



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT  
CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE  
CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss 3. September 1986

Décision

Decisione

1383

Prüfung der Visumpflicht gegenüber Algerien,  
Marokko und Tunesien

Aufgrund des Aussprachepapiers vom 23. April 1986  
und der Notiz vom 21. August 1986 des EJPD

Aufgrund der Beratung wird

Aussprachepapier

beschlossen:

Das EJPD wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EDA, gemäss  
Variante 3 des Aussprachepapiers (S. 5) vorzugehen:  
Verzicht auf die Einführung der Visumpflicht, Verstärkung der internen  
Massnahmen zur Terrorabwehr.

Für getreuen Auszug,  
der Protokollführer:

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
		EDA	6	-
	x	EDI	1	-
	x	EJPD	5	-
	x	EMD	1	-
	x	EFD	1	-
	x	EVD	1	-
	x	EVED	1	-
	x	BK	3	-
		EFK		
		Fin.Del.		



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT  
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE  
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Ausgeteilt und bilateraler Abkommen 3003 Bern, 23. April 1986

Tunesier als Touristen ohne Visum in die Schweiz einreisen. Gegenüber den andern arabischen Staaten gilt die allgemeine Visumpflicht.

An den Bundesrat

In Anschluss an die Einführung der Visumpflicht durch Italien und Oesterreich stellt sich die Frage, ob unser Land sich dieser Massnahme anschliessen soll.

Aussprachepapier

1963 abgeschlossenen Visumabkommen können von jedem Vertragspartner ohne Grundangabe unter Einhaltung einer Frist von einem Monat gekündigt oder - ohne Frist - aus Gründen der Öffentlichkeitswohl aufgehoben werden.

Prüfung der Visumpflicht gegenüber Algerien, Marokko und Tunesien

1 Anlass

Die für die palästinensische Sache operierenden Splittergruppen verwenden für die Vorbereitung und Ausführung ihrer terroristischen Aktionen zumeist falsche oder gefälschte algerische, marokkanische und tunesische Pässe, da diese die visumfreie Einreise in manche Staaten ermöglichen. In Westeuropa haben Dänemark, Frankreich, Finnland, Grossbritannien, Norwegen, Schweden und Spanien die Visumpflicht gegenüber Algerien, Marokko und Tunesien aufgehoben. Marokkaner können sich ohne Visum überdies nach Griechenland, Island, Malta und der Türkei begeben. Tunesier sind ferner in Irland, Island, Malta, Portugal und der Türkei visumfrei. Dagegen unterstehen Inhaber maghrebinischer Pässe in der Bundesrepublik Deutschland und den Benelux-Staaten dem Visumzwang. Italien und Oesterreich haben zu Beginn dieses Jahres als Folge der Terroranschläge in Rom und Wien gegenüber allen arabischen Staaten die Visumpflicht eingeführt.

- 2 -

Aufgrund bilateraler Abkommen können Algerier, Marokkaner und Tunesier als Touristen ohne Visum in die Schweiz einreisen. Gegenüber den andern arabischen Staaten gilt die allgemeine Visumpflicht.

Im Anschluss an die Einführung der Visumpflicht durch Italien und Oesterreich stellt sich die Frage, ob unser Land sich dieser Massnahme anschliessen soll.

Die im Jahr 1963 abgeschlossenen Visumabkommen können von jedem Vertragspartner ohne Grundangabe unter Einhaltung einer Frist von einem Monat gekündigt oder - ohne Frist - aus Gründen der öffentlichen Sicherheit vorübergehend ganz oder teilweise suspendiert werden.

## 2 Ergebnis der Konsultationen

Nach Auffassung der Bundesanwaltschaft könnte mit einer Suspendierung der Visumabkommen der Schutz gegen Terrorakte in der Schweiz verbessert werden. Im Abwehrdispositiv zum Schutz internationaler Konferenzen erweist sich die fehlende Visumpflicht als Risikofaktor.

Die Kontakte mit den in der Schweiz akkreditierten Botschaftern der Maghrebstaaten und die Konsultation der in diesen Staaten residierenden Schweizer Botschafter bestätigten die Befürchtungen von möglichen Gegenmassnahmen bei einer Einführung der Visumpflicht durch die Schweiz. Seitens von Algerien und Marokko fielen die Reaktionen besonders heftig aus. Ein einseitiger Akt der Schweiz würde mit Unverständnis aufgenommen und als ungerechtfertigt betrachtet. Tunesien ist daran, neue Pässe einzuführen, um eine missbräuchliche Verwendung durch Terroristen einzudämmen.

