



Die Schweiz im Schengen-Raum: eine Bilanz nach zwei Jahren

30. Dezember 2010

Erwartungen nicht erfüllt

Das hat der Bundesrat vor der Abstimmung 2005 versprochen ¹ :	So sieht die Schengen-Realität für die Schweiz heute aus:
<ul style="list-style-type: none"> ▪ „Das Schengen-Abkommen hebt die systematischen Passkontrollen an den Grenzen zwischen den Schengen-Staaten auf...“ ▪ „Mit einer Reihe von Massnahmen erhöht es [...] die Sicherheit...“ ▪ „Dazu gehören im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit Kontrollen an der Aussengrenze des Schengen-Raums...“ ▪ „...und die Fahndungsdatenbank SIS.“ ▪ „Um trotz Reisefreiheit die Sicherheit zu gewährleisten, hat die EU die Zusammenarbeit von Polizei und Justiz verstärkt. Kernstück ist das Fahndungssystem SIS. [...] Mit den neuen Instrumenten im Bereich der Sicherheit soll verhindert werden, dass sich straf-fällige Personen in ein anderes Land absetzen.“ 	<p style="text-align: center;">✓</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Seit dem Schengen-Beitritt gelangen deutlich mehr illegale Einwanderer in die Schweiz. Der Kriminaltourismus hat zugenommen.² ➤ Die Schengen-Aussengrenze ist an vielen Stellen durchlässig (Griechenland und Italien besitzen allein über 20'000 km offene, kaum schütz-bare Küsten). Zudem sind Qualität und Intensität der Grenzkontrollen je nach Land sehr unterschiedlich. Jährlich reisen mehr als 500'000 Personen illegal nach Westeuropa ein.³ ➤ Seit 10 Jahren wird in der EU an einer Aufrüstung und Modernisierung des für die innere Sicherheit des Schengen-Raums lebenswichtigen Schengen-Informationssystems SIS gearbeitet. Die für 2006 vorgesehene Fertigstellung von SIS II wurde zwischenzeitlich fünfmal verschoben. Zwei jüngst vorgenommene Testläufe haben „erhebliche Mängel in der grundlegenden Architektur des Systems bestätigt (mangelnde Stabilität, mangelnde Per-

¹ Abstimmungsbüchlein (Erläuterungen des Bundesrates) zur Volksabstimmung vom 5. Juni 2005, S. 5 ff.

² Vgl. z.B. die Aussagen des Chefs der Fremdenpolizei der Stadt Bern Alexander Ott im Interview mit dem Tagesanzeiger vom 9. August 2010 „Immer mehr Illegale in der Schweiz“ (online unter <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Immer-mehr-illegale-in-der-Schweiz/story/31435871>). Für den Kanton Bern verzeichnen die Statistiken 2008 901 illegale Einreisen und Aufenthalte; 2009 liegt die Zahl bereits bei 1190 - eine Zunahme um 32% - und im ersten Halbjahr 2010 wurden bereits 692 derartige Straftatbestände festgestellt. Setzt sich dieser Trend fort, wird Ende Jahr die Zahl der im Kanton Bern aufgegriffenen illegalen Einwanderer seit Inkrafttreten des Schengen-Abkommens vor zwei Jahren um 54% zugenommen haben. Diese Angaben ergehen aus der Antwort des Regierungsrates des Kantons Bern auf die Interpellation Guggisberg vom 15. Dezember 2010 (vgl. <http://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.acq/d41879bd77d540af997453793813b4fd-332/3/PDF/2010-9317-Vorstosstext-D-29967.pdf>).

³ Vgl. Ott, Interview Tagesanzeiger (Fn. 2).

<ul style="list-style-type: none">▪ „Das Schengener Sicherheitssystem sieht auch eine gemeinsame Visumpolitik vor. Alle Schengen-Staaten erteilen die Visa nach einheitlichen Kriterien und die Gesuche werden eingehend geprüft.“ ▪ „Die Kosten von Schengen und Dublin belaufen sich in den nächsten Jahren für den Bund auf durchschnittlich 7,4 Millionen Franken pro Jahr.“	<p>formanz, erratisches Verhalten, Fehleranfälligkeit)“. Zudem ist der gewählte technische Ansatz nach sechs Jahren Entwicklungszeit veraltet. Die ursprünglich veranschlagten Kosten von 15,5 Millionen Euro liegen heute beim Zehnfachen! Minister sprechen von „verdichteten Hinweisen auf Missmanagement“.⁴</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Wenn die EU Visafreiheit für die Bürger aus den Balkanstaaten beschliesst, muss die Schweiz das hinnehmen, inklusive der Gefahr, dass zahlreiche Personen bei ihren vor allem in der Schweiz wohnhaften Verwandten untertauchen.⁵➤ Dass Schengen-Visa erschlichen werden, ist an der Tagesordnung.⁶➤ Dies entspräche bis heute (5 Jahre) einer Summe von 37 Mio. Franken. In einer provisorischen Aufstellung kommt der Bundesrat nun aber auf eine Summe von 185 Mio. Franken, welche Schengen die Schweiz bislang gekostet hat. Dies entspricht einer Kostenüberschreitung von 400%!⁷
---	---

Erstes Fazit:

Das Schengen-Projekt, einen mit den unterschiedlichsten Staaten organisierten grossen einheitlichen Sicherheitsraum zu konstruieren, scheitert täglich an der Umsetzung. Das Projekt gleicht einer immer teurer werdenden Illusion. In der Zwischenzeit müssen wir hinnehmen, dass der Zustrom von Personen ohne gültige Papiere oder mit gefälschten Visa über die ungesicherten Grenzen in unser Land stetig zunimmt und dass Banden aus dem grenznahen Ausland regelrechte Raubzüge in der Schweiz unternehmen und sich über die unkontrollierten Grenzen wieder ins Ausland absetzen.

⁴ Dazu eine Antwort der deutschen Bundesregierung vom April 2010 (online unter http://www.bundestag.de/presse/hib/2010_04/2010_132/05.html) sowie die NZZ vom 4. Juni 2010, S. 7.

⁵ Dazu diverse Presseberichte, etwa NZZ vom 9. November 2010, S. 5 oder 20Minuten vom 10. November 2010, S. 9.

⁶ Ott, Interview Tagesanzeiger (Fn. 2).

⁷ Vgl. die Unterlagen des Bundesrates zu den Von-Wattenwyl-Gesprächen mit den Bundesratsparteien vom 3. September 2010, S. 8 (französische Version).

