

Schengen und die Schweiz

Ein Dossier über die Schengen-Kooperation und die innenpolitischen Konsequenzen einer Schweizer Schengen-Assoziation

Solidarité sans frontières
Neuengasse 8
3011 Bern
Tel.: 031-311 07 70
Fax.: 031-311 07 75
sekretariat@sosf.ch (Preis: Fr. 5.-)

1 Was ist "Schengen"?

Seit dem Amsterdamer Vertrag, der am 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist, ist die Schengen-Kooperation Teil der EU-Strukturen. Bis zu diesem Zeitpunkt war sie zwar eng mit der EU verbunden, aber eigentlich nichts anderes als eine multilaterale Zusammenarbeit diverser EU-Staaten ausserhalb der offiziellen Strukturen der Europäischen Union bzw. der Europäischen Gemeinschaften.

Um das zu verstehen, ist ein Rückblick auf die 80er Jahre erforderlich. Nachdem die Europäischen Gemeinschaften in den 70er Jahren stagniert hatten, begann man in der ersten Hälfte der 80er Jahre neue Pläne zu schmieden, die der Gemeinschaft eine neue Perspektive geben sollten. Zentraler Bestandteil dessen war die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes. Dieses Ziel wurde 1985 im Weissbuch der Kommission formuliert und schliesslich 1987 in den EG-Vertrag (EGV) aufgenommen - und zwar in Form der Einheitlichen Europäischen Akte: In Art. 8a des EGV (nach der heute gültigen Numerierung des Amsterdamer Vertrages Art. 14) ist der Binnenmarkt "ein Raum ohne Binnengrenzen", in dem die freie Zirkulation von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Personen garantiert ist. Die Einheitliche Akte formulierte gleich auch den Termin, an dem dieses Ziel erreicht sein sollte: der 31. Dezember 1992.

Zentraler Bestandteil des Binnenmarktes ist also der Abbau von Binnengrenzen. Im wirtschaftlichen Bereich ging dieser Grenzabbau sehr zügig voran. Die Vorgaben der Kommission sorgten dafür, dass der Termin einhaltbar erschien. Typischerweise bildet(e) die freie Zirkulation von Personen bis heute einen Hemmschuh für die Integration der EG/EU. Der formale Grund hierfür war zunächst, dass die EG (bis zum Amsterdamer Vertrag) nicht über Kompetenzen in diesem Bereich verfügte. Sie war zwar zuständig für Zollfragen und dementsprechend auch für den Transfer für Waren, Kapital und Dienstleistungen. Hier entwarf die Kommission Richtlinien und Verordnungen, die dann vom Ministerrat (Rat) abgesegnet wurden. Seit der Einheitlichen Akte galt hier zu einem grossen Teil das sog. Mitentscheidungsverfahren, das auch dem Europäischen Parlament eine Entscheidungsbefugnis einräumt.

Personenkontrollen wurden dagegen im wesentlichen als Frage der Inneren Sicherheit verstanden. Asyl- und Einwanderungspolitik, Strafrecht und Strafverfolgung, Drogen- und Terrorismusbekämpfung etc. fielen ausschliesslich in die Kompetenz der Mitgliedstaaten. Zwar existierte in diesem Bereich seit den 70er Jahren eine informelle Kooperation der EG-Regierungen, die ab Mitte der 80er Jahre massiv ausgebaut wurde, aber trotzdem jenseits der EG-Strukturen blieb. Erst mit dem Maastrichter Vertrag, der 1993 in Kraft trat, wurde diese Kooperation formalisiert, blieb aber weiterhin eine Kooperation von souveränen Regierungen.

Ein Abbau von Grenzen war im Bereich der Personenkontrollen also nur über den Weg von Staatsverträgen möglich. Hinzu kam, dass insbesondere Grossbritannien (und deshalb auch die Republik Irland) sich einem Abbau der Grenzkontrollen massiv wersetzt(en). Ergebnis dessen war das bekannte Phänomen des Europas der zwei Geschwindigkeiten: Zunächst fünf Staaten - Deutschland, Frankreich und die drei Benelux-Staaten - preschten vor und schlossen 1985 ein erstes Abkommen "zum schrittweisen Abbau der Personenkontrollen an den gemeinsamen Grenzen". Benannt wurde es nach dem Ort der Unterzeichnung - dem an der Grenze zu Deutschland und Frankreich gelegenen luxemburgischen Dörfchen Schengen.

Als kurzfristige Massnahme wurde darin ein Kontrollverfahren ohne Wartezeiten vereinbart. Langfristig sollten Verhandlungen zu einem Staatsvertrag führen, der einerseits die vollständige Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen, andererseits Ausgleichsmassnahmen für den dadurch angeblich entstehenden Sicherheitsverlust festlegen sollte. Dieser "Deal" - Grenzabbau gegen Ausgleichsmassnahmen - bestimmt bis heute die Politik der EU-Staaten im Bereich der Justiz- und Polizeipolitik.

