11057/19
EE	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. Juli 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Estland festgestellten Mängel	11061/19
LT	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. Juli 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Litauen festgestellten Mängel	11059/19
LT	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. Juli 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Litauen festgestellten Mängel	11060/19
LV	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. September 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Lettland festgestellten Mängel	12469/19
LT	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. September 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Litauen festgestellten Mängel	12468/19
IE	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. September 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Irland festgestellten Mängel	12470/19
CZ	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. September 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Tschechien festgestellten Mängel	12466/19
EE	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 7. Oktober 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Estland festgestellten Mängel	12573/19
LT	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. November 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Litauen festgestellten Mängel	13898/19
LT	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. November 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Litauen festgestellten Mängel	13899/19

⁵⁶ <http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/int/?lang=EN&typ=ADV>

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
LT	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. November 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Litauen festgestellten Mängel	13900/19
EE	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 2. Dezember 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Estland festgestellten Mängel	14872/19
EE	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 19. Dezember 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Estland festgestellten Mängel	15007/19
CZ	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 19. Dezember 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Tschechien festgestellten Mängel	15008/19
PL	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 19. Dezember 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Polen festgestellten Mängel	15005/19
CZ	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 19. Dezember 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch die Tschechische Republik festgestellten Mängel	15009/19
PL	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 21. Januar 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Polen festgestellten Mängel	5428/20
CZ	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Februar 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch die Tschechische Republik festgestellten Mängel	6196/20
CZ	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Februar 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch die Tschechische Republik festgestellten Mängel	6195/20
UK	SIS (revisit)	Durchführungsbeschluss des Rates vom 5. März 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch das Vereinigte Königreich festgestellten Mängel	6554/20

II. Unangekündigte Ortsbesichtigungen

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
DE	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. September 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Deutschland festgestellten Mängel	12467/19
EL	Aussengrenzen (Landgrenzen zu Nordmakedonien)	Durchführungsbeschluss des Rates vom 19. Dezember 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Griechenland festgestellten Mängel (Landgrenzen zur Republik Nordmakedonien und Bulgarien)	15006/19
FR	Aussengrenzen (Flughafen Orly, Nizza)	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Februar 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Managements der Luftaussengrenzen durch Frankreich festgestellten Mängel (Grenzübergangsstellen Flughafen Orly (Paris) und Flughafen Nizza)	6194/20