

**Bericht des Bundesrats in Erfüllung
des Postulats Humbel 12.3250 vom 15. März 2012
Schengen/Dublin muss endlich funktionieren**

vom ...

Übersicht

Die Themenbereiche Schengen/Dublin bewegen die Schweizer Bevölkerung. Regelmässig werden in den Medien Fragen dazu aufgegriffen und diskutiert. Die Vielzahl parlamentarischer Vorstösse zu Schengen/Dublin zeigt, dass ein grosses Informationsbedürfnis besteht. Der Bundesrat und die Verwaltung sind sich dessen bewusst. Sie nehmen die damit einhergehenden Sorgen und Unsicherheiten der Schweizer Bevölkerung ernst und verfolgen das Ziel, stets transparent zu informieren.

Vor diesem Hintergrund legt der Bundesrat auch den vorliegenden Bericht in Erfüllung des Postulats Ruth Humbel (12.3250; Schengen/Dublin muss endlich funktionieren) vor, der auf der bisherigen Information und Berichterstattung zuhanden des Parlaments aufbaut und diese ergänzt. Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

«Der Bundesrat wird beauftragt, eine Stärkung des Schengen/Dublin-Systems zu prüfen und dem Parlament einen Bericht vorzulegen, welche Massnahmen er diesbezüglich treffen wird. Dabei sind insbesondere folgende Punkte darzustellen:

- 1. Konsequente Anwendung des Dublin-Abkommens und ein Verzicht auf eine zweifache Prüfung von Asylgesuchen.*
- 2. Pflicht des Europäischen Gerichtshofes, die konsequente Umsetzung von Schengen/Dublin durchzusetzen, damit das Erstland, namentlich Griechenland und Italien, seinen Verpflichtungen nachkommt und Asylgesuche prüft, anstatt die Asylsuchenden weiter zu schicken.*
- 3. Konsequente Erfassung der Fingerabdrücke an der Schengen Aussengrenze (das heisst im konkreten Fall vor allem Italien). Zur Erfassung der Migrantinnen und Migranten soll jeder Schengen/Dublin-Staat Italien mit finanziellen oder personellen Ressourcen unterstützen.*
- 4. Druck des Bundesrates auf Frankreich und Deutschland, die eine gemeinsame Koordination aller Dublin-Staaten und eine bessere Zusammenarbeit in diesem Bereich verweigern, weil sie weniger betroffen sind als die Schweiz. Frankreich und Deutschland untergraben mit ihrem Verhalten das Dublin-Abkommen.*
- 5. Massnahmen zur Verhinderung von missbräuchlichen Asylgesuchen aus Balkan-Staaten und die Unterstützung der Bestrebungen der Schengen-Staaten zur Wiedereinführung der Visumpflicht für Balkan-Staaten mit dem Ziel der Verhinderung aussichtsloser Asylgesuche aus diesen Ländern.»*

Der vorliegende Bericht orientiert sich im Aufbau an diesem Auftrag. Einleitend wird insbesondere die Funktionsweise des Dublin-Systems erläutert. Das Dublin-System basiert darauf, dass die Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylgesuchs einer Person eindeutig einem Dublin-Staat zugeordnet werden kann. Dadurch soll verhindert werden, dass Asylsuchende in mehreren Dublin-Staaten ein Asylverfahren durchlaufen und sog. «Asylum Shopping» betreiben können. Der Bericht wird aufzeigen, dass im Rahmen der Anwendung des Dublin-Verfahrens bereits heute in

der Regel sichergestellt ist, dass ein Asylgesuch nur von einem Staat materiell geprüft wird. Damit das Dublin-System zuverlässig funktionieren kann, sind die Dublin-Staaten verpflichtet, die Drittstaatsangehörigen konsequent in der Eurodac-Datenbank zu registrieren. Gemäss vorliegenden Informationen leisten die Dublin-Staaten dieser Pflicht Folge.

Ferner legt der Bericht dar, mit welchen Herausforderungen im Asylbereich Griechenland und Italien konfrontiert sind. Der Zustand des Asylwesens beider Länder ist regelmässiger Kritik ausgesetzt. Aufgrund der anhaltend unbefriedigenden Situation in Griechenland fällte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte am 21. Januar 2011 ein Urteil, aufgrund dessen die Dublin-Staaten Rückführungen nach Griechenland ausgesetzt haben. Bis zum heutigen Zeitpunkt erging kein solches oder ähnliches Urteil betreffend Italien. Beide Länder werden seitens der EU auf verschiedenste Weise unterstützt, um die bestehenden Schwachstellen im Asylwesen zu beheben.

Ein gutes Funktionieren des Dublin-Systems liegt im Interesse der Schweiz. Aus diesem Grund hat sie mit der Mehrzahl ihrer Nachbarstaaten bilaterale Dublin-Vereinbarungen abgeschlossen, um die Zusammenarbeit noch effizienter auszugestalten. Mit Deutschland hat die Schweiz beispielsweise im Jahr 2012 eine solche Vereinbarung unterzeichnet. Mit Frankreich soll demnächst eine ähnliche Vereinbarung unterzeichnet werden. Mit beiden Dublin-Staaten unterhält das zuständige Fachamt im Rahmen des Dublin-Verfahrens einen intensiven und guten Kontakt.

Der letzte Teil des Berichts äussert sich zu Massnahmen zur Verhinderung missbräuchlich eingereichter Asylgesuche, wobei auf entsprechende Massnahmen der Schweiz wie auch solche seitens EU eingegangen wird. Dazu gehört auf Schweizer Seite die Einführung der sog. 48h-Verfahren für Asylgesuche von Staatsangehörigen aus visumsbefreiten europäischen Staaten wie Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina und die damit einhergehenden Kürzungen der finanziellen Leistungen. Durch die Einführung dieses Verfahrens konnte die Schweiz einen starken Rückgang von Asylgesuchen aus diesen Ländern verzeichnen. Auf europäischer Ebene wurde als Instrument gegen eine allfällige starke Zunahme von Asylgesuchen nach einer Visaliberalisierung eine Schutzklausel in den europäischen Visa-Kodex eingeführt, welche es unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt, die Visapflicht temporär wieder einzuführen.

Zusammenfassend stellt der Bericht fest, dass dem Bundesrat die Herausforderungen in den von der Postulantin vorgebrachten Themenbereichen bekannt sind und er seine Verantwortung in diesem Bereich wahrnimmt. Aus diesem Grund hat er, wo nötig und möglich, entsprechende Massnahmen bereits umgesetzt oder in die Wege geleitet. Er setzt sich zudem laufend aktiv für gute Beziehungen mit den anderen Dublin-Staaten ein.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
Abkürzungsverzeichnis	6
1 Auftrag	8
1.1 Ausgangslage	8
1.2 Auftrag und Vorgehen	8
2 Funktionsweise des Schengen/Dublin-Systems	10
2.1.1 Schengen-Zusammenarbeit	10
2.1.2 Funktionsweise des Dublin-Systems im Besonderen	10
2.1.3 Auswirkungen der Annahme der Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»	12
2.2 Ein Kernelement des Dublin Systems: Verzicht auf eine zweifache Prüfung von Asylgesuchen	12
2.3 Funktionieren der Dublin-Zusammenarbeit in der Praxis aus Schweizer Sicht	13
2.4 Fazit	15
3 Gerichtshöfe in Europa und ihr Einfluss auf das Dublin-System	15
3.1 Situation in Griechenland	16
3.2 Situation in Italien	17
3.3 Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) und Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR): Aufgaben und Funktionsweise	18
3.3.1 Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH)	18
3.3.2 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)	19
3.3.3 Ausschuss der Vereinten Nationen gegen Folter	20
3.4 Wichtigste Urteile und Entscheidungen betreffend Dublin	20
3.4.1 Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH)	20
3.4.1.1 Vertragsverletzungsverfahren	20
3.4.1.2 Vorabentscheidungsverfahren	21
3.4.2 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)	21
3.4.2.1 Rechtssache M.S.S. gegen Belgien und Griechenland	21
3.4.2.2 Rechtssache Mohammed Hussein gegen die Niederlande und Italien	22
3.4.2.3 Rechtssache Kaderi gegen die Schweiz	22
3.4.2.4 Rechtssache Tarakhel gegen die Schweiz	22
3.4.3 Mitteilung an den Ausschuss der Vereinten Nationen gegen Folter	23
3.5 Massnahmen seitens der EU aufgrund der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH)	23
3.5.1 Griechenland	23
3.5.2 Italien	24
3.6 Fazit	25

4	Erfassung der Fingerabdrücke im Rahmen des Dublin-Verfahrens	26
4.1	Pflichten der Staaten an den Schengen-Aussengrenzen im Allgemeinen und hinsichtlich der Abnahme von Fingerabdrücken	26
4.2	Situation in Italien	26
4.3	Unterstützung durch Frontex	27
4.4	Fazit	27
5	Dublin-Zusammenarbeit mit anderen Staaten, insbesondere mit Frankreich und Deutschland	28
5.1	Aktuelle Zusammenarbeit mit Frankreich und Deutschland	28
5.2	Dublin-Vereinbarungen im Allgemeinen	29
5.2.1	Dublin-Vereinbarung mit Deutschland	29
5.2.2	Dublin-Vereinbarung mit Frankreich	30
5.3	Fazit	30
6	Massnahmen zur Verhinderung von missbräuchlichen Asylgesuchen aus Balkan-Staaten	30
6.1	Situation in der Schweiz	30
6.2	Massnahmen in der Schweiz: Das sog. 48h-Verfahren	31
6.2.1	Elemente des 48h-Verfahrens	31
6.2.2	Die Auswirkung des 48h-Verfahrens	32
6.3	Fazit zu den Massnahmen in der Schweiz	32
6.4	EU-Visa-Verordnung	32
6.5	Schutzklausel	33
6.6	Weitere Massnahmen auf europäischer Ebene	34
6.7	Fazit zu den Massnahmen auf EU-Ebene	35
7	Schlussbetrachtungen und Ergebnis	35
8	Massnahmen des Bundes	35

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. C 115/47 vom 9.5.2008)
AMIF	Asylum, Migration and Integration Fund
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BFM	Bundesamt für Migration
bspw.	beispielsweise
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
DAA	Dublin-Assoziierungsabkommen vom 26. Oktober 2004 (SR. 0.142.392.68)
d.h.	das heisst
e.a.	et alii
EASO	European Asylum Support Office
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention (SR 0.101)
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EVZ	Empfangs- und Verfahrenszentrum des Bundes
h	Stunde
HCR	High Commissioner for Refugees
ISF	Internal Security Fund
i.V.m.	in Verbindung mit
Mio.	Millionen
NGO	Non-Governmental Organization
Nr.	Nummer
Rs.	Rechtssache
S.	Seite
SAA	Schengen-Assoziierungsabkommen vom 26. Oktober 2004 (SR 0.362.31)
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe
SIS	Schengener Informationssystem
sog.	sogenannt
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
usw.	und so weiter
v.	versus
VG	Verwaltungsgericht

z.B. zum Beispiel

Bericht

1 Auftrag

1.1 Ausgangslage

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat das Postulat Ruth Humbel «Schengen/Dublin muss endlich funktionieren» (12.3250) vom 15. März 2012. Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

«Der Bundesrat wird beauftragt, eine Stärkung des Schengen/Dublin-Systems zu prüfen und dem Parlament einen Bericht vorzulegen, welche Massnahmen er diesbezüglich treffen wird. Dabei sind insbesondere folgende Punkte darzustellen:

- 1. Konsequente Anwendung des Dublin-Abkommens und ein Verzicht auf eine zweifache Prüfung von Asylgesuchen.*
- 2. Pflicht des Europäischen Gerichtshofes, die konsequente Umsetzung von Schengen/Dublin durchzusetzen, damit das Erstland, namentlich Griechenland und Italien, seinen Verpflichtungen nachkommt und Asylgesuche prüft, anstatt die Asylsuchenden weiter zu schicken.*
- 3. Konsequente Erfassung der Fingerabdrücke an der Schengen-Aussengrenze (das heisst im konkreten Fall vor allem Italien). Zur Erfassung der Migrantinnen und Migranten soll jeder Schengen/Dublin-Staat Italien mit finanziellen oder personellen Ressourcen unterstützen.*
- 4. Druck des Bundesrates auf Frankreich und Deutschland, die eine gemeinsame Koordination aller Dublin-Staaten und eine bessere Zusammenarbeit in diesem Bereich verweigern, weil sie weniger betroffen sind als die Schweiz. Frankreich und Deutschland untergraben mit ihrem Verhalten das Dublin-Abkommen.*
- 5. Massnahmen zur Verhinderung von missbräuchlichen Asylgesuchen aus Balkan-Staaten und die Unterstützung der Bestrebungen der Schengen-Staaten zur Wiedereinführung der Visumpflicht für Balkan-Staaten mit dem Ziel der Verhinderung aussichtsloser Asylgesuche aus diesen Ländern.»*

Der Bundesrat hat mit seiner Antwort vom 16. Mai 2012 die Ablehnung des Postulats beantragt. Als Begründung führte er auf, dass die Schengen/Dublin-Zusammenarbeit gut funktioniert und die Schweiz im Rahmen ihrer Möglichkeiten bereits heute darauf hinwirkt, dass der im Rahmen der Schengen/Dublin-Assoziierung übernommene Schengen/Dublin-Besitzstand konsequent umgesetzt wird.

