



# Schengen/Dublin

Oktober 2018

**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)
- 1.3.2008 Formelles Inkrafttreten der Abkommen
- 5.6.2005 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-Mitgliedstaaten, 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

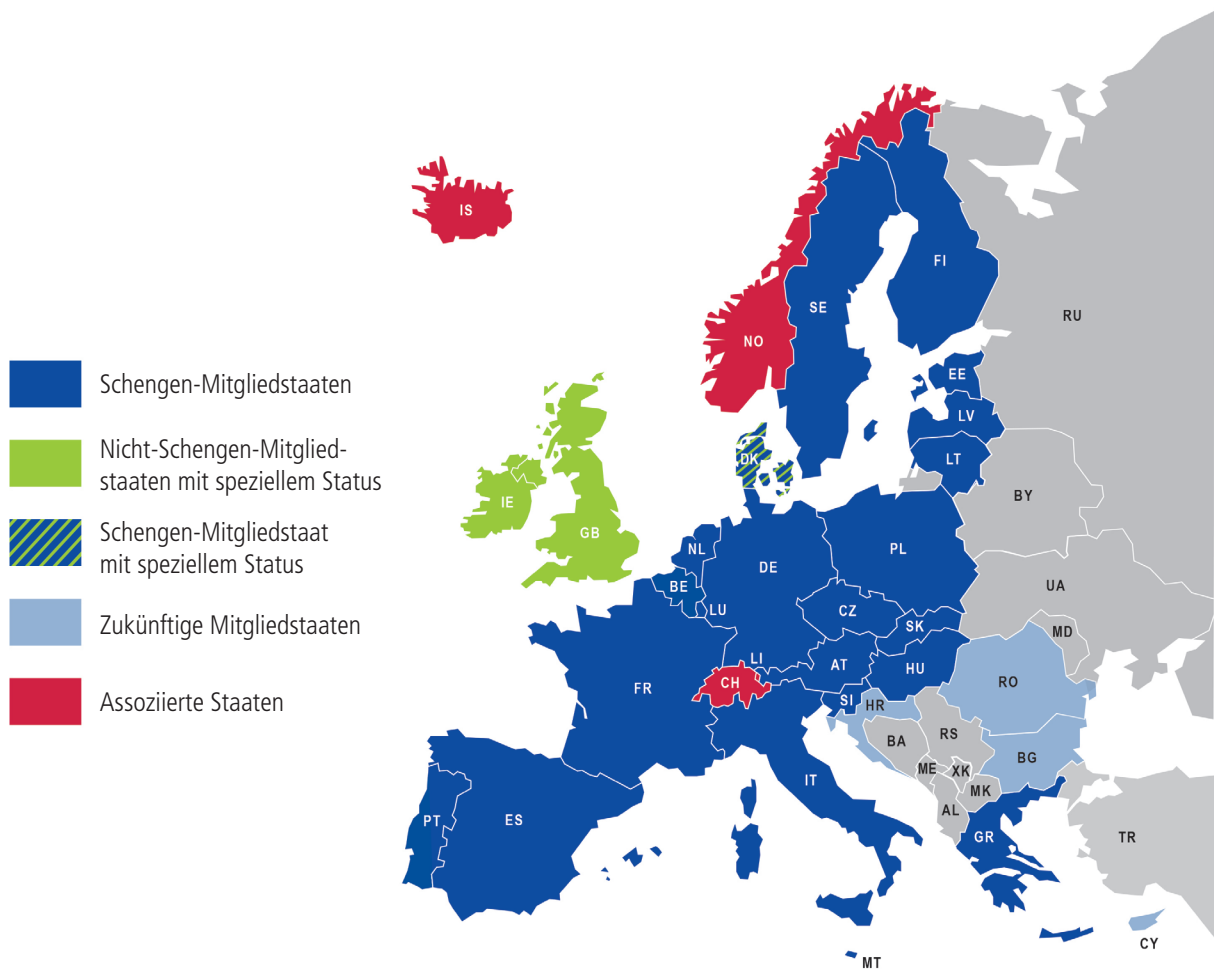
An den Grenzen innerhalb des Schengen-Raums (Binnengrenzen) werden grundsätzlich keine Personenkontrollen mehr durchgeführt, wenn kein begründeter Verdacht besteht. Zollkontrollen durch das Schweizer Grenzschutzkorps sind aber weiterhin möglich. In diesem Rahmen kann bei einem polizeilichen Verdacht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

durchgeführt werden. In besonderen Risikosituationen (z. B. bei Grossanlässen wie dem G8-Gipfel oder der Fussball-Europameisterschaft) 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. 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 Missbrauch bei der Visumvergabe kann ein Schengen-Staat verlangen, dass ihm Visumgesuche aus Risikostaaften 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.

*FRONTEX*

Die Europäische Grenzschutzagentur FRONTEX wurde im Oktober 2004 gegründet und mit der Verord-

nung 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 indi-

rekter 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*

Schengen fordert die Beachtung gewisser Mindestregeln zur Bekämpfung von Waffenmissbrauch. Je nach Waffentyp muss der Erwerb gemeldet oder ein Waffenerwerbsschein angefordert werden. Schengen schreibt kein zentrales nationales Waffenregister vor, sondern lediglich eine Meldung. Zudem ist festgelegt, welche Informationen zur Identifizierung von Person und Waffe angegeben werden müssen. Vor dem Hintergrund der Terroranschläge in Europa in den letzten Jahren hat die EU im Mai 2017 nach längeren Beratungen eine Revision der Waffenrichtlinie verabschiedet mit dem Ziel, den Missbrauch von Waffen für den Terrorismus zu erschweren. Für die Umsetzung der Bestimmungen der revidierten Waffenrichtlinie in das nationale Recht sind Anpassungen auf Gesetzes- wie auch auf Verordnungsstufe erforderlich. Ein entsprechendes Gesetzesprojekt wurde am 2. März 2018 vom Bundesrat dem Parlament unterbreitet. Die parlamentarische Beratung läuft bis Ende September 2018. Der Bundesbeschluss untersteht dem fakultativen Referendum.

