

## Schengen-Abkommen: Es geht um mehr als nur Waffen

Die Schweiz diskutiert über die Revision des Waffengesetzes im Nachvollzug zu den Änderungen, welche die Mitgliedstaaten des Schengen-Abkommens beschlossen haben. Doch es geht um mehr als nur das Waffengesetz. Auf dem Spiel steht das Mitmachen der Schweiz beim Schengen- und Dublin-Abkommen. Kann sich die Schweiz einen Rückzug leisten?

Die Staaten des Schengen-Abkommens haben im Gefolge der Pariser Terroranschläge von 2015 das Waffenrecht verschärft. Die Schweiz als assoziiertes Mitglied muss wie alle Mitgliedstaaten des Abkommens die neuen Bestimmungen umsetzen. Im Zentrum stehen strengere Vorschriften für halbautomatische Gewehre und Pistolen mit Magazinen mit grossem Fassungsvermögen. Dazu gehört das Sturmgewehr der Schweizer Armee, das auch Sportschützen benützen.

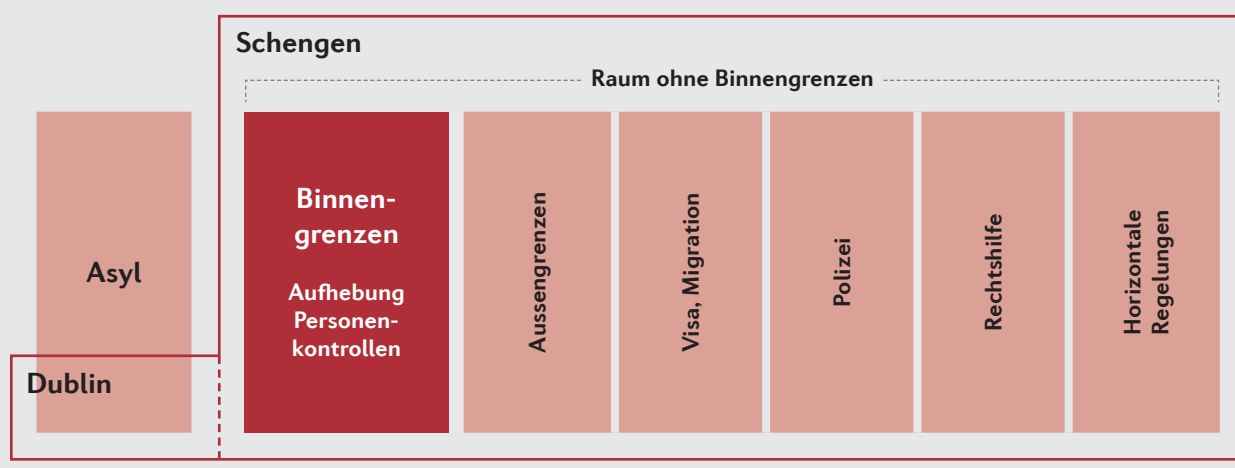
Verschiedene Organisationen opponieren der Verschärfung des Waffenrechts und drohen mit einem Referendum. Sollte sich die Schweiz den neuen Regeln widersetzen, droht ihr der Ausschluss aus dem Abkommen, zu dem das Volk im Jahre 2005 mit 54,6 Prozent Ja gesagt hat. Operationell in Kraft getreten ist es im Dezember 2008. Ob es zur Kündigung kommt, entscheidet sich spätestens im Mai 2019. Dann läuft die Frist für die Übernahme der verschärften Bestimmungen ab.

