



Schengen/Dublin: Weiterentwicklung

Im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit wird der Reiseverkehr an den Binnengrenzen erleichtert. Gleichzeitig soll die Sicherheit durch umfangreiche Ausgleichsmassnahmen gewährleistet werden: Dazu gehören verschärfte Grenzkontrollen an den Schengen Aussengrenzen, eine Verstärkung der grenzüberschreitenden Polizei-Zusammenarbeit, die Erleichterung der Rechtshilfe in Strafsachen, eine Vereinheitlichung der Visumpolitik sowie Massnahmen zur Bekämpfung des Waffen- und Drogenmissbrauchs. Mit Dublin werden die Zuständigkeiten für die Behandlung von Asylgesuchen europaweit koordiniert. Um den neuen Herausforderungen gewachsen zu sein und die Sicherheit weiter zu verbessern, wird diese Zusammenarbeit in einem klar umgrenzten Rahmen weiterentwickelt: Ein neuer EU-Erlass ist nur dann eine Weiterentwicklung von Schengen/Dublin, wenn er in einem direkten Zusammenhang zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen und den genannten Ausgleichsmassnahmen steht.

Im Rahmen der Assoziierungsabkommen von Schengen und Dublin arbeitet die Schweiz an der Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Rechts mit, hat aber kein formelles Mitentscheidungsrecht. Sind neue schengen- bzw. dublinrelevante EU-Rechtsakte und Massnahmen von der EU beschlossen, muss die Schweiz entscheiden, ob sie diese übernehmen will. Die Übernahme solcher Weiterentwicklungen erfolgt in Form eines Notenaustausches. Dieser stellt aus schweizerischer Sicht einen völkerrechtlichen Vertrag dar und ist (je nach Inhalt) gemäss den verfassungsmässigen Vorgaben entweder von Bundesrat oder Parlament zu genehmigen. In letzterem Fall untersteht der Beschluss (immer gemäss den verfassungsmässigen Bestimmungen) dem fakultativen Referendum. Das heisst, die direktdemokratischen Rechte in der Schweiz bleiben vollumfänglich gewahrt. Lehnt die Schweiz die Übernahme einer Rechtsentwicklung ab, kann dies zur Aussetzung oder Beendigung der Assoziierungsabkommen führen.

Seit der Unterzeichnung der Assoziierungsabkommen am 26. Oktober 2004 hat die EU der Schweiz 51 neue Rechtsakte und Massnahmen mitgeteilt (Stand: Februar 2008). Alle betreffen den Bereich Schengen, Weiterentwicklungen des Dublin-Besitzstands liegen keine vor. Rund die Hälfte dieser Weiterentwicklungen sind lediglich zur Kenntnis zu nehmen, da keine neuen Verpflichtungen für die Schweiz begründet werden. Rechtsentwicklungen, deren Übernahme vom Parlament zu genehmigen ist, betreffen gegenwärtig sechs Bereiche: Die biometrischen Pässe, den Schengener Grenzkodex, die Grenzschutzagentur FRONTEX und die Soforteinsatzgruppen zur Grenzsicherung RABIT, das Schengener Informationssystem (SIS), den Rahmenbeschluss zum Informationsaustausch unter Strafverfolgungsbehörden („Schwedische Initiative“) sowie den Aussengrenzenfonds.

Übernahmeverfahren

Schweizer Experten können seit der Unterzeichnung der Abkommen im Oktober 2004 an den Ausschüssen der Europäischen Kommission und Arbeitsgruppen des Rates der EU teilnehmen und sich an den Arbeiten zur Weiterentwicklung der Schengener Regelungen aktiv beteiligen (Gemischte Ausschüsse). Sie verfügen dabei über ein *gestaltendes Mitspracherecht*, nicht aber über ein *formelles Mitentscheidungsrecht*. Dieses Mitspracherecht ist bedeutend. Denn die Beschlussfassung erfolgt in aller Regel im Konsens.