Zur Bilanz

An ihrer Versammlung vom 1. Mai 2010 in Näfels/GL beauftragten die SVP-Delegierten die Parteileitung, bis im Herbst 2010 eine Bilanz über die Folgen des Schengen-Beitritts für die Schweiz vorzulegen. **Am 12. Dezember 2010 jährte sich der Schengen-Beitritt der Schweiz zum zweiten Mal. Zeit also für eine umfassende Bilanz. Der Bundesrat ist hierzu offensichtlich nicht in der Lage.** Auffällig ist sein Schweigen während der letzten Wochen. Üblicherweise hat er bei jeder Gelegenheit ein Loblied auf die Umsetzung des Abkommens angestimmt und sich regelmässig geweigert, die zahlreichen Probleme, welche sich in Bezug auf die Sicherheit und Souveränität der Schweiz aus dem Abkommen ergeben, zu benennen. Ganz zu schweigen von den enormen Zusatzkosten, welche dem Land – entgegen den ursprünglichen Versprechungen – Jahr für Jahr erwachsen. **Aus diesem Grund legt die SVP nun eine kritische Analyse vor, welche Schengen unter den Aspekten Sicherheit, Souveränität und Kosten durchleuchtet. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben das Recht, die ungeschönte Wahrheit über den sogenannten Sicherheitsraum Schengen zu erfahren, der leider zu einem Unsicherheitsraum geworden ist.**

Die SVP liefert im Anhang zudem eine detaillierte Auflistung sämtlicher durch den Schengen-Beitritt und die Umsetzung der 112 Weiterentwicklungen für die Schweiz nötig gewordenen Gesetzes- und Verordnungsänderungen. Es werden alle neuen Artikel aufgezählt, die Änderungen kurz beschrieben und die zusätzliche „Rechtsmasse“ in Seitenzahlen erfasst. Damit wird plastisch aufgezeigt, wie sehr der Schengen-Automatismus unsere Rechtsetzungsautonomie unterhöhlt und die Schweiz zum Befehlsempfänger degradiert hat. **Im Umfang von gut 500 Seiten musste die Schweiz Gesetze und Verordnungen ändern, ohne die Möglichkeit souveräner Entscheidungsfindung.** Auf der Homepage des Integrationsbüros sind sämtliche 112 EU-Akte, welche die Rechtsänderungen in der Schweiz angestossen haben, aufgeführt.⁸

⁸ <http://www.admin.ch/ch/d/eur/008.004.000.000.000.000.html>
(nachgesehen am 20. Dezember 2010)

Hauptforderungen der SVP zur Verbesserung der Situation für die Schweiz

Aus der nachstehenden Analyse der wichtigsten Problembereiche ergeben sich für die SVP folgende Hauptforderungen an den Bundesrat:

- **Der Schengen-Vertrag muss nachverhandelt werden. Analog zu Irland und Grossbritannien muss der Bundesrat von der EU im Rahmen eines „opting out“ verlangen,**
 - **dass die Schweiz, unter Aufrechterhaltung der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit, ihre Grenzen wieder autonom kontrollieren kann;**
 - **dass die Schweiz namentlich ihre Visapolitik wieder selbständig bestimmen kann;**
 - **dass die Schweiz in ihrem Entscheid darüber frei bleibt, ob sie eine Schengen-Anpassung übernehmen will oder nicht, ohne dass die EU sofort den gesamten Vertrag kündigen kann;**
 - **dass im Schengen-Informationsaustauschgesetz das Prinzip der doppelten Strafbarkeit verankert wird, damit Schweizer im Ausland nicht für Handlungen verfolgt werden, welche in der Schweiz nicht strafbar sind;**
 - **dass die Maximalhaftdauer für Ausschaffungshäftlinge wieder auf die durch einen Volksentscheid gestützten 24 Monate angehoben wird, damit die Ausschaffungshäftlinge nicht in der Schweiz untertauchen;**
 - **dass das schweizerische Grenzschutzpersonal ausschliesslich an unseren Grenzen eingesetzt wird.**
- **Sollten diese, unmittelbar der Sicherheit der Schweiz dienenden Forderungen bei der EU auf taube Ohren stossen, muss die Schengen-Mitgliedschaft gekündigt werden.**
- **Im Weiteren soll der Bundesrat Transparenz schaffen über die Mehrkosten bei den Kantonen, welche diesen durch den Zusatzaufwand des Schengen-Waffenrechts erwachsen sind. Er soll gemeinsam mit den Kantonen abklären, ob die neue Waffen-Bürokratie in einem angemessenen Verhältnis zu ihrem tatsächlichen Ertrag (mehr Sicherheit) steht.**
- **Der Bundesrat soll die Kosten der Schengen-Assoziierung der Schweiz auch für die Kantone ermitteln, damit sich die Stimmbürger ein Bild der Schengen-Gesamtkosten machen können, welche sie dann – zusammen mit der Preisgabe von Gesetzgebungshoheit, dem zunehmenden Untertauchen von abgewiesenen Asylbewerbern, der nachträglichen Aushebelung direktdemokratischer Entscheide, der unkontrollierten Datenübermittlung an Drittstaaten, der abgegebenen eigenen Grenzkontrolle und Visapolitik, der Zunahme von illegalen Migranten und Kriminaltouristen, der unnötigen Zusatzbürokratie für Schützen und Waffenbesitzer – dem so hochgelobten kontrollfreien Grenzverkehr in Europa gegenüberstellen können.**

Inhaltsübersicht:

- I Schengen und die Folgen
- II Übernahmewang und Anpassungsdynamik
 - 1. Der Schengen-Automatismus
 - 2. Anpassungen im Rahmen des Schengen-Besitzstandes
- III Problematische Bereiche
 - 1. Visakodex
 - 2. Asyl- und Ausländerrecht
 - 3. FRONTEX
 - 4. Aussengrenzenfonds
 - 5. Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit / Datenschutz
 - 6. Staatshaftung für das Schengen-Informationssystem (SIS)
 - 7. Waffenrecht
 - 8. Kompetenzkonflikt Bund - Kantone
- IV Die Kosten der „Schengen-Maschinerie“

I. Schengen und die Folgen

Die allseits bekannte Primärfolge der Mitgliedschaft beim Schengen-Vertrag ist die **Aufhebung der Kontrollen an den Staatsgrenzen**. Innerhalb des Schengen-Raumes gibt es keine Grenzkontrollen mehr, sondern freie Fahrt für mehr als 400 Millionen Personen, welche sich im Gebiet der mittlerweile 25 Schengen-Staaten befinden. **Das öffnet Sicherheitslücken. Mit einer gemeinsamen Aussengrenzenkontrolle, einer gemeinsamen Visumpolitik und einer verstärkten polizeilichen Zusammenarbeit sollten diese wieder geschlossen werden. Damit greift Schengen in verschiedenste Rechts- und Verwaltungsbereiche der Schweiz ein und entzieht diese unserer souveränen Bestimmungshoheit.**

Die vielfältigen Auswirkungen machen deutlich, dass Schengen weit mehr ist als ein reines Sicherheitsprojekt. Das zeigt sich an der Bandbreite der betroffenen Rechtsbereiche. **Die Anpassungen an das Schengen-Recht, welche im Anschluss an die Volksabstimmung am 5. Juni 2005 und im Hinblick auf den definitiven Beitritt der Schweiz am 12. Dezember 2008 vollzogen werden mussten, führten zu Änderungen in folgenden Erlassen:**

Asyl- und Ausländerbereich:

- Asylgesetz (SR 142.31)
- Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.20)
- Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich (SR 142.51)
- Asylverordnung 1 (SR 142.311)
- Asylverordnung 3 (SR 142.314)
- Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (SR 142.201)

- Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (SR 142.204)
- Verordnung über das zentrale Migrationsinformationssystem (SR 142.513)
- Gebührenverordnung zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.209)

Staatshaftungsrecht:

- Verantwortlichkeitsgesetz (SR 170.32)

Polizeibereich:

- Strafgesetzbuch (SR 311.0)
- Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (SR 361)
- Verordnung über das automatisierte Polizeifahndungssystem (SR 361.0)
- Verordnung über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das Sirene-Büro (SR 362.0)
- Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120.2)

Fiskalbereich:

- Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (SR 642.11)
- Steuerharmonisierungsgesetz (SR 642.14)

Waffenrecht:

- Kriegsmaterialgesetz (SR 514.51)
- Waffengesetz (SR 514.54)
- Waffenverordnung (SR 514.541)
- Kriegsmaterialverordnung (SR 514.511)
- Güterkontrollverordnung (SR 946.202.1)

Betäubungsmittelrecht:

- Betäubungsmittelgesetz (SR 812.121)
- Betäubungsmittelverordnung (SR 812.121.1)

II. Übernahmepflicht und Anpassungsdynamik

1. Der Schengen-Automatismus

Im Rahmen des Schengen-Assoziierungsabkommens (SAA) zwischen der Schweiz und der EU hat sich die Schweiz grundsätzlich zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet (Art. 2 Abs. 3 und Art. 7 SAA). Die Übernahme eines neuen Rechtsakts oder einer neuen Massnahme erfolgt dabei im Rahmen eines Verfahrens, welches die Bekanntmachung (Notifikation) der Weiterentwicklung durch die zuständigen EU-Organe und die Übermittlung einer Antwortnote seitens der Schweiz umfasst.

