



VEREIN SICHERHEITSPOLITIK
UND WEHRWISSENSCHAFT

POSTFACH 65, 8024 ZÜRICH

Sicherheitspolitische Information

Herausgegeben vom Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft (VSWW)
Postfach 65, 8024 Zürich (PC 80-500-4)

www.vsww.ch

Präsident: Dr. Günter Heuberger

Redaktion: Dr. Daniel Heller

September 2004

Internationale Sicherheitskooperation vs. bürgerliche Freiheiten:

Können Schengen/Dublin einen Beitrag zur inneren Sicherheit der Schweiz leisten?

Eine Beurteilung der Abkommen von Schengen und Dublin unter besonderer Berücksichtigung des Waffenrechts und der Souveränitätsfrage

Von Daniel Heller, Geschäftsführer VSWW

Inhalt

1	Vorwort	3
2	Worum geht's in den Abkommen von Schengen und Dublin?	3
2.1	Was bedeuten Schengen und Dublin?	3
2.2	Was ist der Schengen-Acquis?	4
2.3	Schengen/Dublin und die Schweiz: Verhandlungsergebnisse	4
3	Gefährdet Schengen die Souveränität der Schweiz?	5
3.1	Kritik der Schengen-Gegner	5
3.2	Dank der «Opting-out»-Klausel kann die Schweiz ihr Schicksal selbst bestimmen	6
3.3	Sicherheitsraum: Vor- und Nachteile	7
4	Auswirkungen von Schengen auf das Schweizer Waffenrecht	9
4.1	Regelungsgehalt betreffend Feuerwaffen	9
4.2	Wenig verschärfende Auswirkungen auf das Schweizer Waffenrecht	10
4.3	Revision des Waffengesetzes und Feuerwaffenpass	11
5	Bilanz: Vorteile von Schengen/Dublin überwiegen	11

1 Vorwort

Die Debatten um die bilateralen Verhandlungen und um die Abkommen von Schengen und Dublin waren von allem Anfang an auch eine Diskussion um die Souveränität der Schweiz. Es ist daher nicht erstaunlich, dass die Gegner sehr emotional argumentieren und die Ängste der Bevölkerung schüren.

Schengen sei ein vorweggenommener EU-Beitritt und unterwerfe unser Land der Willkür Brüssels, heisst es. Schengen sei ein Angriff auf unsere Schützentradition und zerstöre das freiheitliche Waffenrecht der Schweiz. Der «Kolonialvertrag» höhle das Bankgeheimnis aus und gefährde damit Wohlstand und Sicherheit in unserem Land. Nicht zuletzt schaffe Schengen einen «Unsicherheitsraum», indem es Kriminellen und illegalen Asylanten freie Fahrt durch Europa ermögliche. Wahrlich massive Vorwürfe.

Doch reicht es nicht, Behauptungen aufzustellen. Um eine objektive Beurteilung des Abkommens vornehmen zu können, müssen die Vertragstexte einer sachlichen Analyse, frei von jeglicher Polemik, unterzogen werden. Nur dadurch kann festgestellt werden, worin die wirklichen Vor- und Nachteile von Schengen/Dublin für die Schweiz liegen. Die Abkommen von Schengen und Dublin werden in der vorliegenden Sicherheitspolitischen Information daraufhin überprüft, ob sie einen Beitrag zur inneren Sicherheit der Schweiz leisten. Ein besonderes Augenmerk wird auf die Auswirkungen auf das schweizerische Waffenrecht und die Souveränitätsfrage geworfen. Dabei werden die Abkommen auch in ihren Gesamtzusammenhang der bilateralen Verhandlungen gestellt.

Dr. Günter Heuberger, Präsident VSWW

2 Worum geht's in den Abkommen von Schengen und Dublin?

2.1 Was bedeuten Schengen und Dublin?

Schengen und Dublin stehen für die koordinierten Anstrengungen der europäischen Staaten, die individuellen Freiheiten der Bürger auszubauen und die Sicherheit innerhalb Europas gleichzeitig zu verbessern. Dahinter steht die Einsicht, dass die Gewährleistung der inneren Sicherheit, die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, der internationale Terrorismus ebenso wie die Bewältigung der Asylströme keine rein nationalen Probleme mehr seien, sondern ein gemeinsames Vorgehen aller Staaten erforderten.

Die Anfänge von Schengen und Dublin liegen in den 1980er Jahren. Damit Personen und Waren im sich im Aufbau befindenden europäischen Binnenmarkt tatsächlich ungehindert zirkulieren können, wollten einige Staaten der Europäischen Gemeinschaft (EG) den gegenseitigen Grenzübertritt erleichtern. Dazu schlossen Frankreich, Deutschland und die Benelux-Staaten 1985 das so genannte «Schengener Übereinkommen», benannt nach dem luxemburgischen Weindorf, in dem es unterzeichnet wurde. Im «Schengener Durchführungsübereinkommen» (SDÜ) von 1990 wurde anschliessend die konkrete Umsetzung geregelt. Die permanenten Kontrollen an den gemeinsamen Landesgrenzen der Vertragsstaaten wurden in der Folge aufgehoben. Um den Sicherheitsbedürfnissen Rechnung zu tragen, wurde die Aufhebung der Binnengrenzkontrollen durch ein Bündel von Ausgleichsmassnahmen ergänzt. Dazu 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.

Vor allem die asylrechtliche Zusammenarbeit von Schengen stiess auch bei anderen EG-Mitgliedern ausserhalb des kleinen Kreises der Gründerstaaten auf grosses Interesse. Weil die EG im Asylbereich ursprünglich über keine Rechtsetzungskompetenzen verfügte, schlossen die Mitgliedstaaten im Jahre 1990 das so genannte «Dubliner Übereinkommen» ab.

Dieser völkerrechtliche Vertrag löste die einschlägigen asylrechtlichen Bestimmungen aus Schengen heraus. Durch Einspeisung in die Fingerabdruck-Datenbank Eurodac verhindert Dublin Mehrfach-Asylgesuche. Durch eine Teilnahme kann die Schweiz verhindern, zur einzigen Alternative für abgewiesene Asylsuchende zu werden. Juristisch gesehen sind Schengen und Dublin nicht verknüpft, inhaltlich hingegen besteht ein enger Zusammenhang, weshalb die beiden Abkommen sowie deren Weiterentwicklungen ein untrennbares Paket der engeren Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union bilden.

