

Die Anfänge von Schengen/Dublin

1957 gründeten sechs europäische Staaten die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, heute: Europäische Gemeinschaft, EG) und initiierten damit den Aufbau eines europäischen Binnenmarktes, in dem Personen, Waren, Dienstleistungen, und Kapital frei zirkulieren können. Mit der Einführung der gemeinsamen europäischen Währung (Euro) im Jahre 2002 wurde die angestrebte Wirtschaftsgemeinschaft grundsätzlich vollendet.

Binnenmarktidee als zentrales Element der EG-Politik

Damit Personen und Waren im Binnenmarkt auch tatsächlich ungehindert zirkulieren können, entschieden sich die Mitgliedstaaten der EG auch, ihre gegenseitigen Grenzkontrollen aufzuheben. Dies geschah zunächst – quasi versuchsweise - in einem kleineren Kreis von Mitgliedstaaten durch das sogenannte „Schengener Übereinkommen“: Belgien, Luxemburg, Niederlande sowie Deutschland und Frankreich unterzeichneten es 1985 im luxemburgischen Weindorf Schengen. Im Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) von 1990 wurde anschliessend die konkrete Umsetzung des Schengener Übereinkommens geregelt. Um den Sicherheitsbedürfnissen Rechnung zu tragen, wurde die Aufhebung der Binnengrenzkontrollen durch zahlreiche Ausgleichsmassnahmen ergänzt. Zu diesen Ausgleichsmassnahmen gehören – neben der Verstärkung der Grenzkontrollen an den Aussengrenzen des Schengen Raumes – vor allem der Ausbau der grenzüberschreitenden Polizei- und Fahndungszusammenarbeit sowie eine engere Kooperation in den Bereichen Visa, Asyl und internationale Rechtshilfe in Strafsachen.

Abbau der Binnengrenzkontrollen und Ausbau der internationalen Sicherheitszusammenarbeit: Beitrag von Schengen zur tatsächlichen Verwirklichung des Binnenmarktes

Vor allem die asylrechtliche Zusammenarbeit von Schengen stiess auch bei anderen EG-Mitgliedstaaten ausserhalb des kleinen Kreises der Begründerstaaten auf grosses Interesse. Da die EG im Asylbereich ursprünglich jedoch über keine Rechtsetzungskompetenzen verfügte, schlossen die EG-Mitgliedstaaten im Jahre 1990 das sogenannte „Dubliner Übereinkommen“ ab. Dieser völkerrechtliche Vertrag löste die einschlägigen asylrechtlichen Bestimmungen von Schengen ab. Die Abkommen von Schengen und Dublin bilden seither ein untrennbares Paket der engeren Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU).

Ausbau von Schengen durch das Abkommen von Dublin

Die Weiterentwicklung von Schengen/Dublin

Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten unter Schengen/Dublin wurde in den folgenden Jahren punktuell weiterentwickelt und an die Bedürfnisse der Praxis angepasst. Die Gesamtheit aller Regelungen wird als „Schengen/Dublin Besitzstand“ oder „Schengen/Dublin Acquis“ bezeichnet. Die positiven Erfahrungen der fünf Gründerstaaten von Schengen motivierten immer mehr EU-Mitgliedstaaten zur Teilnahme an Schengen/Dublin. Inzwischen sind alle fünfzehn EU-Mitgliedstaaten an der Schengener/Dubliner Zusammenarbeit beteiligt, wobei zwei Mitgliedstaaten (Grossbritannien und Irland) am Schengener Abkommen nur partiell teilnehmen (kein Abbau der Grenzkontrollen). Nach dem EU-Beitritt von Dänemark, Schweden und Finnland, welche schon lange vor Schengen ihre Grenzkontrollen gegenüber Norwegen und Island im Rahmen der sog. „Nordischen Passunion“ aufgehoben hatten, traten im Jahr 1999 auch die beiden Nicht-EU-Staaten Norwegen und Island dem Kreis der Schengener- und Dubliner-Staaten bei. Mit dem EU-Beitritt der 10 neuen Mitgliedstaaten im Jahre 2004 werden somit künftig 27 europäische Staaten auf der Grundlage von Schengen/Dublin zusammenarbeiten.

