



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

p.B.41.21.03 - AZ

Bern, 26. November 1990

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen  
Prière de rappeler cette référence dans la réponse  
Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

an	API	RA	DW	a/a
Datum	27.11	11/12		
Visa	API	RA	R	
EDA		27.11.90	15	
Ref. <u>p.B.41.21.03</u>				

Verteiler

- Teilnehmer an der Sitzung
- Herrn Staatssekretär K. Jacobi
- Herrn Botschafter R. Weiersmüller
- Generalsekretariat
- Schweizerische Mission bei den EG, Brüssel
- Ständige Vertretung der Schweiz beim Europarat
- Ständige Mission der Schweiz bei den i.O., Genf
- Schweizerische Delegation bei der EFTA, Genf
- Schweizerische Botschaft, Rom

0.121.313,6 Asyl el  
refugia  
/6

BEITRITT DER SCHWEIZ ZUM ERSTASYLABKOMMEN DER EG

Sitzung vom Montag, 19. November 1990, 14.30, W 240

Teilnehmer

- Herr Kurt WEISSHAUPT, Stellvertretender Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik, EDA (Vorsitz)
- Herr Gianfranco ALBERTINI, Bundesanwaltschaft
- Herr Urs BUCHER, Politische Abteilung I, EDA
- Herr Edy CRITTIN, Vizedirektor, Bundesamt für Ausländerfragen
- Herr Fabrice FILLIEZ, Sektion Europarecht und internationale Angelegenheiten, Bundesamt für Justiz
- Herr Pierre GILOMEN, Bundesanwaltschaft
- Herr Edi GNESA, Abteilung I für begleitende Rechtssetzung, Bundesamt für Justiz
- Herr Christian HESS, Internationale Rechtshilfe, Bundesamt für Polizeiwesen
- Frau Katerina KERNER, Koordinationsstelle Generalsekretariat, EJPD
- Herr Jean-Claude RICHARD, Chef Europaratsdienst, EDA
- Herr Marc-André SALAMIN, Integrationsbüro, EDA/EVD
- Herr Paul SEGER, Direktion für Völkerrecht, EDA
- Herr Gottfried ZÜRCHER, Vizedirektor, Bundesamt für Flüchtlinge
- Frau Maya APPENZELLER, Büro Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik, EDA (Protokoll)

## 1. Grundsätzliche Haltung der Schweiz zu einem Beitritt

Ein Beitritt der Schweiz zum Erstasylabkommen der EG wird grundsätzlich von allen vertretenen Stellen befürwortet. Es besteht ein integrations- und ein asylpolitisches Interesse. Diese Haltung wird in direkten Zusammenhang gestellt zu den Auswirkungen für die Schweiz im Hinblick auf die kommende Freizügigkeit, die Vereinfachung der Zollkontrollen an den Grenzen und das Abkommen über Aussengrenzen der EG. Allerdings sind vorgängig wichtige zentrale Fragen zu klären. Die Pflichten und Rechte für uns müssen klar erkennbar sein. Grundvoraussetzung ist auch, dass die Schweiz ein Mitbestimmungsrecht hat.

Das Erstasylabkommen ist nicht Teil der Verhandlungen im Zusammenhang mit dem EWR. Die Möglichkeit, ausserhalb des EWR mit der EG zusammenzuarbeiten, sollte voll genutzt werden.

## 2. Erstasylabkommen der EG

Entgegen des Wortlautes des Abkommenstextes, wonach nur EG-Mitglieder sich dem Uebereinkommen anschliessen können (Art. 21), handelt es sich politisch gesehen um eine offene Konvention. Im Schlussprotokoll der Unterzeichnung des Abkommens wurde festgehalten, dass auch Drittstaaten dem Abkommen beitreten können.

Das Erstasylabkommen der EG entfaltet eine bessere Wirkkraft als das vom Europarat vorgesehene und ist daher vorzuziehen. Während jenes des Europarates kein Gremium für die praktische Umsetzung von Konventionen enthält, sieht Artikel 18 des EG-Erstasylabkommens die Einsetzung eines Ausschusses vor, der für die technische, juristische und administrative Anwendung verantwortlich ist.

Es ist jedoch festzuhalten, dass mit dem Inkrafttreten des Erstasylabkommens die praktische Durchführung noch nicht gewährleistet ist. Auch innerhalb der EG sind sich noch nicht alle Staaten einig. Die praktischen Voraussetzungen für einen reibungslosen Ablauf (wie z.B. Identifikation durch Fingerabdrücke) müssen noch geschaffen werden.

Bedingt ein Beitritt zum Erstasylabkommen auch einen Beitritt zum Schengener Abkommen? Welches sind die Zusammenhänge?

Das Schengener Abkommen besteht aus drei Teilen:

- Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen und Personenverkehr
- Polizeiliche Zusammenarbeit
- Zuständigkeit für die Behandlung von Asylbegehren.