2.2 Was ist der Schengen-Acquis?

Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten unter Schengen und 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 «-Acquis» bezeichnet. Dieser wurde schrittweise auf alle 25 EU-Mitgliedstaaten ausgedehnt und umfasst heute mit Norwegen und Island auch zwei Nicht-EU-Mitglieder. Grossbritannien und Irland nehmen an Schengen/Dublin zwar teil, jedoch ohne Abbau der Grenzkontrollen.

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. Dazu wurden die Übereinkommen von Schengen und Dublin (inklusive deren Weiterentwicklungen) in den institutionellen Rahmen der EU integriert.

2.3 Schengen/Dublin und die Schweiz: Verhandlungsergebnisse

Weil die Schweiz bis heute nicht an Schengen/Dublin beteiligt ist, haben die schweizerischen Strafverfolgungsbehörden keinen Zugriff auf das Schengener Informationssystem (SIS) oder die Fingerabdruckdatenbank Eurodac (siehe Kapitel 3.3). Mit einer Assoziierung könnte die Schweiz aber am gemeinsamen europäischen Sicherheitsraum von demnächst

27 Staaten teilnehmen, ohne die weitergehenden EU-Regelungen im Bereich «Justiz und Inneres» übernehmen zu müssen. Die Schweiz hat im Rahmen der zweiten bilateralen Verhandlungsrunde zwei Assoziationsübereinkommen abgeschlossen, eines für den Bereich Schengen sowie eines für den Bereich Dublin. Dazu kommen ein Briefwechsel über die Beteiligung der Schweiz an den für Schengen relevanten Ausschüssen sowie separate Übereinkommen mit Dänemark, Norwegen und Island. Die EU stand der Schweiz die Verträge in dieser Form vor allem darum zu, weil sie gleichzeitig eine Drittstaatenregelung zur EU-weiten Durchsetzung der Zinsbesteuerung brauchte. Die Verhandlungsergebnisse sind daher immer im Licht der gesamten bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU zu betrachten.

Mit dem Ergebnis der Verhandlungen kann die Schweiz zufrieden sein: Sie wird an allen Instrumenten der Schengener und Dubliner Zusammenarbeit beteiligt sein und damit die Wirksamkeit der Schweizer Sicherheitskräfte merklich verbessern können (siehe Kapitel 3.3). *Übergangsfristen von zwei Jahren* zur Übernahme neuer Rechtsakte erlauben es, die in der Schweiz üblichen direktdemokratischen Verfahren wie die parlamentarische Genehmigung oder ein allfälliges Referendum durchzuführen. Zur besseren Voraussesbarkeit der Weiterentwicklung des Schengen-Acquis wird im Anhang des Abkommens der gesamte Besitzstand, auf dem die Zusammenarbeit beruht, festgehalten. Die so genannte «Guillotine-Klausel» wurde abgeschwächt: Eine *Nicht-Übernahme eines neuen Rechtsaktes* führt nicht automatisch zur Beendigung des Abkommens. Die Schweiz hat die Möglichkeit, alternative Lösungen auf höchster Ebene zu diskutieren, wenn zentrale Pfeiler unseres Staatswesens wie Neutralität, direkte Demokratie und Föderalismus gefährdet wären. Erst wenn die Vorschläge der Schweiz abgelehnt werden, kommt es zur *Vertragskündigung*.

Für die Regelung von Rechtshilfe im Bereich der direkten Steuern handelte die Schweiz eine *Spezialregelung* aus: *Die Schweiz muss auch bei einer allfälligen Abschaffung des Prinzips der doppelten Strafbarkeit keine Rechtshilfe bei den direkten Steuern leisten.* Das Bankkundengeheimnis bleibt also gewahrt (siehe Kapitel 3.2). Auch der vielzitierte Angriff auf die Schweizer Schützentradition und das freiheitliche Waffenrecht entpuppt sich bei genauerem Hinschauen als *Fehlschuss*: Jungschützen-

kurse, das Aufbewahren der Ordonnanzwaffe zu Hause während der Dienstzeit und deren Abgabe an aus der Armee ausscheidende Wehrmänner sind *vom Schengen-Acquis explizit ausgenommen* (siehe Kapitel 4).

Zu einem Kompromiss – und ein solcher sind die Bilateralen II zweifelsohne – gehören selbstredend auch *Konzessionen*. *Do ut des* gilt auch und vor allem in politischen Verhandlungen. Von schweizerischer Seite kam man der Europäischen Union mit der Einführung eines Steuer-rückbehalts auf Zinserträgen, die an in der EU wohnhafte natürliche Personen ausbezahlt werden, im Dossier Zinsbesteuerung weit entgegen. Damit verbunden sind erhebliche Aufwände für den Finanzplatz sowie gewisse Einbussen in der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber konkurrierenden Finanzplätzen. Die Abkommen über Betrugsbekämpfung und Schengen/Dublin tangieren zwar das Bankgeheimnis im Bereich der *indirekten* Steuern. Bei Delikten mit indirekten Steuern (z.B. Mehrwertsteuer, Zollabgaben) handelt es sich meist um Betrug, weil Dokumente gefälscht werden müssen. Die Unterscheidung zwischen Hinterziehung und Betrug ist für diesen Bereich somit weitgehend *irrelevant*. Der mit Schengen verbundene Verlust einer eigenständigen Visa-Politik hingegen bringt einem vom Tourismus abhängigen Land wie der Schweiz sowohl Vor- als auch Nachteile.