Die Verabschiedung einer Weiterentwicklung wird der Schweiz schriftlich mitgeteilt (Notifikation). Danach hat die Schweiz 30 Tage Zeit, sich zur Übernahme zu äussern. Die notifizierten Rechtsakte oder Massnahmen werden je nach Inhalt zur Kenntnis genommen oder – wenn sie verpflichtenden Charak-

ter haben – im Rahmen eines Notenaustausches übernommen. Ein solcher Notenaustausch stellt aus schweizerischer Sicht einen völkerrechtlichen Vertrag dar. Dessen Genehmigung liegt gemäss den verfassungsmässigen Vorgaben entweder in der Kompetenz des Bundesrats oder in derjenigen des Parlaments (bspw. wenn es sich um wichtige rechtssetzende Bestimmungen handelt). Im letzteren Fall erfolgt der Notenaustausch unter Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung, welche gegebenenfalls wiederum dem fakultativen Referendum untersteht. Für die Übernahme und Umsetzung der Weiterentwicklung steht in diesem Fall eine Frist von zwei Jahren zur Verfügung. Lehnt die Schweiz einen neuen Rechtsakt ab, suchen die Vertragsparteien gemäss einem in den Assoziierungsabkommen festgelegten Verfahren gemeinsam nach einer angemessenen Lösung zur Weiterführung der Zusammenarbeit. Würden durch die Übernahme zentrale Pfeiler des schweizerischen Staatswesens betroffen (direkte Demokratie, Föderalismus, Neutralität), hätte die Schweiz im Rahmen eines zusätzlichen *Konsultationsmechanismus* die Möglichkeit, alternative Lösungsvorschläge auf höchster, ministerieller Ebene zu diskutieren. Findet sich keine Einigung, kommt es zur *Beendigung* des Assoziierungsabkommens.

Weiterentwicklungen von Bedeutung

Die 14 Rechtsakte, welche durch das Parlament genehmigt werden müssen, betreffen sechs Themenbereiche:

Biometrische Pässe

Sowohl in der Schweiz als auch in der EU sollen biometrische Pässe eingeführt werden. Elektronisch gespeicherte Daten erhöhen die Sicherheit von Reisedokumenten und erschweren deren missbräuchliche Verwendung, weil sie eine verlässliche Verbindung zwischen dem Dokument und dessen rechtmässigem Inhaber herstellen. Zudem wird mit der Einführung der biometrischen Pass die internationale Reisefreiheit für Schweizer sichergestellt (insofern solche Pässe weltweit in vielen Staaten eingeführt wurden bzw. werden). Heute machen Pässe mit elektronisch gespeicherten Daten bereits die Hälfte der weltweiten Passproduktion aus. Die Schweiz stellt solche Pässe seit dem 4. September 2006 in einem auf maximal fünf Jahre befristeten Pilotprojekt her.

In der EU ist die gesetzliche Grundlage die EG-Ausweisverordnung. Sie ist gleichzeitig Teil des Schengen-Besitzstandes. Die Verordnung regelt die biometrischen Merkmale, die in Pässe und Reisedokumenten aufzunehmen sind und bestimmt die Mindestsicherheitsanforderungen. Sie regelt hingegen keine technischen Einzelheiten. Diese Aufgabe ist der Europäischen Kommission übertragen. Sie hat mit Entscheidungen vom 28. Februar 2005 und 28. Juni 2006 technische Spezifikationen in Bezug auf die Speicherung von Gesichtsbild und Fingerabdrücken erlassen, welche die Schweiz ebenfalls übernehmen wird.

Stand: Überweisung der Botschaft ans Parlament am 8. Juni 2007. Der Ständerat hat als Erstrat die Vorlage in der Wintersession 2007 einstimmig genehmigt.

Schengener Grenzkodex

Der Schengener Grenzkodex fasst die bisherigen, in verschiedenen Rechtsakten enthaltenen Vorgaben zur Durchführung von Personengrenzkontrollen zusammen und stellt sie auf eine neue rechtliche Grundlage (EU-Verordnung). So legt der Grenzkodex beispielsweise fest:

- die Voraussetzungen für die Einreise in den Schengenraum (bspw. gültiges Reisedokument, keine Ausschreibung im SIS zur Einreiseverweigerung)
- die Mindestkontrollen an den Aussengrenzen (Feststellung der Identität anhand Überprüfung des Reisedokuments, Konsultation des SIS)
- die Bedingungen für die vorübergehende Wiedereinführung von (systematischen) Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (z.B. Fussball EM, politische Grossanlässe wie bspw. WEF)

Der Grenzkodex sieht zudem vor, dass bei einer Einreiseverweigerung an den Schengen-Aussengrenzen (in der Schweiz sind das die Flughäfen, welche Destinationen ausserhalb des Schengenraums bedienen) eine begründete und beschwerdefähige Verfügung (anhand eines Standardformulars) erlassen werden muss. Personen, denen die Einreise verweigert wird, steht ein Rechtsmittel zu. Die Einlegung eines solchen Rechtsmittels hat aber keine aufschiebende Wirkung.

