

Ebenso sicher ist, dass es sich bei der Weiterentwicklung der GESVP um einen langsamen Prozess handeln wird. Dabei weist die Dynamik der EU-internen Diskussionen einen klaren Trend hin zu einer Angleichung der Positionen der grossen und kleinen Staaten und zu einer allgemein steigenden Akzeptanz militärischer Instrumente auf.<sup>66</sup> Auf lange Sicht kann dies auch bedeuten, dass Konzepte wie Neutralität und Allianzfreiheit in der EU zunehmend an Bedeutung verlieren.<sup>67</sup> Angesichts der Fortschritte der EU als aussen- und sicherheitspolitischer Akteur erscheint eine abwartende Haltung der Schweiz in der EU-Frage aus einer sicherheitspolitischen Perspektive nicht als die erfolgversprechendste.<sup>68</sup> Kurzfristig wird die sicherheitspolitische Strategie durch Kooperation ohne Integration in die EU gerade mit Blick auf den Reformprozess der Armee relativ bald an ihre Grenzen stossen. Mittel- und langfristig fällt ins Gewicht, dass die Schweiz den weiteren Entwicklungsprozess der GESVP nicht zusammen mit den anderen neutralen und allianzfreien Staaten mitgestalten kann.

Die EU hat nach der Realisierung der Wirtschafts- und Währungsunion den Weg in Richtung Sicherheitsunion eingeschlagen. Sie ist zum verteidigungspolitischen Akteur geworden und verfügt heute über die Fähigkeit zur eigenständigen Krisenbewältigung. Zusammen mit der Nato wird sie die zukünftige sicherheitspolitische Ordnung des europäischen Raumes massgeblich bestimmen. Aus sicherheitspolitischen Überlegungen drängt sich vor diesem Hintergrund ein baldiger EU-Beitritt der Schweiz auf. Je länger die sicherheits- und verteidigungspolitische Dynamik Europas nur von ausserhalb der EU mitverfolgt wird, desto grösser droht die Lücke zwischen dem sicherheitspolitischen Selbstverständnis der Schweiz und demjenigen der „neutralen“ Staaten der EU zu werden. Parallel dazu wird der innenpolitische Erklärungsbedarf ansteigen, inwieweit ein EU-Beitritt langfristig mit dem Status der Neutralität in Übereinstimmung zu bringen ist. Sinnvoller schiene es, die Zukunft der GESVP von innen mitzugestalten, und die notwendigen Anpassungen der schweizerischen Sicherheitspolitik schrittweise vorzunehmen. Die Entwicklungen der GESVP in den vergangenen zwei Jahren legen nahe, die Diskussion des EU-Beitritts auf die sicherheitspolitischen Aspekte auszuweiten.

<sup>66</sup> Heisbourg, Europe's Strategic Ambitions, S. 5.

<sup>67</sup> Bildt, Carl. ESDI: A Swedish Point of View, and impact on the Balkans. In: *Info Sicherheitspolitik* 29 (2000): S. 25f.

<sup>68</sup> Frik, *Neutralität in der GASP*, S. 38-40.

## Schengen und Dublin: Die Bedeutung der europäischen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres für die Schweiz

von Daniel Möckli

Wird an dieser Stelle die europäische Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit thematisiert und auf ihre Bedeutung für die Schweiz hin analysiert, so verlagert sich der Untersuchungsgegenstand auf der Ebene der Europäischen Union von der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik zu einem anderen umfassenden Integrationsvorhaben, dem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (RFSR). Der Entscheid zur Schaffung dieses Raumes geht auf den Amsterdamer Revisionsvertrag von 1997 zurück. Er basierte auf der Erkenntnis, dass der Abbau der Binnengrenzen zur Verwirklichung der vollen Personenfreizügigkeit in der EU auch eine Schwächung der nationalstaatlichen Kontrollvorkehrungen zur Gewährung der inneren Sicherheit zur Folge haben würde. Die Einführung eines „Raumes der Freiheit“ galt es demnach durch eine verstärkte Kooperation in den Bereichen Justiz und Inneres im Sinne eines „Raumes der Sicherheit und des Rechts“ zu ergänzen. Eine „Europäisierung der inneren Sicherheit“<sup>1</sup> drängte sich aber gleichzeitig auch deshalb auf, weil die Bedrohungen der Funktionsfähigkeit der Gesellschaft und des Staates ohnehin grenzüberschreitend geworden sind. Akteure der organisierten Kriminalität etwa sind heute über globalisierte Kommunikations- und Finanznetze international verbunden und weltweit handlungsfähig, weshalb sie im Alleingang nicht mehr effizient zu bekämpfen sind.

Auch wenn der RFSR erst im Entstehen begriffen ist, vermittelt die ihm zugrunde liegende europäische Sicherheitszusammenarbeit bereits heute ein facettenreiches Bild. Während in einigen Bereichen wie der angestrebten Kooperation in der Strafverfolgung die Arbeiten noch in den Anfängen stecken, sind andere Elemente bereits operationell. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang in erster Linie die polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen des Schengener Abkommens.

\* Der Autor dankt Andreas Wenger, Katharine Weder, Christiane Callsen und Thomas Fischer für die Durchsicht des Manuskripts.

<sup>1</sup> Bigo, Didier. Der Kampf um das Definitionsmonopol – Zur Verwischung der Grenzen zwischen innerer und äusserer Sicherheit. In: Graf, Wilfried/Unterseher, Lutz (Hrsg.). *Europäische Friedensordnung: Konturen einer Sicherheitsarchitektur*. Münster 1998: S. 177-196, hier S. 23.

Aber auch in der Asylpolitik, die in den letzten Jahren vor dem Hintergrund der zahlreichen Krisenherde an der europäischen Peripherie verstärkt in die europäischen Sicherheitsüberlegungen integriert wurde, hat die EU mit dem Übereinkommen von Dublin ein Instrument von nachhaltiger Wirkkraft entwickelt.<sup>2</sup>

Ähnlich wie die GASP stellt auch die hier untersuchte Dimension der EU-Sicherheitskooperation für die Schweiz eine grosse Herausforderung dar, dies trotz der verhältnismässig geringen öffentlichen Aufmerksamkeit, die ihr bis anhin zuteil wurde. Die nachfolgenden Ausführungen werden deshalb zunächst die Entstehung des RFSR nachzeichnen, um in einem zweiten Teil die Probleme und Nachteile aufzuzeigen, die der Schweiz durch ihr Fernbleiben von der europäischen Zusammenarbeit erwachsen. Weiter werden die bisher erfolglosen Bemühungen der Schweiz thematisiert, sich an Schengen und Dublin zu beteiligen. Sodann gilt es, diejenigen Massnahmen kritisch zu durchleuchten, die der Bundesrat getroffen hat, um die innere Sicherheit der Schweiz auch ohne Beteiligung an der europäischen Sicherheitszusammenarbeit zu stärken. Hier wird zu zeigen sein, dass diese Massnahmen zwar notwendig und richtig sind, dass sie aber die aus der Nichtteilnahme am europäischen Verbund resultierenden Nachteile nicht zu kompensieren vermögen. Abschliessend ist darzulegen, warum auch die von der Regierung angestrebten neuen bilateralen Verhandlungen mit der Europäischen Union über Schengen und Dublin kaum eine befriedigende Lösung hervorbringen dürften und das schweizerische Kooperationsdefizit in diesem Bereich nur mit einem EU-Beitritt wettzumachen sein wird.

## 1 Der europäische „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“

Obwohl der RFSR als Integrationsprojekt erst in Amsterdam vereinbart wurde, gehen seine Wurzeln bis auf die Einheitliche Europäische Akte von 1986 zurück. Damals beschloss die Europäische Gemeinschaft, bis 1992 ihren Binnenmarkt zu vollenden und neben der Waren-, Kapital- und Dienstleistungsfreizügigkeit auch die Personenfreizügigkeit zu verwirklichen. Dieser Entscheid zwang auch die Justiz- und Innenminister der EG, ihre Arbeiten enger zu koordinieren und sich mit den zu erwartenden negativen Auswirkungen auf die innere Sicherheit der Mitgliedstaaten auseinanderzusetzen. Hatten sich bereits seit den 1970er Jahren intergouvernementale Arbeitsgruppen (die nach dem Brunnen in Rom genannten Trevi-Gruppen) auf europäischer Ebene mit Fragen der Einwanderung, des Asylrechts

<sup>2</sup> Vgl. dazu: Huysmans, Jef. The European Union and the Securitization of Migration. In: *Journal of Common Market Studies* 38, 5 (2000): S. 751-777.

und der polizeilichen sowie justitiellen Zusammenarbeit beschäftigt, so wurden diese Bemühungen nach 1986 stark intensiviert und in der EG formalisiert.<sup>3</sup>

### *Vom Trevi-Brunnen nach Maastricht*

Jedoch war sich die Gemeinschaft lange Zeit uneinig, wie umfassend die vereinbarte Personenfreizügigkeit zu interpretieren sei. Grossbritannien, Irland, Dänemark und Griechenland vertraten einen restriktiven Ansatz und wollten lediglich das freie Aufenthaltsrecht von Arbeitnehmenden, Selbständigen und Studierenden im europäischen Raum umsetzen. Andere Staaten hingegen strebten zusätzlich eine Abschaffung der Binnengrenzen und damit einen eigentlichen freien Personenverkehr an. Dies hatte zur Folge, dass die Bemühungen um mehr Freiheit und Sicherheit im EG-Raum zwischen 1986 und dem Amsterdamer Vertrag von 1997 auf zwei Schienen parallel vorangetrieben wurden.

