

Schengen und die Schweiz

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

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

1	Was ist "Schengen"? Ein Laboratorium für Exekutive und Polizei
2	Das Schengener Grenzregime - eine Maschine zur Produktion von Sans-papiers
3	Das Schengener Informationssystem (SIS) - technisches Instrument der Ausgrenzung
4	Die Schweiz auf dem Weg ins europäische Polizeihaus Bilaterale Verträge mit den Nachbarn
5	Schengen-Assoziation - Die innenpolitischen Auswirkungen
6	Für eine bürgerrechtliche Strategie - europäisch, menschenrechtlich, von unten

Anfang 2001 überraschte der Bundesrat die Öffentlichkeit mit der Ankündigung einer zweiten Runde bilateraler Verhandlungen mit der Europäischen Union. Nachdem die erste Serie von bilateralen Abkommen von den Stimmberechtigten abgesegnet worden war, sollten nun in weiteren Verhandlungen neben diversen left-overs auch die Einbindung der Schweiz in die Verträge von Schengen ("zum Abbau der Personenkontrollen an den gemeinsamen Grenzen" der EU-Staaten) und von Dublin ("über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft gestellten Asylantrages") zur Debatte stehen. Wie die Titel der Vertragswerke zeigen, stehen sie eigentlich nur EU-Staaten zum Beitritt offen. Als Nicht-EU-Staat war die Schweiz bisher ausgeschlossen. Nichtsdestoweniger haben sich der Bundesrat und insbesondere das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) seit Anfang der 90er Jahre die Integration in diese EU-Zusammenarbeit auf die Fahnen geschrieben. Ohne die Einbindung in diese polizeiliche und asyl- bzw. ausländerpolitische Kooperation drohe die Schweiz zur "Insel der Unsicherheit" und zum "Restasylland für in der EU abgelehnte Asylbewerber" zu werden, hatte bereits 1993 die vom EJPD eingesetzte "Expertenkommission Grenzpolizeiliche Personenkontrolle" argumentiert.

Norwegen und Island sind bisher die beiden einzigen Nicht-EU-Staaten, die eine Schengen-Assoziation erreicht haben. Während Norwegen und Island aber als Mitglieder der Nordischen Passunion seit langem die Grenzkontrollen zu ihren skandinavischen EU-Nachbarn aufgehoben und damit die formalen Voraussetzungen für eine Schengen-Integration erfüllt haben, hat die Schweiz in den 90er Jahren alles daran gesetzt, vor allem die Grenze zum südlichen EU-Nachbarn Italien abzudichten - gegen Flüchtlinge und "illegale Einwanderer". Sie befand sich damit zwar ideologisch in Einklang mit der Schengen-Gruppe, verbaute sich aber gleichzeitig die Möglichkeiten eines Beitritts. Angesichts der gefestigten Politik der Abschottung wirkte die bundesrätliche Ankündigung, dass man für einen Schengen-Beitritt bereit sei, den gesamten "Schengen-Acquis" einschliesslich der Aufhebung der Grenzkontrollen zu akzeptieren, - gelinde gesagt - erstaunlich.

Nicht umsonst kommt die Kritik an diesem Beitrittswillen nicht nur von den linken und bürgerrechtlichen Schengen-KritikerInnen, sondern auch von bürgerlicher Seite. Vor allem die SVP wittert eine weitere Annäherung an die EU. Der Ständerat - vollständig in bürgerlicher Hand - kritisierte konsequenterweise den Abbau der Grenzkontrollen. Die Konferenz der Kantonsregierungen missbilligte die Fortsetzung des bilateralen Weges, der die Kompetenz für Verhandlungen ausschliesslich dem Bundesrat in die Hand legt. Aller Einwendungen zum Trotz führt der Bundesrat seit Mitte letzten Jahres exploratorische Vorgespräche mit der EU.

Das folgende Dossier soll Grundlagen für die Erarbeitung einer linken, bürgerrechtlichen Strategie legen. Während die bisherige Diskussion in der Schweiz sich vorwiegend darauf beschränkt, den

Inhalt des Schengener Durchführungsabkommen von 1990 zu referieren und allenfalls die Einbindung der Schengen-Kooperation in die EU darzustellen, wollen wir hier Informationen zu zwei grundsätzlichen Aspekten vermitteln. Einerseits darüber, wie diese Zusammenarbeit funktioniert und welche konkreten Auswirkungen sie hat; andererseits geht es uns um die Anstrengungen der Schweiz und insbesondere des EJPD, sich in diese Kooperation einzuklinken, sowie die Folgerungen, die das EJPD aus einer eventuellen Schengen-Assoziation für die schweizerische Innenpolitik anvisiert.

