



Februar 2022

---

# Q&A Abstimmung Frontex

---

## Inhalt

1	Hintergrund zu Frontex .....	1
2	Hintergrund zu Schengen/Dublin .....	2
3	Zum Ausbau von Frontex .....	3
4	Folgen eines Neins .....	5

## 1 Hintergrund zu Frontex

### Was ist Frontex?

Frontex ist die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache. Sie wurde 2004 gegründet. Frontex unterstützt die Schengen-Staaten operativ bei der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen; unter anderem bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und der unkontrollierten Migration sowie bei der Rückkehr ausreisepflichtiger Personen. Da sich Personen im Schengen-Raum grundsätzlich ohne Grenzkontrollen bewegen können, ist eine umfassende und koordinierte Kontrolle der Aussengrenze wichtig.

Frontex kommt eine koordinierende und unterstützende Funktion zu; sie führt keine Aktionen ohne Einverständnis des Einsatzstaates durch. Zuständig für die Durchführung einer Aktion an der Schengen-Aussengrenze ist der jeweilige Einsatzstaat.

Frontex entsendet auf Antrag Fachkräfte an jene Schengen-Staaten, welche erhöhtem Druck durch grenzüberschreitende Kriminalität oder irregulärer Migration ausgesetzt sind. Neben Fachkräften kann Frontex den Staaten bei Bedarf auch Ausrüstung wie Schiffe und Flugzeuge zur Verfügung stellen. Zudem unterstützt sie Rückkehroperationen der Schengen-Staaten und erarbeitet Lageanalysen.

### Warum ist die Schweiz daran beteiligt?

Frontex ist ein Instrument der Schengen-Zusammenarbeit. Die Schweiz ist an Schengen assoziiert. Auf Grundlage dieser Zusammenarbeit beteiligt sie sich deshalb auch an Frontex.

## **Wie beteiligt sich die Schweiz an Frontex?**

Die Schweiz beteiligt sich seit 2011 an Frontex. Gemeinsam mit den anderen Schengen-Staaten leistet die Schweiz einen personellen und finanziellen Beitrag, damit Frontex ihre Aufgaben effektiv wahrnehmen kann. In den letzten Jahren hat die Schweiz jeweils durchschnittlich sechs Personen jährlich für Frontex-Einsätze zur Verfügung gestellt. Finanziell unterstützt sie Frontex anteilmässig, so wie es im Abkommen zu Schengen vereinbart wurde und auch für die Beteiligung an den operativen Kosten in anderen Bereichen der Schengen-Zusammenarbeit gilt.

## **Was machen die Schweizer Expertinnen und Experten in einem Frontex-Einsatz?**

Die Aufgaben von Grenzschutzexpertinnen und Grundschutzexperten in einem Frontex Einsatz unterscheiden sich je nach Einsatzgebiet. Die Schweiz beteiligte sich bisher hauptsächlich an Einsätzen in Griechenland, Italien, Bulgarien, Spanien und Kroatien. Schweizer Grenzschutzexpertinnen und -experten werden vorwiegend als Debriefler (Befrager), Dokumentenspezialisten, Hundeführer oder Beobachter für einen bis vier Monate im Einsatz. Sie wurden nicht auf Küstenwachtschiffen eingesetzt.

Expertinnen und Experten im Rückkehrbereich unterstützen nationale Behörden der Schengen-Staaten auf verschiedene Weise. So können sie beispielsweise Rückführungen von ausreisepflichtigen Personen begleiten. Zudem unterstützen sie die nationalen Behörden bei der Identifizierung und Papierbeschaffung und arbeiten während mit diplomatischen Vertretungen der Herkunftsstaaten in den jeweiligen Schengen-Staaten zusammen. Sämtliche Einsätze im Rückkehrbereich erfolgen unbewaffnet.

