



Siebter Bericht des EJPD zuhanden der GPK-EJPD

Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin 2015/2016

vom 30. Mai 2016

Berichtszeitraum: Mai 2015 – April 2016

Ausgangslage

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

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

Mit dem vorliegenden siebten Bericht zuhanden der GPK-EJPD/BK wird auf die Entwicklungen hingewiesen, die im Zeitraum zwischen Mai 2015 und April 2016 eingetreten sind (siehe Kapitel I bis 6). Soweit sinnvoll und möglich, gibt der Bericht auch punktuelle Hinweise auf spätere Entwicklungen.

Mit Blick auf die gesamteuropäischen Entwicklungen im Zeitraum von Mai 2015 bis April 2016 stechen vor allem zwei Phänomene hervor, die in ihren Auswirkungen die politische Agenda der EU massgeblich geprägt haben und deren Bewältigung auf absehbare Zeit hinaus eine Herausforderung bleiben wird:

- *die aktuelle Migrationskrise, die infolge der massenhaften Flucht aus den Bürgerkriegsregionen im Nahen Osten ein bisher ungekanntes Ausmass erreicht hat sowie*
- *die erhöhte Terrorgefahr, die mit den Attentaten in Paris, Kopenhagen und Brüssel einen traurigen Höhepunkt erreicht hat.*

Als Antwort auf diese Ereignisse sind in der EU verschiedene neue Initiativen ergriffen worden. Auch konnten Regelungsvorhaben, bei denen sich lange keine Einigung abgezeichnet hatte, unter dem Eindruck der Ereignisse deblockiert und auf den Weg gebracht werden. Viele dieser Massnahmen – so z.B. die Relocation-Programme der EU oder die Richtlinie über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR) zu Strafverfolgungszwecken – stellen indessen keine Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands dar, so dass diese in diesem Rahmen von der Schweiz weder übernommen werden müssen noch können. Sie sind daher nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts.

Der Fokus der Darstellung liegt im Folgenden vielmehr auf denjenigen Entwicklungen, die für die Schweiz im Kontext von Schengen/Dublin relevant sind und im Hinblick auf die Übernahme und Umsetzung bzw. auf Ebene des Vollzugs ein Tätig-

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

Inhaltsverzeichnis

<i>Ausgangslage</i>	2
Inhaltsverzeichnis	4
I. Neue Entwicklungen im Berichtszeitraum	6
1 Erweiterung des Schengen-Raums	6
1.1 Rumänien/Bulgarien	6
1.2 Zypern	6
1.3 Kroatien	6
1.4 Vereinigtes Königreich	7
2 Abkommen im Zusammenhang mit Schengen/Dublin	7
2.1 Zusatzvereinbarungen zu bestimmten Weiterentwicklungen	7
2.1.1 Zusatzvereinbarung zu eu-LISA	8
2.1.2 Zusatzvereinbarung zum Fonds für die innere Sicherheit	9
2.1.3 Zusatzvereinbarung zur Europäischen Grenz- und Küstenwache	10
2.2 Abkommen mit anderen Schengen- bzw. Dublin-Staaten	10
2.2.1 Vertretungsvereinbarungen im Visabereich	10
2.2.2 Dublin-Vereinbarungen	11
2.3 Abkommen mit Drittstaaten	11
2.3.1 Parallelabkommen zu Abkommen der EU in den Bereichen «Visa» und «Rückübernahme»	11
2.3.2 Visabefreiungsabkommen für Inhaberinnen und Inhaber von Diplomaten-, Dienst- oder Sonderpässen	12
3 Projekte auf Ebene der technisch-operationellen Umsetzung	13
3.1 Schengener Informationssystem (SIS)	13
3.2 Visa-Informationssystem (VIS)	13
3.3 Eurodac	15
3.3.1 Anpassung der Systemanforderungen	15
3.3.2 Nutzung von Eurodac für die Zwecke der Strafverfolgung	15
3.4 Advance Passenger Information (API)	16
3.5 Integrierte Grenzverwaltungsstrategie der Schweiz	17
3.6 Vereinbarungen zwischen GWK und Kantonen	18
4 Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. des Dublin-/Eurodac-Besitzstands	18
4.1 Umfang der bisherigen Weiterentwicklung im Überblick	18
4.2 Inhalt der im Berichtszeitraum notifizierte Weiterentwicklungen	21
4.2.1 Im Bereich Schengen	21
4.2.2 Im Bereich «Dublin/Eurodac»	24
4.3 Ausblick: Wichtige künftige Weiterentwicklungen	24
4.3.1 Europäische Grenz- und Küstenwache	25
4.3.2 Elektronisches Ein- und Ausreisensystem (EES)	26
4.3.3 Revision des Visakodex	28

4.3.4	Rundreisevisum	28
4.3.5	Änderungen des Schengener Grenzkodex	29
4.3.6	Europäisches Reisedokument für Rückführungen	30
4.3.7	Änderungen der EU-Waffenrichtlinie	30
4.3.8	Reform des Datenschutzrechts	31
4.3.9	Änderungsvorschläge zur Dublin III-Verordnung	32
4.3.10	Änderung der Eurodac-Verordnung	33
5	Vorabentscheidungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof	34
5.1	Art und Umfang der Mitwirkung	34
5.2	Entwicklungen im Berichtszeitraum	36
5.2.1	Abgeschlossene Verfahren	36
5.2.2	Neu notifizierte Vorabentscheidungsersuchen	36
6	Schengen Evaluierung	37
6.1	Ordentliche Länderevaluierungen	38
6.2	Unangekündigte Ortsbesuche	39
6.3	Thematische Evaluierung	39
7	Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen	40
7.1	Aussengrenzen	40
7.1.1	Einreiseverweigerungen	40
7.1.2	Schweizer Beteiligung an Frontex-Einsätzen	40
7.1.3	Mitteluweisungen aus dem Aussengrenzenfonds	40
7.2	Binnengrenzen	41
7.2.1	Kontrolltätigkeit an der Grenze und im Grenzraum	41
7.2.2	Vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen	42
7.3	Polizeiliche Zusammenarbeit	42
7.3.1	Polizeilicher Informationsaustausch	42
7.3.2	Zugriff auf Datenbanken	43
7.3.3	Grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen	44
7.4	SIS/SIRENE	44
7.5	Visazusammenarbeit	45
7.6	Rückführungen	47
7.7	Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	48
7.8	Dublin	49
7.8.1	Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin- Staat	49
7.8.2	Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens	51
Statistische Übersicht zur Tätigkeit des Grenzwachtkorps: Aufgriffe in den Jahren 2011 bis 2015		52

I. Neue Entwicklungen im Berichtszeitraum

1 Erweiterung des Schengen-Raums

1.1 Rumänien/Bulgarien

Obwohl Rumänien und Bulgarien der EU bereits im Jahr 2007 beigetreten sind, steht der Beginn der operationellen Zusammenarbeit im Schengen-Verbund noch aus¹. Der Rat der Justiz- und Innenminister (JI-Rat) stellte 2011 zwar fest, dass Rumänien und Bulgarien die (technischen) Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands erfüllen. Die weitere Beschlussfassung im Rat wurde aber von einigen Mitgliedsstaaten aus politischen Gründen blockiert. Hintergrund der Blockade sind Defizite beider Länder bei der Reform ihrer Justiz- und Verwaltungssysteme sowie bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität.

Die Kommission berichtet seit 2007 im Rahmen eines Kooperations- und Kontrollverfahrens regelmässig über die erzielten Reformfortschritte. Gemäss den beiden jüngsten Berichten vom 27. Januar 2016 sind die Ergebnisse aber nach wie vor nicht umfassend zufriedenstellend. Vor diesem Hintergrund ist unklar, wann der Rat in der Lage sein wird, die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands und damit die Aufnahme der operationellen Zusammenarbeit mit den beiden Staaten zu beschliessen.

1.2 Zypern

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

1.3 Kroatien

Seit dem 1. Juli 2013 ist Kroatien zwar vollwertiges Mitglied der EU, aber noch nicht Mitglied des Schengen-Raumes. Wie für jeden neuen Schengen-Staat gilt auch für Kroatien, dass nach erfolgreichem Abschluss des Evaluierungsverfahrens der Rat der EU die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands einstimmig beschliessen muss. Neu ist jedoch, dass der Rat seine Beschlüsse auf der Grundlage eines Berichts der Europäischen Kommission fassen wird, in dem diese bestätigt, dass Kroatien alle Verpflichtungen erfüllt, die das Land im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen

¹ Einzig im Rahmen der Schengen Fahndung partizipieren Rumänien und Bulgarien bereits erfolgreich am SIS II, mit gewissen Einschränkungen bei der Umsetzung der Einreiseperrren (vgl. hierzu Beschluss 2010/365/EU, WE Nr. 111).

eingegangen ist². Damit wird unter anderem auch die Einhaltung von Grundrechten und gemeinsamen (rechtsstaatlichen) Standards überprüft.

Kroatien erklärte am 12. März 2015, dass es für die Schengen-Evaluierung bereit sei. Die erste Ortsbesichtigung im Rahmen der Evaluierung Kroatiens wurde im Februar 2016 im Bereich «Datenschutz» durchgeführt. Während das Gros der Ortsbesichtigungen im Laufe des Juni 2016 stattfinden, ist die letzte Ortsbesichtigung (Bereich «SIS II/SIRENE») für Dezember 2016 vorgesehen. Je nach den erzielten Ergebnissen im jeweiligen Bereich dürfte die Evaluierung Kroatiens damit frühestens anfangs 2017 abgeschlossen werden können. Der genaue Zeitpunkt für den Beschluss des Rates zur vollständigen Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes auf Kroatien ist derzeit noch nicht festgelegt.

1.4 Vereinigtes Königreich

Das Vereinigte Königreich, das sich bekanntlich nicht am gesamten Schengen-Besitzstand beteiligt, hatte im März 1999 gestützt auf sein vertraglich garantiertes «Opt-in-Recht» erklärt, sich erst nach Entwicklung der zweiten Generation des Schengener Informationssystems (SIS II) daran anschließen zu wollen. Die effektive Anwendbarkeit der einschlägigen Teile des Schengen-Besitzstands ist allerdings von einem positiven Ergebnis des Evaluierungsverfahrens in den Bereichen «Datenschutz» und «SIS II» abhängig. Die Datenschutz-Evaluierung konnte zwar bereits 2013 erfolgreich durchgeführt werden, doch der Rat der EU hat die Inkraftsetzung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands über den Datenschutz erst am 10. Februar 2015 beschlossen³. Gleichzeitig setzte er den 13. April 2015 als Datum für den provisorischen Anschluss des Vereinigten Königreiches an das SIS II fest, um die dazugehörige Evaluierung zu ermöglichen. Eine erste Ortsbesichtigung im Bereich «SIS II/SIRENE» wurde im Juni 2015 durchgeführt. Da die Experten für einen erfolgreichen Abschluss der Evaluierung weitere Abklärungen für erforderlich hielten, wurde die Durchführung einer zweiten Ortsbesichtigung beschlossen, welche im Dezember 2016 stattfinden soll. Danach obliegt es dem Rat der EU, die endgültige Inkraftsetzung dieses Teils des Schengen-Besitzstands im Verhältnis zum Vereinigten Königreich zu beschliessen.

2 Abkommen im Zusammenhang mit Schengen/Dublin

2.1 Zusatzvereinbarungen zu bestimmten Weiterentwicklungen

Soweit ein Schengen- oder Dublin-relevanter Rechtsakt die Schaffung einer eigenständigen institutionellen Struktur in Form eines Fonds oder einer Agentur vorsieht, bedarf es zur effektiven Beteiligung der assoziierten Staaten jeweils des Abschlusses einer Zusatzvereinbarung. Diese regelt die Modalitäten der Beteiligung. Die Übernahme des jeweiligen Rechtsakts allein genügt dazu nicht. Zusatzvereinbarungen

² Vgl. Art. 4 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl. L 112 vom 24.4.2012, S. 21.

³ Durchführungsbeschluss (EU) 2015/215 (WE Nr. 166).

wurden bislang im Hinblick auf die Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen (Frontex)⁴ sowie am Aussengrenzenfonds⁵ abgeschlossen.

2.1.1 Zusatzvereinbarung zu eu-LISA

Auch bei eu-LISA⁶, die durch die Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (WE Nr. 127) geschaffen wurde, ist der Abschluss einer Zusatzvereinbarung erforderlich. Der Agentur obliegt seit 1. Dezember 2012 die operative Verantwortung für das Betriebsmanagement und die Entwicklung von IT-Grosssystemen im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Dazu gehört insbesondere die Sicherstellung des 24-Stunden-Betriebs der Zentralsysteme des VIS, von Eurodac und des SIS II. Gegenstand der Zusatzvereinbarung, welche zwischen der EU und den assoziierten Staaten (CH, NO, IS, FL) abgeschlossen werden wird, ist die Festlegung der konkreten Modalitäten der Beteiligung, insbesondere betreffend das Stimmrecht im Verwaltungsrat und in den beratenden Ausschüssen der Agentur, die Entsendung von Personal sowie die Höhe der finanziellen Beiträge an das Budget von eu-LISA.

Obwohl sich die Delegationen bereits im Oktober 2013 auf einen ersten Kompromisstext einigen konnten, steht die Unterzeichnung der Zusatzvereinbarung bis heute aus. Grund für die Verzögerungen war zunächst, dass sich die Europäische Kommission unerwartet an der Formulierung einer an sich recht technischen Bestimmung zu den Privilegien und Immunitäten störte und deren Neuverhandlung verlangte. Im Dezember 2015 konnte dann endlich eine Einigung über Inhalt und Form der neuen Bestimmung erzielt werden. Allerdings bestanden zwischen der Kommission und Norwegen noch kleinere Differenzen fort, weshalb das Verfahren zum Abschluss der Vereinbarung auf Ebene der EU nochmals verzögert wurde. Anfangs April 2016 konnten diese Differenzen nun aber ausgeräumt werden.

Aufgrund der bisherigen Verzögerungen konnte der Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 nicht innerhalb der im SAA vorgesehenen Zweijahresfrist genehmigt werden. Obwohl dieser Umstand massgeblich von der EU selbst zu verantworten ist und die bestehende Zusammenarbeit im IT-Bereich auf der Basis der bestehenden rechtlichen Grundlagen provisorisch weitergeführt werden kann, hatte die Europäische Kommission in diesem Zusammenhang im Januar 2014 weitere Erklärungen verlangt. Die Diskussionen zur Klärung der Situation haben schliesslich zu folgendem Kompromiss geführt: Sobald der definitive Inhalt der Zusatzvereinbarung bekannt ist, wird die Europäische Kommission der Schweiz mittels eines Schreibens formell bestätigen, dass der Text durch sie nicht mehr abgeändert werden wird. Auf dieser Grundlage wird der Bundesrat dem Parlament eine Zusatzbotschaft zur Verordnung unterbreiten, damit deren Übernahme in voller Kenntnis der Sachlage beraten werden kann. Die parlamentarische Genehmigung der Zusatzvereinbarung kann dann anschliessend im gewöhnlichen Verfahren erfolgen.

⁴ SR 0.362.313

⁵ SR 0.362.312

⁶ Auch bekannt unter der Bezeichnung «IT-Agentur» – «Agentur für Entwicklung und Betrieb von IT-Grosssystemen».

Die Europäische Kommission hat ihr Schreiben am 21. April 2016 an die Schweiz gerichtet. Die Verabschiedung der Zusatzbotschaft durch den Bundesrat ist für Juli 2016 vorgesehen. Wann die Zusatzvereinbarung schliesslich formell in Kraft treten wird, bleibt aber trotzdem weiterhin unklar, da die Europäische Kommission angekündigt hat, die Vereinbarung dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zur Prüfung auf ihre Vereinbarkeit mit den EU-Verträgen zu unterbreiten.⁷ Es ist daher von weiteren Verzögerungen auszugehen.

2.1.2 Zusatzvereinbarung zum Fonds für die innere Sicherheit

Mit der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 (WE Nr. 157) wird die finanzielle Unterstützung von Massnahmen im Bereich Grenzschutz und Visapolitik im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit für den Zeitraum 2014-2020 als Nachfolgeinstrument Aussengrenzenfonds (AGF)⁸ geschaffen (im Folgenden: ISF-Grenze).

Die Teilnahme der an Schengen assoziierten Staaten am Fonds erfordert den Abschluss von bilateralen Zusatzvereinbarungen mit der EU. In diesen Zusatzvereinbarungen werden insbesondere die Höhe der finanziellen Beteiligung der jeweiligen assoziierten Staaten am Fonds sowie die weiteren Teilnahmebedingungen detailliert festgelegt.

Die assoziierten Staaten sind bezüglich ihrer Beteiligung am ISF-Grenze ursprünglich von einer Paketlösung ausgegangen, der zufolge die Übernahme sämtlicher Rechtsgrundlagen zum Fonds gleichzeitig mit der Genehmigung der erforderlichen Zusatzvereinbarung erfolgen würde – so wie dies seinerzeit bereits beim Aussengrenzenfonds der Fall war. Kurz vor der zweiten Verhandlungsrunde im März 2015 informierte die Europäische Kommission jedoch über eine Praxisänderung bezüglich der Auslegung der Assoziierungsabkommen: Danach soll es der EU nicht erlaubt sein, eine Zusatzvereinbarung zu einer Weiterentwicklung zu paraphieren geschweige denn zu unterzeichnen, solange letztere vom jeweiligen assoziierten Staat noch nicht *definitiv* übernommen worden ist. Da in der Schweiz für die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 die Genehmigung des Parlaments erforderlich ist (Modell 3), weigerte sich die Europäische Kommission, die entsprechende Zusatzvereinbarung nach Abschluss der Verhandlungen zu paraphieren. Die Schweiz muss daher nun, in zwei Schritten vorgehen und wird die Zusatzvereinbarung der Bundesversammlung erst nach der Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 zur Genehmigung unterbreiten. Dies hat zur Folge, dass sich die Schweiz voraussichtlich erst ab Anfang 2019, rückwirkend ab 2014, am Fonds beteiligen kann. Trotzdem sind die ersten Vorbereitungen zur Fondsumsetzung lanciert worden, um das Risiko, die der Schweiz zustehenden Mittel zu gegebener Zeit nicht abzuschöpfen zu können, zu minimieren.

⁷ Unklar sei namentlich der zulässige Umfang der ausgehandelten Stimmrechte der assoziierten Staaten.

⁸ Entscheidung Nr. 574/2007/EG (WE Nr. 36).

2.1.3 **Zusatzvereinbarung zur Europäischen Grenz- und Küstenwache**

Mit Blick auf die Teilnahme an der neu zu schaffenden Europäischen Grenz- und Küstenwache, über die derzeit gestützt auf einen entsprechenden Vorschlag der Europäischen Kommission im Rat beraten wird (vgl. Ziff. 4.3.1), ist der Abschluss einer *neuen* Zusatzvereinbarung nicht erforderlich. Mit der neuen Agentur soll nämlich die bestehende Aussengrenzagentur (Frontex) nicht aufgelöst werden; vielmehr geht es um eine Umwandlung von Frontex in eine europäische Grenzschutzagentur⁹. Die neue Agentur übernimmt entsprechend die Rechtspersönlichkeit von Frontex, an deren Aktivitäten die Schweiz bereits auf der Basis einer bestehenden Zusatzvereinbarung¹⁰ teilnimmt. Die Kommission hat in diesem Zusammenhang denn auch erklärt, dass sich die assoziierten Staaten grundsätzlich auf der Grundlage und nach Massgabe der Modalitäten, die in den bestehenden Zusatzvereinbarungen festgelegt sind, an der neuen Agentur beteiligen würden. Dies schliesst indessen nicht aus, dass mit Blick auf den Inhalt der neuen Verordnung gegebenenfalls einige Anpassungen und Präzisierungen in den bestehenden Vereinbarungen vorgenommen werden müssen.