### Was will das Abkommen?

Das Schengen-Abkommen hat das Ziel, einen einheitlichen Raum der Sicherheit und des Rechts zu gewährleisten. Gegen aussen werden die Grenzen gemeinsam geschützt, die Binnengrenzen hingegen aufgehoben. Dazu kommt die verstärkte Zusammenarbeit in Justiz- und Polizeiangelegenheiten. ► Grafik Schengen-Abkommen

- An den Binnengrenzen der Mitgliedstaaten werden grundsätzlich keine Personenkontrollen mehr durchgeführt. Ausnahmen sind befristet möglich.
- Es gibt einheitliche Vorschriften für die Einreise und den kurzfristigen Aufenthalt von Ausländern im Schengen-Raum. Dieses Schengen-Visum erlaubt die Einreise für 90 Tage in einem Gesamtzeitraum von 180 Tagen.
- Der grenzüberschreitende polizeiliche Informationsaustausch wird standardisiert. Kernstück bildet das Schengener Informationssystem SIS, an das die Polizei-, Grenzschutz- und Visumbehörden der Mitgliedstaaten angeschlossen sind.
- Die Zusammenarbeit der Justizbehörden in Strafverfahren wird durch die Erleichterung der Rechtshilfe verstärkt. Das Abkommen hat Mindestregeln zur Bekämpfung von Waffenmissbrauch erlassen.

### Schengen-Abkommen



- Die Europäische Grenzschutzagentur FRONTEX koordiniert die Zusammenarbeit der Staaten für den Schutz der gemeinsamen Aussengrenzen.
- Verbunden mit dem Schengen-Abkommen ist das Dublin-Abkommen für eine gemeinsame Asylpolitik. Es basiert auf dem Grundsatz, dass jedes Asylgesuch, das im Dublin-Raum gestellt wird, auch effektiv geprüft wird und nur ein Staat dafür zuständig ist. Damit werden Zweit- und Mehrfachgesuche ausgeschlossen. Zuständig ist jener Staat, in den der Asylsuchende zuerst eingereist ist oder der eine Einreise/ein Visum bewilligte.

### Schengen-/Dublin-Abkommen sind nicht statisch

Die beiden Abkommen haben sich im Verlauf der Jahre stark weiterentwickelt. Was 1985 in Schengen, einem kleinen luxemburgischen Grenzstädtchen zu Deutschland und Frankreich, mit fünf Staaten begonnen hatte, weitete sich seither auf 26 Staaten mit 420 Millionen Menschen und auf einen Raum von 4,3 Millionen km<sup>2</sup> aus. ▶ Grafik Schengen-Länder ▶ Kasten Schengen-Raum

Aber nicht nur quantitativ haben sich die beiden Abkommen wesentlich verändert. Gemäss Bundesrat übernimmt die Schweiz pro Jahr im Durchschnitt 17 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstandes.<sup>1</sup> Der Grossteil dieser Rechtsakte, rund 85 %, bezeichnet er als von «technischer Natur» oder hat keinen verpflichtenden Charakter. Der Bundesrat kann diese selber genehmigen oder zur Kenntnis nehmen. Ungefähr jede sechste Weiterentwicklung erfordert eine Genehmigung durch das Parlament.

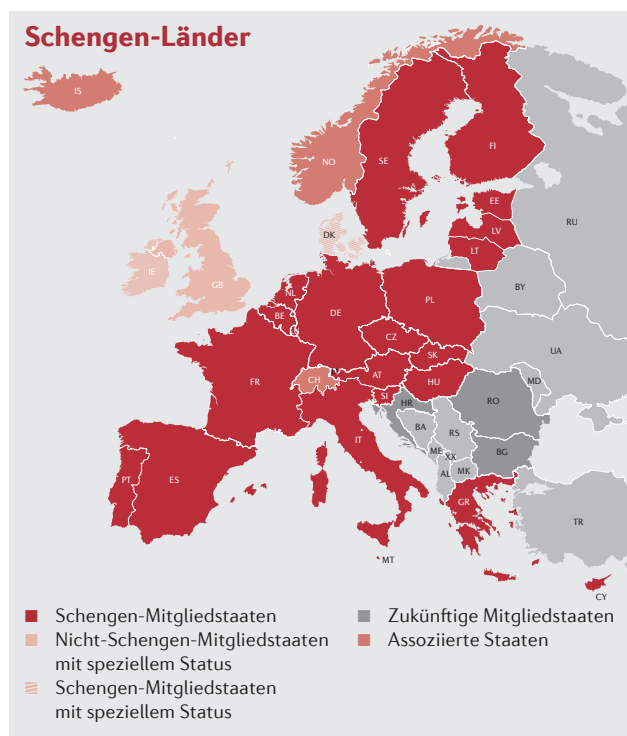
Im Januar 2018 befanden sich fünf Schengen/Dublin-Weiterentwicklungen im parlamentarischen Genehmigungsprozess oder wurden vor kurzem von diesem genehmigt: Die Schaffung des Fonds für die innere Sicherheit, die Errichtung einer Europäischen IT-Agentur, die Übernahme der Verordnung über die neue Europäische Grenz- und Küstenwache (FRONTEX-Nachfolge), die Revision der EU-Waffenrichtlinie und die Übernahme der Datenschutz-Richtlinie.<sup>2</sup>