## **2 Hintergrund zu Schengen/Dublin**

### **Was ist Schengen?**

Die Schengen-Zusammenarbeit erleichtert den Reiseverkehr innerhalb des Schengen-Raums. An den Grenzen innerhalb des Schengen-Raums («Binnengrenzen») werden grundsätzlich keine systematischen Personenkontrollen mehr durchgeführt. Damit die Sicherheit im Schengen-Raum gewährleistet werden kann, wurde die Überwachung der Schengen-Aussengrenzen durch einheitliche Standards verstärkt. Frontex unterstützt die Schengen-Staaten dabei. Die Schengen-Aussengrenzen der Schweiz befinden sich an ihren internationalen Flughäfen. Neben der Zusammenarbeit bei den Kontrollen und dem Schutz der Aussengrenzen arbeiten die Schengen-Staaten bei der Sicherheit zusammen. Ein zentrales Instrument ist zum Beispiel das europäische Fahndungssystem SIS (Schengener Informationssystem). Dies ermöglicht eine rasche, europaweite Verfügbarkeit polizeilicher Informationen über gesuchte Personen oder Gegenstände (Personenausschreibungen, Sachausschreibungen).

Die Schweiz hat das Schengener Assoziierungsabkommen am 26. Oktober 2004 im Rahmen der Bilateralen II unterzeichnet. Das Abkommen wurde am 5. Juni 2005 durch eine Volksabstimmung genehmigt und ist am 1. März 2008 in Kraft getreten.

### **Warum muss die Schweiz die neue EU-Verordnung zu Frontex übernehmen?**

Das Schengener Assoziierungsabkommen sieht vor, dass Weiterentwicklungen des gemeinsamen Schengen-Rechts, welche die EU verabschiedet, ins Schweizer Recht übernommen werden. Einheitliche Standards und Regeln im ganzen Schengen-Raum sind essentiell und im Interesse aller teilnehmenden Staaten, auch der Schweiz. Nur so kann die Zusammenarbeit gelingen und gegebenenfalls Sicherheitslücken verhindert werden. Eine neue Weiterentwicklung gilt für die Schweiz nicht automatisch. Bundesrat und Parlament müssen über die Übernahme und Umsetzung befinden – und, wenn das Referendum ergriffen wird, auch das Volk.

Für die vorliegende Reform von Frontex wurde eine neue EU-Verordnung<sup>1</sup> erarbeitet. Diese wurde in der EU 2019 verabschiedet. Deren Übernahme wurde vom Schweizer Parlament im Oktober 2021 genehmigt. Das Volk kann sich nun in der Referendumsabstimmung vom 15. Mai 2022 zur Übernahme äussern.

### **Was ist Dublin?**

Die Dublin-Zusammenarbeit basiert auf dem Grundsatz, dass jedes Asylgesuch, das im Dublin-Raum gestellt wird, auch effektiv inhaltlich geprüft wird und dass jeweils nur ein Staat für dessen Behandlung zuständig ist. Dublin regelt damit die Zuständigkeit und sieht auch ein entsprechendes Verfahren zur Überstellung der betroffenen Personen in den zuständigen Staat vor, vereinheitlicht aber weder die Asylgründe noch die nationalen Asylverfahren.

Heute beteiligen sich alle Mitgliedstaaten der EU sowie die vier assoziierten Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz an Dublin. Die Schweiz hat das Dublin-Assoziierungsabkommen am 26. Oktober 2004 im Rahmen der Bilateralen II unterzeichnet. Es wurde 2005 in einer Volksabstimmung genehmigt und ist am 12. Dezember 2008 in Kraft getreten.

Die beiden Abkommen über die Schweizer Teilnahme an Schengen und Dublin sind rechtlich miteinander verknüpft; wird eines der beiden Abkommen gekündigt resp. beendet, tritt auch das andere Abkommen automatisch ausser Kraft.

