



## VERTRAULICH

Massnahmen gegen den illegalen und unkontrollierten Grenz-  
 übertritt von Ausländern

Aufgrund des Aussprachepapiers des JPD vom 13. April 1987

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

## b e s c h l o s s e n :

1. Vom Aussprachepapier wird Kenntnis genommen.
2. Die Bundeskanzlei wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EJPD ein Schreiben des Bundesrates vorzubereiten, mit dem die Kantonsregierungen eingeladen werden, zur vorübergehenden Verstärkung der Grenzkontrollorgane in andern Kantonen Polizeikräfte zur Verfügung zu stellen. Der Entwurf ist dem Bundesrat zu unterbreiten.
3. Das EJPD wird beauftragt, zusammen mit den interessierten Stellen innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung die Einführung der Transitvisumpflicht für Flugpassagiere aus bestimmter Ländern zu prüfen und dem Bundesrat gegebenenfalls im Lichte dieser Prüfung Antrag zu stellen.
4. Die Antwort auf die Einfache Anfrage Spälti vom 18. Dezember 1986 wird gemeinsam mit diesem Antrag vorgelegt.
5. Das EFD wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EMD den vermehrten Einsatz von Helikoptern zur Unterstützung der Grenzwachtkorps vorzusehen.
6. Das EFD wird ferner beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EJPD die notwendigen Vorkehren zu treffen im Hinblick auf eine langfristige Aufstockung des Grenzwachtkorps um zusätzliche 270 Etatstellen.

Für getreuen Auszug,  
 der Protokollführer:

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
Nr.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	6	-
	X	EDI	1	-
	X	EJPD	6	-
	X	EMD	4	-
	X	EFD	7	-
	X	EVD	5	-
	X	EVED	1	-
	X	BK	3	-
		EFK		
		Pin: Del: 1		



- JPD
- Massnahmen gegen den illegalen und unkontrollierten Grenzübertritt von Ausländern
  - 86.758 Einfache Anfrage Spälti vom 18. Dezember 1986  
Asylpolitische Lagebeurteilung des Bundesrates,  
Transitvisum

(Aussprachepapier vom 13. April 1987)

### Uebersicht

Illegale und unkontrollierte Grenzübertritte bilden eine Hauptursache der kritischen Lage im Asylbereich. Sie tragen ausserdem wesentlich bei zum Schwarzarbeiterproblem und gefährden die Ausländerpolitik schlechthin.

Unter dem Vorsitz des BFA und des DFW suchte eine interdepartementale Arbeitsgruppe nach geeigneten Massnahmen. Sie gelangte zum Schluss, dass kurzfristig die vorhandenen Mittel besser auszuschöpfen sind. Dazu gehört u.a. die Unterstützung der lokal zuständigen Kontrollorgane durch Polizeikräfte aus anderen Kantonen. Ausserdem wird die Aufhebung des visumfreien Transits für Flugpassagiere aus noch zu bestimmenden Staaten vorgeschlagen. Die längerfristigen Perspektiven machen eine substantielle Aufstockung des Grenzwachtkorps notwendig. Die Vorbereitungen sind schon heute an die Hand zu nehmen.

In seiner Einfachen Anfrage vom 18. Dezember 1986 ersucht Nationalrat Spälti den Bundesrat um Auskunft, ob er bereit sei, das Transitvisum für Flugpassagiere einzuführen. Wir befürworten diese Massnahme und beantragen, sie im Juni einzuführen und den Vorstoss erst dann zu beantworten.



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

3003 Bern, 13. April 1987

VERTRAULICH

Aussprachepapier

An den Bundesrat

Massnahmen gegen den illegalen und unkontrollierten Grenzübertritt  
 von Ausländern

1. Sachlage

Die illegalen und unkontrollierten Grenzübertritte bilden eine Hauptursache der kritischen Lage im Asylbereich. Sie tragen ausserdem wesentlich bei zum Schwarzarbeiterproblem und gefährden die Ausländerpolitik schlechthin. Schliesslich ist auch eine Verstärkung der Asylproblematik als Folge von - nationalen und gesamteuropäischen - restriktiven Einreisebestimmungen und Begrenzungs-massnahmen feststellbar. Sorge bereitet namentlich die Entwicklung der Asylgesuche von Türken.

Im einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

a) im allgemeinen Ausländerbereich

1982 verhängte das Bundesamt für Ausländerfragen wegen illegaler Erwerbstätigkeit insgesamt 2'326 Einreisesperren. 26% der Schwarzarbeiter stammten aus der Türkei, 22% aus Jugoslawien und 15% aus Portugal.

- 2 -

Wegen der hohen Zahl der Schwarzarbeiter aus der Türkei wurden die türkischen Staatsangehörigen am 15. Juli 1982 der Visumpflicht unterstellt.

Im Jahr 1986 verfügte das Bundesamt für Ausländerfragen wegen illegaler Erwerbstätigkeit 1'824 Einreisesperren. Dabei betrug der Anteil der türkischen Schwarzarbeiter noch 7%. Dagegen erhöhte sich derjenige der nicht visumpflichtigen Portugiesen und Jugoslawen auf 31% resp. 27%. Im gleichen Zeitraum verweigerten die Grenzposten 2'344 Jugoslawen, 1'639 Portugiesen und 1'456 Türken die Einreise, vorwiegend wegen Verdachts der Schwarzarbeit bzw. mangels Visum. Wegen fehlender Einreisevoraussetzungen wurden 1986 insgesamt 7'985 Ausländer an der Grenze zurückgewiesen.

b) im Asylbereich

Statistik der türkischen Asylbewerber:

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Gesuchseingang	627	155	1341	1972	2639	3844	4066
Asylgewährung	-	-	14	19	80	171	263
Negative Entscheide	469	4	68	63	333	1538	2769
Rückzüge	91	14	112	155	610	658	573
Anerkennungsquote	0%	0%	17%	23%	19%	10%	8%
Anteil am Gesuchseingang	20%	3,6%	18%	25%	35%	40%	48%
Pendenzen	67	212	1147	1735	4086	5687	5916

Von den am 31. Dezember 1986 insgesamt 20'750 pendenten Asylgesuchen stammten über 95% von Ausländern aus visumpflichtigen Staaten. Etwa 90% dieser Gesuchsteller sind ohne Visum in Umgehung der Grenzkontrollen in die Schweiz eingereist. Ein kleiner Prozentsatz besass ein gefälschtes oder ein mit falschen Angaben erschlichesenes schweizerisches Visum.

c) an der Grenze

In den internationalen Flughäfen besteht praktisch eine lückenlose Kontrolle. Vereinzelt wird der Transitaufenthalt, der ohne Visum möglich ist, für die Einreichung eines Asylbegehrens benutzt.

