



**Bericht
des EJPD zuhanden der GPK-EJPD/BK**

Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin 2024/2025

vom 21. Mai 2025

Berichtszeitraum: Mai 2024 – April 2025

Ausgangslage

Auf der Grundlage der Abkommen vom 26. Oktober 2004 über die Assoziierung an Schengen (SAA; SR 0.362.31) und an Dublin (DAA; SR 0.141.392.68) ist die Schweiz seit dem 12. Dezember 2008 bzw. – was die Umstellung des Grenzkontrollregimes an den Flughäfen anbelangt – seit dem 29. März 2009 in die operative 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 der 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), die sich am 21. April 2010 erstmals über den aktuellen Stand der Dinge informieren liessen.

Am 6. September 2019 informierten die GPK beider Räte das EJPD über ihren Beschluss, die Berichterstattung inskünftig mit angepassten Modalitäten zu erhalten. Sie möchten mittels eines Kurzberichts informiert zu werden, der sich auf die wichtigsten Zahlen zum Vollzug der Abkommen und zur Schengen-Evaluierung beschränkt. Eine ausführliche Berichterstattung, die insbesondere die Weiterentwicklung des Besitzstands während des Berichtszeitraums miteinbezieht, soll demgegenüber nur einmal pro Legislatur erfolgen – erstmals im Jahr 2021.

Diesem Auftrag folgend widmet sich der vorliegende ausführliche Bericht der Darstellung der Aspekte, die im Hinblick auf die Übernahme und Umsetzung von Weiterentwicklungen oder auf Ebene des Vollzugs ein Tätigwerden der Verwaltung erfordert oder ausgelöst haben. Er fokussiert dabei primär auf die Weiterentwicklungen, die zwischen Mai 2024 und April 2025 eingetreten sind. Wie im Rahmen der bisherigen Berichterstattung verzichtet das EJPD auch vorliegend auf das Bereitstellen von detaillierten Informationen zur Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands sowie zur einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH). Eine Übersicht über die notifizierten Weiterentwicklungen sowie die Rechtsprechung des EuGH kann auf der regelmässig aktualisierten Website des Bundesamtes für Justiz (BJ) abgerufen werden <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>.

Inhaltsverzeichnis

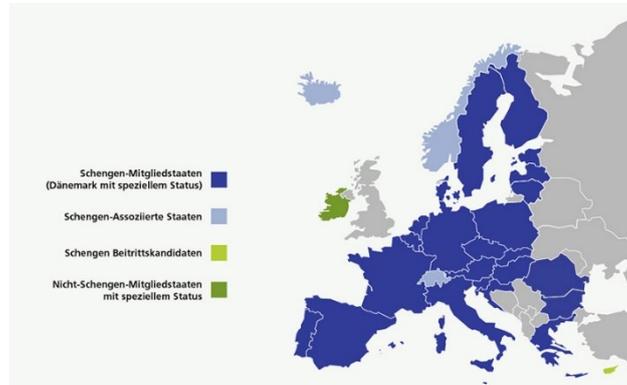
<i>Ausgangslage</i>	2
Inhaltsverzeichnis	3
Teil I Ausdehnung des Schengen-Raumes	5
Teil II «Schengen-Governance»	6
1 Prioritäten des Schengen-Zyklus 2024–2025	6
2 Prioritäten der Schweiz für den Schengen-Zyklus 2024–2025	7
Teil III Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen	7
3 Weiterentwicklung des Schengen- und Dublin/Eurodac-Besitzstands	7
3.1 Umfang der bisherigen Weiterentwicklungen – Übersicht	7
3.2 Im Berichtszeitraum notifizierte Weiterentwicklungen	10
3.2.1 Im Bereich Schengen	10
3.2.2 Im Bereich Dublin/Eurodac	11
3.3 Wichtige künftige Weiterentwicklungen	11
3.3.1 Rückführungsrichtlinie	11
3.3.2 Richtlinie «on minimum rules to prevent migrant smuggling »	12
3.3.3 Waffenrechtlicher Informationsaustausch	12
3.3.4 Digital Travel Application	13
4 Abkommen im Zusammenhang mit Schengen/Dublin	14
4.1 Zusatzvereinbarungen zu gewissen Weiterentwicklungen	14
4.2 Abkommen mit anderen Schengen- bzw. Dublin-Staaten	14
4.2.1 Vertretungsvereinbarungen im Visumbereich	14
4.2.2 Dublin-Vereinbarungen	15
4.2.3 Bilaterale Abkommen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit	15
4.3 Abkommen mit Drittstaaten	16
4.3.1 Parallelabkommen zu Abkommen der EU im Visumbereich	16
4.3.2 Parallelabkommen zu Rückübernahmeabkommen der EU	16
4.3.3 Visabefreiungsabkommen für Inhaberinnen und Inhaber von Diplomaten-, Dienst- oder Sonderpässen	16
4.4 Weitere Abkommen mit Bezug zum Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstand	17
4.4.1 Protokoll zum DAA betreffend den Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac	17
4.4.2 Abkommen zur Teilnahme an Prüm	17
4.4.3 Abkommen zum Fluggastdatensatz PNR	18
4.4.4 Europäische Agentur für Asyl EUAA	18
4.4.5 ECRIS 19	19
5 Laufende Projekte auf der Ebene der technischen und operativen Umsetzung	19
5.1 Umsetzung von EU-Informationssystemen	19
5.1.1 Einreise-/Ausreisensystem (EES)	19
5.1.2 Europäisches Reiseinformations- und genehmigungssystem (ETIAS)	20
5.1.3 Interoperabilität (IOP)	21
5.1.4 Richtlinie (EU) 2023/977 über den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JAI des Rates ²²	22
5.1.5 «Migrations- und Asylpakt»	22
5.1.6 Digitalisierung der Schengen-Visa	24
5.1.7 Verordnung VIS-Recast	24
5.1.8 Anpassung der Verordnung « SIS Polizei » (Ausschreibungen durch Europol)	25
5.1.9 Anpassungen des Schengener Grenzkodex	25
5.2 False and Authentic Documents Online (FADO)	26
5.3 Advance Passenger Information (API)	27
5.4 Integrierte Grenzverwaltung (IBM)	28

5.5	Vereinbarungen zwischen der Eidgenössischen Zollverwaltung und den Kantonen	29
Teil IV	Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union	29
6	Art und Umfang der Mitwirkung der Schweiz	29
7	Wichtigste Entscheidungen im Berichtszeitraum	31
Partie V	Schengen-Evaluierung	32
8	Überblick	32
9	Entwicklungen im Berichtszeitraum	33
9.1	Ordentliche Evaluierung	33
9.1.1	Ortsbesichtigungen	33
9.1.2	Vom Rat verabschiedete Empfehlungen	33
9.1.3	Von der Europäischen Kommission verabschiedete Empfehlungen	34
9.2	Unangekündigte Evaluierungen	34
9.3	Erneute Evaluierungen («revisits»)	34
9.4	Erste Evaluierung	34
9.5	Thematische Evaluierungen	35
10	Laufende Evaluierungen der Schweiz	35
10.1	Stand der letzten ordentlichen Evaluierung (2018)	35
10.2	Regelmässige Evaluierung der Schweiz im Jahre 2025	36
10.3	Thematische Evaluierung im Bereich Rückkehr (2024)	36
Partie VI	Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen	36
11	Aussengrenzen	36
11.1	Einreiseverweigerungen	36
11.2	Schweizer Beteiligung an der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex)	37
11.2.1	Allgemein	37
11.2.2	Entsendung von Schweizer Experten 2024	38
11.3	Mittelzuweisung aus dem Fonds für die innere Sicherheit (ISF-Grenze) und finanzielle Unterstützung im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (BMVI-Fonds)	39
12	Binnengrenzen	39
12.1	Kontrolltätigkeit an der Grenze und im Grenzraum	39
12.2	Vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen	40
13	Polizeiliche Zusammenarbeit	40
13.1	Polizeilicher Informationsaustausch	40
13.2	Zugriff auf Datenbanken zum Zwecke der Strafverfolgung	41
13.3	Grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen	42
14	SIS/SIRENE	42
14.1	Fahndungen	42
14.2	Aufsicht über das SIRENE-Büro	43
15	Visazusammenarbeit	43
16	Rückführungen	45
17	Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	45
18	Dublin	46
18.1	Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat	46
18.2	Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens	47
	Überblick über die Tätigkeiten des BAZG (...) : Statistiken der Jahre 2019 bis 2024	54
	Schengen-Evaluierung: Liste der dem Parlament zur Kenntnisnahme unterbreiteten Empfehlungen	56

Teil I Ausdehnung des Schengen-Raumes

Trotz teilweise bereits langjähriger EU-Mitgliedschaft sind weiterhin noch nicht alle Mitgliedstaaten auch auf operativer Ebene in die Schengen Zusammenarbeit vollständig eingebunden (vgl. nachfolgende Illustration).

Schengen-Raum (Stand: 30.4.2025)



Dies ist darauf zurückzuführen, dass im Rahmen der Schengen-Evaluierung die Fähigkeit zur Aufnahme der Zusammenarbeit eines jeden Staates vor dessen «Beitritt» zum Schengen-Raum überprüft wird (hierzu vgl. Teil V, Ziff. 1). Sind die Voraussetzungen zur Aufnahme der operativen Zusammenarbeit erfüllt, so obliegt es dem Rat der EU, den Zeitpunkt für die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands festzulegen, was Einstimmigkeit im Rat voraussetzt. Der aktuelle Stand der Schengen-Beitrittsverfahren kann dabei wie folgt zusammengefasst werden:

- *Rumänien und Bulgarien* erfüllen die Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands bereits seit 2011. Es waren politische Gründe¹, die den Entscheidungsprozess im Rat seither blockierten. In der Zwischenzeit konnten die politischen Blockaden beseitigt werden und Bulgarien und Rumänien nehmen von nun an vollständig am Schengen-Raum teil. Die Integration erfolgte in zwei Schritten: Zunächst wurden mit dem Beschluss (EU) 2024/210 des Rates vom 30. Dezember 2023² die Kontrollen an den Luft- und Seebinnengrenzen zu Bulgarien und Rumänien ab dem 31. März 2024 aufgehoben. Zudem wurden ab diesem Datum auch die im Anhang des Beschlusses aufgeführten Rechtsakte und Bestimmungen des Schengen-Besitzstands für und in Bezug auf Rumänien und Bulgarien anwendbar. In einem zweiten Schritt wurden mit dem Beschluss (EU) 2024/3212³ ab dem 1. Januar 2025 die Personenkontrollen an den Landesbinnengrenzen zu und zwischen Bulgarien und Rumänien aufgehoben. Dadurch wurden beide Länder zu vollwertigen Mitgliedern des Schengen-Raums. Folglich wird in diesen beiden Staaten im letzten Quartal 2025 die erste ordentliche Evaluierung durchgeführt.
- Für *Zypern* steht der Beginn der operativen Zusammenarbeit im Schengen-Verband noch immer aus. Nachdem 2006 die Evaluierung der Bereiche «Aussengrenzen», «Visa» und «SIS» aufgrund ungelöster Fragen im Zusammenhang mit dem Zypern-Türkei-Konflikt sistiert worden war, wurde beschlossen, das Verfahren in allen Bereichen wiederaufzunehmen. Im Jahr 2019 wurde die Ortsbesichtigung im Bereich «Datenschutz» durchgeführt. Im Zeitraum von Dezember 2020 bis Februar 2021 konnten die Ortsbesichtigungen in den Bereichen «Rückkehr», «Polizeizusammenarbeit» und «Aussengrenzen» durchgeführt werden. Im November/Dezember 2021 fand die Ortsbesichtigung im Bereich «Visa» statt. Weil Zypern zudem die für die Verarbeitung von SIS-Daten und den Austausch von Zusatzinformationen erforderlichen technischen und rechtlichen Anpassungen vorgenommen hat,

¹ Die Einwände beruhten auf Mängeln, die in beiden Ländern bei den Reformen ihrer Justiz und Verwaltungssystemen sowie bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität festgestellt wurden.

² Beschluss (EU) 2024/210 (WE Nr. 418)

³ Beschluss (EU) 2024/3212 (WE Nr. 457)

gelten die SIS-Bestimmungen des Schengen-Besitzstands für diesen Staat seit dem 25. Juli 2023⁴. Der Präsident der Republik Zypern erklärte im Januar 2025, dass sein Land aus technischer Sicht bereit sei, dem Schengen-Raum noch in diesem Jahr beizutreten. Der Beitritt Zyperns hängt jedoch weitgehend davon ab, wie der bestehende Zypern-Türkei-Konflikt gelöst und wie die Zuständigkeit für die Kontrolle der Aussengrenzen trotz der Teilung des Landes geregelt wird. Der Zeitpunkt des vollständigen Beitritts Zyperns zum Schengen-Raum bleibt ungewiss.

Teil II «Schengen-Governance»

In den letzten Jahren wurde das Schengen-Raum durch verschiedene Krisen auf den Prüfstand gestellt. Dies hat zu politischen Diskussionen auf EU-Ebene darüber geführt, wie die Verwaltungsstrukturen des Schengen-Raums verbessert werden könnte, um sein reibungsloses Funktionieren zu gewährleisten. Die in diesem Zusammenhang seit 2022 entwickelten neuen Verfahren und Instrumente zur Stärkung der politischen und strategischen Steuerung des Schengen-Raums werden unter der Bezeichnung «Schengen-Governance» zusammengefasst. Als wichtige Instrumente für eine bessere Steuerung des Schengen-Raumes hat die Europäische Kommission den Schengen-Zyklus, der ein Jahr dauert und für den Prioritäten festgelegt werden, sowie das Schengen Barometer+ eingeführt. Der Schengen-Zyklus, der jedes Jahr im Juni beginnt, soll einen regelmässigen und umfassenden Überblick über die Lage im Schengen-Raum liefern, um etwaige Mängel und künftige Herausforderungen so schnell wie möglich zu erkennen. Der Ausgangspunkt des jährlichen Schengen-Zyklus ist der jährliche Schengen-Statusbericht der Europäischen Kommission. Darin werden die wichtigsten Herausforderungen für den Schengen-Raum und die Massnahmen festgelegt, die im kommenden Jahr sowohl auf Schengen-Ebene als auch auf nationaler Ebene vorrangig zu ergreifen sind. Die von der Kommission vorgestellten Prioritäten werden sodann auf Ministerebene vom Schengen-Rat, einer Ratsformation, die am Rande des JAI-Rates zusammentrifft, an seiner Tagung im Juni diskutiert und beschlossen. Die Schengen-Staaten einigen sich anschliessend in verschiedenen Foren auf strategischer und politischer Ebene über die konkrete Umsetzung dieser Prioritäten. Auf der Grundlage des Schengen-Berichts legen die Mitgliedstaaten auch ihre eigenen Prioritäten fest, die ihren nationalen Interessen und spezifischen Herausforderungen in den Bereichen Sicherheit, Migration und Grenzkontrolle Rechnung tragen.

Im Rahmen des Schengen-Zyklus legt die Kommission zweimal jährlich ein Dokument mit dem Titel «Schengen Barometer+» vor. Das Schengen Barometer+ ist ein Schlüsselinstrument des Schengen-Zyklus, das einen Überblick über die jüngsten Weiterentwicklungen und aufkommenden Bedrohungen für den Schengen-Raum gibt. Es stützt sich auf die neuesten, von den EU-Agenturen⁵ und den Schengen-Staaten zur Verfügung gestellten Daten. Dabei vermittelt er auch ein umfassendes Bild der Umsetzung der Prioritäten durch die Kommission, die zuständigen Agenturen und die Schengen-Staaten.

1 Prioritäten des Schengen-Zyklus 2024–2025

Auf der Grundlage des «Schengen-Statusberichts 2024» der Kommission vom 16. April 2024⁶, verabschiedet der Schengen-Rat⁷ an seiner Sitzung vom 13. Juni 2024 die folgenden Prioritäten für den Schengen-Zyklus 2024-2025: 1) Stärkung der Aussengrenzen, insbesondere durch die Digitalisierung von Verfahren und Systemen, 2) effizientere Rückkehrsysteme und 3) Stärkung der inneren Sicherheit bei gleichzeitiger Gewährleistung der Personenfreizügigkeit. Der «Schengen-Statusbericht 2025»⁸ der Kommission wurde am 23. April 2025 veröffentlicht und enthält Vorschläge für Prioritäten für den Zyklus 2025-2026. Diese werden vom Rat an seiner Tagung im Juni 2025 verabschiedet.

⁴ Beschluss (EU) 2023/870 (WE Nr. 402)

⁵ Die für die Erstellung des Schengen Barometers+ verantwortlichen EU-Agenturen sind Frontex, eu-Lisa, EUAA und Europol.

⁶ Schengen-Statusbericht 2024

⁷ Der Rat «Justiz und Inneres (JAI)» setzt sich aus den Ministerinnen und Minister für Justiz und für Inneres aller Schengen-Staaten zusammen. Er tagt in der Regel alle drei Monate.

⁸ 2025 State of Schengen Report

2 Prioritäten der Schweiz für den Schengen-Zyklus 2024–2025

Die Schweiz hatte die Gelegenheit, an der Ratssitzung vom 13. Juni 2024 ihre Prioritäten vorzustellen. Die von der Schweiz für den Schengen-Zyklus 2024–2025 gewählten und vertretenen Prioritäten sind 1) Verringerung der Sekundärmigration innerhalb des Schengen-Raums und Aufhebung ungerechtfertigter Kontrollen an den Binnengrenzen, 2) vollständige Fertigstellung und Inbetriebnahme von IT-Grosssystemen, 3) verstärkte Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und 4) Stärkung der Wirksamkeit der Rückkehr.

Diese Prioritäten bringen die Hauptanliegen der Schweiz zum Ausdruck, die bereits in früheren Erklärungen formuliert worden waren. Die von der Schweiz festgelegten Prioritäten entsprechen weitgehend den vom Rat ausgewählten Prioritäten, so dass die Anliegen der Schweiz bei den Arbeiten und Massnahmen, die zur Erreichung der gemeinsamen Prioritäten des Schengen-Raums vorgenommen werden, gebührend berücksichtigt werden.

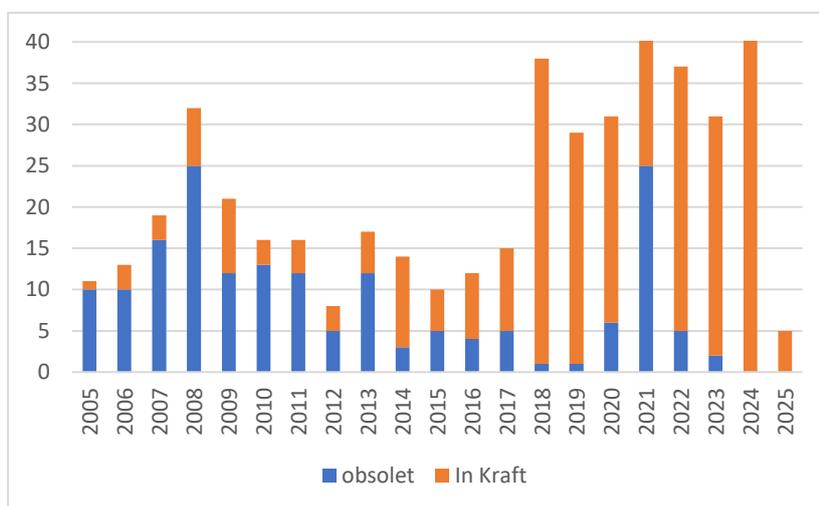
Teil III Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen

3 Weiterentwicklung des Schengen- und Dublin/Eurodac-Besitzstands

3.1 Umfang der bisherigen Weiterentwicklungen – Übersicht

Seit der Unterzeichnung des SAA am 26. Oktober 2004 hat die EU der Schweiz bis heute 496 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert (Stand: 30. April 2025). Zwei dieser Weiterentwicklungen⁹ stellen dabei gleichzeitig Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands dar. Dazu kommen sechs weitere Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands¹⁰. Etwas mehr als ein Drittel aller notifizierten Weiterentwicklungen (174 Rechtsakte oder 35 %) sind zwischenzeitlich nicht mehr anwendbar, weil sie durch spätere Rechtsakte aufgehoben wurden oder aus anderen Gründen (z. B. infolge Zeitablaufs) *obsolet* geworden sind. Nach Jahren aufgeschlüsselt ergibt sich hierbei folgende Verteilung:

Notifizierte Weiterentwicklungen nach Jahren (Stand: 30. April 2025)



⁹ Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011 (WE Nr. 126) und (EU) 2018/1726 (WE Nr. 214)

¹⁰ Die komplette Liste der notifizierten Weiterentwicklungen des Schengen-Dublin Eurodac-Besitzstands findet sich auf der Website des BJ: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

Gruppiert man die Gesamtheit der notifizierten Weiterentwicklungen nach deren materiellen Tragweite und damit nach der innerstaatlichen Zuständigkeit zu deren Übernahme, so kann Folgendes festgestellt werden¹¹ (Stand 30. April 2025):

- Rund ein Sechstel (84 Rechtsakte oder 17 %) der 502 Weiterentwicklungen des Schengen- und Dublin/Eurodac-Besitzstands hatten *keinen verbindlichen Charakter* und konnte so vom sachzuständigen Departement lediglich zur Kenntnis genommen werden (Anwendung Modell 1).
- Fast drei Viertel der Weiterentwicklungen (360 Rechtsakte oder 71 %) waren zwar rechtsverbindlicher Natur, wiesen jedoch einen eher untergeordneten, technischen Inhalt auf. Die Notenaustausche zu deren Übernahme konnten daher mehrheitlich als *Verträge von beschränkter Tragweite* im Sinne von Artikel 7a Absatz 2 und 3 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997¹² eingestuft werden, die der Bundesrat aufgrund dieser Grundlage oder einer spezifischen gesetzlichen Bestimmung, wie beispielsweise Artikel 100 Absatz 2 Buchstabe a Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und die Integration (AIG)¹³, selbständig abschliessen kann (Anwendung Modell 2)¹⁴.
- Bei ungefähr jeder achten Weiterentwicklung (58 Fälle oder 12 %) schloss der Bundesrat die entsprechenden Notenaustausche zur Übernahme schliesslich unter dem Vorbehalt der *«Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen»* ab (Anwendung Modell 3), was bedeutet, dass diese vom Parlament und im Falle eines Referendums vom Volk zu genehmigen sind.

Grossmehrheitlich wurden diese Notenaustausche vom Parlament bereits genehmigt und sind in der Zwischenzeit in Kraft getreten. Die folgenden Weiterentwicklungen, von denen 12 den Bereich Schengen und 3 den Bereich Dublin/Eurodac betreffen, befinden sich noch im nationalen Umsetzungsverfahren oder warten darauf, dass sie in der EU in Betrieb genommen werden («go-live»).

Weiterentwicklung	Stand
EES ¹⁵	Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen am 7. November 2019. Stufenweise Inbetriebnahme («go -live») geplant für Oktober 2025.
ETIAS ¹⁶	Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen am 15. Januar 2021. Inbetriebnahme geplant im vierten Quartal.
Interoperabilität ¹⁷	Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen am 16. Juli 2021. Vollständige Inbetriebnahme derzeit für 2027 geplant.
FADO ¹⁸	Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen am 19. Juli 2022. Vollständige Inbetriebnahme bis Ende 2025.
Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden ¹⁹	Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen hat bis spätestens am 25. April 2025 zu erfolgen. Der Notenaustausch wurde anlässlich der Schlussabstimmung des Parlaments am 21. März 2025 genehmigt.
Digitalisierung des Visumverfahrens ²⁰	Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen hat bis spätestens am 13. November 2025 zu erfolgen. Der Notenaustausch wurde anlässlich der Schlussabstimmung des Parlaments in der Herbstsession 2025 angenommen.

¹¹ Die Weiterentwicklungen ohne verbindlichen Charakter werden vom zuständigen Departement lediglich zur Kenntnis genommen (Modell 1). Die rechtlich verbindlichen Entwicklungen werden auf dem Weg des Notenaustauschs übernommen, der aus Sicht der Schweiz einen völkerrechtlichen Vertrag darstellt. Entweder liegt der Notenaustausch in der alleinigen Zuständigkeit des Bundesrats (Modell 2), oder er muss vom Parlament genehmigt werden und unterliegt, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, dem Referendum (Modell 3). Zur gesamten Thematik vgl. den Bericht des Bundesrates vom 7. Juni 2013 in Erfüllung des Postulats Hans Fehr 10.3857 vom 1. Oktober 2010 «Konsequenzen des Schengen-Anpassungszwang», BBl 2013 6319, Ziff. 2.

¹² SR 172.010

¹³ SR 142.20

¹⁴ Der Bundesrat kann aufgrund von Art. 48a Abs. 1 Regierungs- und Organisationsgesetz (RVOG; SR 172.010) die Zuständigkeit zum Abschluss eines Vertrags an ein Departement delegieren. Bei Verträgen von beschränkter Tragweite kann er diese auch an eine Gruppe oder an ein Bundesamt delegieren.

¹⁵ Verordnungen (EU) 2017/2225 und (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202A und 202B)

¹⁶ Verordnung (EU) 2018/1240 (WE Nr. 210)

¹⁷ Verordnungen (EU) 2019/817 und (EU) 2019/818 (WE Nr. 228A et 228B)

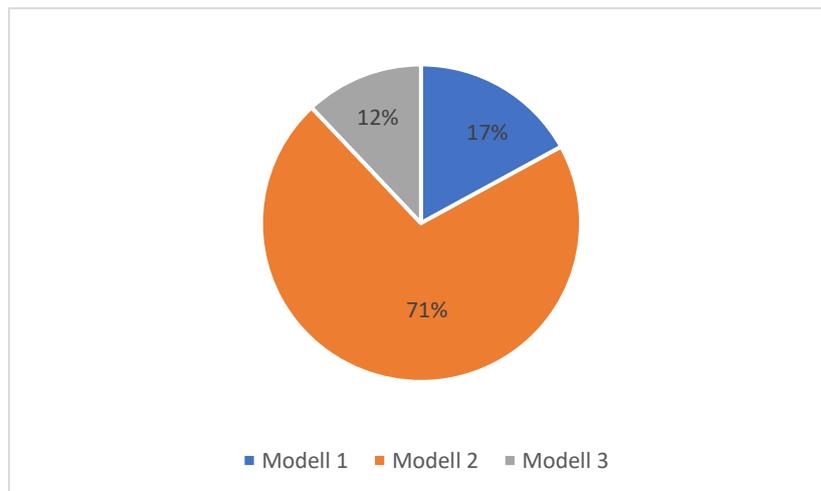
¹⁸ Verordnung (EU) 2020/493 (WE Nr. 246)

¹⁹ Richtlinie (EU) 2023/977 (WE Nr. 401)

²⁰ Verordnung (EU) 2023/2667 (WE Nr. 416A)

Verordnung über das Rückkehrverfahren ²¹	Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen hat bis spätestens am 17. Mai 2026 zu erfolgen. Die Vernehmlassung der betroffenen Bundesämter, der Kantone, der politischen Parteien und anderer interessierter Organisationen endete am 14. November 2024, und der Bundesrat leitete die Botschaft an das Parlament weiter.
Screening-Verordnung ²²	Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen hat bis spätestens am 17. Mai 2026 zu erfolgen. Die Vernehmlassung der betroffenen Bundesämter, der Kantone, der politischen Parteien und anderer interessierter Organisationen endete am 14. November 2024, und der Bundesrat leitete die Botschaft an das Parlament weiter.
Grenzkodex ²³	Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen hat bis spätestens am 13. Juni 2026 zu erfolgen. Die Vernehmlassung endete am 17. Oktober 2024.
API ²⁴	Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen hat bis spätestens am 19. Dezember 2026 zu erfolgen.
AMMR-Verordnung ²⁵	Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen hat bis spätestens am 17. Mai 2026 zu erfolgen. Die Vernehmlassung der betroffenen Bundesämter, der Kantone, der politischen Parteien und anderer interessierter Organisationen endete am 14. November 2024, und der Bundesrat leitete die Botschaft an das Parlament weiter.
Eurodac-Verordnung ²⁶	Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen hat bis spätestens am 17. Mai 2026 zu erfolgen. Die Vernehmlassung der betroffenen Bundesämter, der Kantone, der politischen Parteien und anderer interessierter Organisationen endete am 14. November 2024, und der Bundesrat leitete die Botschaft an das Parlament weiter.
Krisenverordnung ²⁷	Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen hat bis spätestens am 17. Mai 2026 zu erfolgen. Die Vernehmlassung der betroffenen Bundesämter, der Kantone, der politischen Parteien und anderer interessierter Organisationen endete am 14. November 2024, und der Bundesrat leitete die Botschaft an das Parlament weiter.