Die Gemeinschaft als Ganzes musste sich zunächst mangels Konsens auf die Einführung der Freizügigkeit ohne Beseitigung der Binnengrenzen beschränken. Eine Vergemeinschaftung der Bereiche der inneren Sicherheit und der Einwanderungs- und Asylpolitik scheiterte in der Folge ebenfalls, weshalb im Maastrichter Vertrag 1993 gewissermassen als Verlegenheitslösung eine zusätzliche, intergouvernementale Säule in die EU-Architektur eingefügt wurde. Diese dritte Säule sollte einen umfassenden zwischenstaatlichen Handlungsrahmen für die Bewältigung europaweiter Herausforderungen in den Politikfeldern Justiz und Inneres bieten.

Konkret sah Maastricht eine enge Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Bereichen Asyl, Überschreitung der Aussengrenzen, Einwanderung, Bekämpfung der Drogenabhängigkeit, Bekämpfung von Betrügereien im internationalen Massstab, justitielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen sowie Zusammenarbeit der Zoll- und Polizeistellen vor. Die Durchschlagskraft dieser Säule blieb jedoch bis zum Amsterdamer Revisionsvertrag sehr bescheiden. Trotz zahlreicher Rechtsinstrumente und klar definierter Beschlussfassungsverfahren konnte sich der Rat für Justiz und Inneres auf nur wenige verbindliche Beschlüsse einigen. Dies war, ähnlich wie im Falle des GASP-Pfeilers, vor allem auf das Einstimmigkeitsprinzip und das eingeschränkte Initiativrecht der Kommission zurückzuführen.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Zu diesen Ursprüngen der Zusammenarbeit vgl.: Rupprecht, Reinhard/Hellenthal, Markus. *Innere Sicherheit im europäischen Binnenmarkt*. Gütersloh 1992; Wittkämper, Gerhard W./Krevert, Peter/Kohl, Andreas. *Europa und die innere Sicherheit: Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf die Kriminalitätsentwicklung und Schlussfolgerungen für die polizeiliche Kriminalitätsbekämpfung*. Wiesbaden 1996.

<sup>4</sup> Bieber, Roland/Monar, Joerg (Eds.). *Justice and Home Affairs in the European Union: The Development of the Third Pillar*. Brussels 1995; Theobald, Volkmar (Hrsg.). *Von der Europäischen Union zur „Europäischen Sicherheitsunion“? Die Gemeinsame Politik der Inneren Sicherheit in der EU*. Berlin 1997.

### *Umweg über Schengen und Dublin*

Parallel zu diesen Bemühungen waren Deutschland, Frankreich und die Benelux-Staaten entschlossen, in der Frage der Personenfreizügigkeit wesentlich weiter zu gehen und ausserhalb des blockierten EG-/EU-Rahmens die Binnengrenzen zwischen ihren Staaten vollständig zu beseitigen. In der luxemburgischen Stadt Schengen kam es diesbezüglich 1985 zu einem ersten Übereinkommen. Dieses wurde 1990 mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen konkretisiert, das 1995 als Staatsvertrag in Kraft trat. Bis 1996 traten diesem Abkommen 13 EU-Staaten bei. Lediglich Grossbritannien und Irland wollten nach wie vor nur EU-Bürgern die Personenfreizügigkeit gewähren. Zudem wurde ein Assoziierungsabkommen mit Norwegen und Island abgeschlossen, damit die skandinavischen EU-Staaten die seit langem existierende Nordische Passunion aufrechterhalten konnten. Seit März 2001 gilt Schengen deshalb auch in Skandinavien, womit heute 15 europäische Staaten den umfassenden freien Personenverkehr ohne Grenzkontrollen verwirklicht haben.<sup>5</sup>

Die Einführung des Schengen-Raumes machte nun erstmals umfangreiche Kompensationsmassnahmen im Sinne *erstens* einer polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit im europäischen Innenraum, *zweitens* verstärkter Kontrollen an den Aussengrenzen und *drittens* einer Harmonisierung der Asyl-, Visa- und Einwanderungspolitik erforderlich. Die daraus resultierende Sicherheitszusammenarbeit fand zwar ausserhalb des EU-Rahmens statt, blieb aber EU-Staaten sowie den zwei Assoziierten vorbehalten, da die Schengen-Gruppe von Beginn weg eine spätere Integration des Schengen *acquis* in die Gemeinschaft anstrebte.

Von den zahlreichen Kooperationsvereinbarungen seien an dieser Stelle nur die beiden bedeutsamsten erwähnt: das Schengener Informationssystem SIS und das Dubliner Erstasylabkommen. Mit dem SIS soll die europaweite Bekämpfung vor allem der Kriminalität und des Terrorismus erleichtert werden. Zu diesem Zweck sind über 40 000 Polizeidienststellen und konsularische Vertretungen mit Abfrage-Stationen ausgerüstet worden, die nach verschiedenen Ausschreibungskategorien gesonderte Daten über gesuchte Personen, Gegenstände und Fahrzeuge beinhalten. Gespiessen wird dieses automatisierte Fahndungssystem über nationale Netze (N-SIS), die an ein zentrales System (C-SIS) angeschlossen sind.

<sup>5</sup> Achermann, Alberto/Bieber, Roland/Epiney, Astrid/Wehner, Ruth (Hrsg.). *Schengen und die Folgen: Der Abbau der Grenzkontrollen in Europa*. Bern 1995; Boer, Monica den (Eds.) *The Implementation of Schengen: First the Widening, Now the Deepening*. Maastricht 1997; Bigo, Didier. *Polices en réseaux: l'expérience européenne*. Paris 1996; Taschner, Hans Claudius. *Schengen: Die Übereinkommen zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen von EU-Staaten*. Baden-Baden 1997; Würz, Karl. *Das Schengener Durchführungsübereinkommen: Einführung, Erläuterungen, Vorschriften*. Stuttgart 1997.

Innerhalb kurzer Zeit hat SIS in Europa eine herausragende Bedeutung für die Verbrechensbekämpfung erlangt. Entsprechend wird es kontinuierlich ausgebaut und dürfte mittelfristig zu einem umfassenden europäischen Informations- und Kommunikationssystem weiterentwickelt werden.<sup>6</sup>

Das Dubliner „Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags“ soll verhindern, dass sich Asylsuchende in einem Europa ohne Binnengrenzen unkontrolliert von Staat zu Staat bewegen und an mehreren Orten Asylanträge stellen. Das Abkommen trat 1997, sieben Jahre nach seiner Unterzeichnung, in Kraft und umfasst im Unterschied zu anderen Schengen-Massnahmen alle 15 EU-Mitglieder. Es legt aufgrund von sechs Kriterien den verantwortlichen Staat für ein Asylverfahren fest. Sollte dieses Verfahren schliesslich negativ ausfallen, so verhindert Eurodac – eine ab 2002 verfügbare zentrale Datenbank, die u.a. den Fingerabdruck, das Herkunftsland und den Ort der Antragsstellung registriert – ein Zweitgesuch in einem anderen Mitgliedstaat.<sup>7</sup>

Mit dem Schengener Informationssystem und anderen mit Schengen zusammenhängenden Bestimmungen sowie dem Dubliner Abkommen machte die europäische Kooperation im Bereich der inneren Sicherheit und der Asylpolitik einen Quantensprung. Gleichzeitig wurde damals erstmals der seither oft gehörte Vorwurf laut, dass Europa mit solchen Massnahmen zu einer „Festung“ gegen aussen wie gegen innen gemacht würde.<sup>8</sup> Eine solche Rhetorik ist insgesamt wohl übertrieben, weist aber zu Recht darauf hin, dass die Einführung einer Personenfreizügigkeit für die Einen mit einer Einschränkung der Freiheit Anderer verbunden ist und dass das Aufheben von Grenzkontrollen alternative (Überwachungs-)Mechanismen etwa in Form von internationalen Datenbanken mit sich gebracht hat. Festzuhalten bleibt, dass die Regime von Schengen und Dublin eine Konsequenz des Binnenmarktes sind und, wie der Vertrag von Amsterdam deutlich macht, auch künftig in der Sicherheitszusammenarbeit Europas einen zentralen Stellenwert einnehmen werden.

<sup>6</sup> Ausführlich bei: Oberleitner, Rainer. *Schengen und Europol: Kriminalitätsbekämpfung in einem Europa der inneren Sicherheit*. Wien 1998.