Unter Schengen/Dublin arbeiten künftig 27 europäische Staaten eng zusammen

Schengen/Dublin seit dem Vertrag von Amsterdam

Im Jahre 1999 hat sich die EU mit dem Vertrag von Amsterdam das Ziel gesetzt, bis 2004 einen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu errichten. Damit soll der Politikbereich „Justiz und Inneres“ innerhalb der EU auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt und die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf den Gebieten Polizei, Zivil- und Strafsachen sowie Asyl und Migration weiter ausgebaut werden. Mit Amsterdam ist damit ein neues, wichtiges Kapitel in der Geschichte der europäischen Integration aufgeschlagen worden: Die EU soll sich künftig von einer Wirtschaftsgemeinschaft zu einer eigentlichen Rechtsgemeinschaft entwickeln. Erfahrungsgemäss wird auch diese neue Entwicklung sehr dynamisch verlaufen. Die EU nimmt denn auch bereits heute in den Bereichen Justiz und Inneres eine führende Rolle in Europa ein.

Entwicklung der EU von einer Wirtschaftsgemeinschaft zur Rechtsgemeinschaft

Im Hinblick auf die Schaffung des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ wurden als Erstes die Übereinkommen von Schengen und Dublin (inklusive deren Weiterentwicklungen) in den institutionellen Rahmen der EU integriert. Seither wird die Schengener/Dubliner Zusammenarbeit, welche bis dahin auf rein völkerrechtlicher Basis erfolgte, innerhalb der EG/EU weitergeführt. Wegen der Beteiligung der Drittstaaten Norwegen und Island an Schengen/Dublin

Einbeziehung des Schengen/Dublin-Besitzstandes in das Recht der EG/EU

bleibt der diesbezüglich Acquis jedoch als eigenständige, in sich abgeschlossene Rechtsmasse bestehen.

Der Schengen/Dublin-Besitzstand bildet somit gewissermassen den Mindeststandard des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ und wird sich künftig voraussichtlich nur noch marginal, d.h. im überschaubaren Bereich seiner ursprünglichen Zielsetzung (freier Personenverkehr inklusive flankierende Massnahmen), weiterentwickeln. Alle über diese Zielsetzung hinausgehenden Entwicklungen im Bereich „Justiz und Inneres“ werden in der EU in Zukunft ausserhalb von Schengen/Dublin im weiteren Rahmen des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ erfolgen (so z.B. die Schaffung materieller Standards in der Asylpolitik oder die generelle Angleichung der unterschiedlichen nationalen Strafrechtsnormen).

Schengen/Dublin als Teil des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“

Die Schweiz und Schengen/Dublin

Eine gerechtere internationale Lastenverteilung im Asylbereich sowie die Bekämpfung der internationalen Kriminalität und damit die Stärkung der inneren Sicherheit kann letztlich nur im Verbund aller europäischen Staaten effizient bewältigt werden. Schengen/Dublin ist ein wichtiger Baustein für die bestehende und künftige Zusammenarbeit der europäischen Staaten in diesen Bereichen.

Schengen/Dublin als wichtiger Baustein der koordinierten Sicherheits- und Asylzusammenarbeit in Europa

Die Schweiz ist bis heute nicht an Schengen/Dublin beteiligt. Zur Zeit bestehen in der Sicherheitszusammenarbeit oder im Asylbereich punktuell Verträge mit einzelnen Staaten der EU (z.B. mit Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich betreffend die polizeiliche Zusammenarbeit). Diese Abkommen haben inhaltlich unterschiedliche Niveaus und gehen teilweise auch weniger weit, als dies in Schengen/Dublin vorgesehen ist. Insbesondere ermöglichen sie der Schweiz keinen Zugriff auf die europäischen Datenbanken, wie z.B. das Schengener Informationssystem (SIS).

Eine Beteiligung an den Übereinkommen von Schengen und Dublin wäre für die Schweiz eine ideale Möglichkeit, sich der EU-weiten Sicherheitszusammenarbeit anzuschliessen: Einerseits ist eine Assoziierung der Schweiz an Schengen/Dublin auch ohne Beitritt zur EU möglich, wie die Beispiele von Island und Norwegen zeigen. Andererseits könnte die Schweiz mit einer solchen Assoziierung am gemeinsamen europäischen Sicherheitsraum von demnächst 27 Staaten teilnehmen, ohne die weitergehenden EU-Regelungen im Bereich „Justiz und Inneres“ übernehmen zu müssen. Im Gegensatz zum umfassenderen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ beschränken sich die Übereinkommen von Schengen und

Einbindung der Schweiz in die umfassende Sicherheits- und Asylzusammenarbeit der EU, ohne Übernahme des gesamten Bereichs „Justiz und Inneres“ und ohne Beitritt zur EU

Dublin auf einige grundlegende Aspekte der Sicherheits- und Asylzusammenarbeit. Damit bleiben auch allfällige künftige Weiterentwicklungen von Schengen und Dublin für die Schweiz vorhersehbar.