### Ein Mitwirkungsrecht

Als Nicht-EU-Länder haben die Schweiz wie auch die EWR-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein bei der Weiterentwicklung der Schengen- und Dublin-Rechtsakte kein Mitentscheidungsrecht. Sie kann aber bei der Entscheidungsfindung mitwirken. Schweizer Experten bringen bei der Erarbeitung neuer Massnahmen ihr Fachwissen ein. Dieser Einfluss ist deshalb real, weil Entscheide meist im Konsens gefällt werden.

<sup>1</sup> Bundesrat, Antwort vom 11.5.2016 auf die Interpellation 16.3242 von Lukas Reimann.

<sup>2</sup> DEA, Direktion für Europäische Angelegenheiten, Schengen/Dublin: Häufig gestellte Fragen, Januar 2018, [https://www.eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/faq/FAQ-Schengen\\_de.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/faq/FAQ-Schengen_de.pdf) Seite 8.



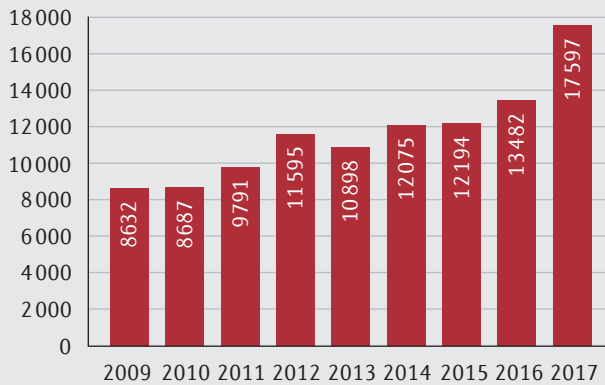
### Schengen-Raum

26 Staaten (Stand 2018) gehören dem Schengen-Abkommen an. Davon setzen 22 den Schengen-Acquis vollständig um. Die vier EFTA-Staaten sind assoziierte Mitglieder, die drei Gebiete Azoren, Madeira und die Kanarischen Inseln sind Teil des Schengen-Raums, obwohl sie sich ausserhalb Europas befinden, die drei Staaten Monaco, San Marino und Vatikanstadt sind nicht Mitglied, haben aber offene Grenzen. Die zwei EU-Mitglieder Irland und Grossbritannien wollten nicht Mitglied werden, Rumänien, Bulgarien, Kroatien und Zypern möchten in Kürze beitreten.

Die Revision der Waffenrichtlinie liefert dafür einen Beleg. Der Bundesrat verweist in seiner Botschaft zur Änderung der EU-Waffenrichtlinie darauf, dass er sich mit Erfolg dafür eingesetzt habe, die Vorschläge der EU-Kommission abzuschwächen. So verzichte die Richtlinie jetzt auf ein absolutes Verbot des Privatbesitzes der gefährlichsten Feuerwaffen oder auf die Einführung obligatorischer medizinischer und psychologischer Tests als generelle Voraussetzung für den Erwerb und Besitz von Feuerwaffen. Auch lasse es die Richtlinie ausdrücklich zu, dass Angehörige der Armee nach Dienstende die Armeewaffe mit dem dazugehörigen Magazin weiterhin zu Eigentum übernehmen und für das sportliche Schiessen nutzen können.<sup>3</sup> Sie müssen aber Mitglied in einem Schiessverein sein oder nachweisen können, dass sie regelmässig in einem Schiesskeller trainie-

<sup>3</sup> Bundesrat, Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Richtlinie (EU) 2017/853 zur Änderung der EU-Waffenrichtlinie (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands), Seiten 2 und 7.