<sup>7</sup> Der Text des Abkommens findet sich auf: <http://migration.uni-konstanz.de/german/index.htm>. Die sechs Kriterien umfassen: 1) Familienangehörige, 2) Aufenthaltserlaubnis, 3) Visa, 4) illegale Einreise, 5) legale Einreise, 6) Staat, bei dem der Antrag gestellt wird.

<sup>8</sup> Vgl. dazu etwa: Leuthardt, Beat. *Festung Europa*. Zürich 1994; Coordination Asile Suisse et al. (Hrsg.). *Europe: Montrez patte blanche! Les nouvelles frontières du „laboratoire Schengen“*. Genève 1993; Geddes, Andrew. *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?* Manchester-New York 2000.

### *Verdichtung und Ausbau in Amsterdam*

Zur Überraschung vieler Beobachter einigten sich 1997 die EU-Staats- und Regierungschefs in Amsterdam darauf, nun auch innerhalb des EU-Rahmens den freien Personenverkehr ohne Binnengrenzen umzusetzen.<sup>9</sup> Bis zum Jahre 2004 will die Union den oben erwähnten europäischen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ schaffen, der nicht nur den Abbau der Grenzen sondern auch die entsprechenden Kompensationsmassnahmen umfassen soll. Mit diesem Schritt zurück in das EU-Gefüge wurde die europäische Sicherheitszusammenarbeit noch einmal merklich intensiviert. Einerseits wurde nun der gesamte Schengen *acquis* in die EU integriert, ein beträchtlicher Teil davon gar in den supranationalen ersten Pfeiler. Andererseits wurden gleichzeitig wesentliche Elemente der dritten Säule von Maastricht ebenfalls in den EG-Pfeiler transferiert, insbesondere die Bereiche Asyl, Einwanderung und Visa.<sup>10</sup> Im dritten Pfeiler der EU verbleibt damit heute nur noch die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen, deren intergouvernementale Beschlussfassung in Amsterdam zudem wesentlich effizienter gestaltet wurde.<sup>11</sup>

Blieb die Ausgestaltung des RFSR zunächst vage, so konkretisierten die europäischen Staats- und Regierungschefs dieses Integrationsvorhaben im Wiener Aktionsplan vom Dezember 1998 und vor allem dann am Gipfel von Tampere im Oktober 1999, dem ersten EU-Sondergipfel zum Thema Justiz und Inneres überhaupt.<sup>12</sup> Bezüglich einer europäischen Asyl- und Einwanderungspolitik sieht die

<sup>9</sup> Zum Vertrag von Amsterdam vgl: Zbinden, Martin. *Die Institutionen und die Entscheidungsverfahren der Europäischen Union nach Amsterdam*. Bern 1999; Argirakos, Dimitrios. *Die Europäische Union – Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik / Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres. Ein rechtspolitisches Lehrbuch*. Marburg 1999.

<sup>10</sup> Die Vergemeinschaftung dieser Bereiche bleibt aber bis 2004 partiell, d.h. die Kommission teilt ihr Initiativrecht weiterhin mit den Mitgliedstaaten, die Beschlüsse des Rates müssen einstimmig gefällt werden und das Europäische Parlament wird vor der Beschlussfassung lediglich angehört.

<sup>11</sup> Eine hervorragende Darstellung des RFSR bietet die EU selber: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/s22000.htm>. Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem RFSR findet sich bei: Boer, Monica den/Wallace, William. Justice and Home Affairs: Integration through Incrementalism? In: Wallace, Helene/Wallace William (Eds.). *Policy-Making in the European Union*. Fourth Ed. Oxford et al. 2000: S. 493-519; Kerchove, Gilles de. Un espace de liberté, de sécurité et de justice aux dimensions incertaines: Quelques réflexions sur le recours aux coopérations renforcées en matière de justice et d'affaires intérieures. In: Boer, Monica den (Eds.). *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam*. Maastricht 1998: S. 197-204; Monar, Jörg. Schengen and Flexibility in the Treaty of Amsterdam: Opportunities and Risks of Differentiated Integration in EU Justice and Home Affairs. In: Boer, Monica den (Eds.). *Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination*. Maastricht 1997: S. 9-28; Ehrentraut, Christoph. Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität in der Europäischen Union. *Integration* 22, 4 (1999): S. 246-262.

<sup>12</sup> Monar, Jörg. Die Entwicklung des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“: Perspektiven nach dem Vertrag von Amsterdam und dem Europäischen Rat von Tampere. In: *Integration* 23, 1 (2000): S. 18-33.

EU nunmehr in erster Linie vor, das Dubliner Übereinkommen durch einen Rechtsakt der Gemeinschaft zu ersetzen. Zusätzlich will sie aber auch die Entwicklung eines gemeinsamen Asylverfahrens, eines Verteilungsschlüssels bei der vorübergehenden Aufnahme von Flüchtlingen, einer umfassenden Migrationsstrategie sowie eines EU-Einheitsvisums vorantreiben.<sup>13</sup>

Was die Zusammenarbeit in der dritten Säule betrifft, so strebt die EU hauptsächlich eine intensiviertere Kooperation der nationalen Polizeidienststellen an. Geplant sind etwa die Einrichtung einer europäischen Polizeiakademie und einer Taskforce der nationalen Polizeichefs sowie die Aufstellung gemeinsamer Ermittlungsteams zur Bekämpfung des Drogen- und Menschenhandels. Im Mittelpunkt dieser Bemühungen steht aber eindeutig der Ausbau von Europol, dem seit 1999 operationellen europäischen Polizeiamt in Den Haag. Europol soll einerseits als europäisches Informations- und Analysezentrum für alle Polizei- und Strafverfolgungsbehörden fungieren und die Leistungsfähigkeit und Interoperabilität der nationalen Behörden verbessern, hat aber andererseits auch bestimmte eigene operative Befugnisse, insbesondere im Bereich der organisierten Kriminalität. Von zentraler Bedeutung hierfür ist das jüngst entwickelte Computersystem TECS (*The Europol Computer System*), das ein Informations-, Analyse- und Indexsystem primär personenbezogener Daten verwaltet und mittelfristig möglicherweise mit dem Schengener Informationssystem verknüpft wird.

Hinsichtlich der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen schliesslich ist auf die Entwicklung von Eurojust aufmerksam zu machen. Dieser Zusammenschluss von Staatsanwälten, Richtern und Polizeibeamten dient zwar vorläufig ‚nur‘ der verbesserten überstaatlichen Koordination der strafrechtlichen Verfolgung. Längerfristig könnte er aber den Kern einer Europäischen Strafverfolgungsbehörde für grenzüberschreitende Delikte darstellen. Da der Aufbau einer uniformen europäischen Rechtsordnung noch nicht konsensfähig ist, wird sich die EU vorläufig aber wohl auf eine weitgehende Annäherung der strafrechtlichen Vorschriften sowie auf eine gegenseitige Anerkennung von Urteilen konzentrieren.

Blickt man zurück auf die fragmentarischen Anfänge der europäischen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, so lässt sich bilanzieren, dass die EU im vergangenen Jahrzehnt trotz der äusserst divergenten nationalen Strukturen und Gesetzstraditionen in den Mitgliedstaaten und trotz mannigfacher

<sup>13</sup> Hailbronner, Kay/Weil, Patrick (Hrsg.). *Von Schengen nach Amsterdam: Auf dem Weg zu einem europäischen Einwanderungs- und Asylrecht*. Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier 29. Köln 1999; Schieffer, Martin. *Die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in den Bereichen Asyl und Einwanderung*. Baden-Baden 1998; Lavenex, Sandra. *The Europeanisation of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security*. Aldershot 2001 (forthcoming).

innenpolitischer Sensibilitäten eine weitgehende Kooperation in diesen vormaligen Bastionen der Souveränität zu entwickeln vermochte. Mit dem RFSR verfolgt die Union heute ein Integrationsprojekt, das klare Ziele und Instrumente definiert und das sie bezüglich innerer Sicherheit sowie Asyl- und Einwanderungspolitik zum weitaus wichtigsten Akteur in Europa macht. Dies umso mehr, als der RFSR auch von allen Neumitgliedern mitzutragen sein wird und eine differenzierte Integration hier nicht vorgesehen ist.<sup>14</sup> Diese umfassende Zusammenarbeit stellt Nichtmitgliedstaaten vor zunehmende Probleme, insbesondere auch die Schweiz, die geographisch im Zentrum Europas liegt.

