

Bilaterale II: Dossier Schengen/Dublin

Vorteile für die innere Sicherheit und Wirtschaft

20. September 2004 Nummer 34 5. Jahrgang

dossierpolitik

Übereinkommen betreffend Schengen/Dublin

In den Übereinkommen von Schengen und Dublin wird die internationale Zusammenarbeit in den Bereichen Polizei, Justiz, Visa und Asyl verstärkt – eine wichtige Voraussetzung für eine verbesserte Zusammenarbeit im grenzüberschreitenden Kampf gegen Kriminalität, Terrorismus und Asylmissbrauch. Für die Wirtschaft sind die Verbesserungen im Bereich der inneren Sicherheit, der erleichterte Geschäftsreiseverkehr und die finanzpolitischen Konsequenzen von Bedeutung. Der Standort Schweiz wird gestärkt. Ganz direkt profitieren der Bankensektor und das Tourismusland Schweiz.

Schengen/Dublin im Kontext der EU

1985 unterzeichneten Belgien, Luxemburg, die Niederlande, Deutschland und Frankreich im luxemburgischen Weindorf Schengen das so genannte Schengener Übereinkommen (SÜ). Das Ziel dieser Staaten bestand darin, die Errungenschaften des freien Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs der 1957 gegründeten EWG weiter auszubauen und die Freiheiten des gemeinsamen Binnenmarktes auch im täglichen Leben an den Binnengrenzen sichtbar zu machen. Da die EWG damals noch nicht über die notwendigen Zuständigkeiten in den vom Schengener Übereinkommen geregelten Bereichen verfügte und sich die übrigen Mitgliedstaaten vorerst nicht an dem für die damalige Zeit sehr visionären Vorgehen von Schengen beteiligen wollten, wurde das SÜ nicht unter dem Dach der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, heute: EG), sondern als normaler multilateraler Vertrag abgeschlossen.

1990 wurden mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) die konkreten Umsetzungsmassnahmen des Schengener Übereinkommens geregelt. Ebenfalls im Jahr 1990 wurde das so genannte Dubliner Übereinkommen abgeschlossen. Dieser Vertrag löste die einschlägigen asylrechtlichen Bestimmungen des Schengener Übereinkommens ab und führte zu einer weiteren Vertiefung der asylrechtlichen Zusammenarbeit. Geblieben ist bis heute der untrennbare innere Zusammenhang von Schengen und Dublin, der durch die Systemvorgabe des ursprünglichen Schengener Übereinkommens von 1985 vorgegeben wurde.

Die Schengen/Dublin-Kooperation wurde in der Folge weiterentwickelt und an die geänderten Bedürfnisse der Praxis angepasst. Die positiven Erfahrungen der fünf Gründerstaaten motivierten immer mehr EU-Mitgliedstaaten

zur Teilnahme. Inzwischen sind alle 25 EU-Mitgliedstaaten an dieser Zusammenarbeit beteiligt, wobei zwei Mitgliedstaaten (Grossbritannien und Irland) nur partiell, d.h. ohne Abbau der Grenzkontrollen, an Schengen teilnehmen.

Nach dem EU-Beitritt von Dänemark, Schweden und Finnland traten im Jahr 1999 auch die beiden nicht EU-Staaten Norwegen und Island dem Kreis der Schengen/Dublin-Staaten bei. Mit dem EU-Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten

in diesem Jahr ist die Zahl der Mitgliedstaaten von Schengen/Dublin somit auf 27 europäische Staaten gewachsen.