An den grossen Strassenübergängen wird der Verkehr zwar rund um die Uhr überwacht, die Ein- und Ausreisenden können aber nur stichprobeweise, nach bestimmten Fahndungskriterien, überprüft werden.

Schwach befahrene Grenzübergänge sind nur zu bestimmten Stunden besetzt. In den Zwischenzeiten finden bloss zeitweilige Stichproben statt. Die Kontrolle ist deshalb lückenhaft.

Grosse Lücken bestehen im Zwischengelände, das nur sehr sporadisch überwacht werden kann. Problematisch ist vor allem das Zwischengelände in urbanem Gebiet, wo Transportmöglichkeiten bis an die Grenze führen und Personenbewegungen weniger den Verdacht erregen.

Im internationalen Bahnverkehr sind namentlich bei durchfahrenden Zügen aus fahrplantechnischen Gründen und mangels Personal erhebliche Lücken zu verzeichnen.

Im Schiffsverkehr sind zur Zeit keine besonderen Probleme festzustellen.

2 Problemanalyse

Die Statistiken im allgemeinen Ausländerbereich und im Asylbereich verdeutlichen die Annahme, dass eine Grosszahl der Asylgesuche aus wirtschaftlichen Gründen oder um sich dem Geltungsbereich des Ausländergesetzes und der Zulassungsbegrenzung zu entziehen, unterbreitet werden. Wegen der Stabilisierungsmassnahmen muss ein Grossteil der Gesuche ausländischer Arbeitnehmer abgelehnt werden.

- 4 -

Kommt dazu, dass aus eingliederungspolitischen Gründen seit 1964 Arbeitnehmer aus nicht traditionellen Rekrutierungsgebieten, so namentlich aus der Türkei, keine Bewilligung erhalten können.

Die unkontrollierte Zunahme der missbräuchlichen Asylgesuche ge-  
Da nurmehr in wenigen Ausnahmen Aussicht auf eine Bewilligung besteht, wird als Alternative und Druckmittel zunehmend die illegale Einreise gewählt. Dabei können die auswanderungswilligen Ausländer auf die Unterstützung von immer besser ausgerüsteten und raffinierter operierenden Schlepperorganisationen zählen. Die illegale Einreise wird ferner begünstigt durch den Umstand, dass dem Ausländer, einmal in der Schweiz, ein praktisch schrankenloser Zugang zum Asylverfahren offensteht, mit dem Vorteil eines längeren und in finanzieller Hinsicht gesicherten Aufenthalts.

Im Hinblick auf die weltweiten politischen und wirtschaftlichen Krisenherde, die Menschenrechtsprobleme in bestimmten Staaten, das Nord- Süd- Gefälle und die als Reaktion auf ähnliche Probleme verschärften Einwanderungsbestimmungen in umliegenden Staaten, ist längerfristig davon auszugehen, dass der Zuwanderungsdruck von Ausländern, die ihre Heimat vorübergehend oder definitiv verlassen oder die von einem Drittstaat weggewiesen werden, für die Schweiz nicht abnehmen wird.

#### Mögliche Massnahmen

Laut einem am 25. Februar 1987 veröffentlichten Bericht des Euro-  
parates empfängt Westeuropa rund 30% der 80 Millionen Personen, die derzeit weltweit als legale oder illegale Wanderarbeiter oder als Flüchtlinge ihre Heimat verlassen. Dieser Personenkreis werde sich in den kommenden Jahrzehnten beträchtlich erhöhen. Dabei sei eine Verlagerung von der wirtschaftlich bedingten Emigration zur Auswanderung mit sozialen und humanitären (Flucht, Familienzusammenführung) Beweggründen festzustellen.

Die steigende Zahl der Asylbewerber führt zu einer zunehmenden und dauernden Belastung des Staatshaushalts. Für 1987 ist mit einem

- 5 -

Aufwand von schätzungsweise 250 Millionen Franken für Bund und Kantone zu rechnen, gegenüber ca. 45 Millionen im Jahr 1980.

#### Transitvisen für Flugpassagiere

Die unkontrollierte Zunahme der missbräuchlichen Asylgesuche gefährdet die Ausländerpolitik schlechthin. Der Bundesrat wird sich in naher Zukunft mit weiteren Ueberfremdungsinitiativen auseinandersetzen müssen. Um diesen wie in der Vergangenheit die Ausländerpolitik als glaubwürdige Alternative entgegenstellen zu können, sind konkrete Resultate notwendig. Der Handlungsspielraum muss verbessert werden.

Bei diesen Rahmenbedingungen ist nach Massnahmen zu suchen, die geeignet sind,

- längerfristig die illegalen Einreisen und missbräuchlichen Asylbegehren zu vermindern; auch mit dem revidierten Asylgesetz lassen sich die illegalen Grenzübertritte ohne begleitende Massnahmen kaum wesentlich verringern;
- kurzfristig die Entwicklung bei den türkischen Asylgesuchen in den Griff zu bekommen.