## **3 Zum Ausbau von Frontex**

### **Warum wird Frontex ausgebaut?**

Die Erfahrung der letzten Jahre und insbesondere die Migrationskrise 2015/2016 haben gezeigt, dass die Kontrollen der Aussengrenzen des Schengen-Raums Lücken aufweisen. Die Grenzübertritte an den Aussengrenzen konnten nicht wirksam und umfassend genug kontrolliert werden. Das führte zu Rechtsunsicherheiten und auch zu Missbrauch.

### **Was soll mit dem Ausbau von Frontex erreicht werden?**

- Effektivere Überwachung und Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen
- Bessere Bewältigung von Migrationsdruck und potenziellen künftigen Bedrohungen an den Aussengrenzen
- Wirksamere Rückführung illegaler Aufenthaltserinnen und Aufenthaltler;
- Sicherstellen eines hohen Masses an Sicherheit im Schengen-Raum
- Wahrung des Solidaritätsprinzips, insbesondere mit denjenigen Schengen-Staaten, die einem hohen Migrationsdruck ausgesetzt sind
- Stärkung des Grundrechtsschutzes

### **Was wird bei Frontex ausgebaut?**

Mit dem Ausbau erhält Frontex mehr Geld, mehr Ausrüstung und mehr Personal. Dazu kommen neue Aufgaben im Bereich der Rückkehr ausreisepflichtiger Personen. Zudem wird die unabhängige Stelle für Grundrechte aufgestockt.

### **Wie sieht der personelle Ausbau aus?**

Schrittweise soll Frontex mit mehr Personal ausgestattet werden. Bis 2027 sollen ihr für die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen und für

---

<sup>1</sup> Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) 1052/2013 und (EU) 2016/1624. Fassung gemäss ABl. L 295 vom 14.11.2019, S. 1.

den Bereich Rückkehr bis zu 10 000 Expertinnen und Experten als Reserve zur Verfügung stehen. Es handelt sich dabei um 3 000 Einsatzkräfte, die direkt von Frontex angestellt werden und permanent im Einsatz stehen sowie 7 000 Expertinnen und Experten, die durch die Schengen-Staaten bereitgestellt werden. Diese werden nach Bedarf aufgeboten, wenn es nötig ist.

### **Was bedeutet das für die Schweiz?**

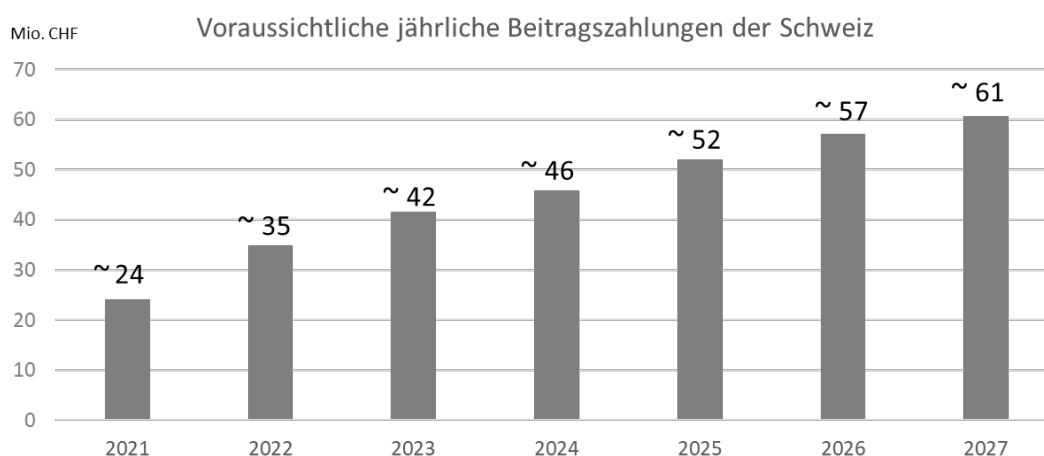
Mit der Reform von Frontex steigt auch das Budget der Agentur. Parallel dazu erhöht sich der anteilmässige finanzielle Beitrag der Schweiz an Frontex. Auch wird sie, wie alle anderen Mitgliedstaaten, mehr Personal und Material zur Verfügung stellen.