Die Schweiz muss sich innert 30 Tagen zu jedem ihr angezeigten EU-Rechtsakt äussern, ob und gegebenenfalls innert welchen Fristen sie diesen übernehmen und umsetzen wird (Art. 7 Abs. 2 Bst. a SAA). Die Frist beginnt mit der Verabschiedung des Rechtsakts durch die zuständigen Organe der EU zu laufen. **Falls die Schweiz die Umsetzung nicht innert Frist vornimmt, wird das Beendungsverfahren des SAA ausgelöst** (vgl. Art. 7

Abs. 4 SAA). Die Schweiz ist dabei permanent im **Anpassungsstress**; es ist unbestritten, dass die gewährten Fristen äusserst kurz sind.⁹

Nicht zu vergessen ist, was dieser Mechanismus bedeutet: **Die Schweiz hat einen Vertrag unterschrieben, den die Gegenseite einseitig ändern kann.** Das erste der beiden wichtigsten Kriterien eines souveränen Staates – die Hoheit der Rechtsetzung und der Rechtsdurchsetzung – hat die Schweiz teilweise abgetreten. **Die Schweiz hat damit die Stellung eines Befehlsempfängers erhalten.**¹⁰

Die gebieterische Art der EU zeigt sich zusätzlich darin, dass sie ihre eigenen Fristanforderungen missachtet. Beispiel: Die Schweiz hat nach der Notifikation durch die EU gemäss Art. 7 Abs. 2 SAA 30 Tage Zeit, sich zum entsprechenden EU-Rechtsakt zu äussern. Am 25. März 2010 verabschiedete die EU die „Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Übereinkommens von Schengen und der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 in Bezug auf den Verkehr von Personen mit einem Visum für den längerfristigen Aufenthalt“ und verlangte, dass die Schweiz diese bereits ab dem 5. April 2010 anwendet.¹¹

➤ **Forderungen der SVP:**

- **Die EU muss die von ihr selbst gesetzten Fristen im Umgang mit der Schweiz respektieren.**
- **Die Schweiz soll frei und ohne Stress entscheiden können, ob sie eine Schengen-Anpassung mitmachen will oder nicht, ohne dass die EU sofort den gesamten Vertrag kündigen kann. Einen derart einseitigen Kolonialvertrag nach dem Prinzip „Alles oder Nichts!“ kann es gerade in der internationalen Politik nicht mehr geben. Er ist eines souveränen Staates unwürdig. England und Irland haben bewiesen, dass Kompromisse möglich sind. Beide Staaten nehmen an der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit teil, dürfen ihre Grenzen aber weiterhin kontrollieren.** Der Bundesrat soll sich an den Regierungen dieser Staaten ein Beispiel nehmen und nicht in vorausgehendem Gehorsam den braven Musterschüler spielen wollen.

2. Anpassungen im Rahmen des Schengen-Besitzstandes

Der Anpassungsrythmus ist ausserordentlich hoch. Im Wochentakt werden der Schweiz Neuerungen angezeigt, welche diese zu übernehmen hat. Gegenwärtig stehen wir bei **Entwicklungsschritt Nr. 112** (Stand: 20. Dezember 2010). Weitere Anpassungen befinden sich bereits in Vorbereitung.

⁹ „Das im SAA bzw. DAA zu diesem Zweck vorgesehene Verfahren legt für die Übernahme und Umsetzung von Weiterentwicklungen sehr kurze Fristen fest.“, Aide-mémoire, Verfahren der Erarbeitung, Übernahme und Umsetzung von Weiterentwicklungen des Schengen/Dublin-Besitzstands, Leitlinien für die Projektverantwortlichen in den Fachämtern, Bundesamt für Justiz, März 2009, S. 3.

¹⁰ Von offizieller Seite wird jeweils betont, die Schweiz habe das Recht, in den relevanten EU-Arbeitsgruppen Einsitz zu nehmen. Schweizer Experten könnten dort ihr Fachwissen im Zuge der Erarbeitung neuer Massnahmen und Rechtsakte einbringen. Allerdings: Die Schweiz ist nicht stimmberechtigt.

¹¹ AS 2010 1527 f. Vgl. nur die kurze Zeitabfolge zwischen Notifikation (25. März 2010) und Antwortnote (31. März 2010).

Die Weiterentwicklungen brachten mehrfache Änderungen in folgenden Erlassen:

- Ausweisgesetz (SR 143.1)
- Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.20)
- Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich (SR 142.51)
- Asylgesetz (SR 142.31)
- Datenschutzgesetz (SR 235.1)
- Strafgesetzbuch (SR 311.0)
- Schengen-Informationsaustauschgesetz (BBI 2009 4493)
- Waffengesetz (SR 514.54)
- Zollgesetz (SR 631.0)
- Ausweisverordnung (SR 134.11)
- Asylverordnung 2 (SR 142.312)
- Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (SR 142.204)
- Gebührenverordnung zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.209)
- Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (SR 142.281)
- Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (SR 143.5)
- Schaffung einer neuen VIS-Verordnung
- Verordnung über die operative Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Staaten zum Schutz der Aussengrenzen des Schengen-Raums (SR 631.062)

III. Problematische Bereiche

Auch wenn ein beträchtlicher Teil der Anpassungen Detailregelungen betreffen, so gibt es doch etliche Bereiche, in welchen die automatisierten Schengen-Anpassungen weitgehende Konsequenzen für die Schweiz haben:

1. Visakodex

Als „Visakodex“ gilt das EU-Regelwerk, welches der gemeinsamen Visumpolitik (Kurzzeitvisa bis drei Monate) der Schengenstaaten zugrunde liegt und sowohl die Einreise als auch den Aufenthalt im Schengen-Raum regelt. Der Visakodex ist in der EU seit dem 5. Oktober 2009 in Kraft und gilt seit dem 5. April 2010 in allen Schengen-Staaten.¹²

¹² Letzte Anpassungen an Visakodex hat der Bundesrat am 12. März 2010 beschlossen, insbesondere: Visumtypen werden aufgehoben; Ablehnende Visumentscheide werden auf einem Standardformular mitgeteilt; wenn Transit-Flugpassagiere in grosser Zahl illegal einwandern wollen, kann für den Herkunftsstaat eine Visumpflicht eingeführt werden; die Visumpflicht für den Flughafentransit entfällt für Inhaber eines Schengenvisums und weitere Kategorien von Aufenthaltstitel in einem Schengen-Staat; für ablehnende Visumentscheide darf keine Gebühr mehr erhoben werden.