2.2 **Abkommen mit anderen Schengen- bzw. Dublin-Staaten**

2.2.1 **Vertretungsvereinbarungen im Visabereich**

Gemäss den Vorgaben des Visakodex¹¹ ist vorgesehen, dass die Schengen-Staaten sich nach Möglichkeit von einem anderen Schengen-Staat vertreten lassen, wenn sie in einem Drittstaat über kein eigenes Konsulat verfügen. Dies geschieht gestützt auf bilaterale Vertretungsvereinbarungen. 2015 hat die Schweiz mit 10 Schengen-Staaten neue Vereinbarungen für 19 Mandate abgeschlossen. So kamen in der Berichtsperiode 12 Mandate hinzu, in welchen die Schweiz andere Schengen-Staaten vertritt sowie 7 neue Standorte, an denen die Schweiz durch andere Schengen-Staaten vertreten wird. Insgesamt betrachtet hat die Schweiz damit per 30. April 2016 mit 19 anderen Schengen-Staaten eine solche Vereinbarung abgeschlossen: Sie vertritt in diesem Rahmen andere Schengen-Staaten in 57 Fällen und wird selber an 60 Standorten vertreten¹². Das EDA analysiert laufend, welche weiteren Visavertretungen realisiert werden sollten und können, damit einerseits die Lücken im Vertretungsnetz geschlossen werden können und andererseits der angestrebten Reziprozität Rechnung getragen werden kann.

⁹ Die wird provisorisch als «European Border Guard Agency» (EBGA) bezeichnet.

¹⁰ SR **0.362.313**

¹¹ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88).

¹² Eine Übersicht der Vertretungsvereinbarungen aller Schengen-Staaten sowie der jeweiligen Form der Zusammenarbeit (Stand: 1. August 2014) ist im Anhang 28 zum Visahandbuch zu finden: www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/visa/vhb/vhb1-anh28-d.pdf.

2.2.2 Dublin-Vereinbarungen

Die Dublin III-Verordnung¹³ sieht vor, dass die Dublin-Staaten untereinander so genannte «Dublin-Vereinbarungen» abschliessen können, um die Effizienz des Verfahrens zu erhöhen. Die Vereinbarungen können neben der Vereinfachung der Verfahren und der Verkürzung der Fristen für die Übermittlung und Prüfung von Gesuchen zur Aufnahme bzw. Wiederaufnahme von Asylsuchenden eine präzise Regelung der Überstellungsmodalitäten oder auch den Austausch von Verbindungsbeamten vorsehen, was zu einer besseren Kommunikation zwischen den Verwaltungen beiträgt.

Die Schweiz hat bisher mit Österreich¹⁴, dem Fürstentum Liechtenstein¹⁵ und Frankreich¹⁶ entsprechende Abkommen geschlossen. Mit Deutschland wurden im Rahmen einer rechtlich nicht verbindlichen Arbeitsabsprache analoge Vereinbarungen getroffen. Mit Italien konnte bislang keine Dublin-Vereinbarung abgeschlossen werden. Allerdings entsendet die Schweiz seit 2012 jedes Jahr eine Verbindungsperson in das italienische Innenministerium. Dieser Einsatz dient in erster Linie dazu, den Informationsfluss zwischen den schweizerischen und den italienischen Behörden zu intensivieren und das gegenseitige Verständnis für die Funktionsweise der nationalen Asylsysteme zu fördern. Während der Berichtsperiode wurden keine neuen Abkommen abgeschlossen.

2.3 Abkommen mit Drittstaaten

2.3.1 Parallelabkommen zu Abkommen der EU in den Bereichen «Visa» und «Rückübernahme»

Im Visabereich schliesst die EU mit Drittstaaten Abkommen ab, um entweder das Visaregime zu lockern (sog. Visaerleichterungsabkommen) oder um die Visumpflicht ganz aufzuheben (sog. Visabefreiungsabkommen). Diese Abkommen gelten indessen nur zwischen der EU und den jeweiligen Drittstaaten, haben aber de facto gleichwohl Auswirkungen auch auf die an Schengen assoziierten Staaten:

- Beim Abschluss eines *Visaerleichterungsabkommens* bringt die EU daher jeweils in einer beigefügten Erklärung ihr Anliegen zum Ausdruck, dass der betreffende Drittstaat auch mit den an Schengen assoziierten Staaten (CH, NO, IS und FL) bilaterale Abkommen mit ähnlichen Bestimmungen aushandeln soll. Zwar verpflichten diese Erklärungen die Schweiz nicht zum Abschluss eines parallelen Abkommens, doch ist die Schweiz gehalten, im Rahmen des Schengen-Besitzstands ihre Regeln und ihre Praxis bei der Vergabe von Visa mit einer Gültigkeitsdauer von weniger als drei Monaten an diejenigen der EU anzugleichen, um das Risiko des «Visa-Shoppings» zu vermindern. Die Schweiz hat bisher insgesamt 7 solcher Visumerleichterungsabkommen mit Drittstaaten abgeschlossen, 5 davon sind bereits in Kraft. Während des Berichtszeitraums hat die Schweiz mit *Armenien* ein entsprechendes Abkommen unterzeichnet.

¹³ Art. 36 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a).

¹⁴ SR 0.142.392.681.163

¹⁵ SR 0.142.395.141.1

¹⁶ SR 0.142.392.681.349

- Schliesst die EU ein Abkommen zur gegenseitigen Visabefreiung ab, so wird die entsprechende Visabefreiung zwar auch in der Verordnung (EG) Nr. 539/2001¹⁷ abgebildet, deren Änderung die Schweiz jeweils als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands übernimmt¹⁸. Da das jeweilige Abkommen der EU nicht auch für die Schweiz gilt, stellt sich eine entsprechende Visabefreiung zugunsten von Schweizer Bürgern nicht automatisch ein. In aller Regel gewähren jedoch visumbefreite Drittstaaten auch Schweizer Staatsangehörigen die gleichen Einreisebedingungen wie EU-Bürgerinnen und -Bürger. Um die Visumbefreiung zu formalisieren und ihre Gegenseitigkeit auf eine gemeinsame rechtliche Grundlage zu stellen, kann die Schweiz mit diesen Drittstaaten Parallelabkommen zu den Abkommen der EU abschliessen. Während des Berichtszeitraums hat die Schweiz mit *Brasilien* ein Abkommen (in Form eines Briefwechsels) abgeschlossen, welches seit dem 21. Mai 2015 in Kraft ist. Weiter wurde ein Visumbefreiungsabkommen mit *Kolumbien* ausgehandelt, dessen Unterzeichnung im Jahr 2016 vorgesehen ist.

Im Bereich der Rückkehrpolitik besteht kein dem Visumbereich vergleichbarer Parallelismus. Allerdings nimmt die EU auch bei *Rückübernahmeabkommen*, selbst wenn diese nicht an Abkommen im Bereich Visa gekoppelt sind, eine (wenn möglich gemeinsame) Erklärung auf, wonach der entsprechende Drittstaat auch mit den an Schengen assoziierten Staaten ein entsprechendes Abkommen schliessen soll. Für die Schweiz bedeutet das jeweils eine günstige Gelegenheit zu einem parallelen Abschluss von Rückübernahmeabkommen. Doch die Schweiz schliesst Rückübernahmeabkommen mit Herkunfts- und Transitstaaten auch selbständig und im Einklang mit ihren eigenen Interessen ab. Teilweise werden auch in anderen Instrumenten, beispielsweise in Migrationsabkommen, Rückübernahmeabkommen vereinbart. Während des Berichtszeitraums konnte ein Rückübernahmeabkommen mit *Kuwait* unterzeichnet sowie eine Arbeitsabsprache mit *China* getroffen werden. Insgesamt hat die Schweiz bisher mit 58 Staaten Abkommen oder Vereinbarungen im Rückkehrbereich abgeschlossen (53 davon sind derzeit in Kraft).

Eine Liste der in den Bereichen «Visa» und «Rückkehr» in Kraft getretenen Parallelabkommen der Schweiz ist auf der Homepage des Staatssekretariats für Migration (SEM) abrufbar¹⁹.

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

Der Schengen-Besitzstand belässt den Schengen-Staaten das Recht, im Falle von Drittstaaten, die der Visumpflicht unterliegen, selbstständig zu entscheiden, ob sie Inhaberinnen und Inhaber von Diplomaten-, Dienst- oder sonstigen amtlichen Pässen von der Visumpflicht befreien oder nicht²⁰. Die Schweiz hat insgesamt 47 solcher Abkommen mit Drittstaaten, in der Regel auch in Verbindung mit einem Rückübernahmeabkommen, abgeschlossen. Während des Berichtszeitraums sind mit folgenden Staaten solche Visabefreiungsabkommen unterzeichnet worden:

¹⁷ Vgl. Anhang B SAA

¹⁸ Die letzte Anpassung erfolgte mit Verordnung (EU) 509/2014 (WE Nr. 159).

¹⁹ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral.html>.

²⁰ Art. 4 Abs. 1 Bst. a der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 (vgl. Anhang B SAA).

- *Brasilien* (in Kraft seit 21. Mai 2015)
- *Dominikanische Republik* (vorläufig angewendet seit 14. Januar 2016)
- *China* (in Kraft seit 29. Januar 2016)
- *Peru* (in Kraft seit 30. März 2016)
- *Ecuador* (vorläufig angewendet seit 1. April 2016)
- *Tunesien* (in Kraft seit 28. April 2016)
- *Armenien* (am 29. Februar 2016 unterzeichnet; noch nicht in Kraft)
- *Kuwait* (am 24. März 2016 unterzeichnet; noch nicht in Kraft)

Eine aktuelle Liste der in Kraft getretenen Abkommen ist auf der Homepage des SEM abrufbar²¹.

3 Projekte auf Ebene der technisch-operationellen Umsetzung

3.1 Schengener Informationssystem (SIS)

Das System des zentralen SIS II wie auch die nationalen Komponenten und betroffenen Fachapplikationen funktionieren seit der Einführung stabil und mit den benötigten Funktionen einwandfrei. Bei den nationalen Umsetzungsarbeiten musste allerdings zu Gunsten der wichtigen und rasch benötigten Funktionen laufend priorisiert werden, weshalb in der Schweiz zunächst nicht alle SIS-II-Funktionalitäten zur Verfügung standen. Seit 19. November 2015 sind nun aber alle Ausschreibungsmöglichkeiten der SIS-II-Sachfahndung auch in der Schweiz technisch implementiert. Neu ausgeschrieben werden können nun z.B. auch Boote und Bootsmotoren, Flugzeuge, Industriewerkzeuge, Container und Fahrzeugregistrationsdokumente. Zudem können seither Transportmittel gemäss Artikel 36 des Beschlusses 2007/533/JI (WE Nr. 42) im SIS II ausgeschrieben werden, sofern dies in den kantonalen Polizeigesetzen vorgesehen ist.

3.2 Visa-Informationssystem (VIS)

Das Visa-Informationssystem (VIS) hat am 11. Oktober 2011 seinen Betrieb aufgenommen, wobei die Inkraftsetzung nach Regionen gestaffelt erfolgte (Roll-out). Das VIS wurde als erstes in Ägypten sowie in den Maghreb-Staaten (Tunesien, Libyen, Algerien, Marokko und Mauretanien) eingeführt²². Danach wurden der Nahe Osten²³, die Golfregion²⁴, Afrika²⁵, Amerika, Ozeanien sowie Zentral- und Süd-

²¹ www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/vdipl.html.

²² Durchführungsbeschluss 2011/636/EU der Kommission vom 21. September 2011 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer ersten Region, ABl. L 249 vom 27.9.2011, S. 18.

²³ Durchführungsbeschluss 2012/233/EU der Kommission vom 27. April 2012 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer zweiten Region, ABl. L 117 vom 1.5.2012, S. 9.

ostasien²⁶ und der Balkan²⁷ an das VIS angeschlossen. Im Berichtszeitraum schliesslich konnten die letzten verbleibenden Regionen – darin eingeschlossen bevölkerungsreiche Staaten wie China, Indien und Russland – plangemäss ans VIS angeschlossen werden, so dass das System nun seit dem 20. November 2015 in allen Regionen in Betrieb ist.

Zeitplan für die Einführung des VIS in den bislang noch nicht erfassten Regionen

Region	Anschlussstermin
17. Region ²⁸ (Ukraine und Staaten im Kaukasus)	23. Juni 2015
18. Region (Russland)	14. September 2015
19. Region ²⁹ (China, Japan, Korea (Nord), Korea (Süd), Taiwan)	12. Oktober 2015
20. Region ³⁰ (Bangladesch, Bhutan, Indien, Malediven, Nepal, Pakistan, Sri Lanka)	2. November 2015
21.-23. Region ³¹ (Andorra, Heiliger Stuhl, Monaco, San Marino, Irland, Vereinigtes Königreich sowie sämtliche Schengen-Staaten)	20. November 2015
Aussengrenzen ³²	20. November 2015

²⁴ Durchführungsbeschluss 2012/512/EU der Kommission vom 21. September 2012 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer dritten Region, ABl. L 256 vom 22.9.2012, S. 21.

²⁵ Durchführungsbeschluss 2013/122/EU der Kommission vom 7. März 2013 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer vierten und fünften Region, ABl. L 65 vom 8.3.2013, S. 35; Durchführungsbeschluss 2013/266/EU der Kommission vom 5. Juni 2013 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer sechsten und siebten Region, ABl. L 154 vom 6.6.2013, S. 8.

²⁶ Durchführungsbeschluss 2013/441/EU der Kommission vom 20. August 2013 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer achten Region, ABl. L 223 vom 21.8.2013, S. 15; Durchführungsbeschluss 2013/642/EU der Kommission vom 8. November 2013 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer neunten, zehnten und elften Region, ABl. L 299 vom 9.11.2013, S. 52; Durchführungsbeschluss 2014/262/EU der Kommission vom 7. Mai 2014 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer zwölften, dreizehnten, vierzehnten und fünfzehnten Region, ABl. L 136 vom 9.5.2014, S. 51.

²⁷ Durchführungsbeschluss 2014/540/EU der Kommission vom 28. August 2014 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer sechszehnten Region, ABl. L 258 vom 29.8.2014, S. 8.

²⁸ Durchführungsbeschluss 2015/731/EU der Kommission vom 6. Mai 2015 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in der siebzehnten und achtzehnten Region, ABl. L 116 vom 7.5.2015, S. 20.

²⁹ Durchführungsbeschluss 2015/854/EU der Kommission vom 1. Juni 2015 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in der neunzehnten Region, ABl. L 135 vom 2.6.2015, S. 20.

³⁰ Durchführungsbeschluss 2015/913/EU der Kommission vom 12. Juni 2015 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in der zwanzigsten Region, ABl. L 148 vom 13.6.2015, S. 30.

³¹ Durchführungsbeschluss 2015/912/EU der Kommission vom 12. Juni 2015 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in der einundzwanzigsten, zweiundzwanzigsten und dreiundzwanzigsten Region, ABl. L 148 vom 13.6.2015, S. 28.

³² Durchführungsbeschluss 2016/281/EU der Kommission vom 26. Februar 2016 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) an Aussengrenzübergangsstellen, ABl. L 52 vom 27.2.2016, S. 34.

3.3

Eurodac

3.3.1

Anpassung der Systemanforderungen

Die Fingerabdruckdatenbank «Eurodac» dient dem besseren Vollzug der Zuständigkeitsregelungen der Dublin III-Verordnung³³. Die neue Eurodac-Verordnung³⁴ trat am 20. Juli 2015 in Kraft. Bis zu diesem Datum mussten sowohl die Änderungen im Zentralsystem Eurodac wie auch die Anpassungen an den nationalen IT-Systemen umgesetzt sein.

In der Schweiz wurden die Neuerungen aus Termingründen in zwei Etappen umgesetzt. Die Übergangslösung mit der manuellen Eingabemöglichkeit in Eurodac wurde am 20. Juli 2015 in Betrieb genommen. Damit erfüllte die Schweiz die Vorgaben der EU. Am 5. Oktober 2015 wurde die Ziellösung aufgeschaltet. Damit werden die Daten seither täglich automatisiert von ZEMIS an Eurodac übermittelt. Der Projektabschluss ist auf Mai 2016 geplant.

3.3.2

Nutzung von Eurodac für die Zwecke der Strafverfolgung

Die neue Eurodac-Verordnung (Art. 19 ff.) gibt den nationalen Strafverfolgungsbehörden bzw. Europol die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen auf die in der Eurodac-Datenbank gespeicherten Datenbestände zuzugreifen. Allerdings gelten diese Vorschriften, weil sie keine Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands darstellen, im Verhältnis zu den assoziierten Staaten (NO, IS, FL, CH) nur, wenn sie in ein entsprechendes Zusatzabkommens mit der EU übernommen werden.

Eine Vorbedingung für den Zugriff auf Eurodac ist, dass vorgängig eine Abfrage der nationalen Fingerabdruckdatenbanken gemäss dem Beschluss 2008/615/JI³⁵ («Prümer Beschluss») ohne Treffer durchgeführt worden ist. Da die Schweiz derzeit in die Prümer Zusammenarbeit³⁶ nicht eingebunden ist, wird eine Eurodac-Abfrage durch die schweizerischen Strafverfolgungsbehörden erst möglich sein, wenn die Schweiz mit der EU zusätzlich auch ein Abkommen zur Teilnahme an der Zusammenarbeit von Prüm abgeschlossen hat. Umgekehrt gilt aber auch für die Behörden der anderen Dublin-Staaten bzw. für Europol, dass die von der Schweiz ins Eurodac gestellten Datensätze für Abgleiche zu Strafverfolgungszwecken gesperrt sind, solange die entsprechenden Abkommen fehlen.

³³ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a).

³⁴ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b).

³⁵ Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, ABl. L 210 vom 6.8.2008, S. 1.

³⁶ Herzstück der «Prümer Zusammenarbeit» ist der vereinfachte Austausch von polizeilichen Informationen (insbesondere von DNA-Profilen und Fingerabdrücken) zwischen den zuständigen Behörden zum Zwecke der Bekämpfung der internationalen Kriminalität und des Terrorismus. Der Austausch dieser Daten zur Identifizierung von Straftätern erfolgt gestützt auf einen automatisierten Abgleich in den nationalen Datenbanken (Hit/No-Hit-Verfahren). Es geht darum, rasch zu erfahren, ob das Datenmuster in der Datenbank eines der anderen Staaten vorhanden ist oder nicht. Im Trefferfall erfolgt der Austausch der Personendaten dann auf dem üblichen Amts- oder Rechtshilfeweg.

Die Schweiz möchte mit der EU sowohl über einen Zugang der Strafverfolgungsbehörden zum Eurodac als auch über eine Beteiligung an der Prümer Zusammenarbeit verhandeln. Seitens der Schweiz liegen die entsprechenden Verhandlungsmandate schon seit längerem vor (das Mandat zu Eurodac seit 28. November 2014, jenes zu Prüm seit 13. März 2015). Seitens der EU dürften alle Verhandlungsmandate im ersten Halbjahr 2016 vorliegen. Ziel des Bundesrates ist es, die Verhandlungen in beiden Dossiers bis Ende 2016 abzuschliessen.

3.4 Advance Passenger Information (API)

Das SEM kann gestützt auf Art. 104 Ausländergesetz (AuG)³⁷ Fluggesellschaften verpflichten, für ausgewählte Flüge aus Drittstaaten sog. Advance Passenger Information (API)³⁸ zuhanden der Grenzkontrollorgane zu übermitteln³⁹. Das SEM hat die Meldepflicht per 3. Oktober 2011 für drei ausgewählte Flugstrecken (*Dar es Salaam/Dubai, Nairobi und Pristina*) angeordnet und seither schrittweise auf weitere Flugstrecken ausgedehnt (*Istanbul, Moskau, Casablanca, Marrakesch, Abu Dhabi, Doha, São Paulo, Peking und Shanghai*). Wöchentlich werden so rund 230 Flüge mit jeweils 150-200 Passagieren erfasst. Die zuständigen Grenzkontrollbehörden haben über das API-System Zugang zu den API-Daten und können so die Flugzeit nutzen, um bereits vor der Landung erste Abklärungen zu den beförderten Passagieren zu tätigen, wie z.B. Abfragen in den für die Grenzkontrolle relevanten Datenbanken. Damit wird ein Beitrag zur Verbesserung der Grenzkontrolle und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung geleistet.

