



Schengen/Dublin

Januar 2023

Das Schengen-Assoziierungsabkommen erleichtert einerseits den Reiseverkehr zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) durch die Aufhebung von Personenkontrollen an den Binnengrenzen, andererseits verbessert es die internationale Justiz- und Polizeizusammenarbeit im Kampf gegen Kriminalität. Das Dubliner Assoziierungsabkommen legt die nationale Zuständigkeit für die Prüfung von Asylgesuchen fest. Es stellt sicher, dass ein Asylgesuch nur von einem Staat im Dublin-Raum geprüft wird und verhindert so, dass Asylsuchende in mehreren Staaten Gesuche stellen können oder von Staat zu Staat geschoben werden.

Chronologie

- 12.12.2008 Operationelles Inkrafttreten (an den Flughäfen am 29. März 2009)
- 01.03.2008 Formelles Inkrafttreten der Abkommen
- 05.06.2005 Genehmigung durch das Volk (mit 54,6% Ja-Stimmen)
- 26.10.2004 Unterzeichnung der Abkommen (im Rahmen der Bilateralen II)

Hintergrund

Die unter dem Titel Schengen/Dublin bekannte Zusammenarbeit europäischer Staaten in den Bereichen Grenze, Justiz, Polizei, Visa und Asyl wurde 1985 von fünf Mitgliedstaaten der damaligen Europäischen Gemeinschaft lanciert. Die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität, des Terrorismus und der Umgang mit Migrations- und Fluchtbewegungen in und nach Europa sind gemeinsame Anliegen, die durch Zusammenarbeit wirksamer adressiert werden können als alleine. Die Schweiz nimmt seit 2008 an dieser Zusammenarbeit im Rahmen von Schengen/Dublin teil.

Schengen

Grundsätzlich sind alle EU-Mitgliedstaaten auch Schengen-Staaten. Eine Ausnahme bildet Irland. Bulgarien, Zypern und Rumänien sind erst teilweise in die Schengen-Zusammenarbeit eingebunden, ihre umfassende Aufnahme steht noch aus. Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz sind assoziierte Staaten. Die Schengen-Zusammenarbeit umfasst folgende wesentliche Bereiche:

Grenzkontrollen

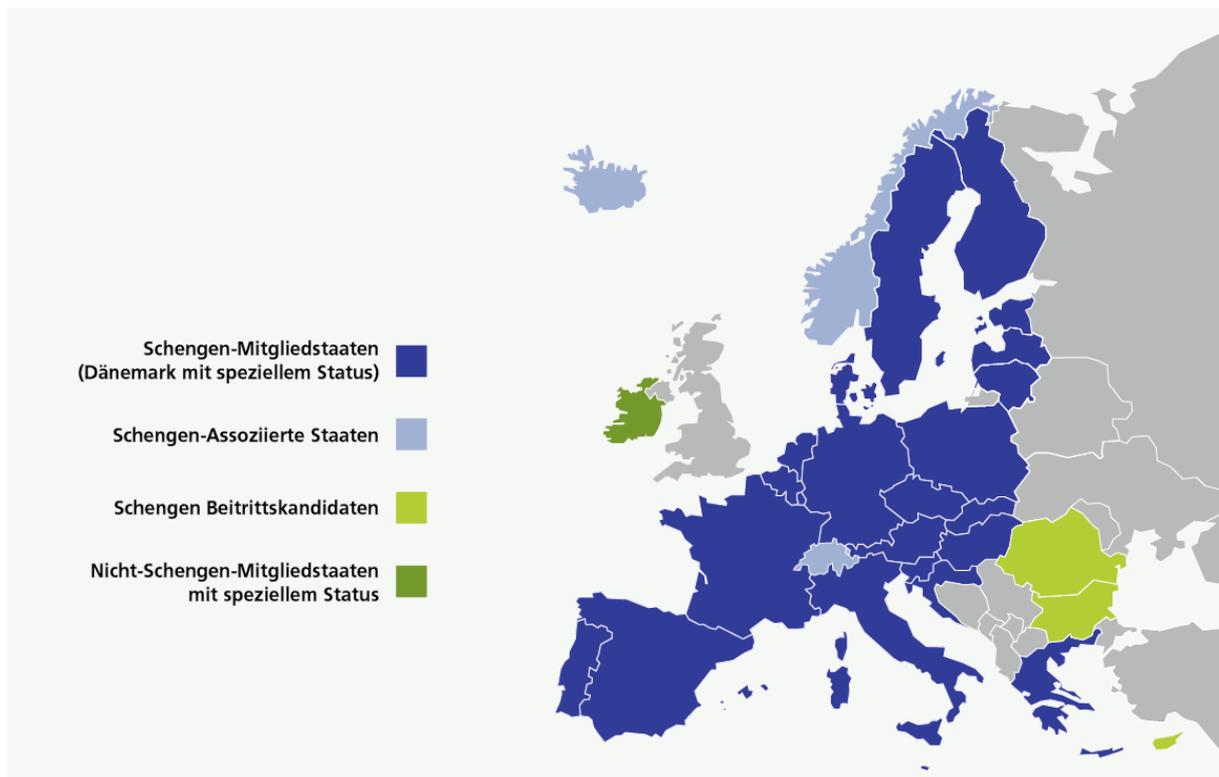
An den Grenzen innerhalb des Schengen-Raums (Binnengrenzen) werden grundsätzlich keine Personenkontrollen mehr durchgeführt, wenn kein begründeter Verdacht besteht. Zollkontrollen durch das Schweizer Grenzschutzkorps sind aber weiterhin möglich, da die Schweiz nicht Mitglied der Europäischen Zollunion ist. In diesem Rahmen kann bei einem polizeilichen Verdacht ebenfalls eine verhältnismässige Personenkontrolle durchgeführt werden. In