Abläufe, Prozesse und Verfahren werden im gesamten Schengen-Raum standardisiert – bis hin zum Formular, auf dem die Ablehnungsgründe aufgeführt werden müssen und den Unterlagen, die der Antragsteller einzureichen hat.¹³

Diese Schengen-Entwicklung führt zu einer Kooperation der Botschaften / Konsulate betreffend die Bearbeitung von Visum-Anträgen. Die Staaten können einander vertreten oder in einer gemeinsamen Geschäftsstelle die Visumanträge entgegennehmen und verarbeiten. Da von Antragstellern die biometrischen Daten erfasst werden, ist für diese gemeinsame Zusammenarbeit auch der Umgang mit den Daten einheitlich zu regeln (z. B. Verschlüsselung, Definition der Daten, die erhoben werden müssen usw.). **Es erging eine Kaskade von Erlassen, die seitens der Schweiz übernommen werden musste. Sie ist typisch für die stetige Vertiefung des Schengen-Projekts.**¹⁴

Der Visakodex wird noch von zahlreichen anderen, vorab technischen Bestimmungen bis in letzte Details ergänzt. So werden beispielsweise Melierfasern, UV-Untergrunddruck und Kinogramm auf den Visa geregelt.¹⁵

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

¹⁴ Im Folgenden zwecks Veranschaulichung die Auflistung einiger solcher Übernahme-Beschlüsse:

- Übernahme der Entscheidung 2008/905/EG des Rates vom 27. November 2008 zur Änderung von Anlage 13 der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion mit Hinweisen zum Ausfüllen der Visummarke und der Entscheidung 2008/910/EG des Rates vom 27. November 2008 zur Änderung der Teile 1 und 2 des Schengener Konsultationsnetzes (Pflichtenheft) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands) Beschluss 14.1.2009

- Übernahme der Entscheidung 2008/972/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 zur Änderung von Anlage 13 der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion betreffend Hinweise zum Ausfüllen der Visummarke und der Verordnung (EG) Nr. 81/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Januar 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 in Bezug auf die Nutzung des Visa-Informationssystems (VIS) im Rahmen des Schengener Grenzkodex (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands) Beschluss 18.2.2009

- Übernahme des Beschlusses 2009/1015/EU zur Änderung von Anlage 3 Teil I der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion betreffend Drittstaatsangehörige, die ein Visum für den Flughafen-Transit benötigen; Änderung der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV) (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) Beschluss 17.2.2010

- Übernahme der Entscheidung des Rates vom 10. Februar 2009 zur Änderung von Anlage 2 Liste A der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion an die diplomatischen Missionen und die konsularischen Vertretungen, die von Berufskonsularbeamten geleitet werden betreffend die Visavorschriften für Inhaber von indonesischen Diplomaten- und Dienstpässen (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) Beschluss 13.3.2009

- Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 390/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion an die diplomatischen Missionen und die konsularischen Vertretungen, die von Berufskonsularbeamten geleitet werden, hinsichtlich der Aufnahme biometrischer Identifikatoren einschliesslich Bestimmungen über die Organisation der Entgegennahme und Bearbeitung von Visumanträgen (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) Beschluss 1.7.2009

¹⁵ Mit der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 wurde eine einheitliche Visagegestaltung festgelegt und die Europäische Kommission ermächtigt, weitere technische Spezifikationen für Visa nach dem einheitlichen Format festzulegen. Diese technischen Spezifikationen hat die Schweiz im Rahmen der Genehmigung des SAA übernommen (vgl. Anhang B SAA). Der Übernahme des Beschlusses K(2010)319 endg. der Kommission vom 27. Januar 2010 zur Ersetzung der Entscheidung K(96)352 über weitere technische Spezifikationen für die einheitliche Visagegestaltung und sein Anhang ersetzen nun die genannte Entscheidung samt Anhang (vgl. Art. 1 des Beschlusses). Die in diesem Beschluss enthaltenen zusätzlichen Sicherheitsmassnahmen sollen die Fälschung von Visa erschweren.

Die bürokratische Bestrebung, jedes Detail zu regeln, lässt oft vergessen, dass Visa-kodex nicht nur technische Angelegenheiten der Abläufe und Verfahren regelt, sondern primär dem Nationalstaat die Bestimmungshoheit über die Grenze und die Einreise entzieht. Die Erteilung von Kurzzeitvisa erfolgt in allen Schengen-Staaten nach den gleichen Regeln und gilt für den ganzen Schengen-Raum. In diesem Bereich ist die Einreisepolitik gleichgeschaltet: **Die Schweiz muss Schengen-Visa anerkennen, welche von irgendwelchen Konsulaten der übrigen Schengen-Staaten erteilt werden. Sie hat keinen Einfluss auf deren Ausstellungspraxis.**

Zwei Beispiele, welche die Auswirkungen auf die Realpolitik veranschaulichen:

- **Im Herbst 2009 haben die EU-Innenminister beschlossen, Bürger von Mazedonien, Montenegro und Serbien für Kurzaufenthalte vom Visumszwang zu befreien. Im November 2010 wurde nun dieselbe Visumsbefreiung auch für die Bürger von Albanien und Bosnien-Herzegowina verfügt.** Da aus diesen Staaten bereits viele Personen in der Schweiz ansässig sind, besteht ein **grosser Anreiz, bei Verwandten unterzutauchen und schwarz zu arbeiten.** Allein die mazedonischen Behörden meldeten 150'000 Ausreisen innert 7 Wochen. Diverse Kantone haben eine **markante Zunahme illegaler Arbeitnehmer aus Ex-Jugoslawien** zu verzeichnen. In Deutschland haben unbegründete Asylgesuche aus Serbien und Mazedonien um 400 % zugenommen.¹⁶
- Die Aufgabe der Eigenständigkeit zeigte sich auch anlässlich der **massiven Einmischung der EU in die schweizerische Visumpolitik gegenüber Libyen.** Zunächst wurde das Einreiseverbot, welches die Schweiz für bestimmte libysche Staatsangehörige verhängt hatte, seitens der Mit-Schengen-Staaten zwar akzeptiert; doch bereits wenige Tage nach dem Entscheid übten diese zunehmenden Druck auf die Schweiz aus, die Visa-Restriktionen gegen Libyen wieder aufzuheben.

Mit der „Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Übereinkommens von Schengen und der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 in Bezug auf den Verkehr von Personen mit einem Visum für den längerfristigen Aufenthalt“ geht die Entwicklung weiter. Neu können Drittstaaten-Ausländer, die über ein Visum für den längerfristigen Aufenthalt (mehr als drei Monate) in einem Schengen-Staat verfügen, im gesamten Schengen-Raum drei von jeweils sechs Monaten frei herumreisen.

➤ **Fazit:**

Die Beispiele der durch die EU einseitig verfügten Visumsfreiheit für Bürger aus Ex-Jugoslawien, von welchen nun Hunderte illegal in der Schweiz untertauchen und des im Zusammenhang mit der Libyen-Krise seitens der EU auf die Schweiz ausgeübten Drucks, sämtliche Libyer wieder einreisen zu lassen, führen erschreckend vor Augen, dass die Schweiz den fundamentalen Pfeiler eines souveränen Staates – die Einreise- und Visumpolitik – preisgegeben hat. Die Schweiz muss Schengen-Visa anerkennen, welche von Konsulaten der üb-

¹⁶ Vgl. diverse Presseberichte, etwa NZZ vom 9. November 2010, S. 5 oder 20Minuten vom 10. November 2010, S. 9. Auch in Schweden und Belgien ist ein massiver Anstieg der Asylzahlen zu verzeichnen. Zudem tauchten viele Personen nach dem erlaubten dreimonatigem Aufenthalt unter, anstatt wieder auszureisen, vgl. „Freie Fahrt aus Bosnien und Albanien“ im Tagesanzeiger-online vom 8. November 2010 (<http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Freie-Fahrt-aus-Bosnien-und-Albanien/story/20152615>).

rigen Schengen-Staaten erteilt werden. Sie hat keinen Einfluss auf deren Ausstellungspraxis. Dass in diversen Schengen-Staaten Visa erschlichen werden, ist den Vollzugsbehörden bekannt.¹⁷

➤ **Forderung der SVP:**

- **Der Bundesrat soll bezüglich der Visa-Erteilungen die vollständige Souveränität der Schweiz wieder herstellen. Solange England und Irland ihre Visumpolitik gänzlich unabhängig von der EU bestimmen und gleichzeitig ohne weiteres an der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit der Schengen-Staaten teilnehmen können, muss das für die Schweiz auch möglich sein.** Der Bundesrat soll sich an diesen Staaten ein Beispiel nehmen (siehe Forderung 2 unter Kap. II 1.)