Bei der Einführung des API-Systems Ende 2011 musste dessen Funktionsumfang eingeschränkt werden, da sich die bestehende Rechtsgrundlage als ungenügend erwies. Zur Behebung der rechtlichen Defizite wurde umgehend eine Revision von Artikel 104 AuG eingeleitet. Die revidierte Rechtsgrundlage trat am 1. Oktober 2015 in Kraft, womit die Funktionalitäten des API-Systems, die bislang nicht bzw. nur in angepasster Form genutzt werden durften (nämlich die automatisierte Abfrage der relevanten Datenbanken), vollumfänglich eingeführt werden konnten.

Inskünftig sollen die Vorteile von API auch für die Aufgabenerfüllung des Bundesamts für Polizei (fedpol) sowie des Nachrichtendienst des Bundes (NDB) nutzbar gemacht werden. Eine entsprechende Revision des Ausländergesetzes («Informationssysteme und Verfahrensnormen») wird nach gegenwärtiger Planung im Juni 2016 in die Vernehmlassung geschickt werden. Danach sollen fedpol und der NDB bei Bedarf eine Erweiterung der Flugstrecken beantragen können, für welche die Meldepflicht der Luftfahrtunternehmen gilt. Zudem sollen die von den Luftfahrtunternehmen übermittelten Passagierdaten den genannten Behörden – wenn auch in unterschiedlicher Form – zugänglich gemacht werden. Während für den NDB die elektronische Weiterleitung⁴⁰ der von den Flugunternehmen bereitgestellten API-

³⁷ SR 142.20

³⁸ Personalien sowie Angaben zum Reisedokument und zum Flug.

³⁹ Umsetzung der Richtlinie 2004/82/EG (vgl. Anhang B SAA).

⁴⁰ Diese ist für den NDB indessen nicht neu. Dieser hatte bereits bisher gestützt auf die allgemeinen Informationsaufträge von Behörden und Amtsstellen nach Art. 11 iVm. Art. 13 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120) API-Daten erhalten, so dass mit der vorliegenden Revision im Interesse der Rechtssicherheit eine explizite Gesetzesgrundlage geschaffen werden soll.

Daten vorgesehen ist, soll fedpol mittels Abrufverfahren direkt auf das API-System zugreifen können und damit wie die Grenzkontrollbehörden auch Zugang zu den durch das API-System automatisiert vorgenommenen Abgleiche mit den einschlägigen Datenbanken (insbesondere ZEMIS, Ripol, SIS II) erhalten.

3.5 Integrierte Grenzverwaltungsstrategie der Schweiz

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

Nachdem eine im Februar 2011 eingesetzte interdepartementale Strategieguppe mit Kantonsbeteiligung in Anlehnung an die vier Filter des Schengener Grenzsicherheitsmodells⁴¹ eine umfassende IBM-Strategie für die Schweiz erarbeitet hatte, beauftragte der Bundesrat im Juni 2012 die Verwaltung, in Zusammenarbeit mit den Kantonen, einen Aktionsplan zur Umsetzung der Strategie mittels konkreter Massnahmen zu erarbeiten. Der 68 Massnahmen umfassende Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung» wurde im Juli 2014 vom Bundesrat und im November 2014 durch die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) verabschiedet. Da das Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen für eine erfolgreiche Umsetzung des Aktionsplans entscheidend ist, haben Bundesrätin Simonetta Sommaruga und Regierungsrat Hans-Jürg Käser am 13. November 2014 überdies eine Rahmenvereinbarung zwischen dem EJPD und der KKJPD unterzeichnet, die das Bekenntnis von Bund und Kantonen zur gemeinsamen Umsetzung des Aktionsplans festhält. Der Aktionsplan wird zeitlich gestaffelt in den Jahren 2014-2017 umgesetzt.

Das SEM überwacht die Umsetzung des Aktionsplans und erstattet dem Bundesrat und der KKJPD jährlich Bericht. Der erste Jahresbericht (für das Jahr 2014) zeigte auf, dass über 90 % der für die erste Phase definierten Massnahmen bereits in Kraft oder in Umsetzung sind. Von den insgesamt 68 Massnahmen wurde mehr als die Hälfte (55 %) bis Ende 2014 bearbeitet. Im Bereich der Grenzverwaltung lässt sich somit eine positive Entwicklung feststellen. Der Bundesrat hat von diesem Bericht im September 2015 Kenntnis genommen, die KKJPD an ihrer Herbstversammlung im November 2015. Der zweite Jahresbericht (für das Jahr 2015) wird derzeit erarbeitet.

⁴¹ Die Strategie sieht Massnahmen in vier Bereichen vor, nämlich a) in Herkunfts- und Transitländern zur Vereitelung irregulärer Migration, b) zur Zusammenarbeit mit Schengen-Staaten, c) im Zusammenhang mit der Kontrolle der Aussengrenzen und schliesslich d) zur Bekämpfung irregulärer Migration im Schengen-Binnenraum (Schweiz).

3.6 Vereinbarungen zwischen GWK und Kantonen

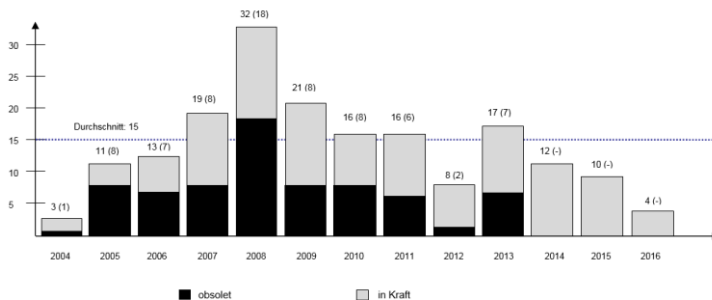
Auf Grund seiner Präsenz an den Grenzen und im Grenzraum pflegt das Grenzwachtkorps (GWK) eine lange Tradition der Zusammenarbeit mit den Kantonen. Die Zusammenarbeit mit den Grenzkantonen erfolgt auf der Grundlage einer mit der KKJPD ausgearbeiteten Mustervereinbarung, welche die Zusammenarbeit des GWK mit den Kantonen bei den mobilen polizeilichen Kontrollen im rückwärtigen Raum im Rahmen der nationalen Ersatzmassnahmen⁴² zum Gegenstand hat. Bis dato bestehen 20 derartige Vereinbarungen⁴³. Mit den Kantonen FR und LU sind Verhandlungen im Gange. Mit den Kantonen OW, NW, ZG und GL besteht aktuell kein Bedürfnis für Verhandlungen.

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

4.1 Umfang der bisherigen Weiterentwicklung im Überblick

Seit der Unterzeichnung des SAA am 26. Oktober 2004 hat die EU der Schweiz bis dato (Stand: 1. Mai 2016) insgesamt 182 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert, wobei die Notifikation seitens der EU in zwei Fällen auf einem Versehen basierte. Damit liegen insgesamt 180 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands vor. Eine dieser Weiterentwicklungen⁴⁴ stellt dabei gleichzeitig eine Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands dar. Dazu kommen drei weitere Weiterentwicklungen, die im Bereich «Dublin/Eurodac» zu verzeichnen sind⁴⁵. Über ein Drittel aller notifizierten Weiterentwicklungen (73 Rechtsakte oder 39.9%) sind zwischenzeitlich nicht mehr anwendbar, da sie durch nachfolgende Weiterentwicklungen aufgehoben wurden oder aus einem anderen Grund (z.B. infolge Zeitablaufs) *obsolet* geworden sind. Nach Jahren aufgeschlüsselt ergibt sich hierbei folgende Verteilung:

Verteilung der Weiterentwicklungen nach Jahren (Stand: 1.5.2016)



⁴² Vgl. hierzu Botschaft «Bilaterale II», BBl 2004 6140.

⁴³ AG, AR, AI, BL, BS, BE, GE, GR, JU, NE, SG, SH, SZ, TI, TG, UR, VD, VS, ZH, SO.

⁴⁴ Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (WE Nr. 126).

⁴⁵ Eine vollständige Liste der notifizierten Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. des Dublin/Eurodac-Besitzstands kann auf der Internetseite des BJ eingesehen werden: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

Gruppieren man die Gesamtheit der notifizierten Weiterentwicklungen nach deren inhaltlichen Tragweite und damit nach der innerstaatlichen Zuständigkeit zu deren Übernahme⁴⁶, so kann Folgendes festgestellt werden:

- Von den insgesamt 183 Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin-Eurodac-Besitzstands hatte rund ein Fünftel (37 Rechtsakte oder 20.2%) *keinen verpflichtenden Charakter* und konnte so vom sachzuständigen Departement lediglich zur Kenntnis genommen werden (Modell 1).
- Knapp zwei Drittel der Weiterentwicklungen (118 Rechtsakte oder 64.5%) waren zwar rechtsverbindlicher Natur, wiesen jedoch einen eher untergeordneten, technischen Inhalt auf, weshalb die Notenaustausche zu deren Übernahme mehrheitlich als *Verträge von geringer Tragweite* im Sinne von Art. 7a Abs. 2 RVOG⁴⁷ eingestuft und vom Bundesrat entweder auf dieser Grundlage oder gestützt auf Art. 100 Abs. 2 Buchstabe a AuG selbständig abgeschlossen werden konnten (Modell 2). Die Übernahme dieser 118 Weiterentwicklungen machte regelmässig keine Rechtsanpassungen erforderlich; einzig in 17 Fällen (14.4%), die überwiegend den Visumsbereich betrafen, musste zur Umsetzung Verordnungsrecht revidiert werden⁴⁸.
- Bei ungefähr jeder sechsten Weiterentwicklung (insgesamt 28 Fälle oder 15.3%) schloss der Bundesrat die entsprechenden Notenaustausche zur Übernahme schliesslich unter dem *Vorbehalt der «Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen»* ab (Modell 3). Grossmehrheitlich wurden diese Notenaustausche bereits dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet und konnten zwischenzeitlich in Kraft treten. Pendent sind derzeit insgesamt zwei Weiterentwicklungen⁴⁹ (vgl. hierzu auch Ziff. 2.1.1 und 2.1.2). Eine Übersicht über den Verfahrensverlauf sowie den Umfang der zur Umsetzung dieser Weiterentwicklungen erforderlichen Rechtsanpassungen (Gesetz und Verordnung) findet sich auf der Internetseite des BJ⁵⁰.

⁴⁶ Während Weiterentwicklungen ohne verpflichtenden Charakter vom zuständigen Departement lediglich zur Kenntnis genommen werden (Modell 1), werden rechtlich verpflichtende Weiterentwicklungen mittels eines Notenaustausches übernommen. Dieser stellt aus schweizerischer Sicht einen völkerrechtlichen Vertrag dar. Der je nach Fall entweder vom Bundesrat selbständig abgeschlossen werden kann (Modell 2) oder der Genehmigung des Parlaments bedarf (Modell 3), wobei er im letzteren Fall allenfalls dem fakultativen Referendum untersteht. Vgl. zum Ganzen auch Bericht des Bundesrates vom 7. Juni 2013 in Erfüllung des Postulats Hans Fehr 10.3857 vom 1. Oktober 2010. «Konsequenzen des Schengener Anpassungszwangs», BBl **2013** 6319, Ziff. 2.

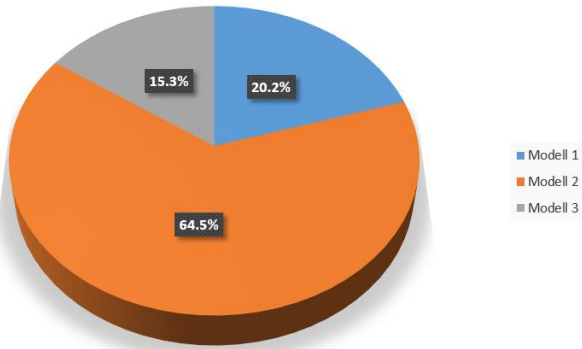
⁴⁷ SR **172.010**

⁴⁸ Vgl. Teil I der Übersicht über die Verfahren zur Umsetzung von Weiterentwicklungen, abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

⁴⁹ Beide betreffen den Bereich «Schengen» (WE Nr. 126 und 157).

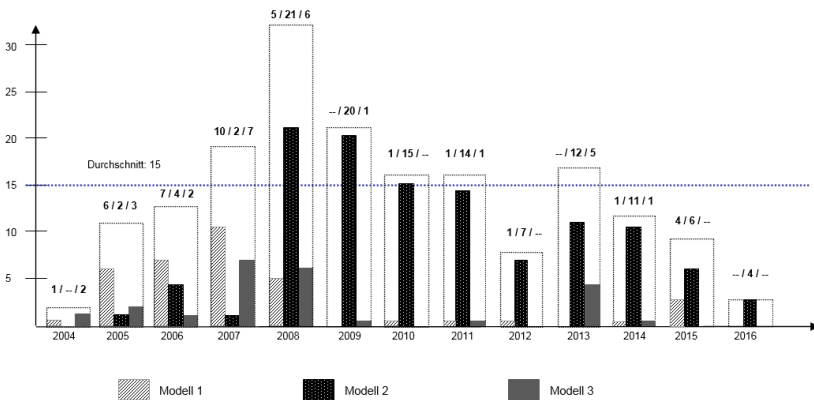
⁵⁰ Vgl. Teil II der Übersicht über die Verfahren zur Umsetzung von Weiterentwicklungen, abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

Weiterentwicklungen nach Modellen (in %)



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

Verteilung der Weiterentwicklungen nach Modell und Jahr (Stand: 1.5.2016)



4.2 Inhalt der im Berichtszeitraum notifizierte Weiterentwicklungen

4.2.1 Im Bereich Schengen

Im Berichtszeitraum wurden der Schweiz insgesamt 10 Rechtsakte als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert (WE Nr. 169-178)⁵¹. Diese Rechtsakte weisen allesamt einen *untergeordneten, technischen Inhalt* auf. Während 4 Rechtsakte lediglich zur Kenntnis genommen werden konnten (Modell 1), wurden 6 Weiterentwicklungen mittels eines Notenaustausches übernommen, den der Bundesrat jeweils gestützt auf Artikel 7a Absatz 2 RVOG (Verträge mit beschränkter Tragweite) oder gestützt auf Artikel 100 Absatz 2 Buchstabe a AuG (Abkommen über die Visumpflicht und die Durchführung der Grenzkontrolle) selbstständig abschliessen konnte (Modell 2). Lediglich eine dieser Weiterentwicklungen bedurfte dabei auch einer verordnungsmässigen Umsetzung⁵². Weiterentwicklungen, deren Übernahme oder Umsetzung *der parlamentarischen Genehmigung* bedarf (Modell 3), sind der Schweiz in der Berichtsperiode keine notifiziert worden.

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

- Mit der Empfehlung K(2015) 3894 endg. (WE Nr. 169) wird der gemeinsame Leitfaden für Grenzschutzbeamte, das sog. «*Schengen-Handbuch*» (WE Nr. 23), welches als Orientierungshilfe für die Durchführung der Aussen-grenzkontrollen heranzuziehen ist, den veränderten Bedürfnissen der Praxis angepasst. Mit der aktuellen Anpassung wird neben eher formellen Nachführungen (aufgrund des EU-Beitritts Kroatiens und einiger Änderungen des Schengener Grenzkodex) dem Umstand Rechnung getragen, dass seit dem 11. Oktober 2014 die Fingerabdrücke von Inhabern von Schengen-Visa bei der Einreise in den Schengen-Raum obligatorisch zu überprüfen sind. Darüber hinaus werden die Leitlinien betreffend die Kontrolltiefe im Rahmen der Mindestkontrollen an den Aussengrenzen überarbeitet. Neu sollen die zuständigen Behörden nach Massgabe einer Risikobewertung einerseits die einschlägigen Datenbanken (SIS, Interpol-Datenbank über verlorene und gestohlene Dokumente) bei der Prüfung der Echtheit und Gültigkeit der vorgelegten Ausweispapiere systematisch abzufragen. Andererseits sollen zur Identifizierung von sog. «Foreign Fighters»⁵³ auch freizügigkeitsberechtigte Personen an den Aussengrenzen immer dann einer eingehenden Kontrolle unterzogen werden, sofern dies aufgrund einer entsprechenden Risikoanalyse angezeigt ist.⁵⁴ Mit dieser Aktualisierung werden keine neuen Rechte und Pflichten begründet. Das Handbuch ist rechtlich unverbindlich und enthält

⁵¹ Eine vollständige Liste der der Schweiz notifizierten Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands kann auf der Internetseite des BJ eingesehen werden: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

⁵² Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

⁵³ Damit sind Personen gemeint, die wieder in einen Schengen-Staat zurückkehren, nachdem sie aktiv an Kampfhandlungen in Drittstaaten teilgenommen hatten.

⁵⁴ Damit möchte die Europäische Kommission den Schengen-Staaten mehr Spielraum für verstärkte Kontrollen geben, ist doch nach Artikel 8 Absatz 2 des Schengener Grenzkodex (WE Nr. 178) eine Abfrage der relevanten Datenbanken bei freizügigkeitsberechtigten Personen nur zulässig, wenn diese «auf nicht systematische Weise» erfolgt. Zu den weitergehenden Reformvorschlägen im Zusammenhang mit der Änderung des Schengener Grenzkodex (WE Nr. 178) siehe unten Ziffer 4.3.5.

lediglich Empfehlungen an die Grenzschutzbeamten betreffend eine einheitliche und optimale Umsetzung der im Bereich der Grenzkontrollen geltenden Regelungen des Schengen-Besitzstands.

- Mit dem Durchführungsbeschluss K(2015) 5561 endg. (WE Nr. 170) werden die *technischen Spezifikationen* für die elektronische Kommunikationsinfrastruktur «VIS-Mail» aufdatiert, um Unklarheiten bezüglich der technischen Anforderungen zu beseitigen, und die bisherigen Regelungen⁵⁵ entsprechend aufgehoben. Das «VIS Mail», mit dem die Zentraleinheit des Visa-Informationssystem (VIS) und die nationalen Schnittstellen verbunden sind, dient zur Sicherstellung der gesamten, im Zusammenhang mit der Visaerteilung erforderlichen Kommunikation zwischen den Konsular- und Zentralbehörden der Schengen-Staaten. Das «VIS-Mail» hat mit der vollständigen Inbetriebnahme des VIS in allen Regionen (s. Ziff. 3.2) das Schengener Konsultationsnetz (VISION) als Kommunikationsinfrastruktur abgelöst und ermöglicht seit dem 11. November 2015 den gesicherten Austausch der erforderlichen Personen- und Visadaten.
- Mit der Empfehlung K(2015) 6250 endg. (WE Nr. 171) hat die Kommission ein gemeinsames «*Rückkehr-Handbuch*» vorgelegt, das von den zuständigen Behörden der Schengen-Staaten bei der Durchführung rückkehrbezogener Aufgaben heranzuziehen ist. Das Handbuch begründet keine neuen Rechte und Pflichten, sondern enthält gemeinsame Richtlinien, «best practices» und Empfehlungen mit Bezug auf das Rückkehrverfahren. Es bezweckt eine einheitliche Anwendung und Auslegung der Rückführungsrichtlinie⁵⁶ und wird als Referenzwerk zudem auch im Rahmen der Schengen-Evaluation im Bereich der Rückkehr herangezogen (z.B. als Grundlage für die Schulung von Sachverständigen, die an Schengen-Evaluierungsmissionen teilnehmen). Es begünstigt die Schaffung einer einheitlichen Praxis sowie gemeinsamer Abläufe.
- Mit Durchführungsbeschluss K(2015) 6940 endg. (WE Nr. 172) präzisiert die Europäische Kommission die Vorgaben des Visakodex (WE Nr. 88), dessen Anhang II in nicht abschliessender Weise auflistet, welche *Belege* bei der Beantragung eines Schengen-Visums (Kategorie C) oder eines Flughafen-Transitvisums (Kategorie A) vorzulegen sind, um die Erfüllung der Einreisevoraussetzungen des Schengener Grenzkodex (WE Nr. 14)⁵⁷ zu belegen. Um den örtlichen Gegebenheiten in einzelnen Konsularbezirken besser Rechnung tragen zu können, präzisiert der Durchführungsbeschluss Art und Umfang der Belege, die Afghanistan, Indien, Marokko, Singapur und Trinidad und Tobago vorzulegen sind. Selbstverständlich bleibt es den Konsulaten unbenommen, im Verlauf der Prüfung eines bestimmten Visumantrags zusätzliche Unterlagen zu verlangen oder auf Unterlagen zu verzichten.
- Mit der Empfehlung K(2015) 9206 endg. (WE Nr. 173) hat die Kommission ein Praxishandbuch verabschiedet, das technische und operative Leitlinien, Empfehlungen und bewährte Verfahren zur Anwendung und Verwaltung des

⁵⁵ Entscheidung 2009/377/EG (WE Nr. 82) und Durchführungsbeschluss K(2012) 1301 endg (WE Nr. 132).