besonderen Risikosituationen (z.B. bei bedeutenden politischen Konferenzen, grossen Sportanlässen, ausserordentlichen Bedrohungen der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit) können befristete Personenkontrollen an den Binnengrenzen wieder eingeführt werden. Zudem werden die mobilen Kontrollen im Landesinneren und im grenznahen Raum ausgebaut und die Überwachung der Schengen-Aussengrenzen durch einheitliche Standards verstärkt. Die Schengen-Aussengrenzen der Schweiz befinden sich an den internationalen Flughäfen.

Aktuelle Entwicklung: Aufgrund der Gefährdung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit und der Corona-Pandemie haben verschiedene europäische Staaten in den letzten Jahren wieder Kontrollen an ihren Binnengrenzen eingeführt. Diese Kontrollen sind im Schengener Grenzkodex in den Art. 25 bis 30 für ausserordentliche Situationen vorgesehen. Auch die Schweiz hat im Frühling 2020 – im Hinblick auf Covid-19 – auf diese Massnahme zurückgegriffen. Wie auch die anderen Länder erfüllte die Schweiz ihre Verpflichtungen, indem sie der EU über diese vorübergehenden Kontrollen berichtete. Um die effektive Aufhebung von Binnengrenzkontrollen zu erleichtern und den Schengen-Raum der Reisefreiheit vollständig wiederherzustellen, hat die EU-Kommission am 14.12.2021 eine Reform des Schengener Grenzkodex (SGK) vorgeschlagen. Die neuen Vorschriften sollen das Regelwerk an die neuen Herausforderungen anpassen (Pandemie, Sekundärmigration, «hybride Bedrohungen» an den Aussengrenzen). Die Beratungen begannen im Januar 2022.

Visumpolitik

Wichtiger Bestandteil des Schengener Sicherheitssystems ist die gemeinsame Visumpolitik für Kurzzeit-Visa. Alle Schengen-Staaten prüfen und erteilen diese nach einheitlichen Kriterien. Das «Schengen-Visum»



erlaubt Drittstaatsangehörigen die Einreise in alle Staaten des Schengen-Raums für max. 90 Tage in einem Gesamtzeitraum von 180 Tagen. Bei Verdacht auf Missbrauch bei der Visumvergabe kann ein Schengen-Staat verlangen, dass ihm Visumgesuche aus bestimmten Staaten vorgelegt werden, und diese mit einem Veto blockieren, wenn die Vergabekriterien nicht erfüllt sind. Zudem besteht die Möglichkeit, nationale Einreisesperren gegen einzelne Personen mit Schengen-Visum aufrechtzuerhalten.