Abschluss Bilaterale II: Doppelte Strafbarkeit und Steuerhinterziehung

Die Schweiz akzeptiert die Aufhebung des Bankkundengeheimnisses nur, wenn Verdacht auf Steuerbetrug nach Rechtsprechung der EU *und* der Schweiz (doppelte Strafbarkeit) vorliegt. Dies weil in der Schweiz die Steuerhinterziehung verwaltungsrechtlich und nicht strafrechtlich geahndet wird. Diese Unterscheidung ist Ausdruck unseres liberalen Staatsverständnisses: Dem Bürger wird nicht a priori misstraut. Wenn daher in der Steuererklärung etwas fehlt, vermutet der Schweizer Staat nicht gleich eine böse Absicht dahinter. Der Staat begegnet damit seinem Bürger mit einer Unschuldsvermutung. Es müssen Delikte wie Urkundenfälschung vorliegen, bis der Staat zur Vermutung des Betrugs übergeht. Anders die EU-Länder, wo die Beweislast beim Bürger liegt und dem Bürger jede Ungenauigkeit in der Steuererklärung bis zum Beweis des Gegenteils als Betrug ausgelegt wird.

3 Gefährdet Schengen die Souveränität der Schweiz?

3.1 Kritik der Schengen-Gegner

Noch bevor die Verhandlungsergebnisse vorlagen, war insbesondere von Seiten der SVP und der AUNS massive Kritik an Schengen zu hören. *Diese war mit Blick auf die Dossiers in der Verhandlungsphase teilweise berechtigt, bei genauer Analyse nach Abschluss des Vertrages zum grössten Teil jedoch nicht mehr haltbar*. Die Kritik orientiert sich an zwei Hauptlinien: Statt die Sicherheit zu erhöhen, schaffe Schengen einen «*Unsicherheitsraum*» in Europa. Zudem tangiere das Abkommen die Souveränität der Schweiz, in dem es unser Land «*fremdem Recht und fremden Richtern*» unterwerfe, das Bankkundengeheimnis aushöhle, das freiheitliche Schweizer Waffenrecht angreife und eine weitere Vorstufe zum EU-Beitritt darstelle.

Die Argumente der Schengen-Gegner im Einzelnen: Die Aufhebung der Personenkontrollen an der Grenze gebe Kriminellen freie Fahrt durch ganz Europa und führe zu mehr Waffenschiebern, Schmugglern, Schlepperbanden, Asylmissbrauchern, Illegalen. Dies gefährde Sicherheit und Wohlstand in der Schweiz. Weil der gesamte Bereich der inneren Sicherheit Brüssel unterstellt werde, habe sich die Schweiz dem ganzen heutigen und künftigen EU-Recht zu beugen, welches die EU im «*dynamischen*» Schengenbereich verordne, weil die Schweiz kein Mitentscheidungsrecht (decision-making) sondern nur ein gestaltendes Mitwirkungsrecht (decision-shaping) habe. Zudem bedeute Schengen einen Angriff auf die Polizeihöhe der Kantone.

Wie auch der Vertrag über die Betrugsbekämpfung schaffe Schengen die Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug ab, was das Bankkundengeheimnis schwäche. Der EU-Steuerfahnder, der die Bücher im Bereich der indirekten Steuer durchforste, erhalte gleichzeitig Einblick in den Bereich der direkten Steuern. Weiter verlange Schengen einen Bedürfnisnachweis und eine obligatorische Meldepflicht für Feuerwaffen. Dadurch sei das ausserdienstliche Schiesswesen, die Jungschützentradition und das Abgeben der Ordonnanzwaffe nach geleisteter Dienstpflicht gefährdet.

In Bezug auf Dublin argumentieren die Gegner, dass die Idee der einheitlichen Asylpolitik eigentlich gut sei. Doch die Angst verschiedener Staaten, Asylsuchende später zurücknehmen zu müssen, sei so gross, dass sie Erstasylanten gar nicht ins Eurodac eingeben. Dublin sei bloss ein bürokratisches Schreibtischabkommen, mit dem Asylsuchende in Europa herumgeschoben werden. Es sei zu befürchten, dass die illegale Einwanderung in die Schweiz wegen der fehlenden Grenzkontrollen noch massiv zunehmen werde; die Asylsuchenden wären dann definitiv im attraktiven «Erstasylland Schweiz». Nicht zuletzt sei die Abtretung der eigenständigen Visa-Politik an Brüssel nicht mit der traditionellen Welt-offenheit unseres Landes vereinbar und ein Nachteil für unseren Tourismus. So müsse die Schweiz bei einem Schengen-Beitritt für siebzehn Staaten die Visumpflicht einführen. Einmal im Schengen-Raum könnten sich Personen mit einem in irgendeinem Schengen-Land ausgestellten Visum frei in Europa bewegen.

3.2 Dank der «Opting out»-Klausel kann die Schweiz ihr Schicksal selbst bestimmen

3.2.1 Wahrung der Souveränität und des Bankkundengeheimnisses

Zwei der meistgenannten Argumente der Schengen-Gegner lassen sich *durch einen Blick auf die eigentlichen Vertragstexte relativ einfach widerlegen*. Entscheidend für beide Argumentationslinien ist die so genannte «Opting out»-Möglichkeit. Sie findet sich im Artikel 7 des Schengener Assoziationsabkommens, das die Teilnahme der Schweiz an Schengen regelt, und ist nichts anderes als eine Ausnahmeregelung, die der Schweiz zugestanden wird, in bestimmten Fällen von der Zusammenarbeit mit den übrigen Vertragsstaaten zurückzutreten.