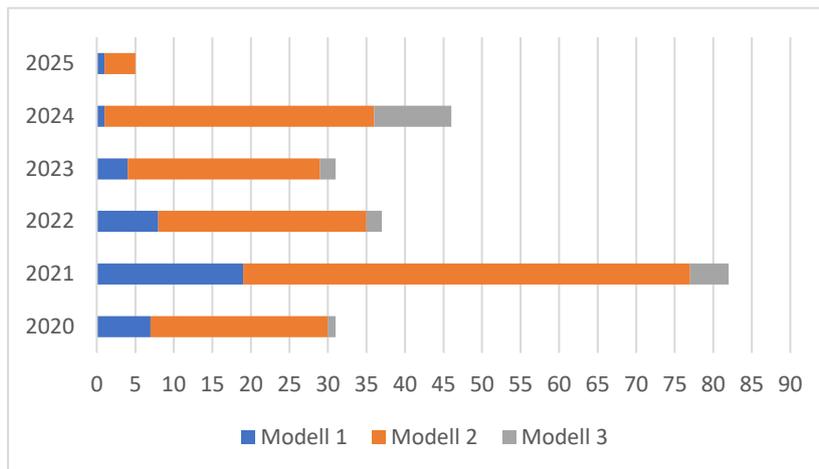
Verteilung der Weiterentwicklungen nach Modellen (in %; Stand 30. April 2025)



Die Verteilung der Weiterentwicklungen des Schengen- und Dublin/Eurodac-Besitzstands nach Modellen ergibt nach Jahren seit 2020 folgendes Bild (Stand: 30. April 2025):

21 Verordnung (EU) 2024/1349 (WE Nr. 437A)
22 Verordnung (EU) 2024/1356 (WE Nr. 437B)
23 Verordnung (EU) 2024/1717 (WE Nr. 439)
24 Verordnung (EU) 2025/12 (WE Nr. 455)
25 Verordnung (EU) 2024/1351 (WE Dublin Nr. 3A)
26 Verordnung (EU) 2024/1358 (WE Dublin Nr. 3B)
27 Verordnung (EU) 2024/1359 (WE Dublin Nr. 3C)

Verteilung der Entwicklungen nach Modell und Jahr



3.2 Im Berichtszeitraum notifizierte Weiterentwicklungen

3.2.1 Im Bereich Schengen

Im Berichtszeitraum (Mai 2024 – April 2025) wurden der Schweiz insgesamt 27 Rechtsakte als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert (WE Nr. 430-460)²⁸. Im gleichen Zeitraum wurden 4 Weiterentwicklungen notifiziert, deren Übernahme und Umsetzung der *Genehmigung durch das Parlament* bedürfen (Modell 3). Dabei handelt es sich um zwei Verordnungen, die Teil des Migrations- und Asylpakts der EU²⁹ sind, eine Verordnung über Änderungen am Schengener Grenzkodex³⁰, und der API-Verordnung³¹ über die Erhebung und Übermittlung vorab übermittelter Informationen über die Flugwege. Diese vier Verordnungen sind vom Parlament – unter Berücksichtigung der Zweijahresfrist, die der Schweiz gemäss Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe b SAA für die Übernahme und Umsetzung dieser Weiterentwicklungen zur Verfügung steht – spätestens zwischen Mai 2026 und Dezember 2026 zu genehmigen. Die meisten der anderen Rechtsakte betrafen *untergeordnete technische Aspekte*. Zwei dieser Weiterentwicklungen hatten Empfehlungscharakter und es genügte, deren Notifikation zur Kenntnis zu nehmen (Modell 1)³². Die übrigen Rechtsakte wurden alle auf dem Wege eines in der Kompetenz des Bundesrats liegenden Notenaustauschs übernommen (Modell 2)³³.

Wie bereits erwähnt, wurden die beiden Verordnungen, die Teil des Europäischen Migrations- und Asylpakts sind und Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands darstellen, der Schweiz am 17. Mai 2024 notifiziert. Dazu gehört auch die Verordnung (EU) 2024/1349³⁴ zur Festlegung des Rückführungsverfahrens an der Grenze. Das schweizerische Flughafenverfahren an der Schengen-Aussengrenze unterscheidet sich vom neuen Asylverfahren, das in der EU durch die erwähnte Verordnung eingeführt

²⁸ Die vollständige Liste der notifizierten Weiterentwicklungen des Schengen- und Dublin/Eurodac-Besitzstands ist abrufbar auf der Website des BJ: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

²⁹ Verordnung (EU) 2024/1349 zur Festlegung des Rückführungsverfahrens an der Grenze (WE Nr. 437A), Verordnung (EU) 2024/1356 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen (WE Nr. 437B).

³⁰ Verordnung (EU) 2024/1717 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (WE Nr. 439).

³¹ Verordnung (EU) 2025/12 über die Erhebung und Übermittlung vorab übermittelter Fluggastdaten zur Verbesserung und Erleichterung der Kontrollen an den Aussengrenzen, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1726 und (EU) 2019/817 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2024/82/EG des Rates (WE Nr. 455)

³² Empfehlung K(2024) 5219 endg. (We Nr. 443) und Empfehlung K(2025) 117 endg. (WE Nr. 458)

³³ Diese Rechtsakte enthalten in ihrer überwiegenden Mehrheit Ausführungsvorschriften und Rechtsvorschriften zum ETIAS-System (WE Nr. 4523 und Nr. 453), zum Visa-Bereich (WE Nr. 438, 440–442, 446–451, 454, 456) zum Grenzkodex (WE Nr. 459–462), zur Interoperabilität (WE Nr. 444 und Nr. 445), wobei die letzte Weiterentwicklung diejenige war, mit der das Datum der Aufhebung der Personenkontrollen an den Landbinnengrenzen zur Republik Bulgarien und zu Rumänien sowie zwischen diesen beiden Ländern festgelegt wurde (WE Nr. 457). Diese Abkommen sind im Jahresbericht des Bundesrates über die abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge enthalten, der auf der Website des BJ abrufbar ist: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html.

³⁴ Verordnung (EU) 2024/1349 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Festlegung des Rückführungsverfahrens an der Grenze und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1148, ABl. L, 2024/1348, 22.5.2024.

wurde. Daher ist die Schweiz nicht verpflichtet, das in der Verordnung (EU) 2024/1349 vorgesehene Rückführungsverfahren anzuwenden. Ansonsten muss sie die Verordnung jedoch in ihr nationales Recht übernehmen, weil sie eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt. Dies wurde von der Europäischen Kommission so bestätigt. Die Rücknotifikation erfolgte am 14. August 2024 (vgl. Begründung unter Ziff. 3.2.2).

3.2.2 Im Bereich Dublin/Eurodac

Am 17. Mai 2024 wurden der Schweiz drei Verordnungen notifiziert, die Weiterentwicklungen des Dublins/Eurodac-Besitzstands darstellen und Teil des Europäischen Migrations- und Asylpakts sind³⁵. Es handelt sich dabei um die Verordnung über die Verwaltung von Asyl und Migration, die Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen im Zusammenhang mit Migration und die überarbeitete Eurodac-Verordnung³⁶. Gemäss dem Dublin-Assoziierungsabkommen hatte die Schweiz bis zum 13. Juni 2024 Zeit, um ihre Rücknotifikation zu übermitteln, was einer Frist von 30 Tagen nach der formellen Annahme der EU-Verordnung entspricht.

Die Gespräche mit der Europäischen Kommission haben zudem bestätigt, dass eine Schweizer Beteiligung an der Eurodac-Zusammenarbeit im Rahmen des vorübergehenden Schutzes und der Relocation nicht als Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands betrachtet wird.

Die Rücknotifikation für sämtliche Weiterentwicklungen im Rahmen des europäischen Migrations- und Asylpakts erfolgte am 14. August 2024.

3.3 Wichtige künftige Weiterentwicklungen

Zurzeit prüfen die Schengen-Staaten, einschliesslich der Schweiz, mehrere Vorschläge, welche die Schweiz im Laufe der Zeit als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands übernehmen wird. Deren materielle Tragweite ist allerdings ebenso unterschiedlich wie der jeweilige Verfahrensstand der Beratungen. Nachfolgend wird auf die wichtigsten – weil inhaltlich über die Regelung von überwiegend administrativ-technischen Details hinaus gehenden – Weiterentwicklungen hingewiesen, welche die bestehenden Instrumente massgeblich weiterentwickeln oder ergänzen³⁷.

3.3.1 Rückführungsrichtlinie

Am 12. September 2018 hatte die Kommission einen Vorschlag für eine umfassende Überarbeitung der Rückführungsrichtlinie vorgelegt³⁸. Aufgrund des Widerstands aus dem Europäischen Parlament, das diesbezüglich kein Verhandlungsmandat verabschiedet hat, konnte im Jahr 2019 kein Trilog³⁹ stattfinden. Nach Abschluss der Gesetzgebungsarbeiten zum Europäischen Migrations- und Asylpakt, der mit zunehmendem Druck der Schengen-Staaten einherging, wurde die Überarbeitung der Rückführungsrichtlinie ab 2024 erneut zu einem zentralen Reformprojekt.

Die Kommission erarbeitete daraufhin einen neuen Vorschlag für eine Rückführungsverordnung, der am 11. März 2025 vorgelegt wurde. Das Hauptziel der

³⁵ Verordnung (EU) 2024/1351 über Asyl- und Migrationsmanagement, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1147 und (EU) 2021/1060 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (WE Nr. 3A), Verordnung (EU) 2024/1358 über die Einrichtung von Eurodac (WE Nr. 3B) und Verordnung (EU) 2024/1359 zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1147 (WE Nr. 3C).

³⁶ Die vollständige Liste der notifizierten Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands ist abrufbar auf der Website des BJ: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

³⁷ Diese Angaben sind mit dem nötigen Vorbehalt zu betrachten, weil derzeit noch keinerlei verbindliche Aussage zum endgültigen Inhalt dieser Rechtsakte gemacht werden kann.

³⁸ Verordnung (EU) 2008/115 (WE Nr. 78)

³⁹ Ein Trilog ist ein informelles interinstitutionelles Verhandlungsverfahren, an der Vertreter des Europäischen Parlaments, des Rates der Europäischen Union und der Europäischen Kommission teilnehmen. Sein Ziel ist es, eine vorläufige Einigung über einen Legislativvorschlag zu erzielen, der sowohl für das Parlament als auch für den Rat als Mitgesetzgeber annehmbar ist. Diese vorläufige Vereinbarung muss dann von jedem dieser Organe in formellen Verfahren angenommen werden.

Kommission besteht darin, im Rahmen einer wirksamen Rückföhrungspolitik klare, transparente und faire Verfahren für die Rückföhrung von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal im Schengen-Raum aufhalten, festzulegen. Der Vorschlag fügt mehrere zusätzliche Verfahrensbedingungen für Rückföhrungsverfügungen hinzu und sieht die obligatorische gegenseitige Anerkennung von Rückföhrungsverfügungen anderer Schengen-Staaten vor. Während die Rückföhrungsrichtlinie heute keine zwangsweise Rückföhrung in ein Drittland zulässt, wenn die von der Rückföhrungsverfügung betroffene Person diese nicht akzeptiert hat, sieht der Verordnungsvorschlag die Möglichkeit der zwangsweisen Rückföhrung in ein Drittland vor, in dem die Person aufenthaltsberechtigt ist, auch wenn sie die Rückföhrung in dieses Land nicht akzeptiert. Dem Vorschlag zufolge wäre es den Schengen-Staaten möglich, Abkommen mit Drittstaaten zu schliessen, um dort zu diesem Zweck Rückföhrungszentren („return hubs“) einzurichten.

3.3.2 Richtlinie «on minimum rules to prevent migrant smuggling »

Die Bekämpfung der Schleuserkriminalität ist eine der Prioritäten der EU und für ein umfassendes Vorgehen gegen die irreguläre Migration von entscheidender Bedeutung. Die diesbezügliche EU-Richtlinie, die von der Europäischen Kommission am 28. November 2023 vorgeschlagen wurde, hat folgende Ziele: wirksame Verfolgung organisierten kriminellen Netzwerken; Harmonisierung der Kriminalisierung und der entsprechenden Sanktionen; Gewährleistung angemessener gerichtlicher Zuständigkeiten; Stärkung der in den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehenden Ressourcen und Kapazitäten; Verbesserung der Datenerhebung und -übermittlung.

Der Vorschlag des Rates für die neue EU-Richtlinie wurde am 13. Dezember 2024 vom JAI-Rat angenommen, und der Entwurf wird derzeit vom Europäischen Parlament nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren im Hinblick auf den Trilog geprüft.

Die rechtlichen Bestimmungen der Schweiz im AIG und im Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0) entsprechen weitgehend dem aktuellen Richtlinienentwurf. Folgende rechtliche Anpassungen könnten erforderlich sein: Erhöhung der Höchststrafe im Rahmen der strafrechtlichen Sanktionen für qualifiziertes Schleusen von Migranten, Berücksichtigung der Gefährdung der körperlichen Unversehrtheit der geschleusten Personen im Straftatbestand, ebenso die Bedrohung mit Schusswaffen und Anwendung erheblicher Gewalt, die Anpassung der Verjährungsfristen und die Erhebung gewisser statistischer Angaben. Der tatsächliche Anpassungsbedarf des nationalen Rechts wird erst nach der Fertigstellung des Richtlinientextes und einer genauen Analyse der Anforderungen der Richtlinie und der Bundesgesetze durch die zuständigen Bundesämter (BJ, SEM, BFS) ersichtlich sein.

Die Schweiz hat von ihren Mitwirkungsrechten am Gesetzgebungsprozess der EU im Zusammenhang mit dem Vorschlag der Kommission Gebrauch gemacht, Normen für die Bestrafung von juristischen Personen einzuföhren, die sich an der «EnviCrime»-Richtlinie orientieren. Nach dem Entwurf der Kommission sollten juristische Personen direkt für Menschenenschmuggel bestraft werden können. Vorgesehen sind progressive Geldstrafen von bis zu 5 % des weltweiten Jahresumsatzes oder 40 Millionen Euro. Diese Strafbarkeit steht im Widerspruch zu den Grundsätzen des Schweizer Strafrechts, die für juristische Personen gelten. Um diesen Widerspruch aufzulösen, ist es der Schweiz gelungen, in das Ratsmandat Bestimmungen aufzunehmen, die vorsehen, dass die assoziierten Schengen-Staaten die Möglichkeit haben, andere Sanktionen mit gleicher abschreckender Wirkung vorzusehen, beispielsweise durch massive Konfiskation von Gewinnen oder Tätigkeitsverbote. Die Vertreter der Schweiz verfolgen den Gesetzgebungsprozess aktiv und föhren insbesondere Gespräche mit Vertretern des Europäischen Parlaments, damit diese Bestimmungen auch später beibehalten werden können.

3.3.3 Waffenrechtlicher Informationsaustausch

Die EU-Waffenrichtlinie⁴⁰ sieht vor, dass die Europäische Kommission zu einigen Aspekten präzisierende Vorschriften erlassen kann. Zu diesen gehört auch der grenzüberschreitende Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden der Schengen-Staaten, der zwei Bereiche betrifft:

⁴⁰ Die ursprüngliche Fassung der Richtlinie (Richtlinie 91/477/EWG, vgl. Anhang B SAA) wurde zusammen mit den nachträglichen Änderungen im Rahmen einer sog. Kodifikation (=Totalrevision ohne materielle Änderungen) aufgehoben und durch die Richtlinie (EU) 2021/555 (kodifizierte Fassung; WE Nr. 285) ersetzt.

- Den amtshilfeweisen Informationsaustausch im Zusammenhang mit der *Verbringung von Feuerwaffen* innerhalb des Schengen-Raumes: Die entsprechenden Vorschriften hat die Kommission mit der delegierten Verordnung (EU) 2019/686 bereits Anfang 2019 verabschiedet. Sie gilt in der EU seit dem 3. September 2019;
- Der elektronische Austausch von Informationen im Zusammenhang mit der *Versagung einer Genehmigung* ist in der delegierten Verordnung (EU) 2021/1423 der Kommission geregelt, die am 31. Januar 2022 in Kraft trat.

In beiden Fällen ist vorgesehen, als Informationskanal für den elektronischen Datenaustausch⁴¹ das bestehende *Binnenmarkt - Informationssystem* (IMI) zu nutzen. Weil dessen Rechtsgrundlagen nicht Teil des Schengen-Besitzstands sind, reicht die Übernahme der beiden Verordnungen nicht aus; wahrscheinlich wird der Abschluss einer Zusatzvereinbarung notwendig sein, der die Einzelheiten der Beteiligung der Schweiz am IMI regelt (vgl. Ziff. 1). Die Kommission stellt eine Verbindung zwischen dem IMI-Dossier und der Revision des Personenfreizügigkeitsabkommens her. Die Notifikation der beiden Verordnungen ist bis heute nicht erfolgt und die Gespräche über eine Zusatzvereinbarung über die Nutzung des IMI wurden nicht fortgesetzt. Wahrscheinlich werden die Gespräche erst nach einer Aktualisierung des Personenfreizügigkeitsabkommens aufgenommen.

3.3.4 Digital Travel Application

Die 2021 verabschiedete Schengen-Strategie zielt darauf ab, die Digitalisierung der Verfahren an den Aussengrenzen zu verstärken. In diesem Zusammenhang hat die Europäische Kommission im Oktober 2024 einen Vorschlag für eine Verordnung⁴² zur Errichtung einer Anwendung für die elektronische Übermittlung von Reisedaten (Digital Travel Application, DTA-Vorschlag) vorgelegt. Ziel ist es, den Übertritt der Aussengrenzen zu erleichtern, die Sicherheit zu erhöhen und die Wartezeiten zu verringern, indem die Reisedaten im Voraus überprüft und digitale Reiseausweise verwendet werden (*digital travel credential* oder DTC). Der DTA-Vorschlag gehört zum Schengen-Besitzstand. Neben dem DTA-Vorschlag hat die Kommission auch einen Vorschlag für eine Verordnung über die Ausstellung von digitalen Reiseauthentifikatoren auf der Grundlage des Personalausweises und die damit verbundenen technischen Normen (im Folgenden „DTC-Vorschlag“) vorgelegt. Der DTC-Vorschlag stellt keine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands dar

Der DTA-Vorschlag steht im Zusammenhang mit der Einführung der Europäischen digitalen Identitätsdateien in der nicht nur digitale Reisepässe und Personalausweise, sondern auch digitale Führerscheine, ärztliche Rezepte und andere Dokumente gespeichert werden können. Die DTC sind eine digitale Version der in Pässen und Personalausweisen gespeicherten Daten. Sie enthalten Informationen, die auf dem Chip des Passes oder der Identitätskarte gespeichert sind, einschliesslich des Gesichtsbildes des Inhabers, aber nicht der Fingerabdrücke. Ein DTC kann auf einem Mobiltelefon gespeichert werden. Nach dem Vorschlag der Kommission werden Reisende die digitale Version ihrer Reisedokumente kostenlos anfordern oder nutzen können, und dies alles auf freiwilliger Basis. Es wird auch für Drittstaatsangehörige möglich sein, ihr DTC vor ihrer Reise zur Vorabkontrolle vorzulegen, wenn sie in den Schengen-Raum einreisen oder ihn verlassen, was zu einem reibungsloseren und schnelleren Grenzübertritt führen sollte. Dies dürfte ebenso die Wirksamkeit der Grenzkontrollen sowie die Sicherheit im gesamten Schengen-Raum erhöhen, weil die künftigen Vorabkontrollen der DTC es den Grenzschutzbehörden ermöglichen werden, ihre Zeit und Ressourcen für die Aufdeckung grenzüberschreitender Kriminalität und irregulärer Migration einzusetzen. Die DTC werden auch die Verwendung gefälschter Dokumente erschweren.

Die Diskussionen, insbesondere über die technische Umsetzung, den Datenschutz und die Finanzierung werden auf der Stufe von Experten fortgesetzt. Während die Schengen-Staaten das Konzept unterstützen, fordern einige von ihnen dennoch eine höhere Finanzierung durch die EU. Die erste Lesung im Rat hat im November 2024 begonnen. Die europäische Anwendung «Digital Travel» wird von der Europäischen

⁴¹ Vgl. Art. 23 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems und zur Aufhebung der Entscheidung 2088/49/EG der Kommission («IMI-Verordnung») ABl. L 316 vom 14.11.2012. S. 1.

⁴² KOM(2024) 670 final

Agentur für das Betriebsmanagement von umfangreichen IT-Systemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts entwickelt («eu-Lisa»)⁴³. Gemäss Artikel 15 den DTA-Vorschlag legt die Kommission das Datum der Inbetriebnahme fest, nachdem sie von eu-LISA darüber informiert wurde, dass die entsprechenden Tests erfolgreich durchgeführt wurden.

Für die Schweiz wird der DTA-Vorschlag vorgeschlagene EU-Vorordnung wahrscheinlich Anpassungen des AIG und des Bundesgesetzes über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige (AwG)⁴⁴ und/oder der Verordnung über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige (VAwG)⁴⁵ notwendig machen. Die Schweiz verfolgt die gegenwärtige Entwicklung in der EU und beteiligt sich in Ausübung ihrer Mitwirkungsrechte an den technischen Gesprächen. Es ist noch offen, wann die DTC an den Schweizer Grenzen überprüft werden können und wann die Schweiz selbst ihren Bürgerinnen und Bürgern DCT ausstellen wird.

4 Abkommen im Zusammenhang mit Schengen/Dublin

4.1 Zusatzvereinbarungen zu gewissen Weiterentwicklungen

Sieht ein relevanter Rechtsakt für Schengen/Dublin die Schaffung einer eigenständigen institutionellen Struktur beispielsweise in Form eines Fonds oder einer Agentur vor, bedarf es zur effektiven Beteiligung der assoziierten Staaten jeweils des Abschlusses einer Zusatzvereinbarung. Diese regelt die Modalitäten der (insbesondere finanziellen) Beteiligung. Die blosser Übernahme des jeweiligen Rechtsakts genügt nicht. Bereits wurden Zusatzvereinbarungen im Hinblick auf die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Grenz- und Küstenwache («Frontex»)⁴⁶ abgeschlossen, an eu-LISA, am Aussengrenzenfonds (AGF)⁴⁷ sowie an seinem Nachfolgeinstrument, dem Fonds für innere Sicherheit im Bereich Aussengrenzen und Visa («ISF-Grenze»)⁴⁸ abgeschlossen.

Der Abschluss weiterer Zusatzvereinbarungen wird in folgenden Bereichen notwendig:

- Zum einen muss zur Regelung der administrativen Modalitäten der Beteiligung der Schweiz am BMVI eine Zusatzvereinbarung abgeschlossen werden (vgl. Ziff. 11.3). Informelle Gespräche mit der Europäischen Kommission wurden bereits aufgenommen. Ein rascher Abschluss der Verhandlungen nach Verabschiedung der BMVI-Verordnung durch die EU soll sicherstellen, dass eine gleichzeitige Genehmigung der Zusatzvereinbarung und des Notenaustausches zur Übernahme der genannten Verordnung durch das Parlament erfolgen kann⁴⁹.
- Andererseits wird der Abschluss einer Zusatzvereinbarung auch im Bereich des *Waffenrechts* erforderlich, um im Hinblick auf den vorgesehenen elektronischen Informationsaustausch den Zugang der Schweiz zum IMI sicherzustellen (vgl. Ziff. 3.3.3). Die Verhandlungen können voraussichtlich nach einem Inkrafttreten der Revision des Personenfreizügigkeitsabkommens wieder aufgenommen werden.

4.2 Abkommen mit anderen Schengen- bzw. Dublin-Staaten

4.2.1 Vertretungsvereinbarungen im Visumbereich

Der Visakodex⁵⁰ sieht die Möglichkeit der Vertretung durch einen anderen Schengen-Staat vor, wenn ein Staat über keine eigene Visasektion verfügt. Das EDA analysiert laufend, welche Visavertretungsvereinbarungen abgeschlossen werden sollten und

⁴³ Auch bekannt unter der Bezeichnung «IT-Agentur». SR **0.362.315** (in Kraft seit 1. März 2020).

⁴⁴ SR **143.1**

⁴⁵ SR **142.11**

⁴⁶ SR **0.362.313** (in Kraft seit dem 1. August 2010). Die im Jahr 2016 gegründete Grenz- und Küstenwache hat die Rechtspersönlichkeit der früheren Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union übernommen, wie auch deren Akronym («Frontex»).

⁴⁷ SR **0.362.312** (in Kraft seit dem 1. April 2011)

⁴⁸ SR **0.362.314** (in Kraft seit dem 1. August 2018)

⁴⁹ In diesem Zusammenhang ist auch eine Lösung für die ungelösten Fragen zu finden, die sich im Zusammenhang mit der Teilnahme der Schweiz am Europäischen Reiseinformations- und Genehmigungssystem (ETIAS) stellen. Inhaltlich geht es unter anderem darum, dass die assoziierten Staaten auch einen angemessenen Anteil an einem etwaigen Überschuss der bezahlten Gebühren erhalten.

⁵⁰ Verordnung (EU) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88)

könnten, um Lücken im Vertretungsnetz zu schliessen und der angestrebten Gegenseitigkeit Rechnung zu tragen. Die Schweiz hat per 30. April 2025 mit insgesamt 19 anderen Schengen-Staaten eine solche Vereinbarung abgeschlossen: Sie vertritt andere Schengen-Staaten in 64 ihrer Vertretungen und wird selber an 56 Standorten vertreten⁵¹.

4.2.2 Dublin-Vereinbarungen

Die Dublin-III-Verordnung⁵² sieht vor, dass die Schengen-Staaten untereinander bilaterale Verwaltungsvereinbarungen abschliessen können, um die Anwendung dieser Verordnung zu erleichtern und die Effizienz zu erhöhen. Diese Vereinbarungen können die Vereinfachung der Verfahren und die Verkürzung der Fristen für die Übermittlung und Prüfung von Gesuchen um Aufnahme oder Wiederaufnahme von Asylsuchenden oder auch eine präzise Regelung der Überstellungsmodalitäten oder den Austausch von Verbindungsbeamten vorsehen, was zur besseren Kommunikation zwischen den Verwaltungen beiträgt. Solche Vereinbarungen sind im Interesse beider Vertragspartner und werden meistens zwischen Nachbarstaaten mit ähnlichen Überstellungszahlen abgeschlossen. Entsprechende Abkommen hat die Schweiz bisher mit *Österreich*⁵³, dem *Fürstentum Liechtenstein*⁵⁴ und *Frankreich*⁵⁵ abgeschlossen. Mit *Deutschland* wurden analoge Vereinbarungen getroffen, die unverbindliche Zusammenarbeitsmodalitäten vorsehen, die jedoch auf Antrag Deutschlands überarbeitet werden. Im Übrigen wurden im Berichtszeitraum keine neuen Abkommen abgeschlossen.