⁵⁶ Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78)

⁵⁷ Neu sind die entsprechenden Vorgaben in der Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178) enthalten (siehe hierzu Ziff. 4.2.1 *in fine*).

Europäischen Grenzüberwachungssystems (European Border Surveillance System, EUROSUR) beinhaltet. Dieses System, welches mit Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 (WE Nr. 152) eingerichtet wurde, soll das Grenzmanagement an den Land- und Seeaussgrenzen des Schengen-Raumes verbessern, indem das Lagebewusstsein und Reaktionsfähigkeit durch eine engere operative Zusammenarbeit der zuständigen Grenzkontrollbehörden und insbesondere einen systematischen Informationsaustausch zwischen den betroffenen Staaten untereinander und mit Frontex verbessert wird. Konkret enthält das «EUROSUR-Handbuch» die operativen⁵⁸ und technischen⁵⁹ Leitlinien zur Nutzung des Systems sowie die Grundsätze für die Zusammenarbeit mit anderen EU-Behörden und für die externe Zusammenarbeit.

- Mit der Empfehlung K(2015) 9169 endg. (WE Nr. 174) hat die Kommission einen *Katalog von Empfehlungen* und bewährten Praktiken für die korrekte Anwendung des *SIS II* und den Austausch von Zusatzinformationen durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, die das *SIS II* umsetzen und nutzen, angenommen. Der Katalog dient den Schengen-Staaten als rechtlich nicht bindender Leitfaden zu verschiedenen Aspekten der Nutzung des *SIS II* sowie als Kommentar zur weiteren Klärung der in diesem Bereich bestehenden Rechtsgrundlagen⁶⁰. Er soll entsprechend auch für Schulungen der an der Umsetzung bzw. Nutzung des *SIS II* beteiligten Mitarbeitenden verwendet werden.
- Mit den Verordnungen (EU) 2016/93 und (EU) 2016/94 (WE Nr. 175 und 176) wurde eine *formelle Bereinigung des Schengen-Besitzstands* vorgenommen, indem bestimmte, in der praktischen Anwendung mittlerweile obsolet gewordene Rechtsakte des Schengen-Besitzstands aus Gründen der Rechtsklarheit formell aufgehoben wurden. Es handelt sich zum grössten Teil um Beschlüsse und Erklärungen des Schengener Exekutivausschusses, die Einzelaspekte der Bereiche Grenzkontrollen und Visazusammenarbeit sowie der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen regeln⁶¹ und deren Gehalt in spätere Rechtsakte überführt wurde, welche die Schweiz als Weiterentwicklungen übernommen hatte. Zudem sind eine Verordnung und ein Beschluss des Rates über die Prüfung des *SIS II* (WE Nr. 54 und 55), die mit Inbetriebnahme des Systems hinfällig geworden sind, von der Aufhebung betroffen.
- Mit Beschluss Nr. 1105/2011/EU (WE Nr. 127) wurde ein Verfahren eingeführt, welches sicherstellen soll, dass die *Liste der von Drittstaaten ausgestellten Reisedokumente* systematisch überprüft und aktualisiert wird. Gestützt darauf hatte die Kommission mit dem Durchführungsbeschluss K(2013) 4914 endg. (WE Nr. 145) in Zusammenarbeit mit den Schengen-Staaten eine Liste der visierfähigen Reisedokumente erstellt, welche mit dem vorliegenden Durchführungsbeschluss K(2016) 966 endg. (WE Nr.

⁵⁸ Beschrieb der Funktionen und Aufgaben der nationalen Koordinierungszentren sowie Festlegung von Details zu den einzelnen Lagebildschichten.

⁵⁹ Diese betreffen das eigentliche Kommunikationsnetz von EUROSUR und machen Vorgaben zu Wartung und Support sowie zur Ausbildung.

⁶⁰ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 (WE Nr. 28) sowie Beschluss 2007/533/JI (WE Nr. 42).

⁶¹ Die entsprechenden Rechtsakte hatte die Schweiz im Zuge der Genehmigung des SAA übernommen (vgl. Anhang A Teil 3 SAA).

177) aktualisiert wird. Die Schengen-Staaten haben nun wiederum die Gelegenheit, sich innerhalb von drei Monaten zur Frage der Anerkennung oder Nichtanerkennung dieser Reisedokumente zu äussern. Tun sie dies nicht innert Frist, so gilt das entsprechende Reisedokument solange als anerkannt, bis der entsprechende Schengen-Staat den anderen die Nichtanerkennung mitteilt. Anhand dieser Liste werden die Grenzschutzbehörden sowie die konsularischen Dienste in der Lage sein, verlässlich zu überprüfen, ob ein Dokument als Reisedokument im Sinne von Artikel 6 des Schengener Grenzkodex (WE Nr. 178) anerkannt wird und visierfähig, d.h. geeignet ist, mit einem Schengen-Visum versehen zu werden. Wird ein Reisedokument von einem Schengen-Staat nicht anerkannt, bleibt der Inhaberin oder dem Inhaber des Reisedokumentes die Einreise in das entsprechende Hoheitsgebiet verwehrt.

- Mit der Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178) wird der Schengener Grenzkodex, der seit seinem Erlass 2006 mehrfach und in wesentlichen Punkten geändert wurde, einer Art *formalen Totalrevision* unterzogen, um die darin enthaltenen Vorgaben übersichtlicher zu gestalten (sog. Kodifikation). Im Rahmen dieser *Kodifikation* wird der Gehalt der bisherigen Bestimmungen des Grenzkodex, die in der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 (WE Nr. 14) und in den nachfolgenden Änderungsrechtsakten (WE Nr. 69, 80, 88, 105, 144, 151) enthalten sind, aus Gründen der Übersichtlichkeit und Klarheit in einer einzigen, neuen Verordnung zusammengefasst. Der Grenzkodex erhält zudem eine neue Bezugsnummer und eine neue Artikelnummerierung⁶². Die bisherigen Rechtsakte bzw. einzelne Bestimmungen aus diesen werden, soweit deren Gehalt in die kodifizierte Fassung überführt worden ist, formell aufgehoben. Materielle Rechtsänderungen sind mit der Kodifizierung indessen nicht verbunden.

4.2.2 Im Bereich «Dublin/Eurodac»

Im Bereich Dublin/Eurodac wurden der Schweiz im Berichtszeitraum keine neuen Rechtsakte als Weiterentwicklungen notifiziert⁶³.

4.3 Ausblick: Wichtige künftige Weiterentwicklungen

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

⁶² Vgl. hierzu die Entsprechungstabelle in Anhang X der Verordnung (EU) 2016/399.

⁶³ Eine vollständige Liste der der Schweiz notifizierten Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands kann auf der Internetseite des BJ eingesehen werden: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

über die Regelung von überwiegend administrativ-technischen Details hinaus gehenden - künftigen Weiterentwicklungen hingewiesen⁶⁴.

4.3.1 Europäische Grenz- und Küstenwache

Im Zuge der aktuellen Migrationskrise ist deutlich geworden, dass das bisherige Instrumentarium zum Schutz der Aussengrenzen des Schengen-Raumes an die veränderten Verhältnisse angepasst werden muss und strukturelle Neuerungen erforderlich sind. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission im Dezember 2015 einen Verordnungsvorschlag zur Schaffung einer Europäischen Grenz- und Küstenwache vorgelegt⁶⁵. Die neue Europäische Agentur für Grenz- und Küstenschutz, welche aus der bestehenden Aussengrenzagentur (Frontex) hervorgehen und nach den Plänen der Kommission bereits bis spätestens Ende August 2016 operativ sein soll, stellt die grundsätzliche Zuständigkeit der Schengen-Staaten zur Überwachung und Sicherung der Aussengrenzen nicht in Frage, wird aber im Vergleich zu Frontex einen bedeutend grösseren Aktionsradius erhalten.

Zu diesem Zweck wird die Ressourcenausstattung der Agentur erheblich erweitert. So wird sie neu über eine *rasch mobilisierbare Reserve von Grenzschutzbeamten und technischer Ausrüstung* verfügen. Insbesondere wird die Agentur auf mindestens 1500 Experten zurückgreifen können, die innert weniger Arbeitstage einsatzbereit sind. Zusätzlich soll aber auch die Zahl der ständigen Mitarbeiter der neuen Agentur sukzessive bis 2020 auf 1000 erhöht werden.

Darüber hinaus werden auch Aufgaben der Agentur ausgebaut. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf folgende Aspekte hinzuweisen:

- Zum einen wird der Agentur inskünftig eine wichtige *Überwachungs- und Aufsichtsfunktion* zukommen. Der neu einzurichtenden Zentralstelle für Überwachung und Risikoanalyse fällt die Aufgabe zu, die Migrationsströme in den Schengen-Raum und innerhalb desselben zu überwachen und Risikoanalysen sowie verbindliche Schwachstellenbewertungen zur Ermittlung und Beseitigung von Defiziten durchzuführen. Auf dieser Grundlage kann die Agentur die Schengen-Staaten auffordern, innerhalb einer bestimmten Frist die erforderlichen Massnahmen zur Behebung der aufgedeckten Schwachstellen zu ergreifen.
- Zum anderen kann der Agentur in einer Situation, in der dringendes Handeln geboten ist, das *Mandat übertragen werden, die erforderlichen Sofortmassnahmen zu treffen*. Eine solche Situation besteht, wenn aufgrund eines erheblich defizitären Aussengrenzenschutzes die Funktionsfähigkeit des Schengen-Raumes in Mitleidenschaft gezogen wird – sei es weil ein Schengen-Staat nicht die notwendigen Massnahmen ergriffen hat, welche die Agentur zur Behebung der festgestellten Schwachstellen beim Aussengrenzenschutz angeordnet hatte, oder sei es, weil dieser Staat einem unverhält-

⁶⁴ Die Angaben sind selbstverständlich mit der notwendigen Vorsicht zu geniessen, können doch zum jetzigen Zeitpunkt noch keine verbindlichen Aussagen zum endgültigen Inhalt der jeweiligen Rechtsakte gemacht werden.

⁶⁵ Vorschlag der Kommission vom 15. Dezember 2015 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004, der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 und der Entscheidung 2005/267/EG, KOM (2015) 671 endg.

nismässig hohen Migrationsdruck ausgesetzt ist. In diesen Fällen soll es gemäss dem aktuellen Stand der Beratungen dem Rat der EU obliegen, die Sofortmassnahmen beschliessen, welche zur Normalisierung der Lage an einem bestimmten Abschnitt der Aussengrenzen erforderlich sind und die Agentur zu beauftragen, zusammen mit dem betroffenen Staat für deren Umsetzung zu sorgen. Für den Fall, dass der betroffene Schengen-Staat die Zusammenarbeit verweigert, kann der Rat in einem Artikel 29 des Schengener Grenzkodex⁶⁶ nachgebildeten Verfahren den anderen Schengen-Staaten empfehlen, die Binnengrenzkontrollen gegenüber diesem Staat wiederinzuführen. Damit wird die Agentur im Einvernehmen mit dem betroffenen Schengen-Staat in die Lage versetzt, direkt zu intervenieren (z.B. durch die Entsendung von Teams der europäischen Grenzschutz- und Küstenwache oder durch die gezielte Bereitstellung von technischem Equipment) und in dem vom Rat abgesteckten Rahmen vor Ort für die Umsetzung der erforderlichen Massnahmen zu sorgen.

- Schliesslich wird die Agentur eine *stärkere Rolle im Bereich «Rückführung»* übernehmen. So wird in der Agentur ein europäisches Rückführungsbüro eingerichtet, welches es ermöglichen wird, europäische Einsatzteams für Rückführungen mit Begleitpersonen, Beobachtern und Rückkehrspezialisten bereitzustellen, die für die effektive Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger sorgen werden. Dadurch kann die Agentur neu auf eigene Initiative Rückführungsoperationen organisieren. Um in den Drittstaaten eine grössere Bereitschaft zur Aufnahme von Rückkehrern zu erreichen, wird ein europäisches Standard-Reisedokument für die Rückführung von Drittstaatsangehörigen eingeführt (siehe hierzu Ziff. 4.3.6).

Die Notwendigkeit einer solchen neuen Agentur für eine Verbesserung der Aussengrenzkontrolle wird durch alle Schengen-Staaten anerkannt. Eine Einigung zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament steht kurz bevor. Für die Schweiz bedeutet die Schaffung einer Europäischen Grenz- und Küstenwache, dass das GWK künftig 16 Mitarbeitende für mögliche Einsätze im Rahmen der rasch mobilisierbaren Reserve (Pool von 1'500 europäischen Grenzwächtern) bereit halten muss. Die Anzahl der Personen, welche die Schweiz für die durch das Rückführungsbüro geplanten Einsätze zur Verfügung stellen muss, ist zurzeit noch offen. Zudem zeichnet sich ab, dass der jährliche Kostenbeitrag an die neue Agentur höher ausfallen wird, als der bisherige Beitrag an Frontex.

4.3.2 Elektronisches Ein- und Ausreisensystem (EES)

Um die Effizienz im Bereich «Aussengrenzschutz» zu steigern, hatte die Europäische Kommission im Jahre 2011 vorgeschlagen, ein Projekt mit Namen «Smart Borders»⁶⁷ zu realisieren, welches auf folgenden zwei Bausteinen basiert:

- Einem elektronischen Ein- und Ausreisensystem (*Entry-Exit-System, EES*), das eine automatische Registrierung der Ein- und Ausreise aller Drittstaatsangehörigen ermöglicht. Mit diesem System können Personen, die nach Ab-

⁶⁶ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178).

⁶⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Intelligente Grenzen: Optionen und weiteres Vorgehen, KOM(2011) 680 endg.

lauf der regulären Aufenthaltsdauer den Schengen-Raum nicht verlassen (sog. «Overstayer») leichter erkannt werden und das Abstempeln von Reisepässen bei der Ein- und Ausreise fällt weg. Dabei erlaubt die Aufnahme der biometrischen Daten von *allen* Drittstaatsangehörigen auch die Identifizierung von nicht-visumpflichtigen Overstayern.

- Einem Programm für registrierte Reisende (*Registered Traveller Programme, RTP*), welches vielreisenden Drittstaatsangehörigen mit einem niedrigen Risikoprofil (z.B. Geschäftsleute, Künstler, Sportler) ermöglichen soll, sich vor der Einreise in den Schengen-Raum einer vorgängigen Prüfung unterziehen, um später von Erleichterungen beim Überschreiten der Schengen-Aussengrenzen zu profitieren (z.B. durch die Nutzung von automatischen Kontrollgates). Ziel des Programms ist ein schneller und effizienter Ablauf der Grenzüberschreitung.

Nach einer ersten Beratung der Verordnungsvorschläge⁶⁸ in der Ratsarbeitsgruppe FRONT, beschlossen Kommission und Rat, ein «Proof of Concept» durch eu-LISA durchführen zu lassen, um die Realisierbarkeit verschiedener technischer Aspekte zu klären und alternative Umsetzungsszenarien im Rahmen eines Pilotprojekts in der Praxis zu testen. Im Schlussbericht vom Dezember 2015 konnte eu.LISA die Machbarkeit der elektronischen Grenzabfertigung und den Mehrwert für die Grenzüberschreitungskontrolle bestätigen, sondern stellte auch fest, dass der Einbezug moderner Technologien bei der Grenzabfertigung auf eine breite Zustimmung bei den Betroffenen (Grenzkontrollorgane und Reisende) stiess.

Auf dieser Grundlage hat die Europäische Kommission am 6. April 2016 *neue, überarbeitete Vorschläge*⁶⁹ präsentiert. Im Vergleich zum ursprünglichen Projekt enthält der neue Verordnungsvorschlag zu «Smart Borders» *nur noch ein EES*⁷⁰, dessen Systemarchitektur neu dem VIS nachempfunden ist. Dabei sollen im EES nur so viele Personendaten erfasst werden, wie zu einer eindeutigen Identifikation der Personen erforderlich sind. Vorgesehen ist die Integration biometrischer Identifikatoren (Abdrücke von 4 Fingern und das Gesichtsbild). Die Daten sollen für maximal 5 Jahre im EES gespeichert werden und die Strafverfolgungsbehörden sowie Europol unter bestimmten Bedingungen ein Zugriffsrecht erhalten.

Die Beratungen auf höherer Ratsebene und im Europäischen Parlament stehen noch aus. Gemäss aktuellem Zeitplan ist die Verabschiedung der Rechtsgrundlagen zwar immer noch für 2016 vorgesehen, doch darf davon ausgegangen werden, dass die Europäische Kommission angesichts diverser Verzögerungen bei der Erarbeitung der neuen Verordnungsvorschläge den Zeitplan zur Verabschiedung und nachfolgenden Einführung des EES anpassen wird.

Aufgrund der Erfahrungen mit den bereits bestehenden IT-Grossprojekten (VIS, SIS II) wird mit der Entwicklung der zentralen wie auch nationalen Systemkomponenten erst begonnen, wenn alle technischen Details und Spezifikationen feststehen. Zuständig hierfür wird eu-LISA (siehe Ziff. 2.1.1) sein. Entsprechend können die

⁶⁸ KOM(2013) 95 endg., KOM(2013) 96 endg., KOM(2013) 97 endg.

⁶⁹ Diese betreffen eine Verordnung zur Errichtung des EES (KOM [2016] 194 endg.) sowie eine Verordnung zur Vornahme der erforderlichen Anpassungen im Schengener Grenzkodex (KOM[2016] 196 endg.).

⁷⁰ Auf das RTP wird verzichtet, nachdem zahlreiche Schengen-Staaten Vorbehalte wegen der Kosten und dem administrativen Mehraufwand insbesondere für die Auslandsvertretungen erhoben hatten. Allerdings steht es den Staaten frei, ein nationales RTP-System auf freiwilliger Basis zu schaffen.

finanziellen Auswirkungen für die Schweiz zurzeit noch nicht abschliessend abgeschätzt werden, da sie u.a. auch davon abhängen, wie das System technisch genau ausgestaltet werden wird. Aufgrund des Verzichts auf das RTP werden die Kosten (nach Schätzung der Kommission 480 Mio. Euro) gegenüber dem ursprünglich budgetierten Kostenrahmen von 791 Mio. Euro jedenfalls deutlich geringer ausfallen. Welchen Betrag die Schengen-Staaten daraus für die Entwicklung der nationalen Systeme erhalten sollen, ist zurzeit nicht bekannt.

