



Bundesaamt für Flüchtlinge  
Office fédéral des réfugiés  
Ufficio federale dei rifugiati

3003 Bern, 21. Juni 1991 A/ner

## Bericht über die TREVI-Konferenz vom 13./14.6.1991 in Luxemburg

---

### 1. Teilnehmer

#### *Mitglieder der TROIKA*

Luxemburg (Vorsitz)  
Italien  
Holland

#### *Uebrige Teilnehmer*

alle anderen Mitglieder der EG

#### *Beobachter*

Kanada  
Marokko  
Norwegen  
Oesterreich  
Schweden  
Schweiz (Herren Arbenz/BFF, Weiersmüller/EDA, Burkhard und  
Wyss/BA)  
USA



## 2. Gegenstand der gegenseitigen Orientierung

### 2.1 Migrations- und Asylbereich

Durch die Unterzeichnung und Ratifizierung des Europäischen Erstasylabkommens durch Dänemark kann der gesamte Ratifizierungsprozess und auch die Ausweitung des Dubliner Abkommens auf Nicht-EG-Staaten nun in einem rascheren Rhythmus erfolgen. Die Beobachterstaaten unterstrichen einmal mehr ihr Interesse an einem Beitritt zu diesem Abkommen. Schweden ist damit beauftragt, die Interessen der übrigen Staaten zu vertreten und die technischen Vorbereitungen für eine spätere Verhandlung voranzutreiben.

Ein zentraler Gegenstand der diesjährigen TREVI-Konferenz in Luxemburg war die Bereinigung des Entwurfs eines Abkommens über die Sicherheitsmassnahmen an der EG-Aussengrenze ("Convention sur le passage des frontières extérieures"). Die Troika orientierte ausserdem die Beobachterstaaten über die Absicht, innerhalb der EG die Harmonisierungsbestrebungen der Asylpolitik und -praxis zu intensivieren. Holland als nächster Präsidentschaftsstaat wird hier einen Schwerpunkt seiner Tätigkeit legen. Die EG-Staaten scheinen entschlossen zu sein, den Informationsaustausch zur Verbrechensbekämpfung und im Asyl- und Migrationsbereich zu intensivieren.

Spanien und Portugal beabsichtigen, dem Schengener Abkommen beizutreten.

### 2.2 Sicherheit und Polizeiwesen

#### *Terrorismus*

Im Terrorismusbereich wiesen die TREVI-Minister auf die gute Zusammenarbeit während der Golfkrise hin. Es fanden am 21. Januar und am 28. März 1991 ausserordentliche TREVI-Sitzungen statt, die dem gegenseitigen Informationsaustausch dienten. Einem kurzen Informationsaustausch über die terroristische Bedrohung nach dem Golfkrieg diente auch das Treffen vom 14. Juni in Luxemburg. Die Lagebeurteilung deckt sich - soweit in Gesprächen mit einzelnen Teilnehmern in Erfahrung gebracht werden konnte - mit der unseren.

#### *Ständiges TREVI-Sekretariat*

In organisatorischer Hinsicht beschlossen die TREVI-Minister die Einrichtung eines ständigen Sekretariates auf den 1.1.1992. Der Vorschlag Spaniens, das Sekretariat in Madrid anzusiedeln, wurde von den Delegationen der Benelux-Staaten sowie der BRD allerdings abgelehnt; im Hinblick darauf, dass die Sicherheitsfragen künftig ebenfalls zu einem EG-Bereich werden könnten, erachten sie Brüssel als zweckmässigeren Standort. Ein Entscheid steht für den Moment noch aus.