1 Was ist "Schengen"?

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

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

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

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

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

Als kurzfristige Massnahme wurde darin ein Kontrollverfahren ohne Wartezeiten vereinbart. Langfristig sollten Verhandlungen zu einem Staatsvertrag führen, der einerseits die vollständige Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen, andererseits Ausgleichsmassnahmen für den dadurch angeblich entstehenden Sicherheitsverlust festlegen sollte. Dieser "Deal" - Grenzabbau gegen

Ausgleichsmassnahmen - bestimmt bis heute die Politik der EU-Staaten im Bereich der Justiz- und Polizeipolitik.

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

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

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

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

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

Mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages und des Schengen-Protokolls wurde die eigenständige Schengen-Gruppe formell aufgelöst und gleichzeitig die innen- und justizpolitische Kooperation der EU neu aufgeteilt. Asyl- und Einwanderungspolitik sowie Fragen der Binnen- und der Aussengrenzen wurden neu der sog. Ersten Säule der EU, der eigentlichen Europäischen Gemeinschaft, zugeschlagen. Hier werden also mittlerweile Richtlinien und Verordnungen von der Kommission entworfen. Bis 2004 entscheidet der Rat - also die Innen- und Justizminister der EU-Staaten - allerdings alleine, wie er mit diesen Vorschlägen umgehen will. Während im grössten Teil der restlichen Ersten Säule das Mitentscheidungsverfahren gilt, wird das Europäische Parlament hier nur "konsultiert". D.h. die Vorschläge werden ihm vorgelegt, es kann sich dazu äussern. Wenn seine

Position vom Rat, d.h. von den Exekutiven der Mitgliedstaaten nicht geteilt wird, dann wandert sie einfach in den Müll. Bis 2004 sollen alle wesentlichen noch offenen Fragen in Sachen Asyl, Einwanderung und Grenzen entschieden sein - ohne parlamentarische Kontrolle. Danach entscheidet der Rat, ob er zum Mitentscheidungsverfahren übergehen will, d.h. ob er dem Parlament eine grössere Rolle zugesteht.

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

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

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

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

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

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

2 Das Schengener Grenzregime - eine Maschine zur Produktion von Sans-papiers

Binnengrenzen auf - Aussengrenzen dicht. Dies ist auf den ersten Blick das Schengener Motto. Tatsächlich ist die erste Seite dieses Prinzips nicht wirklich umgesetzt worden und die zweite Seite nicht umsetzbar. Was die Binnengrenzen betrifft, so haben die Schengener Vertragsstaaten weidlich von der Ausnahmemöglichkeit des Art. 2 Abs. 2 des Abkommens Gebrauch gemacht. Frankreich tat dies 1995 just zu dem Zeitpunkt, als das Abkommen in Kraft trat. Begründet wurde die Aufrechterhaltung der Grenzkontrollen mit der Serie von Anschlägen in diesem Jahre. Aber auch nach deren Ende wurden die Kontrollen an den Grenzen zu Belgien und Luxemburg weitergeführt. Diese seien die Einfallstore für den Drogenschmuggel aus den drogenpolitisch liberalen Niederlanden. Während Grenzkontrollen an den französischen Grenzen zu den EU- Nachbarn weiterhin zum Normalfall gehören, haben die anderen Vertragsstaaten die Kontrollen jeweils zu bestimmten Ereignissen - Fussballspielen, aber auch Grossdemonstrationen - wieder eingeführt.

Darüber hinaus ersetzten sie die Kontrollen an der Grenzlinie durch Kontrollen im Inland. Diese Praxis kann sich zwar nicht auf das Abkommen selbst stützen. Sie bildet aber eine politische Folgerung im Inland, die in Deutschland - im Bundesgrenzschutzgesetz sowie in den Polizeigesetzen der Bundesländer - formal festgeschrieben wurde. In zusätzlichen bilateralen Verträgen haben die Schengen- Staaten darüber hinaus eine allgemeine polizeiliche und grenzpolizeiliche Kooperation im Hinterland der Binnengrenzen vereinbart, die u.a. die Errichtung gemeinsamer Kommissariate und die Koordination von Grenzstreifen und verdachtsunabhängigen Kontrollen beinhaltet.

Obwohl das Ziel, die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen abzuschaffen, bei Lichte betrachtet, dazu hätte führen müssen, dass ein grosser Teil der Grenzpolizisten ihre Arbeit verliert, haben die Grenzpolizeien in den 90er Jahren einen massiven Ausbau erlebt. So ist der deutsche Bundesgrenzschutz (BGS) auch heute noch an den angeblich nicht mehr kontrollierten Westgrenzen stark präsent. Seine Inlandskontrollen im Hinterland sind schwerpunktmässig gegen AusländerInnen oder ausländisch aussehende Personen gerichtet.

Ähnliches gilt für die Grenzpolizeien anderer EU-Staaten, die Police de l'air et des frontières in Frankreich, die heute zu einer "Direction du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins" geworden ist, zu einer "Direktion der Einwanderungskontrolle und der Bekämpfung der Anstellung von Illegalen". Auch die niederländische Marechaussee, die nach Schengen eigentlich nur noch die Häfen und Flughäfen zu kontrollieren hätte, ist mittlerweile auf der Suche nach Illegalen im Innern.

