

Beispielloser Blindflug

Die EU kann die Aussengrenzen nicht mehr sichern. Hunderttausende illegale Migranten drängen auf den Kontinent. Bundesrat und Parlament haben die Schengen/Dublin-Abkommen vor zehn Jahren fahrlässig falsch eingeschätzt und dargestellt. *Von Peter Keller und Wieslaw Smetek (Illustration)*

Auf dem Papier wirkt alles toll: Europa sichert nach aussen seine Grenzen, und nach innen fallen die Schlagbäume. Die Reisefreiheit innerhalb des Schengen-Raums sollte den europäischen Superstaat vorwegnehmen und die in den Augen Brüssels lästigen Nationalstaaten überwinden. Doch die Ereignisse der letzten Monate haben Schengen/Dublin die Geburtstagsparty gründlich vermiest.

Nach dem Euro fällt eine weitere theoretische Konstruktion der EU durch den Wirklichkeitstest. Hunderttausende illegaler Migranten drängen über die Grenzen nach Griechenland, Italien und auf dem Balkan. Flüchtlinge im eigentlichen Sinn sind davon nur die wenigsten. Wer an Leib und Leben bedroht ist, hat Anrecht auf Aufnahme im ersten sicheren Drittstaat. Wer quer durch einen Kontinent reist, um sich anschliessend sein Asylwunschländchen auszusuchen, ist kein Flüchtling.

Der naive Willkommensruf der «Wir schaffen das»-Kanzlerin Angela Merkel hat nicht nur ihr eigenes Land gespalten, sondern ganz Europa in eine tiefe Krise gestürzt. Die osteuropäischen Staaten wehren sich gegen eine Zwangsaufnahme von Flüchtlingen.

«Schafft Europa die Krise – oder schafft die Krise Europa?» Was das deutsche Nachrichtenmagazin *Der Spiegel* mit einem Wortspiel umreisst, trifft auch die Schweiz elementar. Wie kam diese fatale Umklammerung zustande? Vor gut zehn Jahren berieten die Parlamente Schengen/Dublin, 2005 wurde mit dem Slogan «Mehr Sicherheit, weniger Asylbewerber» an der Urne für die beiden Abkommen geworben, 2006 wurden die Verträge schliesslich ratifiziert. Nach Durchsicht der damaligen Protokolle lässt sich ein deutliches Fazit ziehen: Der Bundesrat und die Mehrheit der Parteien starteten vor zehn Jahren einen beispiellosen Blindflug.

«Die Schweiz behält ihre Souveränität»
(CVP-Bundesrat Joseph Deiss, 2004)

Im kommentierten Gesetzesentwurf zu den Bilateralen II, der sogenannten Botschaft des Bundesrates, ist einleitend zu lesen, das bestehende Vertragsnetz gehe erstmals «über die rein wirtschaftliche Zusammenarbeit» hinaus. Aus der diplomatischen Beamtensprache übersetzt, heisst das nichts anderes, als dass die Schweiz politisch-rechtliche Verpflichtungen mit der EU eingeht.

Der damalige Justizminister Christoph Blocher (SVP) rückte denn auch mehrmals – direkt

und indirekt – die Souveränitätsfrage ins Zentrum der Debatte. Sein Bundesratskollege Joseph Deiss (CVP) widersprach, das Land werde autonom über die Übernahme neuer Rechtsakte entscheiden, dafür brauche es die Genehmigung des schweizerischen Gesetzgebers. «Es ist für uns also klar, dass die Schweiz ihre Souveränität behält.» Er stösst damit im Lager der SVP auf Skepsis, etwa beim damaligen Aargauer Ständerat Maximilian Reimann: «Diese Opting-out-Klausel ist und bleibt ein Stück Papier zur Beruhigung der Skeptiker in diesem Haus oder im Lande draussen.» Tatsächlich hat die Schweiz seit Inkrafttreten brav jede Rechtsentwicklung übernommen.

