

## 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.-)

### 4 Die Schweiz auf dem Weg ins europäische Polizeihaus

Bilaterale Verträge mit den Nachbarn

Wie bereits oben angemerkt, bemühte sich das EJPD seit Anfang der 90er Jahre um eine Annäherung an die polizeiliche und migrations- bzw. asylpolitische Kooperation der EU-Staaten. Dies insbesondere, nachdem die Stimmberechtigten im Dezember 1992 einen Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum verworfen hatten. Schon 1992 war Bundesrat Arnold Koller bei den Justiz- und Innenministern der EU vorstellig geworden. Er unterbreitete ihnen den vom Bundesamt für Flüchtlinge ausgearbeiteten Plan eines supranationalen Datensystems für den Abgleich der Fingerabdrücke von Asylsuchenden - Titel: Eurasyll. Der Vorschlag stiess nicht auf Interesse. Und zwar nicht, weil die EU-Staaten an einem solchen System grundsätzlich nicht interessiert gewesen wären, sondern weil sie es lieber selbst aufbauen wollten. Das entsprechende EU-System EURODAC mit Sitz in Luxemburg steht kurz vor der Fertigstellung.

In anderen Bereichen - insbesondere in der Visumpolitik - beflissigte sich die Schweiz eines autonomen Nachvollzugs der Beschlüsse der EU. So sehr sich die politische Linie des EJPD mit jener der EU-Staaten deckte, so schien doch ein Beitritt zur Schengen-Gruppe unmöglich. Zuletzt 1997 hatte die Schengen-Gruppe einen Beitritt oder eine Assoziation des Nicht-EU-Staats Schweiz ausgeschlossen. Aus diesem Grunde bemühte man sich im EJPD um den Abschluss bilateraler Abkommen mit den EU-Nachbarstaaten, die in wesentlichen Bereichen dem Schengener Abkommen nachempfunden sind. Die Vertragspakete umfassen Rückübernahmeabkommen, Vereinbarungen über die Vereinfachung der Rechtshilfe und schliesslich als Krönung Verträge über die polizeiliche und justizielle Kooperation. 1998 wurden solche Verträge mit Frankreich und Italien, 1999 mit Deutschland sowie mit Österreich und Liechtenstein unterzeichnet.

Mit Deutschland und Österreich waren Ende 1997 "Memoranda of Understanding" ausgehandelt worden, die eine enge Zusammenarbeit im grenznahen Raum, eine Abstimmung von Kontrollen auf beiden Seiten u.ä.m. beinhalteten. Damit war auch deutlich geworden, dass die Grenze zur Schweiz - eigentlich eine EU-Aussengrenze - nicht nach dem Aussengrenzenstandard des Schengener Abkommens kontrolliert wird, sondern dass vielmehr eine selektive Kontrolle erfolgt, die sich vor allem gegen AusländerInnen aus Drittstaaten richtet.

Während sich die Abkommen mit Italien und Frankreich grossenteils an den Standards des Schengener Abkommens ausrichten, gehen die Staatsverträge mit Deutschland und Österreich - wie der deutsche Bundesinnenminister Otto Schily bei der Unterzeichnung in Bern im April

1999 betonte - in wesentlichen Punkten über die Schengener Standards hinaus. Festgeschrieben werden eine Vielzahl von grenzüberschreitenden polizeilichen Massnahmen, darunter die "Nacheile", d.h. die unmittelbare Verfolgung einer Person über die Grenze hinweg, und die grenzüberschreitende Observation. Für beide Methoden, die im Schengener Abkommen sehr zurückhaltend geregelt sind, werden in den Abkommen der Schweiz mit Deutschland und Österreich weder zeitliche noch räumliche Grenzen gesetzt. Die Polizeibeamten aus dem Ausland werden auch ermächtigt, öffentlich zugängliche Betriebs-, Arbeits- und Geschäftsräume zu betreten. Die grenzüberschreitende Observation soll sich anders als im Schengener Abkommen nicht nur gegen Personen richten, die einer auslieferungsfähigen Straftat verdächtigt werden, sondern auch gegen unverdächtige Kontaktpersonen (Partner, Freunde, Bekannte). Sie wird darüber hinaus auch zu rein präventiven Zwecken zugelassen. Zur Observation dürfen auch technische Hilfsmittel - Videokameras, Richtmikrofone - eingesetzt werden.

Mit Deutschland hat die Schweiz auch den Austausch von verdeckten Ermittlern vereinbart. Die deutsche Polizei könnte einerseits ihre verdeckten Ermittlungen auf schweizerischem Territorium fortsetzen (bzw. umgekehrt). Andererseits können sich schweizerische Polizeibehörden einen verdeckten Ermittler aus Deutschland für ihre eigenen Ermittlungen in der Schweiz kommen lassen. Auch der Einsatz von verdeckten Ermittlern ist für präventive Zwecke erlaubt. In keinem anderen internationalen Vertrag sind verdeckte Ermittlungen derart weitgehend verrechtlicht worden. Das Schengener Abkommen enthält zu dieser Frage gar keine Regelungen. Das Rechtshilfeübereinkommen der EU und das darauf aufbauende Zusatzprotokoll zum Rechtshilfeübereinkommen des Europarats waren erstens noch nicht unterschrieben und lassen zweitens den grenzüberschreitenden Einsatz von verdeckten Ermittlern nur im Rahmen von Strafverfahren zu.

Neben den grenzüberschreitenden Ermittlungsmethoden ist im deutsch- schweizerischen und österreichisch-schweizerischen Abkommen auch ein automatisierter Datenaustausch vorgesehen, der im wesentlichen an die Datenkategorien des Schengener Informationssystems angelehnt ist. Für diesen Datenaustausch ist der Aufbau eines gemeinsamen Datenpools vorgesehen, der einerseits von den deutschen bzw. österreichischen Länderpolizeien, andererseits von den Kantonspolizeien der Schweiz abgerufen werden könnte. Da die deutsche Polizei, genauer: das Bundeskriminalamt, darin alle Daten eingeben wird, die auch ins SIS eingehen, hätten die schweizerischen Polizeibehörden damit Zugang zu mehr als der Hälfte der im SIS gespeicherten Personendaten.