



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss

Décision

Decisione

1. Juni 1983

938

Massnahmen gegen die Einreise von Pseudotouristen; Suspendierung des
 Visumabkommens mit Chile und Jugoslawien.

- Justiz- und Polizeidepartement. Antrag vom 27. April und 26. Mai
 1983 (Beilage)
 Departement des Innern. Mitbericht vom 11. Mai 1983 (Zustimmung)
 Militärdepartement. Mitbericht vom 9. Mai 1983 (Zustimmung)
 Finanzdepartement. Mitbericht vom 5. Mai 1983 (Zustimmung)
 Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement. Mitbericht vom 11. Mai
 1983 (Zustimmung)
 Bundeskanzlei. Mitbericht vom 10. Mai 1983 (Zustimmung)
 Departement für auswärtige Angelegenheiten. Mitbericht vom 13. Mai
 1983 (Beilage)
 Justiz- und Polizeidepartement. Stellungnahme vom 17. Mai 1983
 (Beilage)
 Departement für auswärtige Angelegenheiten. Stellungnahme vom 17. Mai
 1983 (Beilage)
 Volkswirtschaftsdepartement. Mitbericht vom 16. Mai 1983 (Beilage)
 Justiz- und Polizeidepartement. Stellungnahme vom 17. Mai 1983
 (Beilage)
 Bundeskanzlei. Mitbericht vom 16. Mai 1983 (Beilage)

Gestützt auf den Antrag des Justiz- und Polizeidepartementes vom 27. April
 1983, den Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe vom 26. Mai 1983,
 das Mitberichtsverfahren und aufgrund der Beratung hat der Bundesrat

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

1. Es wird davon Kenntnis genommen, dass der Antrag des Justiz- und
 Polizeidepartementes betreffend die Vereinbarung vom 17. November 1948
 zwischen der Schweiz und Chile über die gegenseitige Aufhebung der
 Visumpflicht bis zur Vorlage eines neuen Antrages des Justiz- und
 Polizeidepartementes aufgehoben wird.
2. Es wird davon Kenntnis genommen, dass das Justiz- und
 Polizeidepartement darauf verzichtet, dem Antrag betreffend das
 Abkommen vom 28. November 1968 zwischen der Schweiz und Jugoslawien
 über die gegenseitige Aufhebung der Visumpflicht Folge zu geben.

Protokollauszug an:

- EJPD 11 (GS 2, BFA 5, BAP 2, BA 2) zum Vollzug
- EDA 8 (GS 4, PD 2, BD 2) zum Vollzug
- EDI 3 zur Kenntnis
- EMD 4 zur Kenntnis
- EFD 7 zur Kenntnis
- EVD 7 (GS 5, BAWI 2) zur Kenntnis
- EVED 5 zur Kenntnis
- EK 3 (Br, FC, AC) zur Kenntnis
- EFK 2 zur Kenntnis
- FinDel 2 zur Kenntnis

Für getreuen Auszug,
 der Protokollführer:





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

Ausgeteilt

3003 Bern, 27. April 1983

An den Bundesrat

Massnahmen gegen die Einreise von Pseudotouristen;
 Suspendierung der Visumabkommen mit Chile und Jugoslawien

- 1 1982 haben 7'135 Ausländer ein Asylgesuch eingereicht. Im Vorjahr waren es 4'426, 1980 = 3'020, 1979 = 1'882 und 1978 = 1'359. Die meisten Gesuche stammten von Personen aus der Türkei (1'341) und Chile (1'244). Es folgen mit Abstand die Tschechoslowaken mit 751, die Rumänen mit 632, die Zairer mit 593 und die Polen mit 580 Gesuchen.

Die Bundesleistungen an Unterstützungskosten für Asylbewerber während des hängigen Verfahrens beliefen sich 1982 auf 26 Millionen Franken. Diese Leistungen betrugen 1979 noch 2,6 Millionen, 1980 4,4 Millionen und 1981 8,8 Millionen Franken. Inklusive anerkannte Flüchtlinge musste der Bund 1982 63,8 Millionen Franken aufwenden.

Das Bundesamt für Ausländerfragen hat 1982 gegenüber 2'326 ausländischen Schwarzarbeitern eine Einreisesperre verhängt. Im Vorjahr waren es 2'280 gewesen. Nach Herkunftsländern stehen die Türken an der Spitze mit 598 Sperren (1981 = 595). Es folgen die Jugoslawen mit 510 (629), die Portugiesen mit 359 (254), die Italiener mit 191 (175), die Franzosen mit 165 (146) und die Spanier mit 162 (128) Sperren.

Diese Zahlen verdeutlichen, dass sich das Asyl- und Schwarzarbeiterproblem in den vergangenen Monaten noch verschärft hat. Zu besonderer Sorge Anlass gibt vor allem die Feststellung, dass mehr und mehr nur wirtschaftlich motivierte Asylgesuche eingereicht werden. Als Ursache für diese Entwicklung ist auf die auf der ganzen Welt auf 20 Millionen angewachsene Zahl von Flüchtlingen, die weltweit herrschende Arbeitslosigkeit sowie andererseits auf die wirtschaftliche Attraktivität unseres Landes hinzuweisen. Dazu kommt, dass die umliegenden Staaten ihre Zulassungspraxis verschärft haben.