Auch die neue AMMR-Verordnung sieht die Möglichkeit von Dublin-Vereinbarungen vor (Art. 53). Diese Bestimmung entspricht inhaltlich grösstenteils Artikel 36 der derzeit geltenden Dublin III-Verordnung. Die Dublin-Staaten können zur Verbesserung der Zusammenarbeit neu auch in Bezug auf Solidaritätsmassnahmen bilateral Verwaltungsvereinbarungen abschliessen (Abs. 1 Bst. c).

4.2.3 Bilaterale Abkommen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit

Die Abkommen über die polizeiliche Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten werden regelmässig auch mit Blick auf den Schengen-Besitzstand auf ihr Weiterentwicklungspotential geprüft. Das Abkommen über die polizeiliche Zusammenarbeit mit Italien⁵⁶ ist seit dem 1. November 2016 in Kraft und der Vertrag mit Österreich und Liechtenstein⁵⁷ seit dem 1. Juli 2017. Im Jahr 2023 hat die Schweiz dem italienischen Innenministerium vorgeschlagen, zu prüfen, ob das bilaterale Abkommen langfristig materiell verbessert werden könnte: Die Sondierungsgespräche haben begonnen und werden im Jahr 2025 fortgesetzt. Das revidierte Abkommen zwischen der Schweiz und Deutschland wurde am 5. April 2022 unterzeichnet und ist am 1. Mai 2024 in Kraft getreten⁵⁸. Das Abkommen mit Frankreich⁵⁹ (Pariser Abkommen) ist seit dem 1. Juli 2009 in Kraft. Die Erfahrungen in der operativen Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Frankreich haben verdeutlicht, dass eine Modernisierung dieses Vertrags angezeigt ist, insbesondere bezüglich der grenzüberschreitenden Nacheilen. Frankreich lehnt es jedoch ab, die im Rahmen der Schengen-Evaluation 2021 an Frankreich gerichtete Empfehlung des Rats der EU bezüglich der grenzüberschreitenden Nacheilen umzusetzen und auch den entsprechenden Artikel im bilateralen Vertrag mit der Schweiz anzupassen. Die beiden Staaten haben sich jedoch am 21. November 2022 auf den Inhalt eines «memorandum d'application» geeinigt, das Präzisierungen zur Durchführung der Nacheilen enthält, ohne neues Recht zu schaffen. Eine «fiche réflexe» zur Umsetzung dieser Vereinbarung wurde fertiggestellt und am 3. März 2023 unterzeichnet. Das Dokument wurde den operativen Diensten zur Verfügung gestellt. Es sieht eine gezielte Schulung der schweizerischen und französischen Beamten vor, die potenziell

⁵¹ Eine Liste der Vertretungsvereinbarungen, die mit Schengen-Staaten abgeschlossen wurden und die Form der Vertretung angeben (Stand 1. Mai 2021) findet sich im Anhang 28 des Visa-Handbuchs, abrufbar auf der Website: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/visa/vhb/vhb1-anh28-e.xlsx>.

⁵² Art. 36 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (WE Dublin Nr. 1A)

⁵³ SR 0.142.392.681.163

⁵⁴ SR 0.142.395.141.1

⁵⁵ SR 0.142.392.681.349

⁵⁶ SR 0.360.454.1

⁵⁷ SR 0.360.163.1

⁵⁸ SR 0.360.136.1

⁵⁹ SR 0.360.349.1

an grenzüberschreitenden Operationen teilnehmen können. Im Übrigen haben Frankreich und die Schweiz vereinbart, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, welche die Möglichkeiten einer Modernisierung des Pariser Abkommens prüfen soll. Die Arbeitsgruppe hat ihre Arbeit im November 2023 aufgenommen. In drei Untergruppen aufgeteilt wird sie von verschiedenen Experten unterstützt. Das derzeitige Ziel ist es, im Jahr 2025 erste Empfehlungen zu erhalten.

4.3 Abkommen mit Drittstaaten

4.3.1 Parallelabkommen zu Abkommen der EU im Visumbereich

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

- Schliesst die EU ein *Visumerleichterungsabkommen* mit einem Drittstaat ab, entsteht für die Schweiz die Notwendigkeit, ihre Regeln und ihre Praxis bei der Vergabe von Kurzzeitvisa an diejenigen der EU anzugleichen, um innerhalb des Schengen-Raums eine einheitliche Visumpolitik aufrechtzuerhalten, da sonst in diesem Raum unterschiedliche Regeln gelten würden. Beim Abschluss solcher Abkommen handelt der betreffende Drittstaat auf Ersuchen der EU in der Regel analoge bilaterale Abkommen mit den assoziierten Staaten aus. Die Schweiz hat bisher insgesamt zehn solcher Abkommen abgeschlossen (acht davon sind derzeit in Kraft).
- *Die Visumbefreiungsabkommen* werden in der Verordnung (EU) 2018/1806⁶⁰ erwähnt, die von der Schweiz als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands übernommen wurde. Weil die Schweiz aber nicht an diesen verschiedenen Abkommen beteiligt ist, stellt sich die Visumbefreiung zugunsten von Schweizer Bürgern nicht automatisch ein. In aller Regel gewähren jedoch die betroffenen Drittstaaten auch Schweizer Staatsangehörigen die gleichen Einreisebedingungen wie EU-Bürgerinnen und -Bürgern. Zwecks Formalisierung des Gegenseitigkeitsprinzips kann die Schweiz mit diesen Drittstaaten entsprechende Parallelabkommen abschliessen. Während des Berichtszeitraums wurde weder ein neues Abkommen abgeschlossen noch ist ein solches in Kraft getreten.

4.3.2 Parallelabkommen zu Rückübernahmeabkommen der EU

Im Bereich Rückkehr besteht kein dem Visumbereich vergleichbarer «Parallelismus». Allerdings veröffentlicht die EU auch bei *Rückübernahmeabkommen*, selbst wenn diese nicht an Abkommen im Bereich Visa gekoppelt sind, eine (wenn möglich gemeinsame) Erklärung, wonach es zweckmässig wäre, wenn der entsprechende Drittstaat auch mit den an Schengen assoziierten Staaten ein entsprechendes Abkommen verhandeln würde. Die Schweiz schliesst ebenfalls in eigener Initiative und nach Massgabe der spezifischen Interessenlage Rückübernahmeabkommen mit Herkunfts- und Transitstaaten ab. Insgesamt hat sie bisher mit 69 Staaten Abkommen im Rückkehrbereich abgeschlossen (63 sind derzeit in Kraft). Eine aktuelle Liste der in den Bereichen Visa und Rückkehr in Kraft getretenen Abkommen der Schweiz ist auf der Homepage des Staatssekretariats für Migration (SEM)⁶¹ abrufbar.

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

Der Schengen-Besitzstand belässt den Schengen-Staaten das Recht, selbstständig zu entscheiden, ob sie Inhaberinnen und Inhaber von Diplomatenpässen, Dienst-/Ampspässen oder Sonderpässen von der Visumpflicht befreien oder nicht⁶². Die Schweiz hat insgesamt 60 solcher Abkommen mit Drittstaaten abgeschlossen, in der

⁶⁰ Mit der Verordnung (EU) 2018/1806 (WE Nr. 219) wird die Verordnung (EG) 539/2001 (Anhang B AAS) und ihre späteren Anpassungen kodifiziert und ersetzt (formelle Totalrevision).

⁶¹ <https://www.sem.admin.ch/bfm/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/rueckuebernahme.html>

⁶² Art. 6 Abs. 1 lit. a der Verordnung (EU) 2018/1806 (WE Nr. 219)

Regel in Verbindung mit einem Rückübernahmeabkommen (56 davon sind in Kraft). Im Berichtszeitraum wurde mit Turkmenistan ein neues Abkommen abgeschlossen. Eine aktualisierte Liste der Abkommen ist auf der Homepage des SEM⁶³ abrufbar.

4.4 Weitere Abkommen mit Bezug zum Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstand

Die Teilnahme an der Zusammenarbeit von Schengen/Dublin bedeutet für das reibungslose Funktionieren dieser Zusammenarbeit teilweise, dass die Zusammenarbeit mit der EU in von Schengen/Dublin nicht erfassten Bereichen vertieft und ausgeweitet werden muss. Eine solche Vertiefung oder Erweiterung hat im Rahmen der folgenden Abkommen stattgefunden.

4.4.1 Protokoll zum DAA betreffend den Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac

Art. 19 ff. der Eurodac-Verordnung⁶⁴, die den nationalen Strafverfolgungsbehörden oder Europol ermöglichen, unter bestimmten Voraussetzungen auf die in der Eurodac-Datenbank⁶⁵ gespeicherten Daten zuzugreifen, stellen keine Weiterentwicklung des Schengen/Dublin -Besitzstands dar, weshalb ein *Abkommen* geschlossen werden musste. Es handelt sich um ein Protokoll zum DAA⁶⁶ («Eurodac-Protokoll»), das am 1. Oktober 2021⁶⁷ von der Bundesversammlung genehmigt wurde und durch Notenaustausch am 1. Mai 2022⁶⁸ in Kraft trat. Das interne Genehmigungsverfahren wurde mit demjenigen des parallel ausgehandelten Abkommens über die Teilnahme an Prüm koordiniert (vgl. Ziff. 4.4.2). Der Abschluss dieses letzteren Abkommens war eine *conditio sine qua non* für die angestrebte erweiterte Zugriffsberechtigung auf die Eurodac-Datenbank, weil eine Abfrage der Eurodac-Datenbank zu Strafverfolgungszwecken nur zulässig ist, wenn die vorherige Suche in den nationalen Fingerabdruckdatenbanken gemäss dem Beschluss 2008/615/JAI⁶⁹ («Prümer-Beschluss») zu keinem Treffer geführt hat⁷⁰.

4.4.2 Abkommen zur Teilnahme an Prüm

Das Abkommen zur Teilnahme an der Prümer Zusammenarbeit⁷¹ wurde parallel zum «Eurodac-Protokoll» verhandelt und ebenfalls am 27. Juni 2019 in Brüssel unterzeichnet. Das Parlament hat den Entwurf des Bundesrates zur Übernahme und Umsetzung des Abkommens über die Teilnahme an Prüm, des Eurodac-Protokolls und des PCSC-Abkommens⁷² im September 2021 genehmigt. Das Abkommen zur Teilnahme an Prüm ist am 1. März 2023 in Kraft getreten. Zu beachten ist, dass es nur

⁶³ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/vdipl.html>

⁶⁴ Verordnung (EU) Nr 603/2013 (WE Dublin n° 1B)

⁶⁵ Die Vorteile eines solchen Zugriffs liegen auf der Hand. So kann beispielsweise rasch festgestellt werden, ob ein an einem Tatort gesicherter Fingerabdruck zu einer in Eurodac registrierten Person gehören, die im Ausland einen Asylantrag gestellt hat oder sich illegal im Land aufhält, so dass die notwendigen (Rechtshilfe-)Massnahmen ohne Verzug eingeleitet werden können.

⁶⁶ SR 0.142.392.68

⁶⁷ BBl 2021 2332

⁶⁸ SR 0.142.392.682; AS 2023 113

⁶⁹ Beschluss 2008/615/JAI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, ABl. L 210 v. 6.8.2008, S. 1.

⁷⁰ Die Prümer Zusammenarbeit erhöht die Effizienz der polizeilichen Ermittlungsarbeit, da ein zielgerichteter Informationsaustausch den erforderlichen Aufwand reduziert. Zum einen wissen die zuständigen Behörden durch das Hit-/No-Hit-System, in welchem Staat Informationen zum angefragten Fingerabdruck oder DNA-Profil tatsächlich vorhanden sind. Zum anderen sind Kontrollschilder oder Fahrzeugidentifikationsnummern direkt abrufbar.

⁷¹ Herzstück der «Prümer Zusammenarbeit», die ebenfalls nicht Teil der Schengener Zusammenarbeit ist, besteht im vereinfachten 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 anderen Staates vorhanden ist oder nicht. Im Trefferfall erfolgt der Austausch der Personendaten dann auf dem üblichen Amts- oder Rechtshilfeweg.

⁷² SR 0.360.336.2

teilweise angewendet wird. Der Abgleich von biometrischen Daten (Fingerabdrücke und DNA-Profile) sowie der Austausch von Fahrzeug- und Halterdaten ist aufgrund der verschiedenen technischen Abhängigkeiten von der Umsetzung anderer Informatikprojekte noch nicht umgesetzt bzw. in Kraft. So ist eine stufenweise Umsetzung vorgesehen, d.h. der Abgleich von Fingerabdrücken wird Ende 2025 möglich sein, der Austausch von Fahrzeug- und Halterdaten Anfang 2026 und der Abgleich von DNA-Profilen Anfang 2027. Was die nationalen Rechtsgrundlagen betrifft, die diese Vergleiche bzw. diesen Austausch ermöglichen, werden diese ebenfalls schrittweise in Kraft treten, d.h. kurz vor der Umsetzung der Systeme.

Basierend auf der Analyse der bestehenden Zusammenarbeit zwischen Staaten, die Prüm I bereits umgesetzt haben, verabschiedete die EU-Kommission eine technische Modernisierung dieses Abkommens in Form der Verordnung (EU) 2024/982 (nachfolgend «Prüm II»). Diese Verordnung trat am 5. April 2024 in Kraft. Das Ziel von Prüm II ist es, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu intensivieren und den Nutzen dieses Instrumentes zu optimieren. Mit Prüm II werden neue Datenkategorien (Abfrage und Austausch von Gesichtsbildern, Suche nach vermissten Personen mittels DNA-Profilen, Identifizierung von Opfern von Naturkatastrophen oder anderen humanitären Krisen) in den automatisierten Datenaustausch aufgenommen. Zudem wird ein zentraler Router zur technischen Optimierung etabliert. Zudem wird ein zentraler Router eingerichtet, um die technischen Aspekte zu optimieren. Schliesslich wird Europol ein gleichberechtigter Teilnehmer der Prümer Zusammenarbeit sein.

Die Prüm II-Verordnung stellt keine Weiterentwicklung im Sinne des Abkommens von Prüm zwischen der Schweiz und der EU dar. Somit ist der Abschluss eines neuen Zusatzabkommens bzw. die Revision des aktuellen Abkommens nötig sein. Dafür ist sowohl von Seiten der EU wie auch der Schweiz ein Verhandlungsmandat zu verlangen. Das derzeitige Ziel der Schweiz ist es, ein Verhandlungsmandat im zweiten Semester 2025 zu erhalten und die Verhandlungen im ersten Semester 2026 zu führen.

4.4.3 Abkommen zum Fluggastdatensatz PNR

Seit März 2024 verhandelt die Schweiz mit der EU über ein bilaterales Abkommen über den Informationsaustausch von Flugpassagierdaten (PNR). Die Verhandlungen kamen schnell voran und stehen kurz vor dem Abschluss.

Das Abkommen hält sich an den rechtlichen Rahmen des Flugpassagierdatengesetzes (FPG), das vom Parlament am 21. März 2025 verabschiedet wurde. Es wird im Wesentlichen die Übermittlung von PNR-Daten durch EU-Fluggesellschaften an die Schweiz gewährleisten. Darüber hinaus wird das Abkommen die Verarbeitung der zwischen den Vertragsparteien ausgetauschten Daten auf einem vergleichbaren Datenschutzniveau gewährleisten und den gegenseitigen Informationsaustausch zwischen der schweizerischen Fluggastinformationsstelle (PIU) und den entsprechenden Stellen in den EU-Mitgliedstaaten ermöglichen.

Die Notifikation und das Inkrafttreten des Abkommens können jedoch erst nach dem Inkrafttreten des Flugpassagiergesetzes (FPG) und der dazugehörigen Verordnung erfolgen, was für Ende 2026 vorgesehen ist.

Parallel verhandelte die EU auch beinahe identische PNR-Abkommen mit zwei anderen an Schengen assoziierte Staaten, mit Island und Norwegen.

4.4.4 Europäische Agentur für Asyl EUAA

Der Asylagentur der Europäischen Union (engl. EUAA) folgte am 19. Januar 2022 auf das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (engl. EASO). Weder die EUAA noch das EASO stellen eine Weiterentwicklung des Dublins/Eurodac-Besitzstands dar. Die Schweiz ist daher nicht verpflichtet, sich daran zu beteiligen, vertritt aber ebenso wie die Kommission die Auffassung, dass eine solche Beteiligung von Vorteil wäre. So wurden zu diesem Thema bereits vor mehreren Jahren informelle Gespräche mit der Kommission aufgenommen. Doch erst nachdem der Bundesrat dem SEM am 30. Mai 2024 ein Verhandlungsmandat erteilt hatte, konnten die formellen Verhandlungen mit der Kommission über ein Abkommen über die Beteiligung der Schweiz an der EUAA am 13. November 2024 beginnen. Die Verhandlungen werden vom SEM und dem EDA in Zusammenarbeit mit den anderen assoziierten Staaten (IS, NO und LI) geführt. Die Verhandlungen dauern derzeit noch an, und das Datum des Verhandlungsabschlusses ist zurzeit noch ungewiss. Bis zum Abschluss eines neuen Abkommens regelt das bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über

die Modalitäten ihrer Beteiligung an EASO vom 10. Juni 2014⁷³ die Beteiligung der Schweiz an der EUAA und gilt für alle Aktivitäten und Kooperationsbereiche der EUAA, die bereits im Rahmen von EASO bestanden.

4.4.5 ECRIS

ECRIS⁷⁴ stellt ein bewährtes Instrument zum europaweiten Austausch von Strafregisterinformationen dar und gewährleistet einen standardisierten, effizienten und verständlichen Datenaustausch im Bereich der Strafjustiz. Eine Teilnahme der Schweiz an diesem System würden den heute noch auf dem Postweg bestehenden und teilweise lückenhaften Austausch von solchen Informationen ablösen. ECRIS-TCN⁷⁵ richtet ein zentrales System zur Identifizierung des Mitgliedstaates ein, der über Informationen zu Verurteilungen von Drittstaatsangehörigen verfügt. ECRIS-TCN ist Teil verschiedener Interoperabilitäts-Projekte im Bereich der Sicherheit, des Grenzmanagements und der Strafverfolgung, weshalb auch hier eine grundsätzliche Zweckmässigkeit einer Teilnahme der Schweiz zu bejahen ist, um Sicherheitslücken zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund ersuchten das BJ (genauer: das schweizerische Strafregister) und das EDA (Co-Federführung) im Dezember 2022 die damalige Departementsvorsteherin den Antrag zur Aufnahme exploratorischer Gespräche mit der zuständigen EU-Kommission hinsichtlich einer möglichen Teilnahme der Schweiz an ECRIS und ECRIS-TCN.

Im August 2023 verabschiedete der Bundesrat den Bericht zum Postulat 17.3269⁷⁶ der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates bezüglich des internationalen Austausches von Strafnachrichten, Prüfung eines Beitritts der Schweiz zu ECRIS. In diesem Bericht befürwortete er die Aufnahme von Gesprächen mit der EU im Hinblick auf eine Teilnahme der Schweiz zu ECRIS. Im September 2023 nahm das BJ erstmals Kontakt mit den anderen an Schengen assoziierten Staaten auf, um abzuklären, ob auch sie allenfalls an einer Teilnahme interessiert sind. Seither haben verschiedene Treffen in dieser Zusammensetzung sowie auch mit Vertretern der EU-Kommission stattgefunden. Im April 2024 wurde zudem ein Runder Tisch eingerichtet, dessen Teilnehmer aus allen interessierten Stellen und Ämtern (SEM, fedpol, EDA, Eurojust, BJ) stammen. In einem nächsten Schritt soll ein Verhandlungsmandat ausgearbeitet werden, das sodann dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet werden kann.

In der Zwischenzeit hat die Europäische Kommission zu verstehen gegeben, dass aus ihrer Sicht nichts gegen einen Beitritt der an Schengen assoziierten Staaten⁷⁷ zu ECRIS und ECRIS-TCN spricht, sofern die Verhandlungen erfolgreich abgeschlossen werden.

5 Laufende Projekte auf der Ebene der technischen und operativen Umsetzung

5.1 Umsetzung von EU-Informationssystemen

Die Schengen Informationssysteme (Eurodac, VIS, API, SIS) existierten bereits, als die Schweiz im Dezember 2008 dem Schengen-Raum beitrug. Um auf die Migrationsströme zu reagieren und die Sicherheit in Europa zu gewährleisten, hat die EU in den letzten Jahren, jedoch in ungewöhnlich hohem Tempo, zahlreiche Vorschläge zur Modernisierung bestehender oder zur Schaffung neuer Informationssysteme (z.B. EES, ETIAS)⁷⁸ und zur Gewährleistung ihrer Interoperabilität vorgelegt.

5.1.1 Einreise-/Ausreisensystem (EES)

Das EES ist eines der neuen EU-Informationssysteme im Migrationsbereich, das auf die zentrale Erfassung sämtlicher Übertritte der Aussengrenzen des Schengen-Raums

⁷³ Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union zur Festlegung der Modalitäten ihrer Beteiligung am Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen vom 10. Juni 2014; SR **0.142.392.681**

⁷⁴ Rahmenbeschluss 2009/315/JAI, geändert durch die Richtlinie (EU) 2019/884

⁷⁵ Verordnung (EU) 2019/816

⁷⁶ Postulat 17.3269: Internationaler Austausch von Strafnachrichten. Prüfung eines Beitritts der Schweiz zu ECRIS.

⁷⁷ Bisher haben auch Island und das Fürstentum Liechtenstein ein konkretes Interesse an einer Teilnahme an ECRIS und ECRIS-TCN gezeigt.

⁷⁸ Europäisches Einreise- und Ausreisensystem (EES), Europäisches Reisegenehmigungs- und Informationssystem (ETIAS)

durch Drittstaatsangehörige, nur für Aufenthalte von weniger als 90 Tagen, abzielt und die Berechnung der Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum ermöglicht⁷⁹. Die Arbeiten zur rechtlichen Umsetzung der EES-Verordnung⁸⁰ sind weit fortgeschritten. Nachdem das Parlament den entsprechenden Bundesbeschluss⁸¹ am 21. Juni 2019 genehmigt hat, ist die Referendumsfrist am 10. Oktober 2019 ungenutzt abgelaufen. Die Vernehmlassung zu den Anpassungen auf der Stufe der Verordnung über das Einreise- und Ausreisensystem (EESV)⁸² wurde am 17. Februar eröffnet und dauerte bis zum 29. Mai 2021.

Auf EU-Ebene war die Einführung des EES für den 10. November 2024 geplant. Da einige Schengen-Staaten nicht zustimmten und Zweifel an der Stabilität des zentralen EU-Systems äusserten, wenn es an einem einzigen Tag eingeführt würde („Big Bang“), musste die Europäische Kommission die Planung und das Verfahren anpassen.

Weil die Europäische Kommission nicht von allen Schengen-Staaten eine Mitteilung über deren Bereitschaft erhalten hat, was eine der Vorbedingungen für die Entscheidung über die Inbetriebnahme des EES ist, und weil eine vollständige Inbetriebnahme von einem Tag auf den anderen zudem einen Risikofaktor für die Widerstandsfähigkeit des Gesamtsystems darstellt, wird aktuell vorgeschlagen, das System schrittweise in Betrieb zu nehmen. Die Verordnung (EU) 2017/2226⁸³ lässt jedoch nur eine vollständige Inbetriebnahme zu, bei der alle Schengen-Staaten verpflichtet sind, den EES gleichzeitig an allen ihren Grenzübergangsstellen in Betrieb zu nehmen. Um den Schengen-Staaten die nötige Flexibilität zu geben, um den EES entsprechend ihrer Bereitschaft zu nutzen, und um technische und operative Anpassungen bei der Inbetriebnahme des EES zu erleichtern, müssen nun die Rechtsgrundlagen für eine schrittweise Inbetriebnahme des EES geschaffen werden.

Dieser Rechtsetzungsvorschlag, der einen schrittweisen Start des EES vorsieht, ändert die bestehenden Rechtsvorschriften (EES-Verordnung und Schengener Grenzkodex) nicht, sondern sieht lediglich eine vorübergehende Ausnahme für eine begrenzte Anzahl von Artikeln der bestehenden Rechtsakte vor, die es den Schengen-Staaten ermöglicht, den EES innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen schrittweise einzuführen. Die Verhandlungen über den «*soft opening*»-Vorschlag der Kommission sind derzeit in Brüssel im Gange. Nach dem derzeitigen Stand der Dinge wird erwartet, dass im Mai 2025 im Trilog mit dem Rat und dem Europäischen Parlament eine Einigung erzielt werden kann. Wenn der entsprechende Rechtsakt zur sanften Öffnung wie geplant verabschiedet wird, geht die Kommission davon aus, dass das EES ab Oktober 2025 schrittweise eingeführt wird.

Auch auf *nationaler Ebene* musste die Planung angepasst werden: Sobald der Rechtsakt, der ein schrittweises Verfahren vorsieht, verabschiedet ist, muss die Kommission von den Schengen-Staaten bis zum Juni 2025 die noch hängigen Absichtserklärungen erhalten. Die bereits erfolgten Absichtserklärungen bleiben im Rahmen der neuen Richtlinie über die schrittweise Einführung des EES gültig. Auf dieser Grundlage wird sie das genaue Einführungsdatum im Oktober 2025 festlegen. Um ein schrittweises Vorgehen in der Schweiz zu gewährleisten, wird das SEM die Planung der Einführung entsprechend anpassen. Zu diesem Zweck steht das SEM als verantwortliche Instanz in engem Kontakt mit den relevanten Akteuren, namentlich mit den kantonalen Polizeikörpern, der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) und der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV).

5.1.2 Europäisches Reiseinformations- und genehmigungssystem (ETIAS)

Mit dem Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystem ETIAS⁸⁴ werden für den Eintritt in den Schengen-Raum visumsbefreite Drittstaatsangehörige erfasst. Diese müssen vor der Einreise in den Schengen-Raum online eine gebührenpflichtige ETIAS-Reise genehmigung beantragen. Die Prüfung der Gesuche erfolgt auf der Basis

⁷⁹ Damit fällt nicht nur die Notwendigkeit zur Stempelung der Reisedokumente bei der Ein- und Ausreise weg, sondern es können auch Fälle irregulärer Migration (insbesondere Personen, die sich zu lange in der EU aufhalten, sog. «*Overstayers*») einfacher entdeckt und undokumentierte Reisende bei Kontrollen im Schengen-Binnenraum u.a. mit der Hilfe von biometrischen Identifikatoren (Gesichtsbild und vier Fingerabdrücke) identifiziert werden.

⁸⁰ Verordnung (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202A)

⁸¹ BBI 2019 4573

⁸² SR 142.206

⁸³ Verordnung (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202B)

⁸⁴ Verordnung (EU) 2018/1240 (WE Nr. 210)

einer weitgehend automatisierten Risikoüberprüfung⁸⁵. Die Erteilung einer ETIAS-Reisegenehmigung vermittelt wie die Ausstellung eines Visums nicht schon allein einen Anspruch zur Einreise, weil auch andere Einreisevoraussetzungen erfüllt sein müssen. Die Daten zur Einführung des ETIAS und des EES wurden von der EU schon mehrmals festgelegt und wieder verschoben. Sie sieht nun ein Inkraftsetzen im vierten Quartal 2026 vor, Die Arbeiten zur rechtlichen Umsetzung sind noch nicht abgeschlossen.