Der Nationalrat hat am 17. April 2013 mit 96 zu 86 Stimmen für die Annahme des Postulates gestimmt.

1.2 Auftrag und Vorgehen

Mit dem Postulat Ruth Humbel wird der Bundesrat beauftragt, eine Stärkung des Schengen/Dublin-Systems zu prüfen und dem Parlament einen Bericht vorzulegen, welche Massnahmen er diesbezüglich treffen wird. Die Postulantin hat fünf The-

mengebiets besonders hervorgehoben. Dabei geht es einerseits um die konsequente Anwendung von Dublin sowie die Pflichten des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), die konsequente Anwendung insbesondere durch Griechenland und Italien durchzusetzen. Ferner soll jeder Dublin-Staat uneingeschränkt seiner Pflicht nachkommen, die Fingerabdrücke von Drittstaatsangehörigen zur Erfassung abzunehmen. Weiter soll der Bundesrat Druck auf Frankreich und Deutschland ausüben, welche laut Postulantin eine bessere Zusammenarbeit in der Anwendung des Dublin-Besitzstandes verweigern würden. Schliesslich soll der Bundesrat Massnahmen zur Verhinderung von missbräuchlichen Asylgesuchen aus visumsbefreiten Balkan-Staaten prüfen. Auf europäischer Ebene sollen parallel dazu die Bestrebungen zur Wiedereinführung der Visumpflicht für diese Staatsangehörigen wieder eingeführt werden.

Entsprechend diesen Schwerpunkten zeigt der vorliegende Bericht des federführenden Bundesamts für Migration BFM die aktuelle Situation auf, erläutert die Hintergründe und führt aus, welche Massnahmen bereits ergriffen wurden und welche weiteren Massnahmen allenfalls zu ergreifen sind.

Der Bericht gliedert sich entsprechend den von der Postulantin gesetzten Schwerpunkten in fünf Teile:

Der erste Teil (Ziff. 2) nimmt Stellung zur Funktionsweise der Schengen/Dublin-Zusammenarbeit und führt insbesondere die Funktionsweise des Dublin-Systems und die darin verankerten Grundsätze aus. Einer dieser Grundsätze besagt, dass ein Asylgesuch nur von einem, nämlich dem gemäss den Regeln des Dublin-Acquis zuständigen Dublin-Staat geprüft werden soll.

Der zweite Teil (Ziff. 3) äussert sich einleitend zur Situation im Asylbereich in Griechenland und Italien. Im Hauptteil dieses Kapitels wird auf die Aufgaben und die Funktionsweise des Gerichtshofs der Europäischen Union eingegangen, wobei ergänzend entsprechende Ausführungen für den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gemacht werden. Es wird aufgezeigt, welche rechtlichen Möglichkeiten diese beiden Gerichtshöfe haben, um allfällige Missstände in den Dublin-Staaten zu ahnden. Der Vollständigkeit halber werden die wichtigsten Entscheidungen und Urteile im Themenbereich Dublin aufgeführt. Abschliessend wird dargestellt, welche Massnahmen die EU aufgrund der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union in die Wege geleitet hat.

Im dritten Teil (Ziff. 4) werden die Pflichten der Schengen-Aussengrenzen-Staaten im Allgemeinen und hinsichtlich der Abnahme von Fingerabdrücken aufgeführt.

Der vierte Teil (Ziff. 5) äussert sich zur Dublin-Zusammenarbeit der Schweiz mit Frankreich und Deutschland und zeigt auf, wie diese Zusammenarbeit durch den Abschluss bilateraler Verwaltungsvereinbarungen (sog. Dublin-Vereinbarungen) zusätzlich optimiert werden kann.

Im fünften Teil (Ziff. 6) werden Massnahmen aufgeführt, mit welchen verhindert werden soll, dass Staatsangehörige aus visumsbefreiten Staaten der ehemaligen Jugoslawischen Republik in den Dublin-Staaten missbräuchlich ein Asylgesuch stellen. Dabei werden einerseits Massnahmen auf Schweizer Seite, andererseits Massnahmen auf Seiten der EU vorgestellt.

Am Ende jedes Teils folgt ein jeweils kurzes Fazit.

Sämtliche Punkte, welche die Postulantin vorbringt, beziehen sich hauptsächlich auf die Dublin-Zusammenarbeit. Einleitend wird in den folgenden zwei Kapiteln ein kurzer Überblick über die Schengen/Dublin-Zusammenarbeit gegeben.

2.1.1 Schengen-Zusammenarbeit

Der Schengen-Besitzstand hat zum Ziel, den Reiseverkehr durch die Abschaffung der systematischen Personenkontrollen an den Binnengrenzen zu erleichtern und die Visa-Vergabe für Kurzaufenthalte zu harmonisieren. Im Sinne einer Ausgleichsmassnahme und zur gleichzeitigen Stärkung der inneren Sicherheit der Schengen-Staaten werden die Kontrollen an den Aussengrenzen des Schengen-Raums intensiviert. Gleichzeitig verbessert eine Reihe von Massnahmen die internationale Justiz- und Polizei-Zusammenarbeit im Kampf gegen die Kriminalität. Dazu gehören Sicherheitsmassnahmen wie verschärfte Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen, eine verstärkte grenzüberschreitende Polizeizusammenarbeit, bspw. durch das europaweite Fahndungssystem SIS, oder durch eine engere Zusammenarbeit der Justizbehörden. Zudem wurden die mobilen Kontrollen im Landesinnern und im grenznahen Raum ausgebaut.

Die Schweiz nimmt seit dem 12. Dezember 2008 (Zeitpunkt des Inkrafttretens des Schengen-Assoziierungsabkommen SAA¹) operationell an der Schengen-Zusammenarbeit teil. Das SAA ist inhaltlich mit dem Dublin-Assoziierungsabkommen² (DAA; siehe Ziff. 2.1.2) verbunden. Die beiden Abkommen wurden aufgrund der inhaltlichen Verknüpfung gleichzeitig in Kraft gesetzt.³

2.1.2 Funktionsweise des Dublin-Systems im Besonderen

Die Schweiz nimmt seit dem 12. Dezember 2008 operationell an der Dublin-Zusammenarbeit teil.

Sowohl die Dublin II-⁴ wie auch die Eurodac-Verordnung⁵ wurden in den letzten Jahren überarbeitet. Die EU hat die revidierte Dublin-Verordnung (Dublin III-Verordnung)⁶ am 12. Juni 2013, die revidierte Eurodac-Verordnung⁷ am

¹ SR 0.362.31

² SR 0.142.392.68

³ Art. 15 SAA.

⁴ Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist (Dublin II-Verordnung); ABl. L 50 vom 25.2.2003, S. 1.

⁵ Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von "Eurodac" für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens; ABl. L. 316 vom 15.12.2000, S. 1.

⁶ 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; ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31.

20. Juni 2013 formell verabschiedet. Für die Schweiz stellen diese beiden EU-Rechtsakte Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstandes dar. Im Rahmen des Dublin-Assoziierungsabkommens (DAA)⁸ zwischen der Schweiz und der EG hat sich die Schweiz grundsätzlich zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands verpflichtet (Art. 1 Abs. 3 und Art. 4 DAA).

Die Dublin III-Verordnung stellt wie ihre Vorgängerverordnung einen Kriterienkatalog auf, durch welchen der für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständige Mitgliedstaat⁹ bestimmt wird. Stellt eine asylsuchende Person aus einem Drittstaat in einem Dublin-Staat ein Asylgesuch, muss dieser Dublin-Staat zunächst prüfen, ob er für die Durchführung des Asylverfahrens dieser Person zuständig ist. Sollte aufgrund der Kriterien der Dublin III-Verordnung ein anderer Dublin-Staat als zuständig eruiert werden, wird dieser das Asylverfahren der betreffenden Person durchführen. Dazu überstellt der nicht zuständige Dublin-Staat die Person an den zuständigen Dublin-Staat. Die Dublin III-Verordnung basiert darauf, dass die Zuständigkeit für die Prüfung des Asylgesuchs einer Person eindeutig einem Dublin-Staat zugeordnet werden kann.

Dieses Zuständigkeitsystem soll den Asylsuchenden einen effektiven Zugang zum Asylverfahren sowie die zügige Bearbeitung ihrer Asylgesuche garantieren.¹⁰

Damit soll einerseits sichergestellt werden, dass jeder Asylsuchende gewiss sein kann, dass sein Asylgesuch geprüft wird und dass nicht aufgrund allfälliger bilateraler Abkommen ein negativer Zuständigkeitskonflikt zwischen den Dublin-Staaten entstehen kann; sich also kein Dublin-Staat zur Prüfung des Asylgesuchs als zuständig erachtet (Vermeidung der sog. «Refugees in Orbit»).

Durch die Lokalisierung der Zuständigkeit bei einem einzigen Dublin-Staat soll andererseits verhindert werden, dass Asylsuchende in mehreren Dublin-Staaten ein Asylverfahren durchlaufen und sog. «Asylum Shopping» betreiben können. Insofern ist ein Hauptziel des Dublin-Systems die Verhinderung der missbräuchlichen mehrfachen Einreichung von Asylgesuchen.

Ein wichtiges Zuständigkeitskriterium bleibt gemäss Dublin III-Verordnung die vorherige Einreichung eines Asylgesuchs in einem anderen Dublin-Staat. Hierbei spielt die Eurodac-Datenbank eine wesentliche Rolle. In dieser Datenbank wird registriert, wann und wo eine Person ein Asylgesuch eingereicht oder die Aussen- grenze des Dublin-Gebiets illegal überschritten hat.

⁷ 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 Europol 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 (Neufassung); ABl. L 180 vom 29.06.2013, S. 1.

⁸ **SR 0.142.392.68**

⁹ Als Mitgliedstaat der Dublin-Verordnung gelten sämtliche EU-Staaten sowie die assoziierten Staaten Schweiz, Norwegen, Liechtenstein und Island. Sie werden in diesem Bericht als «Dublin-Staat» bezeichnet.

¹⁰ Erwägungsgrund 4, Dublin II-Verordnung, bzw. Erwägungsgrund 5, Dublin III-Verordnung.

In der EU wird die Dublin III-Verordnung ab 1. Januar 2014, die revidierte Eurodac-Verordnung ab 20. Juli 2015 Anwendung finden. Für die Übernahme und Umsetzung der revidierten Verordnungen stehen der Schweiz gemäss DAA grundsätzlich zwei Jahre zur Verfügung, da diese durch das Parlament (und bei einem eventuellen Referendum durch das Volk) zu erfolgen hat. Würde sie diese maximale Frist in Anspruch nehmen, könnten die neuen Dublin-Regeln im Verhältnis zur Schweiz jedoch erst rund 1,5 Jahre später zur Anwendung gelangen als in den anderen Dublin-Staaten. Dies würde zu Problemen bei der Zusammenarbeit führen.

Deshalb hat der Bundesrat am 18. Dezember 2013 den Beschluss gefasst, die Dublin III-Verordnung ab 1. Januar 2014 partiell soweit wie möglich, d. h. soweit sie direkt anwendbar ist und keiner Gesetzesanpassung bedarf, vorläufig anzuwenden. Vorgängig wurden die fachlich zuständigen parlamentarischen Kommissionen konsultiert. Die SPK-S und die SPK-N haben am 21. Oktober 2013 beziehungsweise am 1. November 2013 der vorläufigen partiellen Anwendung des Notenaustausches betreffend die Übernahme der Dublin III-Verordnung mit überwiegender Mehrheit zugestimmt. Der Bundesrat hat am 7. März 2014 die Botschaft zur Übernahme und Umsetzung der neuen Dublin-III- und der Eurodac-Verordnung verabschiedet.