- 3 -

Die Befragung der Schweizerischen Botschafter in Dänemark, Frankreich, Grossbritannien, Spanien und Schweden ergab, dass diese Staaten vorderhand keine analogen Massnahmen ins Auge fassen.

Im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten wird die politische Opportunität einer Suspendierung der Visumabkommen als negativ beurteilt. Die Visumeinführung würde die schweizerischen Vertretungen in den Maghrebstaaten sowie in Frankreich auch vor schwer zu lösende personelle, bauliche (Sicherheit) und finanzielle Probleme stellen. Davon hängt andererseits die Effizienz der geplanten Massnahme ab. Trotzdem würde sich dieses Departement einer Wiedereinführung der Visumpflicht nicht widersetzen, wenn eine solche Massnahme im höheren Interesse der Sicherheit der Schweiz als notwendig erachtet wird.

Nach Auffassung des Bundesamts für Aussenwirtschaft wären bei einer Einführung des Visumzwangs für die schweizerische Exportwirtschaft vermutlich kaum direkt nachteilige Auswirkungen zu erwarten. Dieses Amt würde einer international breit abgestützten Massnahme, der die Schweiz ohne Aufhebens beitreten könnte, den Vorzug geben.

Die Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs fordert eine Visumeinführung, um Pseudotouristen abzuwehren.

Im Bundesamt für Ausländerfragen wie auch seitens des EDA wird die Effizienz einer Visumeinführung mehr oder weniger bezweifelt. Die zwingende Notwendigkeit einer Suspendierung der Visumabkommen kann um so weniger dargetan werden, als sich die mit dieser Massnahme erhoffte Sicherheit nicht quantifizieren lässt. Kommt dazu, dass die Attentate, die die Visumfrage auslösten, die Schweiz nicht betrafen und die übrigen Staaten sich den italienischen bzw. österreichischen Massnahmen, wie nunmehr bekannt ist, nicht anschliessen werden.

- 4 -

Die Androhungen von Gegenmassnahmen durch die Maghrebstaaten müssen ernst genommen werden. Als der Bundesrat nach dem Attentat auf ein Flugzeug der Swissair im Februar 1970 die Suspendierung der Visumabkommen beschloss, zögerten die drei Staaten nicht damit, Schweizer Bürger ebenfalls der Visumpflicht zu unterstellen. Um die heftigen Reaktionen etwas zu dämpfen, sah sich die Schweiz damals genötigt, die Inhaber eines Diplomaten-, Dienst- und Sonderpasses wieder vom Visumzwang auszunehmen und etwas später auch die Befreiung von den Visumgebühren zuzugestehen. Nach eineinhalb Jahren wurde die Suspendierung wieder rückgängig gemacht. Dabei wurde unter anderem darauf hingewiesen, dass die Visumpflicht nur einen beschränkten Schutz gegen Einreisen von unerwünschten Ausländern bietet.

### 3 Lösungsvarianten

#### 31 Variante 1

Sofortige teilweise und vorübergehende Suspendierung der Visumabkommen. Der Suspendierungsbeschluss wird den Partnerstaaten ohne Verhandlungsangebot auf dem diplomatischen Weg mitgeteilt und begründet (dieses Vorgehen wurde 1970 sowie im Fall von Chile und der Türkei gewählt).

Algerier, Marokkaner und Tunesier, die sich mit einer Anwesenheitsbewilligung in der Schweiz aufhalten, können von der Visumpflicht ausgenommen werden. Eine Rückgängigmachung der Massnahme wird in Aussicht gestellt für den Fall, dass die Gefahr eines Missbrauchs maghrebinischer Pässe durch Terroristen nicht mehr besteht.

Vorteile: Sichtbarer Beitrag der Schweiz für die Bekämpfung des internationalen Terrorwesens. Erleichterung für die Grenzkontrollorgane (wobei anzufügen ist, dass heute nur eine Minderzahl der Einreisenden an der Grenze kontrolliert werden können).