## 2 Negative Rückwirkungen auf das Nichtmitglied Schweiz

Obwohl sich die Schweiz nicht am Abbau der Binnengrenzen in Europa beteiligt, ist sie doch von den damit in Zusammenhang stehenden Ausgleichsmassnahmen der EU unmittelbar betroffen. Wie alle europäischen Staaten ist auch sie heute auf internationale Kooperation angewiesen, um den grenzüberschreitenden Risiken im Bereich der inneren Sicherheit wirksam begegnen zu können. So gesehen bedeutet der Umstand, dass gerade die EU in den Bereichen Justiz und Inneres eine solche Dynamik entwickelt hat, eine deutliche Verengung des Handlungsspielraumes der Schweiz. Nicht nur hat damit die informelle europäische Zusammenarbeit etwa in den Trevi-Gruppen, an welcher der Bundesrat im Rahmen von Drittstaat-konsultationen häufig beteiligt war, ein jähes Ende genommen. Noch gravierender ist, dass Gremien mit Schweizer Beteiligung wie der Europarat, Interpol oder die Haager Konferenz, die sich in den 1970er und 1980er Jahren ebenfalls mit diesen Themen beschäftigten, angesichts der Dominanz der EU in den letzten Jahren stark an Bedeutung verloren haben.

Ist die Quasi-Monopolisierung der europäischen Sicherheitszusammenarbeit durch die EU heute eine politische Realität, der sich die Schweiz stellen muss, so drängt sich die Frage auf, wie sich die schweizerische Nichtteilnahme an dieser Zusammenarbeit konkret auswirkt.<sup>15</sup> Zwei hauptsächliche Bereiche lassen sich in

<sup>14</sup> Bemerkenswert ist allerdings, dass diese Regelung nur für EU-Neumitglieder gilt. Grossbritannien und Irland sind nach wie vor nicht an die Schengen-Beschlüsse gebunden, und für Dänemark wurde nach der Integration der Schengener Bestimmungen in die EU eine Sonderregelung für die vergemeinschafteten Bereiche vereinbart. Siehe ausführlich: Freiburghaus, Dieter/Eberharter, Elisabeth/Spiesberger, Manfred. Flexible Integration – Möglichkeiten und Grenzen der Berücksichtigung einzelstaatlicher Besonderheiten und Wünsche durch die Europäische Union. In: Cottier, Thomas/Koppe, Alwin R. (Hrsg.). *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union: Brennpunkte und Auswirkungen*. Zürich 1998: S. 139-176.

<sup>15</sup> Für eine allgemeine, wenn auch in Teilen bereits veraltete Einschätzung der Bedeutung der europäischen Sicherheitszusammenarbeit für die Schweiz vgl.: Bieber, Roland/Lyon, Anne-Catherine/Monar, Jörg (Hrsgs.). *Justice et affaires intérieures – L'Union Européenne et la Suisse*. Bern 1997; Epiney, Astrid.

diesem Zusammenhang ausmachen. *Erstens* ist offenkundig, dass der Ausschluss aus der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit, insbesondere aus den Schengener Informations- und Fahndungssystemen, gravierende Lücken im schweizerischen System der inneren Sicherheit verursacht. Unser Land droht immer mehr zu einer Fahndungsinsel zu werden und kann vom Kriminalnachrichtenaustausch und von gemeinsamen Lageanalysen, Arbeitsgruppen und Aktionsprogrammen nicht profitieren. Zudem birgt das Abseitsstehen aus dem gemeinsamen Sicherheitsraum die Gefahr einer vermehrten Verlagerung etwa der organisierten Kriminalität auf die Schweiz, die nach wie vor hauptsächlich mit nationalen und damit oft nur beschränkt wirksamen Instrumenten gegen derartige Bedrohungen vorgehen muss.<sup>16</sup>

*Zweitens* wird auch die schweizerische Nichtvertretung in den flüchtlingsrelevanten westeuropäischen Gremien, die allesamt in der EU zusammentreten, Opportunitätskosten zur Folge haben.<sup>17</sup> So droht die Schweiz zum Ersatzaufnahmeland für Asylzweitgesuche in Europa zu werden, da ein Asylgesuch gemäss Dubliner Bestimmungen nur einmal in der EU eingereicht werden darf. Ebenfalls wird ihr kein Anschluss an die Eurodac-Datenbank gewährt, obwohl sie wie die EU-Staaten ihren Asylbewerbern zur Identifikation die Fingerabdrücke abnimmt. Schwer ins Gewicht fallen dürfte auch, dass sich die Schweiz kaum am vorgesehenen europäischen Lastenausgleich bei der vorübergehenden Aufnahme von Flüchtlingen beteiligen können, dies obschon sie etwa während der Kosovo-Krise

Switzerland and the Third Pillar: Implications and Perspectives. In: Bieber, Roland/Monar, Joerg (Eds.). *Justice and Home Affairs in the European Union: The Development of the Third Pillar*. Brussels 1995: S. 335-371.

<sup>16</sup> Zu Schengen und der Schweiz siehe auch: Cerjat, Bénédicte de. Les accords de Schengen et leurs implications pour la Suisse. In: Bieber, Roland/Lyon, Anne-Catherine/Monar, Jörg (Hrsgs.). *Justice et affaires intérieures – L'Union Européenne et la Suisse*. Bern 1997: S. 105-113. Zur organisierten Kriminalität in der Schweiz: *Staatsschutzbericht 1999*. Hrsg. vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement. Bern 2000; Stahel, Albert A. *Organisierte Kriminalität und Sicherheit: Ein Zwischenbericht*. Strategische Studien 1. Bern-Stuttgart-Wien 1999; Pieth, Mark. „Organisierte Kriminalität“ und „innere Sicherheit?“ In: Bauhofer, Stefan/Bolle, Pierre-Henri (Hrsg.). *Innere Sicherheit – Innere Unsicherheit?* Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie. Zürich 1995: S. 77-88.

<sup>17</sup> Zwar ist die Schweiz in anderen multilateralen Foren wie der *Intergovernmental Consultation on Asylum Refugee and Migration Policies* (IGC), dem *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD) in Wien und der *Asylum Group of Eight* (A8) vertreten, doch dienen diese Gefässe lediglich einem begrenzten Informationsaustausch. Zudem verlieren sie angesichts der dynamischen Entwicklung in der EU zusehends an Bedeutung.

proportional zur Bevölkerung der mit Abstand grössten Anzahl Vertriebener Schutz gewährte.<sup>18</sup>

### *Gescheiterte Kooperationsbemühungen der Schweiz*

Nun lässt sich nicht behaupten, dass der Bundesrat die gravierenden Nachteile eines Fernbleibens von der EU-Zusammenarbeit nicht frühzeitig erkannt hätte. So setzte die Regierung bereits 1990 eine erste Expertengruppe zum Themenkomplex Schengen und innere Sicherheit ein, die schon damals vor den negativen Konsequenzen eines Alleingangs warnte. Sieben Jahre später forderte eine weitere Arbeitsgruppe die Regierung erneut auf, eine möglichst weitgehende Annäherung an die Schengener Organe zu suchen. Seit den späten 1990er Jahre sind Schengen und Dublin auch das Thema zahlreicher parlamentarischer Vorstösse, die allesamt davor warnen, die Schweiz zu einer „Insel der Unsicherheit“ werden zu lassen.<sup>19</sup> Dass die Schweiz achtgeben müsse, angesichts der „Herausbildung einer eigentlichen europäischen Innenpolitik“ in der EU und einer „kollektiven inneren Sicherheit“ bei der europäischen Sicherheitszusammenarbeit in diesen Bereichen nicht marginalisiert zu werden, gemahnt der Bundesrat seit 1993 zudem in seinen aussen- und sicherheitspolitischen Berichten.<sup>20</sup>

Trotz dieses Problembewusstseins ist der Schweiz bis heute eine Partizipation in der europäischen Sicherheitskooperation nicht gelungen. Weder die seit zehn Jahren unternommenen Anstrengungen um eine institutionalisierte Zusammen-

<sup>18</sup> Siehe zur europäischen Migrations- und Asylpolitik und der Schweiz auch: Achermann, Alberto/Hertig, Maya. Europäischer Asylraum, Einwanderung von Drittstaatenangehörigen und die Schweiz. In: Cottier, Thomas/Koppe Alwin R. (Hrsg.). *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union: Brennpunkte und Auswirkungen*. Zürich 1998: S. 573-607; *Die Vertiefung der Migrationszusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Union und ihre Auswirkungen auf die Schweiz*. Studie verfasst vom International Centre for Migration Policy Development. Wien 1997; Brochmann, Grete/Lavenex, Sandra. Neither in nor out: The impact of EU asylum and immigration policies on Norway and Switzerland. In: Lavenex, Sandra/Uçarer, Emek (Eds.). *Externalities of Integration: the Wider Impact of the Developing EU Migration Regime*. Lanham: Lexington Books (forthcoming); EU-Datenbank über Asylbewerber: Die Schweiz bleibt ausgeklammert. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 28. Dezember 2000.