1999 erhielt die Europäische Union mit dem Vertrag von Amsterdam neue Kompetenzen im Bereich Justiz und Inneres. Damit konnten auch die Übereinkommen von Schengen und Dublin in den Rahmen der Europäischen Union integriert werden. Mit Amsterdam wurde Schengen/Dublin zugleich Teil des von der EU errichteten Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Mit diesem Raum wird der Politikbereich „Justiz und Inneres“ innerhalb der EU auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt und die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf den Gebieten Polizei, Zivil- und Strafsachen sowie Asyl und Migration weiter ausgebaut. Damit wurde auch ein neues, wichtiges Kapitel in der Geschichte der europäischen Integration aufgeschlagen: Danach soll sich die EG bzw. die EU künftig von einer Wirtschaftsgemeinschaft zu einer eigentlichen Rechtsgemeinschaft entwickeln. Die mit der Errichtung des Binnenmarktes und der Einführung der gemeinsamen Währung grundsätzlich abgeschlossene wirtschaftliche Integration soll damit sachlogisch ausgebaut und weiter optimiert werden. Geeignete rechtliche Rahmenbedingungen im Bereich Justiz und Inneres sollen die wirtschaftlichen Errungenschaften weiter verfestigen und in der praktischen Anwendung erleichtern.

**„Mit Schengen findet das Bankkunden-
geheimnis einen zusätzlichen Schutz in einem
Staatsvertrag. Dies stärkt die Sicherheit
unseres Finanzplatzes.“**

Urs Roth, Schweizerische Bankiervereinigung

Schengen/Dublin und die Schweiz

Mit den am 1. Juni 2002 in Kraft getretenen sektoriellen Verträgen (so genannte Bilaterale I) nimmt auch die Schweiz am EG-Binnenmarkt und damit am wirtschaftlichen Integrationskapitel der EU teil. Demgegenüber verfügt die Schweiz noch über keine vergleichbare Beteiligung an den dynamischen Entwicklungen des neuen EU-Integrationskapitels „Justiz und Inneres“. Vor diesem Hintergrund hat eine Teilnahme der Schweiz an Schengen/Dublin nicht nur Bedeutung in Bezug auf eine Anbindung an den Minimalstandard der Sicherheitszusammenarbeit von 27 europäischen Staaten, sondern ist – aufgrund der Schnittstellen zwischen dem EU-Kapitel „Justiz und Inneres“ und Schengen/Dublin – auch im Sinne einer indirekten Anbindung an das seit 1999 laufende neue EU-Integrationskapitel „Justiz und Inneres“ zu sehen, ohne dass damit jedoch weitere Integrationsschritte der Schweiz präjudiziert werden.

Entlastung im Asylbereich durch Dublin

Die Europäische Union verfolgt in der Asylpolitik einen neuen Ansatz, der die bestehenden Asylsysteme ergänzt und eine bessere Steuerung der Asylbewerberströme sowohl innerhalb Europas als auch in den Herkunftsregionen zum Ziel hat. So ist die EU beispielsweise daran, die einzelstaatlichen Vorschriften über den Status von Asylsuchenden oder der anzuwendenden Asylverfahren zu harmonisieren. Diese Harmonisierungen finden ausserhalb des Übereinkommens von Dublin im Rahmen der EU-Entwicklungen im Bereich Justiz und Inneres statt und sind nicht Teil der Abkommen mit der Schweiz.

Im Kontext der gesamten europäischen Asylpolitik bilden jedoch die Regelungen von Dublin quasi das Fundament zur Verwirklichung des neuen EU-Ansatzes. Mit der gezielten Identifikation von Asylsuchenden durch das elektronische Fingerabdrucksystem Eurodac sollen mit Dublin Zweitasyllgesuche bzw. das so genannte „Asylshopping“ innerhalb der EU unterbunden werden. Asylsuchende können daher im EU-Raum nur noch ein Asylgesuch in dem für sie zuständigen Staat stellen. Der zuständige Gesuchsstaat ist in der Folge ausschliesslich dafür zuständig, dass ein abgelehnter Gesuchsteller die EU verlässt. Stellt ein Asylsuchender ein erneutes Gesuch in einem anderen Dublin-Staat oder taucht er dort anderweitig unter, so kann er ohne neues Verfahren an den zuständigen Erstgesuchsstaat zurückgewiesen werden.