Für die Linke ist der drohende Souveränitätsverlust ohnehin kein Hindernis. SP-Präsident Hans-Jürg Fehr bekennt 2004 freimütig: «Die bilateralen Verträge sind für uns eine wichtige Etappe [...]. Aber nachher – das sage ich auch offen – geht es für uns weiter. Der nächste Schritt ist für uns die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU.»

So offen und ehrlich äussert sich die Linke nicht mehr in der Europafrage. Sei es, weil die Euphorie dahin ist, oder – und das wird wohl der Hauptgrund sein – weil die Bilateralen nach wie vor den versteckten Beitritt in Raten bedeuten. Aber die Bevölkerung bockt. Darum wird die tiefere Verbindung zwischen Bilateralismus und angestrebter EU-Mitgliedschaft verschwiegen (Linke) oder abgestritten (FDP und CVP).

«Das Bankkundengeheimnis wird festgeschrieben»
(FDP-Nationalrat Gerold Bührer, 2004)

Zu den am häufigsten wiederholten Argumenten für das Schengen-Abkommen gehörte die Sicherung des Bankgeheimnisses. Im Gleichklang mit der damaligen CVP-Präsidentin Doris Leuthard lobte der freisinnige Nationalrat Gerold Bührer: «Hier hat der Bundesrat bzw. die Verhandlungsdelegation erreicht, dass das Bankkundengeheimnis bei der direkten Fiskalität festgeschrieben wird, auch mit Blick auf weitere Rechtsanpassungen innerhalb der Europäischen Union.»

Der Zürcher Finanzspezialist und SVP-Nationalrat Hans Kaufmann konterte: «Herr Bührer, wie soll Schengen/Dublin das Bankgeheimnis dauerhaft schützen, wenn die EU im Jahre 2011, wie das im Zinsbesteuerungsabkommen vorgesehen ist, auf den Vertrags-

inhalt zurückkommt und dann den automatischen Informationsaustausch über die Grenzen verlangt? Davon ist sie noch nie abgewichen.» Gerold Bührer gab zu, dass «früher oder später» der Druck auf das Bankkundengeheimnis wieder aufkommen dürfte. «Ich zähle aber darauf, dass derartige Versuche – auch mit Ihrer Unterstützung – letztlich beim Volk scheitern würden.»

Das «früher oder später» war eindeutig ein «früher». Bührers FDP half mit, das Bankkundengeheimnis zu beerdigen, und verweigerte teilweise die Unterstützung der Volksinitiative «Ja zum Schutz der Privatsphäre» von Thomas Matter (SVP, ZH), die das Bankkundengeheimnis wenigstens im Inland bewahren möchte. Immerhin gehört Bührer dem überparteilichen Ja-Komitee an.

«Mehr Sicherheit ... und weniger Asylgesuche»
(CVP-Präsidentin Doris Leuthard, 2004)

Das Dublin-Abkommen richte sich «gegen Missbräuche im Asylwesen», so der Bundesrat im Abstimmungsbüchlein 2005. Mit dem Registrierungssystem Eurodac soll sichergestellt werden, dass Asylsuchende nur noch ein Gesuch im Dublin-Raum stellen können. Aufgrund ihrer geografischen Lage gehöre die Schweiz «nicht zu den klassischen Erstasylländern».

CVP-Nationalrätin Doris Leuthard fasste die Zustimmung ihrer Partei zusammen: Sie sage ja, «weil wir mehr Sicherheit für unsere Bevölkerung wollen» und «weil wir weniger Asylgesuche anstreben». Zu den Zahlen: Als die Bilateralen II an die Urne kamen, betrug die Zahl der Asylgesuche 10 061. Das war noch unter Justizminister Blocher. Ein Jahr nach seiner Abwahl stiegen die Gesuche sprunghaft um 53 Prozent auf 16 606 (2008). Unter Simonetta Sommaruga (SP) hatte die Schweiz zuletzt 39 500 Gesuche zu bewältigen (2015).

