

Darum geht es

Das Abkommen von Schengen (SÜ) sowie das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) sind Bestandteile des EU-Rechts. Das gilt auch für die Rechtsakte, welche den Dublin-Besitzstand bilden (Dublin- und Eurodac-Verordnung sowie die entsprechenden Durchführungsverordnungen). Die im Rahmen der Weiterentwicklung von Schengen/Dublin verabschiedeten Rechtsakte und Massnahmen stellen ebenfalls EU-Recht dar. Der Kreis der an Schengen/Dublin teilnehmenden Staaten ist jedoch nicht auf die EU-Mitgliedstaaten beschränkt. Auch Drittstaaten sind an der Sicherheits- und Asylzusammenarbeit von Schengen/Dublin beteiligt. Rechtliche Grundlage dafür bilden mit der EU abgeschlossene Assoziierungsabkommen (für die Schweiz das Schengen- und das Dublin-Assoziierungsabkommen). Neben der Schweiz haben auch Norwegen, Island und Liechtenstein solche Abkommen abgeschlossen, wobei die operationelle Zusammenarbeit mit Liechtenstein noch nicht aufgenommen wurde.

Assoziierung an Schengen/Dublin

Für die Beteiligung der Schweiz an Schengen/Dublin gelten vergleichbare institutionelle Rahmenbedingungen wie für Norwegen, Island und Liechtenstein. Gleichzeitig wird jedoch den Besonderheiten der schweizerischen Verfassungsordnung (insbesondere dem direktdemokratischen Gesetzgebungsverfahren inklusive Referendum) gebührend Rechnung getragen.

Anpassung des Schengen/Dublin-Instrumentariums

Da sich die Gewährleistung der inneren Sicherheit und das Asylwesen dauernd neuen Erfordernissen der Praxis stellen müssen, ist Schengen/Dublin nicht als starres Zusammenarbeitssystem ausgestaltet, sondern auf stete Modernisierung angelegt. Das bestehende Instrumentarium der Sicherheits- und Asylzusammenarbeit soll – wo erforderlich – an neue Entwicklungen (veränderte Sicherheitslage, technischer Fortschritt) angepasst werden können. In den Assoziierungsabkommen wird ein Verfahren zur Übernahme von Weiterentwicklungen des Schengen/Dublin-Besitzstandes durch die assoziierten Staaten festgelegt. Dadurch werden die revidierten Bestimmungen des EU-Rechts, welche für die EU-Mitgliedstaaten automatisch gelten, auch für die assoziierten Staaten verbindlich.

Anpassung an sich ändernde Anforderungen der Praxis.

Beteiligungsrechte

Die Assoziierungsabkommen garantieren der Schweiz weitgehende Informations-, Konsultations- und Mitwirkungsrechte bei der Ausarbeitung von neuen in den Bereich von Schengen/Dublin fallenden Rechtsakten und Massnahmen (so genanntes „Decision-shaping“). Ein formelles Mitentscheidungsrecht (so genanntes „Decision-making“) besteht jedoch nicht: Die Änderung eines zum Schengen/Dublin-Besitzstand gehörenden Rechtsaktes bleibt formal weiterhin Sache der zuständigen Organe der EU. Die Schweiz entscheidet ihrerseits, ob sie den betreffenden Rechtsakt ins nationale Recht übernehmen will oder nicht.

Kein Recht zur Mitentscheidung, aber zur umfassenden Mitwirkung bei der Ausarbeitung neuer Rechtsakte

Die Assoziierungsabkommen zu Schengen/Dublin sehen einen ständigen Informations- und Konsultationsprozess zu sämtlichen Projekten zum Erlass von Rechtsakten des Schengen-/Dublin-Besitzstands innerhalb der EU vor. Schweizerische Sachverständige müssen im Rahmen der Vorbereitung der Erlassentwürfe durch die Europäische Kommission in der gleichen

Frühzeitige Information und Mitsprache bei der Ausarbeitung Weiterentwicklungen

Form beigezogen werden, wie die Sachverständigen der EU-Mitgliedstaaten. Die Information und Konsultation der Schweiz zu den anschliessenden Beratungen über diese Rechtsakte erfolgt im Bereich Dublin im Rahmen des genannten Gemeinsamen Ausschusses. Die Schweiz kann dort insbesondere auch konkrete Vorschläge einbringen. Im Anwendungsbereich des Schengen-Assoziierungsabkommens tagen die zuständigen Arbeitsgruppen und Ausschüsse des Rates und der Kommission unmittelbar als Gemischte Ausschüsse, wodurch Schweizer Sachverständigen eine direkte Beteiligung ermöglicht wird. Im Rahmen der Mitsprache kann die Schweiz ihre Interessen und ihr Know-how schon frühzeitig in den Gesetzgebungsprozess der EU einbringen und unmittelbar Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung der Massnahmen nehmen. Das fehlende formelle Mitentscheidungsrecht wird in der Praxis dadurch relativiert, dass in den zuständigen Arbeitsgruppen und Ausschüssen wenn immer möglich der Konsens gesucht wird.

Übernahme von Weiterentwicklungen

Ein von der EU verabschiedeter Schengen/Dublin-relevanter Rechtsakt gilt nicht automatisch in der Schweiz. Vielmehr entscheidet die Schweiz, ob sie den Rechtsakt ins nationale Recht übernehmen will oder nicht. Damit die verfassungsmässigen, direktdemokratischen Entscheidungsverfahren der Schweiz (Vernehmlassung, parlamentarische Beratung, Referendum) in jedem Fall vollumfänglich gewahrt werden können, steht ihr eine Frist bis zu zwei Jahren zur Verfügung. Sieht die Weiterentwicklung eine längere Umsetzungsfrist vor, steht diese auch der Schweiz zu. Das letzte Wort bleibt also stets beim schweizerischen Gesetzgeber. Im Fall eines ablehnenden Entscheides der Schweiz zu einem neuen Schengen/Dublin-relevanten Rechtsakt würde es dem jeweiligen Gemischten Ausschuss obliegen, einvernehmlich nach einer geeigneten politischen Lösung zu suchen. Im ungünstigsten Falle, d.h. wenn innerhalb der vorgegebenen Frist keine Lösung gefunden werden könnte, werden beide Assoziierungsabkommen automatisch beendet.

Souveränität und direkte Demokratie bleiben gewahrt: Die Schweiz entscheidet, ob sie einen neuen Rechtsakt übernehmen will oder nicht

Weiterentwicklungen

Von Oktober 2004 (Unterzeichnung der Abkommen) bis Ende April 2011 sind im Bereich Dublin keine, im Bereich Schengen insgesamt 118 Weiterentwicklungen zu verzeichnen. Die auf den ersten Blick hohe Zahl an Weiterentwicklungen muss jedoch relativiert werden: Rund vier Fünftel der übernommenen Rechtsakte (82%) hatten entweder keinen verpflichtenden Charakter oder wiesen – obwohl rechtlich bindend – einen untergeordneten, technischen Inhalt auf, so dass sie lediglich zur Kenntnis genommen werden konnten oder der Bundesrat die Übernahme selbstständig beschliessen konnte. Dies zeigt, dass die Weiterentwicklung des Rechts im Rahmen von Schengen zwar dynamisch erfolgt, die Neuerungen aber oft Detailspekte und Vollzugsfragen betreffen. Zur Übernahme oder Umsetzung nur gerade jeder sechsten Schengen-Weiterentwicklung bedarf es aufgrund der verfassungsmässigen Kompetenzordnung der Genehmigung durch die Bundesversammlung.