Am 30. Juni 1982 beschloss der Bundesrat, türkische Staatsangehörige der Visumpflicht zu unterstellen, um ihre Einreise besser kontrollieren zu können. An der Regierungskonferenz vom 19. August 1982 beantragten die Vertreter der Kantone, diese Massnahme auf Angehörige weiterer Staaten auszudehnen. Der Nationalrat behandelte am 7. März 1983 verschiedene Vorstösse zur Flüchtlings- und Ausländerpolitik. Wir haben dabei ausgeführt, dass der Bundesrat gewillt ist, missbräuchlichen Asylgesuchen entgegenzutreten und deshalb unter anderem die Einführung der Visumpflicht gegenüber weiteren Staaten prüft. Dabei kann es nur darum gehen, den Visumzwang auf Angehörige von Staaten auszudehnen, aus denen zurzeit die meisten Asylbewerber und Schwarzarbeiter stammen. Im Vordergrund steht die Einführung der Visumpflicht für Chilenen und Jugoslawen.

In bezug auf Chile ist hervorzuheben, dass von den im Jahr 1982 aus Amerika zugereisten 1'497 Asylbewerbern 83 Prozent aus diesem Staat stammten. Wie die Befragungen zeigen, sind die Gesuche fast nur wirtschaftlich motiviert. Bekanntlich weist Chile zurzeit eine Arbeitslosenquote von 25 Prozent auf, so dass immer mehr Chilenen versuchen, im Ausland eine Arbeit zu finden. Die unsicheren wirtschaftlichen Aussichten lassen befürchten, dass unser Land in Zukunft unter einen noch stärkeren Zuwanderungsdruck von Chilenen gerät. Darauf

deuten auch die neuesten Zahlen hin. Währenddem der Anteil der Gesuche von Chilenen am Total der Asylbegehren 1980 noch 6 Prozent betrug, stieg er im folgenden Jahr auf 9 Prozent und 1982 auf 17 Prozent an. Diese Tendenz hielt im Januar (22%) an. Im Februar betrug der Anteil der Chilenen nun gar 45 Prozent.

Was die Jugoslawen anbetrifft, stellen diese aufgrund der Einreisesperren gegen Schwarzarbeiter neben den Türken den Hauptteil der illegal in unserem Land anwesenden Ausländer. Zudem haben gemäss Angaben der Kantone die Fälle jugoslawischer Staatsangehöriger, die als Betäubungsmittelhändler, als Einbrecher, Taschen- und Trickdiebe über die Landesgrenze unter Verwendung falscher Identitätspapiere in der Schweiz operieren, in letzter Zeit besonders stark zugenommen. Im Kanton Zürich beispielsweise hat sich die Zahl der jugoslawischen Einbrecher von 1980 bis 1982 vervierfacht. Im Vergleich dazu erhöhte sich der Anteil der Jugoslawen an der Gesamtbevölkerung des Kantons Zürich im gleichen Zeitraum nur geringfügig von 1,2 Prozent auf 1,4 Prozent. Von den 1982 durch die Kantonspolizei Zürich vollzogenen Ausschaffungen entfielen 26 Prozent auf jugoslawische Staatsangehörige. Es ist ferner darauf hinzuweisen, dass im Bereich politisch motivierter Gewaltakte - insbesondere bei der Verfolgung jugoslawischer Regimegegner durch den jugoslawischen Nachrichtendienst - eine Wiedereinführung der Visumpflicht bei der Fahndung nach der jeweiligen Täterschaft zweifellos wertvolle Dienste leisten könnte. Seit den zunehmenden politischen Spannungen in Kosovo häufen sich die Asylgesuche angeblich politisch verfolgter Kosovo-Albaner. Damit sind auch eine vermehrte Ausforschungstätigkeit gegen diese ethnische Gruppe und verstärkt Unruhen unter der jugoslawischen Emigration festzustellen. Alle diese Gründe sprechen für eine Einführung der Visumpflicht, um die Einreise dieser Ausländer besser kontrollieren zu können.

... den Vertragsstaat zusammen mit den Gründen, die uns zu diesem Schritt veranlassen, zu eröffnen. Dabei soll

- 2 Als nach dem Machtwechsel in Chile vom 11. September 1973 Tausende von Chilenen ihr Land verliessen und in der Schweiz eine unter dem Namen "Freiplatzaktion" bekannte Vereinigung von Schweizern begann, unter Umgehung der verantwortlichen Behörden, Gruppenreisen zu organisieren, unterstellte der Bundesrat die Angehörigen dieses Staats der Visumpflicht. Die asylpolitischen Gründe fielen in der Folge dahin, so dass diese Massnahme im Frühjahr 1980 wieder aufgehoben werden konnte. Seither gilt wiederum die Vereinbarung vom 17. November 1948 über die gegenseitige Aufhebung der Visumpflicht.
- Gegenüber Jugoslawen ist unser Land mit Bezug auf den Personenverkehr durch das Abkommen über die gegenseitige Aufhebung der Visumpflicht vom 28. November 1968 gebunden.

Die Wiedereinführung der Visumpflicht soll sich gegen missbräuchliche Asylgesuche, Schwarzarbeit und das organisierte Verbrechen richten. Es ist anzunehmen, dass diese Massnahme für die zwischenstaatlichen Beziehungen als Rückschritt empfunden wird. Aus zwingenden staatspolitischen und polizeilichen Gründen muss dieser sorgfältig erwogene Nachteil jedoch in Kauf genommen werden. Durch eine liberale Visumpraxis gegenüber echten Touristen und Geschäftsleuten lassen sich die negativen Auswirkungen etwas dämpfen. Dass unser Land die Beziehungen mit den Partnerstaaten ernst nimmt, soll schliesslich dadurch dokumentiert werden, dass wie im Verkehr mit der Türkei nicht eine Kündigung, sondern als weniger weitgehende Massnahme bloss eine teilweise und vorübergehende Suspendierung der Visumabkommen ins Auge gefasst wird. Fallen die Gründe dahin, soll ohne Verzug der Zustand quo ante wieder hergestellt werden.