### *Uebereinkunft zu gemeinsamen Sicherheitsmassnahmen an der EG-Aussengrenze*

Als ein wichtiges Resultat dieses Ministertreffens ist zweifellos die im Grundsatz erreichte Einigung über ein Uebereinkommen zu einem gemeinsamen Sicherheitsstandard an der EG-Aussengrenze (inkl. allen internationalen Flughäfen) anzusehen. Fast alle wichtigen offenen Fragen hätten bereinigt werden können, und bis Ende dieses Monats stehe der definitive Text fest. Was die folgende Ratifikation angehe, wurde im Sinne einer Zielvorstellung deren Zustandekommen in allen Staaten im Verlaufe des Jahres 1992 genannt. Diese Uebereinkunft ist als Korrelat zum Schengener Uebereinkommen zu betrachten, das primär die internen Sicherheitsdefizite auszugleichen versucht, die durch die kommenden Freiheiten entstehen werden.

In dieser Uebereinkunft werde die Zusammenarbeit mit Drittstaaten wie der Schweiz und Oesterreich nicht geregelt. Dies könne erst in Angriff genommen werden, wenn die Aussengrenzenkonvention definitiv feststeht.

### *Ausbildung von Polizisten*

Die TREVI-Staaten haben beschlossen, dass ab sofort die Polizisten aller EG-Staaten in jedem anderen Land zur Ausbildung an bestehenden Polizeischulen aufgenommen werden müssen. Natürlich gilt dies nur in Berücksichtigung der Bedürfnisse des Sitzstaates, wobei grundsätzlich Anmeldungen aus dem Ausland als gleichwertig anzusehen sind. Die Kosten für die Ausbildungslehrgänge sollen vom durchführenden Land getragen werden, während Unterkunft, Aufenthalts- und Reisekosten zulasten des ersuchenden Staates fallen. Mit dieser Massnahme soll das bessere Verständnis für noch divergente Rechtsordnungen/Polizeiarbeit geschaffen werden und entsprechende Unterschiede sollen mittelfristig abgebaut werden. Das längerfristige Ziel gemeinsamer Ausbildungsstätten wurde dagegen in der Prioritätenliste etwas zurückgestellt.

### *Polizeiwissenschaftliche Zusammenarbeit*

In einer anderen Resolution wurde beschlossen, dass die polizeiwissenschaftlichen Dienste der TREVI-Staaten ab sofort durch einen direkten Austausch von Forschungsergebnissen und neuen Erkenntnissen ihre Zusammenarbeit enger gestalten als heute. Für den Austausch neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse wurde eine obligatorische Mitteilungspflicht an die anderen TREVI-Staaten eingeführt. Durch regelmässige gemeinsame Seminare sollen alle Mitglieder auf dem gleichen und zugleich neusten Wissensstand gehalten werden.

### *Verbindungsbeamte*

Mit einer Empfehlung wird den Mitgliedstaaten beliebt gemacht - im Umfang wie sie es für nötig finden - in andere EG-Staaten Verbindungsbeamte zu entsenden. Alle Mitglieder haben sich bereit erklärt, ohne weitere Formalitäten Verbindungsbeamte aus anderen EG-Staaten zu akzeptieren und bei ihren Polizeistellen direkt zu integrieren. Verbindungsbeamte aus Staaten, die nicht zur EG gehören, wären bei den Botschaften zu stationieren. In den Fällen, in denen Verbindungsbeamte aus TREVI-Staaten ausserhalb der EG stationiert sind, ist man übereingekommen, dass dort, wo Lücken bestehen jedes Mitglied die Dienste von Verbindungsbeamten aus anderen EG-Staaten in Anspruch nehmen darf. Die dadurch aufkommenden Koordinationsprobleme sind erkannt.

### *TREVI-Drogendatenbank*

Hier wurde der vor einem Jahr gefällte Grundsatzbeschluss bestätigt, diese Datenbank zu führen. Eine Unterarbeitsgruppe ist am Evaluieren der vorgelegten Standortangebote aus Italien, Deutschland und dem Interpol-Generalsekretariat. Der Miteinbezug von Staaten ausserhalb der EG wird zu einem späteren Zeitpunkt geprüft. Auch hier wird es aber für Nichtgemeinschaftsstaaten höchstens darum gehen, zu Bestehendem beizutreten oder im Abseits zu stehen.

## **3. Bilaterale Gespräche mit Oesterreich, Norwegen und Schweden**

### **3.1 Migrations- und Asylbereich**

Im Zentrum der Gespräche stand die Unterzeichnung des Erstasylabkommens durch Dänemark und das weitere Vorgehen für die Vorbereitungen eines Beitritts der Nicht-EG-Staaten. Aus den gegenseitigen Kontakten kam zum Ausdruck, dass sowohl Oesterreich wie auch Norwegen und Schweden 1991 wesentlich weniger neue Asylgesuche entgegenzunehmen hatten als die Schweiz (in absoluten Zahlen wie auch gemessen an ihrer Bevölkerungszahl). In Oesterreich haben sich die Gesuchszahlen auf dem Niveau von rund 20'000 - 25'000 Gesuchen pro Jahr stabilisiert. Oesterreich hat auch wesentlich weniger Probleme bei der Repatriierung ehemaliger rumänischer Asylbewerber als die Schweiz, indem sich Rumänien an das bestehende Abkommen hält im Gegensatz zum Verhalten Rumäniens der Schweiz gegenüber.

Besprochen wurde sodann das weitere Vorgehen im Rahmen der informellen Konsultationen an der kommenden Verhandlungsrunde vom 25./26. Juni 1991 in Stockholm, an der die neue internationale Plattform für eine gemeinsame Strategie im Asyl-, Flüchtlings- und Migrationsbereich, das neue Koordinationsmodell für das Sekretariat der informellen Konsultationen und ein gemeinsamer Arbeitsplan vorgelegt werden sollen. Die Frage des Bezugs von Finnland im Rahmen der Beobachtergruppe der TREVI wird von Dänemark weiterverfolgt. Schweden wird sich dieser Frage ebenfalls annehmen.

Schweden orientiert darüber, dass der schwedische Premierminister am 14. Juni vor dem Parlament eine Erklärung abgegeben habe, dass Schweden der EG ein Beitritts-gesuch stellen werde.

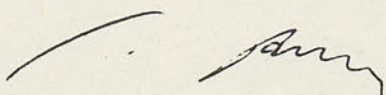
### 3.2 Drogenbereich

Oesterreich hat einen ähnlichen Zeit- und Fahrplan wie wir mit Bezug auf die Ratifikation des Wiener-UNO-Uebereinkommens gegen den Drogenhandel von 1988, des Psychotropenabkommens von 1971 und des Zusatzprotokolls von 1972. In Oesterreich fällt für dieses Jahr eine ganz frappante Zunahme des Heroinhandels durch jugoslawische Tätergruppen auf. Aus verschiedenen Ermittlungsverfahren sei ersichtlich, dass jugoslawische Tätergruppen ihren Drogenerlös zum Kaufe von Waffen verwenden.

Die amerikanische Delegation fragt sich im Hinblick auf den bevorstehenden Besuch von Bundesrat Koller, wie die Zusammenarbeit mit der Schweiz im Drogenbereich nach den Vorwürfen im PUK-Bericht aussehe. Man ist etwas beunruhigt über die Rügen einer zu engen Zusammenarbeit (die ja gar nicht eng genug sein könne).

Die englische Delegation sondierte über die nach dem Wegzug der damaligen Verantwortlichen Hurd/Kopp etwas stillgestandenen Arbeiten zur Vertiefung des Engagements im Drogenbereich (Stichwort: Stationierung von Drogenverbindungsbeamten).

BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE  
Der Direktor



Peter Arbenz, Delegationschef

Beilagen:

- Statement der Schweiz
- Statement von Schweden
- Pressecommuniqué
- Statement des schwedischen Premierministers vor dem Parlament über das Beitritts-gesuch Schwedens zur EG
- Erklärung der Einwanderungsminister
- \*) - Déclaration d'Engagement des ministres TREVI concernant la coopération en matière de formation
- \*) - Posting of Liaison officers outside the EC
- \*) - Séminaires TREVI 1991

\*) nicht in der Beilage - erhältlich auf Anfrage

TREVI-Konferenz in Luxemburg vom 13./14.6.1991

Statement der Schweiz von Peter Arbenz, Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bern

Herr Präsident,  
Herrn Minister,  
meine Damen und Herren

Im Namen der Schweizer Delegation möchte ich für die Einladung zur Frühjahrssitzung der TREVI-Gruppe nach Luxemburg sehr herzlich danken. Leider ist es Herrn Bundesrat, Prof. Arnold Koller, dem Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, nicht möglich, persönlich anwesend zu sein. Ich darf Ihnen aber seine besten Grüsse und Wünsche übermitteln.

Lassen Sie mich zunächst kurz über die schweizerische Lage im Flüchtlings- und Migrationsbereich orientieren. Nachdem die Schweiz im Jahre 1990 über 36'000 neue Asylgesuche entgegenzunehmen hatte, waren es in den ersten 5 Monaten dieses Jahres bereits gegen 20'000, was eine 80 %-ige Steigerung gegenüber der Vergleichsperiode des Vorjahres bedeutet. Die Jugoslawen und die Tamilen bildeten mit je 25 % die grössten Gruppen, während die türkischen Gesuchsteller mit heute nur noch 12 % nicht nur anteilmässig, sondern auch nominell rückläufig sind. Die übrigen 38 % aller Gesuche verteilen sich auf über 60 verschiedene Nationalitäten. Die Anerkennungsquote sank in den ersten 5 Monaten dieses Jahres auf unter 4 %. Die vom Eidgenössischen Parlament Mitte 1990 verabschiedete Gesetzesrevision, welche zum Ziel hatte, die Asylverfahren zu beschleunigen, beginnt nun klar Wirkung zu entfalten. So konnten in den letzten Monaten die Asylbehörden gegenüber den Vorjahresmonaten ihre Entscheidkapazität um über 50 % steigern. Als Folge der exponentiell ansteigenden Gesuchszahlen sind gegenwärtig über 65'000 Gesuche noch nicht rechtskräftig abgeschlossen.

Parallel zu dieser Entwicklung im Asylbereich und der zunehmenden illegalen Einwanderung über das Asylverfahren hat auch die Immigration über die normale Ausländergesetzgebung zugenommen. Diese Nettoimmigration betrug im Jahre 1990 rund 60'000 Personen. Die Schweiz kennt heute einen Ausländeranteil der sogenannten ständigen Wohnbevölkerung von gegen 17 %. Rechnen wir die nichtständige ausländische Wohnbevölkerung ein, so sind es über 20 % physisch anwesende Ausländer in der Schweiz. Dabei muss allerdings ehrlicherweise festgestellt