Konkret heisst dies, dass die Schweiz vom EU-Rat über beschlossene Änderungen (bei deren Ausarbeitung sie ein gestaltendes Mitwirkungsrecht hat) im Schengen-Besitzstand nicht nur informiert wird, sondern dass sie dazu aufgefordert wird, zu erklären, ob sie den Inhalt und die Übernahme der neuen Norm oder Massnahme in die interne Rechtsordnung akzeptiert. Geht es nur darum, die internen direktdemokratischen Genehmigungsverfahren (Parlamentsdebatte, allfällige Volksabstimmung) ein-

zuhalten, wird der Schweiz eine zweijährige Übergangsfrist gewährt, während der sie die neue Rechtsnorm wo möglich provisorisch oder noch gar nicht anwendet. *Entscheidet sich die Schweiz, die neue Regel überhaupt nicht zu akzeptieren, wird die Schengen-Zusammenarbeit – sofern der aus Schweizer und EU-Vertreter bestehende und nur einstimmig entscheidende «Gemischte Ausschuss» nicht anders entscheidet – mit der Schweiz aufgekündigt.*

Bei der Gewährung von Rechtshilfe bei Fiskaldelikten kann die Schweiz eine Übernahme neuer Rechtsnormen sogar ablehnen, ohne die Teilnahme an Schengen zu kompromittieren. Sollte der Schengen-Acquis eines Tages auch die direkten Steuern betreffen – und davon ist auszugehen –, muss die Schweiz *weiterhin keine Rechtshilfe bei der Hinterziehung direkter Steuern leisten*. Laut Absatz 5 des erwähnten Artikels kann die Schweiz erklären, eine allfällige Aufhebung des Prinzips der doppelten Strafbarkeit (festgelegt im Artikel 51 SDÜ) nicht akzeptieren zu wollen. Dieses besagt, dass Rechtshilfesuchen um Durchsuchung und Beschlagnahme nur stattgegeben werden muss, wenn die dem Gesuch zugrunde liegende Tat nach dem Recht *beider* Vertragsparteien mit einer Mindeststrafe von 6 Monaten bedroht ist. In der Schweiz aber ist nur *Steuerbetrug*, nicht jedoch *-hinterziehung* eine Straftat. Letztere wird nur verwaltungsrechtlich als Übertretung mit Busse geahndet.

3.2.2 Durch unbefristete Ausnahmeregelung kann das Bankgeheimnis nur durch die Schweiz selber aufgegeben werden

Gewisse Kritiker behaupten, dass es sich bei der Opting out-Klausel nur um eine kleine und provisorische Ausnahme handelt. Die EU gewähre der Schweiz lediglich eine Übergangsfrist von zwei Jahren, um dieses Dossier neu zu verhandeln. Die Kritiker berufen sich dabei auf eine gemeinsame Erklärung des EU-Kommissionspräsidenten, der irischen EU-Präsidentschaft und der Delegation des Schweizer Bundesrats (Deiss, Calmy-Rey, Merz). In den «EU-Switzerland Summit: Conclusions» vom 19. Mai 2004 heisst es: «Switzerland will be granted a transition period with regard to direct taxation» (Die Schweiz erhält eine Übergangsfrist in Bezug auf direkte Steuern). *Bei dieser Übergangsklausel handelt es sich jedoch ledig-*

lich um ein politisches Statement, welches anlässlich der Vertragsunterzeichnung festgehalten wurde. Die für die Schweiz wichtige Opting out-Klausel ist jedoch Gegenstand des unterzeichneten und rechtlich bindenden Vertrages. Das Bankkundengeheimnis wird also nicht geschwächt oder ausgehöhlt. Im Gegenteil, die *EU gibt der Schweiz mit Schengen quasi eine staatsvertragliche Garantie*, womit das Schicksal des Bankkundengeheimnisses weiterhin in Schweizer Hand liegt.

Auch bleibt die *Verfahrensherrschaft* jederzeit bei den Schweizer Behörden, Vor-Ort-Kontrollen durch EU-Beamte («fremde Steuervögte») unterliegen der Bewilligung durch die Schweiz, und die erhaltenen Informationen werden nur nach Einwilligung der Schweiz als Beweismaterial zugelassen. Durch das vertraglich festgehaltene *Spezialitätenprinzip* dürfen diese Informationen zudem auch nicht für die direkten Steuern verwendet werden. Die Schweiz würde einen Bruch desselben nicht akzeptieren. Von einer Unterwerfung unter künftiges EU-Recht kann keine Rede sein, zumal die Schweiz die Schengen-Zusammenarbeit aufkündigen kann, wenn sie einen neuen Besitzstand nicht akzeptieren will. *Das letzte Wort bleibt auch bei einem Schengen-Beitritt beim Volk!* Auch bei der internen Organisation ergeben sich keine einschneidenden Änderungen, das heisst die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen bleibt bestehen. Schengen schreibt diesbezüglich nichts vor.

3.3 Sicherheitsraum: Vor- und Nachteile

3.3.1 An der Grenze ändert sich kaum etwas

Durch das Schengener Abkommen fallen systematische, verdachtsunabhängige Personenkontrollen an der Grenze weg. Einerseits erleichtert dies Schweizer Bürgern die Reise ins benachbarte Ausland, andererseits kann man aber auch leichter in die Schweiz gelangen. Die Ausgleichsmassnahmen dafür sind rigorose Kontrollen der Schengener Aussengrenze, das Schengener Informationssystem (SIS), verstärkte internationale Polizeizusammenarbeit sowie Regeln über die Visa- und die Asylzusammenarbeit.

Zur Einreisekontrolle an den Schengen-Aussengrenzen dient ein «gleichmässiger

Überwachungsstandard». Dieser beinhaltet «nicht nur die Überprüfung der Grenzübertrittspapiere und der anderen Voraussetzungen für die Einreise, den Aufenthalt, die Arbeitsaufnahme und die Ausreise, sondern auch die fahndungstechnische Überprüfung sowie die Abwehr von Gefahren für die nationale Sicherheit und die öffentliche Ordnung der Vertragsparteien» (Art. 6 SDÜ). Darüber hinaus ist die Schaffung eines Sicherheitsverfahrens (Prosecur, «elektronischer Vorhang») beabsichtigt, das die Koordination von Informationen zwischen verschiedenen Kontrollstellen der Aussengrenzen ermöglichen soll. Die Art der Kontrollen wird von Schengen aber nicht vorgeschrieben, die Mitgliedstaaten führen in unterschiedlicher Weise «lageabhängige (mobile) Kontrollen» durch. In der Schweiz könnte das Grenzwachtkorps (GWK) wie bisher im Grenzhinterland mobil tätig sein. Die Fixierung einer allgemeinen Grenzzone (wie bei den früheren «Schleierfahndungen» in einer 30 Kilometer breiten Zone hinter der Grenze) hingegen wäre aus topografischen Gründen wenig sinnvoll.