Verankert wurde er im sog. Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) von 1990. Dieses sieht in Art. 2 tatsächlich vor, dass die Binnengrenzen an allen Stellen und zu jeder Zeit überschritten werden dürfen. In Absatz 2 desselben Artikels ist aber eine Ausnahme enthalten, nach der die Mitgliedstaaten bei besonderen Bedrohungen für die Nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung Grenzkontrollen temporär wieder einführen dürfen.

Der Rest der 140 Artikel des Vertrages bezieht sich auf Ausgleichsmassnahmen:

- Verlagerung der Grenzkontrollen an die Aussengrenzen und gleichzeitige Verschärfung dieser Kontrollen,
- gemeinsame Visumpolitik,
- eine Erstasylregelung, nach der im Schengenraum nur ein Asylverfahren pro Person durchgeführt werden soll und zwar durch den dafür zuständigen Staat. Zuständig ist derjenige Staat, für den ein Asylsuchender entweder ein Visum hat, wo unmittelbare Verwandte leben oder - falls das nicht zutrifft - den der Asylsuchende als ersten betreten hat. Letzteres ist der Normalfall. Alle unzuständigen Staaten werden ermächtigt, den oder die jeweilige Asylsuchende in den zuständigen Staat zurückzuschaffen - sofern sie nicht doch aus humanitären Gründen auf sein Asylgesuch eingehen. Dieselbe Regelung wurde zusätzlich im Dubliner Abkommen 1990 zwischen allen EG-Staaten festgelegt.
- polizeiliche Kooperation, insbes. Nacheile und Observation
- den Aufbau eines gemeinsamen Fahndungssystems, des sog. Schengener Informationssystems SIS. Mit dem Vertrag wurden nicht nur die Grundlagen für die Aufhebung der Personenkontrollen gelegt, sondern in erster Linie die Basis für die polizeiliche Kooperation in der EU. 1995 wurde das Abkommen zwischen den ersten sieben Staaten in Kraft gesetzt - neben den fünf ursprünglichen Schengen-Mitgliedern waren Portugal und Spanien dabei. 1997 wurde dieser Club um Österreich, Italien und Griechenland erweitert. Im Jahr 2000 kamen die nordischen Staaten, incl. der Nicht-EU-Staaten Island und Norwegen, hinzu.

Die Kooperation blieb nicht auf das Abkommen beschränkt. Vielmehr entwickelte sich Schengen zu einem Laboratorium der Polizeikooperation. Die ursprünglichen Verhandlungsgruppen wurden quasi automatisch in den sog. Schengener Exekutivausschuss umgewandelt. Der "Vorteil" dieses Ausschusses und seiner vielen Untergruppen bestand darin, dass es sich um eine rein zwischenstaatliche Kooperation handelte, in der ausschliesslich die Exekutiven und die Polizeibehörden das Sagen hatten. Die nationalen Parlamente wurden allenfalls nachträglich über Beschlüsse des Exekutivausschusses informiert, das Europäische Parlament hatte ohnehin keinen Einfluss. Die Schengen-Staaten dominierten selbstverständlich auch die formelle Regierungszusammenarbeit in Sachen Inneres und Justiz, die mit dem Maastrichter Vertrag in der sog. Dritten Säule der EU institutionalisiert worden war.

Bis Mai 1999 hatte der Exekutivausschuss rund 200 Beschlüsse gefasst. Gemeinsam mit den Abkommen von 1995 und 1990 bilden sie den sogenannten Schengen-Acquis, den Schengener "Besitzstand", der nach dem Schengen-Protokoll des Amsterdamer Vertrages vollständig in den EU-Rahmen überführt wurde.

Mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages und des Schengen-Protokolls wurde die eigenständige Schengen-Gruppe formell aufgelöst und gleichzeitig die innen- und justizpolitische Kooperation der EU neu aufgeteilt. Asyl- und Einwanderungspolitik sowie Fragen der Binnen- und der Aussengrenzen wurden neu der sog. Ersten Säule der EU, der eigentlichen Europäischen Gemeinschaft, zugeschlagen. Hier werden also mittlerweile Richtlinien und Verordnungen von der Kommission entworfen. Bis 2004 entscheidet der Rat - also die Innen- und Justizminister der EU-Staaten - allerdings alleine, wie er mit diesen Vorschlägen umgehen will. Während im grössten Teil der restlichen Ersten Säule das Mitentscheidungsverfahren gilt, wird das Europäische Parlament hier nur "konsultiert". D.h. die Vorschläge werden ihm vorgelegt, es kann sich dazu äussern. Wenn seine Position vom Rat, d.h. von den Exekutiven der Mitgliedstaaten nicht geteilt wird, dann wandert sie einfach in den Müll. Bis 2004 sollen alle wesentlichen noch offenen Fragen in Sachen Asyl, Einwanderung und Grenzen entschieden sein - ohne parlamentarische Kontrolle. Danach entscheidet der Rat, ob er zum Mitentscheidungsverfahren übergehen will, d.h. ob er dem Parlament eine grössere Rolle zugesteht.