4.3.3 Revision des Visakodex

Der Visakodex⁷¹ legt die Voraussetzungen und Verfahren für die Erteilung von Visa für Kurzaufenthalte in und die Durchreise durch die Gebiete der Schengen-Staaten fest (sog. «Schengen-Visa»). Diese Visa erlauben dem jeweiligen Inhaber, sich bis zu 90 Tage innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen frei im Schengen-Raum zu bewegen. Am 1. April 2014 hat die Europäische Kommission wesentliche Änderungen betreffend die gegenwärtig geltenden Regelungen in diesem Bereich vorgestellt⁷². Die Änderungsvorschläge sollen das Reisen für legal Reisende vereinfachen, ohne Abstriche bei der Sicherheit zu machen, um auf diese Weise auch positive wirtschaftliche Impulse im Tourismusbereich zu erzielen. So sind diverse Erleichterungen für bestimmte Reisende vorgesehen (z.B. die Befreiung von der Pflicht, persönlich vorzusprechen oder bestimmte Belege beizubringen zugunsten von Personen, die im VIS bereits verzeichnet sind), doch gelten diese Erleichterungen nur für Angehörige von Drittstaaten, die mit der EU im Bereich «Rückführung» zusammenarbeiten (Junktim zwischen der Gewährung der Visaerleichterung und der Bereitschaft zur Rückübernahme).

Die Diskussionen zu den Änderungsvorschlägen haben am 19. Juni 2014 in der Ratsarbeitsgruppe VISA begonnen. Eine erste Lesung wurde im Januar 2015 abgeschlossen. Im Zug der zweiten Durchberatung wurden im Zeitraum von Februar 2015 bis März 2016 verschiedene neue Vorschläge diskutiert, die seitens der jeweiligen Ratspräsidentschaft zu einzelnen Punkten eingebracht wurden. Die Beratungen im Rat dürften bis zum Ende des ersten Semesters 2016 abgeschlossen werden können. Danach wird sich auch noch das Europäische Parlament mit der Vorlage befassen und seine Änderungswünsche einbringen. Ein offizieller Fahrplan, bis wann diese Vorlage verabschiedet werden soll, wurde seitens der EU bisher nicht präsentiert.

4.3.4 Rundreisevisum

Parallel zum Vorschlag für eine Neufassung des Visakodex hat die Europäische Kommission am 1. April 2014 einen Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines Rundreisevisums vorgestellt⁷³. Mit diesem neuen Visum sollen Reisende aus Drittstaaten während eines Jahres den Schengen-Raum bereisen können, unter der Voraussetzung, dass sie sich nicht länger als 90 Tage je 180-Tage-Zeitraum im selben Schengen-Staat aufhalten. Dieses Visum ist beispielsweise für Bühnenkünst-

⁷¹ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88).

⁷² KOM(2014) 164 endg.

⁷³ KOM(2014) 163 endg.

ler gedacht, die den Schengen-Raum über einen längeren Zeitraum bereisen, aber auch für Einzelreisende wie z. B. Touristen, Wissenschaftler und Studierende, die mehr Zeit in Europa verbringen wollen. Im Übrigen würde dadurch eine bestehende Rechtslücke zwischen dem Schengen-Besitzstand (Kurzaufenthalte) und den Einwanderungsvorschriften der Schengen-Staaten geschlossen werden.

Im Oktober 2015 hat die Ratspräsidentschaft die Vorschläge der Europäischen Kommission inhaltlich überarbeitet und dabei namentlich den Kreis der begünstigten Personen auf einige wenige Kategorien reduziert (Künstler, Sportler und deren Mannschaften und Familien sowie visumbefreite Drittstaats). Anfangs März 2016 hat die Ratspräsidentschaft auf Verlangen einer Mehrheit der Schengen-Staaten beschlossen, die Beratungen zum Rundreisevisum zu unterbrechen und erst wieder aufzunehmen, wenn die Arbeiten zur Neuregelung des Visakodex abgeschlossen sind.

4.3.5 Änderungen des Schengener Grenzkodex

Die Europäische Kommission hat am 15. Dezember 2015 einen Vorschlag⁷⁴ zur Änderung des Schengener Grenzkodex⁷⁵ vorgelegt und ist damit den Forderungen des Rates nachgekommen, eine klare Rechtsgrundlage zur *verstärkten Kontrolle von freizügigkeitsberechtigten Personen* beim Grenzübertritt an den Aussengrenzen zu schaffen. Neu müssen auch diese Personen bzw. deren Reisedokumente bei der Ein- und Ausreise *systematisch* in den relevanten Datenbanken abgefragt werden. Bisher war rechtlich eine systematische Kontrolle lediglich bei Drittstaatsangehörigen vorgesehen⁷⁶.

Der Vorschlag der Kommission ist als eine Antwort auf die terroristischen Gefahren zu werten, die sich insbesondere in den Anschlägen in Paris, Kopenhagen und Brüssel manifestiert haben. So ist auf Ebene der Sach- und Personenfahndung⁷⁷ neu eine Abfrage der einschlägigen nationalen und europäischen Datenbanken (z.B. des SIS II) bei der Ein- und Ausreisekontrolle zwingend. Zudem muss bei biometrischen Reisedokumenten die Echtheit des Chips und bei Zweifeln bezüglich des Reisedokuments oder der Identität der Inhaberin oder des Inhabers zusätzlich mindestens ein biometrischer Identifikator (Gesichtsbild oder Fingerabdrücke) im Reisedokument zwingend überprüft werden.

Die Schweiz begrüsst die vorgeschlagenen Anpassungen des Schengener Grenzkodex, hatte sie sich doch, seitdem das Thema der «Foreign Fighters» aktuell ist, für eine systematische Abfrage aller Reisenden in den relevanten Fahndungsdatenbanken ausgesprochen. Diese Position hat sie denn auch seit Beginn der Beratungen November 2014 in Brüssel konsequent vertreten.

⁷⁴ KOM (2015) 670 endg.

⁷⁵ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

⁷⁶ Allerdings hatte die Europäische Kommission auf Weisungsebene im Rahmen der letzten Anpassung des «Schengen Handbuchs» (WE Nr. 169) bereits versucht, den Staaten mehr Spielraum bei der Anwendung der geltenden Vorgaben des Schengener Grenzkodex zu verschaffen, indem sie den Begriff der «nicht systematischen Kontrolle» von freizügigkeitsberechtigten Personen weit ausgelegt hat (vgl. oben Ziff. 4.2.1).

⁷⁷ Während sich die Sachfahndung auf die Kontrolle der Gültigkeit und Echtheit des Reisedokuments bezieht, ist die Personenfahndung auf die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die internationalen Beziehungen oder die öffentliche Gesundheit gerichtet.

Die Schweiz verfügt bereits heute im Wesentlichen über die technische Infrastruktur, um die systematische Abfragen in den einschlägigen Datenbanken im Einklang mit dem Vorschlag vorzunehmen. Daher werden an den Flughäfen keine erheblichen Nebenwirkungen aufgrund der Zusatzabfragen bei den Kontrollzeiten erwartet.

4.3.6 Europäisches Reisedokument für Rückführungen

Die Europäische Kommission hat am 15. Dezember 2015 ein Massnahmenpaket für die Verwaltung der EU-Aussengrenzen und zur Sicherung des Schengen-Raumes präsentiert. In diesem Rahmen wurde auch die Schaffung eines einheitlichen Europäischen Reisedokuments für die Rückführung von Drittstaatsangehörigen vorgeschlagen⁷⁸. Die verstärkten technischen und sicherheitsspezifischen Eigenschaften sollen die Anerkennung des Dokuments durch Drittstaaten erhöhen. Zudem soll dadurch der administrative Aufwand der beteiligten Staaten reduziert werden.

Die Schweiz begrüsst den Vorschlag zur Einführung des betreffenden Europäischen Reisedokuments, welcher zurzeit in den zuständigen Gremien und Arbeitsgruppen (insbesondere Ratsarbeitsgruppen VISA und MIGR) diskutiert wird.

4.3.7 Änderungen der EU-Waffenrichtlinie

Am 18. November 2015 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der EU-Waffenrichtlinie⁷⁹ präsentiert⁸⁰, um angesichts der jüngsten Terroranschläge in Paris die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsagenda vom April 2015, deren Teil die vorliegende Anpassung ist, zu beschleunigen. Ziel der Vorlage ist neben der Einführung strengerer Voraussetzungen für den Erwerb von Feuerwaffen vor allem die Verbesserung der Rückverfolgbarkeit und eine Stärkung des Informationsaustausches zwischen den zuständigen Behörden der Schengen-Staaten. Die Revision soll dazu beitragen, das Risiko zu vermindern, dass Feuerwaffen diese in die falschen Hände geraten und insbesondere zu terroristischen Zwecken missbraucht werden. Zu diesem Zweck soll nach den Vorstellungen der Kommission einerseits der Anwendungsbereich der Richtlinie erweitert⁸¹ und bestimmte halbautomatische Feuerwaffen⁸² inskünftig in die Kategorie der «verboten Waffen» überführt werden, so dass sie von Privatpersonen nur noch ausnahmsweise erworben werden dürfen. Andererseits sollen Bewilligungen für den Erwerb und Besitz von Waffen nur mehr für maximal 5 Jahre erteilt werden können, wobei für die Erteilung und Erneuerung einer Bewilligung die Einholung eines medizinischen Attests obligatorisch werden soll. Zudem sollen der Internethandel mit Feuerwaffen eingeschränkt und der Informationsaustausch ausgeweitet werden, indem Waffenhändler und Vermittler an die computergestützten staatlichen Waffenregister ange-

⁷⁸ KOM(2015) 668 endg.

⁷⁹ Richtlinie 91/477/EWG (Anhang B SAA)

⁸⁰ KOM(2015) 750 endg.

⁸¹ So sollen neu auch Waffensammler der Richtlinie unterworfen und Schreckschuss-, Signal-, Salut- sowie akustische Waffen erfasst werden, da diese einfach in Feuerwaffen umgebaut werden können.

⁸² Insbesondere zu halbautomatischen Feuerwaffen umgebaute Serief Feuerwaffen, weil deren Rückbau vergleichsweise einfach ist.

geschlossen werden und sich die zuständigen Bewilligungsbehörden neu auch über abgelehnte Bewilligungsgesuche unterrichten sollen.

Die Beratungen zu den Änderungsvorschlägen haben am 26. November 2015 in der Ratsarbeitsgruppe GENVAL begonnen. Die Vorschläge wurden bisher kontrovers diskutiert, weshalb am 10. März 2016 auch bereits eine erste Diskussion auf Ministerienebene stattfand. Welche Inhalte des Kommissionsvorschlages am Ende die Zustimmung von Rat und Europäischem Parlament finden werden, ist derzeit nicht absehbar. Die niederländische Ratspräsidentschaft hat sich zum Ziel gesetzt, bis Ende Juni 2016 eine erste konsolidierte Position des Rates zu erarbeiten. Ansonsten liegt seitens der EU kein offizieller Fahrplan vor, bis wann diese Vorlage, zu der das Europäische Parlament seine Vorstellungen und Änderungswünsche noch nicht geäußert hat, verabschiedet werden soll.

4.3.8 Reform des Datenschutzrechts

Die Europäische Kommission hatte am 25. Januar 2012 eine umfassende Reform der in der EU geltenden Datenschutzregeln vorgeschlagen. Vorrangiges Ziel ist die effektivere Gewährleistung der Ausübung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung sowie die Erhöhung der Kohärenz der Regelungen. Der neue rechtliche Rahmen besteht dabei aus zwei Bestandteilen:

- Der erste Baustein besteht aus einer allgemeinen Verordnung über den Datenschutz (Datenschutz-Grundverordnung)⁸³, welche die gegenwärtig auch für die Schweiz geltende Richtlinie 95/46/EG⁸⁴ ersetzen soll. Eine der wichtigen Neuerungen besteht etwa in der Einführung eines Rechts auf digitales Vergessen.
- Das zweite Element bildet eine Richtlinie zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten im strafrechtlichen Bereich⁸⁵. Diese wird den Rahmenbeschluss 2008/977/JI⁸⁶ ersetzen, wobei der Anwendungsbereich von der grenzüberschreitenden Datenverarbeitung durch Polizei- und Justizbehörden auf rein nationale Sachverhalte ausgedehnt werden soll.

Die Beratungen in der zuständigen Ratsarbeitsgruppe «Informationsaustausch und Datenschutz» (DAPIX) konnten inzwischen abgeschlossen werden. Rat und Europäisches Parlament haben die beiden Rechtsakte am 27. April 2016 verabschiedet⁸⁷.

Lange Zeit war nicht restlos geklärt, inwieweit die neuen Regelungen als Schengen- bzw. Dublin-relevant einzustufen sind. Nun steht fest, dass die neue Richtlinie eine

⁸³ KOM(2012) 11 endg.

⁸⁴ Richtlinie 95/46/EG (vgl. Anhang B SAA; Art. 1 Abs. 4 DAA).

⁸⁵ KOM(2012) 10 endg.

⁸⁶ Rahmenbeschluss 2008/977/JI (WE Nr. 35).

⁸⁷ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1; Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89.

Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt, wohingegen die Datenschutz-Grundverordnung von Rat und Europäischem Parlament weder als Weiterentwicklung des Schengen- noch des Dublin/Eurodac-Besitzstands betrachtet wird, weil sie – wie dies ein Gutachten des Rechtsdienstes des Rates festhält – hauptsächlich den Datenschutz im Binnenmarkt zum Gegenstand habe. Obwohl diese Haltung rechtlich wenig überzeugend ist, wird die Datenschutz-Grundverordnung damit der Schweiz nicht notifiziert und damit für sie auch nicht verbindlich werden. Die Notifizierung der neuen Datenschutzrichtlinie steht derzeit noch aus. Sie wird auf Anfang Juni erwartet.

4.3.9 **Änderungsvorschläge zur Dublin III-Verordnung**

Derzeit stehen gleich zwei Änderungen der Dublin III-Verordnung⁸⁸ zur Diskussion, die in der zuständigen Ratsarbeitsgruppe ASYL⁸⁹ getrennt voneinander beraten werden:

- Am weitesten fortgeschritten ist die Diskussion zum Vorschlag der Europäischen Kommission vom 26. Juni 2014, mit dem die die geltende Regelung der Dublin III-Verordnung betreffend *unbegleitete minderjährige Asylsuchende* (UMA) überarbeitet wird. Eine Präzisierung dieser Regelung wurde aufgrund des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 6. Juni 2013 in der Rs. C- 648/11 (MA u.a.) notwendig. Die vorgeschlagene neue Bestimmung hält fest, dass grundsätzlich der Aufenthaltsstaat für die Prüfung des Asylgesuchs zuständig ist, wenn ein UMA in mehr als einem Mitgliedstaat einen Asylantrag stellt und im Mitgliedstaat, in dem er sich aufhält, keine Familienangehörigen hat. Der Verweis auf das Wohl des Minderjährigen steht bei der angepassten Bestimmung im Vordergrund. Wesentlich hierzu beitragen soll ein rasches Verfahren. Gemäss den uns vorliegenden Informationen befindet sich der Vorschlag derzeit im «Trilog» (Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischer Kommission). Wie der genaue weitere Zeitplan der EU hinsichtlich der Verabschiedung dieser Weiterentwicklung genau aussieht, ist nicht bekannt.
- Den zweiten Diskussionspunkt bildet die Einführung eines *Umverteilungsmechanismus* in das Dublin-System. Hierzu hat die Kommission am 9. September 2015 die Diskussion mit einem ersten Vorschlag für eine entsprechende Anpassung der Dublin III-Verordnung lanciert⁹⁰. Danach soll ein *Umverteilungsmechanismus* eingeführt werden, der *in bestimmten Krisensituationen* aktiviert werden kann. Dieser Vorschlag lehnt sich konzeptionell an die beiden (nicht Dublin-relevanten) Relocation-Programme an, die der

⁸⁸ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a)

⁸⁹ Die assoziierten Staaten (CH, FL, NO, IS) werden zwar zu deren Sitzungen im Rat jeweils nicht eingeladen. Sie werden jedoch im Rahmen des Gemeinsamen Ausschusses (Art. 3 DAA) über die Diskussionen in der Ratsarbeitsgruppe informiert und können dort ihre Bemerkungen abgeben.

⁹⁰ KOM(2015) 450 endg.

Rat im September 2015 verabschiedet hat⁹¹ und mit welchen bis im September 2017 insgesamt 160'000 voraussichtlich schutzbedürftige Personen aus Italien und Griechenland (gegebenenfalls auch aus anderen Mitgliedstaaten) in andere EU-Staaten umverteilt werden sollen, um dort das Asylverfahren durchzuführen. Ziel ist es, damit das Dublin-System krisenfester zu machen. In der Folge hat die Europäische Kommission mit ihrer Mitteilung vom 6. April 2016 zur «Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems»⁹² eine weitere Option zur Diskussion gestellt. Diese würde das Dublin-System tiefgreifender reformieren, indem der bestehende Zuständigkeitsmechanismus durch einen *permanenten Verteilmechanismus*, der unabhängig von einer Krisensituation anwendbar wäre, abgelöst würde. Mit ihrem nun am 4. Mai 2016 vorgestellten Legislativvorschlag⁹³ orientiert sich die Europäische Kommission nun aber wieder auf der Linie ihres ersten Vorschlags vom September 2015: Der bestehende Mechanismus zur Bestimmung des zuständigen Dublin-Staates soll im Wesentlichen⁹⁴ bestehen bleiben und durch einen «*korrektiven Fairnessmechanismus*»⁹⁵ ergänzt werden, der sicherstellen soll, dass kein Dublin-Staat einem unverhältnismässigen Migrationsdruck ausgesetzt bleibt. Ob und in welcher Form der Mechanismus schlussendlich Einzug in die Dublin III-Verordnung findet, ist derzeit noch unklar, stehen doch die Beratungen im Rat noch ganz am Anfang. Es ist jedenfalls davon auszugehen, dass die Übernahme eines solchen Mechanismus der Genehmigung durch die Bundesversammlung unterliegen würde.

4.3.10 Änderung der Eurodac-Verordnung

Im Zuge der neuen Vorschläge zur Reform des Dublin-Systems hat die Europäische Kommission am 4. Mai 2016 auch einen Vorschlag⁹⁶ zur Anpassung der Eurodac-Verordnung⁹⁷ vorgestellt. Dabei soll der Zweck der Eurodac-Datenbank, in welcher

⁹¹ Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Massnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L 239 vom 15.9.2015, S. 146 (erstes Relocation Programm); Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Massnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 80 (zweites Relocation-Programm).

⁹² KOM(2016) 197 endg.

⁹³ KOM(2016) 270 endg.

⁹⁴ Vorgeschlagen wird zudem eine Reihe von weiteren Anpassungen, die u.a. einen Beitrag zur Erhöhung der Effizienz des Verfahrens (kürzere Fristen) oder zur Verringerung von Anreizen für Sekundärmigration dienen sollen.

⁹⁵ Dieser soll aktiviert werden, sobald ein Staat einer im Vergleich zur Gesamtzahl eingereicherter Asylanträge in der EU unverhältnismässig hohen Anzahl von Asylanträgen ausgesetzt ist. Dabei kommt ein Referenzschlüssel zur Anwendung, der sich aus BIP und Bevölkerungsgrösse berechnet. Überschreitet die Zahl der in einem Dublin-Staat eingereichten Asylanträge einen bestimmten Schwellenwert, werden alle neuen Anträge automatisch auf die übrigen Dublin-Staaten verteilt. Der Mechanismus bleibt anwendbar, bis die Zahl der Asylanträge wieder unter den jeweiligen Schwellenwert zurückfällt. Nach den Vorstellungen der Kommission soll das vom jeweiligen Dublin-Staat im Rahmen der EU-«Resettlement»-Programme geleistete Engagement bei der Festlegung der Schwellenwerte berücksichtigt werden.