Polizeizusammenarbeit und Schengener Informationssystem (SIS)

Der grenzüberschreitende polizeiliche Informationsaustausch und die Zusammenarbeit finden im Rahmen von Schengen standardisiert, schnell und effizient statt. Kernstück bildet dabei das Schengener Informationssystem (SIS). Das SIS ist eine Datenbank, in der Fahndungen nach Gegenständen (z. B. Autos, Waffen oder Pässe) und Personen (z. B. mit einer Einreisesperre belegt, vermisst oder zur Verhaftung ausgeschrieben) registriert werden. Mit über 90 Mio. Einträgen bildet das SIS ein wichtiges Instrument im Kampf gegen grenzüberschreitende Verbrechen wie organisierten Raub, Menschen-, Drogen- und Waffenhandel. Das SIS ist in der Schweiz seit 2008 in Betrieb.

Weitere IT-Systeme im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Nebst dem SIS wurden für den Schengen-Raum weitere IT-Grosssysteme geschaffen, um künftig den Aus-

tausch von Informationen zu erleichtern, die Kriminalität zu bekämpfen und die Grenzen zu sichern.

Europäisches Reiseinformations- und Genehmigungssystem (ETIAS)

Visumbefreite Drittstaatsangehörige, die in den Schengen-Raum einreisen wollen, werden künftig vor Antritt ihrer Reise online eine gebührenpflichtige Reisegenehmigung beantragen müssen. Die angegebenen Daten werden vor Reiseantritt in einem weitgehend automatisierten Verfahren auf bestimmte Risiken hin überprüft.

Einreise- und Ausreisensystem (EES)

Das EES dient der elektronischen Erfassung von Ein- und Ausreisen von Drittstaatsangehörigen, die in den Schengen-Raum einreisen, und der automatischen Berechnung der Aufenthaltsdauer. Zahlreiche Prozesse der Grenzübertrittskontrolle werden dadurch effizienter und die Grenzverwaltung modernisiert. Beispielsweise wird die heute noch manuelle Abstempelung der Reisedokumente durch einen Eintrag in das EES ersetzt.

Visa-Informationssystem (VIS)

Das VIS ist die technische Lösung, die das Visumverfahren für einen kurzfristigen Aufenthalt erleichtert und es den Visum-, Grenz-, Asyl- und Migrationsbehörden ermöglicht, schnell und wirksam die notwendigen Informationen über visumpflichtige Drittstaatsangehörige zu prüfen. Über das VIS werden biometrische Daten (Gesichtsbild und Abdrücke der

zehn Finger) zu Identifizierungs- und Überprüfungszwecken abgeglichen. Die EU hat das VIS 2021 modernisiert. Die meisten Änderungen sind im Wesentlichen technischer Art.

Interoperabilität (IOP)

Um die verschiedenen Schengener Informationssysteme zu vernetzen und damit die Arbeit der Grenzkontroll-, Migrations- und Strafverfolgungsbehörden zu erleichtern, hat die EU zwei Verordnungen verabschiedet, die sich in der Schweiz derzeit in der Umset-

Aktuelle Entwicklung: Im November 2019 wurde der Schweiz die revidierte Frontex-Verordnung notifiziert, die insbesondere zum Ziel hat, die Agentur mit zusätzlichem Personal und Material auszustatten und effektiver zu machen. Bis 2027 sollen Frontex für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen und im Bereich Rückkehr bis zu 10 000 Personen als Reserve zur Verfügung stehen. Parallel wird der Grundrechtsschutz gestärkt. Am 1. Oktober 2021 hat das Parlament die Übernahme der revidierten Frontex-Verordnung genehmigt. Dagegen wurde das Referendum ergriffen und am 15. Mai 2022 wurde die revidierte Frontex-Verordnung an der Urne angenommen.

zungsphase befinden. Die Interoperabilität der diversen Informationssysteme (SIS, ETIAS, EES, VIS usw.) wird zu Effizienzgewinnen im Bereich der Sicherheit führen, die dem gesamten Schengen-Raum zugutekommen werden.