#### 3 Mögliche Massnahmen

Das Bundesamt für Ausländerfragen und der Delegierte für das Flüchtlingswesen haben die vorstehende Sachlage und Problemanalyse einigen mitinteressierten Stellen (Politische Direktion EDA, Generalsekretariat EJPD, Bundesanwaltschaft, Eidg. Finanzverwaltung, Oberzolldirektion sowie kantonale Polizeikommandantenkonferenz) zusammen mit der beiliegenden Uebersicht über mögliche Massnahmen und deren Auswirkungen unterbreitet und an einer Sitzung am 17. Dezember 1986 diskutiert. Das Ergebnis kann wie folgt zusammengefasst werden:

Die internationalen Verpflichtungen der Schweiz und die schweizerischen Interessen in den anvisierten Staaten legen eine

### 31 Kurzfristig wirksame Massnahmen

#### a) Transitvisum für Flugpassagiere

Mehrere europäische Staaten sowie Kanada und die USA haben gezielt gegenüber Problemstaaten den visumfreien Transit von Flugpassagieren aufgehoben. Diese Massnahme hat zur Folge, dass die Fälle von im schweizerischen Transitraum blockierten Ausländern zunehmen, weil diese die Einreisevoraussetzungen für die Zielstaaten nicht erfüllen. Ausserdem sehen sich auswanderungswillige Ausländer nunmehr häufiger veranlasst, die liberalen Einreisebestimmungen der übrigen Staaten wie der Schweiz dazu zu missbrauchen, um an ihr Ziel zu gelangen. Es ist allgemein bekannt, dass wer einmal in Europa Fuss gefasst hat, wegen der lückenhaften Grenzkontrollen ohne grössere Probleme in das Land seiner Wahl weiterreisen kann. Schliesslich gilt es der fragwürdigen Praxis einiger europäischer Staaten entgegenzuwirken, die wegen einer möglichen Verletzung des Nichtrückschiebungsprinzips die Ausschaffung eines abgewiesenen Ausländers so organisieren, dass es ihm möglich ist, illegal oder mit einem neuen Asylgesuch in einen Drittstaat zu gelangen.

Indem die Schweiz ihre Visumpolitik auf diejenige der andern europäischen Staaten abstimmt, wird es möglich sein, solche Probleme zu vermindern. Im Vordergrund steht eine Prüfung dieser Massnahme gegenüber den Staatsangehörigen von Afghanistan, Aethiopien, Bangladesh, Chile, Ghana, Indien, Iran, Irak, Jordanien, Libanon, Libyen, Nigeria, Pakistan, Sri Lanka, Syrien, Türkei und Zaire.

Mit einer Einfachen Anfrage vom 18. Dezember 1986 ersucht Nationalrat Spälti um Auskunft, ob der Bundesrat bereit ist, dieses Transitvisum bald und überraschend einzuführen.

Die internationalen Verpflichtungen der Schweiz und die schweizerischen Interessen in den anvisierten Staaten legen eine

sorgfältige Prüfung eines solchen Schritts nahe. Auch die gegenwärtige Lage in den schweizerischen Flughäfen ist nicht derart gravierend, um eine übereilte Einführung des Transitvisums zu rechtfertigen. Schliesslich müssen auch die personellen Konsequenzen bei den für die Visumerteilung zuständigen schweizerischen Auslandvertretungen in Betracht gezogen werden. Wir sehen vor, dem Bundesrat im Juni Antrag zu stellen und die Einfache Anfrage erst dann zu beantworten.

b) Vorübergehende Verstärkung der Grenzkontrollorgane durch Polizeikräfte aus andern Kantonen

Durch einen kurzfristigen und gezielten Einsatz von ausserkantonalen Polizeikräften an neuralgischen Punkten können lokale Engpässe überbrückt werden. Laut einer Umfrage der Polizeikommandantenkonferenz wären die grösseren Deutschschweizer Kantone grundsätzlich zu solchen Einsätzen bereit. Im Vordergrund steht eine periodische Verstärkung der Kantonspolizei Tessin für die Kontrolle der in Chiasso einfahrenden Züge aus Italien.

c) Vorübergehende Verstärkung der Grenzkontrollorgane durch Mitarbeiter des Bundesamts für Ausländerfragen und des Delegierten für das Flüchtlingswesen

In Betracht kommt lediglich ein kurzfristiger und vorübergehender Einsatz im Rahmen einer Sonderaktion, beispielsweise in Verbindung mit der vorstehenden Massnahme. Dadurch kann u.a. das Wegweisungsverfahren von illegal Eingereisten verkürzt werden.

Die beiden Aemter können solche Einsätze in eigener Zuständigkeit anordnen.

Diese Massnahme wird nach Einrichtung der vier geplanten Empfangsstellen für Asylbewerber voll ausgeschöpft werden. Im Budget 1988 sind dafür 20 zusätzliche Stellen vorgesehen.

32 Massnahmen, die erst längerfristig wirksam werden

a) Die Kontrolle der Landesgrenze ist Sache der Grenzkantone.

Heute besorgt die Kantonspolizei jedoch die Personenkontrolle nurmehr in den internationalen Bahnhöfen sowie in den internationalen Flughäfen. Die Passkontrolle auf den Strassenübergängen, im Schiffsverkehr und in den Zügen im Lokalverkehr wird durch das Grenzwachtkorps durchgeführt. Dieses ist auch mit der Ueberwachung des gesamten Zwischengeländes beauftragt.

Eine Personalaufstockung des Grenzwachtkorps mit einem den Verhältnissen angepassten, flexiblen Einsatz erscheint langfristig als die am ehesten geeignete Massnahme, um das Problem der illegalen Einreisen zwar nicht zu lösen, aber besser in den Griff zu bekommen. Sie ist andererseits Voraussetzung für die Wirksamkeit anderer, flankierender Massnahmen.

Mit einer Personalaufstockung ist hauptsächlich eine stärkere Bewachung des Zwischengeländes vorzusehen. In Erwägung zu ziehen wäre ferner eine Unterstützung oder gar Uebernahme der Personenkontrolle im internationalen Bahnverkehr.