Das Projekt zur organisatorischen und technischen Umsetzung der ETIAS-Verordnung, die im Zuständigkeitsbereich des SEM liegt, richtet sich nach der Planung der EU. In der Konzeptphase zwischen Mitte 2019 und Mitte 2021 wurden mit dem Konzept über die Geschäftsorganisationkonzept die Grundlagen für die Aufbau- und Ablauforganisation erarbeitet. Ausserdem wurde das Systemkonzept für die national zu entwickelnden Systemkomponenten erstellt.

In der seit Sommer 2021 laufenden Umsetzungsphase liegt der Schwerpunkt auf der Entwicklung des nationalen Systems. Dabei geht es zum einen um die Entwicklung einer Zugangskomponente für die Anbindung der nationalen Systeme an das ETIAS-Zentralsystem und zum anderen um die Entwicklung einer Fachapplikation zur Unterstützung der Geschäftsprozesse.

Der Aufbau der Nationalen ETIAS-Stelle im SEM richtet sich ebenfalls nach der Planung der EU.

Zur Deckung der Kosten für die Entwicklung des ETIAS-Systems in den Schengen-Staaten ist ein Beitrag des BMVI⁸⁶ vorgesehen. Die Betriebs- und Unterhaltskosten werden hingegen durch die zentrale Erhebung einer Gebühr von 7 Euro pro Antrag gedeckt.

5.1.3 Interoperabilität (IOP)

Die Polizei-, Grenzkontroll- und Migrationsbehörden können bereits heute auf verschiedene bestehende Informationssysteme der EU zugreifen (SIS, VIS, Eurodac), zu denen in naher Zukunft noch weitere hinzukommen (EES, ETIAS). Auf der Grundlage der beiden EU-Verordnungen zur Interoperabilität (IOP)⁸⁷ werden diese Systeme so miteinander verbunden, dass sie zum einen *gleichzeitig* abgefragt werden können (sofern die entsprechenden Zugriffsrechte vorhanden sind)⁸⁸ und zum anderen dafür gesorgt wird, dass die Identitätsdaten derselben Person in allen Systemen tatsächlich übereinstimmen und damit die Nutzung falscher oder mehrfacher Identitäten verhindert wird⁸⁹. Die Bundesversammlung hat den Bundesbeschluss betreffend die Übernahme und Umsetzung der EU-Interoperabilitätsverordnungen am 19. März 2021 verabschiedet. Die Umsetzungsarbeiten auf Ebene der nationalen Interoperabilitätsverordnung und an den Änderungen der dazugehörigen Verordnungen sind im Gange.

Darüber hinaus müssen die Schengen-Staaten zur Umsetzung der Interoperabilität eine Vielzahl an organisatorischen Anpassungen und technischen Änderungen an den betroffenen IT-Systemen vornehmen. Die Arbeiten zur technischen Umsetzung in der Schweiz orientieren sich am Zeitplan der EU, welche die Einführung der Interoperabilität stufenweise vorsieht. Weil das EU-Interoperabilitätsvorhaben Systeme und Organisationseinheiten betrifft, die im Zuständigkeitsbereich des SEM und von fedpol liegen, führt jedes Amt ein Projekt zu dessen Umsetzung durch. Beide Ämter arbeiten jedoch eng zusammen, und die Projektphasen werden gegenseitig koordiniert. Seit Dezember 2022 befinden sich die Projekte in der Umsetzungsphase und schreiten wie geplant voran. Die EU geht derzeit von einer Inbetriebnahme der

⁸⁵ Durch eine in den einschlägigen Datenbanken (SIS, VIS, ect.) eingeleitete Suche kann festgestellt werden, ob Risiken in Bezug auf die innere Sicherheit, die irreguläre Einwanderung oder die öffentliche Gesundheit bestehen, die eine Ablehnung des Antrags rechtfertigen würden.

⁸⁶ Da es sich um eine Kostenrückerstattung handelt, sind die Aufwendungen im Verpflichtungskredit IV aufgeführt (von 2020–2023: 6,6 Millionen Franken, von 2024–2025: 1,18 Millionen Franken).

⁸⁷ Verordnungen (EU) 2019/817 und (EU) 201/818 (WE Nr. 228A und 228B)

⁸⁸ Hierzu dient das sog. *Europäische Suchportal* (ESP)

⁸⁹ Die für die einzelnen Systeme benötigten Identitätsdaten, wozu insbesondere auch Daten zu Reisedokumenten und biometrische Daten von Drittstaatsangehörigen gehören, werden inskünftig zentral im *gemeinsamen Speicher für Identitätsdaten* (CIR) gespeichert. Während der *gemeinsame Dienst für den Abgleich biometrischer Daten* es ermöglicht, die neu in ein System einzugebenden Fingerabdrücke und Gesichtsbilder einer Person mit den bereits in den angeschlossenen Systemen vorhandenen biometrischen Daten abzugleichen, lassen sich mit dem *Detektor für Mehrfachidentitäten* (MID) Verknüpfungen zwischen Daten aus den angeschlossenen Systemen aufzeigen und die Nutzung falscher oder mehrerer Identitäten aufdecken.

Interoperabilität im Jahr 2028 aus. Der genaue Zeitpunkt der Inbetriebnahme wird von der Europäischen Kommission zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt. Die Informationssysteme (EES, ETIAS, neues VIS, Eurodac, etc.) sollen zeitlich gestaffelt in Betrieb genommen werden. Das Go-live von EES ist als erstes vorgesehen (vgl. Ziff. 5.1.1). Der Zeitpunkt und die Reihenfolge der anderen Informationssysteme (ETIAS, neues VIS) wird von der Europäischen Kommission zu gegebener Zeit festgelegt (für ETIAS, vgl. Ziff. 5.1.2 und für VIS Ziff. 5.1.7). Um sicherzugehen, dass die Schweiz bei der stufenweisen Inbetriebnahme der Interoperabilität durch die EU technisch und rechtlich vorbereitet ist und die neuen Systeme entsprechend zusammen interagieren können, ist die Inkraftsetzung der nationalen Rechtsgrundlagen für die Einführung von Eurodac vorzusehen.

5.1.4 Richtlinie (EU) 2023/977 über den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JAI des Rates

Nur ein kleiner Teil des polizeilichen Informationsaustauschs erfolgt gestützt auf den Rahmenbeschluss 2006/960/JAI über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Schengen-Staaten⁹⁰. Dieser Rahmenbeschluss, auch unter dem Namen «Schwedische Initiative» bekannt, wurde im Schengen-Raum nicht nachhaltig genug genutzt. Die obligatorische Verwendung von Ersuchen- und Antwortformularen verhinderte einen schnellen und effizienten Austausch von wichtigen und dringenden polizeilichen Informationen. Damit die Schengen-Staaten dieses Instrument optimal nutzen können, haben das Europäische Parlament und der Rat die Richtlinie (EU) 2023/977⁹¹ über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JAI des Rates erlassen. Die Richtlinie bezweckt, den bestehenden normativen Rahmen zu modernisieren und den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Schengen-Raums zu vereinheitlichen und zu stärken. Sie legt verschiedene Fristen für die Beantwortung von Ersuchen fest, die von einem anderen Schengen-Staates gestellt werden. Sie präzisiert zudem die Aufgaben der zentralen Kontaktstelle (Single Point of Contact [SPOC]), deren Kapazitäten, Organisation sowie Zusammensetzung.

Diese neue Richtlinie wurde der Schweiz am 25. April 2023 als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands zur Übernahme notifiziert. Sie enthält Bestimmungen, die über eine Totalrevision des Bundesgesetzes über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und denjenigen der anderen Schengen-Staaten (SIaG)⁹² in das nationale Recht übernommen werden müssen. Der Bundesrat hat die Botschaft zum Notenaustausch und zur Totalrevision des SIaG am 04. September 2024 verabschiedet. Das Parlament behandelte das Geschäft in der Wintersession 2024 und in der Frühjahrsession 2025; am 21. März 2025 wurde der Notenaustausch in der Schlussabstimmung im Parlament angenommen.

5.1.5 «Migrations- und Asylpakt»

Am 14. Mai 2024 hat die EU mit dem Pakt für Migration und Asyl eine Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) beschlossen. Diese beinhaltet wichtige Neuerungen mit dem Ziel, die Steuerung der Migration in Europa zu verbessern, Asylsuchende solidarischer zu verteilen und die sekundäre Migration einzudämmen. Gleichzeitig sollen Fehlanreize beseitigt werden, damit Asylsuchende nicht unberechtigt innerhalb von Europa weiterwandern. Andererseits wird erstmals eine rechtlich verbindliche Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten eingeführt. Mit der Reform soll das europäische Asyl- und Migrationssystem insgesamt gestärkt und den aktuellen Herausforderungen gerecht werden. Die zwei grundlegend neuen Elemente der Reform, die Verfahren an den Aussengrenzen des Schengen-Raums und der Solidaritätsmechanismus, sind allerdings für die Schweiz nicht bindend. An letzterem kann sich die Schweiz jedoch freiwillig beteiligen. Die Reform enthält auch Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands, die von der Schweiz gemäss den Assoziierungsabkommen übernommen werden müssen. Folgende Teile wurden der Schweiz am 17. Mai 2024 notifiziert (vgl. Kap. 3.1):

Screening-Verordnung

⁹⁰ Rahmenbeschluss 2006/960/JAI (WE Nr. 35).

⁹¹ Richtlinie (UE) 2023/977 (WE Nr. 401).

⁹² SR 362.2

Diese Verordnung sieht ein Überprüfungsverfahren (engl. Screening) an der Schengen-Aussengrenze und innerhalb der Schengen-Staaten vor, wo irregulär in den Schengen-Raum eingereiste Personen registriert, identifiziert und auf Sicherheits- und Gesundheitsrisiken geprüft werden – unabhängig davon, ob sie ein Asylgesuch stellen.

Eurodac-Verordnung

Die Verordnung (EU) 2024/1358 (Eurodac-Verordnung) ersetzt die aktuelle Eurodac-Verordnung. Sie ist eine für die Schweiz verbindliche Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstands, mit Ausnahme der Bestimmungen zur Relocation, zum temporären Schutz und zum «Resettlement». Die Eurodac-Datenbank enthält derzeit die Fingerabdrücke aller Migrantinnen und Migranten sowie Asylsuchenden, die bei ihrer irregulären Einreise in den Schengen-Raum registriert wurden. Das reformierte Eurodac-System soll künftig dazu beitragen, die irreguläre Einwanderung in den Schengen-Raum verstärkt zu kontrollieren, indem insbesondere die (biometrischen) Daten neu auch von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen im Eurodac-Zentralsystem gespeichert und mit dem bereits vorhandenen Datenbestand abgeglichen werden. Zudem wird mit der revidierten Eurodac-Verordnung das Mindestalter für die Registrierung von 14 Jahren auf sechs Jahre herabgesetzt, und sie ermöglicht die Erfassung zahlreicher zusätzlicher Daten. Schliesslich muss Eurodac zu einem Instrument werden, das die Interoperabilität und seine IT-Architektur integriert und somit auch in anderen Verfahren nützlich ist, beispielsweise im Zusammenhang mit den Systemen VIS, ETIAS und EES.

Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung

Für die Schweiz rechtlich bindend sind die neuen Zuständigkeitskriterien (Dublin-Kriterien), um den Staat zu bestimmen, der für ein Asylgesuch zuständig ist. Dabei bleiben bereits heute geltende Kriterien wie die Familienkonstellation, das Ausstellen eines Visums oder Aufenthaltstitels oder die irreguläre Einreise in einen Staat bestehen. Es werden aber auch neue Kriterien eingeführt, die dem individuellen Bezug der Asylsuchenden zu einem bestimmten Dublin-Staat besser Rechnung tragen. Zudem werden die aktuellen, durch die Verordnung festgelegten Fristen angepasst, um das Verfahren zu beschleunigen. Auch die Zuständigkeit für ein Asylgesuch verbleibt in der Regel länger bei einem Staat. Schliesslich wird die Verpflichtung eingeführt, persönliche Interviews in Ton aufzuzeichnen.

Verordnung über Krise und höhere Gewalt (Krisenverordnung)

Für den Fall einer Krise im Migrationsbereich wird festgelegt, inwieweit die Mitgliedstaaten vom geltenden Recht abweichen dürfen. Für die Schweiz sind nur die Abweichungen im Bereich der Zuständigkeitsregeln (Dublin-Regeln) rechtlich relevant. Zum Beispiel können sich Staaten in einer Krisensituation länger Zeit nehmen, um auf eine Anfrage von einem anderen Staat zu antworten, um die Zuständigkeit für ein Asylgesuch zu klären.

Die Reform soll in den EU-Mitgliedstaaten im Juni 2026 umgesetzt werden. Die Schweiz hat gemäss den Assoziierungsabkommen für die Übernahme und die Umsetzung dieser neuen EU-Bestimmungen zwei Jahre Zeit. Der Bundesrat hat die Übernahme dieser Verordnung am 14. August 2024 genehmigt. Weil dafür Gesetzesanpassungen im Schweizer Recht notwendig sind, führte der Bundesrat für die entsprechenden Änderungen bis zum 14. November 2024 eine Vernehmlassung durch. Er verabschiedete die Botschaft zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen für den EU-Pakt zu Migration und Asyl am 21. März 2025.

Verordnung über die Einrichtung eines Rückführungsverfahrens an die Grenze

Obwohl die neue Verordnung eine für die Schweiz verbindliche Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt, ist die Schweiz nicht verpflichtet, das darin vorgesehene Rückführungsverfahren anzuwenden und folglich umzusetzen: Die Umsetzung des Rückführungsverfahrens wird nur verlangt, wenn die assoziierten Staaten in ihrem nationalen Recht kein der Asylverfahrensverordnung gleichwertiges Asylverfahren an den Aussengrenzen des Schengen-Raums vorsehen. Dies ist bei der Schweiz nicht der Fall⁹³.

⁹³ Dazu vgl. Ziff. 3.2.1

5.1.6 Digitalisierung der Schengen-Visa

Am 13. November 2023 hat die EU zwei neue Verordnungen betreffend die Digitalisierung des Visumverfahrens für den kurzfristigen Aufenthalt und die Ausstellung von Visa in digitaler Form angenommen. Diese Verordnungen⁹⁴ wurden der Schweiz am selben Tag als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert.

Am 8. Dezember 2023 hat der Bundesrat die Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2023/2667 zur Änderung verschiedener Rechtsakte der EU im Hinblick auf die Digitalisierung des Verfahrens zur Beantragung von Visa beschlossen. Die Übernahme dieser Verordnung erfordert eine Änderung des AIG. Der Bundesrat hat das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf eröffnet; dieses dauerte bis zum 22. März 2024. Zudem hat er am 13. November 2024 die dazugehörige Botschaft genehmigt. Der Entwurf wird dem ersten Rat in der Sommersession 2025 vorgelegt.

Ausserdem wurde die Verordnung (EU) 2023/2685 über die Digitalisierung des Visumverfahrens 1. Februar 2024 in der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV)⁹⁵ umgesetzt.

EU-Plattform für Visumgesuche

Das Visa-Informationssystem (VIS) ist eine EU-Datenbank, welche die an den Aussengrenzen des Schengen-Raums stationierten Grenzschutzbeamten mit den Konsulaten der Schengen-Staaten auf der ganzen Welt verbindet. Um die elektronische Beantragung von Kurzzeitvisa zu ermöglichen, wird eine europäische Plattform für die Beantragung von Visa eingerichtet. Sie wird mit einer Kopie des VIS verknüpft sein. Die Plattform wird nicht nur Drittstaatsangehörigen die elektronische Gesuchstellung ermöglichen, sondern wird auch eine Vorabprüfung der Zulässigkeit des Gesuchs und der Zuständigkeit des Schengen-Staates für dessen Bearbeitung vornehmen. Die Visumentscheidungen werden ebenfalls über die EU-Plattform für Visumanträge mitgeteilt. Sie wird auch für die Prüfung der Visa genutzt werden können. Dieses Verfahren sollte die Einreichung von Gesuchen und die Erteilung von Visa erleichtern. Die EU-Plattform für Visumgesuche sollte frühestens 2028 einsatzbereit sein. Die Schengen-Staaten haben ab Inbetriebnahme sieben Jahre Zeit, um sich mit der Plattform zu verbinden.

Das AIG wird angepasst, um darin die Erwähnung der EU-Plattform für Visumgesuche, der Zugriffsrechte der Behörden und beauftragten Dritten zu dieser Plattform im Rahmen des Visumverfahrens sowie des Datenflusses zum nationalen Visumsystem ORBIS aufzunehmen. Zudem wird eine spezifische Regelung betreffend die Überprüfung der Echtheit der mit einem Chip versehenen Reisedokumente vorgeschlagen. Am 13. November 2024 genehmigte der Bundesrat die Botschaft über die Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2023/2667.

5.1.7 Verordnung VIS-Recast

Im Zuge ihrer Bestrebungen zur Modernisierung der bestehenden Informationssysteme hat die Europäische Kommission am 16. Mai 2018 einen Vorschlag⁹⁶ zur Änderung der VIS-Verordnung⁹⁷ präsentiert. Ziel ist es, das VIS, das zur Speicherung und zum Austausch von Daten im Visumverfahren dient, mit den anderen grossen Informationssystemen der EU interoperabel zu machen und gleichzeitig die Qualität der Daten und deren Austausch zu verbessern⁹⁸. Überdies sollen inskünftig auch nationale Langzeitvisa und Aufenthaltstitel im VIS abgespeichert werden, ebenso wie Scans der biografischen Seite der Reisedokumente der Visumgesuchsteller, was die Identifizierung und Rückführung von illegal

⁹⁴ Verordnung (EU) 2023/2667 (WE Nr. 416A) und Verordnung (EU) 2023/2685 (WE Nr. 416B)

⁹⁵ SR 142.204

⁹⁶ KOM(2018) 302 final

⁹⁷ Verordnung (EG) Nr. 767/2008 (WE Nr. 63)

⁹⁸ Um Probleme bei der Erfassung biometrischer Daten zu beheben, wird künftig das Gesichtsbild direkt vor Ort bei der zuständigen Behörde aufgenommen. Zudem wird das Alter für die Abnahme von Fingerabdrücken bei Kindern auf sechs Jahre herabgesetzt, um den Missbrauch der Rechte von Kindern (Opfer von Menschenhandel, vermisste Kinder und asylsuchende unbegleitete Minderjährige) besser bekämpfen zu können.

aufhältigen Personen erleichtern soll⁹⁹. Wie bei ETIAS wurden der Schweiz zwei Verordnungen notifiziert: die eine enthält Regelungen zur Modernisierung des Systems, die andere legt die Anpassungen zur Definition der Bedingungen für den automatisierten Zugriff auf andere Systeme zu VIS-Zwecken fest. Die Verhandlungen zwischen dem Rat, der Kommission und dem Europäischen Parlament (Trilog) wurden am 18. Dezember 2020 abgeschlossen. Am 18. Mai 2022 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung der Verordnungen (EU) 2021/1133¹⁰⁰ und (EU) 2021/1134¹⁰¹ zur Reform des Visa-Informationssystems. Im Dezember 2022 hat das Parlament die Übernahme und Umsetzung dieser Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands genehmigt. Die im Bundesbeschluss über die Genehmigung vorgesehenen Rechtsgrundlagen bedingen zudem Anpassungen verschiedener Verordnungen. Das angepasste System soll spätestens 2027 in Betrieb genommen werden.

5.1.8 Anpassung der Verordnung « SIS Polizei » (Ausschreibungen durch Europol)

Europol¹⁰² kann derzeit Personen im Schengener Informationssystem (SIS) überprüfen und wird seit März 2021 über Treffer bei Anfragen zu Terrorismus-Ausschreibungen der Schengen-Staaten informiert. Allerdings kann Europol selbst keine Ausschreibungen im SIS erfassen. Mit der am 27. Juni 2022 verabschiedeten Verordnung (EU) 2022/1190 änderten das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung (EU) 2018/1862 („SIS-Polizei“), um Europol die Möglichkeit zu geben, Schengen-Staaten Ausschreibungen zu Drittstaatsangehörigen im SIS vorzuschlagen. Die Verordnung (EU) 2022/1190¹⁰³ wurde der Schweiz am 1. Juli 2022 als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands notifiziert. Ihre Umsetzung ins Landesrecht erfordert eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI)¹⁰⁴.

Am 13. November 2024 hat der Bundesrat die Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung des Notenaustauschs mit der EU zur Übernahme der Verordnung (EU) 2022/1190 sowie zur Teilrevision des BPI zuhanden der eidgenössischen Räte verabschiedet. Gleichzeitig beschloss er, die zuständigen Kommissionen zur partiellen vorläufigen Anwendung zu konsultieren. Die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates (SiK-S) hat am 9. Januar 2025 die Teilrevision des BPI sowie die partielle vorläufige Teilanwendung des Notenaustausches einstimmig genehmigt. Am 24. Februar 2025 stimmte die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates (SiK-N) der vorläufigen teilweisen Anwendung des Notenaustausches einstimmig zu. Der Ständerat (Erstrat) hat den Entwurf des Bundesrates am 20. März 2025 genehmigt und ihn an den Nationalrat überwiesen. Die weiteren parlamentarischen Beratungen sind für die Sommersession 2025 vorgesehen. Die Umsetzung der nationalen Gesetzgebung soll zeitgleich mit der Inbetriebnahme der neuen Funktionalität im zweiten Quartal 2026 in Kraft treten. Die Frist zur Umsetzung der Verordnung (EU) 2022/1190 endete am 1. Juli 2024. Die Überschreitung der Frist durch die Schweiz dürfte jedoch keine negativen Folgen haben, weil sich die technische Umsetzung auf EU-Ebene verzögert und das Parlament die vorläufige partielle Anwendung validiert hat

5.1.9 Anpassungen des Schengener Grenzkodex

Die Europäische Kommission präsentierte am 27. September 2017 Massnahmen zur Wahrung und Stärkung des Schengen-Raums, darunter auch einen Vorschlag¹⁰⁵ zur Revision des Schengener Grenzkodex¹⁰⁶. Der Vorschlag zielt darauf ab, die geltenden Bestimmungen über die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen an die aktuellen Anforderungen der Praxis anzupassen. Ziel war es, die *maximal mögliche Dauer* bei der Wiedereinführung bzw. Verlängerung von Binnengrenzkontrollen bei gleichzeitiger Stärkung der Kontrolle zu erhöhen. Nach

⁹⁹ Durch die Speicherung dieser Dokumente bei der Einreichung des Visumgesuchs kann verhindert werden, dass allfällige Rückführungen scheitern, weil die Herkunft einer Person wegen fehlender Pass- und Ausweisdaten gegenüber dem Herkunftsstaat nicht mehr nachgewiesen werden kann.

¹⁰⁰ Verordnung (EU) 2021/1133 (WE Nr. 309B)

¹⁰¹ Verordnung (EU) 2021/1134 (WE Nr. 309A)

¹⁰² Europol ist eine Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung Europol

¹⁰³ Verordnung (EU) 2022/1190 (WE Nr. 369)

¹⁰⁴ SR 361

¹⁰⁵ KOM(2017) 571 final

¹⁰⁶ ABl. L, 2024/1717, 20.6.2024

Abschluss der ersten Lesung im Rat begannen im Dezember 2018 die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament (Trilog), die jedoch bereits im Februar 2019 festgefahren waren. Am 14. Dezember 2021 legte die Europäische Kommission dennoch einen Verordnungsvorschlag für die Revision des Schengener Grenzkodex vor. Im Rahmen der anschliessenden Verhandlungen konnten die Vertreterinnen und Vertreter der Schweiz technische Fragen klären und ihre Lösungsvorschläge einbringen. Die formelle Verabschiedung der EU-Verordnung folgte schliesslich am 13. Juni 2024 durch die Unterzeichnung des Rechtsakts durch die Präsidentin des Europäischen Parlaments und den Präsidenten des Rates der EU.

Die Verordnung (EU) 2024/1717¹⁰⁷ zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399¹⁰⁸ über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen wurde der Schweiz am 24. Mai 2024 als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands notifiziert. Die Übernahme und Umsetzung der Verordnung müssen dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt werden, weshalb die Rücknotifikation vom 28. Juni 2024 unter Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung erfolgte. Die Umsetzung der Verordnung (EU) 2024/1717 bedingt Anpassungen im AIG und im BPI. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 26. Juni bis am 17. Oktober 2024. Der Bundesrat verabschiedete die Botschaft am 7. März 2025.

Die Revision des SGK zielt darauf ab, die Lehren aus der «COVID-19-Pandemie» zu ziehen und sicherzustellen, dass in Zukunft Koordinierungsmechanismen für den Umgang mit Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit, die den Schengen-Raum betreffen, vorhanden sind. Um dieses Ziel zu erreichen, beinhalten die Änderungen einen neuen Mechanismus zum Schutz der öffentlichen Gesundheit. Zudem wurden Regelungen geschaffen, wie auf die wachsende Beteiligung staatlicher Akteure an der künstlichen Herbeiführung und Erleichterung der irregulären Migration an den Schengen-Aussengrenzen zu reagieren ist. Im Übrigen soll die Einführung von Binnengrenzkontrollen weiterhin als letztes Mittel zum Einsatz kommen, weshalb ein strukturiertes Verfahren für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen vorgesehen ist. Weiter sieht die EU-Verordnung neue Regeln zur Förderung wirksamer Alternativen zu Kontrollen an den Binnengrenzen in Form von verstärkten Kontrollen in den Grenzregionen vor. Zur Bekämpfung der Sekundärmigration innerhalb des Schengen-Raums wird ein neues Überstellungsverfahren eingeführt, das es den Schengen-Staaten ermöglicht, illegal aufhältige Ausländerinnen und Ausländer, die im Rahmen einer grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Grenzgebiet aufgegriffen werden und keinen internationalen Schutz beantragt haben, leichter an den Schengen-Staat zu überstellen, aus dem sie ausgereist sind.

5.2 False and Authentic Documents Online (FADO)

FADO ist ein Bildspeicherungssystem der EU. Es dient dem Austausch von Informationen über Sicherheitsmerkmale und potenzielle Fälschungsmerkmale in echten und gefälschten Dokumenten zwischen den Schengen-Staaten. FADO wurde bisher vom Generalsekretariat des Rates der EU geführt. Mit der Verordnung (EU) 2020/493¹⁰⁹ hat das FADO-System eine neue Rechtsgrundlage erhalten. Gleichzeitig wird die Verantwortung für den Betrieb des Systems an Frontex übertragen. Neu wird in FADO ein vierter Bereich definiert, auf den weitere Stellen der EU, internationale Organisationen sowie Privatinstitutionen (insbesondere Fluggesellschaften) einen beschränkten Zugang erhalten sollen¹¹⁰. Dieser «vierte Bereich» bezieht sich auf eine neue Zugangskategorie, die in Artikel 4 Absätze 4 und 5 der Verordnung (EU) 2020/493 vorgesehen ist. Sie ermöglicht bestimmten externen Akteuren, insbesondere anderen EU-Organen, internationalen Organisationen, Drittländern und privaten Einrichtungen wie Fluggesellschaften, einen begrenzten Zugang zu bestimmten Informationen im FADO-System. Die Kommission wird delegierte Rechtsakte erlassen, in denen sie für diese Einrichtungen den Teil des FADO-Systems, zu dem der Zugang gewährt wird, festlegt sowie alle besonderen Verfahren und Bedingungen, die möglicherweise erforderlich sind. Die Inbetriebnahme des neuen FADO-Systems («go-live») ist im dritten Quartal 2026 vorgesehen.

¹⁰⁷ Verordnung (EU) 2024/1717 (WE Nr. 439)

¹⁰⁸ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr.178)

¹⁰⁹ Verordnung (EU) 2020/493 (WE Nr. 246)

¹¹⁰ Welche Stellen dies genau sein werden und unter welchen Bedingungen sie auf FADO Zugang erhalten, wird die Europäische Kommission in einem delegierten Rechtsakt definieren, welcher der Schweiz zu gegebener Zeit als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands notifiziert wird.

Die FADO-Verordnung wurde am 30. März 2020 vom Europäischen Parlament und vom Rat der EU angenommen. Sie wurde der Schweiz am 23. März 2020 als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands notifiziert. Der Bundesrat hat die Übernahme dieser Weiterentwicklung am 24. April 2020¹¹¹ genehmigt, und das Parlament hat die Rechtsgrundlage für den Betrieb des FADO in der Schweiz mit dem neuen Artikel 18a BPI am 18. März 2022 angenommen¹¹². Der Bundesrat hat für die Inkraftsetzung jedoch noch kein Datum festgelegt.

5.3 Advance Passenger Information (API)

Das SEM kann gestützt auf Artikel 104 AIG Luftverkehrsunternehmen verpflichten, für ausgewählte Flüge aus «Nicht-Schengen»-Flügen sog. «*Advance Passenger Information*» (API)¹¹³ an die zuständige Grenzkontrollbehörde zu weiterzugeben¹¹⁴. Das SEM hat die Meldepflicht per 15. Dezember 2011 für vier ausgewählte Flugstrecken angeordnet und seither schrittweise auf weitere Flugstrecken ausgedehnt (vgl. nachfolgende Tabelle).

API-Meldepflicht (Stand 19. Februar 2025)

Betroffene Destinationen	Meldepflicht seit
Dar es Salam, Nairobi, Dubai, Pristina	15. Dez. 2011
Istanbul	15. Sept. 2012
Moskau	9. Jan. 2013
Casablanca, Marrakech	26. Aug. 2013
Abu Dhabi, Doha, São Paulo	1. Okt. 2015
Peking, Shanghai	18. Nov. 2015
Delhi, Bombay, Muscat, Hongkong, Singapur	30. Okt. 2016
Algier, Belgrad, Johannesburg, Kairo, Kapstadt, Montreal, Rio de Janeiro, Toronto, Tunis	29. Okt. 2017
Addis-Abeba, Amman, Ankara, Bangkok, Beirut, Izmir, Kiew, Kutaisi, Minsk, Rabat, Skopje, St. Petersburg, Tiflis, Tirana, Tripolis	27. Okt. 2019
Peking	30. April 2020
Antalya, Gaziantep, Havanna, Hurghada, Kayseri, Punta Cana, Varadero	25. Okt. 2020
Buenos Aires (EZE), Cancún (CUN), Colombo (CMB), Jerewan (EVN), Montego Bay (MBJ), Podgorica (TGD), Puerto Plata (POP), San José (SJO), Sharm-El-Sheikh (SSH)	31. Okt. 2021
Dschidda (JED), Riad (RUH), New York (JFK), Liberia (LIR), Kilimanjaro (JRO), Sansibar (ZNZ)	30. Okt. 2022
Hamamet (NBE), Washington (IAD), Mauritius (MRU), Luxor (LXR), Marsa Alam (RMF), Agadir (AGA), Sarajevo (SJJ), Bogotá (BOG), Cartagena (CTG), Akaba (AQJ), Bodrum (BJV) und Dalaman (DLM)	29. Okt. 2023

Die zuständigen Grenzkontrollbehörden haben über das API-System einen online Zugriff auf die API-Daten und können bereits vor der Landung des Flugzeugs Passagierkontrollen vornehmen.

Seit dem 1. Juni 2019 kann das API-System auch durch fedpol und den Nachrichtendienst des Bundes (NDB) zur Erfüllung ihrer Aufgaben genutzt werden. Diese Behörden können einerseits beim SEM beantragen, dass die Meldepflicht auf weitere Flugverbindungen ausgedehnt wird, und andererseits, dass sie in irgendeiner Form¹¹⁵ Zugang zu den von den Fluggesellschaften übermittelten Daten der Passagiere erhalten.

Am 12. Dezember 2024 wurden auf EU-Ebene die Verordnung (EU) 2025/12¹¹⁶ über die Erhebung und Übermittlung vorab übermittelter Fluggastdaten zur Verbesserung

¹¹¹ BBl 2021 1480, S. 6.

¹¹² BBl 2022 710.

¹¹³ Personalien sowie Angaben zum Reisedokument und zum Flug.

¹¹⁴ Vgl. Richtlinie 2004/82/EG (Anhang B SAA).

¹¹⁵ Die von den Flugunternehmen bereitgestellten API-Daten werden elektronisch in Form einer Liste an den NDB weitergeleitet (kein online-Zugriff). Besteht der begründete Verdacht, dass eine Person Straftaten nach Art. 104 Abs. 1^{bis} Bst. a AIG vorbereitet oder durchführt, kann fedpol die Daten mittels Abrufverfahren bearbeiten (Art. 104a Abs. 3^{bis} AIG). Die API-Daten werden allerdings nur manuell mit Daten aus den bei fedpol vorhandenen Datenbanken abgeglichen.

¹¹⁶ Verordnung (EU) 2025/12 (WE Nr. 455)

und Erleichterung der Kontrollen an den Aussengrenzen (API-Border) und die Verordnung (EU) 2025/13 über die Erhebung und Übermittlung vorab übermittelter Fluggastdaten zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität (API-Polizei)¹¹⁷ durch die EU verabschiedet. Nur die Verordnung (EU) 2025/12 wurde der Schweiz am selben Tag als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands notifiziert. Die Schweiz hat am 16. Januar 2025 ihre Rücknotifikation dem Rat der EU übermittelt. Weil diese Verordnung dem fakultativen Referendum unterliegt, verfügt die Schweiz gemäss SAA über eine Frist von zwei Jahren Zeit, um die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Anforderungen mitzuteilen. Die Verordnungen (EU) 2025/12 und 2025/13 traten für die EU-Mitgliedstaaten am 28. Januar 2025 in Kraft. Sie werden zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Routers anwendbar sein¹¹⁸. Die sekundären Rechtsakte sollten zwischen März 2025 und März 2026 ausgearbeitet werden. Die Einrichtung des Routers durch eu-LISA ist für Mitte 2026 bis Mitte 2028 und die Inbetriebnahme für Mitte 2029 geplant.

Weil es sich um eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands handelt, fällt die Umsetzung von API-Border in den Zuständigkeitsbereich des SEM. Die Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln, wird mit der Anwendung der Verordnung aufgehoben werden.

Jeder Schengen-Staat muss eine oder mehrere Aufsichtsbehörden einrichten, welche die Einhaltung der Vorgaben dieser EU-Verordnung durch die Fluggesellschaften in ihrem Hoheitsgebiet überwachen und falls nötig bei Verstössen entsprechende Sanktionen verhängen können. Zudem werden die Sanktionen gegen Fluggesellschaften bei Verstössen gegen die EU-Verordnung verschärft.

5.4 Integrierte Grenzverwaltung (IBM)

Zur Stärkung der inneren Sicherheit sowie für die Einschränkung der irregulären Migration entwickelten die in die Grenzverwaltung involvierten Behörden des Bundes und der Kantone die *Strategie Integrierte Grenzverwaltung* (IBM III-Strategie) und den dazugehörigen *Aktionsplan*,

Die Verordnung (EU) 2019/1896¹¹⁹ über die Europäische Grenz- und Küstenwache legt die Grundsätze für die integrierte europäische Grenzverwaltung rechtlich verbindlich fest. Diese besteht aus fünfzehn Komponenten¹²⁰. Basierend auf der politischen IBM-Strategie der EU sowie der darauf basierenden technisch-operativen Strategie von Frontex haben die Schengen-Staaten ihre nationalen Strategien zu definieren bzw. zu erneuern. Im Frühling 2024 präsentierte das SEM die IBM-Strategie dem Bundesrat und der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD). Eine thematische Evaluierung der nationalen IBM-Strategien wird von der Kommission im Rahmen des Schengen-Evaluierungsmechanismus vorgenommen (vgl. Teil V, Ziff. 9.5). Um die festgelegten strategischen Ziele zu erreichen, legen die beteiligten Akteure Massnahmen fest und setzen diese im Rahmen eines Aktionsplans um.

¹¹⁷ Die API-Polizei schafft einen harmonisierten Rechtsrahmen für die Erhebung und Vorabübermittlung von API-Daten (Advanced Passenger Information) durch die Fluggesellschaften an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten. Es verpflichtet die Fluggesellschaften, die Identifikations- und Reisedaten der Passagiere zu sammeln und automatisch über einen zentralen europäischen Router zu übermitteln, der sie an die Passagierinformationsstellen (PIU) verteilt. Die Daten dürfen nur zum Zweck der Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität unter strenger Datenschutzkontrolle verwendet werden. Diese Regelung stellt keine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands dar und muss daher von der Schweiz nicht übernommen werden. fedpol prüft jedoch die Situation, insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Zugriffs der Schweizer Strafverfolgungsbehörden auf die API-Daten, und koordiniert sich in dieser Angelegenheit mit dem SEM.

¹¹⁸ Dazu vgl. vorhergehende Fussnote

¹¹⁹ Verordnung (EU) 2019/1896 (WE Nr. 238)

¹²⁰ Grenzkontrolle, Such- und Seerettungseinsätze auf See, Risikoanalyse, Frontex-unterstützte und koordinierte Schengen-Zusammenarbeit, Inner- und zwischenstaatliche Schengen-Zusammenarbeit, Zusammenarbeit mit Drittstaaten, Kontrolle innerhalb des Schengen-Raumes (inkl. Binnengrenzkontrollen), Rückkehr, Einsatz von Spitzentechnologie, Qualitätssicherungsmechanismen und Solidaritätsmechanismen.

5.5 Vereinbarungen zwischen der Eidgenössischen Zollverwaltung und den Kantonen

Weil die Schweiz kein Mitglied der Europäischen Zollunion der EU ist, führt das BAZG an der schweizerischen Landesgrenze nach wie vor Zollkontrollen durch. Die konkrete Zusammenarbeit des BAZG mit den Kantonen wird in den Verwaltungsvereinbarungen gemäss Artikel 97 Zollgesetz (ZG)¹²¹ geregelt. Mit diesen Verwaltungsvereinbarungen wird bezweckt, die Synergien zwischen den Kantonen und des BAZG im Bereich der inneren Sicherheit bestmöglich zu nutzen. Das BAZG muss die ihm übertragenen Aufgaben selbstständig erledigen können. Die Vereinbarungen regeln insbesondere den Einsatzraum, den Umfang der Aufgaben, den Datenschutz, die Staatshaftung und die Übernahme der Kosten¹²².

Teil IV Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union

6 Art und Umfang der Mitwirkung der Schweiz

Die Schweiz untersteht im Rahmen ihrer Assoziierung an Schengen/Dublin nicht der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union (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 führen¹²³. Im Gegenzug garantieren die Abkommen der Schweiz das Recht, in Vorabentscheidungsverfahren¹²⁴ beim EuGH, welche die Auslegung (mit Ausnahme der *Gültigkeit*) 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). So kann die Schweiz in Auslegungsfragen die Entscheidungsfindung des Gerichtshofs beeinflussen. Auch die schweizerischen Gerichte sind nicht befugt, den EuGH um eine Vorabentscheidung zu ersuchen.

Seit dem Zeitpunkt ihrer Assoziierung bis Ende April 2025 sind der Schweiz 383 Vorabentscheidungsersuchen notifiziert worden. Davon betrafen 132 (34 %) nur Schengen, 71 (19 %) nur Dublin, 27 (7 %) sowohl Schengen und Dublin und die restlichen 153 (40 %) betrafen weder Schengen noch Dublin.

Im Berichtszeitraum wurden der Schweiz 119 Vorabentscheidungsersuchen notifiziert – wovon 104 weder Schengen noch Dublin betrafen – und die den Inhalt von 6 Rechtskaten betrafen

Rechtsakt	Anzahl Ersuchen
Verordnung (EU) 604/2013 (Dublin III-Verordnung)	2 ¹²⁵
Richtlinie 2008/115/CE (Rückführungsrichtlinie)	7 ¹²⁶
Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)	1 ¹²⁷
Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex)	1 ¹²⁸

¹²¹ SR 631.0

¹²² Vgl. Botschaft «Bilaterale II», BBl 2004 5965. Die gesetzliche Grundlage bildet Art. 97 des Zollgesetzes (ZG, SR 631.0), welcher den Abschluss solcher Vereinbarungen auch mit Binnenkantonen ermöglicht.

¹²³ Streitbeilegungsverfahren. Vgl. Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 10 SAA; Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 7 DAA.

¹²⁴ Ausgangspunkt eines Vorabentscheidungsverfahrens ist ein nationaler Rechtsstreit, in dem sich die Frage der Gültigkeit oder Auslegung von EU-Recht stellt. Das zuständige Gericht des EU-Mitgliedstaats kann – bzw. muss, wenn es sich um eine letztinstanzliche Gerichtsinanz handelt – das nationale Verfahren aussetzen und dem EuGH die Rechtsfrage vorlegen; die Parteien können beim Richter eine Vorabentscheidung lediglich anregen. Das Urteil ist für alle nationalen Behörden verbindlich, die am Verfahren, das zur Vorabentscheidung geführt hat beteiligt sind. Es ist auch verbindlich für die Behandlung gleichgelagerter Fälle durch die Behörden der Schengen-Staaten (die nicht am Verfahren beteiligt sind).

¹²⁵ Rs. C-387/24 PPU (*Bouskoura*), Rs. C-457/24 (*Daraa*)

¹²⁶ Verb. Rs. C-244/24 PPU et C-290/24 PPU (*Kaduna e.a.*), Rs. C-446/24 (*Freie Hansestadt Bremen*), Rs. C-877/24 (*Shamsi*), Rs. C-026/25 (*Szegedi Törvényesék*), Rs. C-202/25 (*Tadmur*), Rs. C-218/25 (*Wompou*)

¹²⁷ Rs. C-766/24 (*EisaggeliaProtodikin Peiraia*)

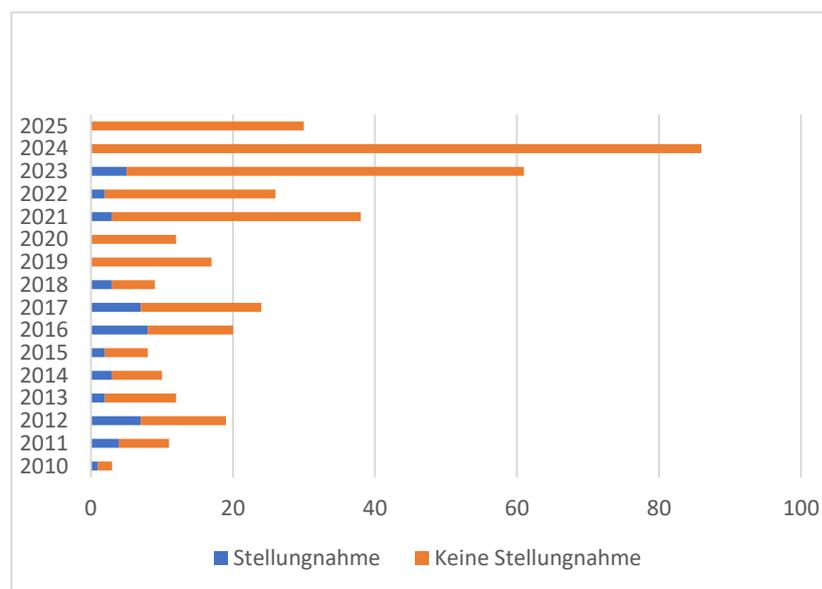
¹²⁸ Rs. C-218/25 (*Wompou*)

Verordnung (EU) 2018/1806 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Aussengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind	1 ¹²⁹
Richtlinie (EU) 2016/680 (Datenschutzrichtlinie)	3 ¹³⁰
Total	15

Die Schweiz nutzt die Möglichkeit, im Rahmen von Vorabentscheidungsersuchen Stellung zu nehmen, um ihren Einfluss auf die Auslegung des Schengen/Dublin Besitzstands durch den EuGH geltend zu machen¹³¹. Sie verzichtet allerdings darauf, wenn im Rahmen einer Analyse des Sachverhalts davon ausgegangen werden kann, dass die Beantwortung der gestellten Auslegungsfragen keine massgeblichen Auswirkungen auf die Rechtssetzung oder den Vollzug in der Schweiz haben wird¹³².

Im Berichtszeitraum hat die Schweiz zu keiner der 119 notifizierten Vorabentscheidungsersuchen eine schriftliche Stellungnahme eingereicht. Der EuGH hat in zwei dieser 119 Verfahren¹³³ entschieden und zwei weitere durch Prozessurteil erledigt¹³⁴. Insgesamt hat die Schweiz in Anwendung der obenerwähnten Regel bisher ungefähr zu einem Achtel (12 %) der Vorabentscheidungsersuchen Stellung genommen (46 von 383 Fällen). Die folgende grafische Darstellung gibt einen Überblick über die Behandlung der seit 2010 eingereichten Vorabentscheidungsersuchen durch die Schweiz (Stand: 30. April 2005)

Jährliche Verteilung der notifizierten Ersuchen



Seit 2023 ist im Vergleich zu den Vorjahren ein deutlicher Anstieg der Anzahl der an die Schweiz notifizierten Ersuchen zu verzeichnen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die vom EuGH angewendeten Kriterien für die Notifikation 2023 mit dem Ziel erweitert wurden, dass kein für die Schweiz potentiell relevantes Wegweisungsverfahren der Notifikation entgeht. So wurden auch Verfahren

¹²⁹ Rs. C-634/24 (*Lenaimon*)

¹³⁰ Rs. C-312/24 (*Darashev*), Rs. C-371/24 (*Comdribus*), Rs. C-005/25 (*Pilev*)

¹³¹ Zu den Einzelheiten des verwaltungsinternen Verfahrens zur Ausarbeitung einer Stellungnahme wird auf Ziff. 5.2 des fünften Berichts des EJPD vom 17. März 2014 verwiesen, abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html.

¹³² Das ist beispielsweise der Fall, wenn sich die Frage, die Gegenstand des Ersuchens ist, aufgrund der in der Schweiz geltenden gesetzlichen Bestimmungen und der Rechtspraxis nicht stellen wird oder weil die Einhaltung der EU-Bestimmungen in der Schweiz bereits strenger ist als im Vorabentscheidungsverfahren gefordert.

¹³³ Verb. Rs C-244/24 u. C- 290/24 (*Kaduna*), Rs. C-387/24 (*Bouskoura*)

¹³⁴ Die Rs. C-235/24 (*Shhkotareva*) wurde beschrieben, nachdem der Gerichtshof es abgelehnt hatte, wegen offensichtlicher Unzulässigkeit auf die Sache einzutreten; in der Rs. C.450/24 wurde der Fall durch Erlass eines mit Gründen versehenen Beschlusses gemäss Art. 99 der Verfahrensordnung des EuGH endgültig entschieden.

notifiziert, die Schengen/Dublin nur indirekt oder am Rande betrafen. Die Anwendung der neuen Kriterien erklärt somit die Tatsache, dass ein grösserer Anteil der vom EuGH weitergeleiteten Vorabentscheidungen letztlich keine Weiterentwicklungen von Schengen/Dublin in dem Sinn betraf, dass die Schweiz auf der Grundlage der Assoziierungsabkommen berechtigt gewesen wäre, Stellung zu nehmen können (vgl. vorangehende Ziffern).

Die Schweiz hat nach Einreichen einer schriftlichen Stellungnahme noch nie an einem mündlichen Verfahren vor dem EuGH teilgenommen. Dies wurde nach der Lektüre der schriftlichen Stellungnahmen, die von anderen Schengen-Staaten und der Kommission beim EuGH eingereicht wurden, nie als notwendig erachtet. Die Position der Schweiz wurde auch von den anderen Schengen-Staaten immer unterstützt. Im Übrigen entsprach die Rechtsprechung des EuGH in den meisten Fällen, in denen die Schweiz dem EuGH eine Stellungnahme eingereicht hatte, hat der Auslegung und Anwendung des Schengen- und Dublin/Eurodac-Besitzstands angenommen, die mit derjenigen der Schweiz übereinstimmte.

7 Wichtigste Entscheidungen im Berichtszeitraum

Im Berichtszeitraum hat der EuGH 14 Verfahren abgeschlossen, die der Schweiz vor dem Berichtszeitraum notifiziert worden waren. Die Schweiz hatte zu zwei dieser Verfahren schriftliche Stellungnahmen eingereicht. Eines dieser Verfahren wurde mit Sachurteil¹³⁵ erledigt, das andere nicht. Insgesamt gaben fünf dieser 14 Urteile keinen Anlass für ein Sachurteil, im Gegensatz zu den 9 anderen¹³⁶.

Einer der Fälle, in denen die Schweiz eine Stellungnahme eingereicht hatte und ein Urteil in der Sache gefällt wurde, ist von besonderem Interesse, weil sich die Antwort des EuGH auf zwei der drei ihm gestellten Fragen als unvereinbar mit der Schweizer Praxis hätte erweisen können und somit eine Änderung des AIG erforderlich gemacht hätte. Aus diesem Grund hat die Schweiz in der Rechtssache C_156/23 (*Ararat*) Stellungnahmen abgegeben. Dieses Vorabentscheidungsverfahren betraf die Auslegung von Art. 5 der Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger¹³⁷ (Rückführungsrichtlinie). Artikel 5 der Rückführungsrichtlinie sieht vor, dass der Grundsatz der Nichtzurückweisung bei der Umsetzung dieser Richtlinie in gebührender Weise zu berücksichtigen ist.

- Zunächst hatte der EuGH festzustellen, ob der in Artikel 5 der Rückführungsrichtlinie verankerte Grundsatz der Nichtzurückweisung ein Hindernis für die Vollstreckung einer Rückkehrentscheidung darstellt oder ob er bereits dem Erlass einer Rückkehrentscheidung entgegensteht. Das schweizerische System betrachtet die Gefahr der *Zurückweisung* als ein Hindernis für die Vollstreckung einer Rückkehrentscheidung. Daher würde die Auslegung, dass die Gefahr der *Zurückweisung* bereits vor dem Erlass einer Rückkehrentscheidung geprüft werden sollte, wodurch es möglich wäre, sich dieser zu widersetzen, dem Schweizer Recht widersprechen.
- Mit der zweiten Frage, welche die Schweiz dem EuGH vorgelegt hatte und für sie von Bedeutung war, wollte sie wissen, ob eine bestehende Rückkehrentscheidung, deren Vollstreckung aufgrund einer späteren Entscheidung bezüglich der Gefahr der Zurückweisung suspendiert wurde – und somit ausserhalb der Asylfrage liegt – und die über einen längeren Zeitraum nicht vollstreckt worden ist, ihre Gültigkeit verliert und ob daher eine neue Rückkehrentscheidung zu erlassen sei, um die Rückkehr zu vollstrecken. In der Schweiz bleibt eine Rückkehrentscheidung auch dann gültig, wenn sie aufgrund eines anderen Verfahrens für eine gewisse Zeit suspendiert oder nicht vollstreckt wurde. Gerade weil eine drohende *Zurückweisung* ein Vollstreckungshindernis darstellt, hat eine Neuevaluierung dieses Risikos keinen Einfluss auf die Gültigkeit der ursprünglichen Rückkehrentscheidung. Eine andere Auslegung durch den EuGH wäre daher mit der Schweizer Praxis nicht vereinbar gewesen.

¹³⁵ Rs. C-255/24 (*Shkotareva*), Rs. C-288/23 (*El Baheer*), Rs. C-551/23 (*Cassen*), Rs. C-595/23 (*Cuprea*), Rs. C-450/24 (*Cudu*)

¹³⁶ Rs. C-21/23 (*Lindenapotheke*), Rs. C-63/23 (*Sagrario*), Rs. C-80/23 (*Ministerstvo na vatreshnite*), Rs. C-156/23 (*Ararat*), Rs. C-352/23 (*Changu*), Verb. Rs. C-608/22 u. C-609/22 (*Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl et al.*), Rs. C-387/24 PPU (*Bouskoura*), Verb. Rs. C-244/24 et C-290/24 (*Kaduna - Abkez*), Verb. Rs. C-185/24 et C-189/24 (*Tudmur*)

¹³⁷ Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78)

- In seinem Urteil vom 17. Oktober 2024¹³⁸ bezeichnete der EuGH die Frage nach den Rechtswirkungen des Grundsatzes der *Nichtzurückweisung* als hypothetisch und damit als unzulässig. Aus der sehr vagen Formulierung, die im Urteil verwendet wurde, könnte man höchstens ableiten, dass das Bestehen einer *Zurückweisungsgefahr* ein Vollstreckungshindernis darstellt, aber keinen Grund, die Rückkehrentscheidung nicht erlassen zu können. Der EuGH hat diese Frage jedoch nicht explizit beantwortet.
- Bezüglich der Frage, ob eine suspendierte oder über einen längeren Zeitraum nicht vollstreckte Rückkehrentscheidung ihre Gültigkeit verliert, ist der EuGH zum Schluss gekommen, dass eine solche Entscheidung weiterhin gültig ist, ohne dass nach diesen Situationen eine neue Rückkehrentscheidung zu treffen ist. Dagegen verpflichtet der Grundsatz der Nichtzurückweisung, der einen absoluten Charakter hat, die Behörden zu einer erneuten Überprüfung, mit der sie sicherstellen können, dass die Rückführung weiterhin den gesetzlichen Voraussetzungen entspricht, insbesondere den in Artikel 5 der Rückführungsrichtlinie festgelegten Anforderungen.

Zusammenfassend hat dieses Urteil keinerlei Auswirkungen auf die schweizerische Gesetzgebung ebenso wenig wie auf die Praxis der Schweizer Behörden. Die Behörden sind bereits nach geltendem Schweizer Recht verpflichtet, alle Hindernisse für die Vollstreckung einer Rückkehrentscheidung zu prüfen.

Partie V Schengen-Evaluierung

8 Überblick

Die korrekte und einheitliche Anwendung des Schengen-Besitzstands in allen beteiligten Staaten ist eine wesentliche Voraussetzung für das gute Funktionieren des Schengen-Raumes. Daher wird die richtige Anwendung der Bestimmungen in sämtlichen Schengen-Staaten in einem Evaluierungsverfahren überprüft, dessen Modalitäten seit 2022 in der «SCHEVAL-Verordnung»¹³⁹, niedergelegt sind. Sie hat die Verordnung (EU) 2013/1053¹⁴⁰ ersetzt. Die SCHEVAL-Verordnung gilt in der EU seit dem 1. Oktober 2022 und findet durchgängig auf alle Evaluierungen Anwendung, die ab Februar 2023 starten. Die Schweiz hat diese Verordnung als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands übernommen. Sie ist in der Schweiz am 5. Juli 2024¹⁴¹ in Kraft getreten.

Das Evaluierungsverfahren findet erstmals vor dem Beitritt eines Staates in den Schengen-Verband statt («erstmalige Evaluierung») und wird später wiederholt, weil sich der Schengen Besitzstand weiterentwickelt («regelmässige Evaluierung»). Gemäss der neuen SCHEVAL-Verordnung wurde das Intervall zwischen zwei ordentlichen Evaluierungen nunmehr auf sieben Jahre verlängert. Die Koordinationsverantwortung für die Planung und die operative Durchführung der Evaluierung obliegt zwar weiterhin der Europäischen Kommission, doch bleibt die Hauptverantwortung weiterhin bei den Schengen-Staaten selbst («peer-to-peer»). So ist die Kommission sowohl auf die Mitwirkung nationaler Sachverständiger bei der Evaluierung als auch auf die Zustimmung der Schengen-Staaten bei der Verabschiedung der Berichte und – in Übereinstimmung mit der SCHEVAL-Verordnung – auch bei der Annahme der an den evaluierten Staat gerichteten Empfehlungen im «Schengen-Ausschuss»¹⁴² angewiesen. Darüber hinaus werden mit der SCHEVAL-Verordnung die an den evaluierten Staat gerichteten Empfehlungen zur Behebung der festgestellten Mängel ebenfalls von der Kommission mit Zustimmung des «Schengen-Ausschusses» und nicht mehr vom Rat der EU verabschiedet. Der Rat der EU ist jedoch weiterhin für die Annahme von Empfehlungen in «wichtigen» Fällen zuständig, beispielsweise in Fällen, in denen Empfehlungen auf die Behebung schwerwiegender Verstösse («serious deficiencies»)¹⁴³ abzielen.