⁹⁶ KOM(2016) 272 endg.

⁹⁷ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b).

Fingerabdrücke bisher primär zu Beweis Zwecken im Rahmen der Anwendung der Zuständigkeitskriterien der Dublin III-Verordnung gespeichert wurden, ausgeweitet werden. Eurodac soll nicht nur zur Identifizierung von Asylantragstellern, sondern neu auch zur Bewältigung von irregulärer Migration und zur Erleichterung der Rückführung genutzt werden, indem inskünftig auch Drittstaatsangehörige oder staatenlose Personen im System registriert werden, die unrechtmässig in den Dublin-Raum eingereist sind⁹⁸. Zum Zwecke der vereinfachten Identifikation der betroffenen Personen sollen im System neben den Fingerabdruckdaten inskünftig auch weitere persönliche Daten wie Namen, Geburtsdaten, Nationalität, Identitätsdetails, Reisedokumente und Gesichtsbilder eingespeichert werden können, wobei die Speicherdauer der Daten auf 5 Jahre begrenzt sein soll. Neben einem Beitrag zur Beschleunigung der jeweiligen Rückführungsverfahren (Erschwerung von Identitätsbetrug) verspricht sich die Europäische Kommission vom neuen Eurodac-System auch wertvolle Erkenntnisse über sekundäre Migrationsbewegungen innerhalb des Schengen/Dublin-Raumes, welche die Staaten für entsprechende Massnahmen nutzen können. Bis wann die neuen Regelungen verabschiedet werden können, lässt sich derzeit nicht abschätzen. In der Schweiz dürfte die Übernahme der neuen Eurodac-Verordnung jedenfalls der Genehmigung durch die Bundesversammlung unterliegen.

5 Vorabentscheidungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof

5.1 Art und Umfang der Mitwirkung

Die Schweiz untersteht im Rahmen ihrer Assoziierung an Schengen/Dublin nicht der Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). Trotzdem bildet die Sicherstellung einer möglichst einheitlichen Anwendung und Auslegung des übernommenen Besitzstands eine zentrale, den Assoziierungsabkommen inhärente Zielsetzung. Entsprechend können Differenzen zwischen der schweizerischen Auslegungspraxis und der Rechtsprechung des EuGH im Gemischten Ausschuss thematisiert werden und im Falle «wesentlicher Abweichungen» gar zur Beendigung der Assoziierungsabkommen führen⁹⁹. Im Gegenzug dazu garantieren die Abkommen der Schweiz das Recht, in Vorabentscheidungsverfahren¹⁰⁰ vor dem EuGH, welche die *Auslegung* der Bestimmungen des Schengen- oder des Dublin-Besitzstands betreffen, Schriftsätze einzureichen und schriftliche Erklärungen abzugeben (Art. 8 Abs. 2 SAA; Art. 5 Abs. 2 DAA). Die Schweiz kann sich in diesem Rahmen allerdings weder zur Gültigkeit von EU-Rechtsakten äussern noch können schweizerische Gerichte eigene Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH richten.

⁹⁸ Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige, die seinerzeit rechtmässig eingereist sind, können über das geplante elektronische Einreise- und Ausreisensystem (EES) erfasst werden (siehe hierzu oben Ziff. 4.3.2).

⁹⁹ Vgl. Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 10 SAA; Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 7 DAA.

¹⁰⁰ Vgl. Art. 267 AEUV. Ausgangspunkt eines Vorabentscheidungsverfahrens ist ein nationaler Rechtsstreit, in dem sich die Frage der Auslegung (oder Gültigkeit) von EU-Recht stellt. Das zuständige Gericht des EU-Mitgliedstaats kann – bzw. muss, wenn es sich um eine letztinstanzliche gerichtliche Instanz handelt – das nationale Verfahren aussetzen und dem EuGH die Rechtsfrage vorlegen; die Parteien selbst können dies nur anregen. Das Urteil des EuGH ist für alle am Ausgangsverfahren beteiligten Behörden bindend. Es entfaltet jedoch in gleichgelagerten Fällen stets auch eine gewisse Präcedenzwirkung für die (am Verfahren nicht beteiligten) Behörden der Schengen-Staaten.

Bis Ende April 2016 sind der Schweiz insgesamt 71 Vorabentscheidungsersuchen notifiziert worden. Im Berichtszeitraum erhielt die Schweiz 13 Vorabentscheidungsersuchen. Inhaltlich betrafen die bisherigen Vorlagefragen die Auslegung primär folgender Rechtsakte¹⁰¹:

Rechtsakt	Anzahl Ersuchen (insgesamt)	davon im Berichtszeitraum
Rückführungsrichtlinie ¹⁰²	20	2 ¹⁰³
Richtlinie 2001/40/EG ¹⁰⁴ (Anerkennung von Rückführungsentscheidungen)	1	--
Dublin-II-Verordnung ¹⁰⁵	10	--
Dublin-III-Verordnung ¹⁰⁶	5	4 ¹⁰⁷
Datenschutzrichtlinie ¹⁰⁸	16	5 ¹⁰⁹
Schengener Grenzkodex ¹¹⁰	8	2 ¹¹¹
Visakodex ¹¹²	3	--
EU-Ausweisverordnung ¹¹³	2	--
SDÜ ¹¹⁴	3	--
Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 ¹¹⁵ (kleiner Grenzverkehr)	1	--
Waffenrichtlinie ¹¹⁶	1	--
Total	71	13

¹⁰¹ Der aktuelle Stand der notifizierten Verfahren findet sich auf:
www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

¹⁰² Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78).

¹⁰³ Rs. C-82/16 (*K. u.a.*); Rs. C-181/16 (*Gnandi*).

¹⁰⁴ Anhang B SAA.

¹⁰⁵ Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Art. 1 Abs. 1 DAA).

¹⁰⁶ Verordnung (EG) Nr. 604/2013 (Dublin-WE 1a).

¹⁰⁷ Rs. C-155/15 (*Karim*), Rs. C-528/15 (*Al Chodor*), Rs. C-695/15 PPU (*Mirza*), Rs. C-60/16 (*Khira Amayry*).

¹⁰⁸ Richtlinie 95/46/EG (Anhang B SAA sowie Schlussakte DAA).

¹⁰⁹ Rs. C-192/15 (*Rease und Wullems*), Rs. C-191/15 (*Verein für Konsumenteninformation*), Rs. C-398/15 (*Manni*), Rs. C-13/16 (*Rigas satiksme*), Rs. C-73/16 (*Puškár*).

¹¹⁰ Die Urteile betrafen die ursprüngliche Fassung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 (WE Nr. 14), blieben aber für heute geltende kodifizierte Fassung des Grenzkodex (WE Nr. 178) weiterhin relevant.

¹¹¹ Rs. C-9/16 (*A*), Rs. C-17/16 (*El Dakkak et Intercontinental*).

¹¹² Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88).

¹¹³ Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 (WE 2).

¹¹⁴ Übereinkommen vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen (vgl. Anhang A, Teil 1 SAA).

¹¹⁵ Anhang B SAA.

¹¹⁶ Richtlinie 91/477/EWG (Anhang B SAA) in der Fassung gemäss Richtlinie 2008/51/EG (WE 56).

5.2 Entwicklungen im Berichtszeitraum

5.2.1 Abgeschlossene Verfahren

Im Berichtszeitraum hat der EuGH 8 Verfahren¹¹⁷ abgeschlossen, die er der Schweiz seinerzeit notifiziert hatte. An zwei dieser Verfahren hatte sich die Schweiz mit einer schriftlichen Stellungnahme beteiligt, wobei der EuGH nur eines davon, nämlich das Verfahren in der Rs. C-290/14 (*Celaj*) mit einem Sachurteil erledigt hat¹¹⁸.

In diesem Verfahren hatte sich der EuGH mit der Frage zu befassen, ob die Rückführungsrichtlinie¹¹⁹ einer nationalen Regelung entgegensteht, welche eine Freiheitsstrafe für einen Drittstaatsangehörigen vorsieht, wenn dieser, nachdem er bereits einmal wegen illegalem Aufenthalt abgeschoben worden war, erneut widerrechtlich (d.h. unter Verstoss gegen eine geltende Einreisesperre) in das Staatsgebiet einreist. In seinem Urteil vom 1. Oktober 2015 kam der EuGH zum Ergebnis, dass in einem solchen Fall die entsprechende nationale Strafbestimmung nicht gegen die Vorgaben der Rückführungsrichtlinie verstösst. Der Gerichtshof stellt damit klar, dass die in der seiner bisherigen Rechtsprechung¹²⁰ entwickelten Grundsätze, wonach der Abwicklung des Rückführungsverfahrens Vorrang vor der Durchführung eines Strafverfahrens wegen illegalem Aufenthalts zukommen muss, im Wiederholungsfalle (Verstoss gegen Wiedereinreiseverbot) nicht zur Anwendung kommen. Das Urteil des EuGH entspricht damit im Ergebnis der von der Schweiz eingereichten Stellungnahme.

5.2.2 Neu notifizierte Vorabentscheidungsersuchen

Die Schweiz nutzt die Möglichkeit konsequent, im Rahmen von Vorabentscheidungsersuchen Stellung zu nehmen, um ihren Einfluss auf die Auslegung des Schengen/Dublin-Besitzstands durch den EuGH wahrzunehmen¹²¹. Allerdings verzichtet sie auf eine Stellungnahme, wenn im Rahmen einer Analyse des Sachverhalts davon ausgegangen werden kann, dass die Beantwortung der gestellten Auslegungsfragen keine Auswirkungen auf die schweizerische Gesetzgebung und Rechtspraxis haben wird. Im Berichtszeitraum hat die Schweiz zu drei der 13 notifizierten Vorabentscheidungsersuchen¹²² schriftliche Stellungnahmen eingereicht. Diese drei Verfahren betreffen die folgenden Aspekte:

- Rs. C-155/15 (*Karim*), notifiziert am 6. Mai 2015: Das Vorabentscheidungsverfahren betrifft die Reichweite des in Artikel 27 der Dublin III-

¹¹⁷ Rs. C-554/13 (*Zh. und O.*), Rs. C-201/14 (*Bara u.a.*), Rs. C-2310/14 (*Weltimmo*), Rs. C-290/14 (*Celaj*), Rs. C-390/14 (*Mehrabipari*), Rs. C-456/14 (*Orrego Arias*); Rs. C-192/15 (*Rease und Wullems*); Rs. C-695/15 PPU (*Mirza*).

¹¹⁸ Das Verfahren in der Rs. C-390/14 (*Mehrabipari*) hat der EuGH mit Beschluss vom 3. September 2015 eingestellt, nachdem das Vorabentscheidungsersuchen von der nationalen Vorinstanz zurückgezogen worden war.

¹¹⁹ Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78).

¹²⁰ Siehe insbesondere die Urteile in den Rs. C-61/11 (*El Dridi*), C-329/11 (*Achughbajian*) und C-430/11 (*Sagor*).

¹²¹ Erläuterungen zum verwaltungsinternen Verfahren zur Ausarbeitung einer Stellungnahme sind im letztjährigen Bericht unter Ziff. 5.2 aufgeführt. Abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html.

¹²² Siehe Fn. 103, 107, 109 und 111.

Verordnung¹²³ verankerten Rechts auf ein wirksames Rechtsmittel im Rahmen der Verfahren zur Aufnahme- bzw. Wiederaufnahme. Konkret hat der EuGH insbesondere die Frage zu beantworten, ob ein Asylbewerber die Entscheidung zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat nur mit der Begründung anfechten kann, dass im Aufnahmestaat systematische Mängel bezüglich des Asylverfahrens bzw. der Aufnahmebedingungen bestehen oder ob er auch rügen kann, dass die Kriterien der Verordnung zur Bestimmung des zuständigen Staates nicht korrekt angewandt worden sind.

- Rs. C-9/16 (A), notifiziert am 9. Februar 2016: In dieser Rechtssache hat sich der EuGH zum dritten Mal¹²⁴ mit dem Verbot von «Massnahmen mit gleicher Wirkung wie Grenzkontrollen» gemäss Artikel 23 des Schengener Grenzkodex¹²⁵ auseinanderzusetzen. Konkret geht es vorliegend um die Frage der Zulässigkeit von verdachtsunabhängigen¹²⁶ polizeilichen Kontrollen im Grenzgebiet, die zur Verhinderung der unerlaubten Einreise oder zur Verhütung von bestimmten Straftaten mit einem Bezug zur Grenze (z.B. der Straftatbestand der unerlaubten Einreise oder die Einfuhr von verbotenen Gegenständen) durchgeführt werden. Zudem geht es um die Beantwortung der Frage, ob verdachtsunabhängige Kontrollen in Grenzbahnhöfen und Zügen möglich sind, soweit aufgrund von Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, dass diese für die illegale Einreise benutzt werden.
- Rs. C-60/16 (*Khira Amayri*), notifiziert am 14. März 2016: Dieses Vorabentscheidungsverfahren betrifft die Frage, wie die maximale Frist von sechs Wochen genau zu berechnen ist, welche gemäss Artikel 28 Absatz 3 der Dublin-III-Verordnung zur Durchführung der Überstellung für den Fall gilt, dass sich der betreffende Asylbewerber oder die Asylbewerberin in Administrativhaft befindet.

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

6 Schengen Evaluierung

Die korrekte und einheitliche Anwendung des Schengen-Besitzstands in allen Schengen-Staaten ist eine wesentliche Voraussetzung für das gute Funktionieren des Schengen-Raumes. Entsprechend wird die richtige Umsetzung und Anwendung aller Bestimmungen in sämtlichen Schengen-Staaten in einem Evaluierungsverfahren

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

¹²⁴ Ähnlich gelagerte Sachverhalte lagen bereits den Rs. C-188/10 u. 189/10 (*Melki und Abdeli*) und C-278/12 (*Adil*) zu Grunde.

¹²⁵ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178).

¹²⁶ Gemeint sind Kontrollen, im Rahmen derer die Identität jeder Person unabhängig von deren Verhalten und vom Vorliegen besonderer Umstände festgestellt wird.

überprüft. Dieses Verfahren findet erstmals vor dem Eintritt eines Staates in den Schengen-Verband statt und wird später, da sich der Schengen-Besitzstand bekanntlich weiterentwickelt, in regelmässigen Abständen wieder durchgeführt. Mit der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (WE 150) wurde dieser Evaluierungsmechanismus auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt und inhaltlich in einzelnen Punkten modifiziert. Dabei wurde der Europäischen Kommission die Koordinationsverantwortung für die Planung und Durchführung der Verfahren übertragen. Die Hauptverantwortung für die Evaluierung liegt aber nach wie vor bei den Schengen-Staaten selbst («peer-to-peer»). Unter dem neuen Regime¹²⁷ ist der Anwendungsbereich des Verfahrens auf weitere Gebiete ausgedehnt worden (insbesondere auf die Bereiche «Binnengrenzen» und «Rückführung»). Neben die «traditionelle» Form der Evaluierung, der «ordentlichen Länderevaluierung», sind zwei neue Typen getreten: Neu können in sämtlichen evaluierten Bereichen «unangekündigte Ortsbesuche» stattfinden sowie sog. «thematische Evaluierungen» durchgeführt werden.

Im Rahmen der *ordentlichen Länderevaluierung* wird ein einzelner Schengen-Staat nach einem im Voraus festgelegten Turnus (im Durchschnitt alle 5 Jahre) in sämtlichen Bereichen evaluiert. Im Unterschied zum ordentlichen Evaluierungsverfahren ist die Planung bei den *unangekündigten Ortsbesuchen* vertraulich. Entsprechend werden die betroffenen Schengen-Staaten nur sehr kurzfristig über den Beginn der Evaluierung unterrichtet (in der Regel 24 Stunden vorher, bei unangekündigten Ortsbesuchen im Bereich «Binnengrenzen» gar erst bei Beginn der Überprüfung). Bei *thematischen Evaluierungen* werden schliesslich mehrere Schengen-Staaten gleichzeitig zu einem spezifischen Thema überprüft. Betroffen können – wie bei unangekündigten Evaluierungen – auch Staaten sein, für die im fraglichen Jahr keine ordentliche Evaluierung vorgesehen ist.

6.1 Ordentliche Länderevaluierungen

Im Rahmen des ordentlichen Evaluierungsverfahrens wurden im Berichtszeitraum Ortsbesichtigungen in insgesamt 8 Schengen-Staaten (BE, DE, NL, LI, LU, HR, IT und EL) im Einklang mit der entsprechenden Jahresplanung der Europäischen Kommission durchgeführt. Die nächste reguläre Schengen-Evaluierung der Schweiz ist erst für 2018 vorgesehen. Diese wird dann aber erstmals unter dem neuen Evaluierungsmechanismus stattfinden.

Die Schweiz wurde bisher ausschliesslich gestützt auf den alten Mechanismus¹²⁸ evaluiert. Ein erstes Mal im Jahr 2008 im Hinblick auf die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands für die Schweiz und damit den Beginn der operativen Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Staaten. Die zweite Evaluierung fand 2014 statt, um zu überprüfen, ob die Schweiz den Schengen-Besitzstand (mitsamt der in der Zwischenzeit übernommenen Weiterentwicklungen) weiterhin ordnungsgemäss anwendet¹²⁹.

¹²⁷ Siehe zum Ganzen die Ausführungen in der Botschaft, BBl **2014** 3343.

¹²⁸ Beschluss SCH/Com-ex (98) 26 def. (Anhang A SAA)

¹²⁹ Auch diese Evaluierung schloss die Schweiz mit einem positiven Resultat ab. Siehe hierzu die Ausführungen im letztjährigen Bericht des EJPD zuhanden der GPK-EJPD (Ziff. 7.2), abrufbar auf der Internet-Seite des BJ (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>).

6.2

Unangekündigte Ortsbesuche

Im Jahr 2015 hat die Europäische Kommission unangekündigte Ortsbesuche in den Bereichen «Aussengrenzen» und «Binnengrenzen» durchgeführt und in diesem Rahmen insgesamt 9 Schengen-Staaten¹³⁰ evaluiert.

Die Schweiz war im Bereich «Binnengrenzen» im November 2015 erstmals Ziel eines unangekündigten Evaluierungsbesuchs. Die Ortsbesichtigung fand an zwei Tagen (18.-19. November 2015) statt. Ein sechsköpfiges Expertenteam meldete sich am Vorabend bei der nationalen Kontaktstelle des Grenzwachtkorps. Gleich im Anschluss startete die Evaluierungsmission. Die Experten besuchten die Grenzübertrittstellen Chiasso Autostrada, Chiasso Strada und Ponte Tresa sowie das Polizei- und Zollkooperationszentrum (CCPD) in Chiasso. Ziel der Besuche war es zu überprüfen, ob Personenkontrollen an den Binnengrenzen durchgeführt werden, die nach dem Schengener Grenzkodex¹³¹ verboten sind. Die Schweiz hat diesbezüglich im Schengen-Raum eine besondere Ausgangslage: Sie ist nicht Teil der Zollunion der EU, weshalb trotz grundsätzlicher Aufhebung der Personenkontrollen an der Binnengrenze die Zollkontrollen bestehen bleiben¹³².

Der Vorabentwurf des Evaluierungsberichts, welcher der Schweiz am 18. Januar 2016 zu einer ersten kurzen Stellungnahme vorgelegt wurde, weist erwartungsgemäss keine gravierenden Mängel aus und bestätigt zum ersten Mal, dass die Zollkontrollen der Schweiz im Einklang mit den Schengener Vorgaben durchgeführt werden. Der Bericht der Experten wird voraussichtlich im Mai in Brüssel (Schengen-Ausschuss) behandelt und nach der Gutheissung von der Kommission formell verabschiedet.

6.3

Thematische Evaluierung

Im Berichtszeitraum haben zwei thematischen Evaluierungen stattgefunden. Die beiden im Jahr 2015 in Indien und der Türkei durchgeführten thematischen Evaluierungen hatten die Zusammenarbeit in den Bereichen «Visa und konsularische Zusammenarbeit vor Ort» zum Gegenstand. Für 2016 sind gemäss Jahresplanung der Europäischen Kommission indessen keine thematischen Evaluierungen vorgesehen.