### **Dublin**

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

Kriterien für die Ermittlung der Zuständigkeit sind beispielsweise folgende:

- **Ersteinreise:** Jener Staat ist zuständig, in den der Asylsuchende zuerst eingereist ist.

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

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-Bestands**

Schweizer Expertinnen und Experten nehmen an den Gemischten Schengen-Ausschüssen des Rates der EU und an den Ausschüssen, welche die Europäische Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse unterstützen, teil. Sie haben dabei kein formelles Mitspracherecht, aber ein gestaltendes Mitspracherecht, das aufgrund der Beschlussfassung, die meistens im Konsens erfolgt, bedeutend ist.

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.

Lehnt die Schweiz einen neuen Rechtsakt ab, besteht ein festgelegtes Verfahren zur gemeinsamen Lösungssuche. Die Schweiz kann alternative Lösungsvorschläge auf höchster ministerieller Ebene diskutieren. Findet sich keine Einigung, kommt es im äussersten Fall zum Dahinfallen des betroffenen Abkommens. Dies hätte

automatisch auch den Wegfall des jeweils anderen Abkommens (Schengener oder Dubliner Assoziierungsabkommen) zur Folge.

### **Bedeutung**

Als kleines Land im Herzen Europas profitiert die Schweiz angesichts ihrer ausgeprägten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Vernetzung mit den anderen Staaten Europas von der Erleichterung der Mobilität, die das Schengener Abkommen mit sich bringt. Die Aufhebung systematischer Binnengrenzkontrollen erleichtert den Reiseverkehr, und der Tourismus profitiert vom einheitlichen Schengen-Visum, da Reisende für die Schweiz kein separates Verfahren mehr durchlaufen müssen. Der Bundesrat hat im Februar 2018 einen Bericht verabschiedet, in welchem die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Schengen/Dublin-Assoziierung der Schweiz umfassend untersucht werden. Der Bericht zeigt, dass der Wegfall der Schengen/Dublin-Assoziierung bedeutende negative Auswirkungen für die Schweizer Volkswirtschaft hätte: Für das Jahr 2030 würde ein solcher Schritt je nach berechneter Variante zu einem jährlichen Einkommensverlust zwischen 4,7 bis 10,7 Mrd. CHF für die Schweizer Volkswirtschaft führen, was einem um 1,6% bis 3,7% tieferem Bruttoinlandsprodukt (BIP) entspricht. Die Importe würden um 1,6% bis 3,7% zurückgehen, die Exporte um 2,4% bis 5,6%. Wirtschaftlich überdurchschnittlich betroffen wären die urbanen Grenzregionen Basel, Genf und das Tessin sowie die Schweizer Tourismusdestinationen, die stark von Reisenden aus visumpflichtigen Staaten besucht werden (z.B. die Jungfrauregion, Zermatt oder die Innerschweiz).

Da Kriminelle, Schmuggler und Schlepperbanden gezielt über die Grenzen hinweg operieren, wird eine effiziente internationale Zusammenarbeit von Polizei und Justiz immer wichtiger. Bedeutendste Partnerin der Schweiz in diesen Bereichen ist die EU. Im Rahmen von Schengen und Dublin wird die Sicherheits- und Migrationszusammenarbeit gezielt und entschieden vorangetrieben.

Auch mit der Dubliner Zusammenarbeit hat die Schweiz in den vergangenen Jahren weitgehend

positive Erfahrungen gemacht. Das Schweizer Asylwesen wurde entlastet, da die Schweiz kein typisches Erstasyland ist. Die Migrationssituation und die Sicherheitslage seit 2015 haben die Systeme Schengen und Dublin jedoch strapaziert. Diese müssen überarbeitet und angepasst werden, um den aktuellen Herausforderungen gerecht zu werden. Die Diskussion und Umsetzung der diversen Anpassungsvorschläge stehen aktuell im Zentrum der Zusammenarbeit. Die Schweiz setzt sich im Rahmen ihrer Mitspracherechte in den jeweiligen Gremien in Brüssel für solidarische und gemeinsame Lösungen ein, die ihre Interessen berücksichtigen.

**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](http://www.eda.admin.ch/europa/schengen)

#### **Weitere Informationen**

Schengen: Bundesamt für Justiz BJ  
Tel. +41 58 462 41 43, [info@bj.admin.ch](mailto:info@bj.admin.ch), [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch)

Dublin: Staatssekretariat für Migration SEM  
Tel. +41 58 465 11 11, [info@sem.admin.ch](mailto:info@sem.admin.ch), [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch)

Vollständige Liste der notifizierten Weiterentwicklungen:  
[www.eda.admin.ch/europa/schengen-weiterentwicklungen](http://www.eda.admin.ch/europa/schengen-weiterentwicklungen)

Allgemein: Direktion für europäische Angelegenheiten DEA  
Tel. +41 58 462 22 22, [europa@eda.admin.ch](mailto:europa@eda.admin.ch)  
[www.eda.admin.ch/europa](http://www.eda.admin.ch/europa)