Stand: Überweisung der Botschaft ans Parlament am 24. Oktober 2007. Beratung in den staatspolitische Kommissionen.

FRONTEX / RABIT

Die Europäische Grenzschutzagentur FRONTEX (mit Sitz in Warschau) ist eine Fachinstanz zur Verbesserung der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Aussengrenzschutzes. Sie unterstützt u.a. die Ausbildung von Grenzschutzbeamten, führt Risikoanalysen durch, fördert die Kontroll- und Überwachungstätigkeiten der Mitgliedstaaten an den Aussengrenzen und koordiniert gemeinsame Operationen. FRONTEX leistet auch Unterstützung für die Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen der Mitgliedstaaten. Die Schweiz wird sich nach der Übernahme der FRONTEX-Verordnung an den Aktivitäten dieser Agentur beteiligen. Zu diesem Zweck muss die Schweiz mit der EU ausserdem eine Zusatzvereinbarung abschliessen, welche die Art und den Umfang der Beteiligung der Schweiz an den Arbeiten von FRONTEX regelt (insbesondere finanzielle Beteiligung und Stimmrechte der Schweiz im Verwaltungsrat). Diese Verhandlungen haben noch nicht begonnen. Die Kosten einer Schweizer Beteiligung dürften sich aber voraussichtlich auf jährlich 2,3 Millionen Franken belaufen.

Im Juli 2007 verabschiedete die EU zudem eine Verordnung, welche die Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (Rapid Border Intervention Teams; RABIT) vorsieht. Auf Antrag eines Mitgliedstaats, der sich in einer ausserordentlichen Situation erhöhten Migrationsdrucks befindet, sollen diese Einsatzteams zeitlich begrenzt zur Verfügung gestellt werden. FRONTEX wird die Zusammensetzung, Ausbildung und Stationierung von Soforteinsatzteams an der Grenze koordinieren. Der anfordernde Mitgliedstaat leitet den Einsatz und trägt die Führungsverantwortung. Die Verordnung legt fest, dass die Mitgliedstaaten einen nationalen Pool von Experten für den RABIT-Pool zur Verfügung halten und durch FRONTEX ausbilden lassen. Die Entsendung von Grenzschutzbeamten für konkrete Einsätze kann aber abgelehnt werden.

Stand: Botschaft am 13. Februar 2008 ans Parlament überwiesen

Schengener Informationssystem (SIS)

Kernstück der Schengener Zusammenarbeit bildet die Anbindung an die europaweite Fahndungsdatenbank, das Schengener Informationssystem (SIS). Am 16. Mai 2007 hat der Bundesrat entschieden, dass die Schweiz wegen der Verzögerungen der Einführung des SIS II an die Übergangslösung SISone4all, mit anschliessender Migration auf das SIS II, angebunden werden soll. Folglich wird die Schweiz die Weiterentwicklungen sowohl bezüglich des SIS I als auch des SIS II in die schweizerische Rechtsordnung übernehmen müssen. Mit der Anpassung der Rechtsgrundlagen des SIS I wurde der Zugang zu den Daten auf Europol und Eurojust sowie auf die Strassenverkehrsämter ausgedehnt. Mit dem SIS II kommen Neuerungen, welche die Qualität des SIS, seine Nutzung und den Datenschutz verbessern. Zur besseren Identifizierung werden bspw. erkenntungsdienstliche Daten wie Fingerprints und Fotos erfasst sowie Verknüpfungen zwischen Ausschreibungen hergestellt.