Europäische Grenz- und Küstenwache

Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache Frontex wurde im Oktober 2004 gegründet. Sie koordiniert die Zusammenarbeit und unterstützt die Schengen-Staaten bei der Kontrolle der gemeinsamen Aussengrenzen und im Bereich der Rückkehr. Da Personen im Schengen-Raum grundsätzlich frei verkehren können, ist eine umfassende und koordinierte Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen wichtig. Die Schweiz beteiligt sich seit 2011 finanziell und personell an Frontex.

Rechtshilfe

Die Rechtshilfe-Erleichterung (Informationsaustausch zwischen Justizbehörden) verbessert die Justizzusammenarbeit in Strafverfahren. Beispielsweise können Justizbehörden direkt statt via Ministerien miteinander kommunizieren (z. B. bei Auslieferungsverfahren).

Dublin

Der Dublin-Raum umfasst alle Mitgliedstaaten der EU sowie die vier assoziierten Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz. Die Dublin-Zusammenarbeit basiert auf dem Grundsatz, dass jedes Asylgesuch, das im Dublin-Raum gestellt, auch effektiv geprüft wird (Anspruch auf Verfahren) und dass nur ein Staat für dessen Behandlung zuständig ist. Dublin regelt damit die Zuständigkeit, vereinheitlicht aber

nicht die nationalen Asylverfahren. Steht die Zuständigkeit eines Staates fest, müssen weitere Gesuche derselben Person (sog. Zweit- oder Mehrfachgesuche) von anderen Staaten nicht mehr behandelt werden.

Kriterien für die Ermittlung der Zuständigkeit sind beispielsweise folgende:

- **Ersteinreise:** Jener Staat ist zuständig, in den der Asylsuchende zuerst eingereist ist.
- **Einreisebewilligung/Visum:** Jener Staat ist zuständig, der eine Einreisebewilligung oder ein Visum erstellt hat.
- **Aufenthaltort von Familienangehörigen:** Jener Staat ist zuständig, in dem sich bereits Familienangehörige des Asylsuchenden aufhalten.

Aktuelle Entwicklung: Im Rahmen eines neuen Asyl- und Migrationspakets hat die EU 2020 eine Reform des Dublin-Systems vorgeschlagen. Ziel des Pakets ist, Staaten an den Aussengrenzen nach dem Prinzip der gemeinsamen Verantwortung zu entlasten, rasche Asyl- und Rückkehrverfahren an den Aussengrenzen einzuführen, sowie effiziente Kontrollen der Aussengrenzen zu gewährleisten.

Grundsätzlich werden die Fingerabdrücke aller Asylsuchenden und Personen, die beim illegalen Überschreiten der Aussengrenzen aufgegriffen werden, in der Eurodac-Datenbank erfasst. Die Identifizierung von Mehrfachgesuchen wird damit vereinfacht. Ergibt sich auf der Basis dieser Datenbank die Zuständigkeit eines anderen Dublin-Staates, wird dieser entsprechend ersucht, das Verfahren durchzuführen.

Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands

Die Schweiz hat bei der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands ein gestaltendes Mitspracherecht. Dieses ist bedeutend, da die Beschlussfassung meistens ohne Abstimmung erfolgt. Es ermöglicht der Schweiz, sich an der Gestaltung dieser Entwicklungen zu beteiligen und ihre Interessen direkt in den Expertendiskussionen oder im Rahmen von Treffen auf Botschafter- und Ministerstufe zu verteidigen. Sind neue Schengen/Dublin-relevante Rechtsakte und Massnahmen von der EU beschlossen worden, entscheidet die Schweiz unter Berücksichtigung ihrer gesetzgeberischen und demokratischen Kompetenzordnung über deren Übernahme.