<sup>19</sup> Wichtige parlamentarische Vorstösse zur europäischen Sicherheitszusammenarbeit sind, mit der Geschäftsnummer bezeichnet (vgl. die Geschäftsdatenbank des Parlaments: [http://www.parlament.ch/af5/toc/d/gesch\\_d\\_mainFrameSet.htm](http://www.parlament.ch/af5/toc/d/gesch_d_mainFrameSet.htm)): 97.1172; 97.3676; 97.3598; 98.074; 98.3138; 98.3538; 98.3592; 99.3440; 99.3614; 00.3069; 00.3547. Einen guten Überblick über die schweizerischen Bemühungen um eine Zusammenarbeit mit Schengen bietet die Antwort des Bundesrates auf eine entsprechende Interpellation von Nationalrätin Lili Nabholz vom 19. Dezember 1997. Siehe 97.3676.

<sup>20</sup> Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993. Anhang: Bericht zur Neutralität (Sonderdruck), S. 13; Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPO B 2000) vom 7. Juni 1999 (Sonderdruck), S. 20; Präsenz und Kooperation: Interessenwahrnehmung in einer zusammenwachsenden Welt. Aussenpolitischer Bericht 2000 vom 15. November 2000 (Sonderdruck), S. 44.

arbeit mit Schengen noch das bereits 1990 formulierte Begehren um ein Parallelabkommen mit den Dublin-Staaten haben ein zählbares Ergebnis hervorgebracht. Im Gegenteil lehnte der Schengener Exekutivausschuss im September 1998 eine Kooperation mit der Schweiz explizit ab. Die Dubliner Vertragspartner auf der anderen Seite vertrösten Bern seit 1992 immer wieder auf später. Einzig Europol hat ein gewisses Interesse an einer Assoziation der Schweiz gezeigt und wird dem Bundesrat wohl noch in diesem Jahr die Stationierung von Verbindungsbeamten in Den Haag zugestehen. So wichtig und erfreulich dies ist: angesichts der im RFSR vorgezeichneten vielschichtigen Kooperation kann es sich hierbei nur um einen äusserst bescheidenen Erfolg handeln.

Es ist nicht zu übersehen, dass im vergangenen Jahrzehnt viele helvetische Akteure, insbesondere im Parlament, die Bereitschaft der europäischen Staaten zur sektoriellen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit der Schweiz überschätzt haben. Dies obwohl eine gewisse Zurückhaltung der EU, integrationskritische Staaten wie die Schweiz an ihrem Sicherheitsdispositiv teilnehmen zu lassen, kaum überraschen kann. Erst die immer wieder ausweichenden oder gar explizit negativen Reaktionen Europas auf die schweizerischen Sondierungen haben den Bundesrat erkennen lassen, dass eine Kooperation mit Schengen und Dublin so schnell nicht zu haben sein wird.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass die Bedrohungen der inneren Sicherheit – insbesondere im Bereich der organisierten Kriminalität – stark zugenommen haben, versucht die Regierung seit einigen Jahren, die negativen Auswirkungen des Abseitsstehens mit verschiedenen Kompensationsmassnahmen abzufedern. So hat sie im Bereich der Verbrechensbekämpfung damit begonnen, die nationalen Strukturen und Kapazitäten und damit die Eigenleistung zu verbessern. In der Asyl- und Migrationspolitik hat sie wiederum wichtige europäische Beschlüsse autonom umgesetzt. Auf der internationalen Ebene schliesslich ist sie bestrebt, alternative Formen der Zusammenarbeit in diesen Politikfeldern ausserhalb des EU-Rahmens zu stärken. Inwieweit mit diesen Massnahmen die Nachteile der Nichtintegration wettzumachen sind, gilt es im folgenden zu untersuchen.

### 3 Kompensationsstrategien gegen eine Marginalisierung

#### *Zentralisierung und Ausbau der nationalen Kapazitäten zur Verbrechensbekämpfung*

Mit Recht geht der Bundesrat von der Annahme aus, dass die Schweiz ihres bedeutenden Finanzplatzes wegen durch das internationale Verbrechen, vor allem durch die organisierte Kriminalität, in besonderem Masse gefährdet ist. Adäquate Instrumente zur Bekämpfung dieser Bedrohungen fehlen ihm aber weitgehend. Neben der Nichtmitgliedschaft in den relevanten europäischen Gremien lässt sich dieser Mangel auch auf das föderalistische Strafverfolgungssystem und die knappen Polizeimittel in der Schweiz zurückführen. Diesen nationalen Defiziten sucht die Landesregierung seit mehreren Jahren mit einer breiten Palette von Massnahmen zu begegnen.

Zu beobachten sind vor allem Anstrengungen, die Verbrechensbekämpfung trotz föderalistischer Staatsstrukturen zu zentralisieren. Die vom Parlament im Dezember 1999 verabschiedete „Effizienzvorlage“ (EffVor) sieht vor, dass die Strafverfolgungsbehörden des Bundes vermehrt Kompetenzen zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Geldwäscherei und komplexer Wirtschaftskriminalität erhalten und künftig insbesondere für interkantonale und internationale Ermittlungen zuständig sind.<sup>21</sup> Diese Gewichtsverlagerung von der kantonalen auf die nationale Ebene wird begleitet von einem Prozess der Umstrukturierung, Entflechtung und Zusammenlegung des Polizeibereiches auf Stufe Bund. Mit der Integration der vormals in der Bundesanwaltschaft angesiedelten Bundespolizei in das reorganisierte Bundesamt für Polizei (BAP) werden die staatschutzrelevanten, vorbeugenden Massnahmen der Verbrechensbekämpfung und die kriminalpolizeilichen, ermittelnden Tätigkeiten unter einem Dach zusammengefasst. Damit besitzt die Schweiz seit dem 1. Januar 2001 ein eigentliches Polizeiamt mit einem „Dienst für Analyse und Prävention“ als einem präventiv tätigen Nachrichtendienst und einer „Bundeskriminalpolizei“ für den Bereich der Ermittlung, was eine erhöhte Handlungsfähigkeit und eine erleichterte nationale wie internationale Koordination ermöglichen wird.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Siehe dazu: *Gemeinsam gegen das organisierte Verbrechen*. Referat von Bundesrätin Ruth Metzler-Arnold, Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, an der Bankiertagung vom 1. September 2000.

<sup>22</sup> Vgl.: „Bundeskriminalpolizei“ und „Dienst für Analyse und Prävention“: Bundesrätin Metzler-Arnold stellt die neue Polizeiorganisation vor. Pressemitteilung des Bundesrates vom 3. Mai 2000; Die Stärkung der Polizei auf Bundesstufe. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 2. Oktober 2000. Die neue Organisation ist das Ergebnis einer im Juli 1999 eingeleiteten Überprüfung der Strukturen des Polizeibereiches auf Stufe Bund (Projekt Strupol).

Dies dürfte jedoch lediglich den Beginn einer noch weitergehenden Reformierung des Systems der inneren Sicherheit darstellen. Eine Ende 1999 eingesetzte Arbeitsgruppe unterzieht dieses System derzeit einer systematischen Überprüfung und wird in ihrem Schlussbericht im Jahre 2003 Empfehlungen vorlegen, wie die Zusammenarbeit zwischen den Departementen und insbesondere zwischen Bund und Kantonen umzugestaltet wäre.<sup>23</sup> Dies lässt weitere Schritte der Zentralisierung und der Koordinierung erwarten – Massnahmen, wie sie im gesamt-europäischen Rahmen ebenfalls zu beobachten sind.

Neben diesen strukturellen Veränderungen ist auch ein massiver Ausbau der Mittel insbesondere zur Repression feststellbar. Bis 2004 ist eine Erweiterung der Strafverfolgungsbehörden, d.h. der Bundeskriminalpolizei, der Bundesanwaltschaft und dem Untersuchungsrichteramt, von 125 auf 550 Mitarbeitende geplant, und bis 2008 sollen noch einmal 500 neue Stellen geschaffen werden, die meisten davon im BAP.<sup>24</sup> Daneben wurde die als Drehscheibe zwischen den Finanzintermediären und den Strafverfolgungsbehörden fungierende Meldestelle für Geldwäscherei ausgebaut und zu einer Sektion aufgewertet, um auch den Kampf gegen das eigentliche Herzstück der organisierten Kriminalität effizienter gestalten zu können.<sup>25</sup>

All diese Massnahmen zusammen werden zweifellos eine bemerkenswerte Stärkung der inneren Sicherheit der Schweiz bedeuten. In Anbetracht des heutigen Bedrohungsbildes sind sie notwendig. Mit der Zentralisierung schafft der Bundesrat zudem die Voraussetzungen dafür, dass sich die Schweiz überhaupt effektiv in ein europäisches System der Verbrechensbekämpfung wird eingliedern können. Jenes System zu ersetzen vermögen die nationalen Reformen aber in keiner Weise. Wie gross auch immer nationale Kapazitäten sein mögen: ohne internationale Koordination können sie den grenzüberschreitenden Risiken nicht gerecht werden.

<sup>23</sup> Zur „Überprüfung des Systems Innere Sicherheit der Schweiz“ (Projekt USIS) vgl.: Innere Sicherheit/USIS. Pressemitteilung des Bundesrates vom 4. November 1999; Neue USIS-Projektleiterin ernannt. Pressemitteilung des Bundesrates vom 12. Oktober 2000.