Für die Kontrolle und Überwachung der Aussengrenzen legte das Schengener Abkommen gemeinsame Standards fest. Das Ziel, die Aussengrenzen wasserdicht abzuschotten, kann zwar nicht erreicht werden, trotzdem wird fleissig daran gearbeitet. Die Folge davon war ein massiver Ausbau der Grenzpolizeien. Der deutsche BGS war bis 1990 nur in geringem Umfang eine wirkliche Grenzpolizei. Seine Funktion bestand zum grössten Teil in der politischen Erziehung mit Tränengas und Knüppel, die er den verschiedensten sozialen Bewegungen seit den 70er Jahren angedeihen liess. Rein zahlenmässig war der damalige Grenzschutzeinzeldienst, der noch früher Passkontrolldienst hiess, eine zu vernachlässigende Grösse. Die Kontrolle der deutschen Westgrenzen spielte eine untergeordnete Rolle, die Ostgrenze der alten BRD zu den feindlichen Brüdern und Schwestern in der DDR wurde zum Teil erheblich genauer kontrolliert. Sie war der Freibrief, um die Personen auf dem Transitwege zwischen Westberlin und dem Bundesgebiet zu checken, quasi eine Inlandskontrolle. Mit der Wiedervereinigung erhielt der BGS nicht nur eine neue Grenze, sondern gleichzeitig eine, die er nach dem Aussengrenzenstandard des Schengener Abkommens und des entsprechenden Schengener Handbuchs zu überwachen hatte.

In Art. 6 des Schengener Durchführungsübereinkommens wird der Kontrollstandard vorgegeben. Unterteilt wird dabei zwischen der Kontrolle am Grenzübergang und der Überwachung der grünen und blauen Grenze. Am Grenzübergang gilt:

- für alle Personen: mindestens eine Abfrage im Schengener Informationssystem und im nationalen Fahndungssystem,
- für Nicht-EU-BürgerInnen: zusätzlich eine "eingehende Kontrolle" auch der mitgeführten Sachen,

- in Stosszeiten: Vorrang der Kontrolle des Einreise- vor dem Ausreiseverkehr.
- An der grünen und blauen Grenze soll eine konsequente Überwachung erfolgen.

In Art. 6 Abs. 4 des Schengener Abkommen heisst es: "Die Vertragsparteien verpflichten sich, geeignete Kräfte in ausreichender Zahl für die Durchführung der Kontrollen und die Überwachung der Aussengrenzen zur Verfügung zu stellen."

1994 und 1997 entsandte der Schengener Exekutivausschuss Besuchsteams an die Aussengrenzen, die überprüfen sollten, ob der in einem dicken Handbuch spezifizierte Standard tatsächlich eingehalten würde. Die Besuchsteams von 1997 kamen zu einem bemerkenswerten Urteil. Sie stellten fest: "Trotz aller Anstrengungen" werde es nicht gelingen, "die absolute Undurchdringlichkeit der Aussengrenzen zu gewährleisten". Die Konsequenz daraus lautete nicht: wir müssen unsere Politik anders orientieren. Nein: "Die Anstrengungen, die sowohl auf eine höhere Kontrollebene als auch auf Verbesserungen im Bereich des Materialaufwandes, der Techniken und des Personalaufgebots zielen, müssen fortgesetzt werden."

Ein besonderes Lob für ihre Anstrengungen erhielten damals Deutschland und der seinerzeitige Schengen-Neuling Österreich. Deutschland könne an seinen Ostgrenzen "ein umfangreiches Entwicklungsprojekt" vorweisen. Im Juni 1996 waren dort über 4'500 BGS-Beamte eingesetzt, die im Rahmen der BGS- Neuorganisation um weitere 1.500 aufgestockt werden sollten. Hinzu kamen rund 1.000 grenzpolizeiliche Unterstützungskräfte und weitere etwa 1.500 Beamte des Zollgrenzdienstes.

Alle Grenzübergänge hatten einen Zugang zum SIS und/oder zum nationalen Fahndungssystem INPOL. Hinzu kamen weitere informationstechnische Anlagen. In einigen EU-Ländern waren bereits zu dieser Zeit Datenbanken im Einsatz, die einen Überblick über echte und gefälschte amtliche Dokumente vermitteln. Daneben sind weitere Gerätschaften an den Grenzübergängen und zur Kontrolle der grünen Grenze im Einsatz, die die alte Grenze zwischen den beiden Deutschlands - jedenfalls was die Technik angeht - alt aussehen lassen. Hier eine Liste:

- Wärmebildgeräte,
- Infrarot- und Nachtsichtgeräte,
- CO2-Sonden, mit denen Atemluft in geschlossenen Containern nachgewiesen werden kann,
- Wandschichtdickenmessgeräte,
- Leucht- und Stereoelupen,
- UV-Lampen,
- sonstige Detektionsgeräte für gefälschte Papiere,
- Helikopter,
- Schnellboote, etc.

Festzuhalten ist, dass sich trotzdem keine dichte Grenze erreichen lässt. Die Folge davon ist aber, dass diejenigen, die es trotzdem schaffen, den Wall zu überwinden, sich im Innern der Burg als Paria, als Freiwild nicht nur für polizeiliche Aktionen, sondern auch für die ökonomische Überausbeutung finden. Das Schengener Grenzregime ist damit nichts anderes als eine Maschine zur Produktion von Sans-papiers.

Bisher wurden diese Aufgaben sozusagen im europäischen Auftrag von den nationalen Grenzpolizeien erfüllt. Nun gibt es plötzlich Forderungen nach einer gemeinsamen EU-Grenzpolizei. Die Gründe dafür dürften u.a. darin zu suchen sein, dass man den EU-Beitrittskandidaten im Osten nicht zutraut, die dereinst neuen Aussengrenzen der Union so zu sichern, wie es dieser Standard vorschreibt.

3 Das Schengener Informationssystem - technisches Instrument der Ausgrenzung

Als das SIS Ende der 80er Jahre geplant wurde, versuchten die beteiligten Polizeien der Vertragsstaaten dieses System als das Instrument zur Bekämpfung der organisierten und schweren Kriminalität zu verkaufen. Ohne diesen Fahndungsverbund - so hiess es - würde Europa zum Frass der kriminellen Raben. Ab 1995 wurde das System in Betrieb genommen. Heute sind fünfzehn Staaten daran beteiligt: dreizehn EU-Staaten - d.h. alle ausser Grossbritannien und Irland - und zwei Nicht-EU-Staaten - Norwegen und Island.

Das SIS besteht aus einer zentralen Komponente mit Sitz in Strasbourg (C.SIS) und jeweils nationalen Komponenten (N.SIS) in den Mitgliedstaaten. Das C.SIS sorgt in erster Linie dafür, dass sämtliche Daten in den nationalen Systemen parallel gespeichert werden. Die Eingabe erfolgt von zentralen Stützpunkten in den beteiligten Staaten, den sog. SIRENE-Büros, die im allgemeinen bei den polizeilichen Zentralstellen angesiedelt sind. Diese Stellen werden auch benachrichtigt, wenn in einem der anderen Vertragsstaaten ein "Fahndungstreffer" erzielt wurde. Sie sollen dann jeweils innerhalb kürzester Frist mitteilen, was zu tun ist und zusätzliche Informationen liefern - daher auch der Name: SIRENE steht für Supplementary Information Requests at the National Entry. An die nationalen Komponenten des SIS sind jeweils die Behörden des betreffenden Staates angeschlossen: die Grenzpolizeien und Zollbehörden, die für Kontrollen im Inland zuständigen Polizeistellen sowie die Ausländerbehörden und konsularischen Stellen, die für die Vergabe von Visa zuständig sind.

Gefahndet wird nach Personen und Sachen. Die SIS-Arbeitsgruppe des Rates schätzte im März 2001, dass zum Jahreswechsel insgesamt 14 Mio. Datensätze im SIS enthalten sein würden. Die weitaus überwiegende Zahl würde sich - wie bisher - auf Sachen beziehen. Die Sachfahndung umfasst derzeit Banknoten, Personaldokumente (inkl. Blankodokumente), Schusswaffen und Fahrzeuge. Die hohe Zahl der ausgeschriebenen Sachen verdankt sich vor allem der Tatsache, dass bei Banknoten (z.B. Lösegeld) die Nummer jedes einzelnen Geldscheines, dass jeder verloren gemeldete Pass oder Personalausweis etc. gespeichert wird.

Die Zahl der personenbezogenen Datensätze sollte sich Ende 2001 auf rund 1,9 Mio. belaufen. Betrachtet man sich die Kategorien dieser Personendaten genauer, so wird klar, dass das anfängliche Verkaufsargument - das SIS als Waffe gegen die organisierte Kriminalität - erstunken und erlogen war. Da der Rat seit der Integration Schengens in die EU-Strukturen keine Tätigkeitsberichte mehr herausgibt, müssen wir uns hier auf Informationen aus zurückliegenden Jahren beziehen. Dabei wird folgendes deutlich:

Nur etwa 1 Prozent der gesamten Personen-Ausschreibungen bezieht sich jeweils auf Personen, die aufgrund eines Haftbefehls zur Festnahme und Auslieferung in den ausschreibenden Staat gesucht werden. Eine solche Ausschreibung ist möglich, wenn der oder die Betroffene wegen einer auslieferungsfähigen Straftat gesucht wird, d.h. wegen eines Delikts, auf das mindestens ein Jahr Haft als Strafe steht. Nur von diesem einen Prozent der Personendaten kann behauptet werden, dass es sich auf ansatzweise schwere Kriminalität bezieht.

Dagegen entfielen im Laufe der Jahre ständig zwischen 80 und 90 Prozent der Personendaten auf Menschen, die definitiv nicht wegen einer Straftat gesucht wurden. Nach Art. 96 des Schengener Abkommens können Nicht-EU- Staatsangehörige zur Ausschaffung oder zur Zurückweisung an den Grenzen im SIS ausgeschrieben werden.

Die restlichen Daten entfallen auf Ausschreibungen zur Aufenthaltsermittlung (von vermissten oder verwirrten Personen sowie von Zeugen und Beschuldigten kleinerer Straftaten) und zur polizeilichen Beobachtung: Im letzteren Falle sollen die Ausgeschriebenen nicht festgenommen, sondern vielmehr überwacht werden. Ort und Umstände der Kontrolle sowie begleitende Personen sollen an die ausschreibende Stelle gemeldet werden. Ausgeschrieben werden nicht Verdächtige, sondern Personen, von denen die Polizei annimmt, dass sie vielleicht irgendwann Straftaten begehen könnten (entspricht dem Ü- Vermerk im schweizerischen Fahndungssystem RIPOL). Insgesamt hat also das SIS nur wenig mit Strafverfolgung, aber um so mehr mit der Durchsetzung einer restriktiven Ausländerpolitik zu tun. Neugestaltung - das SIS der zweiten Generation Das bestehende SIS war Ende der 80er Jahre geplant worden, zu einem Zeitpunkt, da die Schengen-Gruppe gerade fünf

Mitgliedstaaten hatte. Da man bereits zu diesem Zeitpunkt davon ausging, dass sich weitere EU-Staaten an dem System beteiligen würden, wurde es auf den Anschluss von acht Staaten ausgelegt. Diese Grenze ist längst überschritten. Schon beim Anschluss Österreichs, Griechenlands und Italiens wurden technische Schwierigkeiten offenbar. Im Dezember 1996 beschloss der Schengener Exekutivausschuss daher auf längere Sicht ein "SIS der zweiten Generation" aufbauen zu wollen. Für die inzwischen vollzogene Beteiligung der nordischen Staaten wurde das System kurzfristig zum "SIS 1 plus" verstärkt.

Im vergangenen Jahr sind die Diskussionen über die Ausgestaltung des neuen SIS 2 in eine entscheidende Phase getreten. Bereits im Frühjahr befürworteten die SIS-Arbeitsgruppe des Rates sowie der gemischte Ausschuss nicht nur eine technische Vergrößerung, sondern eine Reihe von inhaltlichen Erweiterungen. Dabei ging es u.a. um eine längere Laufzeit für Daten nach Art. 96 (Ausschaffung und Zurückweisung) und Art. 99 (polizeiliche Beobachtung). Diese betragen bisher drei bzw. ein Jahr und sollten nach Ansicht der Ratsarbeitsgruppen auf fünf bzw. drei Jahre heraufgeschraubt werden. Eine solche Verlängerung der Laufzeit hätte automatisch auch eine Steigerung der Zahl der gespeicherten Personen zur Folge.

Auch die Datensätze selbst sollen erweitert werden. Bisher umfassten Personendaten nur die Personalien, den Grund der Ausschreibung, die ausschreibende Stelle sowie allenfalls die Personenbezogenen Hinweise "bewaffnet" oder "gewalttätig". Das neue SIS soll den Vorstellungen der Arbeitsgruppe gemäss auch Fingerabdrücke, Fotos oder gar DNA-Profile enthalten.

Seit den Anschlägen in den USA sind die Ausbauvorstellungen erneut erweitert worden. Begründet wird das ganze mit der Terrorismusbekämpfung. Die belgische Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2001 hat u.a. vorgeschlagen, das SIS zu einem Visumkontrollsystem auszubauen. Nicht-EU-BürgerInnen würden mit der Visumsvergabe gleichzeitig im SIS registriert. Der Datensatz würde solange "blind" bleiben, d.h. er könnte bei einer Abfrage nicht eingesehen werden, solange das Visum gültig ist. Mit seinem Ablauf würde die Ausschreibung automatisch aktiviert, es sei denn, das Visum sei verlängert worden oder die Person sei fristgerecht ausgereist. Dieser Vorschlag hat unweigerlich eine massive Steigerung der Zahl der gespeicherten Daten zur Konsequenz. Er setzt BürgerInnen aus Nicht-EU-Staaten unter einen Generalverdacht und programmiert polizeiliche Willkür vor: Wenn eine Visumsverlängerung nicht mitgeteilt wird, laufen Personen mit legalem Aufenthaltsstatus Gefahr, in Ausschaffungshaft zu landen. Wird eine fristgerechte Ausreise nicht registriert, so kann die betroffene Person damit rechnen, dass ein neuerlicher Visumsantrag abgelehnt wird. Der Rat konstruiert damit ein bürokratisches Monstrum.

Der zweite Teil des belgischen Vorschlags zielt darauf ab, "potenziell gefährliche Personen von der Teilnahme an bestimmten Ereignissen" abzuhalten. Um dies zu erreichen sollen "violent troublemakers" zur polizeilichen Beobachtung nach Art. 99 ausgeschrieben werden. "So könnte ein gewalttätiger Fussballfan ... daran gehindert werden, ein Fussballspiel zu besuchen. Die Massnahme könnte auch auf gewaltbereite DemonstrantInnen ausgedehnt werden." Schon nach den Protesten gegen den EU-Gipfel in Göteborg und den G8-Gipfel in Genua gab es Hinweise darauf, dass das SIS zur Durchsetzung von Einreise- und Ausreiseverboten genutzt worden war. Jetzt soll diese Praxis im Schengener Abkommen ausdrücklich festgeschrieben werden. Kein Wunder, dass die SIS-Arbeitsgruppe des Rates nun auch einen konkreten Vorschlag für den Zugang von Geheimdiensten zum SIS erarbeiten will.

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: Eurasyl. 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 - befreite 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.

5 Schengen-Assoziation

Die innenpolitischen Auswirkungen

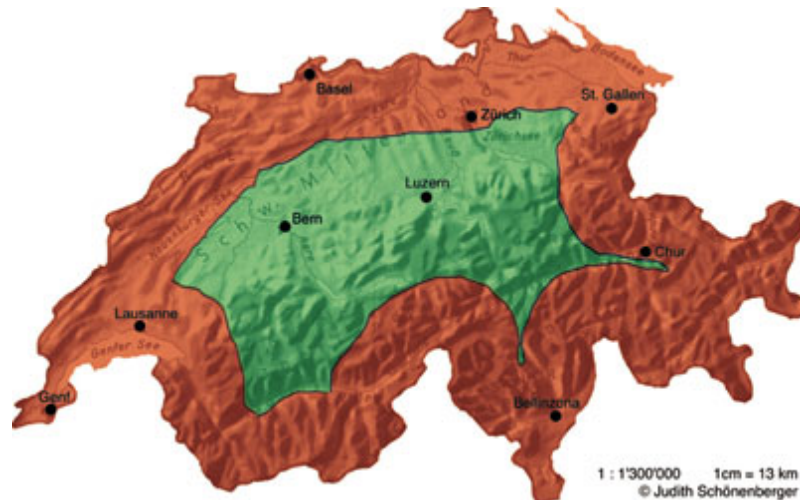
Vor dem Hintergrund der bereits abgeschlossenen bilateralen Polizeiverträge mit den EU-Nachbarstaaten ist kaum einsichtig, warum die Schweiz nun noch zusätzlich formell zur Schengen-Kooperation der EU assoziiert werden soll, während gleichzeitig ein Beitritt zur EU auf längere Sicht ausgeschlossen scheint. Über die ohnehin schon bürgerrechtlich kaum akzeptablen Implikationen von "Schengen" hinaus, sind vor allem die innenpolitischen Konsequenzen, die das EJPD für den Fall der Assoziation plant, abzulehnen. Schleierfahndung Im Falle einer Assoziation muss die Schweiz den gesamten Schengen-Acquis vollumfänglich akzeptieren. Dies hiesse auch, dass sie die Personenkontrollen an den Grenzen zu den EU-Staaten abbauen müsste. Das EJPD hat seit seiner Ankündigung Anfang 2001 mehrfach deutlich gemacht, wie es diese Auflage zu erfüllen gedenkt: Zwar würden dann tatsächlich keine Personenkontrollen mehr an der unmittelbaren Grenzlinie stattfinden. An deren Stelle sollen vielmehr nach dem Muster der deutschen Schleierfahndung "verdachtsunabhängige" Kontrollen in einem "rückwärtigen Grenzraum" von 30 Kilometern treten. Das Grenzwachtkorps - so betonte dessen Chef Hanspeter Wüthrich Ende April an einer Medienorientierung - praktiziert solche Kontrollen bereits heute. Sie seien im Unterschied zu Kontrollen am Grenzübergang weniger personalintensiv und effizienter, weil sie für die Betroffenen unberechenbar sind. Wenn die Überprüfung an der unmittelbaren Grenzlinie wegfiel, hätte das Grenzwachtkorps erheblich mehr Kapazität für solche Kontrollen im Hinterland.

Die Schleierfahndung ist allerdings keine simple Verlagerung von Ressourcen, sondern bedeutet auch einen grundsätzlichen rechtlichen Einschnitt. Kontrollen ohne Verdacht sind bisher nur an der Grenze selbst erlaubt. Im Inland dagegen dürfen nur dann Personen kontrolliert werden, wenn gegen sie ein Straftatverdacht vorliegt oder wenn sie eine "Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung" verursacht haben. Dies ist die Rechtslage nach den Strafprozessordnungen und Polizeigesetzen sämtlicher Kantone. Eine verdachts- und anlassunabhängige Kontrolle ist in der Schweiz bisher illegal. Es gibt in der Schweiz konsequenterweise auch keine Ausweisungspflicht. Die Bewegungsfreiheit ist ein ungeschriebener Verfassungsgrundsatz, die Unterwerfung unter eine solche willkürliche Kontrolle würde diesem Verfassungsgrundsatz eindeutig widersprechen.

Was eine Schleierfahndung bedeutet, lässt sich am deutschen Beispiel ablesen. Traditionell sind Identitätsfeststellungen auch in Deutschland nur gegen Verdächtige und "Störer" erlaubt gewesen. Wenn diese Kriterien wegfallen, stellt sich für die Polizei das Problem, wie sie die Objekte ihrer Kontrollen auswählen soll. Da logischerweise nicht alle Personen in diesem Raum kontrolliert werden können, bleiben den kontrollierenden BeamtInnen nur äusserliche Kriterien für die Auswahl der zu Überprüfenden. Konkret bedeutet dies, dass vor allem solche Menschen eine Kontrolle über sich ergehen lassen müssen, die in irgendeiner Weise von der "Normalität" abweichen. Dies trifft etwa auf unangepasste Jugendliche, vor allem aber auf ausländisch aussehende Menschen zu. Einige Bundesländer haben dieses Feindbild in konkrete Einsatzpläne eingebaut. So betreibt Bayern z.B. ein "Fahndungskonzept Schiene", das ausdrücklich daran ansetzt, dass Asylsuchende und "Geduldete" (vorläufig aufgenommene) die günstigen Wochenendtarife für Regionalzüge nutzen. Da dieser Personenkreis der sog. Residenzpflicht unterliegt, d.h. den ihnen zugewiesenen Landkreis nicht ohne Genehmigung verlassen darf, erzielt die bayerische Polizei hierbei regelmässig grosse "Fahndungserfolge". Sie greift Asylsuchende auf, die die ihnen gesetzten engen Grenzen für einmal überschreiten wollen und damit gegen die Strafbestimmungen des Asylverfahrensgesetz verstossen. Die Polizei zementiert dadurch bewusst das Vor- und Fehlurteil des "kriminellen Ausländers".

In der Schweiz sind - trotz der anderslautenden gesetzlichen Bestimmungen - AusländerInnen auch bisher schon willkürlichen Polizeikontrollen ausgesetzt. Gerechtfertigt werden diese Massnahmen vor allem mit der Suche nach angeblichen Drogendealern. Diese Eselsbrücke für eine eigentlich illegale Praxis könnte in Zukunft - zumindest im 30 Kilometer-"Grenzraum" - entfallen.

Auf der untenstehender Karte der Schweiz hat Judith Schönenberger für uns diesen "rückwärtigen Grenzraum" visualisiert.



Unschwer ist hier zu erkennen, dass das scheinbare Randgebiet grösser ist, als der "Innenbereich". Im "Grenzraum" liegen sämtliche grösseren Städte des Landes. Eine solche Konzeption bedeutet nichts anderes als die Wiedereinführung des "Reduit"- Denkens, dieses Mal nicht für militärische, sondern für polizeiliche Zwecke. USIS - Zentralisierung der Polizei Nicht entschieden ist bisher, wer diese Kontrollen in Zukunft wahrnehmen soll: das Grenzwachtkorps oder die Kantonspolizeien. Vorschläge hierzu werden derzeit im Rahmen von USIS ausgearbeitet, einem Gemeinschaftsprojekt des EJPD und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD). Das Kürzel USIS steht für "Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit". Tatsächlich steht hier eine komplette Revision des bestehenden polizeilichen Systems der Schweiz zur Debatte. In die Untersuchung gehen sowohl die Kantonspolizeien ein, als auch das Bundesamt für Polizei, das dem EJPD, das Grenzwachtkorps (GWK), das dem Finanzdepartement sowie das Festungswachtkorps (FWK), das dem Verteidigungsdepartement untersteht. Vom September letzten Jahres datiert der zweite Bericht der Projektgruppe, der im Oktober vom Bundesrat und im November von der KKJPD zur Kenntnis genommen wurde.