## SIS – Verdoppelung der Treffer (2010–2016)



2017: 10 549 Treffer in der Schweiz  
7 048 Treffer im Ausland aufgr. Schweizer Fahndungen

Quelle: DEA/Jahresbericht fedpol 2016

ren. Der Bundesrat betont, dass die mit der EU ausgehandelte Ausnahmeregelung den traditionellen Waffenbesitz und das Schiesswesen in der Schweiz nicht in Frage stellt.

### Keine automatische Rechtsübernahme

Die Schweiz entscheidet bei jeder Weiterentwicklung der Schengen- und Dublin-Abkommen selber, ob sie diese übernimmt. Sie hat dafür maximal zwei Jahre Zeit. Das genügt für das verfassungsmässige Gesetzgebungsverfahren.

Lehnt die Schweiz eine Übernahme ab oder setzt sie nicht rechtzeitig oder nicht vollständig um, sucht der Gemischte Ausschuss mit den Schengen-Staaten eine Lösung. Gibt es keine Einigung, endet die Zusammenarbeit automatisch. Und weil das Schengen-Abkommen mit dem Dublin-Abkommen verbunden ist, würden gleich beide Abkommen hinfällig.

### Mehrfacher Nutzen des Schengen-Abkommens

Entsprechend der Vielfalt des Schengen-Abkommens sind auch die Nutzniesser dieses Abkommens vielfältig. Der Grenzverkehr mit täglich Hunderttausenden von Grenzgängern wird erleichtert, der Tourismus profitiert vom einheitlichen Schengen-Visum, das Asylwesen wird entlastet, da die Schweiz als Binnenland im Schengen-Raum kein typisches Erstasylland ist und das Schengener Informationssystem SIS erleichtert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Polizei und Justiz, wie die Trefferentwicklung in den letzten Jahren belegt. ▶ Grafik SIS – Verdoppelung der Treffer (2010–2016)

Für den Bundesrat ist es klar: «Ein Wegfall von Schengen/Dublin wäre mit erheblichen negativen Auswirkungen für die Schweiz verbunden».<sup>4</sup> Wie gross der finanzielle und gesamtwirtschaftliche Nutzen ist, liess der Bundesrat in einer Studie abklären.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Bundesrat, a. a. O., Seite 16.

<sup>5</sup> Die volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 15.3896 der sozialdemokratischen Fraktion, 21. Februar 2018.

## FRONTEX-Grenzagentur

FRONTEX ist seit 2005 operationell und zuständig für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten an den Aussengrenzen der Europäischen Union. Die Organisation mit Sitz in Warschau wurde 2016 im Gefolge der europäischen Migrationskrise zur «Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache» ausgebaut. Schon vorher hatte sich ihr Budget schrittweise von jährlich 6,2 Millionen Euro im Jahre 2005 auf gegen 90 Millionen in der Periode 2009 bis 2011 erhöht. Seither hat es sich nochmals fast verdreifacht auf aktuell 250 Millionen. Bis 2020 wird mit einer weiteren Zunahme um fast 100 Millionen gerechnet.<sup>6</sup> Die Organisation verfügt über keine eigenen Grenzschilder, kann aber solche von den Mitgliedstaaten anfordern. Sie unterstützt diese bei der Ausbildung von nationalen Grenzschutzbeamten und wenn erforderlich auch technisch und operativ beim Schutz der Aussengrenzen. Sie führt Risiko- und Gefahrenanalysen betreffend die EU-Aussengrenzen durch. Sie hilft bei der Organisation von Rückführungsaktionen. Seit Frühjahr 2014 hat die Agentur die Pflicht zur Seenotrettung; ausschiffen darf sie nur in Ländern, wo den Aufgegriffenen und Geretteten keine Gefahr für Leben oder Freiheit droht.