2. Asyl- und Ausländerrecht

Das Hauptziel der **Rückführungsrichtlinie**¹⁸ besteht in der Harmonisierung der Wegweisungsverfahren bei illegal anwesenden Personen aus Nicht-Schengen-Staaten (Drittstaaten) im Schengen-Raum. Damit greift Schengen in unsere Asyl- und Ausländerpolitik ein. Es ergehen letztlich einheitliche Vorschriften über den Erlass von Wegweisungsverfügungen, die Inhaftierung zur Sicherstellung der Wegweisung sowie die Ausschaffung und den Erlass von Einreiseverboten.

Für die Schweiz führt das unter anderem zu folgenden Änderungen:

- **Die bisherige formlose Wegweisung wird grundsätzlich durch ein formelles Wegweisungsverfahren ersetzt, was einen administrativen und finanziellen Mehraufwand verursacht.**¹⁹
- **Die Maximaldauer aller Haftarten muss gesenkt werden. Sie wird von 24 auf höchstens 18 Monate beschränkt.**²⁰ Das hat zur Folge, dass sich namentlich in Ausschaffungshaft sitzende Personen ihrer Ausschaffung durch Untertauchen entziehen können, wenn sie z.B. infolge einer verzögerten Übermittlung ihrer Ausreisedokumente seitens der Drittstaaten nach 18 Monaten zwingend aus der Haft entlassen werden müssen. Dies ist umso stossender, als die Maximalhaft erst vor Kurzem just zur Bekämpfung dieses Missstandes von 18 auf 24 Monate angehoben wurde; ein Entscheid, der anlässlich der Volksabstimmung über das Ausländer- und Asylgesetz vom 24. September 2006 von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern mit rund 68 % Ja-Stimmen sowie einer Mehrheit in sämtlichen Kantonen gutgeheissen wurde.

¹⁷ Vgl. Ott, Interview Tagesanzeiger (Fn. 2).

¹⁸ Die Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Rückführungsrichtlinie).

¹⁹ Vgl. Art. 64 ff. AuG (Ausländergesetz) (AS 2010 4326 f.).

²⁰ Vgl. Art. 79 AuG (Ausländergesetz) (AS 2010, 4331).

- **Fazit:**
Schengen hebt selbst direktdemokratisch gefällte Entscheidung nachträglich aus.

- **Forderung der SVP:**
 - **Die Maximalhaftdauer für Ausschaffungshäftlinge ist wieder auf die durch einen Volksentscheid gestützten 24 Monate anzuheben. Nur so kann verhindert werden, dass diese in der Schweiz untertauchen, wenn sie vor ihrer definitiven Ausschaffung wieder auf freien Fuss gesetzt werden müssen.**

3. FRONTEX

Die Gemeinschaftspolitik im Bereich der Aussengrenzen zielt auf einen integrierten Grenzschutz ab, dessen Hauptzweck in der Gewährleistung eines einheitlichen und hohen Kontroll- und Überwachungsniveaus besteht. Darüber hinaus hat die EU auch mit der Schaffung neuer Instrumente begonnen, um die Bemühungen der Mitgliedstaaten im Bereich der Kontrolle der Aussengrenzen zu koordinieren und zu unterstützen. Zu erwähnen ist in dieser Hinsicht vor allem die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX), die gestützt auf die am 26. Oktober 2004 verabschiedete Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 (FRONTEX-Verordnung) errichtet wurde. **Die Übernahme der FRONTEX-Verordnung durch die Schweiz erfordert eine finanzielle Beteiligung, die auf ca. 2,3 Mio. Franken pro Jahr geschätzt wird.**

Die eidgenössische Zollverwaltung erhält neu die Kompetenz, ausländischen Staaten nebst Personal auch Material zur Überwachung der Aussengrenze zur Verfügung zu stellen.²¹ Das Grenzwachtkorps (GWK) hat sich in der Vergangenheit auch schon an Auslandseinsätzen beteiligt. **Das GWK soll nun aber einen Mitarbeiterpool stellen, der jederzeit für einen beschränkten Zeitraum Experten, insbesondere Dokumentenprüfer, Risikoanalysten, Grenzkontroll- sowie Fahrzeugspezialisten zur Verfügung stellen kann. Das sind klare Anzeichen für eine zunehmende Vergemeinschaftung der Grenzen auf Kosten der souveränen Grenzkontrolle durch die Nationalstaaten.**

Die Verordnung vom 26. August 2009 über die operative Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Staaten zum Schutz der Aussengrenzen des Schengen-Raums (VZAG)²² soll grundsätzlich auf alle Einsätze im Ausland zum Schutz der Schengen-Aussengrenzen An-

²¹ Die entsprechende formalrechtliche Grundlage ist im angepassten Art. 92 Zollgesetz (ZG) verankert. Der neue Abs. 3 von Art. 92 ZG ermöglicht das Zurverfügungstellen von Material. Art. 92 Abs. 4 ZG ermächtigt zudem den Bundesrat zum Abschluss internationaler Zusammenarbeitsverträge betreffend die Anstellung von Personal der Zollverwaltung bei FRONTEX.

²² AS 2009 4553 ff. Die VZAG konkretisiert die interne Umsetzung der FRONTEX- und RABIT-Verordnungen, welche durch das Parlament mit Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2008 im Rahmen der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands angenommen wurde. Die VZAG basiert auf Art. 2 Abs. 2 und Art. 130 ZG sowie auf Art. 37 Abs. 1 BPG. Zudem stützt sie sich auch auf den Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2008 über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Verordnung zur Errichtung von FRONTEX und der RABIT-Verordnung.

wendung finden. Sie regelt die Besonderheiten im Arbeitsverhältnis, die Ausrüstung, die Bewaffnung und die logistischen Belange von qualifizierten Mitarbeitern schweizerischer Grenzschutzbehörden, welche im Rahmen von internationalen operativen Einsätzen mitwirken. Die Teilnahme wird in der Entsendung von Fachleuten bestehen, welche insbesondere bei der Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke eingesetzt werden, als Gastbeamte die lokalen Teams von Grenzschutzexperten unterstützen (Focal Point Officers) oder als Dokumentenberater auf den internationalen Flughäfen oder auf schweizerischen Botschaften im Ausland mitwirken.

Gleichzeitig werden auch der Status und die Einsatzmodalitäten des ausländischen Personals geregelt, welches im Rahmen dieser internationalen operativen Einsätze zur Grenzkontrolle in der Schweiz auf deren Verlangen eingesetzt würde. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist der Umstand, in welcher bedenkenloser Bereitwilligkeit die Schweiz den EU-Beamten mit FRONTEX einen Sonderstatus einräumt, indem sie diese oder sonstige Bedienstete der Agentur von den Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern auf die von der EU gezahlten Gehälter, Löhne und anderen Bezüge befreit.