2.1.3 Auswirkungen der Annahme der Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»

Die Schweizer Bevölkerung hat am 9. Februar 2014 die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» angenommen. Die Schengen/Dublin-Assoziierung der Schweiz ist von dieser Initiative nicht direkt betroffen. Daher erwartet die Schweizer Regierung keine Folgen für die Dublin- und die Schengen-Zusammenarbeit. Zwar bestehen zwischen dem Schengener Acquis und dem Freizügigkeitsabkommen gewisse begrenzte materielle Verknüpfungen. Beispielsweise sieht der Schengener Grenzkodex vor, dass Personen, die vom Freizügigkeitsabkommen profitieren, im Gegensatz zu Drittstaatsangehörigen an Schengen-Aussengrenzen nur minimal kontrolliert werden. Diese Verknüpfungen schliessen aber die Fortsetzung der Schengen-Zusammenarbeit nicht aus. Allfällige aus diesen Verknüpfungen resultierende Fragen könnten auf technischer Ebene im Gemischten Ausschuss besprochen und geklärt werden. Die Schweiz wird daher ihre Verpflichtungen aus den Assoziierungsabkommen einhalten. Dies umfasst auch die Umsetzung von Weiterentwicklungen des relevanten EU-Rechtsbestands.

2.2 Ein Kernelement des Dublin Systems: Verzicht auf eine zweifache Prüfung von Asylgesuchen

Die Postulantin fordert, dass das Dublin-Abkommen, d. h. die Dublin-Verordnung konsequent angewendet wird und Asylgesuche nicht zweifach geprüft werden. Diese Forderung wird bereits heute umfassend erfüllt.

In der Eurodac-Datenbank müssen die Fingerabdrücke sämtlicher Personen gespeichert werden, die älter als 14 Jahre alt sind und in einem Dublin-Staat entweder ein

2012 war Spanien (824 Ersuchen), gefolgt von Deutschland (576 Ersuchen) und Frankreich (563 Ersuchen). Auch im Jahr 2013 war Italien der wichtigste Dublin-Partnerstaat der Schweiz: Die Schweiz hat im Jahr 2013 in total 9679 Fällen einen anderen Dublin-Staat um Rückübernahme ersucht. Insgesamt 5278 Ersuchen hat sie an Italien geschickt. An Spanien schickte sie in diesem Zeitraum 755 Ersuchen, an Frankreich 651 Ersuchen und an Deutschland 560 Ersuchen.¹³

Die Zusammenarbeit mit den Dublin-Partnerstaaten funktioniert gut. Das BFM pflegt einen intensiven Kontakt mit ihnen. Besondere Fragen können jeweils mit den entsprechenden Ansprechpartnern im persönlichen Austausch geklärt werden.

Die Schweiz erwartet ferner durch die revidierten Dublin- und Eurodac-Verordnungen eine weitere Verbesserung der Dublin-Zusammenarbeit. Die Leistungsfähigkeit des Systems soll durch die revidierten Verordnungen erhöht und das System dadurch insgesamt gestärkt werden. Eine Effizienzsteigerung wird unter anderem dadurch erzielt, dass die Fristen im Dublin-Verfahren gekürzt werden. Beispielsweise war die Stellung von Wiederaufnahmeersuchen, d. h. Übernahmeersuchen für Personen, die schon in einem anderen Dublin-Staat ein Asylgesuch eingereicht hatten, bislang an keine Frist gebunden. Neu müssen solche Ersuchen, falls sie sich auf einen Eurodac-Treffer stützen, innerhalb von zwei Monaten nach dem Erhalt des Eurodac-Treffers gestellt werden. Stützt sich das Wiederaufnahmeersuchen auf andere Hinweise, beträgt diese Frist drei Monate. Auch bei den übrigen Übernahmeersuchen, den sog. Aufnahmeersuchen, hat sich eine Änderung ergeben: Liegt ein Eurodac-Treffer vor, muss das Ersuchen innerhalb von zwei Monaten gestellt werden. Liegt kein solcher Treffer vor, gilt die bisherige Frist von drei Monaten.

Eine Effizienzsteigerung wird ferner dadurch erzielt, dass gemäss revidierter Eurodac-Verordnung die Dublin-Staaten neu bestimmte Verfahrensdaten in das Zentralsystem Eurodac eintragen müssen. So wird beispielsweise bei einem Abgleich sofort ersichtlich, welcher Dublin-Staat die Person wann an welchen Dublin-Staat überstellt oder wann ein Dublin-Staat einen Selbsteintritt gemacht hat. Durch diese Zusatzinformationen kann der zuständige Dublin-Staat rascher als bislang eruiert werden. Die revidierte Eurodac-Verordnung findet ab dem 20. Juli 2015 Anwendung.

Ein weiteres Novum der revidierten Dublin-Verordnung ist die Einführung von Haftbestimmungen. Haft darf neu nur noch bei erheblicher Gefahr des Untertauchens mit Blick auf die Überstellung der betroffenen Person an den zuständigen Dublin-Staat innerhalb relativ begrenzter Fristen angeordnet werden. Da die neuen Haftbestimmungen Gesetzesanpassungen in der Schweiz erfordern, werden im Gegensatz zu den meisten anderen Bestimmungen der revidierten Dublin-Verordnung, die Haftbestimmungen nicht vorläufig angewendet.

Der Bundesrat hat am 7. März 2014 die Botschaft zur Übernahme und Umsetzung der neuen Dublin III- und der Eurodac-Verordnung verabschiedet.¹⁴ Gestützt auf die Rückmeldungen der Vernehmlassung unterbreitet der Bundesrat dem Parlament

¹³ Ebenda.

¹⁴ Botschaft über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) Nr. 603/2013 und (EU) Nr. 604/2013 (Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands), BBl 2014 2675 ff.

insbesondere überarbeitete Bestimmungen zur Administrativhaft mit folgendem Inhalt:

Die maximal zulässige Dauer der Haft wird verkürzt. Bisher betrug die maximale Haftdauer im gesamten Verfahren 18 Monate. Neu sind für die Vorbereitungshaft sieben Wochen und für die Ausschaffungshaft ab Haftanordnung sechs Wochen vorgesehen. Diese kürzere Dauer der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft ist in der Praxis nicht problematisch, da bei Dublin-Fällen die heute mögliche Maximaldauer regelmässig nicht ausgeschöpft werden musste. Die durchschnittliche Haftdauer in Dublin-Fällen betrug im Zeitraum 2011–2013 durchschnittlich 21 Tage (ohne kurzfristige Festhaltung). Lehnt ein Dublin-Staat die Aufnahme ab und ist die Schweiz damit nicht einverstanden, kommt ein spezielles Differenzbereinigungsverfahren zur Anwendung (sog. Remonstrationsverfahren). Es dauert rund fünf Wochen. Während dieser Zeit ist die Anordnung der Dublin-Haft ebenfalls möglich. Gestützt auf die Rückmeldungen der Vernehmlassung schlägt der Bundesrat zudem die Einführung einer Haft wegen unkooperativen Verhaltens von zusätzlichen sechs Wochen vor. Diese Haft soll verhindern, dass sich obstruktives Verhalten auszahlt und eine Dublin-Überstellung verhindert werden kann. Der effiziente Vollzug von Dublin-Wegweisungsentscheiden ist ein wichtiges Element einer glaubwürdigen Migrationspolitik. Ausserdem wird neu bei allen Arten der Haft ausdrücklich festgeschrieben, dass die Voraussetzungen für die Haftanordnung verhältnismässig sein müssen und dass keine mildere Massnahme zum gleichen Ziel führen würde. Schliesslich wird die Dublin-Haft an die Höchstdauer aller Haftarten angerechnet.

Aufgrund der Erfahrungen, welche die Dublin-Gemeinschaft mit dem an Grenzen gestossenen griechischen Asylwesen gemacht hat, fand zudem ein Frühwarnmechanismus Einzug in die revidierte Verordnung. Dieser Mechanismus soll sicherstellen, dass sich Situationen in Dublin-Staaten nicht so zuspitzen, dass Überstellungen im Rahmen der Dublin-Verordnung dorthin ausgesetzt werden müssen. Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) nimmt innerhalb dieses Mechanismus eine tragende Rolle ein und unterstützt Dublin-Staaten unter besonderem Druck.

2.4 Fazit

Aufgrund dieser Darstellung wird deutlich, dass die Schweiz bereits zum heutigen Zeitpunkt die Dublin-Verordnung konsequent anwendet und eine zweifache Prüfung der Asylgesuche im Dublin-Verfahren nicht stattfindet. Die Forderung der Postulantin wird somit bereits heute umfassend erfüllt. Dementsprechend ist der Bundesrat der Meinung, dass in diesem Punkt zurzeit keine speziellen Massnahmen ergriffen werden müssen.

3 Gerichtshöfe in Europa und ihr Einfluss auf das Dublin-System

Die Postulantin ist der Meinung, dass Griechenland und Italien ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, indem sie Asylgesuche nicht prüfen, sondern die Asylsuchenden weiter schicken. Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) soll

daher dazu angehalten werden, diese Staaten zur Einhaltung ihrer Pflichten zu bewegen.

Im Folgenden wird dargelegt, wie die diesbezügliche Situation in Griechenland bzw. Italien aussieht, bevor aufgezeigt wird, welche Möglichkeiten der EuGH bzw. der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in solchen Situationen hat. Schliesslich wird auf die entsprechenden Massnahmen seitens EU eingegangen.

3.1 Situation in Griechenland

Aufgrund der anhaltend unbefriedigenden Situation im griechischen Asylwesen fällte der EGMR in Strassburg am 21. Januar 2011¹⁵ ein Urteil, aufgrund dessen die Dublin-Staaten die Dublin-Rückführung von Asylsuchenden nach Griechenland ausgesetzt haben.

Auch das BFM führte aufgrund dieses Urteils eine Praxisänderung ein: Von diesem Zeitpunkt an wurden Dublin-Fälle, die eigentlich in die Zuständigkeit von Griechenland fielen, in der Regel in der Schweiz geprüft. Am 16. August 2011 fällte dann auch das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) einen Leitentscheid¹⁶, der die Voraussetzungen für die Durchführung eines Dublin-Verfahrens mit Griechenland weiter einschränkte. Gestützt auf diesen Entscheid überstellt das BFM seither nur noch Personen nach Griechenland, wenn die im Urteil des BVGer erwähnten Kriterien erfüllt sind und die asylsuchenden Personen über einen Aufenthaltsstatus in Griechenland verfügen. Insgesamt wurden im Jahr 2011 neun Personen nach Griechenland überstellt; im Jahr 2012 waren es 17 Personen und im Jahr 2013 8 Personen.

Tatsächlich war beispielsweise der Zugang zum Asylverfahren für Asylsuchende in Griechenland extrem schwierig. Asylgesuche konnten an der regionalen Polizeidirektion von Attika (an der Petrou Ralli-Strasse in Tavros) nur an einem bestimmten Tag in der Woche und zu bestimmten Zeiten eingereicht werden. Zudem gab es bei der Unterbringung Kapazitätsprobleme, und die Standards in den Aufnahmeeinrichtungen erwiesen sich als ungenügend.

Aufgrund dieser Situation hatte die EU Griechenland bereits im Jahr 2010 aufgefordert, spezifische Massnahmen im Bereich des Asylwesens zu ergreifen. Daraufhin hatte Griechenland im August 2010 einen nationalen Aktionsplan bezüglich Asyl und Migration (National Action Plan on Asylum and Migration Management) erarbeitet, mit Hilfe dessen den Herausforderungen im Bereich Migration und Asyl entgegengetreten werden sollte. Zur Umsetzung dieses nationalen Aktionsplans nimmt Griechenland seit April 2011 die Unterstützung von EASO in Anspruch. Hierfür wurde ein Greece Operating Plan erarbeitet. Inzwischen wurde der nationale Aktionsplan revidiert sowie die Unterstützung von EASO bis Ende 2014 verlängert (Operating Plan Phase II). Weitere Ausführungen zu Unterstützungsmassnahmen sowohl seitens der EU wie auch der Schweiz finden sich in Kapitel 3.5.1.

Als eine der wichtigsten Massnahmen des Aktionsplans wurde Ende Juni 2013 die neue griechische Asylbehörde geschaffen, welche für die Durchführung des Asylverfahrens verantwortlich ist. Damit ist nun gewährleistet, dass Asylgesuche in

¹⁵ EGMR-Entscheid im Fall «M.S.S. v. Belgium and Greece», Beschwerde Nr. 30696/09, Entscheid vom 21.01.2011.