Obwohl die Vereinbarung mit Chile weder eine Suspendierungs- noch eine Kündigungsklausel aufweist, erachten wir diese als kündbar und - in maiore minus - auch als suspendierbar. Dies ist dem Vertragsstaat zusammen mit den Gründen, die uns zu diesem Schritt veranlassen, zu eröffnen. Dabei soll

darauf hingewiesen werden, dass die zunehmende Zahl missbräuchlicher Asylgesuche, die von Chilenen lediglich eingereicht werden, um die Begrenzungsmaßnahmen für erwerbstätige Ausländer zu umgehen, im Hinblick auf das Stabilisierungsziel und die wachsende Arbeitslosigkeit für die Schweiz schwerwiegende Probleme bringt. In Anbetracht dessen, dass die modernen Visumabkommen eine einmonatige Kündigungsfrist enthalten, erachten wir es als zweckmässig, dass auch gegenüber Chile für die Suspendierung eine gleich lange Frist beachtet werden sollte. Die Inhaber eines gültigen chilenischen Diplomaten-, Dienst- oder Sonderpasses und Chilenen, die in unserem Land eine gültige Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzen, sollen nach wie vor ohne Visum einreisen können. Das gleiche ist für Besatzungsmitglieder der nationalen Fluggesellschaft vorzusehen.

Im geltenden Abkommen mit Jugoslawien ist ausdrücklich festgehalten, dass dieses aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit vorübergehend ganz oder teilweise suspendiert werden kann. Die Suspendierung muss dem andern Vertragsstaat unverzüglich auf dem diplomatischen Weg mitgeteilt werden. Die Inhaber eines gültigen jugoslawischen Diplomaten-, Dienst- oder Sonderpasses sowie Jugoslawen mit einer gültigen Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz sollen weiterhin von der Visumpflicht befreit bleiben. Das gleiche ist für Besatzungsmitglieder der nationalen Fluggesellschaft vorzusehen. Ueberdies kann darauf verzichtet werden, diese Massnahme auf Jugoslawen auszudehnen, die mit einem Kollektivpass oder einem Seefahrtsbuch reisen.

Entsprechend unseren staatsvertraglichen Abmachungen mit dem Fürstentum Liechtenstein wird eine Wiedereinführung der Visumpflicht für Chilenen und Jugoslawen ebenfalls gegenüber unserem Nachbarstaat wirksam.

- 3 Es ist damit zu rechnen, dass die Einführung der Visumpflicht für Chilenen bei der Schweizerischen Botschaft in Santiago de Chile eine Zunahme der Zahl der Visa von 400 bis 500 pro Monat zur Folge haben wird. Die daraus entstehende Mehrarbeit sollte unseres Erachtens ohne zusätzliches Personal verkraftet werden können. Die Gebühreneinnahmen werden sich entsprechend erhöhen.

Bei den schweizerischen Vertretungen in Jugoslawien muss mit einer Verdoppelung der heute bei rund 50'000 stehenden Zahl der Visumerteilungen pro Jahr gerechnet werden. Diese Visa werden zurzeit an Jugoslawen ausgestellt, die zu einem länger als drei Monate dauernden Aufenthalt oder zur Arbeit in die Schweiz einreisen. Die Visumkapazitäten der Vertretungen in Belgrad und Zagreb sind schon heute an der obersten Grenze angelangt, so dass die zu erwartende Zunahme nicht ohne zusätzliche Massnahmen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen bewältigt werden könnte. Dieser Engpass lässt sich dadurch umgehen, dass ebenfalls Ziffer 4 des Visumabkommens mit Jugoslawien teilweise suspendiert wird, und zwar in dem Sinn, dass Jugoslawen, die in unserem Land eine unselbständige Erwerbstätigkeit ausüben möchten, von der Visumpflicht befreit und dem Bundesratsbeschluss vom 19. Januar 1965 über die Zusicherung der Aufenthaltsbewilligung zum Stellenantritt unterstellt werden. Diese Ausländer hätten somit für den Grenzübertritt eine "Zusicherung der Aufenthaltsbewilligung" der Fremdenpolizeibehörde vorzuweisen. Diese Massnahme dürfte unseres Erachtens unsere Vertretungen in Belgrad und Zagreb soweit entlasten, dass weder zusätzliches Personal noch andere finanzielle Mehraufwendungen notwendig sein werden. Eine solche Regelung könnte überdies die Beziehungen zu Jugoslawien günstig beeinflussen, indem die jugoslawischen Arbeitnehmer jenen aus westeuropäischen Staaten gleichgestellt würden.

4 Gestützt auf die Richtlinien der Bundeskanzlei vom 1. Januar 1972 über die Vorbereitung und Erledigung der Bundesratsgeschäfte wurde der vorliegende Bericht und Antrag folgenden Bundesämtern der andern Departemente unterbreitet:

- Bundeskanzlei
- Generalsekretariat EDA
- Politische Direktion
- Direktion für Völkerrecht
- Eidgenössische Finanzverwaltung
- Bundesamt für Aussenwirtschaft
- Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
- Bundesamt für Zivilluftfahrt.

Die Bundeskanzlei, die Eidgenössische Finanzverwaltung, das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit und das Bundesamt für Zivilluftfahrt erklärten sich damit einverstanden.