Die Schweiz rechnet im Falle einer Teilnahme an Dublin mit einer Abnahme der zu behandelnden Asylgesuche, werden hierzulande doch relativ viele Zweitasyllgesuche gestellt. Auch die Dubliner Kriterien zur Bestimmung des für ein Asylgesuch zuständigen Staates wirken sich für die

Schweiz positiv aus. Danach ist entweder derjenige Staat zuständig, in dem sich bereits Familienangehörige befinden (insbesondere in Bezug auf Minderjährige), der ein Visum ausgestellt hat oder aber der die illegale Einreise in den Schengen-Raum zu verantworten hat. Eine illegale Einreise in den Schengen-Raum über die Schweiz ist praktisch kaum denkbar, da die Schweiz als Binnenland nur die internationalen Flughäfen als Schengen-Aussengrenzen zu überwachen hat, die sich relativ leicht kontrollieren lassen. Zudem sind die Transporteure angehalten, nur Personen in die Schweiz zu befördern, die – von bestimmten Ausnahmesituationen abgesehen – über die notwendigen Einreisepapiere verfügen. Somit verbleibt aufgrund der Dubliner Kriterien einzig die Zuständigkeit der Schweiz im Falle eines von der schweizerischen Auslandvertretung ausgestellten Visums bzw. im Falle bereits in der Schweiz anwesender Familienangehöriger. Im Falle einer Nichtteilnahme an Dublin wäre hingegen damit zu rechnen, dass die Gesuchszahlen in der Schweiz gegenüber heute deutlich zunehmen, da Zweitasyllgesuche innerhalb Europas nur noch in der Schweiz gestellt werden können.

Mit der von Dublin angestrebten Vermeidung von Zweitasyllgesuchen sollen die Gesuchszahlen in den einzelnen Staaten insgesamt verringert werden, was zu einer Entlastung einzelner Staaten führt. Die unter Dublin aufgestellten Kriterien zur Bestimmung des für ein Asylgesuch zuständigen Staates tragen zudem zu einer gerechteren Lastenverteilung innerhalb Europas bei. Letztlich wird damit auch die Basis für eine bessere Akzeptanz echter Flüchtlinge geschaffen.

Verbesserung der inneren Sicherheit durch Schengen

Im Übereinkommen von Schengen sind die notwendigen Ausgleichsmassnahmen geregelt, die im Zusammenhang mit der Aufhebung der Grenzkontrollen das gewohnte Sicherheitsniveau weiterhin gewährleisten sollen. Dabei ist zwischen Massnahmen im Bereich Polizei, Justiz und Visa zu unterscheiden, wobei sich die einzelnen Bereiche gegenseitig ergänzen.

Polizeikooperation

Die unter Schengen praktizierte Polizeikooperation bezweckt, der zunehmend international agierenden Kriminalität einen einheitlichen europäischen Fahndungsstandard gegenüberzustellen. Neben Regelungen über die grenzüberschreitende Observation und Nacheile sowie über die Verbesserung der Kontakte zwischen den einzelnen nationalen Polizeibehörden steht dabei vor allem das Schengener Informationssystem (SIS) im Zentrum. Dabei handelt es sich um eine europaweite Datenbank, die Daten über

gesuchte Personen oder Gegenstände enthält. Da europaweite Fahndungen von den 25 Mitgliedstaaten der EU kaum mehr über das traditionelle Instrument Interpol, sondern fast nur noch über das technisch überlegene SIS abgewickelt werden, ist die Möglichkeit eines direkten Zugriffs auf das SIS auch für die Schweiz von erheblicher Bedeutung. Das SIS erlaubt europaweite Ausschreibungen und deren Abruf in Minutenschnelle. Es stellt zudem rund um die Uhr den direkten Online-Zugriff der Polizeibeamten vor Ort sicher.

Visakooperation

Die Visakooperation unter Schengen umfasst eine engere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Erteilung von Kurzzeitvisa mit einer Gültigkeit bis drei Monate. Die Ausstellung von Langzeitvisa oder andere weiter gehende Regelungen im Bereich Migration sind von Schengen nicht erfasst. Kurzzeitvisa werden von den Schengen-Staaten nach einheitlichen Kriterien erteilt und gegenseitig anerkannt. Ein visumpflichtiger Drittstaatsangehöriger kann sich somit mit einem einzigen Visum im gesamten Schengen-Raum frei bewegen.