¹⁶ BVGer-Urteil D-2076/2010 vom 16.08.2011.

Griechenland von einer hierfür kompetenten Behörde behandelt werden, die sich für die Entscheidungen der Asylgesuche auf geltende internationale Bestimmungen und das neu geschaffene griechische Asylgesetz stützt.

Trotz dieser wichtigen Fortschritte weist das griechische Asylwesen noch etliche strukturelle und verfahrensrechtliche Schwächen auf. Weiterhin schwierig bleibt die Situation in den Aufnahmезentren aufgrund ihrer geringen Kapazitäten. Auch die Aufnahme und Betreuung von Minderjährigen und vulnerablen Personen sowie die Haftbedingungen sind Bereiche, in denen Verbesserungen dringend nötig sind.¹⁷ Diese schwierige Situation wird durch die Wirtschaftskrise zusätzlich erschwert, da Investitionsmittel fehlen und kaum Personal rekrutiert werden kann. Ferner beunruhigt die steigende Anzahl an rassistisch motivierten Übergriffen auf Migranten. Die uneingeschränkte Fortführung von Überstellungen nach Griechenland im Rahmen von Dublin ist daher nach wie vor nicht möglich. Vor diesem Hintergrund verfolgt das BFM die oben erwähnte Praxis gegenwärtig weiter.

Zur konsequenten Registrierung in der Eurodac-Datenbank kann Folgendes festgehalten werden: Gemäss Eurodac-Verordnung¹⁸ sind sämtliche Dublin-Staaten und somit auch die griechischen Behörden dazu verpflichtet, bei Personen über 14 Jahre, welche aus einem Drittstaat illegal eingereist sind oder auf ihrem Hoheitsgebiet ein Asylgesuch stellen, die Fingerabdrücke abzunehmen und in der Eurodac-Datenbank zu registrieren. Die derzeitigen Einschränkungen betreffend Überstellungen nach Griechenland haben auf diese Verpflichtung von Griechenland keinen Einfluss. Der Schweiz liegen keine Hinweise vor, dass die griechischen Behörden ihre diesbezüglichen Verpflichtungen betreffend Abnahme von Fingerabdrücken nicht einhalten.

3.2 Situation in Italien

Mehrere NGO¹⁹ haben in den letzten Jahren vermehrt Kritik am italienischen Asyl- und Aufnahmesystem geübt und damit auch die Rückführungen nach Italien im Rahmen von Dublin in Frage gestellt. Die Kritik bezog sich dabei insbesondere auf den Mangel an Infrastrukturen im Aufnahme- und Unterbringungsbereich. Einzelne Verwaltungsgerichte in einigen EU-Staaten – insbesondere Deutschland²⁰ – teilten

¹⁷ UNHCR. Current Issues of Refugee Protection in Greece. July 2013: http://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/News/2013/PCjuly/Greece_Positions_July_2013_EN.pdf (11.09.2013) und United Nations. Human Rights Council. Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau on his mission to Greece (25 November to 3 December 2012), 18.4.2013: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/132/21/PDF/G1313221.pdf?OpenElement> (11.09.2013).

¹⁸ Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von «Eurodac» für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens, ABl. L 316/1 vom 15.12.2000, S. 1.

¹⁹ Beispielsweise SFH - Schweizerische Flüchtlingshilfe Italien: Aufnahmebedingungen; Aktuelle Situation von Asylsuchenden und Schutzberechtigten, insbesondere Dublin-Rückkehrenden. Oktober 2013. (16.10.2013) und Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI). Progetto «Il diritto alla protezione: studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione». Giugno 2011. http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=2041&l=it (11.09.2013).

²⁰ Beispielsweise Beschluss des VG Hannover vom 07.01.2013. Az.: 5 L 2 B 76/13. und Beschluss des VG Karlsruhe vom 22.01.2013. Az.: A 9 K 179/13.

diese Auffassung und untersagten in Einzelfällen eine Rückführung von Asylsuchenden nach Italien im Rahmen von Dublin.

Die korrekte Prüfung der Asylgesuche scheint in Italien kein Problem zu sein. Es gibt auch keine Anhaltspunkte dafür, dass Italien die Asylgesuche nicht überprüft oder Asylsuchende bewusst in andere Dublin-Staaten weiterschickt, damit sie dort ein Asylgesuch stellen. Gemäss den vorliegenden Informationen liegt die Schwierigkeit des italienischen Asylwesens im Fehlen eines koordinierten nationalen Aufnahme- und Unterbringungssystems. Bislang fehlten auch ausreichende Kapazitäten für die Aufnahme von Dublin-Rückkehrenden.

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Situation von Personen, die in Italien bereits als Flüchtlinge anerkannt sind oder subsidiären Schutz erhalten haben: Seitens dieser Migranten wird oft bemängelt, dass der italienische Staat keine oder unzureichende Unterstützungsmöglichkeiten nach der Erteilung des internationalen Schutzstatus anbietet. Auch NGO und offizielle Vertreter wie der Kommissar des Europarats für Menschenrechte Nils Muiznieks²¹ teilen diese Ansicht. Durch die Wirtschaftskrise hat sich diese Situation noch verschärft, was sich darin äussert, dass es für Flüchtlinge oder Personen mit subsidiärem Schutz in Italien schwieriger wurde, eine Arbeitsstelle zu finden. Italien hat verschiedene Massnahmen eingeleitet, um die Aufnahme- und Unterbringung von Asylsuchenden zu verbessern. Zudem wird Italien sowohl seitens der EU wie auch seitens der Schweiz unterstützt (siehe Kapitel 3.5.2).

Was die Erfassung dieser Personen in der Eurodac-Datenbank anbelangt, wird auf die Ausführungen in Kapitel 4 verwiesen.

3.3 Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) und Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR): Aufgaben und Funktionsweise

3.3.1 Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH)

Wie jedes andere Gericht hat auch der EuGH keine direkte Kompetenz, bei den Mitgliedstaaten die ordnungsgemässe Anwendung des EU-Rechts durchzusetzen. Gemäss den Artikeln 258–260 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) besteht seine Funktion namentlich darin, zu prüfen – und dies ausschliesslich bei einer Anrufung durch die Europäische Kommission (Art. 258 AEUV) oder einen Mitgliedstaat der EU (Art. 259 AEUV; was nur selten vorkommt) –, ob die Mitgliedstaaten der EU ihre Verpflichtungen aus dem EU-Recht verletzen, und gegebenenfalls das Bestehen einer Verletzung gerichtlich festzustellen.

Es obliegt also in erster Linie der Kommission, und nicht dem EuGH, die ordnungsgemässe Anwendung des EU-Rechts, zu dem auch die Dublin-Vorschriften gehören, zu überwachen (Art. 17 EUV). Ihr obliegt es auch, den EuGH anzurufen, wenn ein

²¹ Report by Nils Muiznieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Italy from 3 to 6 July 2012, Comm DH (2012) 26; 18 September 2012.
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2143096&SecMode=1&DocId=1926434&Usage=2> (11.09.2013).

Mitgliedstaat der EU, der das EU-Recht verletzt, sich weigert, den Aufforderungen der Kommission Folge zu leisten und die ordnungsgemässe Anwendung des Rechts wiederherzustellen, und dem EuGH vorzuschlagen, zur Sanktionierung gegen den Mitgliedstaat falls nötig einen Pauschalbetrag oder ein Zwangsgeld zu verhängen. Die Kommission hat einen freien Ermessensspielraum in Bezug auf die Möglichkeit, beim EuGH gegen einen Mitgliedstaat wegen Verletzung des EU-Rechts vorzugehen: Sie hat keinerlei Verpflichtungen in dieser Hinsicht und befindet frei darüber, ob ein Gerichtsverfahren zu eröffnen ist oder nicht.

Da die Schweiz nicht der EU angehört, ist sie nicht berechtigt, einen EU-Mitgliedstaat wegen Verletzung seiner Verpflichtungen aus dem unter dem DAA übernommenen EU-Recht vor den EuGH zu bringen – ebenso wenig wie die Kommission die Schweiz vor den EuGH bringen kann. Hingegen steht es der Schweiz frei, im Rahmen der Dublin-Zusammenarbeit ein Problem in den vom DAA geschaffenen Gemeinsamen Ausschuss einzubringen. Sie könnte auch direkt bei der Kommission Beschwerde einreichen. Eine solche Beschwerde hat zwar keine bindende Wirkung für die Kommission (diese bleibt in ihrem Ermessen vollumfänglich frei), sie kann aber die Kommission dazu veranlassen, die vorgebrachte Verletzung zu untersuchen und gegebenenfalls beim EuGH ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten.

3.3.2 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)

Der EGMR entscheidet über Beschwerden von Einzelpersonen gegen einen Vertragsstaat wegen Verletzung von Garantien der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten EMRK²², sofern die Beschwerdeführer zuvor die innerstaatlichen Rechtsmittel erschöpft haben. Im Asylbereich stehen das Verbot, jemandem durch dessen Ausschaffung dem Risiko von Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung auszusetzen sowie das Recht der Betroffenen auf eine wirksame Beschwerde gegen Ausschaffungen im Vordergrund. Neben dem Recht auf eine Individualbeschwerde sieht die EMRK auch vor, dass ein Vertragsstaat beim EGMR eine Beschwerde gegen einen anderen Vertragsstaat einreichen kann.

Die Urteile des EGMR sind für die am Verfahren Beteiligten verbindlich. Stellt der EGMR in einem konkreten Fall die Verletzung der Konvention fest, so muss der Vertragsstaat das Urteil so umsetzen, dass die Folgen der Verletzung nach Möglichkeit beseitigt werden. Darüber hinaus ist er verpflichtet, Massnahmen zu treffen, die verhindern, dass es zu weiteren gleichartigen Verletzungen kommt. Der Vollzug des EGMR-Urteils wird vom Ministerkomitee des Europarates überwacht. Urteile des EGMR zu Beschwerden gegen andere Vertragsstaaten sind zwar für die Schweiz formell nicht verbindlich, bringen aber gleichwohl zum Ausdruck, wie der EGMR als Letztinstanz die EMRK in einem bestimmten Bereich auslegt.

22 SR 0.101

3.3.3 Ausschuss der Vereinten Nationen gegen Folter

Das Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe²³ enthält ausdrücklich das Verbot, jemanden auszuschaffen, dem im Zielstaat Folter droht. Es setzt einen Ausschuss gegen Folter ein, der u. a. Mitteilungen von Einzelpersonen gegen einen Vertragsstaat, der seine Zuständigkeit anerkannt hat, beurteilt. In der Praxis behandelt der Ausschuss überwiegend Mitteilungen von Personen, deren Asylgesuch abgewiesen worden ist. Analog der EMRK sieht auch die Konvention ein fakultatives zwischenstaatliches Mitteilungsverfahren vor.

3.4 Wichtigste Urteile und Entscheidungen betreffend Dublin

Sowohl der EuGH wie auch der EGMR wurden in Fällen angerufen, in welchen es um Fragen im Rahmen des Dublin-Systems bzw. die Überstellung im Rahmen eines Dublin-Verfahrens in einen anderen Dublin-Staat ging.

3.4.1 Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH)

3.4.1.1 Vertragsverletzungsverfahren

Bisher musste der EuGH noch nie ein Vertragsverletzungsurteil gegen einen EU-Mitgliedstaat wegen Verletzung der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin II-Verordnung) fällen. In der Rechtssache C-130/08 hat die Kommission zwar auf Anzeige des Hochkommissariats der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) beim EuGH ein Verfahren gegen Griechenland wegen Verletzung von Artikel 3 Absatz 1 dieser Verordnung eröffnet. Die Kommission hat die Klage jedoch später zurückgezogen und beantragt, die Rechtssache aus dem Register des EuGH zu streichen und Griechenland die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen. Der EuGH hat die Rechtssache mit Beschluss vom 22. Oktober 2008 gestrichen.

Die Europäische Kommission hat am 24. Oktober 2012 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien bezüglich der EU-Verfahrensrichtlinie²⁴, der EU-Aufnahmerichtlinie²⁵, der Qualifikationsrichtlinie²⁶ und der Dublin-Verordnung eröffnet (Verfahren Nr. 2012/2189). Das nicht-öffentliche Verfahren ist immer noch hängig.

²³ SR 0.105

²⁴ Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, ABl. L 326 vom 13.12.2005, S. 13.

²⁵ Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, ABl. L 31 vom 6.2.2003, S. 18.

²⁶ Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. 304 vom 30.9.2004, S. 12.

3.4.1.2 Vorabentscheidungsverfahren

Hingegen hat der EuGH bereits Urteile zur Auslegung der Dublin II-Verordnung im Rahmen von durch nationale Richter von EU-Mitgliedstaaten eingeleitete Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV) gefällt. Urteile, die im Rahmen einer Vorabentscheidung gefällt werden, sind für die zuständigen Behörden der Antrag stellenden EU-Mitgliedstaaten insofern bindend, als sie festlegen, wie die Bestimmungen des betreffenden EU-Rechts auszulegen sind. Im Gegensatz zu einem Vertragsverletzungsverfahren können sie aber nicht zu einer Verurteilung eines Mitgliedstaates wegen Verletzung dieses Rechts führen.

In einem Grundsatzentscheid des EuGH vom 21. Dezember 2011 betreffend Griechenland (N.S. und M.E. e.a., Rs. C-411/10 und C-493/10) ging es um die Frage, ob angesichts der Überlastung des griechischen Asylsystems und der daraus resultierenden Folgen für die Behandlung von Asylsuchenden und die Prüfung ihrer Asylgesuche die Behörden eines Dublin-Staats, welche die Überstellung von Asylsuchenden nach Griechenland durchführen möchten, überprüfen müssen, ob dieser Dublin-Staat die Grundrechte tatsächlich beachtet, und wenn dies nicht so sein sollte, die Zuständigkeit zur Prüfung des Asylgesuchs selbst übernehmen müssen (Selbsteintritt gem. Art 17 Abs. 1 Dublin-Verordnung). Der EuGH hielt diesbezüglich fest, dass ein Dublin-Staat eine Person nicht an den zuständigen Dublin-Staat überstellen darf, wenn ihm nicht unbekannt sein kann, dass die systemischen Mängel des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen für Asylsuchende in diesem Dublin-Staat ernsthafte und durch Tatsachen bestätigte Gründe für die Annahme darstellen, dass der Asylsuchende tatsächlich Gefahr läuft, einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung im Sinne von Artikel 3 EMRK ausgesetzt zu werden. In einem solchen Fall muss der nicht zuständige Dublin-Staat die Prüfung nach den Zuständigkeitskriterien der Dublin-Verordnung weiterführen, um festzustellen, ob anhand eines der weiteren Kriterien ein anderer Dublin-Staat zuständig ist.

Es wurden bereits ähnliche Auslegungsurteile gefällt: zum Beispiel Urteil vom 29.1.2009, Petrosian, Rs. C-19/08; Urteil vom 3.5.2012, Kastrati, Rs. C-620/10; Urteil vom 25.9.2012, CIMADE, Rs. C-179/11; Urteil vom 6.11.2012, K, Rs. C-145/11; Urteil vom 30.5.2013, Halaf, Rs. C-528/11 (das auch die Situation in Griechenland betrifft). Weitere Anträge auf Auslegung der Dublin II-Verordnung sind zurzeit beim EuGH hängig.

3.4.2 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)

3.4.2.1 Rechtssache M.S.S. gegen Belgien und Griechenland

Insbesondere das Urteil des EGMR im Fall M.S.S. gegen Belgien und Griechenland (Beschwerde Nr. 30696/09) vom 21. Januar 2011 führte zu grundlegenden Änderungen in der Praxis der Dublin-Staaten betreffend Überstellungen nach Griechenland.

Im Urteil M.S.S. stellte der EGMR eine Verletzung von Artikel 3 EMRK (Verbot der Folter, der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe) durch Griechenland fest aufgrund der Haftbedingungen, unter welchen eine asylsuchende Person aus Afghanistan in Griechenland festgehalten wurde sowie aufgrund der

Lebensbedingungen des Beschwerdeführers in Griechenland. Schliesslich wurde auch eine Verletzung von Artikel 13 (Recht auf wirksame Beschwerde) i. V. m. Artikel 2 (Recht auf Leben) und 3 EMRK durch Griechenland wegen Mängeln im Asylverfahren festgestellt.

3.4.2.2 Rechtssache Mohammed Hussein gegen die Niederlande und Italien

Mit ihrer Beschwerde (Beschwerde Nr. 27725/10) machte eine somalische Asylsuchende geltend, dass bei einer Rückführung nach Italien im Rahmen des Dublin-Verfahrens für sie und ihre zwei Kleinkinder die Gefahr einer Verletzung von Artikel 3 EMRK drohe, weil sie keinerlei Unterstützung durch die italienischen Behörden erfahren würde und sie zudem Gefahr laufe, widerrechtlich nach Somalia zurückgeführt zu werden. Der EGMR sah es hingegen als erwiesen an, dass der Beschwerdeführerin in Italien die nötige Unterstützung zuteil wurde, sie eine italienische Aufenthaltsbewilligung erhalten habe und mit dieser Anspruch auf dieselbe soziale Unterstützung habe, wie dies italienische Staatsbürger hätten. Der EGMR stellte ferner in seiner Entscheidung vom 18. April 2013 auch fest, dass allfällige Schwächen im Asylsystem in Italien nicht systemisch auftreten würden. Die Beschwerde wurde daher für unzulässig erklärt.

3.4.2.3 Rechtssache Kaderi gegen die Schweiz

Die Beschwerde Kaderi gegen die Schweiz (Beschwerde Nr. 29919/12) betraf die Rückführung einer afghanischen Familie mit drei Kindern nach Ungarn. Die Beschwerdeführer rügten eine Verletzung von Artikel 3 EMRK in mehrfacher Hinsicht. Die Aufenthaltsbedingungen in Ungarn seien menschenunwürdig; die Familie, insbesondere die Kinder, würden in Ungarn inhaftiert, und in Ungarn würden wirksame Rechtsmittel gegen eine mögliche weitere Abschiebung nach Serbien, Griechenland und schliesslich Afghanistan fehlen. Da die Beschwerdeführer während der Rechtshängigkeit des Verfahrens freiwillig aus der Schweiz ausgewandert waren, verneinte der EGMR mit Entscheidung vom 18. Juni 2013 ihre Opfereigenschaft und erklärte die Beschwerde für unzulässig.

3.4.2.4 Rechtssache Tarakhel gegen die Schweiz

Die Beschwerde Tarakhel gegen die Schweiz (Beschwerde Nr. 29217/12) betrifft eine Rückführung einer Familie mit Kleinkindern nach Italien. Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung von Artikel 3 EMRK sowie von Artikel 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) und Artikel 13 (Recht auf eine wirksame Beschwerde) EMRK. Am 18. Juni 2013 hat die primär zuständige Kammer des EGMR entschieden, die Verfahrensbeteiligten über ihre Absicht zu informieren, die Rechtssache an die Grosse Kammer des EGMR abzugeben. Voraussetzung einer solchen Abgabe ist, dass die Rechtssache eine schwerwiegende Frage der Auslegung der EMRK betrifft oder dass die Entscheidung einer Rechtsfrage durch die Kammer von einem früheren Urteil des EGMR abweichen könnte. Die mündliche Verhandlung fand am 12. Februar 2014 statt. Das entsprechende Urteil steht noch aus.

3.4.3 Mitteilung an den Ausschuss der Vereinten Nationen gegen Folter

Der Mitteilung Avedes Hamayak Korban gegen Schweden (Mitteilung Nr. 88/1997) betraf die Rückführung einer Person nach Jordanien, die geltend machte, sie würde von dort in den Irak überstellt, wo ihr Folter drohe. Der Ausschuss hat in seiner Entscheidung vom 16. November 1998 auf seine Allgemeine Bemerkung zu Artikel 3 der Konvention hingewiesen, wonach als Zielstaat nicht nur der Staat gilt, in welchen eine Person zurückgeführt wird, sondern auch jeder weitere Staat, in den eine Person in der Folge ausgewiesen, ausgeliefert oder überstellt werden könnte. Entsprechend war Schweden nicht nur für die Rückführung nach Jordanien, sondern auch für die allfällige Überstellung des Urhebers der Mitteilung von dort in den Irak verantwortlich.

Diese Haltung hat der Ausschuss im Fall Z.T. gegen Australien (Mitteilung Nr. 153/2000, Entscheidung vom 11. November 2003) bestätigt. Hängig ist eine Mitteilung gegen die Schweiz, in welcher ein iranischer Asylsuchender geltend macht, er riskiere bei einer Rückführung in den Erstasylstaat Ungarn, von dort direkt in den Iran zurückgeführt zu werden.

3.5 Massnahmen seitens der EU aufgrund der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH)

Diese Zusammenstellung der wichtigsten Urteile und Entscheidungen zeigt, dass sowohl in Griechenland wie auch in Italien in bestimmten Bereichen im Asylwesen Handlungsbedarf besteht. Insbesondere Griechenland, aber auch Italien, werden seitens der EU in verschiedenster Weise unterstützt. Diese Unterstützung resultiert zwar nicht unmittelbar aus den Entscheidungen des EuGH, fokussiert jedoch regelmässig auf Bereiche, welche vom EuGH bzw. EGMR kritisch beurteilt wurden.

Im Folgenden soll ein Überblick über die verschiedenen EU-Unterstützungsmassnahmen für Griechenland respektive für Italien gegeben werden.

3.5.1 Griechenland

Im Rahmen des generellen Programms «Solidarität und Steuerung der Migrationsströme» hat die EU die vier sogenannten SOLID-Fonds²⁷ kreiert, welche konkrete Projekte in den EU-Mitgliedstaaten in diesem Bereich finanzieren sollen. Griechenland hat in den Jahren 2007–2012 mehr als 288 Mio. EUR im Rahmen dieser Fonds erhalten. Dem Flüchtlingsfonds kommt in diesem Zusammenhang besondere Bedeutung zu, weil die Fondsmittel insbesondere zur Verbesserung der Unterbrin-

²⁷ SOLID-Fonds: Europäischer Fonds zur Integration von Drittstaatsangehörigen, Europäischer Rückkehrfonds, Europäischer Flüchtlingsfonds sowie der Aussengrenzenfonds. Die Schweiz nimmt lediglich am Aussengrenzenfonds teil. Ab dem Jahr 2014 werden nur noch zwei Fonds existieren: der Asyl- und Migrationsfonds (Asylum and Migration Fund, AMIF) und der Fonds für die innere Sicherheit (Internal Security Fund, ISF).

gungssituation beitragen. Für das Jahr 2013 wurden Griechenland 86 Mio. EUR aus diesem Fonds zugesprochen.

Wie bereits erwähnt, unterstützt EASO Griechenland seit April 2011, als der erste Operating Plan Phase I unterzeichnet wurde. Dieser wurde bis Ende 2014 verlängert (Operating Plan Phase II). EASO hat hierfür sogenannte Asylunterstützungsteams (Asylum Support Teams, AST) nach Griechenland entsandt, die beim Aufbau des griechischen Asylsystems Unterstützung leisten. Bislang kamen mehr als 65 solcher AST in Griechenland zum Einsatz. Einerseits konzentrierte sich ihre Tätigkeit auf den Aufbau und die Verstärkung der Kapazitäten für die Behandlung der Asylgesuche. Andererseits unterstützten sie die Realisierung eines nachhaltigen Asyl- und Aufnahmesystems in Griechenland, z. B. mit dem Aufbau von Erstaufnahmezentren, einer neuen Asylbehörde und einer unabhängigen Beschwerdeinstanz. Aus Sicht des EASO ist auch die Verbesserung der Aufnahmebedingungen eine wichtige Aufgabe.

Die Schweiz engagiert sich bilateral für die Unterstützung des griechischen Asylsystems. Das BFM hat sich im Rahmen der Kooperation D-A-CH (Deutschland, Österreich und Schweiz) an der Erarbeitung (redaktionell und finanziell; Übersetzung) eines Grundstocks an Länderinformationen in griechischer Sprache beteiligt. Zudem unterstützt das BFM Griechenland mit weiteren Massnahmen in den Bereichen Asylummanagement, Herkunftsländerinformation, Unterbringung und Rückkehr.

Trotz der attestierten Anstrengungen und Verbesserungen im Asylwesen erfüllt Griechenland noch nicht alle Kriterien eines funktionierenden Asylsystems. Wann die uneingeschränkte Wiederaufnahme von Dublin-Rückführungen nach Griechenland möglich sein wird, bleibt weiterhin offen.

3.5.2 Italien

Wie Griechenland erhält auch Italien im Rahmen der Europäischen SOLID-Fonds finanzielle Mittel für die Umsetzung von Projekten im Rahmen des generellen Programms «Solidarität und Steuerung der Migrationsströme». In den Jahren 2007–2012 hat Italien insgesamt über 340 Mio. EUR aus den SOLID-Fonds erhalten. Für das Jahr 2013 wurden Italien über 137 Mio. EUR aus diesen Fonds zugesprochen.

Ausserdem haben Italien und EASO am 4. Juni 2013 einen umfassenden Unterstützungsplan unterzeichnet. Es geht dabei vor allem um technische Unterstützung und Capacity-Building, d. h. Schulungen und Ausbildungen in folgenden Bereichen: Verbesserung der Datensammlung und -analyse betreffend Herkunftsländerinformation und des Dublin-Verfahrens; Koordination der Aufnahme- und Unterbringungsmöglichkeiten sowie der Notfallkapazitäten und spezielle Ausbildungsmodulare für die Mitglieder der Beschwerdeinstanzen. Dieser Unterstützungsplan sieht 42 Massnahmen vor und soll bis Ende 2014 umgesetzt werden.

Zudem hat Italien Verbesserungen für die Aufnahme von Dublin-Rückkehrenden vorgenommen. Seit dem Frühjahr 2013 gibt Italien bei der Beantwortung von Dublin-Fällen jeweils den Bestimmungsort (Flughafen) sowie den Namen einer speziell für solche Fälle vorgesehenen Einrichtung an. Dazu sind sechs neue Einrichtungen in Rom, Mailand, Varese, Bari und Venedig geschaffen worden, die insgesamt 235 Plätze für Dublin-Fälle, insbesondere für vulnerable Personen, anbieten und die vom EU-Flüchtlingsfonds finanziert werden.

Um insbesondere die bilaterale Zusammenarbeit mit Italien zu verbessern, hat die Schweiz seit dem Jahr 2012 eine Schweizer Verbindungsperson im italienischen Innenministerium stationiert. Ziel der Stationierung ist es, die operative Zusammenarbeit mit den italienischen Behörden, insbesondere im Dublin-Bereich zu verbessern, den Informationsfluss zwischen diesen beiden Behörden voranzutreiben sowie das Netzwerk an bestehenden Kontakten auszubauen.

3.6 Fazit

Zur Aufforderung der Postulantin, Massnahmen zu ergreifen, damit der EuGH seiner Pflicht nachkommt, die konsequente Umsetzung von Schengen/Dublin durchzusetzen, und insbesondere dafür zu sorgen, dass Griechenland und Italien ihren Verpflichtungen in diesem Bereich nachkommen, kann zusammenfassend Folgendes festgehalten werden: Der EuGH kann rechtlich lediglich eine bereits eingetretene oder bevorstehende Verletzung des EU-Rechts feststellen. Es ist jedoch die Aufgabe der Europäischen Kommission in ihrer Funktion als «Hüterin der Verträge», für die fortlaufende korrekte Anwendung des Rechts der EU durch ihre Mitgliedstaaten zu sorgen. Die Anstrengung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission vor dem EuGH kann jedoch auch mit verstärkten Unterstützungsmassnahmen für den betroffenen Staat einhergehen.

Griechenland verfügt derzeit noch über kein vollumfänglich funktionsfähiges Asylsystem. Deshalb überstellen die Dublin-Staaten in der Regel derzeit keine Asylsuchende nach Griechenland. Die EU hat jedoch die bestehenden Defizite im griechischen Asylsystem erkannt und unterstützt Griechenland in verschiedenster Weise mit dem Ziel, dass Überstellungen nach Griechenland im Rahmen von Dublin sobald wie möglich wieder durchgeführt werden können. Auch in Italien gibt es gewisse Mängel im Asylsystem. Es lässt sich jedoch festhalten, dass es nicht zutrifft, dass Italien Asylsuchende in andere Dublin-Staaten weiterschickt, ohne deren Asylgesuch zu prüfen. Es sind oftmals die Asylsuchenden selbst, welche es vorziehen, in einem anderen Staat ein Verfahren anzustrengen. Auch Italien wird von der EU zielfokussiert unterstützt, sodass Überstellungen im Rahmen von Dublin auch in Zukunft uneingeschränkt möglich bleiben sollten.

Sollte die Schweiz im konkreten Fall mit der Anwendung oder Auslegung der Dublin-Verordnung durch einen anderen Staat nicht einverstanden sein, steht ihr als Nicht-EU-Mitglied gemäss DAA einzig die Möglichkeit offen, die Streitigkeit dem Gemeinsamen Ausschuss vorzulegen²⁸. Der Bundesrat sieht allerdings vor dem Hintergrund der beschriebenen Massnahmen sowohl seitens der EU wie auch bilateral zurzeit keine zusätzliche Notwendigkeit, hinsichtlich Griechenland oder Italien im Rahmen der erwähnten rechtlichen Möglichkeiten bei der EU vorstellig zu werden.

²⁸ Vgl. Art. 7 DAA.

4 Erfassung der Fingerabdrücke im Rahmen des Dublin-Verfahrens

Die Postulantin fordert Informationen über die konsequente Erfassung der Fingerabdrücke an der Schengen-Aussengrenze, insbesondere durch Italien. Die Dublin-Staaten sollen Italien zu diesem Zweck mit finanziellen oder personellen Ressourcen unterstützen.

4.1 Pflichten der Staaten an den Schengen-Aussengrenzen im Allgemeinen und hinsichtlich der Abnahme von Fingerabdrücken

Durch die Schengen-Assoziierung wurden die Personenkontrollen an den Binnengrenzen (zwischen Schengen-Staaten) abgeschafft. Im Gegenzug wurden jedoch die Kontrollen an den Aussengrenzen (zu Drittstaaten) verstärkt.

Gemäss Schengener Grenzkodex²⁹ liegen die Grenzkontrollen nicht nur im Interesse des Staats, an dessen Aussengrenzen sie erfolgen, sondern auch im Interesse sämtlicher Schengen-Staaten. Denn die Kontrollen an den Aussengrenzen tragen zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung und des Menschenhandels sowie zur Vorbeugung der Bedrohung der inneren Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Gesundheit und der internationalen Beziehungen der Schengen-Staaten bei. Schengen verlangt jedoch nicht die systematische Erfassung der Fingerabdrücke von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen bei deren Einreise in den Schengen-Raum.

Hingegen haben die Dublin-Staaten gemäss Eurodac-Verordnung³⁰ die Pflicht, die Fingerabdrücke sämtlicher asylsuchender Personen, die mindestens 14 Jahre alt sind, zu erfassen. Ebenso müssen die Fingerabdrücke jener Personen über 14 Jahren erfasst werden, welche die Aussengrenzen auf dem Land-, See- oder Luftweg aus einem Drittstaat kommend illegal überquert haben. Sämtliche Dublin-Staaten müssen diese Pflichten erfüllen. Sollte es Hinweise geben, dass sie diese Pflicht nicht oder nur unvollständig erfüllen, ist es Aufgabe der Europäischen Kommission in ihrer Funktion als «Hüterin der Verträge», den fehlbaren Dublin-Staat zur Erfüllung dieser Pflicht anzuhalten.

4.2 Situation in Italien

Generell gibt es keinen Grund zur Annahme, dass Italien die Fingerabdrücke der Migranten nicht ordnungsgemäss erfasst. Dem BFM sind jedoch Probleme in Einzelfällen bekannt. So protestierten im Juli 2013 einige eritreische Migranten auf der italienischen Insel Lampedusa gegen die Abnahme ihrer Fingerabdrücke. Bei diesen Personen handelt es sich um Migranten, die gemäss eigenen Angaben zu ihren Familienangehörigen nach Schweden weiterreisen wollten. Nach Verhandlungen zwischen den Vertretern der Eritreer und den italienischen Behörden wurde be-

²⁹ Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl. L 105 vom 13.4.2006, S. 1.

³⁰ Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von «Eurodac» für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens, ABl. L 316 vom 15.12.2000, S. 1.

geschlossen, die Betroffenen in kleinen Gruppen auf das Festland zu transferieren, ohne ihre Fingerabdrücke zu registrieren. Es ist in Italien aus rechtlichen Gründen nicht möglich, Zwangsmassnahmen anzuwenden, wenn sich Migranten der Daktyloskopie widersetzen. Gemäss Angaben der italienischen Behörden wurden diese Personen entsprechend ohne Abnahme von Fingerabdrücken als Ausländer registriert. Abgesehen von diesem Zwischenfall bemühen sich die zuständigen italienischen Behörden, die an den italienischen Küsten angelandeten Migranten jeweils mittels Fingerabdrücken in der Eurodac-Datenbank zu registrieren. Bei der derzeit stattfindenden italienischen Operation «Mare Nostrum» werden die Migranten, die auf offener See gerettet werden, bereits auf den Schiffen der italienischen Marine daktyloskopiert.

4.3 Unterstützung durch Frontex

Bei Frontex handelt es sich um die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die Schweiz als assoziierter Schengen-Staat ist seit August 2010 Mitglied bei Frontex.

Zu den Hauptaufgaben der Agentur gehört die Unterstützung der Schengen-Staaten beim Schutz derjenigen Abschnitte der Aussengrenzen, welche von einem starken Zustrom illegaler Migranten betroffen sind. Dazu gehört auch die Koordinierung der operativen Zusammenarbeit. Weiter befasst sich die Agentur mit der gemeinsamen Lageanalyse, der Ausbildungsunterstützung der Grenzkontrollorgane durch gemeinsame Standards und mit der Organisation von gemeinsamen Rückführungsflügen.

Bei der Überwachung der Seeaussengrenze im Mittelmeer werden die italienischen Behörden schon seit längerer Zeit durch Frontex unterstützt (Joint Operation Hermes, Operation Aeneas), da es sich bei diesem Gebiet nach wie vor um eine Schwerpunktregion von Frontex handelt. Im Rahmen dieser Operationen beteiligen sich jeweils mehrere Schengen-Staaten mit Personal und Einsatzmaterial. Die Teilnahme an diesen Einsätzen ist auch ein Zeichen der Solidarität gegenüber den betroffenen Staaten. So unterstützte auch die Schweiz die Frontex-Operationen in Italien und anderen Schengen-Staaten personell und materiell. Neben Italien (Mittelmeerregion) nahm die Schweiz im Jahr 2013 schwerpunktmässig auch auf der Balkanroute an Frontex-Einsätzen teil. Die Schweiz beteiligte sich an Missionen an den Land-, Luft-, und Seeaussengrenzen (jedoch keine Operationen auf hoher See). Die Schweiz entsandte u. a. Debriefing-Spezialisten (Gewinnung von Informationen über Schlepper und Routen) oder auch Mitarbeiter, die sich auf die Erkennung von gefälschten Dokumenten spezialisiert haben.

4.4 Fazit

Aktuell liegen dem BFM keine Hinweise vor, dass in Italien die Asylsuchenden und illegal Einreisenden nicht konsequent daktyloskopiert werden. Die Schweiz hat auf den oben beschriebenen Vorfall reagiert. Die zuständige Departementsvorsteherin, Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga, hat dieses Thema am 14. Oktober 2013 mit dem italienischen Innenminister Angelino Alfano besprochen. Das BFM wird die Situation mit Unterstützung der schweizerischen Verbindungsperson im italienischen Innenministerium (siehe Ziff. 3.5.2) aber weiterhin genau beobachten. Falls

sich abzeichnen sollte, dass Asylsuchende und illegal Einreisende in Italien erneut nicht daktyloskopisch erfasst werden, würden die zuständigen Stellen umgehend die nötigen Schritte in die Wege leiten und auf Ministerebene intervenieren.

5 Dublin-Zusammenarbeit mit anderen Staaten, insbesondere mit Frankreich und Deutschland

Die Postulantin verlangt, dass der Bundesrat Druck auf Frankreich und Deutschland ausüben soll, da diese beiden Staaten eine gemeinsame Koordination und eine bessere Zusammenarbeit im Dublin-Bereich verweigern würden, da sie unter weniger grossem Migrationsdruck stünden als die Schweiz. Frankreich und Deutschland würden mit ihrem Verhalten die Dublin-Verordnung untergraben.

5.1 Aktuelle Zusammenarbeit mit Frankreich und Deutschland

Deutschland und Frankreich sind als direkte Nachbarstaaten der Schweiz sehr wichtige Dublin-Partnerstaaten. Deutschland hat im Jahr 2012 insgesamt 77 540 Asylgesuche registriert, Frankreich 60 560.³¹ Die Schweiz hat im Jahr 2012 total 28 631 Gesuche entgegen genommen. Deutschland war im Jahr 2012 der dritt wichtigste Dublin-Partner nach Italien und Spanien; im Jahr 2013 war Deutschland der viert wichtigste Dublin-Partnerstaat. Die Schweiz hat im Jahr 2012 insgesamt 576 Ersuchen an Deutschland geschickt, in 427 Fällen hat Deutschland seine Zuständigkeit anerkannt und sich mit der Überstellung dieser Personen nach Deutschland bereit erklärt. Insgesamt wurden in diesem Zeitraum 211 Personen von der Schweiz nach Deutschland überstellt. Deutschland hat 217 Personen in die Schweiz überstellt. Im Jahr 2013 hat die Schweiz an Deutschland 560 Ersuchen gestellt, in 427 Fällen hat Deutschland zugestimmt. Insgesamt 236 Personen wurden in diesem Zeitraum an Deutschland überstellt. Deutschland hat die Schweiz im Jahr 2013 insgesamt in 1614 Fällen um die Anerkennung ihrer Zuständigkeit ersucht. Die Schweiz hat in 718 der Aufnahme zugestimmt. 221 Personen wurden im Jahr 2013 von Deutschland in die Schweiz überstellt. An Frankreich hat die Schweiz im Jahr 2012 insgesamt 563 Ersuchen im Rahmen eines Dublin-Verfahrens geschickt. In 359 Fällen hat die Schweiz eine Zustimmung erhalten und 226 Personen wurden nach Frankreich überstellt. Frankreich hat im Gegenzug 65 Personen in die Schweiz überstellt. Im Jahr 2013 hat die Schweiz 651 Ersuchen nach Frankreich geschickt. In 381 Fällen hat Frankreich seine Zuständigkeit anerkannt. 175 Personen wurden im Jahr 2013 von der Schweiz nach Frankreich überstellt. Frankreich überstellte im gleichen Zeitraum 83 Personen in die Schweiz. Die Schweiz hat in 228 Fällen der insgesamt 228 Ersuchen aus Frankreich ihre Zuständigkeit anerkannt. Frankreich war für die Schweiz im Jahr 2013 der dritt wichtigste Dublin-Staat. Beide Länder weichen hinsichtlich der Zustimmungsquote nicht weit vom Durchschnitt ab. Ihre Zustimmungsquoten sind vergleichbar mit denjenigen von Norwegen, Österreich, Belgien und Spanien und sind beispielsweise höher als diejenigen von Grossbritannien oder Schweden.

³¹ Die Zahlenangaben beziehen sich auf Angaben von Eurostat: Data in focus 5/2013: Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2012.

Die Überstellungen von Personen in die zuständigen Länder Frankreich und Deutschland verlaufen in der Praxis reibungslos. Die Zusammenarbeit mit Frankreich und Deutschland läuft gut und die Ansprechpersonen bei einzelfallspezifischen Differenzen sind bekannt.

Zudem beteiligen sich sowohl Deutschland als auch Frankreich aktiv an Solidaritätsmassnahmen zur Unterstützung des Dublin-Systems. So hat beispielsweise Deutschland im Rahmen eines Pilotprojekts zur freiwilligen Umsiedlung schutzbedürftiger Personen von Malta (EUREMA I und II) im Jahr 2011 102 Personen und 2012 153 Personen aufgenommen. Frankreich wiederum hat im Rahmen dieses Projekts im Jahr 2011 95 Personen aufgenommen.³² Im Zeitraum von 2007 bis 2011 hat Deutschland insgesamt 159 472 896 EUR in die SOLID-Fonds einbezahlt, Frankreich 172 767 318 EUR. Das macht deutlich, dass sowohl Deutschland wie auch Frankreich im Rahmen ihrer Beiträge an die SOLID-Fonds ihre Verantwortung wahrnehmen.

Es ist aus Sicht des Bundesrates somit nicht zutreffend, dass diese beiden Staaten eine gute Zusammenarbeit im Rahmen von Dublin verweigern. Mit Österreich³³, Liechtenstein³⁴ und Deutschland³⁵ hat die Schweiz zudem sog. Dublin-Vereinbarungen abgeschlossen, welche die Zusammenarbeit im Rahmen von Dublin noch effizienter gestalten. Die Schweiz wird zudem voraussichtlich bis Mitte des Jahres 2014 mit Frankreich eine solche Vereinbarung unterzeichnen.

5.2 Dublin-Vereinbarungen im Allgemeinen

Dublin-Staaten haben die Möglichkeit, untereinander Dublin-Vereinbarungen abzuschliessen, welche die bilaterale Zusammenarbeit bei der Umsetzung des Dublin-Verfahrens effizienter und einfacher gestalten sollen. Kernpunkte solcher Vereinbarungen sind in der Regel eine Verkürzung der allgemeingültigen Bearbeitungsfristen von Dublin-Fällen sowie eine präzise Regelung der Überstellungsmodalitäten – speziell von Überstellungen auf dem Landweg.

5.2.1 Dublin-Vereinbarung mit Deutschland

Die Dublin-Vereinbarung zwischen Deutschland und der Schweiz wurde am 13. Dezember 2011 unterzeichnet. Die beiden Staaten haben vereinbart, die gegenseitigen Ersuchen unabhängig von den in der Dublin-Verordnung vorgesehenen Antwortfristen unverzüglich zu beantworten. Eine Antwort auf ein Ersuchen sollte dementsprechend möglichst innerhalb von 10 Tagen erfolgen. Durch diese Verkürzung der Antwortfristen werden Dublin-Verfahren zwischen diesen beiden Staaten entsprechend effizienter ausgestaltet. Ferner wurden mit der Dublin-Vereinbarung die Modalitäten für Überstellungen via Landweg festgehalten. Bietet es sich aufgrund der geografischen Gegebenheiten an, beispielsweise weil eine Person aus

³² Im Vergleich dazu: Die Schweiz hat 2012 19 schutzbedürftige Personen aus Ostafrika von Malta aufgenommen.

³³ SR 0.142.392.681.163

³⁴ SR 0.142.395.141.1

³⁵ Nicht veröffentlichte Arbeitsabsprache.

Basel in den grenznahen süddeutschen Raum überstellt werden muss, organisieren die beiden Staaten eine Überstellung auf dem Landweg.

5.2.2 Dublin-Vereinbarung mit Frankreich

Die Schweiz konnte im Jahr 2013 die Arbeiten zum Abschluss einer Dublin-Vereinbarung mit Frankreich erfolgreich beenden. Es ist geplant, dass diese Vereinbarung zwischen der Schweiz und Frankreich Mitte des Jahres 2014 unterzeichnet wird. Wie die bereits abgeschlossenen Vereinbarungen beinhaltet diese eine Verkürzung der Behandlungsfristen sowie die genauen Modalitäten für Landüberstellungen. Die Dublin-Vereinbarung mit Frankreich wurde am 26. Februar 2014 der Europäischen Kommission zur Konsultation unterbreitet.

5.3 Fazit

Vor diesem Hintergrund hält der Bundesrat fest, dass es aus seiner Sicht unzutreffend ist, dass Frankreich und Deutschland eine gute Zusammenarbeit im Rahmen von Dublin verweigern oder gar das Dublin-Abkommen untergraben, wie von der Postulantin vorgebracht. Die zuständigen Dublin-Einheiten des BFM pflegen einen intensiven und guten Kontakt mit den entsprechenden Stellen in Frankreich wie auch in Deutschland. Aus diesem Grund müssen hinsichtlich der Dublin-Zusammenarbeit mit diesen Staaten keine bestimmten Massnahmen seitens des Bundesrates eingeleitet werden.

6 Massnahmen zur Verhinderung von missbräuchlichen Asylgesuchen aus Balkan-Staaten

Die Postulantin fordert Massnahmen zur Verhinderung von missbräuchlichen Asylgesuchen aus den Balkan-Staaten sowie die Unterstützung der Schengen-Staaten zur Wiedereinführung der Visapflicht mit dem Ziel der Verhinderung aussichtsloser Asylgesuche aus diesen Ländern.

6.1 Situation in der Schweiz

Seit Ende der 1980er Jahren gewann die Asylummigration aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien zunehmend an Bedeutung. Anfang der 1990er-Jahre stieg die Zahl der Asylsuchenden aus Jugoslawien in der Schweiz auf über 10 000 jährlich an. In der Folge der Kosovo-Krise kamen 1999 über 30 000 Asylsuchende in die Schweiz. Nach dem Kriegsende gingen die Asylgesuchszahlen aus den Ländern des ehemaligen Jugoslawien wieder stark zurück.

Im Schengen-Raum, also auch in der Schweiz, sind die Staatsangehörigen der Länder des ehemaligen Jugoslawiens seit 2009 bzw. 2010 von der generellen Visumpflicht befreit. Davon ausgenommen ist Kosovo. In der Folge haben zahlreiche Menschen, besonders aus Serbien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Bosnien und Herzegowina, ihre Heimatländer verlassen und in verschiedenen westeuropäischen Ländern um Asyl ersucht, so auch in der Schweiz. Die Asylgesuchzahlen dieser Personen sind in der Folge auch in der Schweiz vorüberge-

hend stark angestiegen. Während im Jahr 2010 aus den Staaten des Balkans rund 2000 Asylgesuche eingingen, waren es im Jahr 2011 gut 3000 Anträge und im Jahr 2012 über 4000 Asylgesuche.³⁶ Innerhalb der EU waren Deutschland, Schweden, Frankreich, Belgien und Luxemburg am stärksten betroffen.³⁷

6.2 Massnahmen in der Schweiz: Das sog. 48h-Verfahren

Besonders in den Sommermonaten 2012 verzeichnete das BFM eine starke Zunahme der Asylgesuche von Personen, die aus den erwähnten südosteuropäischen Herkunftsstaaten ohne Visa in die Schweiz einreisen konnten. Um die Zahl dieser in aller Regel unbegründeten Asylgesuche rasch und nachhaltig zu senken, hat das BFM am 20. August 2012 verschiedene Massnahmen ergriffen (insbesondere das sog. «48h-Verfahren»). Asylsuchende aus visumsbefreiten europäischen Staaten sind in der Regel nicht verfolgt im Sinne des Asylgesetzes und haben somit nur minime Chancen auf eine Asylgewährung. Deshalb führen die Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes (EVZ) in geeigneten Fällen beschleunigte Verfahren durch. Geeignet sind die Fälle dann, wenn das Asylgesuch aussichtslos ist, keiner weiteren Abklärung bezüglich Wegweisung bedarf und ein rascher Wegweisungsvollzug uneingeschränkt möglich ist. Seit dem 25. März 2013 führt das BFM in geeigneten Fällen auch bei Asylsuchenden aus dem Kosovo und Georgien ein modifiziertes 48h-Verfahren durch.

6.2.1 Elemente des 48h-Verfahrens

Im 48h-Verfahren werden die neu eingehenden Gesuche nach der Befragung zur Person in einem beschleunigten Verfahren innerhalb von 48 Stunden erstinstanzlich entschieden. Die Wegweisung soll bei rechtskräftig abgewiesenen Personen direkt ab EVZ vollzogen werden.

Gegen Personen mit einem abgelehnten Asylgesuch, welche die Ausreisefrist ungenutzt verstreichen lassen, wird in der Regel ein Einreiseverbot für den gesamten Schengenraum verfügt. Zusammen mit dem 48h-Verfahren sind auch Kürzungen bei den finanziellen Leistungen verbunden. So wurde die Rückkehrhilfe gestrichen beziehungsweise auf Rückkehrberatung und Organisation der Ausreise beschränkt. Auch das Reisegeld sowie das Taschengeld in den EVZ wurden gestrichen.

Die Streichung sämtlicher finanzieller Leistungen scheint bei der Zielgruppe zu wirken. Dies kann unter anderem damit zusammenhängen, dass die Reisekosten aus den Herkunftsstaaten in die Schweiz relativ gering sind. Selbst geringe finanzielle Leistungen der Schweiz würden nämlich die bescheidenen Reisekosten vollumfänglich abdecken.

Schliesslich hat das BFM breit über das 48h-Verfahren informiert, so auch in den Herkunftsländern.

³⁶ Zahlen gemäss Statistik BFM.

³⁷ Fourth Report on the Post-Visa Liberalisation Monitoring for the Western Balkan Countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010, COM (2013) 836 final, 29.11.2013.