In seiner Antwort vom 30. Mai 1984 auf eine einfache Anfrage Hegg legte der Bundesrat dar, dass sich die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates im Jahr 1981 mit den Problemen der Grenzkontrolle befasst hat. Diese beurteilte unter den damaligen Verhältnissen die Kontrollmassnahmen als ausreichend. Eine lückenlose Personenkontrolle an sämtlichen begeh- oder befahrbaren Grenzübergängen und im Zwischengelände würde umfassende Kontrollmassnahmen erfordern. Zwar könnte damit die Einreise unerwünschter Personen weitgehend verhindert werden, doch stünde der Verwirklichung eines solchen Kontrollsystems der personelle Aufwand entgegen. Der Bundesrat behielt sich jedoch vor, zusätzliche Mittel anzufordern und die Grenzkontrollen zu ver-

- 9 -

stärken, falls veränderte Rahmenbedingungen dies erfordern würden.

Bei der Beratung des Voranschlags der Eidgenossenschaft 1987 beantragte Nationalrat Ruf-Bern, die Mittel für die Ausbildung von 100 zusätzlichen Grenzwachtaspiranten im Budget aufzunehmen. Der Nationalrat lehnte diesen Antrag in Uebereinstimmung mit dem Bundesrat ab. Dabei wurde ausgeführt, dass eine etappenweise Bestandserhöhung von 1'790 Grenzwächtern auf 2'000 Etablierungen bis im Jahr 1990 bereits vorgesehen ist. Diese Erhöhung drängt sich namentlich zur Verbesserung der persönlichen Sicherheit auf (Dienst zu zweit). Das Bedürfnis einer weitergehenden Aufstockung wurde von den Berichterstattern verneint. Einer solchen hätten überdies kurzfristig die beschränkten Ausbildungskapazitäten und Rekrutierungsschwierigkeiten entgegengestanden.

Die in der Problemanalyse dargelegten längerfristigen Perspektiven veranlassen uns, über 1990 hinaus eine zusätzliche Personalvermehrung beim Grenzwachtkorps vorzuschlagen. Nach ersten Grobschätzungen sollte diese bis ins Jahr 2'000 zu verwirklichende Aufstockung zur Verbesserung der Kontrollen an neuralgischen Punkten mindestens 120 Stellen umfassen. Bis zu diesem Zeitpunkt ist ausserdem eine Uebernahme der Personenkontrolle im internationalen Bahnverkehr durch das Grenzwachtkorps anzustreben. Dafür werden zusätzlich mindestens 150 Beamte benötigt. Im Hinblick auf die begrenzten Ausbildungsmöglichkeiten und die regional unterschiedlichen Rekrutierungsprobleme müssen die notwendigen Vorkehren rechtzeitig getroffen werden.

Der Bundesrat sollte die zuständigen Stellen beauftragen, das Notwendige im Hinblick auf eine zusätzliche Aufstockung des Grenzwachtpersonals vorzukehren.

b) Ausschöpfung der Rückübergabemöglichkeiten an die Nachbarstaaten

Die Rückübernahme von illegal eingereisten Ausländern ist durch Schubabkommen mit der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Oesterreich geregelt. Im Hinblick auf die darin festgelegten Fristen ist eine rasche Erfassung aller illegal eingereisten notwendig. Positiv in diesem Zusammenhang wird sich die Errichtung von Empfangsstellen auswirken, die nach dem Inkrafttreten des revidierten Asylgesetzes eröffnet werden können. Als dringend notwendig erweist sich der Austausch von Personendaten (inklusive Fingerabdrücken) mit den Nachbarstaaten, die teilweise bei der Auslegung der Schubabkommen restriktive Beweisforderungen stellen.

Mit Italien ist der Abschluss eines Schubabkommens anzustreben.

Eine wesentliche Verbesserung könnte mit einem Erstasyabkommen erzielt werden, welches verhindert, dass ein Ausländer in verschiedenen Staaten ein Asylgesuch stellen kann. Ein solches Abkommen wird gegenwärtig im Europarat geprüft.

Die für die Verwirklichung dieser Massnahmen notwendigen Schritte wurden durch den Delegierten für das Flüchtlingswesen eingeleitet. Es darf jedoch erst langfristig mit konkreten Ergebnissen gerechnet werden.

c) Aussenpolitische Aktionen und internationale Zusammenarbeit

Im Vordergrund stehen diplomatische Schritte gegenüber Italien und Oesterreich im Hinblick auf eine gemeinsame Visumpolitik. Die illegale Einreise von Türken wird insbesondere durch die fehlende italienische Visumpflicht erleichtert. Um die Zusammenarbeit mit Italien zu verstärken, wurden im gegenseitigen

Einvernehmen auf Expertenstufe informelle Gespräche aufgenommen. sich bereits 1963/64 aufgrund eines Antrags der Direktion der Polizei des Kantons Zürich mit dieser Frage befasst. Es Durch die Mitwirkung der Schweiz in internationalen Institutionen (CAHAR, CAHID, INADPAX, usw.) ist eine Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit anzustreben.

Die Zweckmässigkeit von Informationskampagnen in den Medien der Herkunftsstaaten der Schwarzarbeiter und Asylanten ist umstritten.

Das Bundesamt für Ausländerfragen und der Delegierte für das Flüchtlingswesen haben, in Zusammenarbeit mit den Verbindungsleuten des EDA und des Bundesamts für Aussenwirtschaft, die notwendigen Schritte eingeleitet. Es darf erst längerfristig mit konkreten Ergebnissen gerechnet werden.

#### d) Strafrechtliche Massnahmen

Durch eine systematische Bestrafung der illegalen Einreise und der Beihilfe zur illegalen Einreise kann eine gewisse Präventivwirkung erzielt werden.

Die zur Zeit bei den Eidgenössischen Räten hängige Aenderung von Artikel 23 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer sieht gegenüber gewerbsmässigen Schleppern und Schlepperorganisationen schärfere Sanktionen vor.