Die Schengener Visazusammenarbeit sieht ebenfalls einen engen institutionalisierten Erfahrungs- und Informationsaustausch der Behörden vor Ort vor, um beispielsweise Visafälschungen oder das Schlepperwesen besser bekämpfen zu können. Ausserdem machen sich die Mitgliedstaaten auch bei der Visazu-

sammenarbeit das SIS zu Nutze. Das SIS erfüllt hier, anders als bei der polizeilichen Zusammenarbeit, eine präventive Funktion. Vor der Erteilung eines Schengen-Visums muss der Ausstellungsstaat das SIS konsultieren, um allfälligen Einreisesperren der anderen Schengen-Staaten gebührend Rechnung zu tragen. Dieses Vorgehen dient nicht nur dazu, die Sicherheitsinteressen der anderen Staaten zu berücksichtigen. Mit Hilfe des SIS können die zuständigen Stellen bereits vor Erteilung eines Visums Personen besser identifizieren, die beispielsweise bereits in anderen Schengen-Staaten kriminell tätig waren.

Von der Visazusammenarbeit verspricht sich die Schweiz nicht nur Verbesserungen bei der inneren Sicherheit, sondern auch positive Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort. Von der gegenseitigen Visaanerkennung profitiert einerseits die schweizerische Tourismusbranche, die mit einer Verdoppelung der Anzahl Touristen aus den Zukunftsmärkten Russland und Indien rechnet. Auch kurz-

fristige Reisen von in der Schweiz ansässigen visapflichtigen Drittstaatsangehörigen ins benachbarte Ausland werden damit erheblich vereinfacht, was insbesondere zur Standortattraktivität der Schweiz für Unternehmen mit multinationaler Belegschaft und häufigen Geschäftsreisen nach Europa beiträgt.

Internationale Rechtshilfe und Bankgeheimnis

Zur verbesserten Sicherheitszusammenarbeit unter Schengen soll ebenfalls die vereinfachte Zusammenarbeit bei der internationalen Rechtshilfe beitragen. Diese ergänzen die polizeiliche Zusammenarbeit auf der Ebene der Gerichte und Justizbehörden. Das Ziel besteht auch hier darin, die Tätigkeit von Kriminellen, die grenzüberschreitend agieren und dabei von den unterschiedlichen Zuständigkeiten und Regelungen der betroffenen Staaten profitieren, zu erschweren. Schengen sieht dazu vor allem vereinfachte und damit weniger bürokratische Verfahrensabläufe vor.

Ein für die Schweiz wichtiges Thema ist in diesem Zusammenhang die unter Schengen geregelte Rechtshilfe im

Bereich der Fiskalität. Der geltende Schengen-Acquis regelt zurzeit nur die Rechtshilfe im Bereich der indirekten Steuern (Mehrwertsteuern, Verbrauchssteuern, Zollabgaben). Damit soll in der EU insbesondere dem Kampf gegen die organisierte Kriminalität (beispielsweise Zigaretten- und Schmuggel) besser Rechnung getragen werden.

„Ein Beitritt der Schweiz zum Schengen-Abkommen ermöglicht es Reisenden von ausserhalb der EU, mit nur einem Visum alle Schengen-Staaten zu besuchen – dies erspart unseren Gästen Kosten und aufwändige bürokratische Verfahren. Das Tourismusland Schweiz ist heute gegenüber seinen europäischen Mitbewerbern eindeutig im Nachteil.“

Christoph Juen, Direktor hotelleriesuisse

den. Entsprechende Regelungen finden sich auch im Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Betrugsbekämpfung.

Der künftige Schengen-Acquis, der bereits heute bekannt, aber mangels Ratifikation durch einzelne Mitgliedstaaten noch nicht in Kraft getreten ist, sieht zudem eine verstärkte Rechtshilfe auch im Bereich der direkten Fiskalität vor. Dazu konnte die Schweiz eine Sonderregelung aushandeln, die es ihr erlaubt, keine Rechtshilfe in Bezug auf die für das schweizerische Bankgeheimnis relevanten Durchsuchungen und Beschlagnahmen leisten zu müssen. Diese Ausnahme umfasst nicht nur den heute bereits bekannten künftigen Schengen-Acquis. Auch für die im Zeitpunkt der Verhandlungen nicht voraussehbaren künftigen Änderungen des Schengen-Acquis hat die Schweiz ein unbefristetes „opt-out“ ausgehandelt, das ihr erlaubt, das schweizerische Bankgeheimnis in diesem wichtigen Bereich zu wahren. Insgesamt hat die Schweiz damit eine Lö-

sung mit der EU gefunden, die nicht nur das Bankkunden-geheimnis in zentralen Bereichen wahrt und damit stärkt, sondern letztlich auch dem Ruf des Finanzplatzes Schweiz zugute kommt.

Grenzkontrollen

Mit Schengen wurden die Binnengrenzkontrollen zwischen den beteiligten europäischen Staaten aufgehoben. Dies gilt vor dem Hintergrund der EU-Zollunion sowohl für Personen- als auch für Warenkontrollen. Personen dürfen somit die Binnengrenzen an jeder beliebigen Stelle überqueren. Selbstverständlich brauchen sie dafür weiterhin die notwendigen gültigen Papiere. Als Ausgleich für befürchtete Sicherheitsdefizite haben die Schengen-Staaten einen neuen Kontrollmechanismus mit vier Filtern eingeführt: Dieser setzt bei der Visaerteilung und der damit verbundenen obligatorischen SIS-Abfrage an. Sodann werden an den Schengen-Aussengrenzen nach einheitlichen Standards verstärkte Grenzkontrollen durchgeführt. Als dritter Filter wirken die von Schengen zwar nicht vorgeschriebenen, aber von den meisten Schengen-Staaten praktizierten so genannten mobilen polizeilichen Kontrollen im Landesinnern. Erfahrungen in den bisherigen Schengen-Staaten zeigen, dass das Kontrollniveau aufgrund gezielter, zum Teil in internationaler Zusammenarbeit erstellter Lageanalysen sowie aufgrund der Unvorhersehbarkeit der mobilen Kontrollen sogar gesteigert werden konnte. Als vierter Filter soll schliesslich die erwähnte engere polizeiliche Zusammenarbeit unter Einschluss des SIS sowie die an die polizeilichen Ermittlungen anschliessende engere justizielle Kooperation der Justizbehörden das gewohnte Sicherheitsniveau weiterhin gewährleisten.

Berücksichtigt man das Zusammenwirken all dieser Massnahmen, so wird ersichtlich, dass die Grenzkontrollen nicht wirklich abgebaut, sondern vielmehr durch geeignete, moderne Ausgleichsmassnahmen ersetzt werden. Die physische Aufhebung der traditionellen Grenzkontrollen auf der Grenzlinie sind daher weniger als Grenzkontrollabbau, sondern vielmehr als Grenzkontrollumbau zu sehen.

Da die Schweiz nicht Teil der EU-Zollunion ist, werden an der Schweizer Grenze auch unter Schengen weiterhin Warenkontrollen durchgeführt. Am Erscheinungsbild an der Schweizer Grenze ändert sich daher wenig. Es versteht sich von selbst, dass im Falle illegaler Machenschaften, die im Rahmen der Warenkontrollen aufgedeckt werden (z.B. Waffenschmuggel, Drogentransport), auch weiterhin die dazugehörigen polizeilichen Personenkontrollen vorgenommen werden können.