### **Wie viele Personen aus der Schweiz werden eingesetzt werden müssen?**

Die Anzahl Einsätze der Schweiz für die Agentur wird sich bis ins Jahr 2027 schrittweise erhöhen. Im Jahr 2027 würde - sofern es die Lage erfordert - die Schweiz rund 40 Personen zur Verfügung stellen müssen. Es handelt sich dabei um Maximalbeiträge. Diese sind in den Anhängen der Verordnung für jeden einzelnen Mitgliedstaat festgelegt. Schweizer Expertinnen und Experten nehmen an Einsätzen sowohl im Grenzschutz- wie auch im Rückkehrbereich teil.

### **Wie viel bezahlt die Schweiz an Frontex?**

Finanziell unterstützt sie Frontex anteilmässig, so wie es im Abkommen zu Schengen vereinbart wurde und auch für andere Bereiche der Schengen-Zusammenarbeit gilt. Der Beitrag der Schweiz berechnet sich im Verhältnis des nationalen BIP zum BIP aller an Frontex teilnehmenden Staaten. Gemäss aktuellen Berechnungen steigt der Beitrag schrittweise von 24 Millionen Franken im Jahr 2021 auf voraussichtlich etwa 61 Millionen Franken bis 2027. Es handelt sich dabei um Berechnungen auf Grundlage der aktuell vorliegenden Informationen.



### **Wie stärkt der Ausbau von Frontex die Sicherheit der Schweiz?**

Frontex ist wichtig für die Kontrolle der Aussengrenzen des Schengen-Raums. Sie unterstützt die zuständigen Schengen-Staaten bei der Kontrolle der Aussengrenzen. Da anlässlich der Grenzübertrittskontrollen überprüft wird, ob die Einreisevoraussetzungen erfüllt sind, stärkt das Engagement von Frontex die Sicherheit im gesamten Schengen-Raum und unterstützt die Reisefreiheit innerhalb des Schengen-Raums. Die Schweiz liegt im Herzen Europas und ist damit von der Lage an den Schengen-Aussengrenzen direkt betroffen. Eine wirksame Kontrolle dieser Grenzen ist also eine Investition in die Sicherheit der Schweiz.

### **Wie unterstützt Frontex bei der Rückkehr von ausreisepflichtigen Personen?**

Frontex koordiniert und finanziert Sammelflüge für die Rückkehr ausreisepflichtiger Personen. Dadurch kann die Schweiz Ressourcen und Flugkosten einsparen. Seit 2018 unterstützt

die Schweiz im Rahmen der Frontex-Einsätze auch andere Schengen-Staaten bei der Identifikation von ausreisepflichtigen Personen und der Beschaffung von Reisepapieren sowie bei Rückführungen. Dies trägt dazu bei, dass Personen, die den Schengen-Raum verlassen müssen, nicht von einem Schengen-Staat in den nächsten weiterreisen. Die Asyl- und Wegweisungsentscheide werden weiterhin von den einzelnen Staaten getroffen und nicht von Frontex.

### **Achtet Frontex die Grundrechte und wer kontrolliert das?**

Ja, Frontex muss die Grundrechte bei all ihren Tätigkeiten achten. Die Agentur hat auch einen entsprechenden Verhaltenskodex erarbeitet. Um die Einhaltung der Grundrechte durch Frontex zu überwachen und die Achtung der Grundrechte zu fördern, wurden 2011 das Amt des Grundrechtsbeauftragten geschaffen und das Konsultationsforum für Grundrechte eingesetzt. Der Grundrechtsbeauftragte überwacht die Einhaltung der Grundrechte durch die Agentur. Das Konsultationsforum besteht unter anderem aus internationalen Organisationen sowie Nicht-Regierungsorganisationen und berät Frontex in Grundrechtsfragen.