¹³⁸ ECLI:EU: C:2024:892

¹³⁹ Verordnung (EU) 2022/922 (We Nr. 367)

¹⁴⁰ Verordnung (EU) 2013/1053 (We Nr. 150)

¹⁴¹ SR 0.362.381.032

¹⁴² Der Schengen-Ausschuss ist eine von der Europäischen Kommission präsidierte Arbeitsgruppe. Die Schengen-Staaten sind durch eine Delegation vertreten und können sich auf diese Weise zu den Entwürfen der Evaluationsberichte äussern sowie zu den Empfehlungen, die ihnen als Anhang beigelegt sind.

¹⁴³ Wichtige Fälle sind einerseits Fälle, in denen die Empfehlungen im Rahmen einer beim Beitritt zum Schengen-Raum vorgenommenen Evaluierung angenommen werden oder wenn bei einem Besuch vor Ort schwerwiegende Mängel festgestellt werden, und andererseits Fälle, in denen der evaluierte Staat die Richtigkeit des Evaluationsberichts ganz oder teilweise bestreitet.

Eine der wichtigsten Neuerungen der SCHEVAL-Verordnung betrifft den Umstand, dass bei einer ordentlichen Evaluierung die verschiedenen evaluierten Bereiche nicht mehr in separaten Berichten festgehalten werden, wie es gestützt auf die Verordnung (EU) 1053/2013 der Fall war. Stattdessen wird ein einziger umfassender Bericht erstellt, in dem alle Ergebnisse einer ordentlichen Evaluierung eines Schengen-Staates detailliert aufgeführt sind. Dieser Bericht enthält in der Regel auch die Empfehlungen zur Behebung der festgestellten Mängel. Bestreitet ein evaluierter Staat jedoch den Inhalt des Evaluierungsberichts, wird dieser ohne die Empfehlungen verabschiedet, und letztere müssen dann einzeln angenommen werden.

Der Schengen-Evaluierungsmechanismus hat für die Schweiz eine doppelte Auswirkung¹⁴⁴ :

- Einerseits *untersteht* die Schweiz *diesem Mechanismus* und wird dabei regelmässig überprüft (2025 wurde sie im Rahmen einer ordentlichen Evaluierung auf der Grundlage der neuen Verordnung zum dritten Mal evaluiert, vgl. Teil V, Ziff. 10.2).
- Andererseits *nimmt* die Schweiz an der Planung und Durchführung der Evaluierungen der übrigen Schengen-Staaten *teil*. Schweizer Sachverständige sind regelmässig Mitglieder der Expertenteams. Dadurch kann die Anwendungspraxis aktiv beeinflusst und auf die Einhaltung und einheitliche Anwendung des Schengen-Besitzstands durch sämtliche Schengen-Staaten hingewirkt werden. Vor dem Hintergrund der anhaltenden Herausforderungen im Migrationsbereich, bei der Terrorismusbekämpfung und der Sicherheit erscheint dies umso wichtiger.

9 Entwicklungen im Berichtszeitraum

Im Berichtszeitraum sind 5 Staaten einer ordentlichen Evaluierung und keine unangekündigte Evaluierung unterzogen worden. Auch eine thematische Evaluierung¹⁴⁵ wurde durchgeführt, die sich an alle Schengen-Staaten richtete.

9.1 Ordentliche Evaluierung

9.1.1 Ortsbesichtigungen

Zwischen Mai 2024 und April 2025 wurden in 5 Schengen-Staaten im Rahmen des ordentlichen Evaluierungsverfahrens Ortsbesichtigungen durchgeführt (HU, SK, CZ, CH, SI).

Im Berichtszeitraum nahmen Schweizer Sachverständige an insgesamt 9 Evaluierungsmissionen teil. In 2 Fällen wurde der Schweizer Sachverständige von der Europäischen Kommission zum «leading expert» ernannt.

9.1.2 Vom Rat verabschiedete Empfehlungen

Im Berichtszeitraum hat der Rat der EU insgesamt 7 bereichsspezifische Empfehlungen verabschiedet¹⁴⁶. Diese betreffen die ordentliche Evaluierung¹⁴⁷ von 5 Schengen-Staaten, in denen die dazu gehörenden Ortsbesichtigungen im Jahr 2021 (Malta), 2022 (Spanien, Schweden, Island) und im Jahr 2023 (Zypern) stattfanden. Die einzelnen Empfehlungen sind in der Liste in Anhang 2 aufgeführt. Sie sind öffentlich zugänglich und können auf der Website des Rates¹⁴⁸ abgerufen werden. Im gleichen Zeitraum hat der Rat der EU Empfehlungen bezüglich der thematischen Evaluierung über die Rückkehr verabschiedet, die im Jahr 2024 stattgefunden hat¹⁴⁹.

¹⁴⁴ Ausführlich zum Konzept und zum Gang des Verfahrens, vgl. Ziff. 2.1 des Erläuternden Berichts zur Vernehmlassung betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2022/922, abrufbar unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungsverfahren > abgeschlossene Vernehmlassungen > 2022 > EJPD > Vernehmlassung 2022/53.

¹⁴⁵ Ausführlicher zu dieser thematischen Evaluierung, vgl. Ziff. 10.3

¹⁴⁶ Es handelt sich um Evaluierungen, die unter der alten Verordnung 1053/2013 durchgeführt wurden.

¹⁴⁷ Die ordentlichen Evaluierungen wurden unter dem Regime der bisherigen Verordnung 1053/2013 durchgeführt, die durch die SCHEVAL-Verordnung ersetzt wurde.

¹⁴⁸ <http://www.consilium.europa.eu/de/documents-publications/public-register/>

¹⁴⁹ 'Bridging national gaps: towards an effective EU return system through common innovative solutions'

Im Berichtszeitraum verabschiedete Empfehlungen (nach Ländern und Bereichen)¹⁵⁰

Bereich	ZY	SP	SE	MT	IS
SIS	✓				
Datenschutz		✓	✓	✓	✓

Die Evaluierungen tragen generell zur Verbesserung der Umsetzung und Anwendung des Schengen-Besitzstands teil. Manchmal ermöglichen sie es, schwerwiegende Mängel offenzulegen. Am 11. September 2024 verabschiedete der Rat der EU beispielweise im Anschluss an die ordentliche Evaluierung Ungarns Empfehlungen im Hinblick auf die Behebung der festgestellten schwerwiegenden Grundrechtsverstöße im Zusammenhang mit dem Grenzschutz und der Rückkehr¹⁵¹.

9.1.3 Von der Europäischen Kommission verabschiedete Empfehlungen

Im Berichtsjahr hat die Europäische Kommission 5 Evaluierungsberichte mit Empfehlungen verabschiedet. Sie betreffen die ordentliche Evaluierung in 5 Schengen-Staaten¹⁵², in denen im Jahr 2023 (HR, EE, FI, LT) und 2024 (PL) Ortsbesichtigungen stattfanden. Die Empfehlungen werden in die Liste in Anhang 2 eingetragen. Sie sind öffentlich zugänglich und sind auf Website der Kommission abrufbar.

9.2 Unangekündigte Evaluierungen

Im Berichtszeitraum hat die Europäische Kommission keine unangekündigte Ortsbesichtigung durchgeführt. Im Januar 2024 führte sie in den diplomatischen Vertretungen von drei Schengen-Staaten in Mumbai¹⁵³ unangekündigte Evaluierungen im Bereich «Visa» durch. Der Schengen-Ausschuss hat den von der Kommission vorgelegten Empfehlungsentwurf anlässlich seines Treffens vom 22. Mai 2024 gutgeheissen, und der Bericht muss nun von der Kommission angenommen werden.

9.3 Erneute Evaluierungen («revisits»)

Bei schwerwiegenden Mängeln kann die Kommission einen erneuten Besuch organisieren, um die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen zu überprüfen (Art. 22 Par. 7 SCHEVAL-Verordnung). Im Berichtszeitraum hat die Kommission zwei erneute Besuche organisiert, in Frankreich im Zusammenhang mit dem Schutz der Aussengrenzen und in Griechenland im Zusammenhang mit der Rückkehr. Die Kommission wird die Berichte über diese Besuche in den kommenden Monaten präsentieren.

9.4 Erste Evaluierung

Im Berichtszeitraum wurde Kroatien zum ersten Mal überhaupt evaluiert und der Evaluierungsbericht wurde von der Kommission angenommen. Expertenteams aus der Kommission, aus den Schengen-Staaten und aus Beobachtern der europäischen Agenturen führten von Dezember 2023 bis Februar 2024 Ortsbesichtigungen durch. Der Evaluierungsbericht mit Empfehlungen wurde am 31. Oktober 2024 von der Kommission angenommen¹⁵⁴.

¹⁵⁰ Die meisten Empfehlungen hat der Rat im Rahmen der «*second mandate evaluation*» verabschiedet. Ist nichts angegeben, so sind sie bereits vor dem Berichtszeitraum verabschiedet worden oder die Verabschiedung ist für die Zeit danach geplant. Demgegenüber sind die Empfehlungen an die Adresse des Vereinigten Königreichs und Irlands im Rahmen der «*first mandate evaluation*» im Hinblick auf die Teilnahme am SIS ergangen (vgl. Ziff. 1.4 und 1.5 des Berichts vom 14. Juni 2019, abrufbar auf der Website des BJ: <https://www.ofj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>).

¹⁵¹ Vom Rat der EU verabschiedete Empfehlungen (Ungarn) Nr. 13278/24

¹⁵² Bei den evaluierten Staaten handelt es sich um Polen, Kroatien, Estland, Finnland und Litauen.

¹⁵³ Es handelt sich um Deutschland, Spanien und Polen.

¹⁵⁴ Erste Schengen-Evaluierung von Kroatien (Bericht und Empfehlungen)

9.5 Thematische Evaluierungen

Neben den ordentlichen Evaluierungen einzelner Schengen-Staaten kann die Europäische Kommission auch alle Schengen-Staaten gemeinsam zu einem spezifischen Thema evaluieren. Unter dem Regime der neuen Verordnung (EU) 2022/922 sollen vermehrt thematische Evaluierungen durchgeführt werden. Nach einer thematischen Evaluierung zum Drogenhandel im Jahr 2023¹⁵⁵ setzte die Europäische Kommission in Absprache mit den Schengen-Staaten im Jahr 2024 eine thematische Evaluierung zum Bereich Rückkehr an, und der Rat der EU verabschiedete am 6. März 2025 die diesbezüglichen Empfehlungen. Dieses Thema wird ausführlicher unter Ziffer 10.3 behandelt. Nach Konsultation der Schengen-Staaten verzichtete die Europäische Kommission im Jahr 2025 auf die Durchführung einer thematischen Evaluierung, um die administrative Belastung der Staaten zu verringern.

10 Laufende Evaluierungen der Schweiz

Die Schweiz wurde ein erstes Mal im Jahr 2008 evaluiert, vor der Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands und dem Beginn der operativen Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Staaten. Sodann wurde sie im Rahmen einer regelmässigen Evaluation ein erstes Mal im Jahr 2014 und ein zweites Mal im Jahr 2018 evaluiert, um sicherzustellen, dass der Schengen-Besitzstand (mit den in der Zwischenzeit übernommenen Weiterentwicklungen) korrekt angewendet wird. Die dritte regelmässige Evaluierung der Schweiz fand im Sommer 2024 bis im März 2025 statt.

10.1 Stand der letzten ordentlichen Evaluierung (2018)

Im Anschluss an die ordentliche Evaluierung von 2018 informiert die Schweiz die Europäischen Kommission mit Fortschrittsberichten in regelmässigen Abständen über den aktuellen Stand der Umsetzung der bereichsspezifischen Aktionspläne zur Behebung der festgestellten Mängel (*follow-up Berichte*). Formell wird die Evaluierung 2018 abgeschlossen, sobald die Kommission für den jeweiligen Bereich festgestellt hat, dass alle als nicht konform bewerteten Punkte in den betreffenden Bereichen behoben sind.

Die Kommission hat die Evaluierung der Bereiche «*Visa*», «*Rückkehr*» und «*SIS*» als abgeschlossen erklärt. In den übrigen Bereichen («*Aussengrenzen*», «*Datenschutz*» und «*polizeiliche Zusammenarbeit*») sieht der heutige Stand wie folgt aus¹⁵⁶:

- Im Bereich «*Aussengrenzen*», hat die Kommission Empfehlungen formuliert. Gemäss Auftrag des Bundesrates und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) wurden die Empfehlungen durch die zuständigen Behörden vertieft. Die Ergebnisse werden dem Bundesrat und er KKJPD bis Ende November 2025 unterbreitet.
- Der letzte Fortschrittsbericht im Bereich «*Datenschutz*» wurde im November 2024 erstellt. Bezüglich der Umsetzung der beiden Empfehlungen zur Durchführung von Audits durch den EDÖB alle vier Jahre bei den Behörden, die Personendaten im SIS und im VIS verarbeiten oder Zugang dazu haben, konnte die Schweiz mitteilen, dass der EDÖB die Prüfung der Protokollierungsdaten des SIS abgeschlossen hat und dass die Prüfung des SIS im Dezember 2024 beginnen wird. Der Kommission wurde in Aussicht gestellt, dass die Prüfung der Protokollierungsdaten des SIS bis Ende 2024 beendet und dass eine Prüfung des SIS für September 2025 vorgesehen sei. Eine detaillierte Übersicht über den Fortschritt der Umsetzung der Empfehlungen in den Kantonen (Anpassung der kantonalen Gesetzgebungen an die Richtlinie (EU) 2016/680¹⁵⁷ und Zuweisung zusätzlicher Ressourcen an die kantonalen Datenschutzbeauftragten) wurde der Kommission anlässlich der Ortsbesichtigungen im Rahmen der ordentlichen Schengen-Evaluierung im Bereich Datenschutz vom 19. bis 24. Januar 2025 vorgelegt.
- Im Bereich *polizeiliche Zusammenarbeit* hat die Schweiz im Dezember 2020 schriftlich auf die von der Europäischen Kommission gestellten Fragen zum Aktionsplan geantwortet. Die Kommission hat dazu im Februar 2023 Stellung

¹⁵⁵ [Council Implementing Decision 7301/24 of 4 March 2024 setting out a recommendation on the implementation of the best practices identified in the 2023 thematic Schengen evaluation of Member States' capabilities in the areas of police cooperation, protection of the external borders, and management of IT systems to fight against drug trafficking into the Union.](#)

¹⁵⁶ Nach der Annahme des künftigen Berichts über die Bewertung der Schweiz 2025 werden die eventuell noch offenen Punkte als «persistent deficiencies» bezeichnet.

¹⁵⁷ Richtlinie (EU) 2016/680 (WE Nr. 181)

genommen. Im Dezember 2024 waren zwei Empfehlungen noch nicht vollständig umgesetzt. Die Umsetzungsarbeiten bzw. die Arbeiten im Hinblick auf die Einführung eines gemeinsamen Fallverwaltungssystems einerseits und die Entwicklung einer Suchmaske andererseits sind im Gange und werden im Laufe des Jahres 2025 abgeschlossen sein. Der letzte Fortschrittsbericht im Bereich polizeiliche Zusammenarbeit wurde im Januar 2025 übergeben.

10.2 Regelmässige Evaluierung der Schweiz im Jahre 2025

Gemäss Mehrjahresplanung 2020-2024 hätte die Schweiz im Jahr 2023 ordentlich evaluiert werden müssen. Die Revision des Mechanismus der Schengen Evaluierung verlief jedoch in unerwartet hohem Tempo. So konnte die neue Rechtsgrundlage, die SCHEVAL-Verordnung, am 9. Juni 2022 vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedet werden. Sie ist seit dem 1. Oktober 2022 anwendbar.

Weil eine Evaluierung der Schweiz mit Blick auf die neue Verordnung vor dem Abschluss des innerstaatlichen Übernahmeverfahrens in der Schweiz¹⁵⁸ nicht in Frage kam, hat sich die Kommission bereit erklärt, die Evaluierung der Schweiz auf einen späteren Termin zu verschieben. Gemäss der am 13. Januar 2023 verabschiedeten Mehrjahresplanung (2023–2029) haben die Experten der Kommission und der Schengen-Staaten Ortsbesichtigungen im Rahmen der ordentlichen Evaluierung der Schweiz durchgeführt. Die Ortsbesichtigungen in der Schweiz und in den schweizerischen diplomatischen Vertretungen im Ausland haben am 22. Januar 2025 begonnen und wurden am 7. März 2025 abgeschlossen. Der Expertenbericht wird der Schweiz in den nächsten Wochen übermittelt. Innerhalb von zwei Monaten nach der Annahme des Berichts durch die Kommission ist der Kommission ein Aktionsplan vorzulegen. Erachtet die Kommission den Aktionsplan als angemessen, muss die Schweiz danach alle sechs Monate einen Fortschrittsbericht vorlegen.

10.3 Thematische Evaluierung im Bereich Rückkehr (2024)

2024 hat eine thematische Evaluierung im Bereich Rückkehr stattgefunden¹⁵⁹. In Zusammenarbeit mit den nationalen Expertinnen und Experten hat die Kommission einen spezifischen Fragebogen ausgearbeitet, der den Schengen-Staaten im März 2024 mit einer Beantwortungsfrist von drei Monaten zugestellt wurde. In Absprache mit einigen Schengen-Staaten wurden Ortsbesichtigungen organisiert¹⁶⁰, und, wenn nötig, wurden mit ihnen Videokonferenzen geplant, um bestimmte Punkte zu klären¹⁶¹. Auf der Grundlage der Antworten auf den Fragebögen und der Ergebnisse der Ortsbesichtigungen wurde ein Evaluationsbericht erstellt und von der Kommission Best Practices¹⁶² ausgearbeitet. Sodann formulierte die Europäische Kommission globale Empfehlungen, die im März 2025 vom Rat der EU angenommen wurden. Die Schengen-Staaten haben nun bis zum 6. Juni 2025 Zeit, um einen Aktionsplan zur Umsetzung der für sie relevanten Empfehlungen zu erstellen. Das SEM ist damit beauftragt, den Aktionsplan für die Schweiz zu verfassen. Die Arbeitsgruppe «Rückkehr», die aus Experten des Bundes und der Kantone besteht, wird mit der Prüfung des Inhalts dieses Aktionsplans beauftragt werden.

Partie VI Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen

11 Aussengrenzen

11.1 Einreiseverweigerungen

Die Zahl der Einreiseverweigerungen an den Grenzen ist in den Jahren 2021 und 2022 aufgrund der verschärften Einreisebestimmungen während der COVID-19-Pandemie angestiegen. Seit dem 2. Mai 2022 müssen Reisende, die in die Schweiz gelangen, keinen Impf- oder Genesungsnachweis mehr erbringen. Seit der Aufhebung der COVID-19 Beschränkungen ist die Gesamtzahl der Einreisesperren wie erwartet auf

¹⁵⁸ Die Verordnung 2022/922 ist in der Schweiz am 5. Juli 2024 in Kraft getreten.

¹⁵⁹ [‘Bridging national gaps: towards an effective EU return system through common innovative solutions’](#)

¹⁶⁰ Ortsbesichtigungen fanden in Italien, Norwegen und in den Niederlanden statt

¹⁶¹ Mit Österreich und Deutschland wurden Videokonferenzen abgehalten.

¹⁶² [Executive summary of the Schengen evaluation report | Migration and Home Affairs](#)

das Niveau vor der Pandemie zurückgegangen. Aufgeschlüsselt auf die schweizerischen Flughäfen mit Drittstaatsdestinationen ergibt sich folgendes Bild¹⁶³:

Jahr	Total	Zürich	Genf	Basel ¹⁶⁴
2011	1'002	800	191	11
2012	919	745	164	8
2013	966	801	153	12
2014	957	750	159	47
2015	969	783	123	63
2016	907	710	124	73
2017	1'232	1'020	133	79
2018	1'218	1'022	87	103
2019	1'201	1'034	114	53
2020	1'364	1'090	213	61
2021	1'574	1'336	186	52
2022	1'644	1'395	154	95
2023	1'312	946	179	169
2024	1'692	1'089	256	338

11.2 Schweizer Beteiligung an der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex)

11.2.1 Allgemein

Als Mitglied der Europäischen Grenz- und Küstenwache beteiligt sich die Schweiz seit Februar 2011 an den Aktivitäten der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex), sei es durch Entsendung von Grenzschutzexpertinnen und -experten für konkrete Frontex-Einsätze oder durch die Teilnahme an Rückführungsoperationen, die durch die Agentur koordiniert werden.

Die Schweiz ist im Verwaltungsrat von Frontex vertreten. Sie hat ein Stimmrecht bei Fragen, die ihre Aussengrenzen, ihr Personal oder auch ihre Ausrüstung betreffen, und sie hat das Recht, zu anderen Themen Stellung zu nehmen. Die Position der Schweiz wird in Zusammenarbeit mit den zuständigen Bundesstellen festgelegt und ist Gegenstand eines Mandats. Die Schweiz setzt sich insbesondere für die Einhaltung der Menschenrechte bei allen Aktivitäten der Agentur ein. Zusätzlich zu ihrer Vertretung im Verwaltungsrat entsendet die Schweiz einen Menschenrechtsexperten in das Amt für Grundrechte und einen Verbindungsbeamten an den Hauptsitz von Frontex in Warschau.

Im Jahr 2023 leitete das Amt für Grundrechte 55 Untersuchungen zu schwerwiegenden Grundrechtsverletzungen ein (Berichte über schwerwiegende Vorfälle), von denen 39 abgeschlossen werden konnten. Es veröffentlicht seine Ergebnisse im Jahresbericht des Grundrechtsbeauftragten. Im Jahr 2024 wurden vom Grundrechtsbeobachter 53 neue schwerwiegende Vorfälle (Grundrechtsverletzungen, «Serious Incidents») festgehalten. Der Schweizer Vertreter im Verwaltungsrat der Agentur unterstützt die Bemühungen des Grundrechtsbeobachters, insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung des Mechanismus zur Meldung schwerwiegender Vorfälle.

Verstösse gegen den Frontex-Verhaltenskodex, gegen Grundrechte und gegen das Völkerrecht sowie Situationen mit schwerwiegenden Auswirkungen auf die Kernaufgaben von Frontex müssen von allen Einsatzteilnehmern in einem Bericht über schwerwiegende Vorfälle gemeldet werden. Sind Schweizer Experten in solche Vorfälle verwickelt oder haben Kenntnis davon, müssen sie unverzüglich das Koordinationszentrum des BAZG informieren. Vor jedem Einsatz findet in der Schweiz ein ausführliches Briefing statt, bei dem die Schweizer Expertinnen und Experten die neuesten Informationen über den Einsatz, über die benötigte Ausrüstung sowie über allfällige logistische Fragen erhalten. Ein operatives Briefing mit

¹⁶³ Diese statistischen Daten werden laufend aktualisiert und können sich somit von den Daten in anderen Publikationen unterscheiden.

¹⁶⁴ Die Statistik erfasst für Basel lediglich die Anzahl der beim Grenzübergang Basel (BSL) (nicht Mülhausen, MLH) verfügbaren Einreiseverweigerungen, weil nur diese aufgrund des Territorialitätsprinzips vom Anwendungsbereich von Art. 5 AIG erfasst werden.

Informationen u.a. zum konkreten Einsatz, zum Umgang mit schwerwiegenden Vorfällen sowie zum Datenaustausch findet ebenfalls nach der Ankunft im Einsatzland statt und wird von Frontex organisiert.

Bei der Zusammenarbeit mit Drittstaaten räumt die Agentur denjenigen Staaten Vorrang ein, die sich auf dem Weg zum EU-Beitritt befinden. Diese Gruppe umfasst die Westbalkan-Staaten, die Republik Moldau, die Ukraine und Georgien. Es sind wichtige Partner für gemeinsame operative Aktivitäten entlang der Migrationsrouten des westlichen Balkans und des östlichen Mittelmeerraums sowie bei der Bewältigung der Folgen der russischen Invasion in der Ukraine.

Das für das Jahr 2024 ursprünglich genehmigte Haushaltsbudget der Agentur wurde auf 922 Mio. EUR festgelegt, verglichen mit dem Vorjahresbudget von 845,4 Mio. EUR (Erhöhung von 9 %). 2024 wurden keine Änderungen am genehmigten Haushaltsbudget vorgenommen. Der Beitrag der Schweiz lag 2023 bei 35 Mio. Franken und bei 37 Mio. Franken im Jahr 2024 (Erhöhung von 5.7 %).

Im Bereich des Budgets setzte sich die Schweizer Vertretung im Verwaltungsrat dafür ein, dass allfällige Einsparungen nicht dazu führen dürfen, dass die Schengen-Aussengrenzen weniger gut geschützt werden. Allfällige Einsparungen sollten deshalb in der Verwaltung und den administrativen Prozessen erfolgen.

11.2.2 Entsendung von Schweizer Experten 2024

2024 nahm die Schweiz an 113 Einsätzen im Auftrag von Frontex teil. Es handelte sich dabei um 84 Mitarbeitende des BAZG, die insgesamt 5581 Einsatztage leisteten.

Im Jahr 2024 beteiligte sich die Schweiz hauptsächlich an Einsätzen in Griechenland, Rumänien, Kroatien und Bulgarien, insgesamt an insgesamt knapp 2800 Tagen, was etwa der Hälfte aller Einsatztagen ausmacht. Die Einsatzorte ergeben sich aus der Analyse der aktuellen Migrationswege und deren Auswirkungen auf die Sekundärmigration. Die Schweiz setzt ihr Personal vor allem an den Schengen-Aussengrenzen, entlang der Balkanroute und entlang der östlichen und zentralen Mittelmeerroute ein. Aufgrund der aktuellen Herausforderungen an den nordöstlichen EU-Aussengrenzen werden BAZG-Mitarbeiter zudem häufig in die baltischen Staaten entsandt.

Neben den Kurzeinsätzen, die in der Regel einen Monat dauern, entsandte das BAZG im Laufe des letzten Jahres sechs Grenzschutzexperten für längere, bis zu zwei Jahren dauernde Einsätze.

Die Schweizer Experten nahmen an Frontex-Operationen zu Land, zu Wasser und in der Luft teil. Ihre Aufgaben variieren je nach ihrem Einsatzgebiet. Bei maritimen Operationen wurden sie jedoch nie auf Küstenwachschiffen eingesetzt, weil die Schweiz über kein auf den Küstenschutz spezialisiertes Personal verfügt. Die Schweizer Experten können jedoch die Papiere der Migrantinnen und Migranten kontrollieren, sobald sie das Festland erreicht haben, und sie zu ihrer Route oder den Umständen ihrer Migration befragen. Das schweizerische Personal stellte sechs der zwölf von Frontex definierten Expertenprofile bereit. In den erwähnten Einsatzgebieten waren die meisten von ihnen als «Experten für die Erkennung von gefälschten Dokumenten», 52 Einsätze). Sie waren auch tätig als:

- Expertin oder Experte für Grenzkontrolle und Grenzüberwachung (38 Einsätze);
- Debriefler, deren Funktion in der Befragung der Migrantinnen und Migranten besteht, um operative Informationen zu sammeln (12 Einsätze);
- Informationsexpertin oder -experte, die bei der Beschaffung von Informationen und Daten sowie deren Analyse mithelfen (3 Einsätze), sowie
- Hundeführerin und -führer, die Schutzhundaufgaben wahrnehmen oder mit den Hunden bei der Suche nach Sprengstoff, Waffen und Betäubungsmitteln teilnehmen (8 Einsätze).