In der Dritten Säule verbleiben die eigentlich polizeilichen und strafrechtlichen Angelegenheiten. D.h. hier wird das Europäische Parlament nur informiert. Die Entscheidungen liegen weiterhin ausschliesslich beim Rat. Sofern nicht ein Staatsvertrag erforderlich ist, setzt der Rat Recht durch Beschlüsse, Massnahmen und "Rahmenbeschlüsse", wobei letztere von den nationalen Parlamenten ins nationale Recht überführt werden müssen.

Der Schengen-Acquis wurde unter den beiden Bereichen aufgeteilt. Jeder einzelne Beschluss, jeder einzelne Artikel aus den Abkommen ging entweder zur Ersten oder zur Dritten Säule. Das SIS wurde vollständig der Dritten Säule zugeschlagen. Aus den Beschlüssen des Exekutivausschusses wurde damit automatisch EU-Recht.

Auch wenn die Schengen-Gruppe formal nicht mehr existiert, hat sie doch in einer ganzen Reihe zentraler Fragen überlebt:

- rechtlich im Schengen-Acquis, auf den der Rat nun mit seinen Beschlüssen aufbaut,
- informationell im SIS,

- ganz praktisch in diversen Arbeitsgruppen des Rates, konkreter der Dritten Säule: Dazu zählen nicht nur die technischen Arbeitsgruppen rund um das SIS, sondern auch eine Arbeitsgruppe Evaluation, die der Schengener Exekutivausschuss noch kurz vor seinem Ableben einberufen hatte. Die Arbeitsgruppe ist hervorgegangen aus den diversen "Besuchsteams", die der Exekutivausschuss 1994 und 1997 auf die Reise geschickt hat. Sie sollten überprüfen, ob die Staaten, die an einem Beitritt zum Abkommen interessiert waren, die notwendigen Voraussetzungen erfüllten. Dazu gehörte insbesondere die Einführung strikter Kontrollen an den Aussengrenzen. Die Besuchsteams wurden 1997 dann auch beauftragt, die Vertragsstaaten selbst zu überprüfen. Mit der Arbeitsgruppe Evaluation ist damit eine Organisation, eine exekutive Instanz, ins Leben gerufen, die darüber wacht, dass sowohl die nationalen Exekutiven, als auch die Parlamente alles mögliche tun, um die von einem exekutiven Gremium beschlossenen Massnahmen umzusetzen - antidemokratischer kann es kaum gehen.

Ebenfalls im Rahmen der Dritten Säule angesiedelt ist der "gemischte Ausschuss" (Comix). In diesem Ausschuss sind neben den EU-Regierungen die Vertreter Norwegens und Islands beteiligt, also jener beiden Nicht-EU-Staaten, die an der Schengen-Kooperation mitmachen. Sie erhalten hier die Gelegenheit, mit ihren exekutiven Brüdern und Schwestern aus der EU zusammenzuarbeiten, d.h. die Vertreter der Regierungen und Polizeien dieser beiden Staaten beraten mit. Sie erzielen in der Regel wundersame Einigkeit mit ihren EU-Kollegen und gehen dann mit diesen Beschlüssen nach Hause, um ihren Parlamenten zu sagen: Ihr habt das zu übernehmen. Norwegen und Island müssen den vollständigen Schengen-Acquis umsetzen, samt der Beschlüsse des Rates, die ihn aufdatieren und erweitern. Dies hätte auch die Schweiz zu tun, wenn sie eine Schengen-Assoziation erreicht. Logischerweise dient diese Art der Assoziation ausschliesslich den Polizeien und Polizeiministerien, im schweizerischen Fall dem EJPD. Das Parlament wird kalt gestellt.

An diesem Punkt ist zunächst festzuhalten: Die Schengen-Kooperation ist von ihrem Ursprung her eine rein exekutive Angelegenheit gewesen. Im Exekutivausschuss hatten ausschliesslich Ministerialbeamte und Polizeivertreter das Sagen. Dies hat sich nach der Integration Schengens in die EU nicht wesentlich geändert. Die Schengen-Assoziation der Schweiz bedeutet einen Freibrief für die Polizei und das EJPD, die gemeinsam mit ihren Partnern in der EU ihre Planungen vorbereiten, ohne dass sonst jemand Einfluss darauf hätte.