Stand: Botschaft am 14. November 2007 ans Parlament überwiesen

Schwedische Initiative

Mit Schengen soll die Verfolgung von grenzüberschreitenden Verbrechen durch den vereinfachten Austausch von polizeilichen Informationen verbessert werden. Die schwedische Initiative ist vollzugsorientiert, d.h. der praktische Vollzug des Informationsaustauschs sowie vor allem die Verfügbarkeit der benötigten Informationen innert nützlicher Frist werden verbessert. Der Schweiz erwächst dadurch keine Erweiterung der Rechtshilfepflichten. Der Informationsaustausch stützt sich auf die aktuell gültigen gesetzlichen Regeln der Datenbearbeitung (mit Ausnahme der Pflicht der spontanen Informationsvermittlung). Informationen werden nach Massgabe des nationalen Rechts und ihrer jeweiligen Zuständigkeit ausgetauscht. Mit dem Rahmenbeschluss werden jedoch die beim Informationsaustausch zu berücksichtigenden Form- und Verfahrensvorschriften präzisiert, indem zeitliche Vorgaben und die Bestimmung von Anlaufstellen eingeführt werden.

Auf eine Vereinfachung des Informationsflusses zielt auch die Regelung des Informationsaustausches ohne Ersuchen. Die Möglichkeit eines spontanen Informationsaustauschs wird im Rahmenbeschluss zur Pflicht, wenn angenommen werden muss, dass Informationen zur Verhütung und Verfolgung von Straftaten dienen könnten. Mit dem Prinzip der Gleichbehandlung von in- und ausländischen Ersu-

chen setzt der Rahmenbeschluss den Informationsaustausch mit Schengen-Staaten dem innerstaatlichen Austausch von Informationen gleich.

Stand: Vernehmlassung für Frühling 2008 geplant

Aussengrenzenfonds

Der Aussengrenzenfonds (Laufzeit 2007-2013) ist ein Solidaritätsfonds zur Unterstützung jener Mitgliedstaaten, die aufgrund der Länge oder geopolitischen Bedeutung ihrer Land- und/oder Seegrenzen auf Dauer hohe Kosten für den Schutz der Aussengrenzen tragen. Der Fonds soll zur Verwirklichung folgender vier Hauptziele beitragen:

- *Effiziente Organisation der Kontrollen* an den Aussengrenzen bspw. durch neue Grenzinfrastrukturen wie Grenzstationen, Landeplätzen für Helikopter oder Fahrspuren für die auf die Abfertigung wartenden Fahrzeuge;
- *Effiziente Steuerung der Verkehrsströme* von Personen an den Aussengrenzen, damit einerseits ein hohes Mass an Schutz an den Aussengrenzen und andererseits ein reibungsloses Überschreiten der Aussengrenzen sichergestellt sind;
- *Einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts* bspw. durch die schrittweise Einführung einer einheitlichen Aus- und Fortbildung sowie einheitlicher Qualifikationen der Grenzschutzbeamten;
- Verbesserung der Verwaltung der von den *Konsularstellen in Drittstaaten* durchgeführten Tätigkeiten bspw. durch eine Steigerung der Kapazität von Konsularstellen zur Prüfung von Visumanträgen.

Die EU muss mit den assoziierten Schengen-Staaten eine Zusatzvereinbarung aushandeln, in welcher die Beitragszahlungen und die für die Beteiligung am Aussengrenzenfonds erforderlichen zusätzlichen Regelungen festgelegt werden. Die geschätzte Grössenordnung der Schweizer Beteiligung dürfte sich auf durchschnittlich 10 bis 13 Millionen Franken pro Jahr belaufen. Im Gegenzug wird die Schweiz ihrerseits Projekte zur Bekämpfung der illegalen Migration an den Aussengrenzen (im Umfang von schätzungsweise jährlich 2 bis 3 Millionen CHF) eingeben können: das sind Projekte an den Flughäfen oder im Visumbereich bei den Schweizer Aussenvertretungen.

Stand: Die Botschaft befindet sich in Ausarbeitung

Weitere Informationen

Vollständige Liste der notifizierten Weiterentwicklungen: www.europa.admin.ch

Bundesamt für Justiz BJ
Daniel Wüger, Tel. +41 31 325 19 44, daniel.wueger@bj.admin.ch

Integrationsbüro EDA/EVD
Tel. +41 31 322 22 22, europa@ib.admin.ch