Einig ist man sich bereits beim Problempunkt Grenze. Die Grenzkontrolle soll in Zukunft mit nur wenigen Ausnahmen vom Bund wahrgenommen werden. Bisher teilen sich Bund und Kantone diese Aufgabe: Die Warenkontrolle nimmt grundsätzlich das GWK vor. Das gleiche gilt für die Personenkontrollen an den Strassenübergängen und an der "grünen Grenze". Die Personenkontrollen in internationalen Zügen und an den internationalen Flughäfen besorgen dagegen die Kantonspolizeien. Gemäss den Überlegungen der Projektgruppe sollen die Kantone in Zukunft nur noch für die Flughafenkontrollen zuständig sein. Sie würden dabei finanziell vom Bund unterstützt. Die restlichen Grenzkontrollen würden sämtlich vom Bund wahrgenommen. Allenfalls bei den Kontrollen im Hinterland, bei der "Schleierfahndung" sollen die Kantonspolizeien beteiligt werden. In grossen Teilen des Landes, nämlich in dem 30-Kilometer-Streifen würde damit nicht nur die Kantonspolizei, sondern zusätzlich eine polizeiliche Truppe des Bundes tätig. Der traditionelle polizeiliche Föderalismus der Schweiz würde über den Haufen geworfen. Einig sind sich Bund und Kantone auch, dass sie insgesamt 800 bis 1000 PolizistInnen mehr wollen, um eine angebliche "Lücke" zu decken. Diese hat die USIS-Projektgruppe bei den Grenzkontrollen, den Botschaftsbewachungen aber auch bei "besonderen" und "aussergewöhnlichen" Lagen entdeckt, d.h. beim Einsatz gegen DemonstrantInnen wie in Davos oder bei den Kurdenprotesten 1999 nach der Entführung Öcalans. Man dürfe nicht ständig auf "Assistenzdienste" der Armee zurückgreifen, Innere Sicherheit sei eine zivile Aufgabe, die von Polizeikräften wahrzunehmen sei.

Uneinig sind sich das EJPD und die KKJPD aber, wie diese zusätzlichen bewaffneten PolizistInnen, die nun den Armee-Einsatz im Innern ersetzen sollen, zu verteilen sind. Bundesrätin Ruth Metzler optiert hier für eine "sicherheitspolizeiliche Eingriffsreserve des Bundes", was nichts anderes darstellt, als die "Bundessicherheitspolizei" ihres politischen Grossvaters Kurt Furgler. Der damalige EJPD-Vorsteher scheiterte mit diesen Vorschlägen 1978 in einem Referendum. Eine der möglichen Varianten für den Aufbau einer solchen Bundestruppe ist die Überführung des GWK (2000 BeamtInnen) und des FWK (750 Beamte) ins EJPD und ihre Verstärkung durch zusätzliche neue

PolizistInnen. Damit hätte das EJPD letzten Endes das Modell des deutschen Bundesgrenzschutz nachvollzogen.

6 Für eine bürgerrechtliche Strategie - europäisch, menschenrechtlich, von unten

Das EJPD verfolgt mit seiner Perspektive der Schengen-Assoziation vor allem innenpolitische Ziele. Jenseits der Frage, ob man einen EU-Beitritt befürwortet oder nicht, muss es für alle, denen an den Bürgerrechten und einer demokratischen Schweiz gelegen ist, klar sein, dass willkürliche Polizeikontrollen und eine weitere Zentralisierung des schweizerischen Polizeisystem abgelehnt werden müssen.

Mit der Europa-Frage tun sich die menschenrechtlich orientierten Gruppierungen der Schweiz und mit ihnen die politischen Organisationen der Linken seit langem schwer. Ein Teil optiert für einen Beitritt zur EU, ein anderer lehnt diesen Beitritt grundsätzlich ab. Auch denjenigen, die für einen schnellen EU- Beitritt plädieren oder den Beitritt für unumgänglich halten, sollte jedoch klar sein, dass die blosser Schengen-Assoziation auf diesem Wege nicht weiter führt. Ganz im Gegenteil: es gibt keinen Grund, weswegen man dem EJPD und dem Bundesrat erlauben sollte, die repressiven Rosinen aus der EU zu picken und alles was an der EU ansatzweise nach sozialem Fortschritt, nach mehr Rechten für ArbeitnehmerInnen, nach Gleichstellungspolitik, nach politischer Öffnung, ja selbst nach liberalerer Ausländerpolitik riecht, ablehnen zu können. Der bilaterale Weg rückt den EU-Beitritt vielmehr in weite Ferne. Für eine blosser Schengen- Assoziation besteht daher kein Grund.

Andererseits müssen auch die EU-GegnerInnen zur Kenntnis nehmen, dass sich die Schweiz weder auf polizeilichem noch auf ausländer- und asylpolitischem Gebiet grundsätzlich von den repressiven Strategien und der sicherheitspolitischen Obsession der EU-Staaten absetzt. Sie ist nicht die liberale und demokratische Alternative, die man aus bürgerrechtlicher Sicht der EU entgegensetzen könnte. Sie ist vielmehr ohne EU-Mitglied zu sein - auf bilateralem Wege -, zu deren repressivem Musterknaben geworden. Gerade weil wir gegen dieselben repressiven und ausgrenzenden Strategien kämpfen müssen, mit denen sich auch die bürgerrechtlichen und linken Organisationen in den EU- Staaten auseinandersetzen, ist es dringend an der Zeit, dass wir selbst von unten den Kontakt über die Grenzen knüpfen, dass wir uns - EU-Beitritt hin oder her - europäisch-links-unten definieren. Die Tatsache, dass die Grenzen zu den EU-Nachbarn so greifbar nahe sind, sollte uns befähigen, dieser Orientierung auch Taten folgen zu lassen.