Für alle Fragen in Bezug auf das Verhältnis zwischen der Agentur oder der EU-Kommission und ihrem Personal hinsichtlich der Anwendung der Verordnung und der sonstigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zur Festlegung der Arbeitsbedingungen ist ausschliesslich der EU-Gerichtshof zuständig. Das ist typisch für den Charakter von Schengen: Der Nationalstaat soll der EU und dem EU-Recht untergeordnet werden.

➤ **Forderung der SVP:**

- **Das Personal des Grenzwachtkorps dient der Schweiz. Es muss unsere Landesgrenzen und nicht die Grenzen anderer, überforderter Schengenstaaten schützen.**

4. Aussengrenzenfonds

Der Aussengrenzenfonds unterstützt Staaten, die eine weitläufige Schengen-Aussengrenze zu überwachen haben, durch vorwiegend finanzielle Zuwendungen. Die Ausgestaltung und Kontrolle der Mittelverwendung erfolgt durch Entscheide der Europäischen Kommission; jene Entscheide bilden die Rechtsgrundlagen, welche die Schweiz gemäss dem Schengen-Automatismus zu übernehmen hat. Eine erste Phase des Fonds dauert von 2010 bis 2013. Finanziell bedeutet dies **für die Schweiz eine jährliche Verpflichtung von durchschnittlich ca. 15 Mio. Franken**. Die Gesamtsumme der Jahresbeiträge der Schweiz für ihre Beteiligung am Aussengrenzenfonds in den Jahren 2009 bis 2013 beträgt 48.775 Millionen Euro, wobei jedes Jahr ca. 3 - 5 Mio. Franken für Projekte an die Schweiz zurückfliessen sollen.

Auch wird die Schweiz der EU-Kommission Statistiken liefern müssen, um das Arbeitsaufkommen an den internationalen Flughäfen und Konsularstellen und die notwendigen Unterstützungsleistungen aus dem Aussengrenzenfonds ermitteln zu können. Damit diese Statis-

tiken geliefert werden können, sind auf Verordnungsstufe wiederum entsprechende Bestimmungen vorzusehen.²³

➤ **Fazit:**

Dem Schweizer Volk wurden anlässlich der Abstimmung über das Schengen-Assoziierungsabkommen falsche Versprechungen gemacht. Es war die Rede vom Beitritt zu einem grossen gemeinsamen Sicherheitsraum. Die Realität sieht anders aus. Schengen ist zu einem Unsicherheitsraum geworden. Zumal die ausgedehnte Seegrenze im Süden, jene Griechenlands und vor allem Italiens, ist erfahrungsgemäss und laut Meinung zahlreicher Experten unkontrollierbar. Der gemeinsame Aussengrenzenfonds wird sich dabei als ein Fass ohne Boden erweisen. Auch die Aussengrenzen in Polen, Bulgarien und Rumänien scheinen relativ durchlässig. Deren effektiver Schutz müssen primär diese Länder übernehmen. Die Schweiz kann ihn nicht garantieren, soll aber dafür bezahlen.

➤ **Forderung der SVP:**

- Die SVP unterstützt die sich bewährenden Formen polizeilicher Zusammenarbeit unter den Schengen-Mitgliedstaaten, verlangt angesichts der hohen Zahl an illegalen Migranten und Kriminaltouristen jedoch die Wiederaufnahme wirksamer Kontrollen an unseren eigenen Landesgrenzen.

5. Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit / Datenschutz

Datenaustausch findet im Schengen-Projekt in verschiedenen Informatik-Gefässen statt: SIS, SIS II, VIS, MIDES, Eurodac usw. **Durch den Informationsaustausch werden lediglich Lücken geschlossen oder verkleinert, welche durch die weggefallene Personenkontrolle verursacht werden. Anders ausgedrückt: Mit grossem Aufwand versucht man mit Schengen Probleme zu lösen, die man ohne Schengen gar nicht hätte.**

Folgeschwere Fragen stellen sich dann, wenn es um die Datenherrschaft, Zugriffsberechtigung und um die Definition der Daten geht: Ein Rahmenbeschluss²⁴ regelt den Schutz der Daten, die bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit bearbeitet werden. In diesem Zusammenhang wurde erneut in verschiedene Bereiche des innerstaatlichen Rechts eingegriffen, sind doch das Datenschutzgesetz, das Strafgesetzbuch, das Ausländergesetz, das Asylgesetz, das Waffengesetz und das Betäubungsmittelgesetz von Änderungen betroffen.

²³ Genehmigung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Entscheidungen zum Aussengrenzenfonds sowie der Zusatzvereinbarung mit der Europäischen Gemeinschaft über eine Beteiligung der Schweiz am Aussengrenzenfonds.

²⁴ Rahmenbeschlusses 2008/977/5p vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden.

Zwiespältig sind die Aufbewahrung von Personendaten im Interesse der betroffenen Person; die Voraussetzungen für die Übermittlung der aus einem Schengen-Staat stammenden Daten an einen Drittstaat, ein internationales Organ oder an natürliche oder juristische Personen; die Pflicht, jede Person über die sie betreffenden Datenbeschaffungen zu informieren und die Sonderrechte für den Datenschutzbeauftragten.

Im eigens geschaffenen Schengen-Informationsaustauschgesetz hat das Parlament leider auf die Verankerung des Prinzips der doppelten Strafbarkeit verzichtet, so dass ein Schengen-Staat, der bestimmte Informationen aus der Schweiz erhalten hat, diese auch an einen Drittstaat ausserhalb des Schengen-Raumes weiterleiten kann, selbst wenn der in jenem Drittstaat mit Hilfe der fraglichen Informationen erstellbare Tatbestand in der Schweiz nicht strafbar ist.²⁵

Ferner musste aufgrund der EU-Vorgaben die Unabhängigkeit des Datenschutzbeauftragten gestärkt werden. Er wurde im Unterschied zu allen anderen Bundesangestellten dem Beurteilungssystem des Bundespersonalgesetzes entzogen. Zudem ist seine Wiederwahl faktisch automatisiert worden.²⁶ Eine derartige Sonderstellung ist unverständlich, wenn selbst Bundesrichter, deren Unabhängigkeit von niemandem angezweifelt wird, einer regelmässigen ordentlichen Wiederwahl durch das Parlament bedürfen. Auch hier gilt: Zuerst durchlöchert Schengen die Privatsphäre der Bürger, dann will es zum Ausgleich einen „Super-Datenwächter“ schaffen, der so gar nicht ins Regel- und Kompetenzgefüge passt.

➤ **Forderungen der SVP:**

- **Im Schengen-Informationsaustauschgesetz ist zwingend das Prinzip der doppelten Strafbarkeit zu verankern. Ansonsten droht die Gefahr, dass Schweizer im Ausland für Handlungen verfolgt werden, welche in der Schweiz nicht strafbar sind.**
- **Die quasi automatisierte Wiederwahl des eidgenössischen Datenschutzbeauftragten ist ungerechtfertigt und wieder rückgängig zu machen.**

6. Staatshaftung für das Schengen-Informationssystem (SIS)

Die Artikel 111 und 116 des Schengener Durchführungsübereinkommens verweisen betreffend der Klagerechte als auch der Haftung für Schäden im Zusammenhang mit dem Schengen-Informationssystem (SIS) auf das nationale Recht.