Für 2025 ist aktuell (Stand Ende April 2025) die Beteiligung von 84 Grenzschutzexpertinnen und -experten des BAZG an Luft-, Land-, und Seeoperationen von Frontex geplant. Davon wurden neun Personen für langfristige Einsätze von bis zu zwei Jahren abgeordnet. Planungsgemäss wird das Schweizer Personal insgesamt 6833 Einsatztage im Rahmen von 107 Einsätzen absolvieren. Die Verpflichtung der Schweiz, Frontex Personal für gemeinsame operative Einsätze zu

Verfügung zu stellen, ergibt sich aus der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache (Anhänge 2 und 3)¹⁶⁵. Der Einsatz bei ordentlichen Einsätzen wird hauptsächlich in Kroatien, Griechenland, Italien, Bulgarien und Rumänien stattfinden. Ob diese Einsätze im geplanten Umfang und in diesen Staaten tatsächlich so realisiert werden können, hängt von der jeweiligen Lage bzw. Lageveränderung ab.

11.3 Mittelzuweisung aus dem Fonds für die innere Sicherheit (ISF-Grenze) und finanzielle Unterstützung im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (BMVI-Fonds)

Die Umsetzung der ISF-Grenze, der zwischen 2014 und 2020 aktiv war, ist nun abgeschlossen. Dieser Fonds hat dazu beigetragen, die Wirksamkeit der Kontrollen zu erhöhen, den Schutz der Aussengrenzen zu verbessern und die Zahl der illegalen Einreisen zu verringern. Die Schweiz beteiligte sich daran als Nettozahlerin im Rahmen ihrer Schengen-Assoziierung. Sie hat auch 99,97 % der 37 Millionen Franken aufgebraucht, die ihr in diesem Rahmen zugewiesen worden waren.

Das Instrument Fonds für die innere Sicherheit im Bereich Aussengrenzen und Visa (*Border Management and Visa Policy Instrument*, BMVI) wurde für den Zeitraum 2021-2027 geschaffen. Es ist das Nachfolgeinstrument der ISF-Grenze. Die Botschaft über die Genehmigung der einschlägigen Rechtsgrundlagen sowie der Zusatzvereinbarung über die Beteiligung der Schweiz am BMVI-Fond¹⁶⁶ wurden vom Nationalrat und vom Ständerat anlässlich der Schlussabstimmung der Frühlingsession 2024 beschlossen. Die Referendumsfrist ist am 4. Juli 2024 unbenutzt abgelaufen. Die Schweiz beteiligt sich seit dem 1. August 2024 offiziell am BMVI. Ursprünglich war im Budget 2024 und im Finanzplan 2025-2026 ein Beitrag der Schweiz von 300 Millionen Franken vorgesehen. Im Zusammenhang mit der Halbzeitrevision des mehrjährigen Finanzrahmens im Jahr 2024 hat die EU einen Vorschlag angenommen, den Finanzrahmen des BMVI um eine Milliarde Euro zu erhöhen. Schätzungen zufolge wird der Schweizer Beitrag um 15 Mio. CHF steigen, was einer Erhöhung von etwa 5 % gegenüber dem ursprünglich vorgesehenen Budget entspricht. Die Schweiz wird rund 50 Mio. EUR aus dem BMVI-Fonds erhalten, um die Umsetzung von Projekten in der Schweiz zu finanzieren. Gezielte Zuweisungen könnten noch hinzukommen. Diese Mittel werden hauptsächlich für die Umsetzung von IT-Grosssystemen verwendet, insbesondere für die Verwaltung der Ein- und Ausreise im Schengen-Raum, die Neugestaltung des Visa-Informationssystems oder den Ausbau der Vernetzung bestehender IT-Systeme. Um das Risiko zu verringern, dass die Schweiz aufgrund ihrer verspäteten Beteiligung am Fonds die ihr zustehenden Beträge nicht erhält, wurden bereits Projekte ausgewählt und informell mit der Umsetzung begonnen. Es werden keine Beträge an die Schweiz ausbezahlt, solange die Kommission das BMVI-Umsetzungsprogramm nicht offiziell genehmigt hat. Diese Genehmigung wird für 2025 erwartet.

12 Binnengrenzen

12.1 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»¹⁶⁷ stattfinden, mit Schengen grundsätzlich aufgehoben worden. Nicht aufgehoben wurde hingegen die Zollkontrolle, weil die Schweiz nicht Mitglied der Zollunion ist. Die gezielte Suche nach unverzollten, verbotenen oder bewilligungspflichtigen Waren (z.B. Fleisch und Tabak, Drogen oder Waffen) bleibt damit im gewohnten Umfang gewährleistet, selbst wenn kein Verdacht besteht. Bei der Durchführung einer Zollkontrolle ist das BAZG berechtigt, auch die Identität einer Person zu überprüfen und die Datenbanken ad-hoc zu konsultieren. Im Falle einer Delegation durch die Kantone kann das BAZG auch Rückführungsverfügungen aus der Schweiz bzw. aus dem Schengen-Raum erlassen. In allen Fällen wird geprüft, ob die Person an den Nachbarstaat, über den sie in die Schweiz eingereist ist, zurücküberstellt werden kann. Zudem finden in internationalen

¹⁶⁵ Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624. Mit ABl. L 295 vom 14.11.2019, S. 1, übereinstimmende Version.

¹⁶⁶ BBl 2024 691

¹⁶⁷ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

Zügen auf immer wieder neu festgelegten Strecken Kontrollen statt. Darüber hinaus können Kontrollen je nach Bedarf gemeinsam mit den kantonalen Polizeikörpern durchgeführt werden.

Anhang 1 zeigt die Liste der vom BAZG von 2019 bis 2024 vorgenommenen Einsätze¹⁶⁸

12.2 Vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen

Der Schengener Grenzkodex¹⁶⁹ berechtigt die Schengen-Staaten, an den Binnengrenzen vorübergehend wieder Personenkontrollen einzuführen, wenn dies aufgrund einer Gefahr für die öffentliche Ordnung oder der inneren Sicherheit angezeigt ist. Verschiedene Schengen-Staaten haben von dieser Möglichkeit im Zuge der Migrationskrise (AT, DE, DK, HU, NO, SE, SI) oder als Reaktion auf die Terroranschläge der letzten Jahre (BE, FR, MT) Gebrauch gemacht und die Binnengrenzkontrollen an bestimmten Grenzabschnitten vorübergehend wiedereingeführt. Aktuell führen noch zehn dieser Staaten an bestimmten Binnengrenzabschnitten Kontrollen durch. Sie begründen dies mit der Sicherheitslage in Europa und der Sekundärmigration.

Mit Ausnahme der ausserordentlichen Lage infolge der COVID-19-Pandemie hat die Schweiz bisher noch nie auf die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zurückgreifen müssen. Der Bundesrat sah keine Notwendigkeit dazu. Hinzu kommt, dass das BAZG bereits in einer Normallage ein Kontrolldispositiv unterhält und im Rahmen ihrer Zollkontrollen und Schwergewichtsaktionen eine wichtige Filterwirkung an der Grenze ausübt.

13 Polizeiliche Zusammenarbeit

13.1 Polizeilicher Informationsaustausch

Unter Schengen findet der grenzüberschreitende polizeiliche Informationsaustausch standardisiert statt, was zu mehr Effizienz, mehr Ausschreibungen und besseren Fahndungserfolgen, vereinfachten Abläufen und weniger Fehlerquellen führt. Dank des Informationsaustausches mit allen Schengen-Staaten ist die Schweiz Teil eines gemeinsamen europäischen Fahndungsraums. Das Fundament der Zusammenarbeit bildet der Grundsatz, dass die Polizeidienste der Schengen-Staaten einander gegenseitig bei 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 zu den staatsvertraglich festgehaltenen Zwecken zeitgerecht verfügbar gemacht werden. Die Verstärkung des polizeilichen Informationsaustausches trägt dank mehr Fahndungserfolgen massgeblich zur effizienten Bekämpfung der organisierten und grenzüberschreitenden Kriminalität bei. In diesem Kontext ist das Schengener Informationssystem (SIS) ein unabdingbares Fahndungsinstrument. Es enthält ungefähr 92 Millionen Ausschreibungen, von denen etwa eine Million von der Schweiz vorgenommen wurden.

Eingehende Meldungen aus einem Schengen-Staat werden von fedpol bearbeitet. Sobald eine eingehende Meldung nicht über den eigens dafür vorgesehenen SIRENE-Kanal (SIRENE bedeutet «Supplementary Information Request at the National Entry» [Anforderung zusätzlicher Informationen bei nationalen Einträgen]) erfolgt, wird sie nach einer Triage entweder direkt von der Einsatz- und Alarmzentrale von fedpol bearbeitet oder durch die für die Bearbeitung zuständige Einheit bei fedpol oder an einen anderen Partner (Kantonspolizei, SEM etc.) weitergeleitet. Die gemeldeten Daten werden mit in schweizerischen Polizeisystemen gespeicherten Daten abgeglichen. Sofern die zur Beantwortung der Meldung notwendigen Informationen bei fedpol vorhanden sind (direkt zugängliche Informationen), übermittelt fedpol der ersuchenden Behörde direkt eine Antwort. Sind die Informationen hingegen bei einer anderen Behörde als fedpol vorhanden, leitet fedpol die Meldung zur Bearbeitung an die Behörde weiter, bei der die Informationen vorhanden sind (indirekt zugängliche Informationen). Sobald diese Behörde fedpol eine Antwort zukommen lässt, stellt fedpol der ersuchenden Behörde diese Antwort zu. Bei Meldungen zu Fahndungen im

¹⁶⁸ Aufgrund des Fehlens einer nach Teilaufgaben differenzierten Statistik betreffen die Angaben die Tätigkeiten des BAZG insgesamt (Personenkontrollen an Aussengrenzen, Zollkontrollen an Binnen- und Aussengrenzen sowie nationale Ersatzmassnahmen).

¹⁶⁹ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

Informationssystem Schengen (SIS) ist das SIRENE-Büro für die Bearbeitung zuständig und zieht bei Bedarf die entsprechenden Partner bei.

Fedpol bearbeitete im Verlauf des Jahres 2024 insgesamt 451 481 Meldungen (zur Bearbeitung von Meldungen durch fedpol vgl. oben Ziff. 3.2). Zu beachten ist, dass mit der Aktualisierung von SIS (in Betrieb seit dem 7. März 2023) ein Anstieg der Meldungen und Tätigkeiten beobachtet werden kann. Die Meldungen laufen über verschiedenen Partner der polizeilichen Zusammenarbeit: die Einsatz- und Alarmzentrale fedpol, das SIRENE Büro, Europol, die Polizei- und Zollkooperationszentren (CCPD) sowie die Polizeiattachés. Eine Übersicht über die Anzahl der bearbeiteten Meldungen (nach Jahren) kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
272'688	301'119	303'182	339'715	381'487	394'266	458'634	451'418

13.2 Zugriff auf Datenbanken zum Zwecke der Strafverfolgung

Eine Art der polizeilichen Informationsbeschaffung besteht in der Nutzung der Datenbestände der grossen europäischen Datenbanken. Neben dem SIS (Ziff. 14) steht dabei der Zugriff auf die folgenden Datenbanken im Vordergrund:

- Die zuständigen Strafverfolgungsbehörden (z.B. die Kantonspolizeien oder fedpol) dürfen (indirekt¹⁷⁰) auf das *Visa-Informationssystem (VIS)* zugreifen¹⁷¹, jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen. Eine Abfrage ist nur im Einzelfall zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung von schweren Straftaten möglich – und dies nur auf schriftliche und begründete Anfrage via die Einsatzzentrale fedpol. Dieser beschränkte Zugriff auf das VIS ermöglicht es, die beabsichtigte Einreise einer gesuchten Person in den Schengen-Raum festzustellen und bei Bedarf die notwendigen polizeilichen Massnahmen einzuleiten. Im Jahre 2023 erfolgten beim VIS 839 Anfragen (2022: 769, 2021: 312, 2020: 864; 2019: 778).
- Es ist auch vorgesehen, den Strafverfolgungsbehörden einen (indirekten) Zugang zu den Datenbeständen von Eurodac entsprechend der einschlägigen Verordnung¹⁷² zu gewähren. Weil diese Bestimmungen nicht Teil der Weiterentwicklung des Dublins/Eurodac Besitzstands im Sinne des Dublin-Assoziierungsabkommens sind, hat die Schweiz mit der EU das Zusatzprotokoll Eurodac¹⁷³ abgeschlossen, damit diese Bestimmungen auch für die Schweiz anwendbar sind. Das Protokoll ist am 1. Mai 2022 in Kraft getreten. In der Praxis können die schweizerischen Strafverfolgungsbehörden Eurodac jedoch noch nicht abrufen. Sie sollten dies ab 2026 tun können.
- Schliesslich ist ein (indirekter) Zugang zugunsten der Strafverfolgungsbehörden zum System (EES)¹⁷⁴ und ETIAS¹⁷⁵ vorgesehen. Die jeweilige Zugriffsberechtigung, die wiederum derjenigen auf das VIS nachgestaltet ist, wird in der Praxis erst bestehen, nachdem die Systeme durch Beschluss der Europäischen Kommission in Betrieb genommen wurden, d.h. nach der letzten Anpassung des Zeitplans im Oktober 2025 für das EES und im vierten Quartal 2026 für das ETIAS¹⁷⁶.

¹⁷⁰ Indirekter Zugriff bedeutet, dass ein Antrag um Zugang zu den Daten an die Einsatzzentrale von fedpol gerichtet werden muss. Der Antrag wird zunächst auf Rechtmässigkeit hin geprüft, bevor die Daten von der Einsatzzentrale abgerufen und an die ersuchende Behörde weitergeleitet werden.

¹⁷¹ Beschluss 2008/633/JAI (WE Nr. 70).

¹⁷² Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (WE Dublin Nr. 1B).

¹⁷³ Protokoll zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und dem Fürstentum Liechtenstein zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags betreffend den Zugang zu Eurodac für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke, SR **0.142.392.682**.

¹⁷⁴ Verordnung (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202B).

¹⁷⁵ Verordnung (EU) 2018/1806 (WE Nr. 219).

¹⁷⁶ Vgl. oben Ziff. 5.1.1 und Ziff. 5.1.2

13.3 Grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen

Anfragen zu grenzüberschreitenden Observationen, Nacheilen und kontrollierte Lieferungen werden heute dank der Schengen-Assoziierung der Schweiz auf der Grundlage bilateraler Polizeikooperationsabkommen rasch, effizient, einheitlich und teilweise zentral bearbeitet. 2024 verzeichnete die Einsatz- und Alarmzentrale fedpol insgesamt 8124 Mitteilungen im Zusammenhang mit operativen Einsätzen¹⁷⁷, davon 232 zu grenzüberschreitenden Observationen. Die Observationen von und nach Frankreich und Italien wurden in enger Zusammenarbeit mit den Polizei- und Zollkooperationszentren (CCPD)¹⁷⁸ durchgeführt. So wurden im Jahr 2024 fünfzehn grenzüberschreitende Nacheilen zwischen der Schweiz und Frankreich und 153 grenzüberschreitende Observationsersuchen vom CCPD Genf bearbeitet. Ein Fall einer grenzüberschreitenden Nacheile zwischen der Schweiz und Italien und 19 grenzüberschreitende Observationsersuchen wurden vom CCPD Chiasso behandelt. Die Zunahme der Meldungen zwischen der Schweiz und ihren Nachbarstaaten zeigt, wie wichtig das Schengen-Assoziierungsabkommen und die bilateralen Polizeiabkommen sind, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit systematisch zu stärken, damit konkrete Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung verhindert, aufgedeckt oder aufgeklärt werden können.

14 SIS/SIRENE

14.1 Fahndungen

Das bei fedpol angesiedelte SIRENE-Büro ist die schweizerische Zentralstelle für SIS-Fahndungen und tauscht in dieser Funktion mit den betroffenen SIRENE-Büros in den anderen Schengen-Staaten die erforderlichen Zusatzinformationen im Zusammenhang mit Personen und Sachen aus, die im SIS gesucht werden (von der Schweiz im Ausland oder umgekehrt). Das SIS stellt für die polizeiliche Fahndungsarbeit den bedeutendsten Mehrwert dar, weil es die nationale und internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich vereinheitlicht, beschleunigt, professionalisiert und effizienter gestaltet. Die Anzahl der Fahndungstreffer in der Schweiz resp. die Anzahl der Treffer auf schweizerische Fahndungen haben deutlich und nachhaltig zugenommen, wie den Zahlen in den nachfolgenden Abschnitten entnommen werden kann.

Im Jahr 2024 gab es in der Schweiz 21 468 Treffer bei Personen- oder Sachfahndungen (2023: 18 187, 2022: 16 032). In weiteren 4270 Treffermeldungen nahm die Schweiz Abklärungen und Identifizierungen bezüglich gesuchter Personen und Sachen vor, die aber letztlich nicht zum Erfolg führten (2023: 4396; 2022: 3195). Im Jahr 2024 bearbeitete das SIRENE-Büro im Ausland 22 992 Treffermeldungen, basierend auf Schweizer Fahndungen (2023: 14 832; 2022: 7545).

2024 wurden durchschnittlich 133 In- und Auslandtreffermeldungen pro Tag bearbeitet (2023: 102; 2022: 73). Im Vergleich zum Vorjahr gab es bei den ausländischen Fahndungen in der Schweiz rund 18 % mehr Treffermeldungen, während bei den Schweizer Fahndungen im Ausland die Zunahme rund 55 % betrug. Insgesamt gingen 2024 im SIRENE-Büro vom Ausland 72 190 Informationen mit standardisierten Formularen ein (2023: 58 868; 2022: 48 150) und 49 036 wurden ins Ausland verschickt (2023: 33 691, 2022: 33 687). Betrachtet man ein ganzes Jahr nach der Inbetriebnahme des SIS (von 07.03.24 bis 06.03.2025), gingen in der Schweiz 70 217 standardisierte Formulare ein, und sie verschickte 48 200 ins Ausland. Diese hohen Zahlen erklären sich durch die Hinzufügung der neuen Kategorie «Rückkehrentscheidungen».

Nach Kategorie aufgeschlüsselt, verteilen sich die SIS-Treffer wie folgt:

Datenkategorie	2024		2023		2022		2021		2020	
	Inland	Ausland ¹⁷⁹	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland
Festnahme (zur Auslieferung)	390	309	337	244	319	286	273	207	223	198

¹⁷⁷ Darin enthalten sind Polizeimassnahmen, Notsuchen von Personen, Beamtenentsendungen, Ermittlungshandlungen, Krisenmanagement, Fahndungen (ohne SIS und Interpol).

¹⁷⁸ Die Schweiz unterhält ein solches Zentrum mit Italien in Chiasso und mit Frankreich in Genf. Die beiden CCPD bearbeiteten im Jahr 2024 insgesamt 33 057 Anfragen (2023: 30 813; 2022: 29 794; 2021: 26 461), davon 28 121 Anfragen im CCPD Genf (2023: 26 407; 2022: 25 372, 2021: 22 636) und 4936 im CCPD Chiasso (2023: 4406; 2022: 4422; 2021: 3825). Die tiefere Anzahl Anfragen im Jahr 2021 ist mit dem Lockdown im Zusammenhang mit der Covid-19 Pandemie zu erklären.

¹⁷⁹ Im Ausland im Vergleich mit schweizerischen Daten.

Einreisesperre	4'582	3'300	5'445	4'725	5'662	5'042	3'357	4'387	2'338	3'673
Vermisste	1'098	268	1'249	218	1'099	167	760	148	453	117
Von der Justiz Gesuchte (z.B. Zeugen)	1'885	750	1'788	469	1'857	390	1'589	357	1'450	386
Verdeckte Registrierung	5'940	1'263	4'861	727	4'392	915	4'221	889	3'759	566
Sachen (Fahrzeuge, Ausweise, Waffen, industr. Ausrüstung)	2'930	1'291	2'521	1'250	2703	745	2'592	673	2'502	673
Rückkehrentscheidung (neue Kategorie)	4'643	15'811	1'986	7'199						
Total	21'468	22'992	18'187	14'832	16'032	7'545	12'792	6'661	10'725	5'577

Seit 2009 (24 Treffer/Tag) hat sich die Anzahl der durchschnittlichen In- und Auslandstreffer vervielfacht, und der Informationsaustausch mittels der standardisierten Formulare pro Tag hat sich verdoppelt (2009: 165; 2024: 332). Im Laufe des Jahres 2021 hat die Aktivität des SIRENE-Büros das Niveau von 2019, vor der COVID-Krise, fast wieder erreicht. Mit der Inbetriebnahme des SIS-Updates (im März 2023) hat die Anzahl der Treffer die Werte der Vorjahre bei weitem übertroffen, insbesondere aufgrund der neuen Kategorie «Rückkehrentscheidungen» (siehe auch die oben aufgeführten Zahlen).

Zu beachten ist schliesslich, dass die Anzahl der bei fedpol eingereichten Auskunftsgesuche über gespeicherte personenbezogene Daten im SIS insgesamt weiterhin sehr hoch sind. Im Jahr 2023 wurden 6365 Gesuche durch fedpol bearbeitet. Ende 2023 waren noch 805 hängig (Stand: 26. Februar 2024: 997 bearbeitete Gesuche, 1255 hängige Gesuche).

14.2 Aufsicht über das SIRENE-Büro

Die Nationale Kontrollstelle für das SIRENE-Büro in der Schweiz ist der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB). Die Richtlinie (EU) 2016/680¹⁸⁰, wurde in der Schweiz umgesetzt, weil sie Teil des Schengen-Besitzstands ist. Sie sieht die Einrichtung einer unabhängigen nationalen Aufsichtsbehörde vor, die für die Überwachung der Anwendung dieser Richtlinie und damit für die Gewährung des Schutzes 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 zuständig ist (Art. 41 der Richtlinie). Gemäss Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG)¹⁸¹ übt der EDÖB in der Schweiz die Aufsicht über die Verarbeitung von Personendaten auch im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit aus. Er übernimmt dementsprechend auch die Aufsicht im Sinne von Art. 55 der Verordnung (EU) 2018/1861¹⁸² und Art. 69 der Verordnung (EU) 2018/1862¹⁸³ über die Nutzung des SIS im Bereich Grenzkontrolle sowie der polizeilichen und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Der EDÖB überprüft regelmässig (ein- bis zweimal jährlich) die Verwendung des SIS durch die Behörden, namentlich durch das fedpol und das SIRENE-Büro, mittels thematischer Kontrollen. Von April 2022 bis März 2024 überprüfte der EDÖB die Verarbeitung von VIS-Daten durch fedpol (das SEM betreibt zwar das C-VIS, das fedpol bearbeitet aber VIS-Daten insofern, als die Einsatz- und Alarmzentrale gewisse Aufgaben für das SEM permanent wahrnimmt). Der Aufsichtsbericht des EDÖB steht zurzeit noch aus. Bisher hat der EDÖB keinerlei fehlerhafte SIS-Datenverarbeitungen durch fedpol festgestellt. Im Übrigen kontrollieren die kantonalen Datenschutzbehörden die SIS-Datenverarbeitung jährlich anhand von Protokollauszügen über die Anfragen der Benutzer aus ihrem Kanton

15 Visazusammenarbeit

Seit dem 12. Dezember 2008 stellt die Schweiz Schengen-Visa aus und anerkennt die Gültigkeit der von anderen Staaten ausgestellten Schengen-Visa für Kurzaufenthalte (für max. 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen). Im Jahr 2024 wurden in der Schweiz 568 317 Schengen-Visa ausgestellt, was eine leichte Erhöhung im

¹⁸⁰ Richtlinie (EU) 2016/680 (WE Nr. 181)

¹⁸¹ SR 235.1

¹⁸² Verordnung (EU) 2018/1861 (WE Nr. 213B)

¹⁸³ Verordnung (EU) 2018/1862 (WE Nr. 213C)

Vergleich zum Jahr 2023 darstellt, als 553 700 Visa ausgestellt wurden. Diese Steigerung bestätigt den Trend, dass internationale Reisen nach der COVID-19-Pandemie wieder zunehmen. Die Zahl übersteigt selbst das Niveau vor der Pandemie, als die Schweiz im Jahre 2019 564 120 Visa erteilt hatte. Wie im Vorjahr wurden die meisten Visa im Monat Mai ausgestellt.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die detaillierten Zahlen nach Art des Visums und nach Monat für das Jahr 2024:

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	total
Total Schengen Visumsanträge	38'236	43'302	58'029	69'045	80'002	65'821	67'654	58'012	52'008	45'444	36'010	29'233	642'796
Ausgestellte Schengen-Visa	33'665	38'497	52'251	63'283	73'431	59'631	59'893	51'012	45'120	37'844	29'819	23'871	568'317
davon Visa Kategorien A+C	33'335	38'151	51'916	63'000	72'803	59'046	59'438	50'621	44'789	37'371	29'401	23'615	563'486
davon Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit (VrG)	330	346	335	283	628	585	455	391	331	473	418	256	4'831
Verweigerte Visa	4'571	4'805	5'778	5'762	6'571	6'190	7'761	7'000	6'888	7'600	6'191	5'362	74'479

Im Rahmen des Visumverfahrens haben die Schengen-Staaten die Möglichkeit, in bestimmten Fällen die Erteilung eines Schengen-Visums durch einen anderen Schengen-Staat von ihrer vorgängigen Zustimmung abhängig zu machen. Zu diesem Zweck ist ein systemgestützter Konsultationsmechanismus eingerichtet worden. Wird die Zustimmung verweigert oder ist die Person im SIS zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben, so darf der betreffende Schengen-Staat kein Schengen-Visum ausstellen. In einem solchen Fall, kann der Ausstellungsstaat unter genau definierten Voraussetzungen¹⁸⁴ ein auf sein Hoheitsgebiet beschränktes Schengen-Visum zu erteilen. Ausserdem kann ein Schengen-Staat verlangen, dass seine zentralen Behörden über die von den Konsulaten anderer Schengen-Staaten an Staatsangehörige bestimmter Drittländer oder an bestimmte Kategorien von Staatsangehörigen dieser Staaten erteilten Visa unterrichtet werden (*Ex-Post*-Notifikation)¹⁸⁵.

Die Anzahl der 2024 an die Schweiz gerichteten und vom SEM verarbeiteten Konsultationsanfragen und *Ex-post*-Notifikationen ist der folgenden Tabelle zu entnehmen.

Eingehende Konsultationen im 2024

	Jan.	Febr.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	total
Total überprüfte Anfragen	39'106	38'467	36'275	40'285	51'558	47'018	53'379	47'890	44'690	44'575	37'183	33'794	514'220
davon bewilligte Anfragen	39'039	38'411	36'236	40'253	51'512	46'964	53'342	47'838	44'735	44'495	37'118	33'732	513'556
davon verweigerte Anfragen	67	56	39	32	46	54	37	52	74	80	65	62	664
davon in Vertretung verarbeitete Anfragen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total «Ex-Post»-Notifikationen Schengen-Visa Kategorie C	15'737	14'475	19'394	21'282	38'329	50'457	60'778	42'709	36'464	26'734	22'518	22'541	371'418
Total «Ex-Post»-Notifikationen Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit (VrG)	3'883	3'870	5'812	5'812	6'323	6'752	6'810	4'805	4'483	3'901	4'492	4'822	60'811

¹⁸⁴ Namentlich ein überwiegendes nationales Interesse oder humanitäre Gründe müssen vorliegen. Die schweizerischen 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.