Sommaruga sass 2004 noch für den Kanton Bern im Ständerat und kritisierte die Gegner von Schengen/Dublin. Diese würden «Ängste schüren», dass die Schweiz mehr Flüchtlinge als andere Staaten aufnehmen müsse, «weil diese ihre Erstasylgesuche nicht melden». Es waren keine Ängste, sondern begründete Befürchtungen. Auf dem Papier komme Dublin elegant daher, fand Ständeratskollege Maximilian Reimann, in der Praxis aber weise es grosse Mängel auf, «weil die Datenbank von den südlichen EU-Ländern aus uns wohlbekanntem Gründen



Gescheiterte EU-Politik.

nur unzulänglich mit den nötigen Daten gefüttert wird». Mit anderen Worten: Die Registrierungsdatei Eurodac und das damit verbundene Rückführungssystem funktionieren nur, wenn die verantwortlichen Länder ihrer Registrierungspflicht nachkommen – was von Anfang an nicht der Fall war, wie der damalige Justizminister Christoph Blocher auf Nachfrage bestätigt. «Heute kann man die Missstände nicht mehr verheimlichen.»

Joseph Deiss sah das naturgemäss anders: «Der Bundesrat ist davon überzeugt, dass mit Schengen und Dublin ein Sicherheitsgewinn zu erlangen ist.» Auch in der Botschaft des Bundesrates wird betont, Schengen erhöhe auch «präventiv» die Sicherheit in der Schweiz. Die Erfahrungen in den Grenzkan-tonen sprechen eine andere Sprache: Die «Qualität» der Einbrüche hat stark zugenommen. Die beiden

Basel haben wegen des Kriminaltourismus fast identische Standesinitiativen eingereicht. Entlang der offenen Grenzen seien deutlich erhöhte Deliktzahlen festzustellen, heisst es in der Begründung, und man fordert deshalb eine Aufstockung des Grenzwachtkorps. Dass die beiden Kantone in einer internen Befragung des Staatssekretariats für Migration (SEM) verstärkte Grenzkontrollen unlängst abgelehnt haben, zeigt die andauernde Unehrlichkeit in dieser Debatte.

«Wenn Dublin funktioniert ...»
(Justizminister Christoph Blocher, 2004)

Christoph Blocher war von den Abkommen nie überzeugt (siehe Interview, S. 46). Aus Gründen der Kollegialität musste er seine Zweifel verklausuliert ausdrücken. Das Eurodac-System,

so der SVP-Justizminister im Ständerat, soll egewährleisten, dass Illegale in jenes Schengen-Land zurückgeführt werden könnten, wo sie ursprünglich herkommen. Im Asylbereich könne dieser Nachweis relativ einfach erfolgen, weil den Asylbewerbern Fingerabdrücke genommen würden. Das dürfte ein Vorteil sein, so Blocher, «vor allem, wenn es funktioniert». Damit war der blochersche Konjunktiv eingeführt: «Wenn Dublin funktioniert ...».

Der Glaube an die gemeinsame europäische Asylpolitik blieb gleichwohl unerschütterlich. Die Zürcher CVP-Nationalrätin Rosmarie Zapf erwartete mit den Abkommen eine «effiziente Bewältigung» der Asilmigration. «Die Rückführung ins Erstasyland kann sofort erfolgen.» Theoretisch ja, praktisch nein. Griechenland und Italien sind ihrer Verpflichtung von Beginn weg nur mangelhaft nachgekommen.

«Die Schweiz muss sich selber schützen»

2004 vertrat der damalige Bundesrat Christoph Blocher gegen seine Überzeugung das Schengen/Dublin-Abkommen im Parlament. Er fordert eine Rückkehr zur Personenkontrolle an den Grenzen.



«Ein Land ohne Grenzen ist kein Land»: alt Bundesrat und SVP-Politiker Blocher.

Herr Blocher, als Justizminister haben Sie 2004 das Schengen/Dublin-Abkommen im Parlament vertreten. Wie überzeugt waren Sie von der gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Asylpolitik?