Durch die Umsetzungsmassnahmen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit betreffend der Errichtung und den Betrieb des nationalen Teils des SIS (N-SIS) und der Schaffung des SIRENE-Büros wird eine spezielle Regelung über die Haftung des Bundes für Schäden, welche im Zusammenhang mit dem Vollzug des SIS entstehen können, eingefügt. Die Haftung des Bundes wird ausgedehnt und umfasst nun grundsätzlich auch Schäden, welche kantonale Vollzugspersonen verursachen. (Der Bund kann Rückgriff auf den Kanton nehmen, in welchem die schädigende Person ihren Dienst leistet.)

²⁵ Vgl. Art. 6b SlaG und Art. 355f StGB (AS 2010 3392 ff.).

²⁶ Vgl. Art. 26 Abs. 5 und Art. 26a DSG (AS 2010 3390 f.).

Im Verantwortlichkeitsgesetz wurde Art. 19b neu eingefügt. Darin wird die Haftung für „Systemfehler“ geregelt.²⁷ **Der Bund haftet nach Art. 19b VG, „wenn die Einreise verweigert wird und wenn Behörden eines anderen Schengen-Staates [sic!] die Daten unrichtig eingegeben oder die Ausschreibung rechtswidrig vorgenommen haben oder wenn die Ursache der fehlerhaften Ausschreibung nicht bekannt ist.“**²⁸

Seit 10 Jahren wird in der EU an einer Aufrüstung und Modernisierung des für die innere Sicherheit des Schengen-Raums lebenswichtigen Schengen-Informationssystems SIS gearbeitet. **Die für 2006 vorgesehene Fertigstellung von SIS II wurde zwischenzeitlich fünfmal verschoben.** Zwei jüngst vorgenommene Testläufe haben „**erhebliche Mängel** in der grundlegenden Architektur **des Systems** bestätigt (mangelnde Stabilität, mangelnde Performanz, erratisches Verhalten, Fehleranfälligkeit)“. Zudem ist der gewählte **technische Ansatz** nach sechs Jahren Entwicklungszeit **veraltet**. Die ursprünglich veranschlagten Kosten von **15,5 Mio. Euro** liegen **heute beim Zehnfachen!** Minister sprechen von „verdichteten Hinweisen auf **Missmanagement**“.²⁹

➤ **Fazit:**

Offensichtlich muss der Bund für Schäden haften, welche von Behörden eines anderen Schengen-Staates verursacht wurden, weil sie das SIS falsch handhaben; ein System, welches bis heute nur mangelhaft funktioniert.³⁰ **Der Bund soll gewissermassen noch für Systemfehler geradestehen und übernimmt zudem die Haftung für Schäden, welche Drittstaaten-Bürger erleiden, weil ihnen die Einreise verweigert wurde.**

➤ **Forderung der SVP:**

- **Der Bundesrat soll bei der EU-Kommission vorstellig werden, damit diese die für das Schengen-Informationssystem zuständigen Behörden zur Verantwortung zieht. Es kann nicht sein, dass die Schweiz für fremdverschuldete Missstände im Zusammenhang mit dem SIS geradestehen muss.**

7. Waffenrecht

Schengen hatte starke Auswirkungen auf die Revision des Schweizer Waffenrechts.³¹ So wird der unberechtigte Besitz von Schusswaffen – wie bereits der Erwerb – verboten (Art. 27 Waffengesetz, WG) und der Katalog grundsätzlich verbotener Waffen erweitert (Art. 4 WG). Zudem verlangt das Gesetz nun – wie beim kommerziellen Handel – auch für den Handel unter Privaten einen Erwerbsschein (Art. 8 ff. WG). Auch die Eigentumsübertragung unter

²⁷ Vgl. BBI 2004 6259.

²⁸ Vgl. BBI 2004 6259.

²⁹ Dazu eine Antwort der deutschen Bundesregierung vom April 2010 (online unter http://www.bundestag.de/presse/hib/2010_04/2010_132/05.html) sowie die NZZ vom 4. Juni 2010, S. 7.

³⁰ Vgl. Thomas Meyer, Der polizeiliche Informationsaustausch über das Schengener Informationssystem (SIS), in: Breitenmoser/Gless/Lagodny (Hrsg.), Schengen in der Praxis, Zürich/St. Gallen 2009, S. 77 ff., 78 f.

³¹ 06.008 Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Waffen, Waffenzubehör und Munition (Waffengesetz, WG) vom 11. Januar 2006 (BBI 2006 2713).

Privaten bedarf neu eines schriftlichen Vertrages (Art. 11 WG). Insbesondere diese Regelung ist realitätsfern: Ein Schütze verkauft seinem Vereinskollegen seinen alten Karabiner per Handschlag. Mit der neuen Regelung werden ehrliche Bürger pönalisiert. Schliesslich müssen importierte oder in der Schweiz hergestellte Schusswaffen zur einfacheren Rückverfolgbarkeit der Handelswege markiert werden.

➤ **Fazit:**

All diese Neuerungen bereiten insbesondere den Vollzugsbehörden in den Kantonen und den Gemeinden einen erheblichen zusätzlichen Informations-, Abklärungs-, Registrier-, Bewilligungs-, und Kontrollaufwand, der entsprechende finanzielle Auswirkungen hat³² (Näheres dazu auch im Anhang). Alsdann leistet diese Zunahme an Bürokratie der gerade in der Schweiz sehr lebendigen, freiheitlichen und von Eigenverantwortung getragenen Waffentradition keinen guten Dienst.

➤ **Forderung der SVP:**

- **Der Bundesrat soll sich bei den Kantonen über deren Mehrkosten für diesen aufgrund der Schengen-Revision des Waffenrechts generierten Zusatzaufwand informieren und gemeinsam mit ihnen abklären, ob diese neue Waffen-Bürokratie in einem angemessenen Verhältnis zu ihrem tatsächlichen Ertrag (mehr Sicherheit) steht.**

8. Kompetenzkonflikt Bund – Kantone

Nach dem Wegfall der Personenkontrolle an der Landesgrenze wurden sog. polizeiliche Ausgleichsmassnahmen nötig. Dazu gehören auch **Kontrollen des Grenzwachtkorps (GWK) im rückwärtigen Raum, was zu Doppelspurigkeiten bzw. Abgrenzungsproblemen mit den kantonalen Polizeikorps führt. Ausserdem ist die verfassungsrechtliche Grundlage solcher GWK-Operationen umstritten. Es fehlt für entsprechende Vereinbarungen des Bundes mit den Kantonen eine ausreichende Kompetenznorm. Der Bund überdehnt seine Befugnisse zulasten der Kantone.**³³ Grenzwächter sind zudem ursprünglich nur zum Selbstschutz bewaffnet worden. Hierfür genügte die Zollgesetzgebung; für alle weiteren polizeilichen Kompetenzen müsste der Bund aber eine Verfassungsgrundlage schaffen. **Insbesondere Anhaltungen, Verhaftungen und Waffeneinsatz durch das GWK sind schlecht geregelt.** Es ist sowohl für Grenzwächter als auch für den Bürger unklar, gestützt auf welche Gesetzesgrundlage Zwangsmassnahmen durchgeführt werden dürfen.

³² Vgl. z.B. Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 6. Mai 2008, RRB Nr. 2008/820, bzgl. Änderung der Verordnung über den Vollzug des eidgenössischen Waffenrechts, S. 8 ff.

(http://www.appl.so.ch/appl/rrb/daten/rrb2008/0506/000001030260_2008_820.pdf).