Die Politische Direktion, deren Stellungnahme ebenfalls diejenige des Generalsekretariats EDA und der Direktion für Völkerrecht miteinschloss, sowie das Bundesamt für Aussenwirtschaft äussern schwerwiegende Bedenken gegen die vorgeschlagenen Massnahmen. Diese Stellen befürchten eine Belastung der bilateralen politischen, wirtschaftlichen und menschlichen Beziehungen. Betreffend Jugoslawien wird namentlich auf die in den letzten Jahren vertiefte bilaterale Zusammenarbeit hingewiesen, die zum Ausdruck kommt in den gemeinsamen Initiativen an der KSZE in Madrid, im kürzlichen Besuch des jugoslawischen Aussenministers in Bern sowie in der durch schweizerische Initiative zustandekommenen Koordinationskonferenz über die multilaterale Finanzhilfe an den Balkanstaat. Das Hauptziel der wirtschaftlichen Bemühungen richtet sich auf eine Verminderung des Handelsbilanzdefizits der Schweiz (1982 300 Mio. Fr.) unter gleichzeitiger Wahrung des schweizerischen Exportvolumens. In dieser Richtung laufen auch die Bemühungen im Rahmen der EFTA. Die Wiedereinführung der Visumpflicht

würde in Jugoslawien auf Unverständnis stossen und mit Gegenmassnahmen müsste gerechnet werden. In bezug auf Chile wurzeln nach Auffassung der Politischen Direktion die Flüchtlingsprobleme fast ausschliesslich in der Grosszügigkeit des schweizerischen Asylgesetzes. Wenn gegen die Auswirkungen dieses Gesetzes eingeschritten werden muss, stelle dies ein politisch internes Problem dar, das nicht übermässig auf die Aussenbeziehungen reflektieren sollte. Es sei verständlich, dass ein Staat, dessen Regierung wiederholt die elementarsten Menschenrechte verletzt habe, viele Flüchtlinge verursache. Die Einführung der Visumpflicht, deren Wirksamkeit überdies zweifelhaft sei, würde deshalb vorab die Opfer der Diktatur treffen. Die Politische Direktion bezweifelt schliesslich, dass sich die Wiedereinführung der Visumpflicht für Chilenen und Jugoslawen ohne administrative und finanzielle Folgen bewerkstelligen lasse. Dieses Amt vermutet, dass in Belgrad die Miete von zusätzlichen Lokalitäten und der Einsatz von zwei weiteren Beamten und zwei Hilfskräften wahrscheinlich kaum vermieden werden kann.

Die von der Politischen Direktion und dem Bundesamt für Aussenwirtschaft geäusserten Einwände sind ernst zu nehmen und die Risiken hinsichtlich der bilateralen und multilateralen Beziehungen müssen sorgfältig abgewogen werden. Mit einer bloss teilweisen Suspendierung der Visumabkommen wird dokumentiert, dass sich die vorgesehene verstärkte Kontrolle ausschliesslich gegen diejenigen Personen richtet, die mitverantwortlich sind für die dargelegten staatspolitischen Probleme. Die Massnahmen sollen sodann ohne Verzug wieder rückgängig gemacht werden, sobald die Gründe dahinfallen. Wenngleich die Visumpflicht im internationalen Personenverkehr gewissermassen als eine Barriere empfunden wird, dürfen deren Auswirkungen auf die zwischenstaatlichen Beziehungen nicht überbewertet werden. So darf das Visum für die Anknüpfung von internationalen Geschäftsbeziehungen wohl kaum als Hemmnis dargestellt werden. Um den besonders engen Beziehungen zum Balkanstaat Rechnung zu tra-

gen, können die schweizerischen Vertretungen beispielsweise ermächtigt werden, an bekannte jugoslawische Geschäftsleute einjährige Visa für unbeschränkt viele Einreisen in die Schweiz zu erteilen. Die Visumpflicht stellt ferner kein Hindernis dar für die Einreichung eines Asylgesuchs. Wir hoffen auch auf Verständnis der Regierungen der betreffenden Länder für die schweizerischen Probleme. Diese haben deshalb Anspruch auf eine offene Darstellung der Hintergründe, die unser Land dazu zwingen, verstärkte Kontrollmassnahmen zu ergreifen. Dadurch lassen sich ebenfalls Missverständnisse vermeiden und das Risiko für Gegenmassnahmen herabsetzen. In bezug auf die administrativen und finanziellen Auswirkungen ist darauf hinzuweisen, dass diese nur sehr schwer abgeschätzt werden können. Im Hinblick auf den Wegfall von rund 50'000 Visa für jugoslawische Arbeitnehmer sind wir der Auffassung, dass die Einführung der Visumpflicht für Aufenthalte bis zu drei Monaten von den schweizerischen Vertretungen in Jugoslawien ohne zusätzliche Massnahmen bewältigt werden kann, darf doch davon ausgegangen werden, dass sich die Visumanträge, die sich bisher fast nur auf die Vorsaisonmonate Februar, März und April konzentrierten und dadurch jeweils kritische Engpässe verursachten, durch die Neuordnung auf das ganze Jahr verteilen werden.

- 5 Aus den dargelegten Erwägungen unterbreiten wir Ihnen folgenden

A n t r a g :

1. Chile

11. Die Vereinbarung vom 17. November 1948 zwischen der Schweiz und Chile über die gegenseitige Aufhebung der Visumpflicht wird aus Gründen der öffentlichen Ordnung

mit Wirkung ab 15. Juni 1983 vorübergehend teilweise suspendiert. Von der Visumpflicht befreit bleiben die Inhaber eines gültigen chilenischen Diplomaten-, Dienst- oder Sonderpasses, die Chilenen mit einer gültigen Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz sowie die Besatzungsmitglieder der nationalen Fluggesellschaft.

12. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten wird beauftragt, auf diplomatischem Weg mit der Republik Chile diesen Beschluss und die Gründe, die den Bundesrat zu diesem Schritt veranlassten, mitzuteilen.

