

Weltoffen ja – Schengen nein

Das Schengen-Dossier in den Bilateralen ist von grundsätzlicher Bedeutung für die Schweiz und ihre Wirtschaft. Deshalb braucht es dazu die offene und kritische Auseinandersetzung mit den staats- und wirtschaftspolitischen Aspekten dieses Abkommens. Das Wirtschaftskomitee „Personenfreizügigkeit ja – Schengen nein“ ist aus folgenden Gründen gegen die Unterzeichnung dieses Abkommens durch die Schweiz.

Schweizer Souveränitätsrechte an die EU abtreten?

Mit der Teilnahme am „grenzenlosen Europa“ (Schengen/Dublin-Abkommen) tritt die Schweiz in innenpolitischen Fragen einen Teil ihrer Souveränität an die EU ab. Nach der Unterzeichnung des Abkommens bricht EU-Recht in Fragen der Sicherheits-, Asyl- und Migrationspolitik Schweizer Recht. Zudem muss die Schweiz das Strafgesetz, das Waffengesetz, das Kriegsmaterialgesetz, das Steuerharmonisierungsgesetz, das Güterkontrollgesetz und Betäubungsmittelgesetz den EU-Normen anpassen. Die Schweiz wird durch das Schengenabkommen auch gezwungen, Teile des „Acquis Communautaire“, d.h. der zukünftigen EU-Rechtssetzung, automatisch zu übernehmen. Daran ändert auch die Übergangsfrist von zwei Jahren für die Übernahme neuer EU-Rechtsakten nichts, denn sie hat lediglich aufschiebende Wirkung. Das neue Schengenrecht muss bereits vor einer allfälligen Schweizer Referendumsabstimmung provisorisch angewendet werden. Tut die Schweiz das nicht, darf die EU „Massnahmen ergreifen, die erforderlich sind, das gute Funktionieren der Zusammenarbeit zu gewährleisten.“ Verweigert sich die Schweiz dem neuen Recht, kann die EU den Vertrag kündigen.

Nur die Ausdehnung der Rechtshilfe auch auf Verfahren im Zusammenhang mit direkten Steuern kann die Schweiz verweigern, ohne dass das ganze Abkommen fällt („Opting out“-Klausel). Fraglich bleibt allerdings, ob unser EU-freundlicher Bundesrat sich der EU gegenüber getrauen würde, von dieser Klausel Gebrauch zu machen.

EU-Beitritt durch die Hintertür?

Mit Schengen wird die Schweiz partiell EU-Mitglied - mit Pflichten, aber ohne Mitentscheidungsrechte. Zwar bleibt die Schweiz auch mit Schengen vorerst eine Zoll-Enklave. Aber das Abkommen bringt den Verzicht auf Personenkontrollen. Man muss sich das konkret vorstellen: Wie sollen Zollkontrollen erfolgen, wenn Personenkontrollen verboten sind? Die Chance ist also gross, dass der Verzicht auf Personenkontrollen in gar nicht so ferner Zukunft den Verzicht auf Zollkontrollen mit sich bringt. Das wäre dann der Beitritt zur Zollunion durch die Hintertür – eine offensichtliche Gefahr für die Schweizer Import- und Exportwirtschaft und für den Finanzplatz Schweiz. Ein Schengen-Beitritt der Schweiz ist also ein kräftiger, kaum mehr umkehrbarer Schritt hin zu einem EU-Beitritt.

EU-Mitsprache beim Bankkundengeheimnis?

Die Weiterentwicklung des Schengener Abkommens betrifft vor allem die Handhabung der Rechts- und Amtshilfe. Auf diese Weise wird die Anwendung des Bankkundengeheimnisses in die Hände des Bundesrates und der Verwaltung gelegt, statt in

die des Volkes - bei der EU-Freundlichkeit unserer Exekutive ein riskantes Unterfangen. Ohne Schengen bleibt das Bankkundengeheimnis eine Angelegenheit, die wir souverän, also ohne Mitsprache der EU, regeln können.

Gegen die Preisgabe der Marke „Schweiz“

"Freie Fahrt von der Nordsee bis Sizilien" liegt nicht im Interesse der Schweiz. Die Schweiz ist so etwas wie ein Fünfsterne-Hotel in Europa. Von diesem Erstklass-Image profitieren sowohl das Bankgeschäft wie der Tourismus. Unsere Kunden sollen merken, ob sie in Vorarlberg, im Bündnerland oder im Südtirol sind. Zudem beeinträchtigt es die Lebensqualität und untergräbt die traditionelle Schweizer Diskretion, wenn unsere Gäste und Kunden auch nach dem Grenzübertritt mit Personenkontrollen rechnen müssen, wie das nach Schengen aus Sicherheitsgründen notwendig wird. Schon das Anfragen um ein Kurzzeitvisum für drei Monate führt zu einem Dateneintrag im Schengener Informationssystem SIS.

Bilaterale II ohne Schengen nicht gefährdet

Es stimmt nicht, dass die EU nach einem Schengen-Nein, einem von 9 Dossiers in den Bilateralen II, die restlichen 8 Abkommen platzen lassen würde. Und mit den Bilateralen I besteht überhaupt kein Zusammenhang. Negative Folgen für unser Verhältnis zur EU hätte nur ein Nein zur Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedstaaten, einem von 7 Dossiers der Bilateralen I. Schengen kann schon deshalb gefahrlos abgelehnt werden, weil die Schweizer Mitgliedschaft nicht auf Wunsch der EU in die Bilateralen hineingenommen wurde, sondern auf Wunsch des Bundesrates. Der EU spielt es keine Rolle, ob wir bei Schengen mitmachen oder nicht, gibt es doch sogar zwei EU-Mitglieder, Grossbritannien und Irland, die dem Schengener Abkommen nicht beigetreten sind. Warum soll sich die Schweiz in Fragen der inneren Sicherheit stärker von der EU abhängig machen als EU-Staaten? Weshalb wollen wir uns die strategische Option zu einer produktiven Kooperation mit der EU quasi à l'anglaise verbauen? Die erfolgreiche, pragmatische Zusammenarbeit mit unseren Nachbarstaaten - zum Beispiel im Polizeiwesen - ist auch ohne Schengen-Beitritt nicht gefährdet.

Mehr Nachteile als Vorteile

Das Schengen-Dublin-Akkommen bringt der Schweiz mehr Nachteile als Vorteile. Wir geben damit ohne Not ein Stück Schweizer Identität und Souveränität Preis, ohne echte Gegenleistungen, da selbst der allseits versprochene Sicherheitsgewinn nicht eintreten wird, gar das Gegenteil zu befürchten ist. Wir scheuen im weitern die Einschränkung unserer wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit und uns graut vor dem komplexen EU-Vertragswerk sowie dem gigantischen bürokratisch-administrativen Aufwand.

Wir zählen lieber auf eine weltoffene Schweiz, die aus einer starken Verhandlungsposition heraus ihre Standortvorteile und damit das Wohlergehen ihrer Bürgerinnen und Bürger sichert, ihre humanitäre Tradition aktiv lebt und die gutnachbarlichen Beziehungen weiterpflegt.

«Schengen-Beitritt» als Schicksalsfrage?

von Robert Nef, Leiter des Liberalen Instituts, Zürich

Die Unterschriftensammlung zum Referendum gegen den «Schengen-Beitritt» ist angelaufen und es besteht kaum ein Zweifel, dass das Referendum zustande kommt. Geht es tatsächlich nur um einen Staatsvertrag über Personen und Warenkontrollen, Informationsaustausch und grenzüberschreitende Polizeieinsätze, oder geht es um eine Schicksalsfrage der Schweiz? Wahrscheinlich betrifft dieses Referendum Probleme, die weniger mit dem Abkommen selbst als mit dem politischen Klima, mit der persönlichen Konstellation im Bundesrat und mit einer allgemeinen parteipolitischen Ausmarchung zu tun haben. Die Gefahr ist gross, dass der Abstimmungskampf auf beiden Seiten zu einem Feldzug der «Guten» gegen die «Bösen» aufgezogen wird.

Bei den Befürwortern sind es die «gesellschaftlich und wirtschaftlich aufgeschlossenen Fortschrittsfreunde» auf der einen Seite und die «hinterwäldlerischen Fremdenhasser» auf der andern. Die Gegner werden hingegen die Befürworter als Promotoren des schrittweisen Ausverkaufs der Heimat an den Moloch EU brandmarken und sich selbst als die tapferen Verteidiger des Sonderfalls Schweiz bezeichnen.

Nicht primär inhaltlich, sondern politisch sensibel

Der «Schengen-Beitritt» hat damit weniger von der Materie her, als aufgrund des politischen Klimas in der Schweiz einen nicht zu unterschätzenden Stellenwert.

Es gibt keine klare, eindeutige «klassisch liberale» oder gar «radikal-liberale» Meinung zu Schengen, so wenig wie es leicht identifizierbare «führende Wirtschaftskreise» (eine *classe économique*?) gibt, die abschliessend beurteilen kann, was der Wirtschaft generell dient. Noch schwieriger ist es, so etwas wie öffentliche Sicherheitsproduktion zu messen, da es ein Maximum und ein Optimum an Sicherheit gibt, und die Grenzlinie aus liberaler Sicht schwer zu ziehen ist.

Grossbritannien, das in mancherlei Hinsicht auch ein Sonderfall darstellt, bleibt selbst als EU-Mitglied ausserhalb des Abkommens, und ist deswegen wohl weder dem ökonomischen Untergang geweiht noch durch zunehmende Unsicherheit gefährdet.

Lackmustest für wen oder was?

«Schengen» betrifft den subtilen Grenzbereich von Freiheit, Sicherheit und Souveränitätsverlust. Man macht jetzt die Frage zu Unrecht zu einem politischen Lackmustest für oder gegen die Wirtschaft (welcher?), bzw. für oder gegen die Freiheit. «Schengen» ist, wie jedes internationale Abkommen, nicht ein Endresultat, sondern der Einstieg in einen Prozess, bei dem man als Clubmitglied nicht genau voraussagen kann, was sich letztlich als freiheitsschaffend und sicherheitserhöhend erweisen wird und was nicht. Zwischen der Option, die Personenkontrollen an der Grenze frei und nach eigenem Gutdünken zu handhaben und der Verpflichtung, auf solche Kontrollen zu verzichten, gibt es einen wesentlichen Unterschied, und klar definierte Grenzkontrollen können liberaler sein als eine flächendeckend diffuse, permanente Kontrollmöglichkeit irgendwelcher international kooperierender Polizeikorps. Dass es in einem Land, dessen Bevölkerung sich bisher von links bis rechts konsequent gegen eine Bundes-Sicherheitspolizei gewehrt hat nun plötzlich internationale Polizeipatrouillen mit weit gehender Kontrollkompetenz geben soll, gibt zu denken.