Zur Bekämpfung solcher Organisationen ist die internationale Zusammenarbeit zu verstärken. Immer mehr ausländische Staaten gehen dazu über, Personenbeförderungsunternehmer, insbesondere Fluggesellschaften, die Ausländer transportieren, welche die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen, unabhängig eines Verschuldens zu bestrafen. Es stellt sich die Frage, ob auch die Schweiz die Sorgfaltspflicht von

Transportunternehmern gesetzlich regeln soll. Das Departement hatte sich bereits 1983/84 aufgrund eines Antrags der Direktion der Polizei des Kantons Zürich mit dieser Frage befasst. Es stellte damals fest, dass weder das geltende Luftrecht noch die Ausländergesetzgebung eine Handhabe böten für Sanktionen gegen Fluggesellschaften. Diese sind andererseits aufgrund der Konzessionsbestimmungen verpflichtet, Personen unentgeltlich ins Ausland zurückzubefördern, wenn die Einreise verweigert wird. Die Uebertragung von Sorgfaltspflichten setzt voraus, dass den Transportunternehmen ein geeignetes Instrumentarium zur Verfügung gestellt wird (z.B. Transitvisum, Passabnahme), um die Einreisevoraussetzungen überprüfen zu können. Mit einer solchen Neuregelung dürfte es aber nicht unproblematisch sein, die geltende unbeschränkte Rücknahmeverpflichtung der Fluggesellschaften, die auch Personen mit einem schweizerischen Visum umfasst, aufrechtzuerhalten. Im Hinblick auf die Entwicklungen im Ausland hat das Bundesamt für Ausländerfragen eine erneute Abklärung der Zweckmässigkeit und der rechtlichen Fragen - denkbar wäre eine Aenderung des Bundesratsbeschlusses vom 10. April 1946 über Einreise und Anmeldung der Ausländer - in Zusammenarbeit mit der Direktion für Völkerrecht, dem Bundesamt für Justiz, dem Bundesamt für Verkehr und dem Bundesamt für Zivilluftfahrt an die Hand genommen.

33 Rechtlich und technisch zwar mögliche, politisch-psychologisch aber problematische Massnahmen

a) Armeeinsatz

Eine Personalaufstockung des Grenzwachtkorps wird erst längerfristig Wirkungen zeitigen. Die Arbeitsgruppe hat deshalb auch die Möglichkeit eines Einsatzes der Armee erwogen, die relativ rasch und gezielt verfügbar wäre. Zur Diskussion standen lediglich mittelbare, örtlich und zeitlich beschränkte Operationen zur Unterstützung des Grenzwachtkorps im Zwischengelände.

Gestützt auf die Verordnung vom 17. Januar 1979 über den Truppeneinsatz für den Ordnungsdienst (VOD; SR 121) können der Bundesrat oder, für ihre Einheiten und Stäbe, die Kantone Truppen anbieten zur Unterstützung der zivilen Polizei. Denkbar und durchaus im Sinn der Ausbildung wäre auch, verteilt durch das ganze Jahr und an verschiedenen Grenzabschnitten, Truppen im Rahmen von Übungen zur Verstärkung der Polizei und des Grenzwachtkorps beizuziehen.

#### Aufstockung der kantonalen Grenzpolizeien: finanzielle Retelle-

Nach Artikel 1 Absatz 2 VOD ist der Einsatz von Truppen für den Ordnungsdienst zulässig, wenn die zivilen Mittel der Kantone nicht ausreichen, um Störungen von Ruhe und Ordnung zu verhindern oder zu beheben. Diese Voraussetzungen sind trotz der kritischen Lage in bestimmten Grenzabschnitten zur Zeit nicht gegeben. Auch aus politisch-psychologischen Gründen kommt ein Truppeneinsatz nur als ultima ratio in gestörten Zeiten bei einem massiven Flüchtlingszustrom in Betracht.

#### Ein Appell des Bundesrats an die Kantonsregierungen für eine

#### b) Einsatz von Helikoptern

Im Einvernehmen zwischen dem EMD und der Eidg. Oberzolldirektion werden gegenwärtig Helikopter als Transportmittel zur Unterstützung des Grenzwachtkorps im Gebirge eingesetzt. Solche Einsätze werden von den Leichtfliegerverbänden ab den Helikopterstandorten während der normalen Betriebszeiten durchgeführt und beschränken sich auf 120 Flugstunden jährlich. Für die Bedürfnisse ausserhalb der Betriebszeiten bestehen seit 1983 Vereinbarungen mit der Heliswiss und Air Zermatt, wofür der Oberzolldirektion ein Kredit von Fr. 50'000.-- zur Verfügung steht.

#### b) Schaffung einer Bundesgrenzpolizei

Mit sporadischen und gezielten Helikoptereinsätzen kann mit minimalem Personalaufwand eine wirksame Geländeüberwachung erfolgen.

ung ist aus verfassungsrechtlichen und politischen Gründen unrealistisch und nicht weiter zu verfolgen.

Der Bundesrat sollte die zuständigen Stellen beauftragen, sei es in Absprache mit der Armee oder mit privaten Helikopterfluggesellschaften, den vermehrten Einsatz von Helikoptern für die Ueberwachung des Zwischengeländes im Gebirge und im Flachland zu prüfen.

#### 34 Verworfenne Massnahmen

##### a) Aufstockung der kantonalen Grenzpolizeien; finanzielle Beteiligung des Bundes an den Kosten der Grenzkantone für die Personenkontrolle

Diese Massnahme wurde zur Unterstützung sowie als Alternative für eine Personalaufstockung des Grenzwachtkorps erwogen. Sie entzieht sich weitgehend dem Einfluss des Bundes. Ihre Wirkung ist zudem auf den Kanton beschränkt und deshalb weit weniger flexibel.