2. Jugoslawien

21. Die Ziffern 2 und 4 des Abkommens vom 28. November 1968 zwischen der Schweiz und Jugoslawien über die gegenseitige Aufhebung der Visumpflicht werden aus Gründen der öffentlichen Ordnung mit Wirkung ab 15. Juni 1983 vorübergehend teilweise suspendiert. Ziffer 2 (Einreise ohne Visum) ist weiterhin gültig für Inhaber eines gültigen jugoslawischen Diplomaten-, Dienst- oder Sonderpasses sowie die Besatzungsmitglieder der nationalen Fluggesellschaft. Ziffer 4 (Einreise mit Visum) bleibt anwendbar für Jugoslawen, die zu einem erwerbslosen Aufenthalt von mehr als drei Monaten oder zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit in die Schweiz einreisen. Jugoslawen, die zur Aufnahme einer unselbständigen Erwerbstätigkeit einreisen, benötigen eine Zusicherung der Aufenthaltsbewilligung zum Stellenantritt.

22. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten wird beauftragt, der Sozialistischen Föderativen Republik von Jugoslawien auf diplomatischem Weg diesen Beschluss und die Gründe, die den Bundesrat zu diesem Schritt veranlassten, gemäss Ziffer 11 des Abkommens mitzuteilen.

3. Die Bundeskanzlei veröffentlicht im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten die Visumvereinbarung mit Chile vom 17. November 1948 und das Abkommen vom 28. November 1968 mit Jugoslawien, mit dem Vermerk der Suspendierung, in der Amtlichen Sammlung.

EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

H. Lüscher

Protokollauszug an:

- EJPD 12 (GS 2, BFA 5, BAP 2, BA 2), zum Vollzug
- EDA 10 (GS 4, BAWI 2, PD 2, BD 2), zum Vollzug
- BK 2 zum Vollzug

Zum Mitbericht an: Alle Departemente

LIPO
 DER VORSTEHER
 DES EIDGENÖSSISCHEN
 JUSTIZ-UND POLIZEIDEPARTEMENTS

27. Apr 26. Mai 1983
 Bern, den 26. Mai 1983

Massnahmen gegen die Einreise von Pseudotouristen; Suspendierung
 des Visumabkommens mit Jugoslawien/Argumente

An die Herren
 Bundesräte
 Bundeskanzler und
 Vizekanzler

1. Am 18.5.83 hat der Bundesrat beschlossen, eine interdepartementale Arbeitsgruppe einzusetzen, mit dem Auftrag, eine "Bilanz der Argumente und Gegenargumente" vorzulegen.

Massnahmen gegen die Einreise von Pseudotouristen;

2. Die Suspendierung des Visumabkommens mit Jugoslawien

- Generalsekretariat EJPD: S. Burkhardt, Stv. Generalsekretär (Vorsitz)

- Politische Abteilung im EDA: Botschafter F. Muhlem, Chef der Politischen Abteilung I, an den Sitzungen vertreten durch B. Schenk

- Bundesrat hat am 18. Mai 1983 beschlossen, dass mein Departement eine aus Vertretern der interessierten Verwaltungsstellen zusammengesetzte Gruppe mit der Ausarbeitung einer "Bilanz der Argumente und Gegenargumente" beauftragt.

- Bundesamt für Aussonnwirtschaft: R. Kummer, Regional- und Länderdienste

Als Beilage finden Sie den Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe vom 26. Mai 1983. Er enthält im wesentlichen eine zusammenfassende Stellungnahme der Beteiligten und einen Argumentenkatalog. Die abschliessende Wertung und Beschlussfassung durch den Bundesrat sollte am 1. Juni 1983 erfolgen.

Die an Verfahren beteiligten Departemente halten denn auch fest.

Mit freundlichen Grüssen

R. Friedrich

Die Arbeitsgruppe hat vielmehr versucht, die an Verfahren beteiligten Departemente halten denn auch fest. Die abschliessende Wertung und Beschlussfassung durch den Bundesrat sollte am 1. Juni 1983 erfolgen.

EJPD

26. Mai 1983

Generalsekretariat

Massnahmen gegen die Einreise von Pseudotouristen; Suspendierung des Visumabkommens mit Jugoslawien/Argumente und Gegenargumente

1. Am 18.5.83 hat der Bundesrat beschlossen, eine interdepartementale Arbeitsgruppe einzusetzen, mit dem Auftrag, eine "Bilanz der Argumente und Gegenargumente" vorzulegen.

2. Die Arbeitsgruppe war wie folgt zusammengesetzt:

- Generalsekretariat EJPD: S. Burkhardt, Stv. Generalsekretär (Vorsitz)
- Politische Direktion im EDA: Botschafter F. Muheim, Chef der Politischen Abteilung I, an den Sitzungen vertreten durch B. Schenk
- Bundesamt für Polizeiwesen: U. Hadorn, Chef der Abteilung Flüchtlinge, Fürsorge und Bürgerrecht
- Bundesamt für Ausländerfragen: A. Hunziker, Stv. Direktor
- Oberzolldirektion: A. Valsangiacomo, Chef der Sektion Grenzbewachung
- Bundesamt für Aussenwirtschaft: R. Kummer, Regional- und Länderdienste (Jugoslawien), teilweise vertreten durch W. Meier

3. Die Arbeitsgruppe ist davon ausgegangen, dass ihre Aufgabe nicht darin bestehen kann, eine gemeinsame politische Wertung der Argumente vorzulegen und entsprechend Antrag zu stellen. Die am Verfahren beteiligten Departemente halten denn auch an ihren eigenen Anträgen fest.

Die Arbeitsgruppe hat vielmehr versucht, den Katalog der Argumente zu ergänzen, zu vertiefen und nach sachlichen Gesichtspunkten gegliedert darzustellen.

4. Im Sinne einer Schlussfolgerung wird die Frage "Einführung der Visumspflicht für Jugoslawen, ja oder nein?" von den Mitgliedern wie folgt beantwortet:

41 Politische Abteilung I des EDA

Die Visumspflicht ist abzulehnen. Allgemeine aussenpolitische, handelspolitische und praktische Gegenargumente überwiegen. Die Visumspflicht wäre weitgehend unwirksam. Sie würde eine Diskriminierung Jugoslawiens darstellen und die bilateralen Beziehungen belasten.