<sup>24</sup> Vgl.: *Die Strategie des Bundes bei der Bekämpfung der internationalen Schwerstrafkriminalität*. Rede des Bundesanwalts Dr. Valentin Roschacher am Divisionsrapport der F Div 6, 13. Januar 2000; Grosser Miteinsatz gegen grosse Fische. Aufrüstung der Bundesverwaltung für den Kampf gegen organisiertes Verbrechen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 18. Oktober 2000.

<sup>25</sup> Die Rechenschaftsberichte der Meldestelle finden sich auf: <http://www.admin.ch/bap/d/index.htm>. Vgl. auch: Das BAP stellt die personellen Weichen für die neuen Herausforderungen. Pressemitteilung des Bundesrates vom 2. November 2000.

### *Autonomer Nachvollzug in der Asyl- und Migrationspolitik*

Der Gedanke, die Nachteile eines schweizerischen Alleingangs durch einen sachspezifischen autonomen Nachvollzug von europäischem Recht wettzumachen, ist nicht neu. Bereits der Integrationsbericht von 1988, der einen EG-Beitritt noch ablehnte, hatte empfohlen, die Schweiz müsse ihre Gesetze so an das Gemeinschaftsrecht anpassen, dass ihre Wettbewerbsfähigkeit trotz der Nichtmitgliedschaft nicht beeinträchtigt würde.<sup>26</sup> Obwohl diese Strategie seit jeher Anlass zu heftigen Diskussionen gab, wird sie nun auch im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik erwogen.

So hat der Bundesrat im Juli 2000 damit begonnen, die schweizerische Visumpolitik derjenigen der EU anzupassen. Nachdem die Schengen-Gruppe der Schweiz eine Teilnahme am Schengener Einheitsvisum nicht zugebilligt hat, übernimmt Bern nun mehr und mehr die EU-Liste der visumpflichtigen und der befreiten Staaten im autonomen Nachvollzug. Bereits wurde eine Visumbefreiung für Personen aus dem Mittleren Osten und Thailand mit einem Schengenvisum verfügt.<sup>27</sup> Der Grund für diese Anpassung ist primär ökonomischer Natur, veranlasst doch das Einheitsvisum, das eine Rückkehr in den Schengenraum nach einem vorübergehenden Aufenthalt in der Schweiz nicht zulässt, immer mehr Reiseunternehmungen zu einer Umgehung der Schweiz. Eine Politik der Angleichung birgt jedoch die Gefahr in sich, dass die Schweiz ein wichtiges Steuermittel gegen die illegale Migration aus der Hand gibt, ohne gleichzeitig an den gemeinsamen Kompensationsmassnahmen der EU beteiligt zu sein. Der autonome Nachvollzug kann in diesem Fall gar zu mehr Unsicherheit führen.

Aber selbst dann, wenn eine Angleichung der helvetischen Politik auf einen sicherheitspolitischen Mehrwert zielt, bleibt diese Strategie oft mit grossen Fragezeichen behaftet. Exemplarisch lässt sich dies an den gegenwärtigen Debatten um eine unilaterale Anpassung des schweizerischen Asylverfahrensrechts zeigen. Enthielt die Revision des Asylgesetzes von 1999 eine Angleichung an (teilweise restriktivere) europäische Standards und Verfahren, so sind die heute geforderten weitergehenden Massnahmen weder praktikabel noch befriedigend. Eine einseitige

<sup>26</sup> Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess vom 24. August 1988 (Sonderdruck). Staatssekretär Franz A. Blankart, der an der Ausarbeitung des Berichts massgeblich beteiligt war, prägte für diese Strategie die Wendung, die Schweiz müsse „beitrittsfähig sein, um nicht später beitreten zu müssen“. Vgl. dazu: Zbinden, Martin. Von der Neutralität zur direkten Demokratie: Die Entwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. In: Cottier, Thomas/Koppe Alwin R. (Hrsg.). *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union: Brennpunkte und Auswirkungen*. Zürich 1998: S. 213-269, hier S. 251.

<sup>27</sup> Vgl.: Visumbefreiung für Personen mit Schengenvisum oder Aufenthaltstitel. Pressemitteilung des Bundesrates vom 5. Juli 2000.

Anwendung des Dubliner Abkommens im Sinne eines Nichteintretens auf Zweit- asylgesuche aus dem EU-Raum, wie im Parlament und in der Bundesverwaltung diskutiert, oder gar die prinzipielle Ablehnung von Verfahren für via „sichere Drittstaaten“ eingereiste Asylsuchende, wie es eine SVP-Volksinitiative vorsieht, wären Schritte, die notgedrungen Stückwerk bleiben müssen, asylopolitisch fragwürdig sind und den komplexen Herausforderungen nicht gerecht werden können. So ist etwa eine Rückschaffung in ein Erstland ohne die Vertragsrechte von Dublin gar nicht durchführbar und stellt sich meist nur schon die Eruiierung des Erstlands ohne Zugriff auf das Eurodac-Informationssystem als unmöglich heraus.<sup>28</sup>

So verständlich die vermehrt wahrnehmbaren Rufe nach einem autonomen Nachvollzug in der Asyl- und Migrationspolitik sind, kompensieren lassen sich die schweizerischen Integrationsdefizite mit einer solchen Strategie nicht. Pflichten zu übernehmen ohne an den entsprechenden Rechten und Ausgleichsmassnahmen beteiligt zu sein, wird sich im Gegenteil in manchen Fällen kontraproduktiv auswirken, für die Schweiz, aber auch für die Asylsuchenden.

### *Intensivierte internationale Zusammenarbeit ausserhalb des EU-Rahmens*

Neben den Massnahmen auf nationaler Ebene ist der Bundesrat auch bemüht, im europäischen Umfeld Alternativen zur EU im Bereich der Sicherheitszusammenarbeit zu finden. Dabei setzt er vor allem auf eine vertiefte Kooperation mit den Nachbarstaaten, strebt daneben aber auch eine Stärkung der europäischen Polizeizusammenarbeit im Europarat an.

Die 1998 und 1999 mit Frankreich, Italien, Deutschland, Österreich und Liechtenstein geschlossenen bilateralen Polizeizusammenarbeits-Abkommen sehen eine grenzüberschreitende Kooperation zwischen den zuständigen Polizei- und Zollbehörden vor, welche das Abseitsstehen von Schengen erleichtern soll. Die im Gehalt unterschiedlichen Verträge regeln beispielsweise den Austausch von Fahndungsdaten und Verbindungsbeamten, die Errichtung gemeinsamer Kooperationszentren,

<sup>28</sup> Vgl. dazu: Hailbronner, Kay. *Kompatibilität des Schweizer Asylverfahrens mit Harmonisierungsbestrebungen im Asylrecht der Europäischen Union*. Schriften zum Europarecht 21. Zürich 2000; Kein Asyl nach Transit durch sicheres Land? Schweizer Flüchtlingsrecht unter EU-Anpassungsdruck. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 16. Januar 2001.



die grenzüberschreitende Observation und Nacheile von Verdächtigen oder auch den Einsatz gemischter Polizeistreifen.<sup>29</sup>

Dass auch diese Vereinbarungen, so bedeutsam sie im einzelnen sind, die grundsätzlichen Defizite des europäischen Alleingangs nicht wettzumachen vermögen, liegt auf der Hand. Eine verstärkte bilaterale Grenzzusammenarbeit kann eine Teilnahme an der multilateralen Sicherheitskooperation nicht ersetzen, zumal die Schweiz von den zentralen Informationssystemen ausgeschlossen bleibt. EJPD-Vorsteherin Ruth Metzler, die für die Abkommen schweizerischerseits zuständig ist, verglich das vereinbarte Instrumentarium denn auch mit einem Mittelklassewagen, der in einer Welt, in der Verbrecher Rennwagen besässen, nicht ausreiche.<sup>30</sup>

Ähnliches gilt für die ebenfalls mit den Nachbarstaaten getroffenen bilateralen Rückübernahme-Abkommen, welche die Bekämpfung der illegalen Migration verbessern sollen. Auch ihr Wert ist im Vergleich zu den EU-Bestimmungen bescheiden. Wie erwähnt fällt nur schon der Nachweis einer illegalen Einreise in vielen Fällen äusserst schwer. Zudem enthalten diese bilateralen Kooperationsvereinbarungen keine umfassende asyl- und migrationspolitische Zusammenarbeit und beschränkten sich in der Regel auf die Bearbeitung einzelner Fälle.<sup>31</sup>

Ob die Idee einer multilateralen „Alpensicherheitspartnerschaft“, wie sie die Schweiz 1999 lanciert hat, substantiellere Ergebnisse hervorbringen kann, ist ebenfalls zu bezweifeln. Selbst wenn ein solcher Informationsverbund mit Schwergewicht illegale Migration, Schlepperwesen, Betäubungsmittelhandel, Waffenhandel und Geldwäscherei Gestalt annehmen sollte, wird er doch dieselben Schwächen aufweisen wie die bilateralen Übereinkommen. Weder kann er der europäischen Dimension der Bedrohungen gerecht werden, noch gibt er der Schweiz die notwendigen Werkzeuge in die Hand, um diesen Bedrohungen erfolgreich zu begegnen. Wie die anderen Formen der nachbarschaftlichen Kooperation

<sup>29</sup> Siehe: Botschaft über verschiedene bilaterale Abkommen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit mit Frankreich und Italien sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 14. Dezember 1998 (Sonderdruck); Botschaft über verschiedene Vereinbarungen mit Deutschland sowie mit Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein über polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit vom 24. November 1999 (Sonderdruck). Im Februar 1999 unterzeichnete der Bundesrat auch mit Ungarn als erstem nicht an die Schweiz angrenzenden Staat einen Polizeivertrag. Siehe dazu: Schweiz und Ungarn wollen bei der Bekämpfung der Kriminalität enger zusammenarbeiten. Pressemitteilung des Bundesrats vom 23. August 2000.