¹⁸⁵ Die *Ex-Post*-Notifikation ist in Art. 31 Visakodex (Verordnung (EG) Nr. 810/2009, WE Nr. 88) vorgesehen.

Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der von der Schweiz 2024 im Rahmen des Visumverfahrens bei anderen Schengen-Staaten durchgeführte Konsultationen:

Ausgehende Konsultationen im 2024

	Jan.	Febr.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	total
Total zugestellte Anfragen	6'876	8'054	8'176	10'366	16'472	14'035	16'143	14'271	9'652	9'762	7'958	6'503	128 268
Davon bewilligte Anfragen	6'760	7'878	7'957	10'102	16'155	13'754	15'929	14'053	9'457	9'548	7'798	6'408	125 799
Davon verweigerte Anfragen	6	11	22	18	16	25	15	29	18	16	22	17	215
Davon verarbeitete Anfragen in Vertretung	110	165	197	246	301	256	199	189	177	198	138	78	2 254
Total «Ex-Post»-Notifikationen Schengen-Visa der Kategorie C	27'567	31'274	45'923	58'026	66'991	55'020	55'450	46'270	40'546	34'091	26'247	21'309	50'714
Total «Ex-Post»-Notifikationen Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit (VrG)	202	192	198	168	402	387	314	222	159	285	234	126	2 889

16 Rückführungen

Im Jahr 2024 organisierte die Schweiz drei Rückführungsflüge mit organisatorischer und finanzieller Unterstützung von Frontex. Sie nahm an einem weiteren Flug teil, der von einem anderen Schengen-Staat organisiert wurde. Auf diese Weise konnte sie 30 Drittstaatsangehörige zurücküberstellen.

Die Teilnahme an den EU-Sammelflügen für Rückführungen wird im paritätischen Fachausschuss «Rückkehr und Wegweisungsvollzug» laufend überprüft, der vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und von der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) gemeinsam eingesetzt wurde. Darüber hinaus nimmt das SEM in den Gremien auf europäischer Ebene regelmässig an der Planung und an Diskussionen über die strategische Ausrichtung und Evaluierung gemeinsame Rückführungsaktionen teil.

Für die freiwillige Rückkehr hat die Schweiz die Nutzung von Frontex für die Buchung von Flügen systematisiert. Auf diese Weise wurden rund 1000 Flugbuchungen über Frontex abgewickelt, welche die anfallenden Kosten übernahm.

Die Schweiz wurde von Frontex auch bei der Organisation von Anhörungen zur Identifizierung von Drittstaatsangehörigen unterstützt. Insgesamt wurden die Kosten für drei Anhörungen durch Frontex rückvergütet (einschliesslich der Kosten für die Ausstellung von Konsularpässen).

Schliesslich hat die Schweiz das «EU Reintegration Programme» genutzt, um die Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe für 421 Personen zu finanzieren, die in die Türkei zurückkehrten. Damit konnte dieses Instrument getestet werden und es konnte bestätigt werden, dass es mit der Schweizer Praxis und Gesetzgebung vereinbar ist.

Durch die Beteiligung an diesen verschiedenen Programmen von Frontex konnten im Jahr 2024 2'300'000 Franken eingespart werden.

Gestützt auf die Verordnung (EU) 2019/1896¹⁸⁶ können zudem europäische Rückkehrinsätze durchgeführt werden. Zwei Rückkehr-Experten wurden 2024 für jeweils vier Monate nach Deutschland entsandt, um die örtlichen Behörden bei der Identifizierung von ausreisepflichtiger Drittstaatsangehörigen zu unterstützen. Im Jahr 2025 wird ein Experte für zwei Monate nach Frankreich und eine Expertin für ähnliche Aufgaben für 4 Monate nach Deutschland gehen.

17 Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Insgesamt kann die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen der Schweiz und den übrigen Schengen-Staaten seit der Einführung von Schengen in der Praxis als gut bewertet

¹⁸⁶ Verordnung (EU) 2019/1896 (WE Nr. 238)

werden. Die Erfahrungswerte in diesem Bereich lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Auslieferung*: Im Jahr 2024 hat die Schweiz aus dem Ausland über SIS 18 400 Fahndungersuchen erhalten (2023: 17 522); diese Ersuchen führten zu 390 Treffern (2023: 337). Im gleichen Zeitraum stellte die Schweiz insgesamt 248 Fahndungersuchen über SIS an das Ausland (2023: 206). Die meisten von der Schweiz gesuchten Personen werden nicht nur im SIS, sondern auch über Interpol ausgeschrieben.
- *Akkzessorische Rechtshilfe*: Seit der Einführung von Schengen arbeiten die Strafverfolgungsbehörden bei der akzessorischen Rechtshilfe direkt miteinander zusammen. 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 Bundesamt für Justiz läuft. Aufgrund dieser Konstellation fehlen auf Bundesebene verlässliche statistische Daten zum Rechtshilfeverkehr zwischen der Schweiz und den übrigen Schengen-Staaten.

18 Dublin

18.1 Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat

Seit Beginn der Dubliner Zusammenarbeit bis zum 31. Dezember 2024 wurden in der Schweiz insgesamt 350 769 Asylgesuche eingereicht. Die in den letzten fünf Jahren gestellten und erhaltenen Ersuchen um Aufnahme bzw. Wiederaufnahme ergeben sich aus den folgenden Tabellen:

Übernahmeersuchen der Schweiz an andere Dublin-Staaten (2020-2024)

	Übernahmeersuchen	Gutheissungen	Ablehnungen	Überstellungen
2020	4'067	2'567	1'294	941
2021	4'936	3'282	1'384	1'375
2022	8'029	4'707	2'138	1'566
2023	12'993	8'338	3'549	2'021
2024	9'947	7'926	2'751	2'491

Übernahmeersuchen anderer Dublin-Staaten an die Schweiz (2020-2024)

	Übernahmeersuchen	Gutheissungen	Ablehnungen	Überstellungen
2020	3'759	1'936	1'818	877
2021	3'381	1'433	1'945	745
2022	3'777	1'658	2'119	784
2023	4'116	1'775	2'336	694
2024	4'727	2'520	2'210	869

Die Schweiz hat seit ihrer Assoziierung an Dublin wesentlich mehr Personen überstellen können als sie selbst aufnehmen musste (Verhältnis 3.5 zu 1). Die wichtigsten Herkunftsstaaten bei den Überstellungen in die Schweiz waren im Jahre 2024 Algerien (179), Türkei (154), Afghanistan (91) und Marokko (77). Bei den Überstellungen aus der Schweiz in andere Dublin-Staaten, stammten die meisten Personen aus Algerien (586), Marokko (327), Afghanistan (307) und der Türkei (261). Die Differenz zwischen der Anzahl Übernahmen und den durchgeführten Überstellungen hängt von mehreren Faktoren ab, die Überstellungen verhindern oder auf das folgende Jahr verschieben können. Beispiele hierfür sind Beschwerden mit aufschiebender Wirkung oder das Untertauchen der betroffenen Personen. Diese Differenz zwischen der Zahl der Übernahmen und der Zahl der Überstellungen betrifft alle Staaten des Dublin-Raums.

Die meisten Übernahmeersuchen an die Schweiz wurden von Deutschland, Frankreich, Belgien und den Niederlanden gestellt. Die Schweiz gehört weiterhin zu den Dublin-Staaten, welche die Dublin-Regeln konsequent anwenden.

Italien hat die Dublin-Staaten am 5. Dezember 2022 über eine Aussetzung der Dublin-Überstellungen informiert. Die Aussetzung betrifft sämtliche Staaten des Dublin-Raumes. Bis Ende 2024 haben 428 Personen, für die Italien verantwortlich gewesen

wäre, in der Schweiz einen Schutzstatus erhalten (vorläufige Aufnahme oder Asylgewährung). Italien begründete diesen Schritt damit, dass das Land eine ungewöhnlich hohe Anzahl von Anlandungen verzeichne, davon zahlreiche minderjährige Personen, was die Kapazitäten des Systems zur Erstaufnahme überlaste. Das bilaterale Abkommen Italien-Schweiz über die Rückübernahme (SR 0.142.114.549) ist von dieser Massnahme nicht betroffen und funktioniert weiterhin ordnungsgemäss. Ausserdem hat die italienische Regierung aufgrund der zahlreichen ankommenden Migrantinnen und Migranten am 11. April 2023 den Ausnahmezustand ausgerufen und ihn bis heute verlängert.

Der Bundesrat zeigte in seinem Bericht vom Februar 2018 zu den volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz¹⁸⁷ auf, dass die Dublin-Zusammenarbeit für die Schweiz insgesamt wichtig und vorteilhaft ist. Dank der Teilnahme am Dublin-System konnten substantielle Einsparungen erzielt werden (zwischen 2012 und 2017 jährlich durchschnittlich 270 Mio. CHF). Dabei handelt es sich nicht um Schätzungen, sondern um präzise Kalkulationen: Ein wesentlicher Teil der Asylsuchenden, die in einen anderen Dublin-Staat überstellt werden, würden längerfristig in der Schweiz verbleiben, weil die Schweiz für die inhaltliche Prüfung der eingereichten Asylgesuche zuständig wäre. Die Schweiz profitiert weiterhin von ihrer Dublin-Assoziierung, weil nach wie vor mehr Personen in andere Staaten als in unser Land überstellt werden.

18.2 Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens

Die VIS-Verordnung¹⁸⁸ bietet den Schengen-Staaten die Möglichkeit, im Rahmen des Asylverfahrens, die Fingerabdrücke von Asylbewerbern im VIS zu überprüfen. Mit Hilfe dieser Fingerabdrücke kann festgestellt werden, ob die um Asyl ersuchende Person vor ihrer Gesuchstellung in der Schweiz bereits bei einem anderen Schengen-Staat ein Visumgesuch eingereicht hat. Trifft dies zu, kann unter bestimmten Umständen die Dublin-Zuständigkeit eines anderen Staates begründet werden. Zudem können Personendaten und Ausweispapiere bei der Identifizierung einer Person helfen, und erlauben Rückschlüsse auf den Staat, in dem sie sich vor ihrer Einreise in die Schweiz aufgehalten hat. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht (nach Jahren) über die Anzahl der in diesem Zusammenhang bei der Suche im VIS erzielten Treffer, und die zur Einleitung eines Dublin-Verfahrens geführt haben.

2020	2021	2022	2023	2024
189	116	229	345	399

¹⁸⁷ Bericht des Bundesrates vom 21. Februar 2018 in Erfüllung des Postulats 15.3896 der sozialdemokratischen Fraktion «Volkswirtschaftliche und finanzielle Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz», abrufbar auf der Website des BJ: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/51406.pdf>

¹⁸⁸ Verordnung (EU) Nr. 767/2008 (WE Nr. 63)

Liste der zitierten Rechtsakte

Die folgenden Rechtsakte der EU sind in der chronologischen Reihenfolge ihrer jeweiligen Erlassdaten aufgeführt. Die Weiterentwicklungsnummern (WE Nr.) verweisen auf die Listen der der Schweiz notifizierten Schengen-Weiterentwicklungen, welche auf der Website des Bundesamts für Justiz (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>) veröffentlicht werden. Die Listen werden regelmäßig aktualisiert. Alle zitierten Rechtsakte können in der Datenbank EUR-Lex eingesehen werden (<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=de>).

Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln

ABl. L 261 vom 06/08/2004, S. 24 (Anhang B AAS)

Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union

ABl. L 386 vom 29/12/2006, S. 89 (WE Nr. 35)

Beschluss 2007/533/JI des Rates vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II)

ABl. L 205 vom 7.8.2007, S. 63 (WE Nr. 42); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2018/1726 (WE Nr. 214), ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 99

Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung)

ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 60 (WE Nr. 63)

Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger

ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98 (WE Nr. 78)

Beschluss 2008/633/JI des Rates vom 23. Juni 2008 über den Zugang der benannten Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten

ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 129 (WE Nr. 70)

Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex)

ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1 (WE Nr. 88); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/1155 (WE Nr. 229), ABl. L 188 vom 12.7.2019, S. 25

Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

ABl. L 286 vom 1.11.2011, S. 1 (WE Nr. 126); ersetzt durch Verordnung (EU) 2018/1726 (WE Nr. 214), ABl. L 295, 21.11.2018, S. 99

Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europs auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der

Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 1 (WE Dublin Nr. 1B)

Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung)

ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31 (WE Dublin Nr. 1A)

Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung des Beschlusses des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen

ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 27 (WE Nr. 150)

Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex)

ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1 (WE Nr. 178); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/817 (WE Nr. 228A), ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 27

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; berichtigt im ABl. L 127 vom 23.5.2018, S. 9; SR 0.362.380.079 (WE Nr. 181)

Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG

ABl. L 251 vom 16.9.2016, p. 1 (WE. n° 183)

Verordnung (EU) 2017/2225 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 in Bezug auf die Nutzung des Einreise-/Ausreisensystems

ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 1 (WE Nr. 202A)

Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011

ABl. L 327 vom 09/12/2017, p. 20 (WE Nr. 202B); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/817 (WE Nr. 228A), ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 27

Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226

ABl. L 236 vom 19.9.2018, S. 1 (WE Nr. 210); geändert durch Verordnung (EU) 2019/817 (WE Nr. 228A), ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 27

Verordnung (EU) 2018/1726 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 über die Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA), zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 und des Beschlusses 2007/533/JI des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011

ABl. L 295 vom 21/11/2018, S. 99 (WE Nr. 214); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/818 (WE Nr. 228B), ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 85

Verordnung (EU) 2018/1806 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind

ABl. L 303, 28.11.2018, S. 39 (WE Nr. 2019); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/592 (WE Nr. 225), ABl. L 103I vom 12.4.2019, S. 1

Verordnung (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der Grenzkontrollen, zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und zur Änderung und Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006

ABl. L 312 vom 07/12/2018, S. 14 (WE Nr. 213B); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/817 (WE Nr. 228A), ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 27

Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses 2007/533/JI des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und des Beschlusses 2010/261/EU der Kommission

ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 56 (WE Nr. 213C); geändert durch Verordnung (EU) 2019/818 (WE Nr. 228B), ABl. L 35 vom 22.5.2019, S. 85

Verordnung (EU) 2019/817 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenzen und Visa und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 und (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Entscheidung 2004/512/EG des Rates und des Beschlusses 2008/633/JI des Rates

ABl. L 135 vom 22/05/2019, S. 27 (WE Nr. 228A)

Verordnung (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration) und zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 und (EU) 2019/816

ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 85 (WE Nr. 228B)

Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624

ABl. L 295 vom 14.11.2019, S. 1 (WE Nr. 238)

Verordnung (EU) 2020/493 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. März 2020 über das System über gefälschte und echte Dokumente online (FADO) und zur Aufhebung der Gemeinsamen Maßnahme 98/700/JI des Rates

ABl. L 107 vom 6.4.2020, S. 1 (WE Nr. 246)

Richtlinie (EU) 2021/555 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. März 2021 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen.

ABl. L 115 vom 06/04/2021, S. 1

Verordnung (EU) 2021/1134 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EG) Nr. 810/2009, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2019/817 und (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Entscheidung 2004/512/EG und des Beschlusses 2008/633/JI des Rates zur Reform des Visa-Informationssystems

ABl. L 248 vom 13/07/2021, S. 11; berichtigt durch ABl. L 310 vom 1.12.2022, S. 16; SR 0.362.381.020 (WE Nr. 309A)

Verordnung (EU) 2021/1133 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 603/2013, (EU) 2016/794, (EU) 2018/1862, (EU) 2019/816 und (EU) 2019/818 hinsichtlich der Festlegung der Voraussetzungen für den Zugang zu anderen Informationssystemen der EU für Zwecke des Visa-Informationssystems

ABl. L 248 vom 13.7.2021, S. 1; SR 0.362.381.019 (WE Nr. 309B)

Verordnung (EU) 2022/922 des Rates vom 9. Juni 2022 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013

ABl. L 160 vom 15.6.2022, S. 1; SR 0.362.381.032 (WE Nr. 367)

Verordnung (EU) 2022/1190 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1862 in Bezug auf die Eingabe von Informationsausschreibungen zu Drittstaatsangehörigen im Interesse der Union in das Schengener Informationssystem (SIS)

ABl. L 185 vom 12/07/2022, S. 1 (WE Nr. 369)

Beschluss (EU) 2023/870 des Rates vom 25. April 2023 über die Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands über das Schengener Informationssystem in der Republik Zypern

ABl. L 113 vom 28.4.2023, S. 44 (WE Nr. 402)

Richtlinie (EU) 2023/977 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates

ABl. L 134 vom 22.5.2023, S. 1 (WE Nr. 401)

Verordnung (EU) 2023/2667 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. November 2023 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EG) Nr. 810/2009 und (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnungen (EG) Nr. 693/2003 und (EG) Nr. 694/2003 des Rates und des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen in Hinblick auf die Digitalisierung des Visumverfahrens

ABl. L, 2023/2667, 7.12.2023 (WE Nr. 416A)

Verordnung (EU) 2023/2685 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. November 2023 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates im Hinblick auf die Digitalisierung des Visumverfahrens

ABl. L, 2023/2685, 7.12.2023; SR 0.362.381.024 (WE Nr. 416B)

Beschluss (EU) 2024/210 des Rates vom 30. Dezember 2023 über die vollständige Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands in der Republik Bulgarien und in Rumänien

ABl. L, 2024/210, 4.1.2024; SR 0.362.381.026 (WE Nr. 418)

Verordnung (EU) 2024/1356 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817

ABl. L, 2024/1356, 22.5.2024 (WE Nr. 437B)

Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Asyl- und Migrationsmanagement, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1147 und (EU) 2021/1060 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013

Abi. L, 2024/1351, 22.5.2024 (WE Dublin Nr. 3A)

Verordnung (EU) 2024/1358 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten zur effektiven Anwendung der Verordnungen (EU) 2024/1351 und (EU) 2024/1350 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2001/55/EG sowie zur Feststellung der Identität illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates

Abi. L, 2024/1358, 22.5.2024 (WE Dublin Nr. 3B)

Verordnung (EU) 2024/1359 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1147

Abi. L, 2024/1359, 22.5.2024 (WE Dublin Nr. 3C)

Verordnung (EU) 2024/1717 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen

Abi. L, 2024/1717, 20.6.2024 (WE Nr. 439)

Beschluss (EU) 2024/3212 des Rates vom 12. Dezember 2024 zur Festlegung des Datums für die Aufhebung der Personenkontrollen an den Landbinnengrenzen zu und zwischen der Republik Bulgarien und Rumänien

Abi. L, 2024/3212, 23.12.2024; SR 0.362.381.036 (WE Nr. 457)

Verordnung (EU) 2025/12 der Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 2024 über die Erhebung und Übermittlung vorab übermittelter Fluggastdaten zur Verbesserung und Erleichterung der Kontrollen an den Außengrenzen, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1726 und (EU) 2019/817 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2004/82/EG des Rates

Abi. L 2025/12, 8.1.2025 (WE Nr. 455)

Rechtsakte die keine Weiterentwicklungen von Schengen oder Dublin darstellen

Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität

Abi. L 210 vom 6.8.2008, S. 1

Rahmenbeschluss 2009/315/JI des Rates vom 26. Februar 2009 über die Durchführung und den Inhalt des Austauschs von Informationen aus dem Strafregister zwischen den Mitgliedstaaten

Abi. L 93 vom 7.4.2009, S. 23

Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems und zur Aufhebung der Entscheidung 2008/49/EG der Kommission („IMI-Verordnung“)

Abi. L 316 vom 14/11/2012, S. 1

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 in Bezug auf die Vorschriften über die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen

COM/2017/0571 final

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 767/2008, der Verordnung (EG) Nr. 810/2009, der Verordnung (EU) 2017/2226, der Verordnung (EU) 2016/399, der Verordnung (EU) 2018/XX [Interoperabilitäts-Verordnung] und der Entscheidung 2004/512/EG sowie zur Aufhebung des Beschlusses 2008/633/JI des Rates

COM/2018/302 final

Delegierte Verordnung (EU) 2019/686 der Kommission vom 16. Januar 2019 zur Festlegung detaillierter Vorkehrungen gemäß Richtlinie 91/477/EWG des Rates für den systematischen elektronischen Austausch von Informationen im Zusammenhang mit der Verbringung von Feuerwaffen innerhalb der Union

ABl. L 116 vom 3.5.2019, S. 1

Verordnung (EU) 2019/816 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Einrichtung eines zentralisierten Systems für die Ermittlung der Mitgliedstaaten, in denen Informationen zu Verurteilungen von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen (ECRIS-TCN) vorliegen, zur Ergänzung des Europäischen Strafregisterinformationssystems und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1726

ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 1

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Anwendung für die elektronische Übermittlung von Reisedaten („Digitale EU-Reise-Anwendung“) und zur Änderung der Verordnungen (EU) 2016/399 und (EU) 2018/1726 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates in Bezug auf die Verwendung digitaler Reiseausweise

COM/2024/670 final

Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Ausstellung von auf Personalausweisen basierenden digitalen Reiseausweisen und technische Standards für solche Reiseausweise

COM/2024/671 final

Überblick über die Tätigkeiten des BAZG (...): Statistiken der Jahre 2019 bis 2024

In Ermangelung einzelner differenzierter Statistiken zu den verschiedenen Tätigkeiten, mit welchen das BAZG beauftragt ist, beziehen sich die folgenden Angaben auf die Gesamtheit seiner Tätigkeiten (Personenkontrollen an den Aussengrenzen, Zollkontrollen an den Binnen- und Aussengrenzen sowie nationale Ausgleichsmassnahmen).

1. Aufgaben im Zollbereich (Auszug)

Schmuggel

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Anzahl Fälle	31'323	41'926	40'121	37'888	37'020	36'207

Betäubungsmittelhandel

Haschisch	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Anzahl Fälle	2'419	2'138	2'661	2'929	2'320	550
quantité en kg	428	943	935	555	171	359
Marihuana	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Anzahl Fälle	3'281	3'171	3'165	2'993	2'102	761
Menge in kg	658	655	776	476	243	1144
Heroin, Opium	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Anzahl Fälle	164	228	278	136	113	87
Menge in kg	19.4	56.1	66.4	27.5	9.0	12.0
Kokaine, Crack	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Anzahl Fälle	685	704	667	719	675	685
Menge in kg	120	162	90	568	110	272
Kath	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Anzahl Fälle	33	55	63	47	30	21
Menge in kg	985	1417	800	843	303	648
Designerdrogen	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Anzahl Fälle	17	412	581	260	341	434
Menge in kg	13.2	19.5	30.5	15.6	84.2	174.9
Sonstige Produkte	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Anzahl Fälle	865	3'631	2'855	2'012	2'618	1'977
Stückzahl	793'710	174'950	162'628	84'396	138'981	76'422
Menge in kg	121	315	257	412	474	1'013

Waffen

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Anzahl Fälle	2'739	2'531	2'512	2'261	2'319	1'955

2. Sicherheitspolizeiliche Aufgaben

Ausgeschriebene Personen

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ausgeschriebene Personen	25'886	23'911	25'779	21'316	22'733	24'998
Zur Verhaftung ausgeschrieben	8'641	8'196	8'583	9'204	9'661	10'731
Einreiseverbot	2'409	2'203	2'504	1'751	1'344	1'172
Im SIS ausgeschriebene Personen	7'507	4'610	7'916	8'936	9'801	11'812

Ausgeschriebene Fahrzeuge

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ausgeschriebene Fahrzeuge	2'833	2'125	3'115	3'660	3'186	3'187
Im SIS ausgeschriebene Fahrzeuge	191	107	146	155	135	168

Ausgeschriebene Sachen

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ausgeschriebene Sachen	1'984	633	769	896	727	876
Im SIS ausgeschriebene Sachen	2'683	2'260	2'450	2'438	2'124	2'334
Verlorene und wiedergefundene Dokumente (Reisepässe, Identitätskarten)	357	209	275	314	239	255

Gefälschte Dokumente

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Anzahl gefälschte Dokumente	2'128	1'480	1'834	1'843	1'946	1'897
Anzahl Dokumente, welche nicht dem Besitzer gehören	404	287	291	338	320	254

3. Aufgaben im Migrationsbereich

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Einreiseverbot, Rückführungen (Aussengrenzen)	361	367	332	288	384	620
Unrechtmässige Aufenthalte	12'919	11'047	18'859	52'077	50'185	29'458
Illegale Erwerbstätigkeit	1'024	889	757	601	600	462

Schengen-Evaluierung: Liste der dem Parlament zur Kenntnisnahme unterbreiteten Empfehlungen

Die untenstehenden Tabellen geben einen Überblick über die Empfehlungen, die während dem Berichtszeitraum (1. Mai 2024 bis 30 April 2025) vom Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission infolge von Schengen-Evaluierungen verabschiedet wurden. Der Artikel 16 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (alte Verordnung) und der Artikel 3 der SCHEVAL Verordnung verpflichten die Schengen-Staaten, diese umzusetzen. Die Empfehlungen sind frei zugänglich und können auf den Websites des Rates¹⁸⁹ der Europäischen Union und der Europäischen Kommission eingesehen werden.

I. Reguläre Evaluierung

Land	Bereich	Titel des Dokuments	Nr. und Link
Island	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Island festgestellten Mängel	14598/24
Malta	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2021 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Malta festgestellten Mängel	13734/24
Schweden	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Schweden festgestellten Mängel	13736/24
Zypern	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2023 bei der Evaluierung Zyperns festgestellten Mängel im Hinblick auf die Erfüllung der für die Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems erforderlichen Voraussetzungen	11237/24
Spanien	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Spanien festgestellten Mängel	10357/24

II. Regelmässige Evaluierung und erstmalige Evaluierungen

Pays	Bereich	Titel des Dokuments	Link
Polen	Regelmässige Evaluierung	Regelmässige Evaluierung Polen 2024	Lien
Kroatien	Erstmalige Evaluierung	Erstmalige Evaluierung Kroatien 2023	Lien
Estland	Regelmässige Evaluierung	Regelmässige Evaluierung Estland 2023	Lien
Finnland	Regelmässige Evaluierung	Regelmässige Evaluierung Finnland 2023	Lien
Lettland	Regelmässige Evaluierung	Regelmässige Evaluierung Lettland 2023	Lien

¹⁸⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/>

III. Unangekündigte Besuche vor Ort

Land	Bereich	Titel des Dokuments	Nr. und Link
------	---------	---------------------	--------------

IV. Thematische Evaluierung

Land	Bereich	Titel des Dokuments	Nr. und Link
Alle	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates mit Empfehlungen zu den gemeinsamen Bereichen mit Verbesserungsbedarf, die durch die thematische Schengen-Evaluierung 2024 „Nationale Lücken schließen: Hin zu einem wirksamen EU-Rückkehrsystem dank gemeinsamer innovativer Lösungen“ ermittelt wurden	6775/25

V. Vom Rat der EU bei schwerwiegenden Mängeln verabschiedete Empfehlungen¹⁹⁰

Land	Bereich	Titel des Dokuments	Nr. und Link
Ungarn	Rückkehr und Grundrechte	Durchführungsbeschluss des Rates mit Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen zur Beseitigung der 2024 bei der Schengen-Evaluierung festgestellten schwerwiegenden Mängel bei der Anwendung gewisser Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Zusammenhang mit den Grundrechten in den Bereichen Grenzmanagement und Rückkehr/Rückführung durch Ungarn	13278/24

¹⁹⁰ Gemäss Art. 22 der Verordnung (EU) 2022/922.