42 Bundesamt für Polizeiwesen

Asylpolitische Ueberlegungen führen im jetzigen Zeitpunkt nicht zwingend zur Einführung der Visumspflicht. Je nach künftiger Entwicklung der Lage hätte die Massnahme asylpolitisch positive oder negative Auswirkungen. Im Ergebnis unterstützt das Amt den Antrag des EJPD.

43 Bundesamt für Ausländerfragen

Die Visumspflicht ist einzuführen. Im Vordergrund stehen die Bekämpfung der Schwarzarbeit, die Eindämmung der Kriminalität sowie allgemeine innenpolitische Gründe. Gewisse negative Auswirkungen der Massnahme sind in Kauf zu nehmen; sie lassen sich durch eine grosszügige Visumpraxis mindestens teilweise vermeiden.

44 Oberzolldirektion

Die Einführung der Visumspflicht ist eher abzulehnen, weil ihre Wirksamkeit zweifelhaft ist. Sie kann allerdings eine gewisse abschreckende Wirkung haben und den Grenzorganen die Kontrolle erleichtern. Die Bekämpfung der Schwarzarbeit durch personell verstärkte und selektive Kontrollen an der Grenze stellt eine geeignete Massnahme dar. Sie ist auch ohne Einführung der Visumspflicht möglich, setzt aber eine entsprechende Erhöhung der Personalbestände des Grenzwachtkorps voraus.

45 Bundesamt für Aussenwirtschaft

Die Visumspflicht ist abzulehnen. Die negativen handelspolitischen und wirtschaftspolitischen Konsequenzen überwiegen. So würden die langjährigen zentralen Bemühungen um eine Verringerung des massiven jugoslawischen Handelsbilanzdefizits aufs Spiel gesetzt und die multilaterale Zusammenarbeit im Rahmen gemeinsamer Konferenzen erschwert. Im übrigen ist die Wirksamkeit der Massnahme nicht erwiesen.

5. Argumente und Gegenargumente

(Grundlagen: schriftliche Stellungnahmen der Arbeitsgruppen-Mitglieder/Mitberichtsverfahren/Beratungen der Gruppe)

51 Innenpolitik, insbesondere Referendumspolitik

Die Gefahr wachsender Fremdenfeindlichkeit und die Chancen einer allfälligen neuen Ueberfremdungsinitiative können nur reduziert werden, wenn nebst Massnahmen im Asylbereich und im Bereich der Fremdarbeiterkontingentierung auch andere Fernhalte-massnahmen, zum Beispiel im Bereich der Visumserteilung, ergriffen werden.

Dasselbe gilt für die Befürchtung vieler Arbeitnehmer, ihre Arbeitsplätze würden durch Ausländer gefährdet.

Der Druck der Kantone (Regierungen, Fremdenpolizeichefs, Polizeikommandanten) auf den Bund, auch im Bereich der Visumspflicht Massnahmen zu ergreifen, nimmt zu.

52 Fremdenpolizei/Arbeitsmarktpolitik

Die Bekämpfung der Schwarzarbeit auch durch den Bund ist dringend notwendig. Sie kann einen wichtigen Beitrag an die Stabilisierung des Ausländerbestandes leisten. Die Zahl der jugoslawischen Schwarzarbeiter nimmt zu. Ueber die Zahl der bekannten Fälle hinaus ist mit einer erheblichen Dunkelziffer zu rechnen. Die Erfahrungen mit der Visumspflicht für Türken zeigen, dass mindestens eine Zunahme der Schwarzarbeiter verhindert werden kann.

Arbeitgeber, Kantonsbehörden und Gemeindebehörden können vom Bund nicht gezwungen werden, die Schwarzarbeit wirksamer zu bekämpfen. Die entsprechenden Appelle haben keinen messbaren Erfolg.

Ernstzunehmende Kreise in der Bevölkerung opponieren einer Ausdehnung der Visumspflicht auf weitere Staaten.

Das Schwarzarbeiterproblem wird nicht gelöst, sondern auf die Angehörigen anderer Länder verlagert (z.B.: Portugal, Spanien, Italien). Das Beispiel der Visumspflicht für Türken zeigt, dass eine solche Massnahme unwirksam ist. Der Anteil der Jugoslawen ist kaum gestiegen. Die Massnahme ist solange weitgehend unwirksam, als das Arbeitsangebot in verschiedenen Wirtschaftszweigen die Anstellung von Schwarzarbeitern begünstigt.

Das Schwarzarbeiterproblem muss in erster Linie intern gelöst werden. Es ist Sache der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sowie der Kantons- und Gemeindebehörden.

Die Visumpflicht gestattet auf verschiedenen Stufen bessere Kontrollen: Schweizerische Vertretungen im Ausland/Grenzpolizei/eidgenössische Fremdenpolizeibehörde/Fremdenpolizeibehörden der Kantone und Gemeinden. Diese Kumulation der Kontrollen gewährleistet eine wirksamere Bekämpfung der Schwarzarbeit. Die Visumpflicht führt zu einer Vereinfachung der Kontrollen, da nur das Vorliegen eines Visums zu überprüfen ist.

Die prophylaktische, abschreckende Wirkung der Visumpflicht darf nicht übersehen werden.

53 Asylpolitik

Feststellung: Im jetzigen Zeitpunkt treten Jugoslawen als Asylbewerber - mit Ausnahme ethnischer Minderheiten wie z.B. Kroaten - kaum in Erscheinung. Die Beurteilung hätte vorläufig eher spekulativen Charakter. Je nach Entwicklung der Lage können sich Argumente für und gegen die beantragte Massnahme ergeben.