Wer in solchen Fragen vorsichtig ist und bei einem Vertragsabschluss zaudert, ist nicht einfach ein verbohrter Nationalist und ein nostalgischer Freiheits- und Sicherheitsfeind. Dasselbe gilt übrigens auch beim Freizügigkeitsabkommen, über das vermutlich auch noch abzustimmen sein wird.

Skepsis gegenüber «Sicherheit durch Kooperation»

Wer gegenüber der Personenfreizügigkeit Vorbehalte hat, ist nicht einfach ein engstirniger Gewerkschafter, der Angst hat vor einer Öffnung des Arbeitsmarktes. Es trifft zu, dass viele Zuwanderer gar nicht primär an diesem Markt interessiert sind, sondern eher an der wohlfahrtsstaatlichen Versorgung. Solange wir einen Wohlfahrtsstaat betreiben, können wir keine freie Einwanderung zulassen.

Freiheit und Sicherheit sind höchst subtil und höchst komplex miteinander verknüpft. Ich gehöre zu jenen, die gegenüber einer «Sicherheit durch Kooperation» auch im militärischen Bereich skeptisch sind, weil die Philosophie, die dahinter steckt, gefährlich ist. Die Kooperation ist das erste, was in Konflikten aufhört, und gerade in Konflikten steigt das Sicherheitsbedürfnis. Bei der gegenseitigen Öffnung von Sicherheitsräumen gibt es nicht grundsätzlich mehr Sicherheit für alle, sondern es findet eine Angleichung der Sicherheitsstandards statt.

Ob die Schweiz hier tatsächlich zu den Sicherheitsgewinnerinnen gehört, wie dies die jetzt anlaufende Propaganda behauptet, ist für jeden, der die diesbezüglichen Statistiken vergleicht, höchst fragwürdig.

Der Souveränitätsverlust ist offensichtlich

Die Schweiz tritt auch bei den Bilateralen II letztlich einem Club bei, der die Regeln und Ausnahmen der Sicherheit und der Aussen- und Binnenmigration nach eigenen Gesichtspunkten definieren wird. Diese Weiterentwicklung wird einem kleineren und etwas spezieller gelagerten Clubmitglied nicht immer passen.

Der Souveränitätsverlust ist offensichtlich, und die Frage ist berechtigt, ob der Preis, den man für - angeblich - mehr Sicherheit und mehr Offenheit bezahlt, nicht doch zu hoch sei. Der kleine Reiche (und wohlfahrtsstaatlich Generöse) ist immer in Gefahr, durch eine Koalition von Grossen und Nichtreichen überstimmt zu werden. Er muss sich daher Mitgliedschaften aller Art gut überlegen.

Selbst ein Abkommen, das zur Zeit mehr von etwas (z.B. Freiheit und Sicherheit) bringt, bzw. verspricht, kann auf die Dauer gerade diesbezüglich belastend werden. Und jene Wirtschaft, welche vor allem den Nutzen der Öffnung privatisiert, sollte sich auch ein paar Gedanken machen über die Kosten, die gleichzeitig sozialisiert werden. Es werden nicht nur tüchtige und günstige Arbeitswillige die Chancen offenerer Grenzen nutzen.

Schengen ist keine Schicksalsfrage

Es ist zu befürchten, dass in den Medien ausgerechnet die «Schengen»-Abstimmung als Schicksalsfrage der Schweiz aufgeblasen werden wird, obwohl das überhaupt nicht stimmt. Befürworter und Gegner können bei polarisierenden Dramaturgien, die in den Medien beliebt sind, zunächst einmal nur gewinnen. Wer die Schengen-Abstimmung als Loyalitätsbeweis zum vernünftigen politischen und wirtschaftlichen Establishment der Schweiz aufzieht, kann möglicherweise verhindern, dass sich das Stimmvolk zu intensiv mit den tatsächlichen Schwächen und Folgeproblemen des Abkommens abgibt. Die Pro-Koalition ist also an einer Dramatisierung in Richtung «Schicksalsfrage» interessiert.

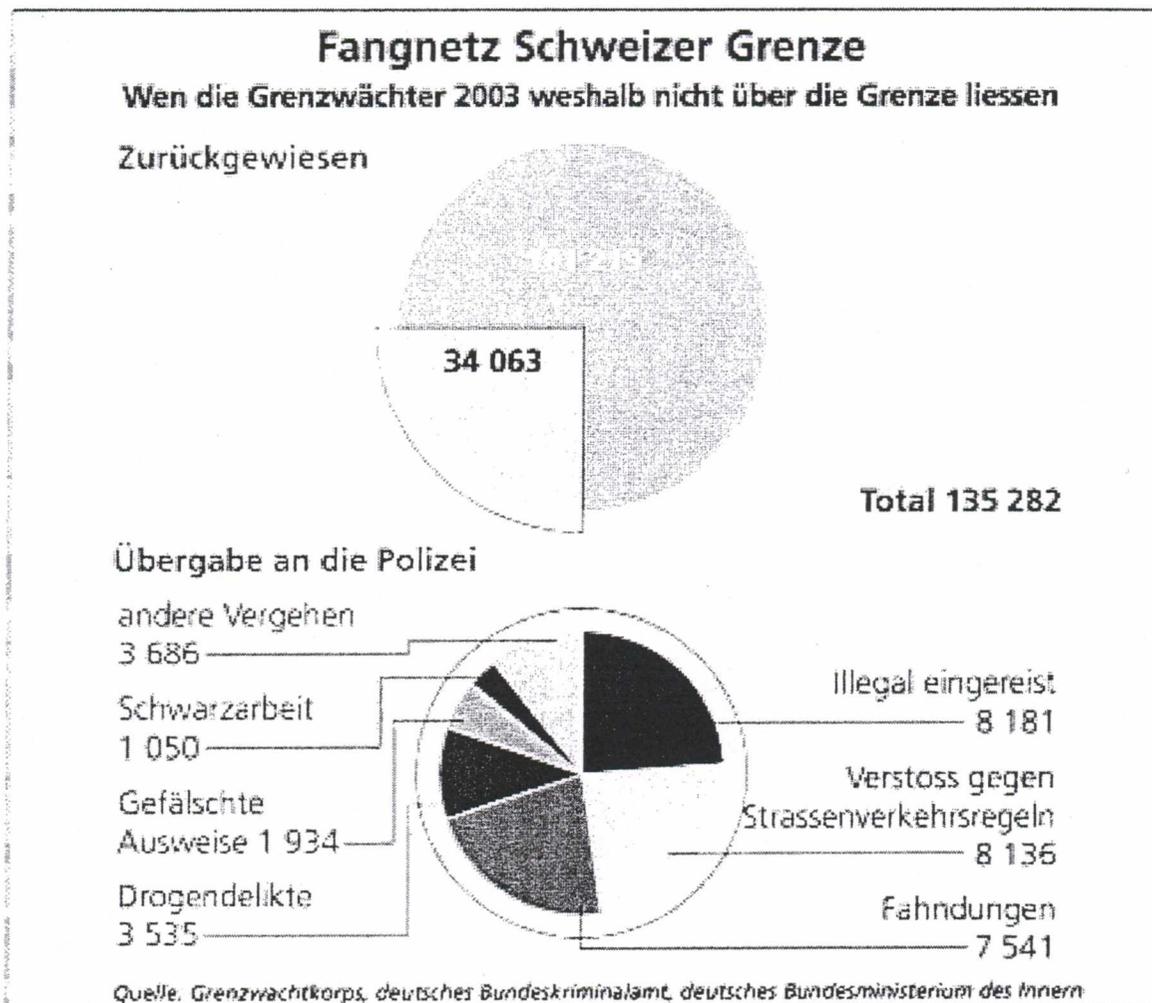
Umgekehrt kann auch die SVP durch eine Dramatisierung nur gewinnen. Sie wird alles daran setzen, den Schengen-Beitritt als Vorstufe eines EU-Beitritts zu charakterisieren. Die 45-Prozentgrenze an Nein-Stimmen wird bekanntlich in der Schweiz leicht erreicht, und man kann ihr Erreichen dann schon fast als Sieg von David gegen Goliath feiern, bzw. als Pyrrhus-Sieg der andern deuten, wie dies immer wieder geschieht.

Bundesrat und Wirtschaft pokern riskant

Wenn das Abkommen aber abgelehnt wird, gibt es vor allem eine Verliererseite: Die Koalition von Bundesbern und Wirtschaft, für die nun die grosse PR-Maschinerie angelaufen ist. Im Hinblick auf diese (wie die Bürgerrechtsabstimmung gezeigt hat) doch nicht ganz ausschliessende Situation, darf sich die Pro-Koalition nicht in einen Argumentationsnotstand verstricken, wie dies nach der Ablehnung des EWR zum Teil der Fall war. «Bundesrat und Wirtschaft» pokern ziemlich riskant, meines Erachtens zu hoch, wenn sie gemeinsam alles auf diese Karte setzen und indirekt aus dem «Schengen»-Beitritt eine Art Vertrauensabstimmung machen.

Der Schaden eines gemeinsamen Legitimitätsverlusts wäre gross und die Schadenfreude am gewerkschaftlichen und vaterländischen Flügel würde – wie gehabt – zu einem weiteren Schub an Polarisierung und an Regierungs- und Wirtschaftsverdrossenheit führen.

Die Frage nach dem konstruktiven Umgang mit dem jeweiligen Resultat muss – einmal mehr – offen gestellt werden. Eine Regierung, welche nicht letztlich mit beiden Varianten leben kann, und Abstimmungsresultate als Sieg oder Niederlage bewertet und als Vertrauensfrage, bzw. als Plebiszit für oder gegen Regierungs- und Parlamentsmehrheit, hat meines Erachtens unser politisches System nicht verstanden. Es gibt gute Gründe, die Vorlagen und das, was dafür und dagegen spricht und wie damit in Zukunft umzugehen ist, sehr sorgfältig und nüchtern und ohne gegenseitige Unterstellungen zu prüfen. (Finanz und Wirtschaft 12.1.05)



Flankenangriff gegen «Schengen/Dublin»

von Dr. Konrad Hummler, Unternehmer, St.Gallen

Sehr Vieles ist sehr schlecht gelaufen in unserem Lande in der letzten Zeit. In der grossen Auswahlendung, die uns im Vertragspaket der Bilateralen II präsentiert wurde, gibt es einige durchaus sinnvolle und günstige Abmachungen mit der EU, so etwa das Statistik-Abkommen oder das Abkommen über den Handel mit verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten. Daneben hat es Unvermeidliches, wozu gewiss das Abkommen über die Zinsbesteuerung gehört.