<sup>30</sup> Vgl.: *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Polizeibereich*. Referat von Bundesrätin Ruth Metzler-Arnold, Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, vor der Statistisch-Volkswirtschaftlichen Gesellschaft Basel am 8. November 1999 in Basel.

<sup>31</sup> Siehe dazu: *Die schweizerische Flüchtlingspolitik im europäischen Kontext*. Referat von Jean-Daniel Gerber, Direktor des Bundesamts für Flüchtlinge, vor dem Europainstitut der Universität Basel am 6. Mai 1999.

ist auch die „Alpensicherheitspartnerschaft“ zwar ein Schritt in die richtige Richtung, ohne dass er die Nachteile einer Nichtpartizipation im RFSR zu kompensieren vermag.<sup>32</sup>

Als chancenlos und inhaltlich wenig vielversprechend ist schliesslich der Versuch des Bundesrats einzustufen, Elemente der europäischen Sicherheitszusammenarbeit in den Europarat als Alternativinstitution zur EU zu verlagern. Anlässlich der Innenministerkonferenz in Bukarest im Juni 2000 schlug Bundesrätin Metzler vor, im Europarat nicht nur die justitielle Zusammenarbeit etwa im Bereich der Rechtshilfe weiter zu forcieren, sondern auch bezüglich der polizeilichen Zusammenarbeit ein umfassendes Übereinkommen zu treffen.<sup>33</sup> Eine derartige Initiative dürfte von der Union mit Skepsis und Ablehnung erwidert werden. Neue Doppelspurigkeiten will die EU unter allen Umständen vermeiden. Aber auch bei den Nichtmitgliedern der EU dürfte das Anliegen der Schweiz auf eher geringes Interesse stossen, führen doch viele von ihnen derzeit Beitrittsverhandlungen mit Brüssel. Und selbst wenn der Europarat die Initiative tatsächlich aufnehmen sollte, kann ein paneuropäisches Polizeiabkommen das Niveau der Zusammenarbeit im RFSR nicht erreichen.

So ist zu bilanzieren, dass der Bundesrat bis heute weder Anschluss an die Sicherheitszusammenarbeit der Europäischen Union gefunden hat noch die dadurch verursachten Lücken in der inneren Sicherheit und in der Asylpolitik mit Kompensationsmassnahmen entscheidend auszufüllen vermochte. Dieser Befund evoziert die Frage, welche Möglichkeiten der Schweiz noch offenstehen, um die sicherheitspolitische Marginalisierung abzuwenden. Der Bundesrat hat diese Frage Ende 2000 dahingehend beantwortet, dass er mittels neuer bilateraler Verhandlungen mit der EU eine Integration in die europäische Sicherheitszusammenarbeit in den Gebieten Justiz und Inneres anstrebe. Die Regierung erachtet einen Bilateralismus II für das Politikfeld der inneren Sicherheit als gangbare Alternative zu einer EU-Mitgliedschaft. Letztere strebt sie zwar ebenfalls nach wie vor an, doch hat sie dies bisher kaum je mit dem Themenkomplex der sicherheitspolitischen Integration begründet. Zudem will sie frühestens in der nächsten Legislaturperiode (zwischen 2004 und 2007) über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Brüssel befinden, womit sie den EU-Beitritt lediglich langfristig als eine ernsthafte Option einschätzt.

<sup>32</sup> Siehe: Bodenseetreffen der Innenminister der Alpenländer in Konstanz. Pressemitteilung des Bundesrates vom 1. September 2000.

<sup>33</sup> Siehe: *Strafverfolgung zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit*. Referat von Bundesrätin Ruth Metzler-Arnold, Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, an der Konferenz der Europäischen Innenminister am 22./23. Juni 2000 in Bukarest.

Wie realistisch aber ist das Zustandekommen eines bilateralen Übereinkommens im sicherheitspolitischen Bereich? Und könnte ein solches bilaterales Abkommen den Interessen und Bedürfnissen der Schweiz überhaupt gerecht werden?

#### 4 Neue bilaterale Verhandlungen als Sackgasse

In der Schlussakte zu den sieben bilateralen Abkommen hatten die Schweiz und die EU im Juni 1999 vereinbart, nach Abschluss jener Verhandlungen rasch neue bilaterale Gespräche aufzunehmen und die sogenannten „Überbleibsel“, d.h. die aus dem damals vereinbarten Gesamtpaket ausgeschiedenen Bereiche zu behandeln. Es handelt sich hierbei um die Dossiers Bildung, Jugend, Medien, Statistik, Umwelt, Besteuerung der Pensionen ehemaliger EU-Bediensteter sowie um die für die Schweiz besonders interessanten Freizügigkeiten im Dienstleistungssektor und auf dem Agrarveredelungsmarkt.

Neben diesen acht gesetzten Themen will der Bundesrat in der angestrebten zweiten Runde nun auch ein Assoziationsabkommen zum Schengener Übereinkommen und ein Parallelabkommen zur Dubliner Asylkonvention verhandelt wissen. Die Europäische Union hat sich im März 2001 grundsätzlich dazu bereit erklärt, auch diese Politikbereiche in eine neue bilaterale Verhandlungsrunde mit-einzubeziehen.<sup>34</sup> Dass die EU der Schweiz in dieser Frage entgegenkam, liegt im Umstand begründet, dass sie ihrerseits mit zwei neuen Verhandlungsanliegen an die Schweiz herantreten will. *Erstens* zielt Brüssel darauf, die Schweiz in das vorgesehene europäische System zur Zinsbesteuerung einzubinden. Um endlich auch Zinseinkünfte besteuern zu können, welche Personen mit Steuersitz in einem EU-Staat in einem anderen EU-Land erzielen, schwebt der Union die Einführung eines Informationsaustausches zwischen den nationalen Steuerbehörden vor. Da Kapital jedoch rasch auf andere Finanzplätze ausweichen kann, ist die EU auf die Kooperation von wichtigen Drittstaaten angewiesen. Ohne „hinreichende Zusicherungen“ dieser Staaten wird die EU die entsprechende Richtlinie nicht wie vorgesehen 2002 beschliessen können. Entsprechend verlangt sie, dass die Schweiz ein ähnliches Meldeverfahren einführt und von ihrem traditionellen, von Bankgeheimnis und Quellensteuer geprägten System abrückt.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Vgl.: Abschluss der Gesamtschau für Bilaterale II. Brüssel und Bern über Themen und Vorgehen einig. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 17. März 2001.

<sup>35</sup> Dazu: Die Schweiz vor heiklen Zins-Verhandlungen: Die EU einigt sich über die Zins-Besteuerung. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 28. November 2000; Vor hartem Ringen um das Bankgeheimnis: Ausgangslage für die Zinsverhandlungen mit der EU. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 17. Januar 2001. Vgl. auch: Gisselbrecht,

*Zweitens* erwartet die EU vom Bundesrat auch mit Nachdruck eine Optimierung der Betrugsbekämpfung, insbesondere der Amts- und Rechtshilfe gegen von der Schweiz aus begangenen Zollbetrug. Gemäss Kommission hat vor allem der Zigarettenschmuggel in den letzten Jahren ein enormes Ausmass angenommen und zu erheblichen finanziellen Schäden für die EU geführt. Belastet das Thema Betrugsbekämpfung das Verhältnis der EU zur Schweiz seit 1997, so hat die Brüsseler Exekutivbehörde den Druck auf Bern seit Dezember 2000 spürbar erhöht und verlangt nunmehr unverzüglich mehr Kooperationsbereitschaft und griffige Massnahmen seitens der Schweiz.<sup>36</sup>

Haben sich die beiden Seiten also im Sinne eines *do ut des* auf die Themen einer neuen bilateralen Verhandlungsrunde geeinigt, heisst dies jedoch noch lange nicht, dass im Bezug auf den hier interessierenden Aspekt der Sicherheitszusammenarbeit mit einem erfolgreichen Abschluss dieser Verhandlungen gerechnet werden kann. Anlass zu Skepsis gibt einerseits die Komplexität der Materie, die nach der partiellen Vergemeinschaftung von Schengen im Vertrag von Amsterdam noch deutlich zugenommen hat und die eine Zusammenarbeit der EU mit der Schweiz sehr schwierig gestalten muss. Andererseits lässt auch die Interessenvielfalt innerhalb der EU Zweifel aufkommen, ob sich die Union innerhalb nützlicher Frist auf eine gemeinsame Verhandlungsposition festlegen kann – und will.