Für die Schweiz ändert sich bei den Grenzkontrollen mit Schengen praktisch nichts: Bei 650'000 einreisenden Personen täglich sind schon heute nur stichprobenweise Kontrollen möglich und das GWK setzt vierzig Prozent seiner Kräfte mobil im Grenzraum ein. Zudem erlaubt Schengen Kontrollen auch an der Grenze, wenn ein hinreichender polizeilicher Anfangsverdacht besteht. Schliesslich wird die Schweiz weiterhin Warenkontrollen an der Grenze durchführen, weil die Schweiz mit der EU keine Zollunion bildet. Aus Sicherheitsgründen ist es dabei unerlässlich, z.B. beim Öffnen eines Kofferraums, die Identität einer Person festzustellen.

3.3.2 Schengen-Visum vereinfacht Einreise von Touristen

Für einen gemeinsamen Sicherheitsraum ist eine koordinierte Visa-Politik notwendig. Mit dem Schengen-Visum kann eine Person in jedes Schengen-Land einreisen. Es betrifft jedoch nur Kurzaufenthalte von maximal drei Monaten und ist also vor allem ein Touristenvisum. Von grossem Vorteil für die Tourismusbranche der Schweiz ist, dass Europatouristen nicht mehr extra ein Visum für die Schweiz benötigen, sondern spontan einen Abstecher in unser Land unternehmen können. Nachteilig ist dafür, dass

wir für gewisse Länder (darunter Südafrika) die Visumpflicht neu einführen müssen.

3.3.3 Dublin verhindert «Asylshopping»

Dublin regelt, dass Asylsuchende innerhalb des Schengenraums nur ein einziges Asylgesuch stellen können. Eine Ablehnung dieses Gesuchs gilt dann also auch für alle anderen Staaten. Mittels der *Fingerabdruck-Datenbank Eurodac* wird ein Asylsuchender registriert, wodurch Mehrfachgesuche verhindert werden können. Zweitgesuchsteller können somit klar identifiziert und an das zuständige Erstasylland zurückgeführt werden. *Wenn die Schweiz nicht bei Dublin dabei wäre, würde sie zur einzigen möglichen Alternative in Europa werden* für Asylsuchende, deren Gesuch in einem Dubliner Staat abgelehnt wurde.

3.3.4 Engere Maschen im Kampf gegen die organisierte Kriminalität

Da Verbrecherorganisationen immer mehr international operieren, muss die Polizeiarbeit ebenfalls über die Grenzen hinaus wirkungsvoll ausgeführt werden können. Die Schweiz hat bereits bi- und trilaterale Abkommen zur Poli-

zeikoordination mit allen Nachbarstaaten abgeschlossen. Durch einen Beitritt zu Schengen erhält sie zusätzlich den *Zugriff auf das Schengener Informationssystem (SIS)*. Das SIS gewährleistet eine zentrale Speicherung von Fahndungsdaten und ermöglicht den Mitgliedsstaaten somit eine vereinfachte europaweite Ausschreibung innert Minuten und den Zugriff auf Fahndungsdaten aller Schengenstaaten, was die Verbrechensbekämpfung erheblich vereinfacht. Die Schweiz wird noch im September ein Abkommen mit der EU zur Europol-Kooperation unterzeichnen. Die EU verknüpfte den Abschluss dieses Abkommens mit den Verhandlungen zu den Bilateralen II. Bei Europol geht es nur um den Informationsaustausch von operativen und strategischen Analysen sowie um technische Unterstützung, jedoch nicht um konkrete Fahndungsdaten. Auf dem Hoheitsgebiet der Schengener Kooperationsstaaten erfolgt eine Ausschreibung in der Regel nur noch im Rahmen des SIS.

Eine verstärkte Kooperation im Bereich der Strafjustiz ist ein weiteres Standbein des Schengener Sicherheitsraums. Die Zusammenarbeit der Justizbehörden im Kampf gegen das internationale Verbrechen wird damit vereinfacht. *Die Bedenken der Schweiz bei Rechtsilfe in Steuerdelikten, die das Schweizer Bank-*

Schengener Sicherheitsraum und Asylzusammenarbeit Dublin	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> – Zugriff auf das Schengener Informationssystem (SIS) erleichtert die Fahndung nach Verbrechen – Verbesserte Kooperation im Bereich der Strafjustiz bei gesichertem Bankkundengeheimnis – Erleichterter Reiseverkehr in die benachbarten Schengen-Staaten – Schengen-Visum: erleichtert Zugang zur Schweiz für Touristen, die Europa bereisen – Einheitliche Asylpolitik und Zugriff auf Eurodac: Schweiz wird nicht zur Asylinsel in Europa – Europäischer Feuerwaffenpass: erleichterte Ein- und Ausreise aus Schengen-Staaten für Jäger und Schützen – Militär und Polizei sind von den Einschränkungen des Waffenrechts ausgenommen 	<ul style="list-style-type: none"> – Keine systematischen Personenkontrollen mehr an der Grenze (schon heute nur Stichproben) – Keine eigenständige Visa-Politik mehr – Meldepflicht für Jagd- und Sportwaffen (vgl. Kapitel 4) – Kein formelles Mitentscheidungsrecht bei der Weiterentwicklung des Schengen-/Dublin-Besitzstandes, aber Opting out-Klausel

kundengeheimnis betreffen, konnten beseitigt werden (siehe Kapitel 3.2).