Ein Appell des Bundesrats an die Kantonsregierungen für eine Aufstockung des kantonalen Polizeipersonals ist ohne finanzielle Beteiligung des Bundes illusorisch. Kommt dazu, dass die Kantone die Bewältigung des Asylproblems als Bundesaufgabe ansehen.

Am 5. Juni 1986 lehnte der Nationalrat ein Postulat Stamm vom 11. Dezember 1985 betreffend eine finanzielle Beteiligung des Bundes an den Kosten der Grenzkantone für die Personenkontrolle an der Grenze ab. Eine solche wäre mit der eingeleiteten Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen nicht vereinbar.

##### b) Schaffung einer Bundesgrenzpolizei

Der Vorteil einer Bundesgrenzpolizei bestünde vor allem in ihren flexiblen und problembezogenen Einsatzmöglichkeiten. Diese Lösung ist aus verfassungsrechtlichen und politischen Gründen unrealistisch und nicht weiter zu verfolgen.

c) Schliessung von Grenzübergängen

Diese Massnahme ist nicht zweckmässig, da sie lediglich den motorisierten Verkehr verhindert, nicht jedoch die illegale Einreise zu Fuss.

d) Verlängerung der Zugsaufenthalte im internationalen Bahnverkehr

Die Abklärungen ergaben, dass eine Fahrplanänderung im Hinblick auf die Auslandabhängigkeit und die Bedürfnisse eines freizügigen Personenverkehrs nicht durchführbar ist.

e) Ausdehnung der traditionellen Rekrutierungsgebiete

Durch eine Ausdehnung der traditionellen Rekrutierungsgebiete auf die Türkei könnte die Zahl der türkischen Asylanten möglicherweise kurzfristig verringert werden. Im Hinblick auf die beschränkten Jahreskontingente dürfte indessen bloss eine Zulassung als Saisonnier die gewünschte Wirkung zeitigen. Mit dieser Lösung würden die Probleme vermutlich längerfristig jedoch wieder eher zunehmen, da eine neue Einwanderungswelle zu befürchten wäre und bei weitem nicht allen Gesuchen entsprochen werden könnte. Ausserdem würde die Integrationspolitik des Bundesrats in Frage gestellt.

f) Schlechterstellung von illegal Eingereisten im Asylverfahren

Wer rechtswidrig das Land betritt oder darin verweilt, wird nach Artikel 23 ANAG mit Gefängnis bis zu sechs Monaten bestraft. Mit dieser Strafe kann Busse bis zu 10'000 Franken verbunden werden. Von der Bestrafung wegen rechtswidriger Einreise kann Umgang genommen werden, wenn der Ausländer sofort ausgeschafft wird. In die Schweiz Geflüchtete sind straflos, wenn die Art und Schwere der Verfolgung den rechtswidrigen Grenzübertritt rechtfertigen.

Illegal Eingereiste werden sodann konsequent weggewiesen und mit einer Einreisesperre belegt (Artikel 12/13 ANAG).

Durch die Eröffnung eines Asylverfahrens und wegen des Rückschiebungsverbots wird eine sofortige Wegweisung zumeist verunmöglicht. Mit der Schaffung von Grenztoren allein kann das Problem der illegalen oder unkontrollierten Einreisen nicht gelöst werden. Daran werden auch Arbeitsverbote, Einweisungen in Kollektivunterkünfte und eine konsequentere Strafverfolgung kaum etwas ändern.

Es stellt sich deshalb die Frage, ob Ausländer, die mit falschen Dokumenten schweizerische Behörden täuschen oder in Umgehung der Grenzkontrolle einreisen, für die Aufnahme eines Asylverfahrens als unwürdig zu erklären und ungeachtet des Nichtrückschiebungsgrundsatzes auszuschaffen sind. Denkbar wäre auch ein besonderes Schnellverfahren mit eingeschränkten Beschwerdemöglichkeiten, wie sie kürzlich von Grossbritannien eingeführt wurden. Solche Massnahmen sind abzulehnen, da sie der schweizerischen Asyltradition und den internationalen Vereinbarungen widersprechen würden. Die Nachteile sind unter den gegebenen Umständen durch ein beschleunigtes Asylverfahren sowie Projekte für die Rückkehr und Wiedereingliederung abgewiesener Asylbewerber wettzumachen.

g) Verschärfung der Visumbestimmungen

Die Aufhebung der visumfreien Einreise, vor allem wenn diese auf staatsvertragliche Abmachungen beruht, bedeutet einen ernsthaften Rückschlag für die bilateralen Beziehungen. Ein solcher Schritt sollte deshalb nur erwogen werden, wenn ein messbarer Erfolg im voraus sichergestellt ist.

Der Bundesrat hatte in den vergangenen Jahren mehrmals Gelegenheit, die Einführung der allgemeinen Visumpflicht gegenüber Jugoslawien sowie für algerische, marokkanische und tunesische Staatsangehörige zu diskutieren. Er gelangte dabei zum Schluss, dass sich diese Massnahme nicht rechtfertigt. Für eine Wieder-

aufnahme dieses Geschäfts liegen zur Zeit keine neuen Gründe vor.

Ohne flankierende Massnahmen, insbesondere ohne gleichzeitige personelle Verstärkung der Grenzkontrollorgane, wird der Erfolg von allgemeinen Visumverschärfungen in Frage gestellt. Dies wird insbesondere deutlich am Beispiel der Türkei. Nach Einführung der Visumpflicht 1982 stieg die Zahl der türkischen Asylbewerber sprunghaft an, währenddem diejenige der Schwarzarbeiter drastisch zurückging.