³³ Insbesondere Art. 97 des Zollgesetzes ist verfassungswidrig. Hierzu und auch zum Folgenden Rainer J. Schweizer / Markus Mohler, Die polizeilichen Ausgleichsmassnahmen des Bundes und der Kantone nach dem Wegfall der Personenkontrollen an der Landesgrenze in verfassungsrechtlicher Sicht, in: Breitenmoser/Gless/Lagodny (Hrsg.) Schengen in der Praxis, Zürich/St. Gallen 2009, S. 111 ff. sowie Sonntagszeitung vom 20. September 2009, S. 6 (http://www.recht-sicherheit.ch/files/downloads/20090920_SoZ.pdf).

➤ **Fazit:**

Schengen führt zu einem staatspolitisch bedenklichen Zuständigkeitschaos zwischen Bund und Kantonen und einer föderalismusfeindlichen Ausdehnung der Bundeskompetenzen.

➤ **Forderung der SVP:**

- Der Bundesrat soll für die polizeilichen Kompetenzen des Grenzwachtkorps die nötigen gesetzlichen Grundlagen vorlegen, damit die herrschende Rechtsunsicherheit beseitigt werden kann.

IV. Die Kosten der Schengen-„Maschinerie“

Dass das „Schengen-Engagement“ der Schweiz den Steuerzahler deutlich mehr kostet als ursprünglich versprochen, wurde von offizieller Seite bislang möglichst verschwiegen. Erst ein Seitens der SVP angestossener Bericht des Bundesrates bestätigt nun eine stets teurer werdende „Schengen-Maschinerie“.

Im Abstimmungsbüchlein zur Volksabstimmung über den Schengen-Beitritt am 5. Juni 2005 sprach der Bundesrat von Kosten in der Höhe von 7,4 Mio. Franken jährlich, was bis heute rund 37 Mio. Franken ausgemacht hätte.³⁴ In einer provisorischen Aufstellung kommt der Bundesrat nun aber auf eine Summe von 185 Mio. Franken, welche Schengen die Schweiz bislang gekostet hat.³⁵ Dies entspricht einer Kostenüberschreitung um den Faktor 5 oder 400%!

Ausgabenposten	Kosten in Mio. Fr.
Beiträge an die EU zur Entwicklung der Informatiksysteme, für die Agentur Frontex, den Aussen-grenzenfonds und allgemeine jährliche Beiträge	24,8
Zusätzliche Stellen (EJPD, EDA, EFD)	51
Weitere Ausgaben zur Entwicklung der Informatiksysteme	80,2
Betriebskosten	20
Weitere Investitionsbeiträge an die Schengen-Umsetzung (temporäre Aussengrenze zu Liechtenstein)	9
Total	185

³⁴ Abstimmungsbüchlein zur Volksabstimmung über den Schengen-Beitritt, S. 9 (vgl. http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20050605/explic/d-pp0100_pp8000.pdf).

³⁵ Siehe die Unterlagen des Bundesrates zu den Von-Wattenwyl-Gesprächen mit den Bundesratsparteien vom 3. September 2010, S. 8 (französische Version). Bereits Ende 2008 zeichneten sich massive Mehrkosten ab, was sich der Antwort des Bundesrates vom 19. November 2008 auf eine Anfrage von NR J. Alexander Baumann entnehmen lässt (08.1112, Kosten der Schengen-Mitgliedschaft?).

Einen Überblick zur Stellen- und Kostenexplosion im Bund liefert die folgende Tabelle³⁶:

Jahr	2006	2007	2008	2009	2010
Vollzeitstellen	5,50	32,30	121,00	179,50	179,50
Personalaufwand in CHF 1'000:	679,7	3'240,0	7'434,7	17'436,3	20'599,9

Nicht enthalten sind in diesen Zahlen die finanziellen und personellen Aufwendungen der Kantone.

Angesichts dieser Kostenexplosion stellt sich die Frage, ob das Schengen-Engagement der Schweiz dem Volk nicht erneut zur Abstimmung vorgelegt werden müsste, damit der Stimmbürger über die Weiterführung des Projekts in Kenntnis der tatsächlichen Kosten – aber auch der mangelnden Effizienz, der übermässigen Bürokratie und des gravierenden Souveränitätsverlustes – entscheiden kann.

➤ **Forderung der SVP:**

- **Der Bundesrat soll die Kosten der Schengen-Assoziierung der Schweiz auch für die Kantone ermitteln, damit sich die Stimmbürger ein Bild der Schengen-Gesamtkosten machen können, welche sie dann – zusammen mit dem eingehandelten Kompetenzenchaos, der Preisgabe von Gesetzgebungshoheit, der nachträglichen Aushebelung direktdemokratischer Entscheide, dem zunehmenden Untertauchen abgewiesener Asylbewerber, der unkontrollierten Datenübermittlung an Drittstaaten, der aufgegebenen eigenen Grenzkontrolle und Visapolitik, der Zunahme von illegalen Migranten und Kriminaltouristen, der unnötigen Zusatzbürokratie für Schützen und Waffenbesitzer – dem so hochgelobten kontrollfreien Grenzverkehr in Europa gegenüberstellen können.**

³⁶ Aus der Antwort des Bundesrates vom 17. September 2010 auf die Interpellation 10.3561 der SVP „Vollkostenrechnung für Schengen“.

Die Schengen-Bilanz auf einen Blick:

Vorteile der Schengenmitgliedschaft

- Erleichterter Grenzübertritt in Europa
- Polizeiliche Zusammenarbeit im Sinn eines erleichterten Informationsaustauschs zwischen den Behörden

Nachteile der Schengenmitgliedschaft

- Landesgrenzen werden nicht mehr bewacht
- Gefahr einer unkontrollierten Datenübermittlung an Drittstaaten (Nicht-Schengenstaaten)
- Zufällige Kontrollen im rückwärtigen Raum
- Kompetenzenchaos zwischen dem Grenzwachtkorps und kantonalen Polizeikorps
- Preisgabe einer eigenen Visapolitik
- Zunahme von illegalen Migranten infolge löchriger Schengen-Aussengrenzen
- Zunahme von Kriminaltouristen in den Grenzregionen infolge fehlender Kontrollen an den Landesgrenzen
- Zwang zur regelmässigen Übernahme fremden EU-Rechts (Schengen-Besitzstand)
- Erleichtertes Untertauchen abgewiesener Asylbewerber in der Schweiz infolge einer von der EU verlangten Verkürzung der Ausschaffungshaft
- Nachträgliches Aushebeln direktdemokratischer Entscheide
- Verlust an Gesetzgebungshoheit
- Zusätzliche Bürokratie für Schützen und Waffenbesitzer
- Anstatt der versprochenen Ausgaben von 37 Mio. kostet die Schengenmitgliedschaft den Bund bisher 185 Mio. Fr. Die Kosten explodieren weiter und liegen für die Kantone noch gar nicht vor.

Angesichts dieses klaren Missverhältnisses zwischen Vor- und Nachteilen der Schengen-Mitgliedschaft sind Neuverhandlungen unumgänglich.

Die Verhandlungen des Bundesrates mit der EU sollen darauf abzielen, dass die Schweiz – analog Irland und Grossbritannien –, unter Aufrechterhaltung der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit, ihre Grenzen wieder autonom kontrollieren und ihre Visapolitik wieder selbständig bestimmen kann. Zudem soll die Übernahme der von der EU festgelegten Weiterentwicklungen des Schengen-Vertrages für die Schweiz nicht länger obligatorisch sein.

Die SVP wird in einem Jahr eine Analyse der obigen Schritte des Bundesrates vornehmen und anschliessend über das weitere Vorgehen entscheiden.