54 Öffentliche Sicherheit

Die Visumpflicht ist geeignet, die kriminellen Aktivitäten von Jugoslawen in der Schweiz einzudämmen. Die Visumpflicht erleichtert jedenfalls die Identifikation in Fahndungsfällen. Die jugoslawische Kriminalität in der Schweiz hat seit 1978 ständig zugenommen. Dies gilt vor allem auch für schwere Delikte (z.B. Gewaltverbrechen). Wie die Polizei des Kantons Zürich (Statistik im Antrag des EJPD) stellt z.B. auch die Polizei des Kantons Tessin eine zunehmende Einreise gemeingefährlicher Elemente und Rückfälliger fest.

Die Visumpflicht gestattet, den "Import" innenpolitischer Auseinandersetzungen (z.B. zwischen Slowenen und Kroaten) einzudämmen.

Auch an der Grenze sind weitere Massnahmen möglich und angezeigt.

Keinesfalls mit kriminalpolitischen Argumenten begründet werden.

- Kein europäischer OECD-Staat kennt die Visumpflicht für Jugoslawen.

- Die Visumpflicht würde von den Gegnern des jugoslawischen Regimes als schweizerische Unterstützung der jugoslawischen Massnahmen gegen "Dissidenten" verstanden und könnte zu einem Wiederaufflammen der Tätigkeit pro albanischer Jugoslawen in der Schweiz führen.

- Die Visumpflicht würde dem Ansehen der Schweiz im Bereiche der bilateralen und multilateralen Beziehungen schaden.

- Die Visumpflicht würde dem Ansehen der Schweiz im Bereiche der bilateralen und multilateralen Beziehungen schaden (siehe auch den anfangs Juni/Gemischte Kommission Schweiz/Jugoslawien betr. Wanderarbeiter im August).

Die Wirksamkeit der Massnahme ist zweifelhaft. Verbrecherische Elemente finden immer wieder Mittel und Wege zur Einreise, da die Grenzkontrollen mangels Personal lückenhaft sind. Ueberdies ist offen, ob die Zahlen des Kantons Zürich für die Schweiz repräsentativ sind. Mangels differenzierter statistischer Unterlagen sind jedenfalls schlüssige Vergleiche nach der Herkunft der Täter kaum möglich.

suchen empfunden, die in der Schweiz nicht Arbeit suchen.

Den jugoslawischen Behörden gegenüber dürfte die Visumpflicht keinesfalls mit kriminalpolitischen Argumenten begründet werden.

55 Bilaterale und multilaterale Beziehungen

- Die Angehörigen anderer "sozialistischer" Staaten unterliegen bereits der Visumpflicht.
- Die OECD-Staaten USA, Australien, Kanada und Neuseeland haben die Visumpflicht für Jugoslawen.
- Auch Frankreich prüft die Einführung der Visumpflicht für Jugoslawen (dies allerdings in Zusammenarbeit mit den jugoslawischen Behörden).
- Durch geeignete diplomatische Massnahmen (offene und eingehende Erläuterungen des Entscheides usw.) lassen sich die negativen Auswirkungen auf ein tragbares Mass reduzieren.
- Geschäftsleute, echte Touristen und Besucher können durchaus grosszügig behandelt werden.
- Kein europäischer OECD-Staat kennt die Visumpflicht für Jugoslawen.
- Die Visumpflicht würde von den Gegnern des jugoslawischen Regimes als schweizerische Unterstützung der jugoslawischen Massnahmen gegen "Dissidenten" verstanden und könnte zu einem Wiederaufflammen der Tätigkeit pro albanischer Jugoslawen in der Schweiz führen.
- Die Visumpflicht würde dem Ansehen der Schweiz im Bereiche der bilateralen und multilateralen Beziehungen mit Jugoslawien während langer Zeit schaden. Hätte negative Auswirkungen auf verschiedene bevorstehende Konferenzen (z.B.: Ministertreffen EFTA-Jugoslawien anfangs Juni/Gemischte Kommission Schweiz/Jugoslawien betr. Wanderarbeiter im August).
- Unangenehme, selektive Gegenmassnahmen sind zu erwarten, insbesondere Visumpflicht für schweizerische Geschäftsleute und für schweizerische Fernfahrer.
- Visumpflicht würde in Jugoslawien als Affront gegenüber einer eigenständigen, liberalen Politik der Freizügigkeit empfunden.
- Die Massnahme würde als Schikane gegenüber jugoslawischen Touristen, Durchreisenden und Besuchern empfunden, die in der Schweiz nicht Arbeit suchen.

eine besondere Verantwortung übernehmen. Die Einführung der Visumpflicht durch die Schweiz könnte das Ziel der Kreditaktion gefährden, vor allem dann, wenn andere Länder dem schweizerischen Beispiel folgen.

56 Bilaterale und multilaterale Aussenwirtschaftsbeziehungen

Mit einer grosszügigen Handhabung der Visumpflicht, insbesondere für jugoslawische Geschäftsleute, lassen sich gewisse Gegenmassnahmen vermeiden.