Bei der Erarbeitung der neuen Verordnung spielte die Grundrechtsthematik eine zentrale Rolle. Neu werden 40 Grundrechtsbeobachterinnen und Grundrechtsbeobachtern, den Grundrechtsbeauftragten unterstützen. Sie beaufsichtigen die Einsätze vor Ort in Bezug auf die Wahrung der Grundrechte, damit wenn nötig entsprechende Massnahmen ergriffen werden können.

### **Wenn jemand aus der Schweiz im Rahmen eines Frontex-Einsatzes Zeuge von Pushbacks wird, wie soll sich diese Person verhalten?**

Alle Mitarbeitenden, die einen Frontex-Einsatz leisten, sind verpflichtet, festgestellte Menschenrechtsverletzungen umgehend zu melden. Bis jetzt sind keine solche Vorfälle rapportiert worden. Würden von der Schweiz entsandte Grenzschutzexpertinnen oder -experten im Zuge ihres Frontex-Einsatzes Pushbacks beobachten oder zu Pushbacks aufgefordert, müssten sie sich diesen Befehlen widersetzen und dies melden. In der Folge würde die Schweiz ihre Mitarbeitenden umgehend zurückziehen. Entsprechende Weisungen sind erlassen worden.

### **Kann die Schweiz die Arbeit von Frontex beeinflussen?**

Die Schweiz als Schengen-Staat ist im Verwaltungsrat von Frontex mit zwei Personen vertreten und entscheidet bei Themen mit, die sie direkt betreffen, zum Beispiel bei Fragen zum Personaleinsatz oder zur Ausrüstung. Bei allen anderen Themen hat sie ein Mitspracherecht. Im Verwaltungsrat setzt sich die Schweiz insbesondere dafür ein, dass die Grundrechte eingehalten werden. Diese Position wird von der Schweiz konsequent gegenüber Frontex kommuniziert und vertreten. Um diese Arbeit zu unterstützen, hat die Schweiz 2021 selber zwei Grundrechtsexpertinnen an das Grundrechtsbüro von Frontex entsandt. Die Schweiz hat zudem ihre Interessen bei der Erarbeitung der Verordnung eingebracht.

## **4 Folgen eines Neins**

### **Was passiert bei einem Nein?**

Bei einem Nein endet die Zusammenarbeit der Schweiz mit den Schengen- und Dublin-Staaten automatisch – es sei denn, alle EU-Staaten und die EU-Kommission finden mit der Schweiz innerhalb von 90 Tagen eine einstimmige Lösung zur Weiterführung der Zusammenarbeit. Andernfalls fällt das Schengen- und damit auch das Dublin-Assoziierungsabkommen dahin. Es braucht keine Kündigung und keinen weiteren Beschluss der EU. Das sieht das Abkommen, dem die Bevölkerung 2005 zugestimmt hat, so vor.

Frontex würde auch bei einem Nein weiterbestehen und an den Aussengrenzen im Einsatz sein – dann jedoch ohne Mitgestaltung der Schweiz.

## **Was wären die Folgen eines Wegfalls von Schengen und Dublin?**

Die Folgen eines Wegfalls der Schengen- und Dublin-Zusammenarbeit wären gravierend – in erster Linie für die Sicherheit, das Asylwesen, aber auch für den Grenzverkehr bzw. die Reisefreiheit. Die Nachbarstaaten müssten gegenüber der Schweiz, die dann nicht mehr Teil des Schengen-Raums wäre, systematische Grenzkontrollen einführen. Dies würde zu langen Wartezeiten führen und das Funktionieren von grenzüberschreitenden Wirtschafts- und Lebensräumen, wie wir sie heute kennen, massiv beeinträchtigen.