## Schweiz und FRONTEX

Die Schweiz ist seit 2011 an den Aktionen der FRONTEX-Grenzagentur beteiligt. Sie hat sich dazu verpflichtet, 16 Grenzschutzexperten bereit zu stellen. Das entspricht 0,8 % des Bestandes des Grenzschutzkorps. Die finanzielle Beteiligung beläuft sich 2017 auf 12 Millionen Franken und damit rund 0,5 % des FRONTEX-Budgets.

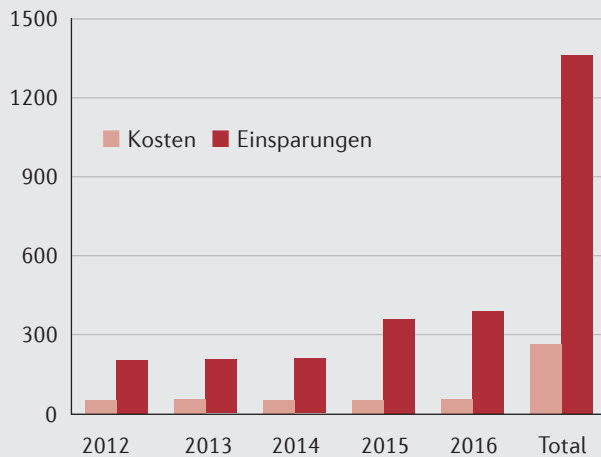
2015 zahlte die Schweiz 4,6 Millionen Euro, 2016 waren es 9,9 Millionen. Der Bundesrat rechnet für 2018 mit 13,2 Millionen, für 2019 mit 13,7 und für 2020 mit 14,2 Millionen Franken. Im Gegenzug sollten aber die Kosten für Rückführungen von Migranten sinken, weil die Agentur diese Kosten deckt.

Zum einen verursacht die Mitgliedschaft Kosten. Ins Gewicht fallen insbesondere die Beteiligung an der Europäischen Grenz- und Küstenwache (FRONTEX).

▶ Kasten Schweiz und FRONTEX & ▶ Kasten «FRONTEX-Grenzagentur»  
Deren Budget ist im Gefolge der Migrationskrise stark gewachsen. Wichtige Posten sind zudem der

<sup>6</sup> Bundesrat, Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2016/1624 über die Europäische Grenz- und Küstenwache (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) vom 17. Mai 2017, <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2017/4155.pdf>, Seite 4182.

## Finanzielle Auswirkungen der Assoziierung an Schengen/Dublin (in Mio. Fr.)



Quelle: Bundesrat

Fonds für die innere Sicherheit sowie der Betrieb und Unterhalt des Fahndungssystems SIS.

Den Aufwendungen stehen Einsparungen entgegen, die im Asylbereich dank der Assoziierung am Dublin-Abkommen möglich sind. Diese übertreffen die Aufwendungen um ein Mehrfaches. Wertmässig beziffert der Bundesrat die Einsparungen in den Jahren 2015 und 2016 auf je über 300 Millionen Franken. In der Periode 2012 bis 2016 betrug der Spareffekt der Schengen- und Dublin-Abkommen insgesamt rund 1,1 Milliarden Franken.<sup>7</sup> ▶ Grafik Finanzielle Auswirkungen der

Assoziierung an Schengen/Dublin

Nach einem Rückzug aus dem Abkommen kämen noch Folgekosten hinzu. Für den Bereich Polizeizusammenarbeit müssten laut Bundesrat Investitionen im Wert von 400 bis 500 Millionen jährlich vorgenommen werden. Und weil die Schweiz als Asylland attraktiver würde, rechnet der Bundesrat allein für zusätzliche Asylgesuche mit Mehrkosten im dreistelligen Millionenbereich.<sup>8</sup>