werden, dass das Einbürgerungsverfahren in der Schweiz auch für langjährige Niedergelassene relativ lange dauert.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen nimmt der Widerstand in den Gemeinden und in den Kantonen, vor allem wegen zunehmenden Problemen im Unterbringungsbereich für Asylbewerber spürbar zu, die Aufnahmebereitschaft des Schweizer Volkes für Menschen, die illegal einreisen und zum Zwecke der Arbeitssuche ein Asylverfahren anstrengen, merklich ab. Da viele dieser Asylbewerber immer noch Chancen haben, eine Arbeitsstelle zu finden, und sich immer wieder humanitäre Aktionsgruppen gegen eine Wegweisung von rechtskräftig abgewiesenen Asylbewerbern stellen, gestalten sich die Vollzugsprobleme immer schwieriger. Die Schweiz scheint sich unter diesen Bedingungen den Grenzen des politisch Möglichen zu nähern. Um auf lange Sicht dem Migrationsdruck begegnen zu können, hat der Bundesrat kürzlich einen neuen Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik verabschiedet. Er äussert darin unter anderem die Ueberzeugung, dass letztlich nur eine enge internationale Zusammenarbeit, eine verstärkte Harmonisierung der Asylpolitik und -praxis, gemeinsame Anstrengungen zur Bekämpfung der Flucht- und Migrationsursachen und neue Konzeptionen bei der Repatriierung zum Ziele führen können. Internationale Solidarität bedeutet für uns Engagement, aber auch gleichmässige Lastenverteilung und Optimierung von Massnahmen durch praktische Zusammenarbeit. Der Austausch von Informationen über die Herkunftsländer, über Massnahmen im Asylbereich und auch über individuelle Asylnoten scheint uns vordringlich zu sein. Nachdem das Dubliner Erstasylabkommen einen eher schleppenden Unterzeichnungs- und Ratifizierungsprozess durchzumachen scheint, schiene es uns wichtig, frühzeitig konkrete Voraussetzungen für dessen Inkraftsetzung vorzubereiten. Wir möchten deshalb vorschlagen, dass der im Interesse aller Staaten liegende Austausch von Asylbewerberdaten in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe zwischen den EG- und den EFTA-Staaten technisch vorbereitet wird. Erste Konzepte sind hierfür bereits entwickelt worden. Eine Analyse der europäischen Asylstatistiken hat uns dabei gezeigt, dass diese heute in erster Linie wenig aussagekräftige Personenregistaturen sind und man daraus keine Schlüsse ziehen kann über die Migrationskomponente im Asylbereich. Eigentliche Einwanderungsschübe können deshalb erst mit jahrelanger Verzögerung, d.h. nach der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen statistisch sichtbar gemacht werden. Damit können auch deren Einflüsse auf den wirtschaftlichen Strukturwandel, die Beschäftigungslage, den Wohnungsmarkt, das Bildungswesen und auf die Integrationsprobleme allzu spät festgestellt werden.

Gute Fortschritte haben die Gespräche im Rahmen der sogenannten informellen Konsultationen im Asyl-, Flüchtlings- und Migrationsbereich unter 16 Staaten Europas, Nordamerikas und Australiens gemacht. An einer kürzlichen Konferenz dieser Staaten in Dresden konnte erstmals eine gemeinsame Plattform für internationale Strategien ausgearbeitet werden.



Was die Lage im Bereich des Terrorismus anbetrifft, so hatte die Schweiz bisher die Chance, keinen eigentlichen nationalen Terrorismus zu kennen, hingegen fanden sich in unserem Land immer wieder Sympathisanten von international tätigen Terroristengruppen. So wurde die Schweiz in der Vergangenheit wiederholt von Terroristen als logistische Basis für den Erwerb von Waffen, die Beschaffung von Technologie und für die Benützung von gefälschten schweizerischen Ausweispapieren benützt. Andererseits war die Schweiz schon wiederholt Tatort terroristischer Akte ausländischer Organisationen, insbesondere aus dem Nahen und Mittleren Osten. Das immer noch unge löste Palästinenserproblem bildet auch für uns ein Gefahrenpotential. Die Anwesenheit vieler Flüchtlinge und Exilorganisationen birgt aber auch die Gefahr von Abrechnungen durch ausländischen Staatsterrorismus auf unserem Hoheitsgebiet. Sicherheitsprobleme entstehen auch mehr und mehr bei der Weiterführung von politischen Aktivitäten extremer Ausländergruppen in der Schweiz, gewaltsame Auseinandersetzungen unter sich sowie durch vermehrte Anschläge gegen Asylbewerberunterkünfte als Folge zunehmender Xenophobie.