Die Schweiz würde keine polizeilichen Informationen von den Schengen-Staaten mehr erhalten, was die Kriminalitätsbekämpfung stark erschweren und die Schweiz zu einer Sicherheitslücke in Europa machen würde. Insbesondere wäre das zentrale Fahndungssystem SIS für die Schweiz nicht mehr zugänglich. Eine Alternative dazu existiert nicht. Die Schweiz würde für Kriminelle äusserst attraktiv, da keine effizienten Kontrollen mehr durchgeführt werden könnten. Auch im Migrationsbereich hätte die Schweiz keinen Zugriff mehr auf Informationssysteme, was einen grossen Informationsverlust darstellen würde. Insgesamt würde der Wegfall von Schengen und Dublin unsere Volkswirtschaft mehrere Milliarden pro Jahr kosten (Quelle: [Bericht des Bundesrates von Februar 2018](#)).

## **Wie würde sich ein Nein generell auf die Beziehungen zur EU auswirken?**

Die Beziehungen der Schweiz zur EU insgesamt würden zusätzlich belastet, wenn die Schweiz sich aus der gemeinsamen Verantwortung für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen zurückziehen und die Zusammenarbeit mit den europäischen Ländern im Sicherheits- und Asylbereich enden würde. Die Lösungsfindung in den verschiedenen offenen Punkten zwischen der Schweiz und der EU würde erschwert. Zudem würde das für die Schweiz einen grossen Reputationsschaden bedeuten.

## **Würde die Schweiz bei einem Nein zur Frontex-Vorlage riskieren, eine Insel der illegalen Migration oder potenzieller terroristischer Gefährderinnen und Gefährdern zu werden?**

Als Land inmitten von Europa sind wir auf einen schnellen, effizienten Informationsaustausch mit den Schengen-Staaten angewiesen. Das Schengener Informationssystem (SIS) ist das zentrale Fahndungsinstrument, um innerhalb des Schengen-Raums koordiniert grenzüberschreitende Kriminalität zu bekämpfen, terroristische und andere schwere Verbrechen aufzudecken und illegale Einreisen zu verhindern. Dem grenzübergreifenden intensiven Informationsaustausch kommt dabei eine wichtige Rolle zu. Da die Schweiz bei einer Beendigung von Schengen keinen Zugriff mehr auf das SIS hätte, würde es für kriminelle Personen einfacher werden, illegal in die Schweiz einzureisen, ohne dass dies an der Grenze registriert würden.

## **Sähe sich die Schweiz bei einem Nein zur Frontex-Vorlage einer steigenden Zahl von hängigen Asylgesuchen gegenüber?**

Die Schweiz hat im Rahmen von Dublin bislang mehr Asylsuchende an andere europäische Staaten überstellt (2020: 941), als sie von diesen übernehmen musste (2020: 877). Ohne Dublin müsste für alle in der Schweiz Ankommenden ein nationales Asylverfahren durchgeführt werden. Es ist davon auszugehen, dass eine sehr hohe Zahl von Asylsuchenden, deren Gesuch in einem anderen europäischen Staat abgelehnt wurde, in der Schweiz erneut ein Gesuch stellen würde. Es würde der Schweiz obliegen, diese Gesuche zu prüfen und die Gesuchstellenden gegebenenfalls in den Heimatstaat zurückzuführen.

Ein Wegfall der Dublin-Assoziierung wäre daher mit erheblichen Folgekosten verbunden. Die Schweiz macht aufgrund der Dublin-Zusammenarbeit bedeutende Einsparungen (durchschnittlich 270 Mio. Franken pro Jahr; Quelle: [Bericht des Bundesrates von Februar 2018](#)) im Asylbereich. Bei einem Nein zur Frontex-Vorlage würden weitere Kosten anfallen, da mehr Personen in der Schweiz verbleiben würden, bis ihr Asylgesuch geprüft und abgeschlossen wäre.