6.2.2 Die Auswirkung des 48h-Verfahrens

Nach der Einführung des 48h-Verfahrens sind die Gesuchseingänge aus den visumbefreiten europäischen Staaten stark zurückgegangen. Reichten im Jahr 2012 bis August noch rund 3500 Personen aus diesen Staaten in der Schweiz ein Asylgesuch ein, so sind es im Jahr 2013 nur noch rund 750 Personen. Für die visumbefreiten europäischen Staaten, namentlich Bosnien und Herzegowina, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Serbien, zeigt das 48h-Verfahren also eine nachhaltige Wirkung. Mit der Einführung des 48h-Verfahrens sind die Asylgesuchszahlen aus diesen Ländern in der Schweiz gesunken. Die Massnahmen des 48h-Verfahrens zeigten also Wirkung: Entgegen dem europäischen Trend sind die Asylgesuchszahlen in der Schweiz nach der Einführung dieses Verfahrens gesunken.

Während im Jahr 2012 in der Schweiz 3670 Asylgesuche aus den fünf visumbefreiten Westbalkan-Staaten (Albanien, Bosnien und Herzegowina, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro und Serbien) eingingen, stellten in Deutschland 22 715 Personen aus den genannten Staaten ein Asylgesuch, in Schweden 6410, in Frankreich 5505, in Belgien 3315 und in Luxemburg 1435.³⁸

6.3 Fazit zu den Massnahmen in der Schweiz

Das BFM beurteilt die Einführung des 48h-Verfahrens für Personen aus visumbefreiten europäischen Staaten als erfolgreich. Der starke Rückgang der eingegangenen Asylgesuche zeigt, dass eine kurze Verfahrensdauer kombiniert mit dem Abbau von finanziellen Leistungen und einem klaren Kommunikationskonzept bei der anvisierten Zielgruppe eine hohe dissuasive Wirkung erzielt. Zudem ist die Zusammenarbeit mit den Behörden namentlich von Serbien und Bosnien und Herzegowina, aber auch von Kosovo, im Bereich der Rückkehr von abgewiesenen Asylsuchenden sehr eng und gut, Rückführungen in diese Staaten sind in der Regel reibungslos möglich. Beim 48h-Verfahren handelt es sich um ein Massnahmenbündel, das spezifisch für die anvisierten Länder geschnürt wurde, an spezifische Rahmenbedingungen geknüpft ist und daher nicht per se auf alle Länder übertragen werden kann.

6.4 EU-Visa-Verordnung

Aufgrund ihrer Assoziierung an Schengen (vgl. 2.1.1) ist die Schweiz verpflichtet, ihre Visumpolitik auf die anderen Schengen-Staaten auszurichten. Bei einer Visaliberalisierung auf EU-Ebene übernimmt die Schweiz diese Änderung als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands. Die gemeinsame Visumpolitik der EU betrifft Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt, die auch als «Schengen-Visa» bezeichnet werden und der Inhaberin oder dem Inhaber erlauben, sich während maximal 90 Tagen innerhalb von 180 Tagen in den Schengen-Staaten frei zu bewegen. Ein wichtiger Aspekt dieser gemeinsamen Visumpolitik ist es zu bestimmen, welche Länder für die Einreise in den Schengen-Raum ein Visum benötigen und welche

³⁸ Fourth Report on the Post-Visa Liberalisation Monitoring for the Western Balkan Countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010, COM (2013) 836 final, 29.11.2013, S. 13.

nicht. Zu diesem Zweck hat die EU die Verordnung (EG) Nr. 539/2001³⁹ verabschiedet. Diese enthält eine Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Schengen-Aussengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen (als «Negativliste» bezeichnet, Anhang I), sowie eine Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (als «Positivliste» bezeichnet, Anhang II). Diese Verordnung wurde im Laufe der Jahre mehrmals geändert, nachdem jeweils beschlossen worden war, gewisse Länder von der Negativliste auf die Positivliste zu übertragen. Eine der wichtigsten Beschlüsse war die Visaliberalisierung für fünf Länder des Westbalkans und deren Übernahme in Anhang II der Verordnung (Serbien, Montenegro und Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien im Jahr 2009; Albanien und Bosnien-Herzegowina im Jahr 2010). Ende 2013 haben die Schengen-Staaten dem Vorschlag zugestimmt, Moldawien in die Positivliste aufzunehmen. Sobald der offizielle Beschluss der EU notifiziert worden ist, muss die Schweiz diese Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands in ihr innerstaatliches Recht übernehmen (Übernahmeprotokoll Ende Februar 2014).

6.5 Schutzklausel

Nach der Visaliberalisierung für die Länder des Westbalkans haben mehrere Schengen-Staaten eine erhebliche Zunahme der Asylgesuche von Personen aus dem Balkan verzeichnet (vgl. Ziff. 6.1). Diese missbräuchlichen Asylgesuche haben den Rat der EU dazu veranlasst, einen Entwurf zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 zu beantragen; dieser sieht die Einführung einer Schutzklausel vor, welche eine vorübergehende Wiedereinführung der Visumpflicht für Drittstaaten erlauben würde. Der Text wurde im November 2013 verabschiedet. Die Publikation erfolgte am 20. Dezember 2013⁴⁰.

Die Einführung einer solchen Klausel ist auch für die Schweiz von Bedeutung, denn sie ist mit der Visumbefreiung, welche die Schengen-Staaten Drittstaaten gewähren, verbunden. Die Schweiz hat das System der Visumbefreiung stets befürwortet, sie erachtet Massnahmen zur Bekämpfung möglicher Missbräuche aber dennoch als notwendig. Sie hat deshalb die Möglichkeit zur Anrufung der Schutzklausel immer unterstützt. Diese sollte jedoch mit Zurückhaltung angewendet werden.

Die Schutzklausel gibt den Schengen-Staaten die Möglichkeit, einen temporären Mechanismus zur Aufhebung der Visumbefreiung bei der Europäischen Kommission geltend zu machen. Ein Staat kann somit bei der Kommission eine Intervention beantragen, wenn sich aufgrund verschiedener Umstände eine Notstandssituation ergibt, die er nicht eigenständig beheben kann. Eine solche Situation ist in erster Linie dann gegeben, wenn eine plötzliche und erhebliche (50 %) Zunahme von Asylsuchenden oder von illegal aufhältigen Personen aus einem Staat, dessen

³⁹ Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 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 81 vom 21.3.2001, S. 1.

⁴⁰ Verordnung (EU) Nr. 1289/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates 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 347 vom 20.12.2013, S. 74.

Staatsangehörige nicht oder nicht mehr der Visumpflicht unterliegen, festgestellt wird. Obwohl jeder Schengen-Staat bei der Europäischen Kommission die Aktivierung dieser Klausel beantragen kann, darf ein Land die Schutzklausel nicht alleine anwenden. Der entsprechende Beschluss wird weder automatisch noch einseitig gefasst. Die Kommission muss die Gesamtsituation im ganzen Schengen-Raum beurteilen (Anzahl der betroffenen Staaten, Auswirkungen auf die gesamte Migrationssituation usw.). Diese Massnahme soll den Schengen-Staaten ermöglichen, gemeinsam auf eine massive Zuwanderung, die sie nicht bewältigen können, zu reagieren. Falls dies gerechtfertigt ist, kann die Kommission als äusserste Massnahme die Wiedereinführung einer definitiven Visumpflicht für einen Drittstaat vorschlagen und ihn in Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 übertragen.

6.6 Weitere Massnahmen auf europäischer Ebene

Die Möglichkeit zur Anrufung der Schutzklausel ist ein wichtiges Instrument, um auf Missbräuche im Zusammenhang mit der Visaliberalisierung für gewisse Drittstaaten zu reagieren. Es werden jedoch auch andere Massnahmen getroffen, um die negativen Auswirkungen einer Aufhebung der Visumpflicht einzuschränken. So hat die Europäische Kommission für die Westbalkanstaaten einen Mechanismus zur Überwachung der Visaliberalisierung eingeführt, der anhand einer Bestandsaufnahme zeigen soll, in welchen Bereichen weitere Fortschritte zu erzielen sind. Die Schweiz trat zudem im Januar 2012 der «Frontex post visa liberalisation task force» bei. Frontex kümmert sich v. a. um die Erstellung von Risikoanalysen bezüglich der Migrationstrends. Die Schweiz nimmt ebenfalls an den von der Kommission organisierten Sitzungen zwischen den Balkanländern und den Schengen-Staaten, die von den negativen Auswirkungen der Visaliberalisierung am meisten betroffen sind, teil. Die Sitzungen dienen dazu, sich konkret mit den negativen Auswirkungen auseinanderzusetzen und Lösungen zu finden. Diese Massnahmen ermöglichen einen konstruktiven Dialog mit den betroffenen Drittstaaten. Die Schengen-Staaten, zu denen auch die Schweiz gehört, sind sich darin einig, dass eine stärkere Zusammenarbeit mit den Behörden der Drittstaaten unabdingbar ist.

Im Rahmen von Migrationspartnerschaften (mit Serbien sowie Bosnien und Herzegowina) konnte die Schweiz über die Jahre hinweg eine enge und vertrauensvolle Beziehung mit den genannten Staaten aufbauen. Die Schweiz anerkennt ausdrücklich die Anstrengungen, welche die betroffenen Länder in der Missbrauchsbekämpfung der Visaliberalisierung unternommen haben, und schätzt die gute und enge Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden.

Aufgrund der gemachten Erfahrungen ist die Schweiz jedoch der Meinung, dass in Zukunft darauf geachtet werden muss, dass Anwärterstaaten für eine Visumsbefreiung die gestellten Bedingungen vollumfänglich erfüllen, bevor einer Visumsliberalisierung zugestimmt werden kann. Deshalb verfolgt die Schweiz aktiv die Visaliberalisierungsdialoge, welche die Europäische Kommission mit künftigen Anwärtern für eine Visabefreiung führt. Dies gilt namentlich für die laufenden Gespräche mit dem Kosovo oder die kürzlich aufgenommenen Gespräche mit der Türkei. Die Schweiz beteiligt sich ausserdem über verschiedene bestehende Aktivitäten aktiv an der Prüfung der verlangten Kriterien.

6.7 Fazit zu den Massnahmen auf EU-Ebene

Seit der Einführung des 48h-Verfahrens sind die Asylgesuche von Personen aus den Westbalkanstaaten stark zurückgegangen. Es ist der Schweiz somit gelungen, die sie betreffenden Probleme wirksam zu lösen. In Zukunft stellt die Möglichkeit zur vorübergehenden Aktivierung einer Schutzklausel für den gesamten Schengen-Raum ein weiteres wichtiges Instrument dar, um möglichen Missbräuchen im Rahmen der Visaliberalisierung zu begegnen. Neben diesen reaktiven Massnahmen werden auch präventive Massnahmen als notwendig erachtet, mit denen künftige Missbräuche verhindert werden sollen. Eine aktive Einbindung der Schweiz in die Evaluierungsmechanismen der Europäischen Union sowie eine gute Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Herkunftsstaaten sind ebenfalls unerlässlich.

7 Schlussbetrachtungen und Ergebnis

Die vorhergehenden Ausführungen zeigen, dass dem Bundesrat die Herausforderungen in den von der Postulantin vorgebrachten Themengebieten bekannt sind und dass er, wo möglich und nötig, bereits die erforderlichen Schritte zur Verbesserung der Zusammenarbeit in die Wege geleitet hat und diese allenfalls weiterverfolgt. Der Bundesrat nimmt seine Verantwortung in diesem Themengebiet sehr ernst und setzt sich dafür ein, dass die Schengen/Dublin-Zusammenarbeit weiterhin positiv verläuft.

8 Massnahmen des Bundes

Die vorhergehenden Ausführungen machen deutlich, dass derzeit keine weiteren spezifischen Massnahmen des Bundes nötig sind. Die zuständigen Stellen des Bundes nehmen ihre Verantwortung in der Anwendung des DAA wahr und setzen sich dafür ein, dass die Dublin-Zusammenarbeit mit den anderen Dublin-Staaten auch in Zukunft positiv verläuft. Die EU wie die Schweiz haben ein grosses Interesse daran, dass das Dublin-System funktioniert. Die Schweiz unterstützt ferner auch gezielt jene Dublin-Staaten, deren Asylsystem unter besonderem Druck steht; sei es bilateral oder sei es im Rahmen von Unterstützungsmassnahmen, welche durch die EU koordiniert werden.