Nachteile: Belastung der gegenwärtig ungetrübten Beziehungen zu Algerien, Marokko und Tunesien. Retorsionsmassnahmen sind wahrscheinlich. Risiko, dass Einführung der Visumpflicht selbst ein Motiv für Anschläge gegen die Schweiz bilden kann. Erhebliche und im voraus schwer abzuschätzende finanzielle Auswirkungen (allein für die Bearbeitung der Visumgesuche rechnet das EDA mit einem zusätzlichen Personalaufwand von 8 Etatstellen und 8 Hilfskräften).

### 32 Variante 2

Grundsätzlich gleiches Vorgehen wie bei der ersten Variante, jedoch mit Verhandlungsangebot im Hinblick auf den Abschluss eines neuen modifizierten Visumabkommens.

Vorteile: Verhinderung von Überraschungen. Nassarabien können über Mögliche Verhandlungsgegenstände: Verzicht auf die maghrebinischen Ausreiseformalitäten und das Rückreisevisum; vereinfachte Visumform bei Besuchsreisen aufgrund einer von den zuständigen Behörden visierten Einladung; Visumbefreiung für Maghrebener, die sich ausser mit einem gültigen Pass mit einer gültigen, von den Heimatbehörden ausstellten Identitätskarte ausweisen; Gebührenbefreiung usw.

Zusätzliche Vor- und Nachteile gegenüber Variante 1: Eindämmen der Gegenreaktionen; es besteht jedoch keine Gewähr, dass die Partnerstaaten ein Verhandlungsangebot auch annehmen.

### 33 Variante 3

Verzicht auf eine Einführung der Visumpflicht und Verstärkung der internen Massnahmen zur Terrorabwehr.

Den Regierungen von Algerien, Marokko und Tunesien wird der Verzicht auf die Visumeinführung auf diplomatischem Weg mitgeteilt, mit dem Hinweis, dass die Schweiz auf ihren Entscheid zurückkommen müsste, sollte sich das Sicherheitsrisiko erhöhen. Werden in den nächsten

## DIE VORSTEHENDEN

DES EIDGENÖSSISCHEN

JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENTS

Bern, den 21. August 1986

- 6 -

Notiz an den Bundespräsidenten und die Herren Bundesräte

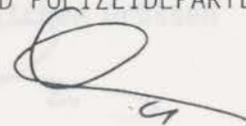
Tagen oder Wochen insbesondere in den Nachbarstaaten weitere Terroranschläge mit arabischem Hintergrund verübt oder führen weitere europäische Staaten die Visumpflicht ein, müsste auch die Schweiz handeln. Ausserdem wäre zum Ausdruck zu bringen, dass unser Land konkrete Massnahmen erwartet, die geeignet sind, den Missbrauch algerischer, marokkanischer und tunesischer Reisepapiere zu terroristischen Zwecken zu verhindern, und dass Inhaber von nicht in Uebereinstimmung mit den Visumabkommen ausgestellten maghrebischen Reisepässen an der Grenze strikte zurückgewiesen würden (die entsprechenden Weisungen an die Grenzposten würden durch das Bundesamt für Ausländerfragen erlassen).

Vorteile: Verhinderung von Ueberreaktionen. Massnahmen können ohne finanziellen Mehraufwand verwirklicht werden. Grössere Handlungsfreiheit für spätere Beschlüsse bei veränderten Verhältnissen oder im Fall, dass die Maghrebstaaten mit den angekündigten Abwehrmassnahmen nicht ernst machen.

Nachteile: Die Aufhebung der Visumpflicht kommt allgemein einem Verzicht auf eine Kontrollmöglichkeit gleich. Das Risiko einer unkontrollierten Einreise in die Schweiz ist deshalb grösser.

4 Weiteres Vorgehen

Die Suspendierung der Visumabkommen mit den Maghrebstaaten gemäss den Lösungsvarianten 1 und 2 ist Sache des Bundesrats. Die Massnahmen nach Variante 3 dagegen können durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement in Verbindung mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten verwirklicht werden. Es ist zu entscheiden, welche Variante dem weiteren Vorgehen zugrunde zu legen ist.

EIDGENÖSSISCHES  
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT


Elisabeth Kopp, Bundesrätin