Heute weiss man, dass ich ein absoluter Gegner war, auch im Bundesrat. Ich war auch überzeugt, dass dieses System nicht funktionieren würde, aber ich unterlag. Obsiegt hatten jene, die glaubten, die Schweiz bekäme mit Schengen/Dublin praktisch keine Asylgesuche mehr, weil die Schengen-Aussengrenzen «hermetisch», wie man damals sagte, abgeschlossen würden.

Im Ständerat sagten Sie: «Schengen hat man nicht geschaffen, um die Sicherheit zu erhöhen, sondern, um die Reisefreiheit zu gewährleisten.»

Die Befürworter sprachen von Sicherheit und meinten das Schengener Informationssystem (SIS). Die Schweiz hatte zwar diese Daten schon, allerdings auf rechtlich schwacher Basis. Die Deutschen versorgten die Schweiz damit im Interesse der internationalen Verbrechensbekämpfung. Aber man wollte mit Schengen vor allem die Reisefreiheit ermöglichen. Man wollte aus Europa einen grenzenlosen Raum machen, alles «Trennende» abschaffen. Dass die Schweiz sicherer werde

mit Schengen, war vorgeschoben. Sie ist auch nicht sicherer geworden.

Aber die Idee klingt doch gut: «Wir sichern die Aussengrenzen und können dafür im Inneren von mehr Freiheit profitieren.»

Eine intellektuelle Konstruktion, welche die Rechnung ohne die Realität macht. Die Theorie scheitert am Menschen. Wenn Brüssel zum Beispiel Italien befiehlt: «Ihr müsst die ankommenden illegalen Migranten und Asylsuchenden registrieren und dort behalten», dann braucht man ein Zwangsmittel, um diese Forderung auch durchzusetzen. Italien registrierte von Anfang an nicht oder mangelhaft, also funktionierte auch Schengen/Dublin von Anfang nicht. Jetzt kann man es einfach nicht mehr verheimlichen.

Was passiert gerade in Europa?

Keiner weiss mehr genau, was in den einzelnen Ländern vor sich geht. Es ist chaotisch, jeder versucht, sich selber zu helfen, was verständlich ist. Man ist sich nicht einmal einig, ob die Massnahmen rechtswidrig sind und ob gegen Abkommen verstossen wird oder nicht.

2004 sagten Sie: «Wenn Dublin funktioniert, erfüllt das natürlich die Forderung nach einem Drittstaatenabkommen, wie wir das ja eigentlich möchten, nach dem Personen, die schon in einem anderen Staat waren – illegal oder als Asylsuchende –, an diesen Staat zurückgegeben werden können.»

Das Wichtigste an diesem Satz ist der Anfang: «Wenn Dublin funktioniert...». Wie ich immer sagte, die ganze Konstruktion ist akademisch einleuchtend, super – nur funktioniert sie nicht. Man merkt jetzt auch drastisch, wie ungerecht der Zustand ist, dass die benachteiligten Staaten, die zufällig an der Schengen-Aussengrenze liegen, alle Afrikaner und alle anderen Migranten, die durch ihr Territorium kommen, eigentlich behalten müssten. Es ist völlig klar, dass diese betroffenen Staaten die Registrierungspflicht umgehen.

An einer offiziellen Gedenkrede zum Ende des Zweiten Weltkrieges sagten Sie: «Wer alle Grenzen auflösen will, muss sich nicht wundern, wenn damit nicht nur Grenzen, sondern auch der ganze Staat aufgelöst wird.»

Staaten ohne Grenzen kann es nicht geben. Das ist keine Ideologie, sondern eine Tatsache. Es gibt kein unbegrenztes Land, ausser die ganze Erdkugel wäre ein einziger Staat. Darum werden die Grenzen wieder gezogen. Ein Land ohne Grenzen ist kein Land.

In der Ratsdebatte haben Sie die Souveränitätsfrage ins Zentrum gestellt.