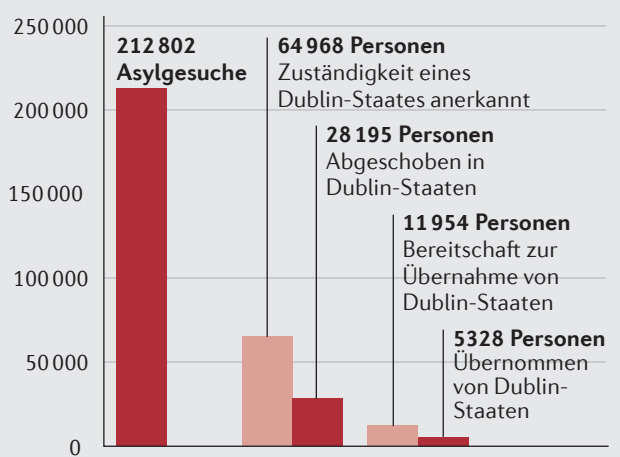
Im Bericht werden auch die gesamtwirtschaftlichen Folgen abgeschätzt. Danach würde der Wegfall der Schengen/Dublin-Assoziierung das Bruttoinlandsprodukt bis im Jahre 2030 um 1,6 bis 3,7 Prozent reduzieren und das Pro-Kopf-Einkommen würde um 700 bis 1600 Franken zurückgehen. Erschwert würde vor allem der Handel mit dem Ausland. Überdurchschnittlich betroffen wären die Grenzregionen Basel, Genf und Tessin und wegen des Auslaufens des Schengen-Visas auch die Tourismusregionen.

Das Ausscheiden aus den Abkommen würde sich also finanziell und gesamtwirtschaftlich negativ auswirken.

<sup>7</sup> Die volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz, Seite 112.

<sup>8</sup> Die volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz, Seite 112.

## Die Schweiz profitiert von «Dublin-Abkommen» (2009–2017)



Quelle: FEM

## Die Schweiz profitiert vom Dublin-Abkommen

Dass die Schweiz von Staaten des Dublin-Abkommens umgeben ist, kommt ihr zugute. Sie ist sehr oft nicht Erstasylland. Sie ist deshalb in zahlreichen Fällen befugt, sich als nicht zuständig zu erklären und kann Asylsuchende an andere Dublin-Staaten überstellen.

Das Staatssekretariat für Migration SEM hat seit Inkrafttreten der Assoziierung von Ende 2008 bis Ende 2017 in 46 Prozent der insgesamt 212 802 Asylgesuche andere Dublin-Staaten um deren Zuständigkeit ersucht. Bei fast 65 000 Asylgesuchen wurde sie bejaht. Überstellungen fanden bei 28 195 Fällen statt. Das sind mehr als fünfmal so viel, als umgekehrt die Schweiz Asylsuchende aus anderen Ländern übernommen hat (seit 2008 nur 5 328 Personen). ▶ Grafik

Schweiz profitiert von Dublin-Abkommen (2009–2017)

## Sicherheitsinteressen der Schweiz

Bei der Revision des Waffengesetzes geht es um Sicherheitsfragen. Ob die Revision ihr Ziel erreicht, darüber mögen die Meinungen auseinander gehen. Nicht zu bestreiten ist, dass eine Ablehnung zu Unsicherheit im Verhältnis zu den Schengen-Staaten führen würde. Wäre die EU bereit, der Schweiz noch mehr als mit den jetzigen Bestimmungen einen Sonderweg zu bieten? Ohne zusätzliche Konzessionen würde die Schweiz automatisch – ganz ohne Kündigung – aus den Abkommen ausscheiden mit unabherrschbaren Folgen und Risiken. Es wäre der sicherste Weg zu mehr Unsicherheit.

SGA | ASPE

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik  
Associazione svizzera di politica estera  
Association suisse de politique étrangère

Sekretariat | Schauplatzgasse 39 | 3011 Bern

T +41 31 313 18 85 | info@sga-aspe.ch | www.sga-aspe.ch

Autor: Markus Mugglin | Gestaltung: Atelier Lapislazuli/Bläuer  
Redaktionsschluss: 4. Mai 2018