Im Integrationsbericht 1999 (S. 229 ff.) wurden die Vorteile einer Zusammenarbeit mit der EU im Bereich Justiz, Polizei, Asyl und Migration ausführlich dargelegt. Auch im Aussenpolitischen Bericht 2000 (S. 319 f.) bezeichnete der Bundesrat die Teilnahme der Schweiz an den Instrumenten von Schengen und Dublin im Hinblick auf eine effiziente Gewährleistung der inneren Sicherheit unseres Landes als das *aussenpolitische Hauptziel im Bereich der inneren Sicherheit*. Insgesamt überwiegen die Vorteile von Schengen/Dublin klar. Durch eine verbesserte internationale Verbrechensbekämpfung kann die Sicherheit erhöht werden. Eine gerechte Lastenverteilung im Asylbereich wird gewährleistet und der Reiseverkehr erleichtert. Dass die Schweiz nur ein Mitwirkungs- aber kein Mitentscheidungsrecht hat, ist zwar ein Nachteil, ein Abseitsstehen ist jedoch keine realistische Alternative. *Die Teilnahme an der Zusammenarbeit von Schengen und Dublin ist für die Schweiz ein Sicherheitsgewinn.*

4 Auswirkungen von Schengen auf das Schweizer Waffenrecht

4.1 Regelungsgehalt betreffend Feuerwaffen

Im Bereich Feuerwaffen bezweckt Schengen die *Bekämpfung des Schusswaffenmissbrauchs*, wie dies auch das schweizerische Waffenrecht zum Ziel hat. Der Besitz von oder der Umgang mit Schusswaffen wird nicht generell verboten, vielmehr sollen besonders gefährliche Waffen möglichst nicht in falsche Hände gelangen. Zudem soll in Missbrauchsfällen leichter feststellbar sein, woher die Waffen stammen. Weiter wird eine Harmonisierung der nationalen Waffengesetzgebungen angestrebt. Die für diesen Bereich relevante und zum Schengen-

Besitzstand gehörende Richtlinie 91/477/EWG¹ enthält Rahmenregelungen zum Erwerb und Besitz sowie zum grenzüberschreitenden Transfer von Schusswaffen und Munition. Sie wurde als flankierende Massnahme zur Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen angenommen. Die Richtlinie schreibt eine Mindestharmonisierung vor, so dass es den Staaten möglich ist, strengere Vorschriften zu erlassen (Art. 3), was in den meisten EU-Staaten der Fall ist.

Die Vorschriften wie auch der Aufbau der Richtlinie sind zwangsläufig technisch und komplex. Zentral ist der Anhang, in dem Schusswaffen je nach Grad ihrer Gefährlichkeit in vier Kategorien untergliedert werden, entsprechend den verschiedenen Regelungen in der Richtlinie für ihren Erwerb und ihren Besitz:

- Kategorie A (verbotene Waffen): z.B. Kriegswaffen, Scharfschützengewehre oder als Gebrauchsgegenstände getarnte Waffen. Vom Verbot ausgenommen sind Streitkräfte, Polizei und Waffensammler (Art. 3). Unter der Voraussetzung, dass «die öffentliche Ordnung und Sicherheit dem nicht entgegenstehen», können Sonderbewilligungen für den Erwerb und Besitz solcher Waffen erteilt werden. Wann dies der Fall ist, bestimmen die einzelnen Staaten selbst (Art. 6).
- Kategorie B (genehmigungspflichtige Waffen): z.B. Revolver, Pistolen und halbautomatische Waffen. Es ist Sache der einzelnen Schengen-Staaten, die Rechtfertigungsgründe zu definieren (Art. 7). Das die Genehmigung umsetzende schweizerische Waffengesetz (WG) nennt explizit die Mitgliedschaft in einem Schützenverein oder der Selbstschutz im Wohndomizil als mögliche Rechtfertigungsgründe für einen Waffenerwerbsschein.² Auch die EU-Richtlinie selber macht klar, dass Jäger und Schützen in jedem Fall über einen Rechtfertigungsgrund verfügen, wie im Kapitel 4.2 gezeigt wird.
- Kategorie C (meldepflichtige Waffen): z.B. Karabiner 31 sowie eine ganze Reihe von Jagd- und Sportwaffen. Für diese Waffen bedarf es keiner Genehmigung, sondern einer blossen Meldung (Art. 8).

¹ Richtlinie des Rates vom 18. Juni 1991 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen (91/477/EWG)

² Bundesgesetz zu den Übereinkommen über die Assoziierung der Schweiz an Schengen/Dublin vom... (in Vernehmlassung), Abschnitt über die Änderungen am Bundesgesetz vom 20. Juni 1997 über Waffen, Waffenzubehör und Munition (Waffengesetz, WG; SR 514.54), Art. 8, Abs. 1bis (neu)

- Kategorie D (sonstige Feuerwaffen); z.B. lange Einzellader mit glattem Lauf. Diese Waffen sind weder genehmigungs- noch meldepflichtig und dürfen in den Schengen-Staaten frei verkauft werden.

Der Anwendungsbereich der Richtlinie beschränkt sich auf den Erwerb und den Besitz von Schusswaffen. Nicht erfasst sind das Tragen und der Gebrauch, welche weiterhin durch die *einzelstaatlichen Gesetzgeber* geregelt werden. Gleiches gilt für die Regelung des Jagd- und Schützenwesens. Dass Schengen weder das Jungschützenwesen, das Milizsystem mit dem Aufbewahren des Sturmgewehrs oder der Pistole zuhause noch die Abgabe der Ordonnanzwaffe an die Wehrmänner nach beendeter Dienstpflicht beeinträchtigt, zeigt das folgende Kapitel. Auch Nichtfeuerwaffen wie Messer oder Schlagstöcke werden nicht durch Schengen, sondern durch nationale Vorschriften geregelt.

4.2 Wenig verschärfende Auswirkungen auf das Schweizer Waffenrecht

Vom administrativen Aufwand abgesehen hat Schengen *kaum Auswirkungen auf das freiheitliche Schweizer Waffenrecht*. Von einem Angriff auf unsere Schützentradition kann nicht die Rede sein. Schengen-Gegner stellen eben diese Behauptung mit der Begründung, das Abkommen, respektive die Richtlinie, lasse offen, ob Jagd-, Sport-, Jungschützen- und das ausserdienstliche Schützenwesen tatsächlich von den verbotenen Feuerwaffen ausgenommen seien. Dem ist nicht so. *Schengen lässt diese heiklen Fragen keineswegs offen. Zunächst räumt die Richtlinie einige Zweifel gleich selber aus dem Weg. Um Missverständnisse zu vermeiden, wurden die Ausnahmen bei der Unterzeichnung des Abkommens in einer gemeinsamen Erklärung («vereinbarte Niederschrift») nochmals festgehalten. Und schliesslich gibt uns ein Bericht der EU-Kommission Aufschluss darüber, wie die Richtlinie bis jetzt angewendet wurde:*

Richtlinie 91/477/EWG: Im Artikel 2 Absatz 1 heisst es, dass die Richtlinie «der Anwendung der einzelstaatlichen Bestimmungen über das Führen von Waffen, das Jagdrecht und über Sportschützenwettkämpfe nicht entgegen» steht. Hier gilt also weiterhin schweizerisches Recht.