¹³⁰ Im Bereich «Aussengrenzen» wurden Schweden (Luftgrenzen), Estland (Seegrenzen), Ungarn (Landgrenzen), Polen (Landgrenzen) und Griechenland (Land- und Seegrenzen) evaluiert. Die Ortsbesuche an den Binnengrenzen fanden in Lettland, Deutschland, Frankreich sowie der Schweiz statt.

¹³¹ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

¹³² Zu Inhalt und Reichweite des Verbots von Personenkontrollen an den Binnengrenzen siehe unten Ziff. 7.2.1.

7 Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen

7.1 Aussengrenzen

7.1.1 Einreiseverweigerungen

Die Zahl der Einreiseverweigerungen an der Luftaussengrenze der Schweiz war in den Jahren 2011 bis 2014 leicht rückläufig. Aufgeschlüsselt auf die grossen Flughäfen mit Drittstaatsdestinationen ergibt sich folgendes Bild:

Jahr	Total	Zürich	Genf	Basel	Bern	Lugano
2011	1002	800	191	11	0	0
2012	919	745	164	8	2	0
2013	966	801	153	12	0	0
2014	954	747	159	47	0	1
2015	969	783	123	63	0	0

7.1.2 Schweizer Beteiligung an Frontex-Einsätzen

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

2015 entsandte die Schweiz 52 Grenzschutzbeamte (48 Angehörige des Grenzschutzkorps und vier Angehörige der Kantonspolizei Zürich) an Luft-, Land- und Seeoperationen von Frontex (entspricht insgesamt 1588 Einsatztagen). Im Rahmen der Seeoperationen werden die schweizerischen Mitarbeiter aus Kompetenzgründen nur auf dem Festland und nicht auf hoher See eingesetzt. Für 2016 sind Einsätze im etwa gleichen Rahmen geplant, wobei der Schwerpunkt auf Entsendungen an die bulgarisch-griechisch-türkische und die kroatisch-serbische Landgrenze sowie auf die griechische Insel Leros liegt.

7.1.3 Mittelzuweisungen aus dem Aussengrenzenfonds

Das letzte Programmjahr des Aussengrenzenfonds (AGF)¹³³ – das Jahresprogramm 2013 – wurde mit dem Schlussbericht im März 2016 abgeschlossen. Die Schlusszahlung für das Jahresprogramm 2013 ist Ende 2016 zu erwarten. Voraussetzung hierfür ist, dass die Europäische Kommission die Schlussberichterstattung der Schweiz genehmigt. Mit den Mitteln für das Programmjahr 2013 (5,7 Millionen Euro) wurden die Projekte der Einführung des SIS II (Projektnehmer: fedpol) sowie der Erweiterung der Grenzkontrollinfrastruktur am Flughafen Zürich-Kloten (Projektnehmerin: Kantonspolizei Zürich) unterstützt. Die Schlusszahlungen für die

¹³³ Entscheidung Nr. 574/2007/EG (WE Nr. 36)

Jahresprogramme 2011 und 2012 wurden im Dezember 2015 bzw. im Januar 2016 von der Europäischen Kommission an die Schweiz überwiesen.

Die Programmumsetzung des AGF der Jahre 2011 – 2013 in der Schweiz wurde nach Vorgaben der Europäischen Kommission letztes Jahr evaluiert. Das zentrale politische/strategische Ziel der Schweiz bei der Umsetzung des AGF – die mit dem Schengen-Besitzstand verbundenen Verpflichtungen zu erfüllen und eine sinnvolle Verwendung der für die Schweiz bereitgestellten Zuweisungen an EU-Mitteln sicherzustellen – wurde erreicht. Die Schweiz zahlte insgesamt 49,1 Millionen Euro in den Fonds ein und schöpfte 17,6 Millionen Euro (inkl. der noch ausstehenden Schlusszahlung für das Jahresprogramm 2013) ab. Die Umsetzung der AGF-Massnahmen wurde ebenfalls als sehr effektiv beurteilt.

Die Schweiz nahm seit 2010 (rückwirkend für das Jahr 2009) am AGF teil und hatte somit jährlich die Möglichkeit, Fondsbeiträge zur Ko-Finanzierung von Massnahmen im Zusammenhang mit dem Schutz der Aussengrenzen zu beantragen.

7.2 Binnengrenzen

7.2.1 Kontrolltätigkeit an der Grenze und im Grenzraum

An den Binnengrenzen (Land- und Luftgrenzen zu anderen Schengen-Staaten) sind Personenkontrollen, die «unabhängig von jedem anderen Anlass allein aufgrund des beabsichtigten oder erfolgten Grenzübertritts» stattfinden, mit Schengen grundsätzlich aufgehoben worden (Art. 2 Ziff. 10 iVm. Art. 22 f. Schengener Grenzkodex¹³⁴). Mit Schengen nicht aufgehoben worden ist hingegen die Kontrolle des Warenverkehrs (insbesondere die Zollkontrolle). Die gezielte Suche nach mitgeführtem Diebesgut, Schmuggelwaren, Drogen oder Waffen bleibt damit im gewohnten Umfang gewährleistet. Die Durchführung einer Zollkontrolle kann situativ auch die Überprüfung der Identität einer Person erforderlich machen. Zudem sind auch unter Schengen weiterhin Personenkontrollen zulässig, soweit sie im Einzelfall polizeilich motiviert sind. Von der Kontrolltätigkeit auf der Grenzlinie sind polizeiliche Kontrollen im Landesinnern zu unterscheiden. In diesem Rahmen nimmt das Grenzwachtkorps in Zusammenarbeit mit den zuständigen Polizeikörpern der Kantone mobile Zollkontrollen und Personenkontrollen im Grenzraum und auf Zügen vor («nationale Ersatzmassnahmen»). Hier unterhält das GWK seit längerem einen Kontrollschwerpunkt an der Südgrenze, im Zuge der Migrationskrise vermehrt auch in der Ostschweiz (Grenze zu Österreich). Die vom GWK im Rahmen seiner Zuständigkeiten insgesamt¹³⁵ gemachten Aufgriffe in den Jahren 2011 bis 2015 sind im Anhang aufgeführt.

¹³⁴ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

¹³⁵ Aufgrund des Fehlens einer nach Teilaufgaben differenzierten Statistik betreffen die Angaben allerdings die Tätigkeiten des GWK insgesamt (Personenkontrollen an Aussengrenzen, Zollkontrollen an Binnen- und Aussengrenzen sowie nationale Ersatzmassnahmen).

7.2.2

Vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen

Der Schengener Grenzkodex eröffnet den Schengen-Staaten das Recht, an den Binnengrenzen vorübergehend wieder Personenkontrollen einzuführen, wenn dies aufgrund einer Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit angezeigt ist (Art. 24 ff. Schengener Grenzkodex¹³⁶). Verschiedene Schengen-Staaten (AT, BE, DE, DK, FR, HU, MT, NO, SE, SI) haben von dieser Möglichkeit im Zuge der aktuellen Migrationskrise oder als Reaktion auf die jüngsten Terroranschläge Gebrauch gemacht und die Grenzkontrollen an bestimmten Grenzabschnitten wiedereingeführt. Angesichts anhaltender und erheblicher Defizite bei der Überwachung der Aussen-grenzen insbesondere an der griechischen Aussengrenze zur Türkei ist davon auszu-gehen, dass der Rat Mitte Mai 2016 von der im Schengener Grenzkodex (Art. 29) enthaltenen Möglichkeit Gebrauch machen wird, den Schengen-Staaten zu empfeh-len, bei Bedarf die Kontrollen an den Binnengrenzen vorübergehend (wieder) einzu-führen. Auf der Grundlage dieser Empfehlung wird es den von den Auswirkungen der aktuellen Migrationskrise betroffenen Staaten möglich, ihre bereits früher be-schlossenen Binnengrenzkontrollen für einen verlängerbaren¹³⁷ Zeitraum von höchst-ens 6 Monaten aufrechtzuerhalten.

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

7.3

Polizeiliche Zusammenarbeit

7.3.1

Polizeilicher Informationsaustausch

Unter Schengen findet der grenzüberschreitende polizeiliche Informationsaustausch standardisiert statt, was für eine Harmonisierung und Vereinfachung der Abläufe gesorgt hat. Zudem ist der Informationsaustausch mit allen Schengen-Staaten mög-lich, also auch mit solchen, mit denen die Schweiz kein bilaterales Polizeikooperati-onsabkommen abgeschlossen hat. Das Fundament der Zusammenarbeit bildet der Grundsatz, dass die Polizeidienste der Schengen-Staaten einander gegenseitig bei

¹³⁶ Verordnung (EU) Nr. 2016/399 (WE Nr. 178).

¹³⁷ Dieser Zeitraum kann vom Rat höchstens drei mal um einen Zeitraum von wiederum maximal 6 Monaten verlängert werden, sofern der ungebremste Zustrom von irregulärer Migranten über die Aussengrenzen anhält und damit weiterhin eine schwerwiegende Be-drohungslage für die innere Sicherheit oder öffentliche Ordnung im Zusammenhang mit Sekundärbewegungen der Migranten besteht.

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 verfügbar gemacht werden.

Fedpol bearbeitete 2015 insgesamt 209'085 eingehende Meldungen¹³⁸. Die gemachten Erfahrungen zeigen erneut, dass leider nur ein kleiner Teil dieser Meldungen gestützt auf den Rahmenbeschluss 2006/960/JI¹³⁹ über die Vereinfachung des Austausches von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Schengen-Staaten erfolgte, welcher einen schnellen und effizienten Austausch von wichtigen und dringenden polizeilichen Informationen erlaubt. Dieses Instrument sollte somit unter den Schengen-Staaten noch besser genutzt werden.

7.3.2 Zugriff auf Datenbanken

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

- Zum einen dürfen die zuständigen Strafverfolgungsbehörden (z.B. die Kantonspolizeien oder die Bundeskriminalpolizei) unter bestimmten Voraussetzungen auch auf das VIS zugreifen¹⁴⁰. Eine solche Abfrage ist nur im Einzelfall und nur zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung von schweren Straftaten möglich. Die Abfrage erfolgt auf begründete schriftliche Anfrage hin via die Einsatzzentrale fedpol. Obwohl die daraus gewonnenen Erkenntnisse wertvolle Hinweise für polizeiliche Ermittlungen liefern können, wurde 2015 mit gesamthaft 11 Abfragen (2014: 36) von den Abfragemöglichkeiten im VIS leider immer noch nicht den Erwartungen entsprechend Gebrauch gemacht. Auf weitere Sensibilisierungen und Ausbildungen wird jedoch verzichtet, da die seinerzeit für die Erfüllung dieser Aufgaben gesprochenen Stellen per Ende 2016 im Rahmen der Sparvorgaben abgebaut werden. Die Leistungen werden künftig nur in sehr dringenden und wichtigen Fällen erbracht können. Sollte sich das Anfragevolumen erhöhen, können die Aufgaben nicht mehr erfüllt werden.
- Zum anderen ist eine entsprechende Abfragemöglichkeit für die Strafverfolgungsbehörden auch auf die Datenbestände von Eurodac vorgesehen. Die entsprechenden Bestimmungen der Eurodac-Verordnung¹⁴¹ sind allerdings auf die Schweiz (noch) nicht anwendbar. Solche Abfragen von Eurodac werden erst möglich sein, wenn ein entsprechendes Zusatzabkommen mit der EU vorliegt (siehe oben Ziff. 3.3.2).

¹³⁸ Im Jahr 2014 waren es 190'756, 2013 182'419 Meldungen. Die Meldungen im Rahmen des SIS-Informationsaustausches sind hier nicht mitgerechnet.

¹³⁹ Rahmenbeschluss 2006/960/JI (WE Nr. 35), sog. «Schwedische Initiative».

¹⁴⁰ Wie das im VIS-Beschluss (Beschluss 633/2008/JI; WE Nr. 70) vorgesehen ist.

¹⁴¹ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b).

7.3.3

Grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen

Gesuche um grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen werden heute dank Schengen rasch, effizient, einheitlich und zentral bearbeitet. Während diese Instrumente in den bilateralen Polizeikooperationsabkommen mit Frankreich¹⁴², Deutschland¹⁴³ und im trilateralen Abkommen mit Österreich/Liechtenstein¹⁴⁴ noch detaillierter geregelt werden, können sie bei der Zusammenarbeit mit Italien erst seit der Teilnahme an Schengen überhaupt angewendet werden. 2015 koordinierte die Einsatzzentrale fedpol (EZ fedpol) insgesamt 998¹⁴⁵ operative Einsätze, davon waren 118 grenzüberschreitende Observationen und 11 Fälle grenzüberschreitender Nacheile¹⁴⁶. Insbesondere die Observationen von und nach Frankreich und Italien wurden in enger Zusammenarbeit mit den Polizei- und Zollkooperationszentren (CCPD)¹⁴⁷ durchgeführt. Gerade diese grenzüberschreitenden polizeilichen Massnahmen stellen einen Indikator für die grundsätzliche Entwicklung der internationalen Polizeizusammenarbeit dar. Solche aufwändigen polizeilichen Einsätze können heute dank der engen grenzüberschreitenden Kooperation realisiert werden.

Die Polizeiverträge mit den Nachbarstaaten werden regelmässig auch mit Blick auf den Schengen-Besitzstand auf ihr Weiterentwicklungspotential geprüft. Da der Polizeivertrag mit Italien nicht mehr den heutigen Anforderungen genügt, wurde er einer Revision unterzogen. Der am 4. Oktober 2013 unterzeichnete revidierte Polizeivertrag wurde von den Eidgenössischen Räten in der Sommersession 2015 genehmigt. Die Ratifikation durch das italienische Parlament sollte bis Ende 2016 erfolgen. Der revidierte Polizeivertrag enthält nun insbesondere auch Bestimmungen zur Nacheile, Observation und kontrollierten Lieferung, welche sich bislang nur auf den Schengen-Besitzstand abstützen konnten. Auch der trilaterale Polizeivertrag mit Österreich und Liechtenstein wurde aufgrund der Schengen-Teilnahme der drei Vertragsstaaten revidiert. Der Vertrag wurde von den Eidgenössischen Räten im Jahr 2014 und von Liechtenstein 2015 genehmigt. Österreich dürfte das Abkommen im Herbst 2016 ratifizieren.

7.4

SIS/SIRENE

Das SIRENE-Büro der Schweiz ist der Einsatzzentrale fedpol angegliedert. Es 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.

¹⁴² SR 0.360.349.1

¹⁴³ SR 0.360.136.1

¹⁴⁴ SR 0.360.163.1

¹⁴⁵ Darin enthalten sind Polizeimassnahmen, Notsuchen von Personen, Beamtenentsendungen, Ermittlungshandlungen, Krisenmanagement, Fahndungen (ohne SIS und Interpol).

¹⁴⁶ Im Vergleich dazu koordinierte die EZ 2014 insgesamt 542 operative Einsätze, wovon 209 grenzüberschreitende Observationen, 11 grenzüberschreitende Nacheilen und 1 kontrollierte Lieferungen waren.

¹⁴⁷ Die Schweiz unterhält mit Italien in Chiasso und mit Frankreich in Genf je ein solches Zentrum. Die beiden CCPD's bearbeiteten im Jahr 2015 insgesamt 27'454 Meldungen (19'714 Meldungen im CCPD Genf, 7'740 im CCPD Chiasso).

Neben den insgesamt 7630 effektiven Treffern in der Schweiz bei Personen- oder Sachfahndungen (2014: 7768) lösten zusätzliche 1885 Treffermeldungen Abklärungen und Identifizierungen aus (2014: 1785), bei denen es sich jedoch letztlich nicht um die gesuchte Sache bzw. Person handelte. Das SIRENE-Büro bearbeitete 2015 zudem 4564 (2014: 4307) Treffermeldungen im Ausland basierend auf Schweizer Fahndungen.

2015 wurden durchschnittlich 39 In- und Auslandtreffermeldungen pro Tag bearbeitet. Im Vergleich zum Vorjahr gab es 2015 bei den ausländischen Fahndungen in der Schweiz rund 2% weniger Treffer, bei den Schweizer Fahndungen im Ausland betrug die Zunahme rund 6%. Insgesamt gingen 2015 vom Ausland 47'166 Informationen mit standardisierten Formularen ein (2014: 38'629), 19'829 wurden ins Ausland verschickt (2014: 20'515). Eine Übersicht über die SIS-Treffer (nach Jahren und Kategorien) kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

Datenkategorie	2015		2014		2013		2012		2011	
	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland
Festnahme zwecks Auslieferungen	274	228	273	217	279	200	270	173	185	107
Einreisesperre	1498	3360	1772	3082	1966	2382	3'801	2'147	3690	1850
Vermisste	314	86	248	70	297	56	251	59	213	20
Von der Justiz Gesuchte (z.B. Zeugen)	1490	92	1447	71	1405	46	1'133	26	1082	3
Verdeckte Registrierung	1815	147	1675	155	1615	224	1'646	143	1044	20
Sachen (Fahrzeuge und Ausweise)	2239	651	2353	712	1823	605	1'159	787	1304	273
Total	7630	4564	7768	4307	7385	3513	8'260	3'335	7518	2273

Anzumerken ist ausserdem, dass die bei fedpol eingereichten Auskunftsgesuche über gespeicherte persönliche Daten im SIS sehr komplex und in ihrer Anzahl weiterhin sehr hoch sind. Im Jahr 2015 wurden 478 Gesuche durch den Rechtsdienst fedpol in Zusammenarbeit mit dem SIRENE-Büro bearbeitet (2014: 419).

7.5 Visazusammenarbeit

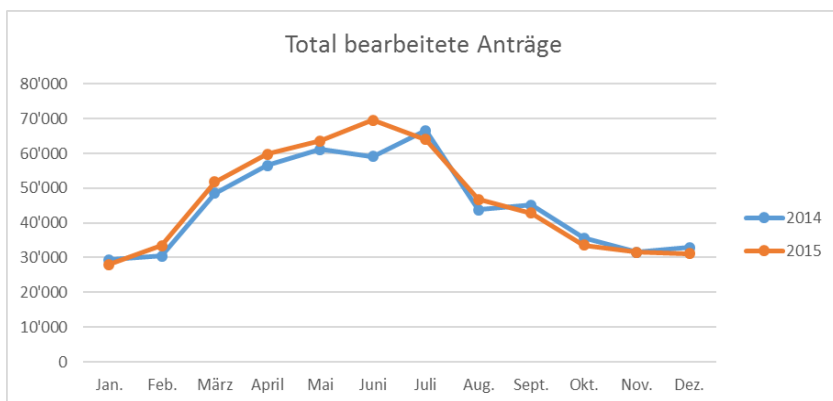
Seit dem 12. Dezember 2008 stellt die Schweiz Schengen-Visa aus und sind von anderen Schengen-Staaten ausgestellte Schengen-Visa auch für Kurzaufenthalte (Aufenthalte von max. 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen) in der Schweiz gültig. Seit der Beteiligung an Schengen hat die Gesamtzahl der von der Schweiz ausgestellten Visa im Vergleich zu vorher abgenommen¹⁴⁸. Im Jahr 2015

¹⁴⁸ 648'898 (2008); 356'527 (2009); 379'716 (2010); 495'262 (2011); 477'922 (2012); 488'856 (2013); 439'073 (2014).

wurden 452'338 Schengen-Visa ausgestellt¹⁴⁹. Die genauen Zahlen für das Jahr 2015 ergeben sich aus der folgenden Tabelle:

Bearbeitete Visaanträge Jahr 2015

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Total bearbeitete Anträge	28'061	33'445	51'728	59'831	63'534	69'619	64'011	46'790	42'853	33'583	31'499	31'085	556'039
Bewilligte Anträge	25'726	30'895	48'615	57'211	60'405	65'882	60'279	43'775	39'989	30'803	29'003	28'686	521'269
davon Schengen-Visa	21'123	26'549	43'287	52'462	55'876	59'261	50'295	37'131	34'538	26'077	24'355	21'384	452'338
davon territorialbeschränkte Visa	2'353	2'005	2'239	1'784	1'828	2'005	1'569	1'343	1'301	1'957	2'585	2'895	23'864
davon nationale Visa	4'603	4'346	5'328	4'749	4'529	6'621	9'984	6'644	5'451	4'726	4'648	7'302	68'931
Verweigte Anträge	2'252	2'442	2'965	2'481	2'987	3'566	3'543	2'831	2'750	2'696	2'399	2'318	33'230



Die Einführung des VIS im Oktober 2011 kann weiterhin als positiv gewertet werden. Die Zusammenarbeit zwischen den nationalen VIS der Schengen-Staaten und dem Zentralsystem (C-VIS) funktioniert. Zwischen dem 11. Oktober 2011 und dem 31. Dezember 2015 hat die Schweiz über eine Million Visumanträge im VIS angelegt und bearbeitet. Alle Schengen-Staaten gemeinsam haben bis zum 31. Dezember 2015 bereits 20,3 Mio. Visagesuche über das VIS abgewickelt.