#### 4 Anträge

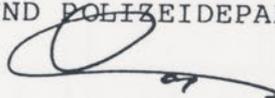
Wir beantragen:

- von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen;
- die Bundeskanzlei zu beauftragen, in Zusammenarbeit mit dem EJPD ein Schreiben des Bundesrats vorzubereiten, mit dem die Kantonsregierungen eingeladen werden, zur vorübergehenden Verstärkung der Grenzkontrollorgane in andern Kantonen Polizeikräfte zur Verfügung zu stellen;
- das EJPD zu beauftragen, zusammen mit den interessierten Stellen die Einführung der Transitvisumpflicht für Flugpassagiere aus bestimmten Ländern vorzubereiten und dem Bundesrat im Juni einen entsprechenden Antrag zu unterbreiten;
- die Antwort auf die Einfache Anfrage Spälti vom 18. Dezember 1986 gemeinsam mit diesem Antrag vorzulegen;
- das EFD zu beauftragen, in Zusammenarbeit mit dem EMD den vermehrten Einsatz von Helikoptern zur Unterstützung der Grenzwachtkorps vorzusehen;

- 18 -

- das EFD zu beauftragen, in Zusammenarbeit mit dem EJPD die notwendigen Vorkehren zu treffen im Hinblick auf eine langfristige Aufstockung des Grenzwachtkorps um zusätzliche 270 Etatstellen.

EIDGENÖSSISCHES  
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT



Beilage: - Uebersicht

Illegaler und unkontrollierter Grenzübertritt von Ausländern; Ueber-  
sicht über mögliche Massnahmen und deren Auswirkungen

Massnahme	Zuständig- keit	Auswirkungen (Bund)		zeitliche Wirksamkeit			Schranken
		personelle	finanzielle	kurzfristig (0-1 Jahr)	mittelfristig (1-2 Jahre)	langfristig (über 2 Jahre)	
1 Aufstockung Grenz- wachtkorps	EFD (OZD)	mind. 100 Stellen	ca. 6 Mio. Fr. jährlich	-	-	x	Rechtsgrundlage; Perso- nalstopp; Föderalismus; Freizügigkeit des Per- sonenverkehrs
2 Aufstockung KAPO	Kantone	-	-	-	x	x	Personalstopp; Freizügig- keit des Personenverkehrs
3 Einsatz Militär (WK/EK-Truppen)	EMD/Kantone	-	-	x	-	-	innen-/ausserpolitische Akzeptanz; Zweckfremd
4 Schaffung "Bundes- grenzpolizei" für spez. Aufgaben	EJPD (BFA)	mind. 100 Stellen	Schaffung ca. 10 Mio. + jährlich ca. 6 Mio.	-	-	x	Verfassungsgrundlage; Personalstopp; Födera- lismus; Freizügigkeit des Personenverkehrs
5 Visumverschärfung (inkl. Transitvisum für Flugpassagiere)	EJPD (BFA)	ca. 20 Stellen	ca. 2 Mio. jährlich	x	x	x	ausserpolitische Be- lastung; Verhältnis- mässigkeit
6 Schliessung von Grenzübergängen	EJPD/EFD	-	-	x	-	-	Interessen kleiner Grenzverkehr; Be- wachungslücken
7 Verlängerte Zugs- halte im inter- nationalen Bahnver- kehr	SBB	-	-	-	x	x	Fahrpläne; Freizügigkeit des Personenverkehrs
8 Ausschöpfung der Rückschaffungs-	EJPD (DFW)	-	-	x	x	x	Völkerrecht; AsylG; Bereitschaft Nachbar-

8 Ausschöpfung der Rückschaffungsmöglichkeiten an Nachbarstaaten	EJPD (DFW)	-	-	x	x	x	Völkerrecht; AsylG; Bereitschaft Nachbarstaaten
9 Vorübergehende Verstärkung der Grenzkontrollorgane durch BFA/DFW	EJPD	-	-	x	x	-	
10 Aussenpolitische Aktionen (Koordination Visumpolitik, Information)	EDA/EJPD	-	-	-	x	x	Bereitschaft des Auslands
11 Internationale Zusammenarbeit (Interpol; Schubabkommen; Erstasylabkommen)	EJPD/EDA	-	-	-	x	x	Bereitschaft des Auslands; bürokratische Hürden
12 Strafverfolgung (Schlepper)	Kantone	-	-	-	x	x	Gewaltentrennung; Personalstopp
13 Finanzielle Unterstützung der Grenz Kantone	EJPD/EDF	-	ca. 12 Mio. jährlich	-	x	x	Rechtsgrundlage; Aufgabenteilung
14 Ausdehnung der Rekrutierungsgebiete	EJPD	-	-	x	x	-	Eingliederungsmöglichkeiten; Kontingentierung
15 Vorübergehende Verstärkung der Grenzorgane durch Polizei anderer Kantone	Kantone	-	-	x	-	-	Bereitschaft der Kantone; personelle Kapazitäten



EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT  
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE  
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA PUBBLICA

140,6

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

3003 Bern, den 29. April 1987

**Vertraulich**

An den Bundesrat

Massnahmen gegen den illegalen und unkontrollierten  
 Grenzübertritt von Ausländern

M i t b e r i c h t

Zum Aussprachepapier des EJPD vom 13. April 1987

Ohne einen formellen Antrag zu stellen, möchten wir folgende Gedanken vorbringen:

Wir unterstützen grundsätzlich die Bestrebungen gegen illegale und unkontrollierte Grenzübertritte. Gerade im Hinblick auf die bevorstehende Abstimmung über die 6. Ueberfremdungsinitiative, aber auch angesichts des im Aussprachepapier dargestellten enormen Einwanderungsdruckes in der heutigen Zeit kommt derartigen Massnahmen hohe Priorität zu. Wir sind uns auf der andern Seite bewusst, dass der Spielraum für solche Schritte klein ist und dass Vorschläge ohne negative Nebeneffekte kaum zu finden sind. Trotz unserer positiven Haltung und der erwähnten schwierigen Ausgangslage müssen wir einen Vorbehalt anbringen:

3003 Bern, den 29. April 1987

- 2 -

Die Massnahme 31a "Transitvisum für Flugpassagiere" widerspricht den Liberalisierungsgrundsätzen der intergouvernementalen Tourismuspolitik. Eine Konvention der Weltorganisation für Tourismus, welche im Herbst 1987 verabschiedet werden soll, stipuliert ausdrücklich, dass Flugpassagiere im kontrollierten Transitraum für Zwischenhalte oder Direkttransit keinerlei Visa-, Polizei-, Zoll- oder sanitärischen Formalitäten unterworfen werden sollten (Anhang 1, 2.12 Konventionsentwurf zur Erleichterung des touristischen Reisens und Aufenthaltes im Massnahmenbereich der Pässe, Visas, sanitärischen Kontrollen und Wechselbestimmungen). Da gemäss Antrag EJPD die Lage im Transitbereich nicht so gravierend sein soll, müsste die Einführung von Transitvisas für Problemländer so lange wie möglich hinausgezögert werden. Entsprechende Vorkehren rechtfertigen sich nur im Krisenfall.