«**Vereinbarte Niederschrift der Verhandlungsdelegationen**»³: Das aktuelle Schweizer System mit den Jungschützenkursen, der Ausleihung der Armeewaffe während der obligatorischen Dienstzeit sowie der nachdienstlichen Abgabe der Dienstwaffe (welche nicht mehr auf Serienfeuer eingestellt werden kann und somit nicht mehr unter die Kategorie A fällt) zu Eigentum wird von Schengen nicht tangiert sondern durch die schweizerische Gesetzgebung geregelt. Somit bleibt der verantwortungsbewusste Schweizerbürger (Jäger, Schützen, ausgebildete Soldaten) eben nicht im waffenrechtlichen Sicherheitsnetz hängen!

Diese vereinbarte Niederschrift ist formalrechtlich zwar nicht Bestandteil des Assoziationsabkommens. Den in ihr aufgenommenen Erklärungen kommt aber neben der politischen (Absicht der Vertragsparteien) auch rechtliche Bedeutung zu, weil sie von den Bevollmächtigten der Vertragsparteien im Rahmen der Unterzeichnungszeremonie angenommen werden. (Bislang sind die Bilateralen Abkommen erst paraphiert, die Signatur folgt nach der Vernehmlassung im Herbst.) Somit sind sie als Übereinkünfte für die Vertragsauslegung anzusehen.

Bericht der EU-Kommission⁴: Der Bericht über die Umsetzung gibt über die bisherige Anwendung der Richtlinie in den EU-Staaten Aufschluss. Ziffer 18 etwa wiederholt die Ausnahme der Jagd- und Sportwaffen vom Verbot der Kategorie A und ergänzt, dass dies auch für unter 18-Jährige gilt. Erwachsene wie Jugendliche dürfen also weiterhin Sportwaffen kaufen und besitzen.

Schengen-Gegner bezweifeln, dass die europäischen Staaten die Schweizer Tradition der Aufbewahrung der Ordonnanzwaffe zu Hause «zum militärischen Anwendungsbereich» zu zählen bereit sind. Ziffer 49 des Berichts belegt jedoch, dass sie genau dies bei anderen Schengen-Staaten tun: *«In einigen Mitgliedsstaaten (Finnland und Schweden) können Zivi-*

³ Procès verbal agréé des négociations sur l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, Texte paraphé le 25 juin 2004

⁴ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Anwendung der Richtlinie 91/477/EWG des Rates vom 18. Juni 1991 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen (KOM/2000/0837)

listen aus verteidigungspolitischen Erwägungen heraus Waffen besitzen.»

Dass künftig eine Meldepflicht für alle Waffen der Kategorie C gilt, also auch für den vom Vater geerbten Karabiner, ist bestimmt nicht angenehm. Deswegen von einer Registrierung, Kontrolle, Verbürokratisierung und Schikane unbescholtener Bürger zu sprechen, ist aber massiv übertrieben. Schwer verständlich ist auch die Tatsache, weshalb gewisse Personen sich ausgerechnet beim die eigene Sicherheit und das eigene Leben schützenden Waffenrecht vor einer Registrierung fürchten, während dem sie in den meisten anderen Lebensbereichen kein Problem damit haben. Nur ein paar Stichworte hierzu: Mobiltelefon, Kreditkartenbezahlung im Internet, Motorfahrzeug, M-Cumulus-Karte.

Die Frage, ob die Meldepflicht durch eine Mitgliedschaft in einer Schützengesellschaft erfüllt werden kann, ist zumindest von Seite der Schengennormen mit Ja zu beantworten, welche bezüglich der Umsetzung nichts vorschreiben. Dies kann jeder einzelne Staat selber tun. Auch in Sachen Rechtfertigungsgründe für erlaubnispflichtige Waffen der Kategorie B ist die Definition Sache der einzelnen Schengen-Länder. Wie bereits erläutert, verfügen Jäger und Schützen auf jeden Fall über einen Rechtfertigungsgrund. Ihre Waffen werden auch nicht eingezogen, wenn sie ihrem Hobby nicht mehr nachgehen.

4.3 Revision des Waffengesetzes und Feuerwaffenpass

Schliesslich wird befürchtet, dass Schengen die ideale Plattform für ein restriktiveres Waffenrecht sei. Sollte unsere liberale Waffengesetzgebung tatsächlich in Gefahr sein, dann geht diese *mehr von eigenen Ideen* als von Schengen aus. Die noch von Bundesrätin Ruth Metzler in Vernehmlassung gegebene Revision des Waffengesetzes im Herbst 2002 hatte eine Verschärfung zum Ziel. Das Vorhaben *stiess zu Recht auf breiten Widerstand*. Im September 2003 versuchte es Metzler erneut: Sie lancierte eine ergänzende Vernehmlassung zu dem Plan, ein nationales Waffenregister zu erstellen. Die Kritik fiel wiederum vernichtend aus. Im Januar dieses Jahres teilte das Bundesamt für Polizei deshalb mit, es werde beantragen, die

Registrierung aus der Vorlage zu streichen. Bundesrat Christoph Blocher wird erst nach dem Ende der Vernehmlassung zu den Bilateralen II Mitte September über das weitere Vorgehen beim Waffenrecht entscheiden. Je nach Ergebnis wird Blocher dem Parlament die wegen Schengen nötigen Änderungen und die von seiner Vorgängerin initiierte Waffengesetzrevision gemeinsam oder einzeln oder gar nicht vorlegen. Die zusammen mit den Verträgen in die Vernehmlassung gegebene Revision des Waffengesetzes setzt lediglich die Vorgaben der EU-Richtlinie um.