Darum geht es schliesslich. Die Schweiz hat mit Schengen ihre Handlungsfreiheit in einem wesentlichen Bereich verloren: in der Frage der Grenzsicherung, der Visapolitik, der Personenkontrolle und damit der Sicherheitspolitik generell. Ich hatte übrigens immer einen Aufpasser dabei während der Debatten, Joseph Deiss, damaliger Volkswirtschaftsminister, der schaute, dass ich nicht der Wahrheit zu viel sagte.

Hätten Sie vor zehn Jahren gedacht, dass Schengen/Dublin so rasch an den Anschlag kommen würde?

Nein, ich dachte einfach, in normalen Zeiten würde es gehen, auch wenn dieses System nicht funktioniert. So war es auch, man behauptete einfach, es funktioniere. Doch jetzt ist es geplatzt.

Was sollte die Schweiz jetzt tun?

Die Schweiz muss sich selber schützen, als ob es Schengen/Dublin nicht geben würde, denn Schengen/Dublin ist tot. Dabei sind Personenkontrollen an der Grenze das Wichtigste. Diese können nicht hundertprozentig sein, natürlich kommen nach wie vor Leute illegal ins Land. Aber das Grenzwachtkorps braucht wieder einen klaren Auftrag: «Wir lassen nur rein, wen die Schweiz reinlassen will und darf», und alle anderen müssen leider abgewiesen werden.

Interview: Peter Keller

Die Zahl der Rückführungen an Italien, den für die Schweiz wichtigsten Dublin-Partnerstaat, ist zusammengebrochen, obschon nachweislich die grosse Mehrheit der illegalen Flüchtlinge von Süden her einreist – aber eben unregistriert. Ungeachtet dessen schreibt das SEM noch in seiner kommentierten Asylstatistik 2015, dass die Zusammenarbeit mit den Partnerstaaten «grundsätzlich gut» funktioniere.

Auch der SP-Nationalrat Erwin Jutzet gehört 2004 zu den Dublin-Gläubigen. «Ich vertraue auf das europäische Asylverfahren, auf den Mindeststandard in den Ländern.» Leider vergeblich. Da Griechenland nicht mehr für korrekte Asylverfahren garantieren könne, dürften ab 2011 keine Asylsuchenden mehr rückgeführt werden, entschied der Europäische Gerichtshof. Auch für Italien und Ungarn gelten Einschränkungen (siehe Karte). Fazit: Wer schlampige Asylverfahren durchführt, wird doppelt belohnt. Die nicht registrierten Asylbewerber reisen weiter und müssen nicht zurückgenommen werden.

Philipp Stähelin (CVP, TG) glaubte, die Schweiz dürfte nur in wenigen Fällen der zuständige Staat (für Asylgesuche) sein, dazu genüge ein Blick auf die Landkarte. Deshalb erwarte der Bund «grössere Einsparungen in diesem Zusammenhang». Die Zahlen: Von den 39 500 Gesuchstellern letztes Jahr reisten nur 271 über die Flughäfen Zürich und Genf ein. Der Rest über den Landweg, folglich über sichere Dublin-Staaten. Gleichwohl wurden 2015 bloss 17 377 Dublin-out-Verfahren eingeleitet, woraus effektiv 2461 Überstellungen erfolgten. Damit ist auch die Sache mit den «grösseren Einsparungen» erledigt. Der Bund budgetiert mittlerweile allein für Sozialhilfe an Asylbewerber 940 Millionen Franken. Gesamthaft dürften rund drei Milliarden Franken im Bereich Asylwesen anfallen.