Auf dem Gebiet des Drogenhandels und des -konsums hat sich leider die Situation in unserem Land gegenüber dem Vorjahr verschlechtert. Konsum und Handel blühen, obschon es unseren Drogenbekämpfungsbehörden gelungen ist, grosse Mengen von Heroin und Kokain sicherzustellen, während die Cannabisprodukte eher an Bedeutung zu verlieren scheinen. Die wichtigen Herkunftsländer für Heroin sind in der Schweiz die Türkei, Indien, Thailand und Afrika, während Kokain direkt von Südamerika geliefert wird. Unter den Nationalitäten, die Drogen transportieren, figurieren für die Schweiz hauptsächlich Chilenen, Bolivianer, Brasilianer und vermehrt auch Nigerianer. Zürich und Bern bilden mit ihren offenen Drogenszenen Hauptattraktivität für den illegalen Drogenhandel in der Schweiz. Als Folge davon verstärken sich Aidsprobleme und die Beschaffungskriminalität. Allein 1990 sind in der Schweiz 280 Menschen wegen Drogenkonsums gestorben. Der Bundesrat hat im Winter dieses Jahres klar zum Ausdruck gebracht, dass er den Drogenkonsum nicht freizugeben beabsichtigt und gleichzeitig die Massnahmen gegen die Drogenabhängigkeit verstärken will. Er wird noch in diesem Jahr die Unterzeichnung des Uebereinkommens von 1971 über die psychotropen Substanzen und des Zusatzprotokoll von 1972 zum Uebereinkommen von 1961 über die Betäubungsmittel sowie die Ratifikation des Uebereinkommens von 1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen beantragen.

Im Bereich der allgemeinen Kriminalität und des organisierten Verbrechens hat die Schweiz im vergangenen Jahr mit über 300'000 angezeigten Delikten einen neuen Höchststand erreicht. Er entspricht einer Steigerung gegenüber dem Vorjahr um 7 %. Zwei Entwicklungen sind dabei bedenklich: Erstens nehmen die Delikte mit Gewaltanwendung gegen Menschen in be-

unruhigendem Ausmass zu und zweitens hat sich der Anteil der ausländischen Täter in den vergangenen Jahren kontinuierlich von 26 % vor einigen Jahren auf heute 39 % erhöht. Besonders spürbar ist die ausländische Verwicklung bei der Betäubungsmittelkriminalität. Pionierarbeit geleistet hat unser Land andererseits bei der Entwicklung von Gesetzesnormen gegen die Geldwäscherei, die seit dem 1. August 1990 in Kraft sind und sich in erster Linie präventiv auswirken sollen. Der Bundesrat prüft im übrigen zur Zeit ergänzende Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei. So hat er vor kurzem ein Vernehmlassungsverfahren zu neuen Tatbeständen im Strafgesetzbuch, wie dem der kriminellen Organisation, der strafrechtlichen Verantwortlichkeit des Unternehmers und dem Melderecht des Financiers bei verdächtigen Transaktionen, eröffnet. Dadurch sollen Geldwäscherei und organisiertes Verbrechen in der Schweiz künftig noch effizienter bekämpft werden können.

Schliesslich hat kürzlich eine parlamentarische Kommission beschlossen, auf Stufe Bundesgesetz den Erwerb, Besitz, Handel und das Tragen von Waffen zu regeln. Dieses soll anstelle der heutigen kantonalen Bestimmungen treten. Dabei soll der Harmonisierung des Waffenrechts mit unseren Nachbarstaaten und der zwischenstaatlichen Rechtshilfe besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Insgesamt stellen wir heute leider fest, dass Nicht-EG-Mitglieder von der sicherheits- und einwanderungspolitischen Zusammenarbeit in Europa weitgehend ausgeschlossen sind, was mit Blick auf den geplanten Abbau der Grenzkontrollen zu erhöhten Sicherheitsdefiziten führen wird. Wir möchten dabei vermeiden, dass die Schweiz zu einer Insel der Unsicherheit wird, die Rückwirkungen auf ihre Nachbarländer haben könnte. In diesem Sinne müssten Sie und wir an einer vermehrten Zusammenarbeit im Bereiche der Sicherheitspolitik im weitesten Sinne, aber auch bei der Unterbindung von unkontrollierten Wanderungsbewegungen interessiert sein. Wir würden es als am zweckmässigsten erachten, wenn gerade im Kreise der TREVI-Arbeitsgemeinschaft geprüft würde, welche Formen der Zusammenarbeit zwischen der EG und den Nichtmitgliedstaaten als wünschenswert und möglich erachtet werden.