Noch kaum angesprochen wurden die *Vorteile*, die Schengen den Jägern und Schützen bringt. Weil es zur Ein- und Ausfuhr von Schusswaffen in den Schengener Staaten eine Bewilligung bedarf, führt die Einführung des so genannten Europäischen Feuerwaffenpasses zu einer Vereinfachung der Formalitäten. Das Dokument gibt nämlich – ähnlich wie ein Fahrzeugausweis – Auskunft über die rechtmässigen Besitzverhältnisse an den darin eingetragenen Waffen. Damit wird die Teilnahme an einem Schützenfest oder einer Jagd im Ausland erleichtert. Dieser Meinung sind übrigens mit dem Schweizer Schiesssportverband (SSV) auch die Dachorganisation der Schweizer Schützen sowie die meisten anderen Schützenorganisationen. Sie begrüssen das Waffenverbot (wenn sie auch mit den Formulierungen «militärische Waffen» respektive «militärische Feuerwaffen» nicht einverstanden sind) und die Einführung des Feuerwaffenpasses, fordern aber gleichzeitig, dass durch die Umsetzung der erwähnten «gemeinsamen Erklärung» den Besonderheiten des schweizerischen Milizsystems Rechnung getragen werden muss. Die meisten Schützen haben im Verlauf der Vernehmlassung auch ihre Kritik relativiert, die Vollzugsgesetzgebung schieesse weit über die Zielvorgaben der Richtlinie hinaus.

5 Bilanz: Vorteile von Schengen/Dublin überwiegen

Gemäss dem Prinzip *do ut des* liegt es in der Natur der Sache, dass Vertragsverhandlungen für beide Seiten mit Vor- und Nachteilen ver-

bunden sind. Dies trifft auf Schengen/Dublin umso stärker zu, als die zwei Abkommen so sensible Themen wie die innere Sicherheit und die Souveränität der Schweiz betreffen. Daher kann man den Schweizer Unterhändlern sicher nicht den Vorwurf machen, schlecht verhandelt zu haben. Im Gegenteil: die Umstände waren einmalig günstig für die Schweiz, weil die EU zur Umsetzung der Zinsbesteuerung auf einen Abschluss der Verhandlungen mit der Schweiz angewiesen war. Sollte Schengen/Dublin einem Referendum zum Opfer fallen, darf bezweifelt werden, dass der Bundesrat in einer Neuverhandlung noch einmal eine ähnlich gute Lösung erreichen würde.

Die Angriffe gegen Schengen und Dublin bestehen aus vielen Schlagwörtern und ebenso viel Polemik. Sie halten der näheren Betrachtung der ausgehandelten Vertragstexte nicht stand. Viele Argumente sind schlicht und einfach falsch. Aus dem Gesamtzusammenhang der Verhandlungsumstände und der erreichten Abkommen betrachtet, sind Schengen/Dublin vorteilhaft für die Schweiz. Die Sicherheit der Schweiz insgesamt wird durch den Zugriff auf das Schengener Informationssystem (SIS) und die Fingerabdruckdatenbank Eurodac erhöht. Gleichzeitig bleiben Souveränität, Bankkundengeheimnis und das freiheitliche Schweizer Waffenrecht gewahrt.

Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft

Unsere Ziele

Der Verein und seine Mitglieder wollen

- bekräftigen, dass die Schweiz auch in Zukunft ein militärisch ausreichend geschützter Raum bleiben soll,
- erklären, dass ein wirksamer Schweizer Beitrag an die Stabilisierung primär des europäischen Umfeldes eine glaubwürdige, kalkulierbare und umfassende Schweizer Sicherheitspolitik benötigt,
- herausarbeiten, dass die Schweiz nicht nur als Staat, sondern auch als Wirtschaftsstandort, Denk-, Werk- und Finanzplatz sicherheitspolitisch stabil bleiben muss, um weiterhin erfolgreich existieren zu können,
- darlegen, dass eine sichere Schweiz angemessene Mittel für ihre Sicherheitspolitik benötigt,
- aufzeigen, was für eine effiziente und glaubwürdige Armee im Rahmen des integralen Selbstbehauptungsapparates an Führungscharakter und Kompetenz, an Ausbildung, Ausrüstung und Organisation nötig ist,
- sich dafür einsetzen, dass künftige Reformen der Milizarmee und ihrer Einsatzdoktrin diesen Postulaten entsprechen.

Unsere Leistungen

Der Verein und seine Mitglieder verfolgen diese Ziele seit 1956 durch Informationsarbeit in Form von Studien, Fachbeiträgen, Publizität und Stellungnahmen (vgl. www.vsww.ch), Vorträgen, Interviews und Gesprächsbeiträgen.

So hat er wesentlich geholfen

- gegen eine moderne Milizarmee gerichtete Volksinitiativen und Referenden zu bekämpfen (1987, 1989, 1993, 1997, 2000, 2001, 2002, 2003), sowie
- Expertenbeiträge zur einer neuen Sicherheitspolitik und zu einer glaubwürdig ausgebildeten und ausgerüsteten Armee zu leisten.

Unsere Zukunftsvision

Wir wollen mit unserer Arbeit dazu beitragen,

- dass die Schaffung eines breit abgestützten inneren Konsenses im Bereich der militärischen Selbstbehauptung in der Schweiz gelingt und
- die gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Integration unserer Milizarmee auch in Zukunft intakt bleibt.

Unsere Finanzierung

Wir finanzieren uns durch Mitgliederbeiträge, Gönnerbeiträge, Spenden sowie Legate und danken allen im Voraus für Ihre Unterstützung.

Unsere Publikationen

Finden sie alle unter: www.vsww.ch

Sie erreichen uns unter:

Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft, Postfach 65, 8024 Zürich, Internet: www.vsww.ch, Telefon: 01-266 67 67 oder Fax: 01-266 67 00

PC-Konto 80-500-4, Credit Suisse Zürich, Konto-Nr. 468809-01

Herzlichen Dank für Ihre Unterstützung!