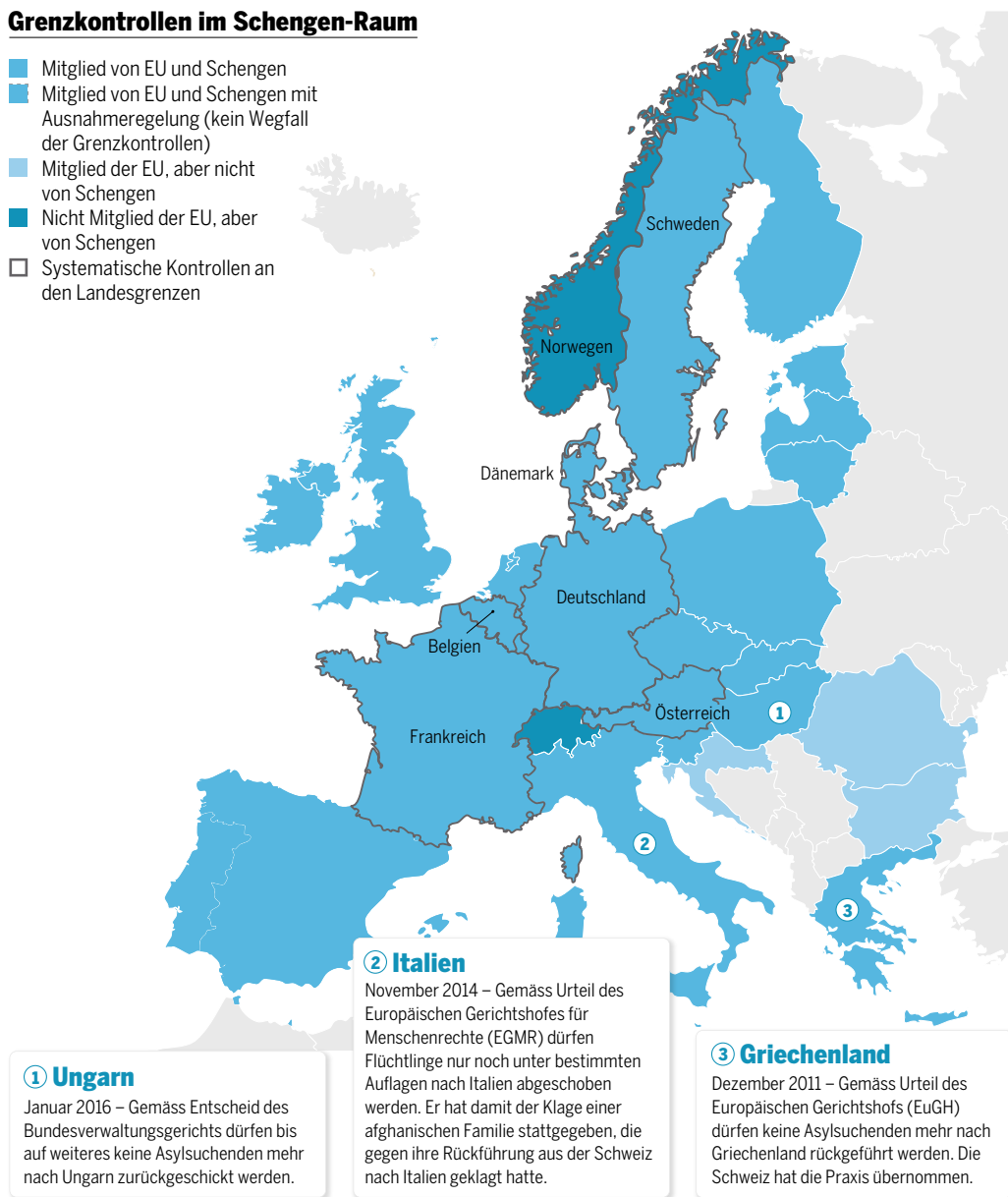
Die Schweiz schlafwandelt weiter

Auch was die neuen finanziellen Aufwendungen aufgrund von Schengen/Dublin angeht, haute der Bundesrat kräftig daneben. Im Abstimmungsbüchlein 2005 war von durchschnittlich 7,4 Millionen Franken pro Jahr die Rede. Im Gegenzug erwartete die Regierung «beträchtliche Einsparungen» dank der Dublin-Zusammenarbeit. Bundespräsident Joseph Deiss ging von 80 bis 100 Millionen Franken jährlich aus.