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

*Belauw*



012

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

Bern, 29. April 1987

Für die BR.-Sitzung  
vom 6. MA 1987

An den Bundesrat

Massnahmen gegen den illegalen und unkontrollierten  
Grenzübertritt von Ausländern

Mitbericht

zum Aussprachepapier des EJPD vom 13. April 1987

Das Aussprachepapier vom 13. April 1987 beantragt unter anderem, die **Einführung der Transitvisumpflicht** für Flugpassagiere aus bestimmten Ländern **vorzubereiten**, und dem Bundesrat im Juni einen entsprechenden Antrag zu unterbreiten.

Diese Massnahme soll für Staatsangehörige aus 17 Ländern eingeführt werden. Was ein solcher Schritt für die entsprechenden Schweizer Auslandvertretungen mit sich bringen würde, ist bisher noch nicht eingehend geprüft worden; die Zahl der zusätzlich benötigten Mitarbeiter könnte indessen leicht ein Dutzend überschreiten. Erwähnung verdient zudem der Umstand, dass unser Land derzeit in Afghanistan weder diplomatisch noch konsularisch vertreten ist. Auch bei einzelnen anderen Ländern könnten politische Erwägungen resp. Rücksichtnahmen gegen die Einführung einer Transitvisumpflicht sprechen.

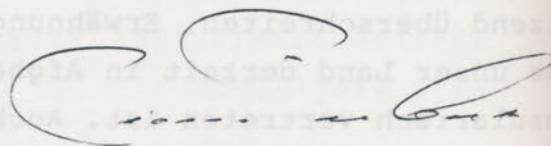
Neben der arbeitsmässigen und personellen Mehrbelastung gilt es auch, die Folgen allfälliger Retorsionsmassnahmen der betroffenen Länder für Schweizer Touristen und Geschäftsleute zu evaluieren. Das schweizerische Reiseaufkommen in einige dieser Länder ist beträchtlich. Ferner sollte die Einführung des Transitvisums wegen den möglichen Folgen einer solchen Massnahme für unsere Nachbarstaaten mit unseren europäischen Partnern abgesprochen werden.

Schliesslich gilt es gewissenhaft abzuklären, ob der beträchtliche Aufwand und die allfälligen Nebenerscheinungen einer solchen Massnahme in einem vernünftigen Verhältnis stehen zum Ziel, das mit ihr erreicht werden soll. Aus dem Aussprachepapier selbst geht nämlich hervor, dass der Transitaufenthalt, der ohne Visum möglich ist, lediglich **vereinzelt** für die Einreichung eines Asylbegehrens benützt wird. Ferner wird darauf hingewiesen, dass die **gegenwärtige Lage** in den schweizerischen Flughäfen **nicht** derart **gravierend** sei, dass eine übereilte Einführung des Transitvisum zu rechtfertigen wäre.

Aufgrund der geschilderten Erwägungen beantragen wir, den die Transitvisumpflicht betreffenden Passus des Antragsdispositivs wie folgt zu formulieren:

- das EJPD zu beauftragen, zusammen mit den interessierten Stellen innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung die **Einführung der Transitvisumpflicht** für Flugpassagiere aus bestimmten Ländern **zu prüfen** und dem Bundesrat gegebenenfalls im Lichte dieser Prüfung Antrag zu stellen;

Mit den restlichen Anträgen des Aussprachepapiers können wir uns einverstanden erklären.



Pierre Aubert



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

3003 Bern, 5. MAI 1987

**Für die BR.-Sitzung**  
 vom 6. MAI 1987

An den Bundesrat

Aussprachepapier des EJPD vom 13. April 1987 über Massnahmen gegen den illegalen und unkontrollierten Grenzübertritt von Ausländern

Stellungnahme

zum Mitbericht des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes vom 29. April 1987.

1. Der Vorbehalt des EVD hinsichtlich Ziffer 31 a des Aussprachepapiers EJPD betreffend Transitvisum für Flugpassagiere stützt sich auf einen Konventionsentwurf der Weltorganisation für Tourismus. Danach soll das Transitvisum für Flugpassagiere grundsätzlich aufgehoben werden. Die Normen des Konventionsentwurfs stehen teilweise im Widerspruch zu schweizerischen Bestimmungen und zur geltenden Praxis. Sie tragen den zunehmenden Problemen im Bereich der illegalen Einreise und des Asylwesens sowie den verschärften ausländischen Einreisebestimmungen nicht Rechnung. Wie einleitend zu Ziffer 31 a festgehalten wird, haben mehrere europäische Staaten sowie Kanada und die USA gegenüber Problemstaaten den visumfreien Transit von Flugpassagieren aufgehoben.
2. Ueber die vom EVD aufgeworfene Frage braucht der Bundesrat erst anlässlich des in Aussicht gestellten Antrags des EJPD über die Einführung des Transitvisums bzw. anlässlich der Verabschiedung des erwähnten Konventionsentwurfs zu befinden.
3. In diesem Sinn halten wir an unserem Aussprachepapier fest.

EIDGENÖSSISCHES  
 JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT