



Schengen/Dublin

Mai 2019

Das Schengen-Assoziierungsabkommen erleichtert einerseits den Reiseverkehr zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) durch die Aufhebung von Personenkontrollen an den Binnengrenzen, andererseits verbessert es die internationale Justiz- und Polizeizusammenarbeit im Kampf gegen Kriminalität. Das Dubliner Assoziierungsabkommen stellt sicher, dass ein Asylgesuch nur von einem Staat im Dublin-Raum geprüft wird. Die Dublin-Kriterien legen die nationale Zuständigkeit fest. Sie verhindern so, dass Asylsuchende von Staat zu Staat geschoben werden oder nach Ablehnung ihres Gesuchs in einem anderen Dublin-Staat ein Neues einreichen.

Chronologie

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

Hintergrund

Die unter dem Titel Schengen/Dublin bekannte Zusammenarbeit europäischer Staaten in den Bereichen Justiz, Polizei, Visa und Asyl wurde 1985 von fünf Mitgliedstaaten der damaligen Europäischen Gemeinschaft lanciert. Sie umfasst heute fast alle EU-Mitgliedstaaten sowie die vier assoziierten Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz. Die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität, des Terrorismus und der Umgang mit Migrationsbewegungen in und nach Europa sind gemeinsame Anliegen, die durch Zusammenarbeit wirksamer adressiert werden können als alleine. Die Schweiz nimmt an der praktischen Zusammenarbeit im Rahmen von Schengen/Dublin seit dem 12. Dezember 2008 teil.

Schengen

Grundsätzlich sind alle EU-Mitgliedstaaten auch Schengen-Staaten, wobei Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich jedoch über einen speziellen Status verfügen und Bulgarien, Rumänien, Kroatien und Zypern noch nicht Mitglieder sind. Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz sind assoziierte Staaten. Die Schengen-Zusammenarbeit umfasst folgende wesentliche Bereiche:

Grenzkontrollen

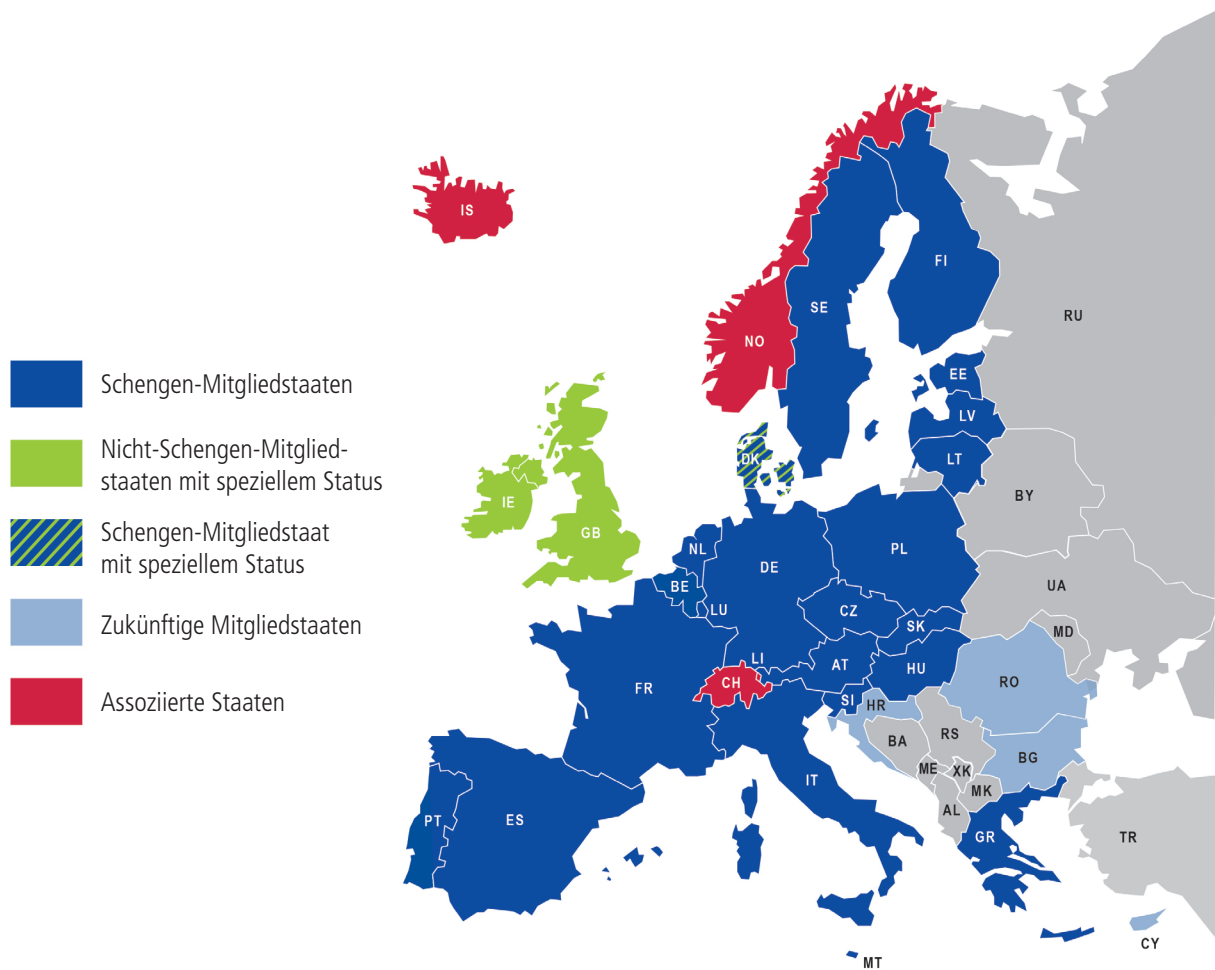
An den Grenzen innerhalb des Schengen-Raums (Binnengrenzen) werden grundsätzlich keine Personenkontrollen mehr durchgeführt, wenn kein begründeter Verdacht besteht. Zollkontrollen durch das Schweizer Grenzschutzkorps sind aber weiterhin möglich, da die Schweiz nicht Mitglied der Europäischen Zollunion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

dacht ebenfalls eine verhältnismässige Personenkontrolle durchgeführt werden. In besonderen Risikosituationen (z.B. bei Grossanlässen wie dem G8-Gipfel, grossen Sportanlässen oder akuter Gefahr von Terrorismus) können befristete Personenkontrollen wieder eingeführt werden. Zudem werden die mobilen Kontrollen im Landesinneren und im grenznahen Raum ausgebaut und die Überwachung der Schengen-Aussengrenzen durch einheitliche Standards verstärkt. Die Schengen-Aussengrenzen der Schweiz befinden sich an den internationalen Flughäfen.

Aktuelle Entwicklung: Aufgrund des anhaltenden Migrationsdrucks haben im Herbst 2015 verschiedene europäische Staaten vorübergehend wieder Kontrollen an ihren Binnengrenzen eingeführt. Diese Kontrollen sind im Schengener Grenzkodex in den Art. 25 bis 30 für ausserordentliche Situationen vorgesehen, in denen die öffentliche Ordnung und innere Sicherheit gefährdet sind. Die Kontrollen dienen den betroffenen Staaten nicht dazu, Asylsuchende fernzuhalten, sondern zu kontrollieren, wer in ihr Territorium einreist. Die folgenden Staaten führen Kontrollen an den Binnengrenzen weiterhin aus: Frankreich, Deutschland, Österreich, Dänemark, Schweden, Norwegen. Auch die Schweiz könnte – wenn die Voraussetzungen erfüllt sind – auf diese Massnahme zurückgreifen. Der Bundesrat überprüft die Situation laufend; seiner Meinung nach sind die Bedingungen derzeit nicht erfüllt.

Visumpolitik

Wichtiger Bestandteil des Schengener Sicherheitssystems ist die gemeinsame Visumpolitik für Kurzzeit-Visa. Alle Schengen-Staaten prüfen und erteilen diese nach einheitlichen Kriterien. Das «Schengen-Visum» erlaubt Drittstaatsangehörigen die Einreise in alle Staaten des Schengen-Raums für 90 Tage in einem Gesamtzeitraum von 180 Tagen. Bei Verdacht auf Miss-



brauch bei der Visumvergabe kann ein Schengen-Staat verlangen, dass ihm Visumgesuche aus Risikostaat vorgelegt werden, und diese bei Anlass mit einem Veto blockieren. Zudem besteht die Möglichkeit, nationale Einreisesperren gegen einzelne Personen mit Schengen-Visum aufrechtzuerhalten.

Polizeizusammenarbeit und Schengener Informationssystem (SIS)

Der grenzüberschreitende polizeiliche Informationsaustausch und die Zusammenarbeit finden im Rahmen von Schengen standardisiert, schnell und effizient statt. Kernstück bildet dabei das Schengener Informationssystem (SIS), das 2013 durch ein System der zweiten Generation (SIS II) abgelöst wurde. Das SIS ist eine Datenbank, in der Fahndungen nach Gegenständen (z. B. Autos, Waffen oder Pässe) und Personen (z. B. mit einer Einreisesperre belegt, vermisst oder zur Verhaftung ausgeschrieben) registriert werden. Mit über 75 Mio. Einträgen bildet das SIS ein wichtiges Instrument im Kampf gegen grenzüberschreitende Verbrechen wie organisierten Raub, Menschen-, Drogen- und Waffenhandel. Das SIS ist in der Schweiz seit dem 14. August 2008 in Betrieb.

Europäische Grenzschutzagentur

Die Europäische Grenzschutzagentur FRONTEX wurde im Oktober 2004 gegründet und mit der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache von 2016 mit einem erweiterten Mandat ausgestattet. Sie koordiniert die Zusammenarbeit der Schengen-Staaten im Bereich des Schutzes der gemeinsamen Außengrenzen und unterstützt sie im Bereich der Rückkehr. Da Personen im Schengen-Raum grundsätzlich frei verkehren können, ist eine umfassende und koordinierte Kontrolle der Außengrenzen wichtig.

Die Schweiz beteiligt sich seit 2011 finanziell und personell an FRONTEX-Einsätzen. Zusätzlich zu ordentlichen Einsätzen stellt die Schweiz für einen kürzlich geschaffenen Soforteinsatzpool sechzehn Grenzbeamte zur Verfügung.

Rechtshilfe

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

Im Fiskalbereich leistet die Schweiz auf der Basis des Schengener Abkommens Rechtshilfe bezüglich indirekter Steuern und Zölle. Dafür ist der Tatbestand der Steuerhinterziehung ausreichend. Im Bereich der direkten Steuern entfallen auf die Schweiz durch den aktuellen Schengener Rechtsbestand (Art. 51 des Schengener Durchführungsabkommens) keine weitergehenden Rechtshilfeverpflichtungen. Für den Fall, dass sich dies durch eine Weiterentwicklung des Schengen-Acquis ändern sollte, hat die Schweiz die Möglichkeit einer unbefristeten Ausnahme ausgehandelt («Opt out»). Sie kann damit auf die Übernahme dieser Rechtsentwicklung verzichten, ohne dass ihre Schengen-Beteiligung in Frage gestellt würde.

Waffengesetzgebung

Das Schweizer Waffenrecht will die Einwohnerinnen und Einwohner unseres Landes vor dem Missbrauch von Waffen zu kriminellen Zwecken schützen. Dieses Ziel steht seit 1993 in der Bundesverfassung. Um es zu erreichen, hat die Schweiz ihr Waffenrecht bereits mehrmals den aktuellen Erfordernissen angepasst. Die Schengen Staaten verfolgen dasselbe Ziel wie die Schweiz. Sie haben ihre Waffenrichtlinie 2017 aktualisiert. Dabei haben sie unter anderem Erkenntnisse aus Terroranschlägen in Paris, Brüssel und Kopenhagen von 2015 berücksichtigt. Bundesrat und Parlament haben die Übernahme der geänderten Richtlinie und eine entsprechende Teilrevision des Waffengesetzes beschlossen.

Die Teilrevision bringt eine konsequente Pflicht zur Markierung von Waffenbestandteilen, was es der Polizei erleichtert, die Herkunft einer Waffe zu klären. Zudem wird der Informationsaustausch mit den anderen Schengen-Staaten verbessert, etwa darüber, wem der Erwerb einer Waffe aus Sicherheitsgründen verweigert wurde. Vorgesehen sind zudem punktuelle Anpassungen bei der Zulassung von bestimmten halbautomatischen Waffen. Sturmgewehre können jedoch weiterhin nach dem Wehrdienst von der Armee übernommen werden. Zudem sind beispielsweise auch Jäger und Jungschützen nicht von den Änderungen betroffen.

Insgesamt bringen die Anpassungen im Waffenrecht einige Verbesserungen beim Schutz vor Waffenmissbrauch und nur administrative Änderungen für einen Teil der Schützinnen und Schützen. Die wesentlichen Züge des Schweizer Waffenrechts – insbesondere die allgemeinen Voraussetzungen für den Waffenerwerb – bleiben unverändert. Das Schweizer Volk hat der Teilrevision am 19. Mai 2019 zugestimmt.

Dublin

Der Dublin-Raum umfasst alle Mitgliedstaaten der EU sowie die vier assoziierten Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz. Die Dublin-Zusammenarbeit basiert auf dem Grundsatz, dass jedes Asylgesuch, das im Dublin-Raum gestellt, auch effektiv geprüft wird (Anspruch auf Verfahren) und dass nur ein Staat für dessen Behandlung zuständig ist. Dublin regelt damit die Zuständigkeit, vereinheitlicht aber nicht die nationalen Asylverfahren. Steht die Zuständigkeit eines Staates fest, müssen weitere Gesuche derselben Person (sog. Zweit- oder Mehrfachgesuche) von anderen Staaten nicht mehr behandelt werden.

Kriterien für die Ermittlung der Zuständigkeit sind beispielsweise folgende:

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

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

Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands

Die Schweiz hat bei der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands ein gestaltendes Mitspracherecht. Dieses ist bedeutend, da die Beschlussfassung meistens ohne Abstimmung erfolgt. Es ermöglicht der Schweiz, sich an der Gestaltung dieser Entwicklungen zu beteiligen und ihre Interessen direkt in den Expertendiskussionen oder im Rahmen von Treffen auf Botschafter- und Ministerstufe zu verteidigen. Sind neue Schengen/Dublin-relevante Rechtsakte und Massnahmen von der EU beschlossen worden, beurteilt die Schweiz die Angemessenheit ihrer Übernahme mit Rücksicht auf die Gesetzgebungsverfahren und die direkte Demokratie. Eine verabschiedete Weiterentwicklung wird der Schweiz schriftlich notifiziert. Ab Verabschiedungsdatum hat sie 30 Tage Zeit, sich zur Übernahme zu

äussern und diese im Rahmen eines Notenaustausches zu bestätigen. Begründet der notifizierte Rechtsakt neue Rechte oder Pflichten, stellt der Notenaustausch für die Schweiz einen völkerrechtlichen Vertrag dar, der von Bundesrat oder Parlament genehmigt werden muss. In diesem Fall erfolgt der Notenaustausch unter Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung, die gegebenenfalls dem fakultativen Referendum untersteht. Für Übernahme und Umsetzung der Weiterentwicklung stehen dann maximal zwei Jahre zur Verfügung. Ein grosser Teil (ca. 80%) der Weiterentwicklungen ist inhaltlich technischer Natur oder hat keinen verpflichtenden Charakter und kann daher direkt vom Bundesrat genehmigt bzw. zur Kenntnis genommen werden. Für die übrigen Weiterentwicklungen (ca. 20%) ist die parlamentarische Genehmigung erforderlich.

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

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

Bedeutung und volkswirtschaftliche Vorteile von Schengen/Dublin

Die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und den europäischen Staaten im Zusammenhang mit der Schengen/Dublin-Assoziierung der Schweiz bringt wesentliche volkswirtschaftliche und finanzielle Vorteile mit sich. Doch über den volkswirtschaftlichen und finanziellen Aspekt hinaus stellt Schengen ein grundlegendes Instrument im Bereich der inneren Sicherheit dar. Hinzu kommen weitere Effekte wie die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz, von welchem touristische Orte der Schweiz wie auch die grenznahen Regionen profitieren. Auch mit der Dubliner Zusammenarbeit hat die Schweiz in den vergangenen Jahren positive Erfahrungen gemacht. Da die Schweiz kein typisches Erstasyland ist, führte die Dubliner Zusammenarbeit zu erheblichen Einsparungen und entlastete das Schweizer Asylwesen. Ein Wegfall von Schengen/Dublin würde für die Schweiz einen Sicherheitsverlust bedeuten und würde die Attraktivität der Schweiz für Asylnmigration erhöhen, welche selbst mit

grossem Aufwand und hohen Kosten auf nationaler Ebene nicht ganz wettgemacht werden könnte.

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

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

Aktuelle Entwicklung: Die sich 2015 zugespitzte Migrationslage hat verdeutlicht, dass das Dublin-System unter völlig anderen Voraussetzungen geschaffen wurde und heute auf dem Prüfstand steht. Dublin wurde weder für so hohe Zahlen Asylsuchender geschaffen, noch dafür, einen Lastenausgleich zwischen den Aufnahmestaaten zu erzielen. Eine Anpassung des Dublin-Systems ist daher notwendig und wird derzeit basierend auf einem Vorschlag der EU-Kommission vom Mai 2016 diskutiert. Dieser Vorschlag behält zwar das wesentliche Zuständigkeitskriterium der Ersteinreise bei, ergänzt das System aber um einen Korrekturmechanismus, der einen Lastenausgleich zwischen den Dublin-Staaten gewährleisten soll. Dieser Mechanismus soll ausgelöst werden, wenn ein Dublin-Staat überproportional mit Asylgesuchen belastet ist. Der betroffene Staat müsste dann vorübergehend keine Asylsuchenden mehr aufnehmen, und die Asylsuchenden würden auf weniger belastete Staaten umverteilt. Die Stossrichtung dieses Vorschlags entspricht mit dem Umverteilungsmechanismus der von der Schweiz stets geforderten faireren Lastenteilung. Die Schweiz bringt sich im Rahmen ihrer Mitspracherechte in die Diskussionen über den Vorschlag ein.

Link zum PDF
www.eda.admin.ch/europa/schengen

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

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

Vollständige Liste der notifizierte Weiterentwicklungen:
www.eda.admin.ch/europa/schengen-weiterentwicklungen

Allgemein: Direktion für europäische Angelegenheiten DEA
Tel. +41 58 462 22 22, europa@eda.admin.ch
www.eda.admin.ch/europa