Mehrere EU-Staaten sind offensichtlich wenig geneigt, die Schweiz an ihrem Raum der Sicherheit teilnehmen zu lassen, solange Bern die Leitgedanken und Konsequenzen der europäischen Integration nicht grundsätzlich mitzutragen gewillt ist. Dies zeigte sich zuletzt in der Weigerung der EU, der Schlussakte der bilateralen Abkommen einen gemeinsamen Passus bezüglich einer anzustrebenden Zusammenarbeit in der inneren Sicherheit und der Verhandlung eines Dubliner Parallelabkommens beizufügen. Zudem werden sich einige Staaten wohl davor hüten, der Schweiz ohne weiteres eine Teilnahme an den Dubliner Bestimmungen zu ermöglichen, da Bern trotz der Nichtmitgliedschaft von jenen Vertragsbestimmungen überproportional profitieren würde. Als europäisches Binnenland könnte die Schweiz gemäss Dubliner Kriterien bei einer Mehrheit der identifizierbaren, über Unionsterritorium in die Schweiz gelangten Asylsuchenden die Verantwortung für ein Asylverfahren an andere EU-Staaten weiterreichen. Damit würde die Zahl der Asylverfahren in der

Thomas. *Besteuerung von Zinserträgen in der Europäischen Union: Abschied vom Schweizerischen Bankgeheimnis?* Basler Schriften zur europäischen Integration 50. Basel 2000.

<sup>36</sup> Wie weiter im Bilateralismus Schweiz – EU? Brüssel erwartet Vorleistung in der Betrugsbekämpfung. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 17. Januar 2001; Eröffnungszüge im neuen Bilateralismus: Schweiz und EU markieren ihre Ausgangspositionen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 20. Januar 2001.

Schweiz, traditionell einem Hauptzielland von Asylsuchenden, massiv gesenkt, dies vor allem auf Kosten der EU-Grenzstaaten. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass seit Amsterdam auch die Kommission bei Dublin und Schengen ein gewichtiges Wort mitzureden hat, was die europäische Konsensfindung zusätzlich erschwert.

#### *Schatten des EWR*

Bei aller Skepsis kann aber, insbesondere vor dem Hintergrund der Vetoposition Berns gegenüber der europäischen Zinsbesteuerung, nicht ausgeschlossen werden, dass dem neuen Chefunterhändler des Bundesrats, Staatssekretär Franz von Däniken, ein Verhandlungserfolg mit der EU gelingt. Abschliessend stellt sich somit die Frage nach dem möglichen Gehalt und entsprechend der Wünschbarkeit einer bilateralen Einigung.

Zwei Beobachtungen lassen bereits heute den Schluss zu, dass ein allfälliges Abkommen mit der EU den Interessen der Schweiz kaum genügend Rechnung wird tragen können. *Erstens* kann die Schweiz als Nichtmitgliedstaat Schengen und Dublin nicht beitreten. Denkbar wäre höchstens eine Assoziation analog zu Norwegen und Island, wobei die EU diese Form der Annäherung eigentlich nur für diese beiden Staaten der Nordischen Passunion vorsah. Eine solche Assoziation jedoch impliziert einen minderberechtigten Status. Norwegen und Island dürfen im Gemischten Ausschuss mit der EU zwar Stellungnahmen und Vorschläge einbringen, besitzen aber kein Stimmrecht.<sup>37</sup> Dieses Defizit erscheint umso gravierender, als es sich beim RFSR um ein dynamisches Integrationsprojekt handelt, das zweifellos weiterentwickelt wird. Auch wenn die Schweiz als assoziiertes Mitglied vollumfänglich in die europäische Sicherheitszusammenarbeit eingebunden würde, erscheint das fehlende Stimmrecht deshalb staatspolitisch zumindest fragwürdig und innenpolitisch kaum mehrheitsfähig, wie die EWR-Debatte 1992 deutlich gemacht hat.

*Zweitens* ist der Assoziationsstatus auch insofern unbefriedigend, als die Schweiz, obwohl sie kein Stimmrecht besässe, doch sämtliche Schengener Verpflichtungen zu übernehmen hätte und folglich etwa auch auf die Personenkontrollen an ihren territorialen Grenzübergängen verzichten müsste. Da hinter der europäischen Sicherheitskooperation der Grundgedanke der vollständigen Personenfreizügigkeit steht, ist eine Integration in den Raum der Freiheit gewisser-

<sup>37</sup> Vgl. den Wortlaut des „Übereinkommens zwischen dem Rat der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung der beiden letztgenannten Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands“: [http://europa.eu.int/lex/de/lif/dat/1999/de\\_299A0710\\_02.html](http://europa.eu.int/lex/de/lif/dat/1999/de_299A0710_02.html).

massen die Voraussetzung für eine Einbindung in das Schengener System.<sup>38</sup> Wie umstritten ein solcher Schritt innenpolitisch wäre, hat bereits die in den ersten bilateralen Abkommen vereinbarte Personenfreizügigkeit für erwerbstätige und finanziell unabhängige EU-Bürger deutlich gemacht, obschon die nationalen Grenzkontrollen davon nicht tangiert wurden.

Nun wird ein Abbau der Grenzen früher oder später ohnehin unvermeidbar sein, ob als EU-Mitglied oder als Assoziierter. Einen solch weitgehenden und vor allem symbolträchtigen Schritt aber im Kontext eines so oder so mit Nachteilen behafteten Assoziationsverhältnisses zu rechtfertigen, wird kaum möglich sein. Nur eine Argumentation, die sich auf die mit einer EU-Mitgliedschaft verbundenen Vorteile und Rechte abstützt, vermag den Nutzen einer Integration der Schweiz in das Sicherheitsdispositiv der EU überzeugend darzulegen.

So notwendig und wünschbar eine Teilnahme der Schweiz an der europäischen Sicherheitskooperation ist, so wenig erfolgversprechend erscheint der bilaterale Weg. Zu gross sind die erforderlichen schweizerischen Zugeständnisse, zu gravierend die absehbare Minderberechtigung, als dass die Assoziation eine akzeptable Form der Zusammenarbeit darstellen könnte. Bemerkenswert ist, dass der Bundesrat selber in seinem Integrationsbericht von 1999 unmissverständlich festhielt, dass eine „umfassende und gleichberechtigte Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit“ nur durch den EU-Beitritt, nicht aber durch ein weiteres sektorielles Abkommen zu erreichen sei.<sup>39</sup>

Vor diesem Hintergrund sind neue bilaterale Verhandlungen, zumindest was das Dossier Justiz und Inneres betrifft, als eine durch die innenpolitische Blockierung der Europapolitik bedingte Verlegenheitslösung ohne realistische Aussichten auf Erfolg einzustufen. Anders als im wirtschaftlichen Bereich stellt der Bilateralismus in sicherheitspolitischen Belangen lediglich eine Scheinalternative dar. Insofern ist zu befürchten, dass weitere bilaterale Gespräche, auch wenn sie der Bundesrat als Schritt Richtung EU-Beitritt verstanden wissen will, eine breite

<sup>38</sup> Drei Bundesratsschreiben für die EU: Berner Eckpunkte für die Betrugsbekämpfung. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 2. Februar 2001.

<sup>39</sup> Schweiz – Europäische Union. Integrationsbericht 1999 vom 3. Februar 1999 (Sonderdruck), S. 298. Ähnlich äussert sich die Regierung in den einleitenden Bemerkungen ihrer Botschaft zu den bilateralen Abkommen: „Der Bundesrat hat den sektoriellen Weg in den letzten Jahren gründlich ausgelotet und dabei festgestellt, dass sich die institutionelle Isolation der Schweiz negativ auf Verhandlungsdauer und Verhandlungsaufwand auswirkt, dass solche Verhandlungen für jene Bereiche nicht in Frage kommen, bei deren Regelung Souveränitätsübertragungen an supranationale Instanzen unerlässlich sind (Zollunion, Währungsunion, Schengen, Aussenhandels- und Sicherheitspolitik), und dass die Bereitschaft der EU und ihrer Mitgliedstaaten für die Weiterführung derartiger Verhandlungen gering ist.“ Siehe: Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999 (Sonderdruck), S. 5.

Debatte über die sicherheitspolitische Dimension einer Schweizer EU-Mitgliedschaft erneut hinauszögern werden. Immerhin werden sie deutlich machen, dass die dringend erforderliche europäische Abstützung der inneren Sicherheit der Schweiz ohne EU-Beitritt nicht befriedigend zu realisieren ist.

## **FSK-Projekte**