Wir tun zwar etwas, was sonst kein Land der Welt für Drittländer tut: Wir werden an deren Stelle nämlich Steuern einsammeln. Mit der Tatsache, aus dieser Quelle Mittel für den jeweiligen Fiskus entgegennehmen zu wollen, geht jedoch das Einverständnis einher, dass die Schweiz über ihren Finanzplatz Mittel beherbergt, die sich der Besteuerung im Heimatland entzogen haben.

Darin liegt eine Anerkennung des schweizerischen Bankgeheimnisses durch die EU, und das ist sehr viel wert. Denn es erspart unserem Land für die nächsten paar Jahre eine mühselige Auseinandersetzung um den von der EU ursprünglich geforderten Informationsaustausch in Steuersachen.

Fehlleistung I

Deutlich weniger positiv sieht die Bilanz im sogenannten Betrugsdossier aus, wo die Schweiz im Hinblick auf die Bekämpfung des Zollbetrugs gleich auch noch der Amtshilfe bei der Hinterziehung von indirekten Steuern stattgegeben hat.

Das sei nicht so schlimm, wird uns von Bern aus bedeutet, denn es lasse sich bei indirekten Steuern kaum ein Hinterziehungssachverhalt ausdenken, der nicht einem Betrug gleichkommt, und bei Betrug würden wir ja ohnehin (auch heute schon) die Rechts- und Amtshilfe gewähren. Mag sein, mag aber auch nicht sein, wenn man zum Beispiel an die Ablieferungspflicht von Mehrwertsteuern aus selbständiger Tätigkeit denkt.

Gewiss ist aber eines: Das Betrugsdossier ist ein erster materieller Einbruch in unsere subtil gezimmerte Welt des Bankgeheimnisses. Das Abkommen wurde, wohl unter dem Eindruck, dass dagegen ohnehin niemand das Referendum würde ergreifen können oder wollen, schlecht verhandelt und abgeschlossen. Man hätte es auf parlamentarischer Ebene abschliessen müssen, und das wäre möglich gewesen, wenn man es mit dem «Schengen/Dublin»-Dossier in einem Bundesbeschluss verhängt hätte, was ohnehin aus materiell-rechtlichen Gründen auch richtig gewesen wäre. Soweit die erste grosse Fehlleistung.

Fehlleistung II

Die zweite Fehlleistung besteht darin, dass die Wirtschaft und die Mitte-Parteien FDP und CVP auf den Powerplay der Gewerkschaften bezüglich der (nicht zu den Bilateralen II gehörenden!) Personenfreizügigkeit im Zusammenhang mit der Osterweiterung der EU eintraten.

Was mit den sogenannt flankierenden Massnahmen beschlossen wurde, ist ein grober Eingriff in das bis anhin relativ liberale Arbeitsmarktrecht der Schweiz. Und dass nun selbst bürgerliche Politiker, ja Vertreter aus den Wirtschaftsverbänden, das von der Linken erfunden Wort des «Lohndumpings» in den Mund nehmen, grenzt an orwell'sche Begriffsverwirrung. Es wird schwierig sein, die nun installierten «Tripartiten Kommissionen» und den Apparat von Schwarzarbeitschnüfflern, Inspektoren genannt, wieder aus dem Schweizer Arbeitsmarktrecht zu eliminieren, und es muss befürchtet werden, dass wir nach der jetzigen Runde gesetzlich festgelegten Minimallohnen wieder einen Schritt näher gerückt sind.

Dabei wäre es so einfach gewesen: Man hätte ja nur die Flanke nach rechts absichern müssen, im Klartext: Die SVP dazu bringen, in Sachen Personenfreizügigkeit stillzuhalten. Selbstverständlich hätte das seinen Preis gehabt. Dieser Preis hätte «Schengen/Dublin» sein können. «Schengen/Dublin» ist ein Projekt der Verwaltung und insbesondere des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten (EDA).

Mit den Vorzügen – freier Grenzübertritt (wobei dies wegen der Warenkontrollen aus Zollgründen gar nicht der Fall sein wird...), Aussicht auf Teilnahme an internationalen Polizeikampagnen, Erstasyl-Landprinzip – soll das Volk bereitgemacht werden für den ganz grossen Schritt, den Vollbeitritt in die EU. Man kann solches der Verwaltung gar nicht verargen, denn dieser Vollbeitritt entspricht ja immer noch einem strategischen Ziel des Bundesrats, und abgesehen davon: dass eine Verwaltung ihre Erfüllung in der Ausdehnung auf der nächsthöheren Hierarchiestufe sucht, ist auch nichts Erstaunliches. Expansion ist alleweil angenehmer als die mühselige Bereinigung des überladenen eigenen Apparats.

«Schengen/Dublin» weist einige grosse Fragezeichen und Nachteile auf (vgl. dazu Seite 4/5 «Neun offene Fragen in Sachen Schengen/ Dublin»). Das «Opfer» wäre relativ gering gewesen im Vergleich zur verkachelten Situation, wie sie sich jetzt präsentiert. Denn de facto wird unser Land nun von einer die Aussen- und Innenpolitik sehr rigoros bestimmenden Mitte-Links-Koalition beherrscht, und der Witz daran ist, dass man dem gegenwärtigen Bundesrat nachsagt, er stehe «rechts»!

Der real existierenden Mitte-Links-Koalition stehen beinahe nur noch die SVP und ihre Satelliten gegenüber. Der wirtschaftsliberale Flügel der FDP und der CVP scheinen hingegen marginalisiert, seine Exponenten werden durchaus auch drangsaliert, wenn man etwa an das Beispiel von Nationalrat Filippo Leutenegger denkt.

Fehlleistung III

Die dritte Fehlleistung besteht schliesslich im Fehlen einer substanziellen Auseinandersetzung im Eidgenössischen Parlament.

Während der Wintersession 2004 (29. November bis 17. Dezember, 13 Tage) haben sich die Eidgenössischen Räte – inklusive der Schlussabstimmung – insgesamt an je fünf Tagen und dabei auch nur teilweise mit den gesamten Bilateralen II inklusive der Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Oststaaten (Bilaterale I) auseinandergesetzt.

«Schengen/Dublin» beispielsweise war mit zwei Teiltagen – inklusive der Schlussabstimmung – ein besonders schnell abgefertigtes Geschäft im Nationalrat. Angesichts der Wichtigkeit, des Umfangs und der Komplexität der verschiedenen Dossiers muss von einem eigentlichen parlamentarischen Durchpeitschen gesprochen werden.

Kein Raum für eine gründliche Meinungsbildung

Es gilt, in dieser Situation Remedur zu schaffen. «Schengen/Dublin» ist ein zu gewichtiges Dossier, als dass man es einzig der Kraft auf der ganz rechten Seite des politischen Spektrums überlassen dürfte. Es kann auch nicht sein, dass lediglich die Debatte über die Schiene von Ausländerpolitik und Zuwanderungsfragen geführt wird. Es gibt deutlich weniger emotional beladene Themen, die auch mit «Schengen/Dublin» in Verbindung stehen. Auf den folgenden beiden Seiten habe ich versucht, die offenen Fragen zu «Schengen/Dublin» aufzulisten und zu kommentieren.

Weltoffen JA – Schengen NEIN!

von Nationalrat Filippo Leutenegger, Zürich

Bei den 9 Dossiers der Bilateralen II - total Hunderte von Seiten - handelt es sich um Vereinbarungen von grundsätzlicher Bedeutung für die Schweiz. Deshalb braucht es dazu eine breite, offene Debatte. Aus staats- und wirtschaftspolitischer Sicht sind, was das Schengen-Abkommen betrifft, die folgenden kritischen Aspekte zu beleuchten.

Mit der Teilnahme am «grenzenlosen Europa» (Schengen/Dublin-Abkommen) tritt die Schweiz in innenpolitischen Fragen einen Teil ihrer Souveränität an die EU ab. Nach der Unterzeichnung des Abkommens bricht EU-Recht in Fragen der Sicherheits-, Asyl- und Migrationspolitik Schweizer Recht. Zudem muss die Schweiz beispielsweise das Strafgesetz, das Waffengesetz, das Kriegsmaterialgesetz, das Steuerharmonisierungsgesetz, das Güterkontrollgesetz und Betäubungsmittelgesetz den EU-Normen anpassen. Die Schweiz wird dann gezwungen, Teile des «Acquis Communautaire» automatisch zu übernehmen. Daran ändert auch die Übergangsfrist von zwei Jahren für die Übernahme neuer EU-Rechtsakten nichts, denn sie hat lediglich aufschiebende Wirkung. Das neue Schengen-Recht muss nämlich bereits vor einer allfälligen Referendumsabstimmung provisorisch angewendet werden. Tut die Schweiz das nicht, darf die EU «Massnahmen ergreifen, die erforderlich sind, das gute Funktionieren der Zusammenarbeit zu gewährleisten.» Verweigert sich die Schweiz dem neuen Recht, kann die EU den Vertrag kündigen.

Nur die Ausdehnung der Rechtshilfe auch auf Verfahren im Zusammenhang mit direkten Steuern kann die Schweiz verweigern, ohne dass das ganze Abkommen fällt («Opting out»-Klausel). Fraglich bleibt allerdings, ob unser EU-freundlicher Bundesrat überhaupt daran denkt bzw. sich der EU gegenüber getrauen würde, von dieser Klausel Gebrauch zu machen.

EU-Beitritt durch die Hintertür?

Mit Schengen ist die Schweiz also partiell EU-Mitglied - mit Pflichten, aber ohne Mitentscheidungsrechte.

Zwar bleibt die Schweiz auch mit Schengen vorerst eine Zoll-Enklave. Aber das Abkommen bringt den Verzicht auf Personenkontrollen. Man muss sich das einmal konkret vorstellen: Wie sollen Zollkontrollen erfolgen, wenn Personenkontrollen verboten sind? Die Chance ist also gross, dass der Verzicht auf Personenkontrollen in gar nicht so ferner Zukunft den Verzicht auf Zollkontrollen mit sich bringt. Das wäre dann der Beitritt zur Zollunion durch die Hintertür – eine Gefahr für die Schweizer Import- und Exportwirtschaft und für den Finanzplatz Schweiz. Ein Schengen-Beitritt der Schweiz ist also ein kräftiger, kaum mehr umkehrbarer Schritt hin zu einem EU-Beitritt.

EU-Mitsprache beim Bankkündengeheimnis?

Die Weiterentwicklung des Schengener Abkommens betrifft vor allem die Handhabung der Rechts- und Amtshilfe. Auf diese Weise wird die Anwendung des Bankkündengeheimnisses in die Hände des Bundesrates und der Verwaltung gelegt, bei der EU-Freundlichkeit unserer Exekutive ein riskantes Unterfangen. Ohne Schengen bleibt das Bankkündengeheimnis eine Angelegenheit, die wir souverän, also ohne Mitsprache der EU, regeln können.

Gegen die Preisgabe der Marke «Schweiz»

«Freie Fahrt von der Nordsee bis Sizilien» liegt nicht im Interesse der Schweiz. Das hat Konrad Hummler in seinem Artikel in der NZZ vom 19.11.2004 dargelegt. Die Schweiz ist so etwas wie ein Fünfsterne-Hotel in Europa. Von diesem Erstklass-Image profitieren sowohl das Bankgeschäft wie der Tourismus. Unsere Kunden sollen merken, ob sie in Vorarlberg, im Bündnerland oder im Südtirol sind. Zudem beeinträchtigt es die Lebensqualität und untergräbt die traditionelle Schweizer Diskretion, wenn unsere Gäste und Kunden auch nach dem Grenzübertritt mit Personenkontrollen rechnen müssen, wie das nach Schengen aus Sicher-

heitsgründen notwendig wird, und wenn schon das Anfragen um ein Kurzzeitvisum für drei Monate zu einem Dateneintrag im Schengener Informationssystem SIS führt.

Es stimmt nicht, dass die EU nach einem Schengen-Nein die restlichen Bilateralen II platzen lassen würde und mit den Bilateralen I besteht überhaupt kein Zusammenhang. Das wäre nur bei einem Nein zur Ausdehnung der Personenfreizügigkeit (Bilaterale I) auf die neuen EU-Mitgliedstaaten der Fall. Schengen-Dublin kann gefahrlos abgelehnt werden.

Bilaterale II auch ohne Schengen

Der Schengen-Beitritt der Schweiz ist ja auch nicht ein Wunsch der EU, sondern des Bundesrates. Der EU spielt es keine Rolle, ob wir bei Schengen mitmachen oder nicht, gibt es doch sogar zwei EU-Mitglieder, Grossbritannien und Irland, die dem Schengener Abkommen nicht beigetreten sind.

Warum soll sich die Schweiz in Fragen der inneren Sicherheit stärker von der EU abhängig machen als EU-Staaten? Weshalb wollen wir uns die strategische Option zu einer produktiven Kooperation mit der EU quasi à l'anglaise verbauen? Die erfolgreiche, pragmatische Zusammenarbeit mit unseren Nachbarstaaten – zum Beispiel im Polizeiwesen – ist auch ohne Schengen-Beitritt nicht gefährdet.

Meiner Meinung nach bringen die Schengen-Dublin-Akommen der Schweiz mehr Nach- als Vorteile. Wir geben damit ohne Not ein Stück Schweizer Identität und Souveränität preis – ohne adäquate Gegenleistungen.

Ich scheue die Einschränkung unserer wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit. Mir graut vor dem komplexen EU-Vertragswerk mit dem gigantischen bürokratischen und administrativen Aufwand. Ich zähle lieber auf eine weltoffene Schweiz, die aus einer starken Verhandlungsposition heraus ihre Standortvorteile und damit das Wohlergehen ihrer Bürgerinnen und Bürger sichert, und die ihre humanitäre Tradition und die gutnachbarschaftlichen Beziehungen weiterpflegt.

Zu viele Konzessionen bei den bilateralen Verträgen

von Nationalrat Philipp Müller, Reinach

In einem beispiellosen Tempo haben die eidgenössischen Räte in der letzten Session des Jahres 2004 die Bilateralen Abkommen II und die Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens – als Teil der Bilateralen I – behandelt. Es ist wohl kaum vermessen zu behaupten, dass der Durchblick durch diese vielen Abkommen und Verträge selbst bei Parlamentarierinnen und Parlamentariern im Laufe der Session verloren gegangen ist oder gar nie vorhanden war. Immerhin wurde dem Parlament zugemutet, dass die mehrere hundert Seiten umfassenden Dokumente erst ein paar Tage vor Sessionsbeginn zur Verfügung standen.

Die Bilateralen I umfassen die sieben Dossiers: Freier Personenverkehr, Landverkehr, Luftverkehr, Forschung, Landwirtschaft, Öffentliches Beschaffungswesen und Technische Handelshemmnisse.

Die Bilateralen II bestehen aus neun Dossiers: Betrugsbekämpfung, Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte, Schengen/Dublin, Statistik, Ruhegehälter, Umwelt, Media (Filmförderung), Zinsbesteuerung sowie Bildung, Berufsbildung und Jugend (dieses letzte Dossier ist nur ein Schriftwechsel und musste den eidgenössischen Räten nicht zur Genehmigung vorgelegt werden).

Immer wieder werden die einzelnen Dossiers der Bilateralen I und II verwechselt. So auch öfters in den Medien, indem das Freizügigkeitsabkommen (FZA) – also der freie Personenverkehr mit der EU – den Bilateralen II zugeordnet wird, während das umstrittene Dossier Schengen/Dublin – als Teil der Bilateralen II – fälschlicherweise mit der berüchtigten Guillotine-Klausel in Verbindung gebracht wird.

Unklare Kommunikation ergibt Vermischung und Unverständlichkeit

Die richtige Zuordnung der erwähnten Dossiers ist für eine Beurteilung sehr wesentlich, da die sogenannte Guillotine-Klausel nur bei der Kündigung des Freizügigkeitsabkommens als Teil der Bilateralen I zur Anwendung kommen kann: Art. 25 Abs. 4 des FZA besagt, dass bei einer Aufkündigung des FZA alle sieben Dossiers der Bilateralen I ausser Kraft gesetzt werden.

Bei einem Nein zur Ausdehnung des freien Personenverkehrs auf die zehn neuen EU-Mitglieder besteht also die Möglichkeit, dass die EU die Bilateralen I kündigt, weil sie eine diskriminierende Behandlung der Neumitglieder nicht zulassen will.

Sind Retorsionsmassnahmen zu befürchten?

Es ist festzuhalten, dass die Schweiz im Rahmen der Bilateralen I erhebliche Leistungen zu Gunsten der EU erbringt. Nicht zuletzt sei zudem erwähnt, dass schon heute 860'000 EU-Bürger in der Schweiz leben und arbeiten.

Dazu kommen noch rund 50'000 Kurzaufenthalter aus der EU, die in der Schweiz einen Arbeitsplatz haben sowie rund 180'000 Grenzgänger, die ebenfalls ihr Brot bei uns verdienen. So würde beispielsweise eine schikanös verschärfte Grenzkontrolle im Sinne einer Retorsionsmassnahme für «Nichtwohlverhalten» der Schweiz – primär diese Grenzgänger – also EU-Bürger, treffen. Ob unter diesen Voraussetzungen allfällige Retorsionsmassnahmen oder gar eine Kündigung der Bilateralen I sinnvoll sind, dürfte sich die EU reiflich überlegen.

Die «Flankierenden Massnahmen»: Über den Tisch gezogen

Im Rahmen des Abschlusses der Bilateralen I hat die Schweiz nationalstaatlich ein «Entsendegesetz» geschaffen, welches Schutz vor Lohndumping und Billigarbeitern bieten soll. Dieses Entsendegesetz besagt, dass für in die Schweiz entsandte Arbeitnehmer ortsübliche Löhne zu bezahlen sind. Für in die Schweiz einwandernde Arbeitskräfte, die auch hier leben, hat das Entsendegesetz – also die flankierenden Massnahmen – keine wesentliche Bedeutung. Die hier lebenden Ausländer sehen sich ja mit den schweizerischen Lebenshaltungskosten konfrontiert und sind folglich auch auf einen entsprechenden Lohn angewiesen, um ihren Lebensunterhalt bestreiten zu können.

Das Entsendegesetz bzw. die flankierenden Massnahmen kommt erst seit dem 1. Juni 2004 zum Tragen. Ab diesem Datum fiel ja bekanntlich der Inländervorrang und die flächendeckende Lohnkontrolle beim FZA mit der EU-15 – also den alten EU-Staaten – weg. Für die seither vergangene kurze Zeitspanne können keine verlässliche Aussagen über die diesbezüglichen Auswirkungen gemacht werden. Es gilt zu bedenken, dass seit dem 1. Juni 2004 wohl da und dort vermehrt Kontrollen zur Bekämpfung von Lohndumping gemacht werden, die Ergebnisse dieser Kontrollen aber nicht einfach der Neuregelung zuzurechnen sind. Hätte man schon früher intensiver kontrolliert, wären auch schon früher illegale Arbeiten aufgefliegen. Schwarzarbeit gibt es bekanntermassen schon seit längerer Zeit und vor allem auch ohne FZA.

Es ist also wichtig zu wissen, dass die vom Parlament im Dezember 2004 neu beschlossenen, zusätzlichen flankierenden Massnahmen gar keinen zeitlichen Zusammenhang mit der nun zur Abstimmung gelangenden Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die zehn neuen EU-Staaten haben. Die Gewerkschaften haben einfach die Gelegenheit genutzt, um den Lohnschutz noch weiter auszubauen, weil sie genau gewusst haben, dass die Wirtschaftsseite beinahe um jeden Preis auf die Ausdehnung des FZA pocht.

Die Befürworter der neuen flankierenden Massnahmen auf der bürgerlichen Seite haben sich klassisch über den Tisch ziehen lassen und den linken Bestrebungen weitgehend nachgegeben. Dabei wäre es doch sehr interessant gewesen zu beobachten, wie sich die führenden Gewerkschaftsvertreter – notabene alles SP-Leute – gewunden hätten, wenn sie ein Referendum gegen das Freizügigkeitsabkommen hätten ergreifen müssen, was ihrer Fundamentalposition – dem EU-Beitritt – krass zuwiderläuft.

Die kontraproduktive Verknüpfung

Die Befürworter der zusätzlichen flankierenden Massnahmen sind in krasser Verkennung der Lage einer Fehleinschätzung unterlegen, haben sie doch die Referendumsgefahr vor allem aus der linken politischen Ecke kommen sehen. Ausgeblendet hat man darob die Referendumsgefahr von rechts, wie sie nun mit der Ablehnung der Ausdehnung des FZA auf die zehn neuen Staaten an der Delegiertenversammlung der SVP vom 8. Januar 2005 in La Chaux-de-Fonds (297:94) überdeutlich Realität geworden ist. Durch die unglückliche Verknüpfung der neu beschlossenen flankierenden Massnahmen mit der Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens hat man eine Kumulation der Nein-Stimmen geradezu provoziert. Also jene, die gegen den Ausbau der flankierenden Massnahmen sind, haben nun einen Grund, auch gegen die Ausdehnung des FZA anzutreten, ganz einfach darum, weil sie keinen weiteren künstlichen Arbeitnehmerschutz wollen, der die Flexibilität des Arbeitsmarktes in der Schweiz untergräbt und den Marktkräften ohnehin nicht widerstehen kann.

Eine derart ungeschickte Verknüpfungspolitik ist kaum zu verstehen, hätte man doch auch mit anderer Methodik erreichen können, dass die zusätzlichen flankierenden Massnahmen erst dann in Kraft treten, wenn die Ausdehnung des FZA in Rechtskraft erwachsen ist. Damit hätte man gegen das Referendum von Links ein gutes Argument in den Händen gehalten und hätte den Gegnern der Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens keine zusätzlichen Argumente für ein Nein gegeben.

Man hat es mit dem Arbeitnehmerschutz nun aber soweit getrieben, das sich das beschlossene Referendum bei der Unterschriftensammlung und in der Abstimmung auf all jene Unternehmer und Gewerbler wird abstützen können, die eine weitere Beschneidung des heute noch einigermassen flexiblen Arbeitsmarktes nicht wollen.

Das Lohnniveau wird – als Folge der Globalisierung und des internationalen Druckes – ohnehin unter Druck kommen. Am Ende haben wir zwar künstlich hoch gehaltene Löhne, aber keine Arbeitsplätze mehr, weil die Firmen dorthin ziehen, wo der Arbeitsmarkt noch flexibel und die Löhne tiefer sind als bei uns. Bleiben wird uns eine wettbewerbsverhindernde Gewerkschaftsmacht.

Das prognostizierte Wirtschaftswachstum

Bezüglich der prognostizierten Erwartungen beim Wirtschaftswachstum als Folge der Ausdehnung des FZA auf die zehn neuen EU-Mitglieder ist Skepsis angebracht: Bei einer angenommenen Jahreststeuerung von einem Prozent und einem Bevölkerungswachstum von 0,7% braucht die Schweiz allein schon zum Erhalt ihres heutigen Wohlstandes ein nominelles

Wachstum von ca. 1,7%. Dagegen klingen die kolportierten Wachstumsprognosen geradezu lächerlich. Mit einer Penetranz ohnegleichen wird seit Jahren oder gar Jahrzehnten ausgeblendet, dass das enorme Bevölkerungswachstum in der Schweiz (aufgrund der anhaltend hohen Einwanderung) unsere Wohlstandsentwicklung viel nachhaltiger (in den letzten Jahren negativ) beeinflusst, als die Ausdehnung des freien Personenverkehrs auf die neuen EU-Staaten es auf der positiven Seite wird tun können. Es gilt zu bedenken, dass vom 1. Januar 1990 bis zum 1. Januar 2004 die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz um 694'050 Personen oder 10,4 Prozent zugenommen hat. In diesem Zeitraum betrug das Bevölkerungswachstum in der EU 5,1 Prozent. Die Bevölkerungszahl bildet nun einmal einen zentralen Faktor bei der Berechnung des Bruttoinlandproduktes pro Kopf und das BIP pro Kopf ist noch immer der Gradmesser beim internationalen Wohlstandsvergleich.

Schengen/Dublin als Teil der Bilateralen II

Die Kündigung der Bilateralen I – als Folge einer Ablehnung der Ausdehnung des freien Personenverkehrs auf die zehn neuen EU-Mitglieder – würde aber auch die Bilateralen II mehr oder weniger obsolet machen, handelt es sich doch hier teilweise um sogenannte «left overs», also Dossiers, die nach den Verhandlungen im Rahmen der Bilateralen I übriggeblieben sind. Die Bilateralen II – insbesondere das umstrittene Dossier Schengen/Dublin – haben aber nur eine marginale wirtschaftliche Bedeutung.

Mit Ausnahme des Abkommens über verarbeitete Landwirtschaftsprodukte betreffen die Dossiers der Bilateralen II verschiedene Bereiche der Innenpolitik. Es ist grundfalsch, das Dossier Schengen/Dublin als sicherheitspolitisches Projekt zu betiteln, welches es gar nie war, geht es hier doch um den viel wichtigeren Aspekt, wonach mit der Übernahme des Schengen-Besitzstandes und dessen Weiterentwicklung erstmals ein sich einseitig – von der EU ausgehend – weiter entwickelndes Abkommen zur Diskussion steht, welches erhebliche Souveränitätsübertragungen zur Folge hat. Umso erstaunlicher ist das Engagement der Arbeitgeberseite für dieses Dossier. Es ist nur damit zu erklären, dass man hier knallharte Konzessionspolitik betreibt, um wirtschaftliche Vorteile in den EU-Staaten zu erheischen.

Das Dossier Schengen/Dublin, als Teil der Bilateralen II, kann gefahrlos abgelehnt werden, besteht doch hier keine Klausel, wonach bei einer Ablehnung alle anderen Dossiers der Bilateralen II geschweige denn jene der Bilateralen I dadurch ebenfalls ausser Kraft treten würden. Das Argument, wonach mit den Bilateralen II das Bankkundengeheimnis staatsvertraglich gesichert werden könne, sticht wenig. Ohne Bilaterale II ist das Bankkundengeheimnis und dessen Weiterführung allein die Angelegenheit der Schweiz, kann also nationalstaatlich – ohne Mitsprache der EU – geregelt werden.

Neun offene Fragen in Sachen Schengen/Dublin

von Dr. Konrad Hummler, Unternehmer, St.Gallen

Derzeit erleben wir in der Schweiz eine Propagandawelle für ein politisches Projekt, wie man dies noch kaum je erlebt hat. Kein Tag vergeht, ohne dass ein Bundesrat (oder eine Bundesrätin), ein Diplomat, ein Verbandspolitiker oder ein Polizeigewaltiger nicht – und ausschliesslich – die Vorzüge des «Schengen/Dublin»-Abkommens in den höchsten Tönen lobte. Selbst die Kantonsregierungen sind mit von der Partie und stellen, wie man hört, skeptische Mitglieder unter die kollegiale unité de doctrine- oder aber Schweigepflicht. Grenzbeamten soll untersagt worden sein, ihre effektive Meinung zum Abkommen zu äussern. Wer in den Chor der begeisterten Zustimmer nicht einstimmen will, soll gefälligst schweigen.

So viel Konsens – ob erzwungen oder auch nicht – in einer meines Erachtens durchwegs schwierigen Frage stimmt skeptisch. Die selbst erlebte Verhinderung einer echten Debatte in einem der Spitzenverbände unseres Landes, die praktisch völlige Uniformität der Meinungen in den Parteien SP, CVP und FDP sowie das Fehlen einer substanziellen Auseinandersetzung im Parlament legen den Schluss nahe: Hier kann etwas nicht stimmen!

Schengen/Dublin mit vermeintlichen Reizen,...

An sich und oberflächlich gesehen hat «Schengen/Dublin» ja durchaus seine Reize:

Zuoberst steht das Sicherheitsargument, über das uns weisgemacht wird, ohne Zugriffsmöglichkeit auf das europäische Sicherheitssystem (SIS) seien künftig unsere Polizei- und Justizorgane hoffnungslos verloren. Künftige Kriminalitätsbekämpfung müsse zwingend grossräumig, länderübergreifend erfolgen, und dazu brauche es «Schengen».

Im Weiteren lockt die Aussicht, dereinst einmal völlig unkontrolliert und unbeschwert von Genf nach Annecy, von Basel nach Lörrach, von Kreuzlingen nach Konstanz und von Chiasso nach Como und wieder retour pendeln zu können, solches tönt durchaus verlockend, weil es mehr Bewegungsfreiheit verspricht.

Ebenso positiv tönt es aus Kreisen des Tourismus: Mit der Zulassung des «Schengen»-Visums erschlossen sich neue Touristenströme für unser Land, die wegen der bisher gültigen Formalitäten ferngeblieben seien.

Obendrein sind da die wackeren Verteidiger des Bankgeheimnisses, gemäss derer die Amts- und Rechtshilfe in Sachen direkter Besteuerung in staatsvertraglich gesicherter Art ausgeschlossen und damit das Bankgeheimnis durch «Schengen/Dublin» indirekt anerkannt würde.

Schliesslich und zuguterletzt winkt die «Opting Out»-Klausel, die es der Schweiz erlaube, sich von der künftigen Rechtsentwicklung innerhalb des «Schengen»-Raums abzukoppeln. Als wäre nichts gewesen, sozusagen.

...welche erheblichen Fragen gegenüber stehen

Die nähere Betrachtung des Vertragswerks und der damit verbundenen Bereiche lässt jedoch eine erhebliche Anzahl wichtiger offener Fragen erkennen:

Mehr Sicherheit? Die Realität sieht anders aus

Die taktische Frage lautet, ob die Loslösung des Polizeiwesens vom relativ eng definierten Territorium die einzige Antwort auf neue Herausforderungen darstellt. Und kann diese «Fusion» tatsächlich mehr Sicherheit produzieren?

Die Faktenlagen gestaltet sich dabei klar und deutlich: Im Jahre 2001 zählte die Schweiz 71 Gefängnisinsassen auf 100'000 Einwohner. Der EU-Durchschnitt lag um 23 Prozent höher, bei 87. Weiter wurden in der Schweiz zwischen 1999 und 2001 1,12 Tötungsdelikte auf 100'000 Einwohner gezählt. Im EU-Durchschnitt waren es 1,59%, also 42 Prozent mehr. Und auch bei den gewaltsamen Verbrechen dasselbe Bild: Die Veränderungsrate zwischen 1997 und 2001 betrug in der Schweiz 16 Prozent, der EU-Durchschnitt dagegen lag bei 22 Prozent. Noch deutlicher bei der causa Raub: Wiederum zwischen 1997 und 2001 registrierte

man in der Schweiz eine negative Veränderungsrate von -10 Prozent. Der EU-Durchschnitt war mit 24 Prozent sogar zunehmend.

Angesichts dieser Angaben erstaunt schliesslich, dass die Anzahl der Polizisten in der Schweiz zwischen 1999 und 2001 bei 198 auf 100'000 Einwohner lag. Der EU-Durchschnitt war um 70 Prozent höher, liegt dieser doch bei 337. Über diese eindeutige Faktenlage würde man auch gerne mehr hören von Experten, die so unabhängig sind, dass sie nicht um ihren nächsten Karriereschritt innerhalb des erweiterten «Schengen»-Kontextes bangen müssen.

Auch wäre es noch interessant zu erfahren, weshalb angesichts der Internationalisierung des Polizeiwesens auf privater Ebene genau das Gegenteil geschieht, nämlich die Organisation von Sicherheit innerhalb kleiner, territorial klar definierter Grenzen.

Könnte es sein, dass die Vorstellungen der Bürger über Sicherheit wesentlich subsidiärer sind als jene der Polizeixperten und Politiker? Schliesslich würde man gerne wissen, wie es objektiv um die Gefährdung durch die internationale Kriminalität steht, wenn die Schweiz innerhalb «Schengen» nicht mehr an Deutschland oder Österreich, sondern neu an Rumänien oder die Türkei grenzt.

Persönliche Freiheit und Supranationalität

So bestechend der Gewinn an operativer Manövriertfähigkeit des Polizeiwesens durch «Schengen» erscheint – wie bürgernah ist dann diese Polizei noch? Welche Gefühle werden Personenkontrollen im rückwärtigen Raum, zwischen Müllheim und Frauenfeld oder zwischen Andelfingen und Winterthur, bei unbescholtenen Bürgern auslösen? Auf welcher Ebene und durch wen wird dieses Polizistenheer kontrolliert? Als zentrales Instrument gegen die internationale Kriminalität wird das SIS eingesetzt, welches zu Beginn 2003 ca. 10 Mio. Sachfahndungsdaten umfasste. Es erstaunt, dass davon nur gerade 1,6 Prozent der erfassten Personen mit internationalem Haftbefehl gesucht wurden.

Zentralisierung in Richtung Bern

Eine staatspolitische Frage betrifft die Kompetenz der Kantone auf dem Gebiet des Polizeiwesens. «Schengen» zöge unzweifelhaft eine Kompetenzverschiebung Richtung «Bern» nach sich, denn die Mitwirkung bei internationalen Fahndungskampagnen würde grossräumige Operationen verlangen, die an keinen Kantonsgrenzen haltmachen dürften. In diesem Zusammenhang würde man ferner gerne erfahren, weshalb die Erfolgsquote übergeordneter Polizeiorgane, z.B. derjenigen der personell hochdotierten Justiz- und Polizeiorgane des Bundes, gegenüber den kantonalen Polizeikorps dermassen bescheiden ausfällt.

Zollraumorganisation mehr als unklar

Ein weiterer, ziemlich praktischer Aspekt betrifft die Organisation des Grenzraums beim Beitritt der Schweiz zu «Schengen». Im Gegensatz zu den EU-Staaten bleibt die Schweiz ja eine Zoll-Exklave; auf beiden Seiten werden Warenkontrollen notwendig sein. «Schengen» verbietet systematische Personenkontrollen an den Grenzen und die Kontrolle des Kofferraums müsste also sozusagen anonym erfolgen. Vom freien Grenzübertritt kann somit trotz «Schengen» keine Rede sein. Gleichzeitig verbietet das Abkommen beispielsweise Zollinfrastrukturen wie Fahrbahnüberdachungen an Grenzübergängen und schreibt die Aufhebung von Geschwindigkeitsbeschränkungen im Zollraum vor.

Eine mindestens erklärungsbedürftige Sondersituation, die man sonst auf dem europäischen Kontinent nicht kennt. In erster Linie stellt sich die Frage, wie nachhaltig ein solches Regime sein kann.

Fünfstern-Hotel oder Mittelklasse

Es gibt auch noch so etwas wie den «markenpsychologischen» Aspekt, den es zu berücksichtigen gilt. Die Schweiz war bis anhin auf dem europäischen Kontinent, ob gewollt oder nicht, und ob verdientermassen oder auch nicht, so etwas wie ein Fünfstern-Hotel. Jedenfalls werden wir vom Ausland so wahrgenommen. Verschiedene volkswirtschaftlich wichtige Branchen, darunter der Tourismus und das Schweizer Bankgeschäft, haben von diesem Erstklass-Image stark profitiert. Vermutlich wird diese Image-Komponente im Inland systematisch unterschätzt.

Wenn die Hoteliers sich lautstark für «Schengen» einsetzen, weil sie sich aus der Anerkennung des europäischen Visums zusätzliche Besucherströme erhoffen, müssten sie andererseits auch den Effekt berücksichtigen, der entsteht, wenn Europareisende gar nicht mehr merken, ob sie nun in Vorarlberg, im Bündnerland oder im Südtirol sind.

Zu einem Fünfster-Hotel gehört allerdings ein Portier, der bezüglich Sicherheitsgewinn faktisch zwar vielleicht wenig nützt, durch seine Präsenz aber klar zu verstehen gibt, wo der besondere Bereich beginnt. Mit der Aufgabe von eigentlichen Personenkontrollen beziehungsweise der Beschränkung auf bloss zollamtliche Inspektionen an der Landesgrenze begibt sich die Schweiz in dieses abgrenzende Element. Das kann zeitgemäss und erwünscht sein. Die Aussenwahrnehmung der Schweiz wird sich dadurch aber verändern.

Dublin und das Erst-Asyl-Abkommen

Auf den ersten Blick wird mit dem Erstlandprinzip aus der «Dublin»-Verordnung die Zuständigkeit für die Asylsuchenden jeweils eindeutig einem einzigen Land zugewiesen. Das «Schengen/Dublin»-Dossier verspricht damit eine taugliche Lösung gegen das Problem des «Asylshopping», das heisst dem Verhalten, sich als Gesuchsteller in verschiedenen Ländern zu versuchen.

In der Praxis ist es aber unrealistisch anzunehmen, dass der «Schengen»-periphere Staat (z.B. Italien, Griechenland oder Spanien) mittels strikter Anwendung des Vertrags Mehrlasten im Asylwesen zu tragen bereit ist. Welches wäre der politische Preis für das Trittbrettfahren der restlichen «Schengenstaaten»? Oder könnte sich im Sinne einer gleichmässigeren Verteilung der Asylanträge eine gewisse Durchlässigkeit in Richtung «Schengeninnenraum» einspielen? Wahrscheinlicher ist, dass sich der Asylsuchende dabei sein Menü bei der Länderwahl optimiert und anreizkonform verhält, also rational vorgeht und damit die Schweiz zum bevorzugten Erst-Asylland wird.

Territorialität und Souveränität

Die Idee der Grenzenlosigkeit besticht auf den ersten Blick, und sie fasziniert insbesondere auch Vertreter und Vordenker der liberalen Idee. Freie Fahrt vom Nordkap bis nach Sizilien und von Gibraltar bis zum Kaukasus: Das wäre ja schon berauschend. Der Umgang mit der territorialen Frage ist eine der Restanzen aus der ersten Phase der Globalisierung in den Neunzigerjahren des vergangenen Jahrhunderts. In diesem Zusammenhang gibt es einen fundamentalen Irrtum, dem auch angesehene Vertreter der freien Marktwirtschaft regelmässig zum Opfer fallen. Eine marktwirtschaftliche Ordnung der Weltwirtschaft setzt nämlich keine Grenzenlosigkeit voraus, genau wie auch niemand erwartet, dass nun plötzlich jegliche Haustüren eliminiert werden sollen, weil es nett wäre, wenn jedermann von der Strasse völlig frei von den Vorzügen eines privaten Wohnzimmers profitieren könnte.

Territorialität hat etwas mit Eigentumsrechten und der Wahrung einer bestimmten, besser: einer selbstbestimmten, Ordnung zu tun. Solange es auf der Welt Unterschiede im Wohlstand der Völker gibt und unterschiedliche Regeln von Land zu Land existieren, wie man das Volk am Gemeinwohl partizipieren lassen will, beispielsweise über die sozialstaatlichen Einrichtungen, und solange es unterschiedliche Rechtsordnungen gibt, die am einen Ort wegen Ehebruch die Steinigung verlangen und am andern Ort die Steuerhinterziehung lediglich mit einer Busse belegen, weil es bessere Methoden als jene der Kriminalisierung zur Erlangung von Steuerehrlichkeit gibt, solange muss auch über die Territorialität geregelt werden, wer Zugang zum einen oder andern Vorzug und wer den einen oder anderen Nachteil zu tragen hat.

Völlige Grenzenlosigkeit ist (vielleicht!) ein schönes Gedankengebäude, setzt aber totale Harmonisierung der Rahmenbedingungen voraus, und zur Erreichung der Harmonisierung eine unendliche Kaskade von Umverteilungsprozessen. Das ist totales «social engineering» und somit auch totale Illusion, vergleichbar mit den illusionären Konzepten des Sozialismus von damals, zumal Harmonisierung ja nie in Richtung höherer Qualität stattfindet, sondern nur nivellierend. Ein Wettbewerb zwischen Körperschaften ist nicht denkbar, wenn nicht durch physischen Ausschluss sichergestellt ist, dass die jeweiligen Vorzüge und Nachteile einigermaßen internalisiert bleiben. Wird mit der bei «Schengen/Dublin» vorgesehenen Aufgabe von systematischen Personenkontrollen an der Schweizer Grenze nicht unumkehrbar die Schranken zu einer Nivellierung unseres Landes auf europäisches Niveau geöffnet?

Strategische Handlungsfreiheit

Ein zentraler Gesichtspunkt betrifft die Frage, inwieweit sich die Schweiz bei einem Beitritt zu «Schengen» ihrer strategischen Handlungsfreiheit beraubt.

Unzweifelhaft stellt die «Opting Out-Klausel», also das Recht zur Aufgabe der Mitgliedschaft bei einer unerwünschten Form der Weiterentwicklung des Abkommens, ein handfestes Instrument der Selbstbehauptung dar. Der praktische Nutzen hängt aber stark vom Willen der politischen Behörden ab, das Recht nötigenfalls auch zu nutzen. Die Erzwingung seiner Wahrnehmung durch das Volk scheint aufgrund des rechtlichen Konstrukts ausgeschlossen, im Falle des Parlaments zumindest fraglich zu sein.

Da die mögliche Weiterentwicklung des «Schengen»-Abkommens vor allem auch die Handhabung der Rechts- und Amtshilfe betreffen könnte, ist es nicht übertrieben, wenn man behauptet, das von der Praxis der Rechts- und Amtshilfe abhängige Bankgeheimnis werde mit dem «Schengen»-Beitritt in die Verfügungsgewalt von Bundesrat und Verwaltung gelegt.

Ob diese Instanzen zu jedem Zeitpunkt in der Zukunft das ihnen so geschenkte Vertrauen verdienen, muss in die Gesamtbeurteilung von «Schengen» einbezogen werden. Es gibt EU-Staaten, die auf den Beitritt zu «Schengen» bis anhin verzichtet haben. Dazu gehören u.a. England, Irland und die neuen EU-Staaten im Osten. Zugegebenermassen ist deren geografische Lage peripherer als jene unseres Landes. Dennoch kann völlig wertungsfrei festgestellt werden, dass die Schweiz mit «Schengen» im Bereich der inneren Sicherheit weiter in die EU integriert sein wird als jene EU-Staaten ohne «Schengen»-Abkommen.

Der Beitritt zu «Schengen» sei praktisch irreversibel, haben wir festgestellt; zudem werden eigenständigere Varianten der Organisation der Sicherheit a priori verworfen. Damit entfällt faktisch auch eine spätere Beitrittsoption «à l'anglaise». Der Vollbeitritt unter Einschluss der Preisgabe einer eigenen Währung ist um dieses Element wahrscheinlicher.

Fast zwingende Kausalkette

Freie Fahrt von der Nordsee bis zur Adria: Diese für manche verlockende Vision wird durch «Schengen» also nicht herbeigeführt, konsequenterweise aber müsste sie in einer nächsten Phase aufs politische Tapet gelangen. Ist deshalb die nächste Geländekammer nicht vorprogrammiert, nämlich die Zollunion mit der EU? Ob diese der Schweiz und insbesondere der Import- und Exportwirtschaft dann eher Vor- oder Nachteile bringen würde, ist offen. Wie auch immer: Wenn die Zollunion quasi zwingend die praktische Folge von «Schengen» wäre – müsste man das dem Volk nicht schon heute sagen? Und müsste man nicht auch ganz klar darlegen, dass diese zwei Schritte dann faktisch unumkehrbar wären? Das Wiedererrichten von Grenzzäunen – eine ziemlich unvorstellbarer Vorgang – weshalb es sich wohl lohnen würde, vor dem Abreissen von Zäunen zweimal zu denken.

Schengen und die innere Sicherheit der Schweiz

Der Bundesrat bezeichnet in seiner Botschaft vom 1. Oktober 2004 unter dem Titel „Verhandlungsmandat“ als erstes Ziel von Schengen die „Stärkung der inneren Sicherheit.“¹ Mit Schengen verpflichtet sich die Schweiz zur Aufhebung aller Personenkontrollen an der Landesgrenze. Das bundesrätliche Ziel scheint somit dem gesunden Menschenverstand zu widersprechen, denn intuitiv verbindet sich mit der *Aufhebung von Kontrollen* die Vorstellung einer *Schwächung der Sicherheit*. Jeder, der einmal Militärdienst geleistet hat, weiss doch, dass es für die Sicherheit im Stellungs- und Bereitschaftsraum eine Wache braucht. Jedem Zivilisten ist klar, dass er für die eigene Sicherheit die Türen und Fenster seiner Wohnung schliessen muss. Beim Beitritt zu Schengen müsste die Schweiz aber ihre Türen und Fenster ohne Kontrolle öffnen. Mit dieser Arbeit soll der Widerspruch zwischen gesundem Menschenverstand und bundesrätlicher Zielsetzung untersucht werden.

Die Sicht der Schweiz

Als Schengen-Land müsste die Schweiz auf Personenkontrollen an der Grenze verzichten. Zu beurteilen ist deshalb *erstens* die heutige *Situation an der Grenze*. Dafür ist das Grenzwachtkorps verantwortlich. Sein Auftrag lautet: „Das Grenzwachtkorps verhütet und bekämpft illegale Handlungen im Grenzraum und trägt damit zur inneren Sicherheit des Landes und zum Schutz der Bevölkerung bei.“² Das schweizerische Grenzwachtkorps verhaftete im Jahr 2004 über 35'000 Personen, übergab damit täglich 100 Verhaftete an die Polizei. Zusätzlich wurden rund 7'000 illegal Einreisende aufgegriffen. In beiden Bereichen beträgt die jährliche Zunahme seit 2001 neun Prozent. Rund 90'000 Personen wurden 2004 zudem an der Grenze zurückgewiesen.³ All diese Leistungen müssten bei einer Mitgliedschaft bei Schengen wegfallen, denn nach dem Schengener Durchführungsabkommen sind nicht nur Grenzkontrollen, sondern auch sogenannte Ersatzgrenzkontrollen verboten. „Dabei handelt es sich um systematische Personenkontrollen aus Anlass des Grenzübertritts im rückwärtigen Grenzgebiet oder innerhalb bestimmter Grenzzonen.“⁴ Ein Schengen-Beitritt wird die Sicherheit der Schweiz an der Landesgrenze somit klar schwächen.⁵

Die Frage nach der Sicherheit lässt sich *zweitens* unter dem Aspekt unterschiedlicher *Sicherheitsräume* betrachten. Heute ist die Schweiz auf Grund der Landesgrenzen ein eigener Sicherheitsraum. Beim Beitritt zu Schengen würde unser Land die Herrschaft über seine Grenzen verlieren und zu einem Teil des „Sicherheitsraums Schengen“. Damit stellt sich die Frage: Welcher Raum ist sicherer, das Schengen-Territorium oder die Schweiz? Besonders wichtig ist die Antwort im Hinblick auf unsere Nachbarländer. Gemäss der UNO-

¹ Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen («Bilaterale II»), vom 1. Oktober 2004, BBl 2004 5991 [nachstehend zitiert als „BBl 2004 Seitenzahl“]

² Homepage Eidg. Zollverwaltung, <http://www.zoll.ch/d/wer/kuerze/kuerze.php>

³ Eidgenössische Zollverwaltung EZV (2005), *Grenzwachtkorps*, 19.2.2005, http://www.grenzwachtkorps.ch/d/medien/zahlen_fakten/2003/z_gwk.php

⁴ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 239 vom 22.9.2000, S. 159 (Beschluss des Exekutivausschusses, „Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen“), ISSN 0376-9453

⁵ Zur generellen Frage der Auswirkung von Grenzkontrollen auf die Sicherheit siehe Walter, B. (1998) *Überwachung der Aussengrenzen - können grenzpolizeiliche Massnahmen grenzüberschreitende Kriminalität eindämmen?* In: *Kriminalitätsimport* (eds, Huppertz, M. and Theobald, V.), Berlin Verlag Arno Spitz GmbH, pp. 151 - 176.

Kriminalitätsstatistik⁶ verzeichnet die Schweiz im Jahr 2000 mit 3774 Verbrechen pro 100'000 Einwohner eine deutlich höhere Sicherheit als unsere Nachbarländer Deutschland (7621), Frankreich (6403) und Italien (3823),⁷ obschon wir mit 202 Polizisten pro 100'000 Einwohner die niedrigste Polizeidichte aufweisen. Die Schweiz ist also punkto Sicherheit nicht nur effektiver, sondern auch effizienter als unsere Nachbarn im Schengen-Raum. Die Integration der Schweiz in die Schengen-Zone würde somit zu einer Verschlechterung der Sicherheit führen.

Einen *dritten* Aspekt bildet das Spannungsfeld von *Sicherheit und Freiheit*. Wenn die innere Sicherheit trotz der Aufgabe der Grenzkontrollen bewahrt werden soll, dann sind polizeiliche Ersatzmassnahmen nötig. Der Bundesrat spricht dieses Thema in der Botschaft unter dem Titel *Schleierfahndung* an. „Es handelt sich dabei um Polizeikontrollen, die während kurzer Zeit in einem bestimmten Teil des Hoheitsgebietes eines Schengen-Staates durchgeführt werden. Im Rahmen solcher Kontrollen können – als Kompensation zu den aufgehobenen Personenkontrollen an den Binnengrenzen – im Grenzraum wie auch im Landesinnern mobile Personenkontrollen entsprechend der innerstaatlichen Zuständigkeitsordnung vorgenommen werden.“⁸ Hier ist zu bedenken, dass klar definierte Grenzkontrollen liberaler und menschenwürdiger sind als flächendeckend diffuse Kontrollmöglichkeiten international kooperierender Polizeikorps. Angesichts der Tatsache, dass die Schweizerinnen und Schweizer eine Bundessicherheitspolizei in allen Volksabstimmungen abgelehnt haben, kann nicht erwartet werden, dass sie wegen Schengen plötzlich internationale Polizeikontrollen befürworten.

Die Sicht der EU-Länder

Erwähnt man im Gespräch mit Leuten aus EU-Ländern, das Ziel der Schweiz beim Beitritt zu Schengen sei die „Stärkung der inneren Sicherheit“⁹ reagieren sie verständnislos. Bei Schengen ging es der EU nie um die Erhöhung der Sicherheit, sondern um die Realisierung des *ersten Zieles der Union*, das lautet „Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen“ (Artikel 2 des Vertrages).¹⁰ Die mit dem grenzenlosen Binnenraum verbundenen Einbussen an Sicherheit sind für die EU ein notwendiges Übel. „Jede zusätzliche Freiheit hat ihren Preis.“¹¹ Die Schwächung der Sicherheit durch die Freiheit sollte durch die 1992 neu in den EU-Vertrag aufgenommenen Bestimmungen über Justiz und Inneres („justice and home affairs“) begrenzt werden.¹² Auch der Aufbau des Schengener Informationssystems SIS, das nach Meinung des schweizerischen Bundesrates zur „Stärkung der inneren Sicherheit“¹³ führen soll, dient diesem Anliegen, hat aber nach der Ansicht europäischer Sicherheitsexperten eine

⁶ UNITED NATIONS Office of Drugs and Crime (2004), *The Seventh United Nations Survey on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems (1998 - 2000)*

⁷ Die UNO-Statistik enthält für das Nachbarland Österreich keine Angaben

⁸ BBl 2004 6095

⁹ BBl 2004 5991

¹⁰ Vertrag über die Europäische Union, Amtsblatt Nr. C 191 vom 29. Juli 1992, Artikel B (seit dem Vertrag von Amsterdam von 1999 „Artikel 2“). http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/EU_treaty.html

¹¹ Kühne, H.-H. (1997) *Die Bekämpfung von internationaler Kriminalität und Drogenabhängigkeit als gemeinsames Interesse der Unionsstaaten*, In: *Von der Europäischen Union zur "Europäischen Sicherheitsunion"* (ed., Volkmar, T.), Berlin Verlag Arno Spitz GmbH, S. 40

¹² Vertrag über die Europäische Union, Amtsblatt Nr. C 191 vom 29. Juli 1992, Präambel. Eine Teilnahme der Schweiz an diesen Bestimmungen und Massnahmen ist nicht vorgesehen.

¹³ BBl 2004 5991

beschränkte Bedeutung.¹⁴ Die zwei EU-Länder *Grossbritannien und Irland* haben sich 1997 die Frage nach dem Wert der inneren Sicherheit gestellt. Sie haben sich gegen offene Grenzen entschieden. Aus Sicherheitsgründen sind sie dem Schengen-Abkommen nicht beigetreten.^{15 16} Würde die Schweiz Mitglied von Schengen, dann wäre sie bezüglich des ersten Zieles des EU-Vertrages stärker in die EU integriert als zwei bedeutende EU-Länder.

Neben dem Abseitsstehen von Grossbritannien und Irland gibt es weitere Ereignisse und Untersuchungen, welche die Sicherheitsproblematik des Schengener Abkommens belegen. Bekannt ist der *deutsche Visa-Skandal*, der Aussenminister Joschka Fischer in Bedrängnis gebracht hat. Auf Grund des so genannten „Volmer-Erlasses“ vom 3. März 2000 gelangten hundertausende von Menschen mit erschlichenen Touristenvisa nach Deutschland. Sie bewegen sich jetzt frei im Schengener Raum, ohne eine Möglichkeit diese an Landesgrenzen aufzugreifen¹⁷. Weniger bekannt ist die massenhafte Zuteilung von Aufenthaltserlaubnissen an illegale Einwanderer durch *Spanien*. Bisher wurden rund 400'000 solcher Bewilligungen erteilt, zur Zeit stehen weitere 800'000 zur Diskussion. In diesem Falle ist es der deutsche Innenminister Otto Schily, der sich über die unkontrollierbaren Auswirkungen auf die Schengen-Länder beklagt.¹⁸ Ein weiteres Indiz für die Sicherheitsprobleme im Schengen-Raum ist die Tatsache, dass 11 Länder in den Jahren 2000 bis 2002 unter Anrufung einer Notfallklausel („extreme urgency“¹⁹) aus Sicherheitsgründen temporär 26 Mal wieder *Grenzkontrollen* eingeführt haben.²⁰

Eine Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung kommt zum Schluss, dass im Schengen-Raum die Sicherheit nicht gewährleistet ist. Die Studie besagt: „[wir] leben in der Europäischen Union nicht nur in einem Gemeinsamen Binnenmarkt, sondern es ist ein *gemeinsamer Kriminalitätsmarkt* entstanden, dem durch einen ‚Europäischen Sicherheitsraum‘ begegnet werden muss“²¹. Dieser Sicherheitsraum sei noch zu schaffen.²² Dazu fordert die Studie unter anderem die Etablierung eines europäischen „Bundeskriminalamtes“ mit eigenen exekutiven Befugnissen. Das Brüsseler Forschungsinstitut Centre for European Policy Studies (CEPS) sieht die fundamentalen persönlichen *Freiheiten und Rechte* des Individuums durch

¹⁴ Siehe z.B. Kühne, H.-H. (1997) *Die Bekämpfung von internationaler Kriminalität und Drogenabhängigkeit als gemeinsames Interesse der Unionsstaaten*, In: *Von der Europäischen Union zur "Europäischen Sicherheitsunion"* (ed., Volkmar, T.), Berlin Verlag Arno Spitz GmbH, pp. 33 - 53., S. 50 und Konrad-Adenauer-Stiftung (2002), *Den Herausforderungen der internationalen Kriminalität begegnen - Massnahmenvorschläge für eine verbesserte Polizeikoordination in Europa*, St. Augustin, S. 8

¹⁵ vgl. z.B. *The Economist*, May 29 und June 5, 1997

¹⁶ Dieser Punkt ist im Bericht des Bundesrates falsch wiedergegeben: „Grossbritannien und Irland [...] haben aber aus *historischen und geographischen* Gründen“, vgl. BBl 2004 6068

¹⁷ Vgl. z.B. www.wdr.de, www.spiegel.de, www.tagesschau.de

¹⁸ Carrera, S., Apap, J. (2005), *"Spain's New "Regularisation" Procedure: Is this the way forward?"* Centre for European Policy Studies, March 3, 2005, www.ceps.be/wp.php?article_id=408

¹⁹ Apap, J., Carrera, S. (2003), *Maintaining Security within Borders: Towards a Permanent State of Emergency in the EU?* Brussels, S. 3

²⁰ Ibid. S.4 - 5

²¹ Konrad-Adenauer-Stiftung (2002), *Den Herausforderungen der internationalen Kriminalität begegnen - Massnahmenvorschläge für eine verbesserte Polizeikoordination in Europa*, St. Augustin, S. 4

²² Vgl. Auch die Kritik an der rechtlichen Ausgestaltung von Schengen bei: Kühne, H.-H. (1997) *Die Bekämpfung von internationaler Kriminalität und Drogenabhängigkeit als gemeinsames Interesse der Unionsstaaten*, In *Von der Europäischen Union zur "Europäischen Sicherheitsunion"* (ed., Volkmar, T.), Berlin Verlag Arno Spitz GmbH, S. 50 f.

Sicherheitsmassnahmen innerhalb des Schengen-Raumes gefährdet.²³ Die Pläne der EU und auch Deutschlands zur langfristigen, zentralen Speicherung aller Telefon- und Internetdaten ihrer Bürger erinnern an George Orwells schlimmste Fantasien der totalitären Gesellschaft von 1984.²⁴

„Innere Sicherheit“ als bundesrätliche Mogelpackung

Die dargelegten Fakten zeigen, dass ein Beitritt der Schweiz zu Schengen die innere Sicherheit des Landes schwächen würde. Warum behauptet der Bundesrat in seiner Botschaft vom 1. Oktober 2004 und bei zahlreichen Auftritten, sein Ziel für den Beitritt zum Schengener Abkommen diene der „Stärkung der inneren Sicherheit?“ Warum wurde nie ernsthaft versucht, diesen überraschenden Anspruch zu belegen? Wo sind die Fakten, die Statistiken, die wissenschaftlichen Arbeiten, die Erfahrungen aus der EU, die unabhängigen Gutachten zur inneren Sicherheit? Es gibt sie nicht. „Innere Sicherheit“ ist wohl eine *bundesrätliche Mogelpackung*. Die tatsächliche Aufgabe von Schengen ist die Erfüllung des ersten Zieles des EU-Vertrags, und das ist die grenzenlose Personenfreizügigkeit. Wie in der bundesrätlichen Botschaft nachzulesen ist, hat die EU die Schweiz nie zum Schengen-Beitritt aufgefordert oder eingeladen. Es war der schweizerische Bundesrat, der dieses Verhandlungspaket gegen den ursprünglichen Willen der EU erzwungen hat.²⁵ Es darf vermutet werden, dass der Bundesrat mit dem Schengener Abkommen das Ziel des EU-Beitritts verfolgt. Das Brüsseler Centre of European Policy Studies sieht das wie folgt: „Switzerland becomes a virtual [EU] member, already now joining the Schengen area.“²⁶

²³ Apap, J., Carrera, S. (2003), *Maintaining Security within Borders: Towards a Permanent State of Emergency in the EU?* Brussels, S. 11 f.

²⁴ http://www.wdr.de/themen/politik/europaeische_union/datenspeicherung/
http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,OID4153046_NAV_REF1,00.html

²⁵ „Die langwierigen Diskussionen [...] machen im Übrigen deutlich, dass die EU schliesslich nur deshalb zu Verhandlungen über Schengen/Dublin bereit war, weil sie mit der Schweiz unbedingt Verhandlungen in anderen Bereichen, insbesondere im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen, aufnehmen wollte“ BB1 2004 6066

²⁶ Emerson, M. (2005), *EU Enlargement and the Flood-tides of History*, Centre for European Policy Studies CEPS, February 10

Ausgewählte Literatur

- Apap, J., Carrera, S. (2003), *Maintaining Security within Borders: Towards a Permanent State of Emergency in the EU?* Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels.
- Carrera, S., Apap, J. (2005), "Spain's New "Regularisation" Procedure: Is this the way forward?" Centre for European Policy Studies (CEPS), March 3.
- Eidgenössische Zollverwaltung EZV (2005), *Grenzwachtkorps*, 19.2.2005.
- Emerson, M. (2005), *EU Enlargement and the Flood - tides of History*, Centre for European Policy Studies (CEPS), February 10.
- Konrad-Adenauer-Stiftung (2002), *Den Herausforderungen der internationalen Kriminalität begegnen - Massnahmenvorschläge für eine verbesserte Polizeikoordination in Europa*, St. Augustin.
- Kühne, H.-H. (1997) *Die Bekämpfung von internationaler Kriminalität und Drogenabhängigkeit als gemeinsames Interesse der Unionsstaaten*, In: *Von der Europäischen Union zur "Europäischen Sicherheitsunion"* (ed., Volkmar, T.), Berlin Verlag Arno Spitz GmbH, pp. 33 - 53.
- UNITED NATIONS Office of Drugs and Crime (2004), *The Seventh United Nations Survey on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems (1998 - 2000)*.
- Walter, B. (1998) *Überwachung der Aussengrenzen - können grenzpolizeiliche Massnahmen grenzüberschreitende Kriminalität eindämmen?* In: *Kriminalitätsimport* (eds, Huppertz, M. und Theobald, V.), Berlin Verlag Arno Spitz GmbH, pp. 151 - 176.