Eine verabschiedete Weiterentwicklung wird der Schweiz schriftlich notifiziert. Danach hat die Schweiz 30 Tage Zeit, sich zur Übernahme zu äussern und diese im Rahmen eines Notenaustausches zu bestätigen. Begründet der notifizierte Rechtsakt neue Rechte oder Pflichten, stellt der Notenaustausch für die Schweiz einen völkerrechtlichen Vertrag dar, der von Bundesrat

oder Parlament genehmigt werden muss. In diesem Fall erfolgt der Notenaustausch unter Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung, die gegebenenfalls dem fakultativen Referendum untersteht. Für Übernahme und Umsetzung der Weiterentwicklung stehen dann maximal zwei Jahre zur Verfügung. Ein grosser Teil (ca.85%) der Weiterentwicklungen ist inhaltlich technischer Natur oder hat keinen verpflichtenden Charakter und kann daher direkt vom Bundesrat oder vom zuständigen Departement genehmigt bzw. zur Kenntnis genommen werden. Für die übrigen Weiterentwicklungen ist die parlamentarische Genehmigung erforderlich.

Konsequenzen im Fall, dass eine Weiterentwicklung von Schengen/Dublin nicht übernommen wird

Falls die Schweiz eine Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstandes nicht übernimmt, treten beide Assoziierungsabkommen der Schweiz mit den Schengen- und Dublin-Staaten automatisch ausser Kraft – es sei denn, der Gemischte Ausschuss beschliesst innerhalb von 90 Tagen etwas Anderes. In diesem Ausschuss sind die Schweiz, die EU-Kommission und alle Mitgliedstaaten der EU vertreten. Der Entscheid des Gemischten Ausschusses, die Zusammenarbeit fortzusetzen, muss einstimmig sein. Diese Bestimmungen kamen bisher noch nie zur Anwendung.

Bedeutung und volkswirtschaftliche Vorteile von Schengen/Dublin

Die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und den europäischen Staaten im Zusammenhang mit der Schengen/Dublin-Assoziierung der Schweiz bringt auch wesentliche volkswirtschaftliche und finanzielle Vorteile mit sich. Doch über den volkswirtschaftlichen und finanziellen Aspekt hinaus stellt Schengen ein grundlegendes Instrument im Bereich der inneren Sicherheit dar. Hinzu kommen weitere Effekte wie die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz, von welchem touristische Orte der Schweiz wie auch die grenznahen Regionen profitieren. Auch mit der Dubliner Zusammenarbeit hat die Schweiz in den vergangenen Jahren

positive Erfahrungen gemacht. Da die Schweiz kein typisches Erstasyland ist, führt die Dubliner Zusammenarbeit zu erheblichen Einsparungen und entlastet das Schweizer Asylwesen. Ein Wegfall von Schengen/Dublin würde für die Schweiz einen Sicherheitsverlust bedeuten und würde die Attraktivität der Schweiz für Asylummigration erhöhen, welche selbst mit grossem Aufwand und hohen Kosten auf nationaler Ebene nicht wettgemacht werden könnte.

Auf Antrag des Parlaments hat der Bundesrat einen Bericht zu volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen/Dublin-Assoziierung der Schweiz ausgearbeitet. Der Bericht von 2018 kommt zum Schluss, dass die Schweiz ohne Schengen/Dublin für das Jahr 2030 mit Einkommensverlusten von 4,7-10,7 Mrd. CHF rechnen müsste, was einem 1,6 - 3,7% tieferem BIP entsprechen würde.

Bericht des Bundesrats zu volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen/Dublin-Assoziierung der Schweiz vom 21. Februar 2018 in Erfüllung des Postulats 15.3896 der sozialdemokratischen Fraktion www.eda.admin.ch/europa/schengen_berichte

Link zum PDF

www.eda.admin.ch/europa/schengen

Weitere Informationen

Schengen: Bundesamt für Justiz BJ
Tel. +41 58 462 41 43, info@bj.admin.ch, www.bj.admin.ch

Dublin: Staatssekretariat für Migration SEM
Tel. +41 58 465 11 11, info@sem.admin.ch, www.sem.admin.ch

Vollständige Liste der notifizierten Weiterentwicklungen:
<https://www.fedlex.admin.ch/de/sector-specific-agreements/EU-acts-register/8/8.4>

Allgemein: Abteilung Europa AE
Tel. +41 58 462 22 22, sts.europa@eda.admin.ch
www.eda.admin.ch/europa