Da innerhalb der Gesamt-EG noch keine Einigung in bezug auf die Anwendung des Schengener Abkommens besteht, wird es in Einzelabkommen konkretisiert, um so wenigstens punktuell zum Ziel zu gelangen. Neben dem Erstasylabkommen bestehen auch Bestrebungen für eine Vereinbarung über die Grenzkontrollen, wobei der Grundsatz noch offen ist, ob es sich um eine offene oder geschlossene Konvention handeln wird. Schweizerischerseits ist das Bundesamt für Ausländerfragen damit befasst.

Die Schweiz verhält sich in vielen Belangen bereits jetzt kooperativ mit der EG. Als Beispiel sei die Anpassung der Visapolitik (kürzliche Einführung der Visumspflicht für Angehörige aus den Maghrebstaaten) erwähnt. Dieses parallele Mitziehen mit der EG stösst aber auf Grenzen. Die Frage eines Beitritts zum Erstasylabkommen stellt sich ganz besonders in den Bereichen der Amtshilfe und des Datenaustausches.

### 3. Konsequenzen eines Beitritts der Schweiz

Die von den betroffenen Bundesämtern geäusserten Fragen, Anliegen und Vorbehalte betreffen vor allem

- den Datenschutz in der Schweiz, der nicht europakonform ist und entsprechend angepasst werden müsste.
- die Gewährleistung der Uebereinstimmung mit den Zielsetzungen des schweizerischen Asylgesetzes. Steht die Anwendung des Erstasylabkommens im Widerspruch mit der durch das AVB beschlossenen Beschleunigung des Verfahrens. Welche Stellung haben vorläufig aufgenommene Personen oder De-Facto-Flüchtlinge?
- sicherheitspolitische Aspekte (Kontrolltätigkeit)
- Probleme bei der praktische Durchführung (Amtshilfe)
- das Vorhandensein des fakultativen Referendums in der Schweiz.

Grosse Bedenken werden geäussert hinsichtlich des geplanten Ausschusses. Wie weit werden seine Kompetenzen gehen? Ist der Ausschuss befugt, neue Gesetze oder Gesetzesänderungen in den einzelnen Mitgliedstaaten zu veranlassen? Gestützt auf Erfahrungen mit andern EG-Vereinbarungen scheint jedoch das im Erstasylabkommen erwähnte Gremium nicht über diese Autonomie zu verfügen.

### 4. Weiteres Vorgehen

Es herrscht Einigkeit darüber, dass die Schweiz nicht im Alleingang sondern gemeinsam mit den EFTA- und anderen interessierten Staaten Verhandlungen mit der EG für einen Beitritt zum Erstasylabkommen aufnehmen soll.

Nachdem das Bundesamt für Flüchtlinge direkt von den Auswirkungen eines solchen Abkommens betroffen ist und die Einwanderungskompetenz generell beim EJPD liegt, wird das BFF die

- 5 -

Federführung für dieses Geschäft übernehmen in enger Zusammenarbeit mit dem Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik und unterstützt von allen anderen interessierten Bundesstellen, speziell vom Integrationsbüro.

Am 28. November findet in Genf eine erste exploratorische Sitzung statt mit einer Gruppe interessierter Nicht-EG-Staaten, die sich im Rahmen der Informellen Zwischenstaatlichen Konsultationen für Asyl- und Flüchtlingsfragen in Europa und Nordamerika gebildet hat. Initiator ist Schweden, das auch den Vorsitz innehat. Die Schweiz wird an dieser Sitzung vertreten sein durch das Bundesamt für Flüchtlinge (G. Zürcher) und den Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik (Botschafter R. Weiersmüller). Diese entscheiden über allfällige weitere Teilnehmer.

Mit einer Notiz informiert das BFF Herrn Bundespräsident Koller zuhanden des asylpolitischen Ausschusses des Bundesrates (Bundesräte Felber und Delamuraz) über die Aufnahme der Abklärungsarbeiten in den betroffenen Bundesstellen.

Termin für die Ablieferung der bundesinternen Stellungnahmen:  
Ende Dezember 1990. Gestützt auf diese Angaben unterbreitet das BFF dem Bundesrat einen Antrag um Erteilung des Verhandlungsmandats.

Am 5./6. Dezember treffen sich in Rom die für die Immigration und TREVI zuständigen Minister der EG. Die Schweiz sowie weitere Nicht-EG-Staaten wurden ebenfalls eingeladen. Dort könnten die ersten Kontakte mit der EG, resp. deren Ad-hoc-Gruppe Immigration geknüpft werden

KOORDINATOR FUER INTER-  
NATIONALE FLUECHTLINGSPOLITIK  
i.A.

*M. Appenzeller*  
(Maya Appenzeller)