2011 musste der Bundesrat gegenüber der eidgenössischen Finanzdelegation erstmals Rechenschaft ablegen. Tatsächlich beliefen sich die Kosten bis dahin auf 215 Millionen Franken – sie waren um den Faktor 6 gestiegen. Von den erwarteten Einsparungen blieb nicht viel übrig. Statt den von Deiss in diesem Zeitraum versprochenen 400 bis 500 Millionen schauten bis 2011 lediglich 93 Millionen Franken heraus. Das Bild wiederholt sich in den folgenden Jahren: Den weit höheren Kosten stehen wesentlich tiefere Einsparungen gegenüber.

Grenzkontrollen im Schengen-Raum

- Mitglied von EU und Schengen
- Mitglied von EU und Schengen mit Ausnahmeregelung (kein Wegfall der Grenzkontrollen)
- Mitglied der EU, aber nicht von Schengen
- Nicht Mitglied der EU, aber von Schengen
- Systematische Kontrollen an den Landesgrenzen



1 Ungarn

Januar 2016 – Gemäss Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts dürfen bis auf weiteres keine Asylsuchenden mehr nach Ungarn zurückgeschickt werden.

2 Italien

November 2014 – Gemäss Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) dürfen Flüchtlinge nur noch unter bestimmten Auflagen nach Italien abgeschoben werden. Er hat damit der Klage einer afghanischen Familie stattgegeben, die gegen ihre Rückführung aus der Schweiz nach Italien geklagt hatte.

3 Griechenland

Dezember 2011 – Gemäss Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) dürfen keine Asylsuchenden mehr nach Griechenland rückgeführt werden. Die Schweiz hat die Praxis übernommen.

QUELLE: EUROPÄISCHE KOMMISSION

Wer schlampige Asylverfahren durchführt, wird doppelt belohnt.

Das Schengen/Dublin-System steht und fällt mit der Sicherung der Aussengrenzen. In seiner Botschaft versprach der Bundesrat 2004, dass an den Aussengrenzen «alle Personen» einer Kontrolle unterzogen würden, um deren Identität festzustellen. Diese Grundvoraussetzung ist nicht erst seit der momentanen Flüchtlingswelle ausser Kraft. Der Bundesrat ging weiter davon aus, dass auch dann ein Dublin-Staat für ein Asylgesuch zuständig sei, wenn Gesuchsteller aufgrund «mangelhafter Kontrollen» ins Gebiet der EU gelangen. Faktisch sind die EU-Schengen-Aussenposten Griechenland und Italien schon länger zu Durchreiselländern geworden.

Dublin ist eine Totgeburt – mit fatalen Folgen für Wohlfahrtsstaaten wie die Schweiz. Sie werden überrannt von Wirtschaftsflüchtlingen, die unter dem Asyl-Titel an die hiesigen üppigen Sozialleistungen gelangen wollen. Unsere nördlichen Nachbarn haben wieder systematische Grenzkontrollen eingeführt. Nur die Schweiz schlafwandelt weiter.

Als einziges Land hält sie die Grenzen offen gegenüber Italien. In der vergangenen Winter-session verlangte die SVP deshalb systematische Grenzkontrollen. Ohne Erfolg. CVP-Nationalrat Marco Romano aus dem stark betroffenen Tessin tat den Vorstoss als «populistisches Gerede» ab. Seine Partei stimmte zusammen mit den Linken geschlossen nein, die FDP mit grosser Mehrheit.

Justizministerin Simonetta Sommaruga wiederholt derweil ihr Mantra: Die Flüchtlingskrise könne nur gemeinsam überwunden werden, «es braucht eine europäische Lösung». Tatsächlich gibt es bereits eine europäische Asyl- und Sicherheitspolitik. Sie heisst Schengen/Dublin – und ist gescheitert. Der Ruf nach einer «europäischen Lösung» vertuscht nur, dass die Schweiz in einem relevanten Bereich der Sicherheitspolitik nicht mehr handlungsfähig ist. Vor diesem drohenden Souveränitätsverlust hatten Kritiker des Schengen/Dublin-Systems bereits vor zehn Jahren gewarnt.