Mitsprache bei der Weiterentwicklung von Schengen/Dublin

Die Schweiz wird mit Schengen/Dublin nicht nur den bestehenden Besitzstand, sondern grundsätzlich auch die Weiterentwicklungen dieses Besitzstandes übernehmen. Eine Ausnahme besteht aufgrund der erwähnten Sonderregelung im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Fiskalsachen. Die Übernahme von Weiterentwicklungen ist mit Blick auf Anpassungen an die künftigen Entwicklungen der Kriminalitätsbekämpfung auch durchaus sinnvoll. Dazu hat die Schweiz wichtige institutionelle Regelungen vereinbart, die ihr ein grösstmögliches Mitspracherecht in den einschlägigen EU-Gremien gewährleistet. Zwar liegt der letzte Entscheid über eine Weiterentwicklung des Besitzstands weiterhin ausschliesslich bei den EU-Mitgliedstaaten, doch hat die Schweiz in den entsprechenden Gremien Einsitz und ein Mitspracherecht, das ihr erlaubt, Einfluss zu nehmen. Dabei ist zu bedenken, dass die materielle Einflussnahme auf eine Vorlage gerade in der EU oft von entscheidender Bedeutung ist als die meist nur noch formale Schlussabstimmung. Ausserdem werden Weiterentwicklungen von der Schweiz nicht automatisch übernommen. Jede Übernahme einer Weiterentwicklung muss von dem in der Sache zuständigen schweizerischen Gesetzgeber (Bundesrat, Parlament, Volk) zunächst gutgeheissen werden. Zur Durchführung der schweizerischen internen Verfahren hat die Schweiz eine Frist von bis zu zwei Jahren ausgehandelt. Im Vergleich erhält die Schweiz damit eine weit längere Frist als Island (vier Wochen) oder Norwegen (sechs Monate). Wird die Übernahme einer Weiterentwicklung von der Schweiz verworfen, so führt dies grundsätzlich zur Auflösung der Schengen/Dublin-Zusammenarbeit. Auch für diese Situation hat die Schweiz weitere Konsultationsmechanismen mit der EU vereinbart, die eine unüberlegte, automatische Auflösung des Vertrags möglichst verhindern sollen.

Autor: Dr. iur. Hanspeter Pfenninger

Rechtsanwalt, Lehrbeauftragter an der Universität Freiburg, Bundesamt für Justiz, Abteilung für Internationale Angelegenheiten, Leiter Sektion Gemeinschaftsrecht. Der Autor äussert in diesem Artikel ausschliesslich seine persönliche Meinung.

Kommentar

In den Übereinkommen von Schengen und Dublin wird die internationale Zusammenarbeit in den Bereichen Polizei, Justiz, Visa und Asyl verstärkt – eine wichtige Voraussetzung für eine verbesserte Zusammenarbeit im grenzüberschreitenden Kampf gegen Kriminalität, Terrorismus und Asylmissbrauch. Insbesondere der direkte Zugang zur Fahndungsdatenbank der EU bringt Verbesserungen für die Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit. Im Asylbereich verhindern sie, dass die Schweiz zur einzigen Anlaufstelle für Zweitgesuche und somit zur Zufluchtsinsel von in 27 Ländern abgewiesenen Asylsuchenden wird. Die Unterbindung dieses „Asyltourismus“ oder „Asylshoppings“ reduziert nicht nur den administrativen Aufwand bei Zweitgesuchen, sondern wird auch die öffentlichen Finanzen entlasten.

Für die Wirtschaft sind die Verbesserungen im Bereich der inneren Sicherheit und die finanzpolitischen Konsequenzen von Bedeutung. Beides stärkt den Standort Schweiz. Das Gleiche gilt für den erleichterten Geschäftsreiseverkehr.

Ausserdem profitieren bestimmte Branchen ganz direkt von dieser Zusammenarbeit, nämlich der Bankensektor und der Tourismus. Der Finanzplatz Schweiz wird durch die Wahrung des Bankkundengeheimnisses weiter gestärkt. Das Vertrauen in unseren Finanzplatz dürfte mit dem Abschluss der Bilateralen II weiter zunehmen. Der Tourismus-Branche kommt besonders die neue Visum-Regelung entgegen. Denn zahlungskräftige Gäste aus Übersee werden bei ihrem Europaaufenthalt nicht mehr durch zusätzliche bürokratische Hürden von einem Besuch der Schweiz abgehalten. In beiden Branchen sichert Schengen wertvolle Arbeitsplätze. RC

Rückfragen:

heike.scholten@economiesuisse.ch