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 automatisierter Konsultationsmechanismus eingerichtet worden. Wird die Zustimmung verweigert oder ist die Person im SIS zur Einreiseverweigerung ausgeschlossen, so darf der zuständige Schengen-Staat kein Schengen-Visum aus-

¹⁴⁹ Diese Zahl schliesst auch die Schengen-Visa mit ein, welche von den kantonalen Migrationsämtern, den Grenzkontrollbehörden, dem SEM und dem EDA ausgestellt wurden. Der grösste Teil der Schengen-Visa wird allerdings von den Schweizer Konsularbehörden erteilt.

stellen. Er ist in diesen Fällen jedoch unter engen Voraussetzungen¹⁵⁰ befugt, ein auf sein Hoheitsgebiet beschränktes Schengen-Visum auszustellen. Die Anzahl der im Jahr 2015 an die Schweiz gerichteten und vom SEM verarbeiteten Konsultationsanfragen ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Eingehende Konsultationen 2015

	Jan.	Feb.	Mar.	Apr.	Mai	Jun.	Jul.	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Überprüfte Anfragen	24'008	28'023	29'491	32'921	39'751	45'628	43'211	42'020	35'384	32'699	29'358	22'482	404'976
Bewilligte Anfragen	23'930	27'959	29'416	32'846	39'619	45'569	43'113	41'914	35'245	32'596	29'264	22'413	403'884
Verweigerte Anfragen	27	17	35	38	41	31	36	43	41	37	42	27	415
Meldungen territorial beschränkte Visa	3'792	3'627	5'138	5'558	6'515	8'804	7'438	5'527	5'715	6'030	6'727	4'676	69'547
Verarbeitete Anträge in Vertretung	51	47	40	37	91	28	62	63	98	66	52	42	677
Gemeldete Visa	9'918	12'851	21'640	21'008	34'562	42'027	37'838	31'736	22'654	12'594	9'761	7'588	264'777

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

Ausgehende Konsultationen 2015

	Jan.	Feb.	Mar.	Apr.	Mai	Jun.	Jul.	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Überprüfte Anfragen	3'197	4'101	5'776	5'867	7'546	10'177	7'435	6'649	5'686	4'661	4'023	3'358	68'476
Bewilligte Anfragen	3'134	4'007	5'609	5'724	7'407	9'995	7'300	6'531	5'493	4'498	3'921	3'268	66'887
Verweigerte Anfragen	6	4	6	21	11	16	10	7	15	9	8	5	118
Meldungen territorial beschränkte Visa	368	166	329	168	441	418	351	232	308	334	312	298	3'725
Verarbeitete Anträge in Vertretung	57	90	161	122	128	166	125	111	178	154	94	85	1'471
Gemeldete Visa	15'928	20'252	33'339	45'384	48'730	52'050	44'112	31'683	28'229	19'933	17'570	15'340	372'550

7.6 Rückführungen

Im Bereich der Rückführungen ist die Zusammenarbeit mit Frontex von Bedeutung, weil die Grenzschutzagentur die Schengen-Staaten bei der Organisation von Rückführungen auf dem Luftweg unterstützt¹⁵¹. Als Plattform für den Informationsaustausch zur Organisation von Sammelflügen dient das internetbasierte Informationsnetzwerk FOSS¹⁵² (ehemals ICONet). Das SEM nimmt regelmässig an der Planung,

¹⁵⁰ Namentlich ein überwiegendes nationales Interesse oder humanitäre Gründe. Die Schweizer Vertretungen greifen indessen sehr zurückhaltend und immer in Absprache mit der Zentrale auf dieses Instrument zurück. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um Visa für Personen, die internationale Organisationen in Genf besuchen.

¹⁵¹ Art. 9 Abs. 2 Frontex-Verordnung (WE Nr. 1).

¹⁵² Entscheidung 2005/267/EG (WE Nr. 5).

strategischen Ausrichtung und Evaluation von gemeinsamen Rückführungsaktionen auf europäischer Ebene teil.

Seit 2014 hat die Schweiz ihre Beteiligung wieder auf gemeinsame Rückführungsoperationen (sog. EU-Sammelflüge) nach Afrika ausgeweitet. In einem Pilotprojekt haben das SEM und die Kantone an sieben EU-Sammelflügen nach Afrika teilgenommen. Die involvierten Behörden beurteilten die Einsätze allgemein als positiv. Deshalb haben das EJPD und die KKJPD im November 2015 entschieden, sich zukünftig ohne Einschränkungen an den EU-Sammelflügen zu beteiligen. Die Teilnahme an allen Frontex-Aktivitäten im Bereich der Rückführungen bietet für Bund und Kantone Vorteile. Die Kantone verfügen über mehr und häufigere Möglichkeiten für Rückführungen. Der Bund profitiert von einer bedeutenden Kostensparnis, da die gemeinsamen Flüge durch Frontex finanziert werden. Zudem ist auch der organisatorische Aufwand deutlich geringer als bei eigenen Sonderflügen. Im Weiteren kann sich die Schweiz dadurch vollständig in das europäische Rückführungssystem integrieren und den Wegweisungsvollzug auf europäischer Ebene weiter vereinheitlichen.

2015 hat sich die Schweiz insgesamt an 16 gemeinsamen Flügen beteiligt und so 65 Personen zurückgeführt (2014: 7 Flüge / 13 Personen). Die Anzahl Rückführungsoperationen in Zusammenarbeit mit Frontex konnte somit seit 2013 jedes Jahr massgeblich erhöht werden. Erstmals hat die Schweiz im vergangenen Jahr auch einen EU-Sammelflug federführend organisiert. Die über die Informationsplattform FOSS angebotenen Kapazitäten bei geplanten gemeinsamen Rückführungsoperationen werden vom SEM laufend beobachtet und die Teilnahme der Schweiz wird nach dem Opportunitätsprinzip und unter Berücksichtigung kantonspolizeilicher Personalressourcen sichergestellt.

7.7 Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

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

Die Erfahrungswerte in diesem Bereich lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Auslieferung*: Im Jahr 2015 hat die Schweiz aus dem Ausland via SIS 18'907 Fahndungsersuchen erhalten. Das entspricht einem SIS-Anteil von rund 70% an allen eingehenden derartigen Ersuchen. Diese führten hierzulande zu 274 Treffern (sog. Hits). Im gleichen Zeitraum hat die Schweiz insgesamt 278 Fahndungsersuchen via SIS an das Ausland verbreitet. 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 Bundes-

amt für Justiz läuft. Aufgrund dieser Konstellation fehlen verlässliche statistische Daten auf Bundesebene.

7.8 Dublin

7.8.1 Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat

Seit Beginn der Dubliner Zusammenarbeit bis zum 31. Dezember 2015 wurden in der Schweiz insgesamt 98'139 Asylgesuche eingereicht. Die in den letzten vier Jahren gestellten und erhaltenen Ersuchen um Aufnahme bzw. Wiederaufnahme ergeben sich aus folgenden Tabellen:

Übernahmeersuchen der Schweiz an andere Dublin-Staaten (2011-2015)

	Übernahmeersuchen	Gutheissungen	Ablehnungen	Überstellungen
2011	9'347	7'014	1'587	3'621
2012	11'029	9'328	1'876	4'637
2013	9'679	7'592	1'658	4'165
2014	14'900	5'642	5'153	2'638
2015	17'377	8'782	6'384	2'461

Übernahmeersuchen anderer Dublin-Staaten an die Schweiz (2011-2015)

	Übernahmeersuchen	Gutheissungen	Ablehnungen	Überstellungen
2011	1'611	907	673	482
2012	2'342	1'186	1'110	574
2013	3'672	1'819	1'859	751
2014	4'041	1'801	2'242	933
2015	3'072	1'205	1'865	558

Die Zusammenarbeit mit den Dublin-Staaten funktioniert grundsätzlich gut. Die hohe Anzahl von Personen auf der Flucht im Jahre 2015 hat einige Dublin-Staaten vor grosse Herausforderungen gestellt. Dies hat dazu geführt, dass der Nachweis, welcher Dublin-Staat zuständig ist, weitaus schwieriger zu erbringen war, als in früheren Jahren. Trotz Zunahme der Asylgesuche im Jahre 2015 konnten daher anteilmässig nicht mehr gleich viele Dublin-Verfahren erfolgreich durchgeführt werden.

Gestützt auf das DAA konnte die Schweiz bisher deutlich mehr Personen in andere Dublin-Staaten überstellen, als sie selbst übernehmen musste. Im Jahr 2015 fiel das Verhältnis noch deutlicher aus als im Vorjahr. Während sich die Zahl der Überstellungen aus der Schweiz in andere Dublin-Staaten gegenüber 2014 in etwa die Waage hielt (2014: 2'638 und 2015: 2'461), sank die Zahl der Überstellungen in die Schweiz um rund 40%. Seit Aufnahme der Dublin-Zusammenarbeit im Dezember 2008 kommen auf zehn Personen, die an die Schweiz überstellt wurden, somit 56

Personen, welche die Schweiz an andere Länder überstellen konnte. Die Erfahrungen sind damit nach wie vor positiv, wobei zur Situation in einzelnen Staaten (GR, IT und HU) Folgendes festgehalten werden kann:

- *Griechenland*: Angesichts der nach wie vor schlechten migrationspolitischen Situation in Griechenland und im Einklang mit den Urteilen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 21. Januar 2011¹⁵³, des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. August 2011¹⁵⁴ und des EuGH vom 21. Dezember 2011¹⁵⁵ verzichtet die Schweiz – ebenso wie die anderen Dublin-Staaten – seit dem 26. Januar 2011 bis auf Weiteres grundsätzlich darauf, Griechenland um die Aufnahme von Asylbewerbern zu ersuchen. Griechenland hat im August 2012 einen nationalen Aktionsplan erarbeitet, mit Hilfe dessen den Herausforderungen im Bereich Asyl und Migration entgegenzutreten werden soll. Bis Ende 2014 unterstützte das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen EASO¹⁵⁶ Griechenland u.a. mit der Entsendung von *Asylum Support Teams*. Die Zusammenarbeit wurde bis auf Ende Mai 2016 verlängert. Ausserdem wird Griechenland neben Italien durch die Relocation-Programme¹⁵⁷ der EU unterstützt. Bis Ende September 2017 sollen 66 400 Asylsuchenden aus Griechenland auf andere europäische Staaten verteilt werden. Hierfür sollen fünf sogenannte Hotspots zur Registrierung und Identifizierung der Migranten auf Lesbos, Chios, Samos, Leros und Kos errichtet werden. Die Schweiz nimmt freiwillig am EU-Relocation-Programm teil¹⁵⁸ und übernimmt vorerst 600 Asylsuchende aus Griechenland.
- *Italien*: Den Grossteil aller Dublin-Verfahren führt die Schweiz mit Italien durch (2015: rund 64% aller Dublin-Verfahren). Da sich die italienischen Behörden aufgrund der hohen Zahl von Anlandungen nicht mehr in Lage sahen, alle Asylsuchenden ordnungsgemäss zu registrieren, war die Trefferquote bei Fingerabdruckvergleichen mit der Eurodac-Datenbank im Sommer 2015 auf unter 20% gesunken. Nach verschiedenen Interventionen gegenüber Italien auf bilateraler und auf EU-Ebene hat sich die Situation verbessert und die Anzahl der Dublin-Trefferquote in der Schweiz wieder zugenommen. Anfangs 2016 lag diese zwischen 40% bis 50% (mehrfachtreffer-

¹⁵³ Urteil des EGMR vom 21. Januar 2011 i.S. M.S.S./Belgien und Griechenland.

¹⁵⁴ Urteil des BVGer vom 16. August 2011, D-2076/2010.

¹⁵⁵ Urteil des EuGH vom 21. Dezember 2011 in den verb. Rs. C-411/10 (*N.S. u.a.*) und C-493/10 (*M.E. u.a.*).

¹⁵⁶ EASO, kurz für «European Asylum Support Office», ist eine selbständige und unabhängige Facheinrichtung der EU mit Rechtspersönlichkeit, die durch die Verordnung (EU) Nr. 439/2010 gegründet wurde. EASO ist ein wichtiger Teil des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS). Der Sitz des EASO befindet sich in Valletta (Malta).

¹⁵⁷ Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Massnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L 239 vom 15.9.2015, S. 146 (erstes Relocation Programm); Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Massnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 80 (zweites Relocation-Programm).

¹⁵⁸ Die Programme sind weder Teil der Schengen- noch der Dublin-Zusammenarbeit, weshalb die Schweiz nicht zur Teilnahme verpflichtet ist.

bereinigt). Seit 2013 wird Italien durch EASO¹⁵⁹ im Asyl- und Aufnahmebereich unterstützt. Die Unterstützung wurde bis auf Ende April 2016 verlängert. Ausserdem wird Italien ebenfalls durch die zwei Relocation-Programme der EU unterstützt. Bis im September 2017 sollen insgesamt 39 600 Asylsuchende aus Italien auf andere europäische Staaten verteilt werden. Hierfür sollen sechs sog. Hotspots auf Lampedusa, in Pozzallo, Porto Empedocle, Augusta, Taranto und Trapani errichtet werden. Die Schweiz wird im Rahmen des ersten EU-Relocation-Programms vorerst 900 Asylsuchende aus Italien aufnehmen.

- *Ungarn*: Aufgrund der grossen Zahl von Migranten, die im zweiten Halbjahr 2015 auf der Balkan-Route nach Europa gelangten, ergaben sich im Verhältnis zu Ungarn erstmals Schwierigkeiten. Die von Ungarn zeitweise vollzogenen Grenzschiessungen sowie einige der beschlossenen Rechtsänderungen sind von verschiedenen Seiten auf Kritik gestossen. Vor diesem Hintergrund führt die Schweiz zwar wie die anderen Dublin-Staaten auch zwar weiterhin Dublin-Verfahren mit Ungarn durch, verfolgt aber die Lage in Ungarn, namentlich die Entwicklung der Rechtsprechung zu den Aufnahmebedingungen intensiv. Wegweisungsentscheide nach Ungarn werden nach genauer Prüfung des Einzelfalls getroffen; bei besonderer Vulnerabilität der Betroffenen wird ein Selbsteintritt ins Auge gefasst.

7.8.2 Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens

Die VIS-Verordnung bietet den Schengen-Staaten die Möglichkeit, im Rahmen des Asylverfahrens die Fingerabdrücke von Asylbewerbern im VIS zu überprüfen. Als einer der ersten Schengen-Staaten macht die Schweiz seit dem 12. Dezember 2012 von dieser Möglichkeit Gebrauch. Mit Hilfe dieses Fingerabdruckvergleichs wird überprüft, ob der *Gesuchsteller* vor seiner Asylgesuchstellung in der Schweiz bei einem anderen Schengen-Staat ein Visagesuch eingereicht hat. Unter bestimmten Umständen kann beim Vorliegen einer Treffermeldung (Hit) 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. 2015 wurden 1934 Treffer im VIS erzielt (2014: 1422).

¹⁵⁹ European Asylum Support Unit (EASO). Die Schweiz hat sich bereits vor der Schaffung des EASO in einer Reihe von Aktivitäten und Projekten auf europäischer Ebene engagiert, von denen später viele in den Tätigkeitsbereich von EASO überführt worden sind. Die Schweiz konnte damals erreichen, dass sie informell an bestimmten Aktivitäten weiterhin teilnehmen konnte. Zudem wurden die an Dublin assoziierten Staaten zu den Debatten im Verwaltungsrat von EASO als Beobachter eingeladen, nachdem die Verhandlungen mit der EU für eine Vereinbarung zur Beteiligung an EASO im Jahr 2013 abgeschlossen waren. Die entsprechende Vereinbarung, welche die Modalitäten der Beteiligung der Schweiz an EASO festlegt (SR **0.142.392.681**), ist am 1. März 2016 formell in Kraft getreten.

Statistische Übersicht zur Tätigkeit des Grenzwachtkorps: Aufgriffe in den Jahren 2011 bis 2015

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

1. Zollpolizeilicher Bereich (Teilauszug)

Warenschmuggel

	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Fälle	19'758	18'805	20'319	22'730	19'765

Betäubungsmittelschmuggel

Haschisch	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Fälle	913	1'066	1'240	1'116	1'338
Menge in Kg	24.021	23.992	18.381	22.706	114.741

Marihuana	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Fälle	1'452	1'841	2'487	2'604	2'792
Menge in Kg	378.204	115.435	304.276	429.663	513.481

Heroin, Opium	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Fälle	139	146	185	208	149
Menge in Kg	17.107	18.502	39.446	51.601	10.986

Kokain, Crack	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Fälle	264	315	402	393	518
Menge in Kg	73.710	54.671	51.816	34.211	99.343

Kath	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Fälle	27	23	21	14	89
Menge in Kg	1'170.368	654.953	745.270	317.764	893.711

Synthetische Produkte	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Fälle	209	66	104	133	204
Menge in Kg	201.981	55.099	12.667	16.868	16.035

Andere	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Fälle	619	955	1'363	1'326	998
Menge Stk	32'458	8'161	10'123	13'588	10'358
Menge in Kg	193.099	158.671	262.394	346'607	310.609

Waffen

	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Fälle	1'308	1'931	2'366	2'730	2'243

2. Sicherheitspolizeilicher Bereich

Ausgeschriebene Personen

	2011	2012	2013	2014	2015
Ausgeschriebene Personen	10'282	13'747	16'741	18'482	19'942
Haftbefehle	2'960	3'849	5'412	5'684	6'310
Einreiseverbote	1'232	1'358	1'783	1'609	1'619
SIS Personen	3'094	3'962	4'511	4'265	4'291

Ausgeschriebene Fahrzeuge

	2011	2012	2013	2014	2015
Ausgeschriebene Fahrzeuge	900	969	1'597	2'334	2'335
SIS Fahrzeuge	283	138	117	159	145

Ausgeschriebene Sachen

	2011	2012	2013	2014	2015
Ausgeschriebene Sachen	1'327	2'284	2'044	2'114	2'177
SIS Sachen	882	1'050	1'460	1'665	1'726
Abhanden gekommene und wieder aufgefundene Ausweise (Pass, Identitätskarte)	214	253	243	237	193

Ausweisfälschungen

	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl gefälschter Dokumente	1'477	1'767	1'800	1'619	2'193
Nicht zustehende Ausweise	205	213	257	255	367

3. Migrationsbereich

	2011	2012	2013	2014	2015
Einreiseverweigerung, Wegwei- sung, Aussengrenze	37	349	361	316	265
Rechtswidriger Aufenthalt	5'614	11'278	11'992	14'265	31'038
Illegale Erwerbstätigkeit	208	320	562	715	868