- Die jugoslawische Regierung weiss, dass das Schwarzarbeiterproblem in der Schweiz letztlich nur durch interne Massnahmen gelöst werden kann und sähe sich als "Sündenbock" im Rahmen einer "Alibiübung".
- Abnahme der schweizerischen Exporte wäre zu erwarten (Gründe: Einführung der Visumpflicht für schweizerische Geschäftsleute als Gegenmassnahme/Schweiz würde von jugoslawischen Einkäufern gemieden).
- Eine schleppende Erteilung von möglicherweise notwendigen Visa für Schweizer könnte sich als wirkungsvolles nicht-tarifarisches Handelshemmnis erweisen und auch Probleme für den wichtigen Warentransport in den nahen und mittleren Osten (Transit) zur Folge haben.
- Die Bemühungen (bilateral und in der EFTA), das jugoslawische Handelsbilanzdefizit durch Erhöhung der Exporte abzubauen, wären gefährdet, da jugoslawische Geschäftsleute den heute schon schwierigen schweizerischen Markt meiden würden.
- Die im Aufbau begriffene, delikate Zusammenarbeit zwischen EFTA und Jugoslawien - die Schweiz hat bisher eine massgebende Rolle gespielt - würde gefährdet. Die Einführung der Visumpflicht durch die Schweiz als einziges westeuropäisches Land müsste auch in der EFTA als besonders stossend empfunden werden.
- Mit der Koordination der internationalen Kreditaktion zur Verbesserung der jugoslawischen Zahlungsbilanz hat die Schweiz besonderes Ansehen erworben und eine besondere Verantwortung übernommen. Die Einführung der Visumpflicht durch die Schweiz könnte das Ziel der Kreditaktion gefährden, vor allem dann, wenn andere Länder dem schweizerischen Beispiel folgen.

- Falls die Visumpflicht nicht eingeführt wird, sind wirksame "Ersatzmassnahmen" nötig.

57 Vollzug (insbesondere Personalbedarf und finanzieller Aufwand)

Da die Erwerbstätigen von der Visumpflicht ausgenommen würden, wären nicht wesentlich mehr Visa zu erteilen. Der grössere Abklärungsaufwand im Einzelfall liesse sich verkraften, unter anderem deshalb, weil sich die Gesuche auf das ganze Jahr verteilen.

- Der Personalmangel allein ist kein Grund, um auf wirksamere Fernhaltemassnahmen zu verzichten.
- Die Einführung der Visumpflicht führt zu einer Erleichterung und rascheren Durchführung der Kontrollen. Dies gilt vor allem auch für die polizeilichen Kontrollen an der Grenze (Personenkontrolle im Eisenbahnverkehr durch kantonale Organe/polizeiliche Grenzkontrolle im Strassen- und Schiffsverkehr durch Zollverwaltung).
- Falls die Visumpflicht nicht eingeführt wird, sind wirksame "Ersatzmassnahmen" nötig.

Der Mehraufwand - die Zahl der Gesuche nähme zu und die Prüfung der einzelnen Fälle würde mehr Zeit beanspruchen - wäre beträchtlich: 2 zusätzliche Beamte und 2 zusätzliche Hilfskräfte für die Botschaft in Belgrad, 1 zusätzlicher Beamter für das Generalkonsulat in Stuttgart; zusätzlicher Büroraum.

- Die strikte Handhabung der Visumpflicht setzt verstärkte Kontrollen an der Grenze voraus, was weder der Zollverwaltung noch den Kantonen mit dem heutigen Personalbestand möglich ist. Besonders prekär sind die Verhältnisse im Grenzbahnhof Chiasso. In der Reisesaison muss die Zollverwaltung ihre Kontrollen auf gezielte Stichproben beschränken. Auf den Strassenübergängen können nur 3 - 4% der Fahrzeuge und Personen eingehend kontrolliert werden. Ueberdies haben verschärfte Kontrollen an den grossen Uebergängen zur Folge, dass visumpflichtige Personen versuchen, auf kleinen Zollstrassen oder im Zwischengelände einzureisen. Auch hier mangelt es an Personal.
- Auf internationaler Ebene sind Bestrebungen zur Liberalisierung des Grenzübertrittes im Gange.
- Die Beschleunigung der Abfertigung an der Grenze wird u.a. mit der Begründung gefordert, dass Verkehrsstaus zu verhindern sind.
- Die GPK des NR beurteilt in ihrem Bericht über die Inspektion zum Personalbestand der Zollverwaltung das heutige Leistungsziel bezüglich Kontrolltätigkeit an den Strassenübergängen als genügend.

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
- FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

6. Mögliche Alternativmassnahmen an der Grenze

61 Einführung verstärkter Personenkontrollen. Setzt Erhöhung des Personalbestandes im Grenzwachtkorps voraus.

62 Intensivierung der Bewachung des Zwischengeländes. Setzt Erhöhung des Personalbestandes im Grenzwachtkorps voraus.

63 Striktere Handhabung der Massnahmen bezüglich Eintrag des Rückweisungsstempels "R" (für Jugoslawen).

64 Obligatorische Abstempelung der Pässe (für Jugoslawen).

65 Verschärfte Strafbestimmungen bei wiederholter illegaler Einreise über geöffnete Grenzübergänge oder im Zwischengelände.

66 Anschluss der grösseren Grenzstellen an das automatisierte Fahndungsregister.

Für die Arbeitsgruppe

Burkhardt

S. Burkhardt

Yugoslavie

Les mesures proposées pour les Yougoslaves auront inévitablement des répercussions négatives sur nos relations avec ce pays. Elles susciteront à Belgrade un sentiment d'incompréhension et d'irritation et nous ne pouvons pas exclure que des contre-mesures soient prises. La réintroduction du visa sera enfin et surtout considérée comme une condamnation de la politique libérale suivie par la Yougoslavie en matière de circulation des personnes. Imposer l'obligation du visa sera ressenti comme un traitement identifiant la Yougoslavie aux pays de l'Est, alors que Belgrade s'efforce de donner pleinement suite aux engagements contenus dans l'Acte final d'Helsinki et de la CSCE.

Et les pays occidentaux dans leur ensemble, ont un intérêt primordial à appuyer la Yougoslavie, qui poursuit depuis 1948, dans des circonstances souvent difficiles, sa politique d'indépendance à



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Berne, le 13 mai 1983

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

Au Conseil fédéral

CONFIDENTIEL

Co-rapport relatif à la proposition du Département fédéral de Justice et Police du 27 avril 1983 concernant les mesures à prendre contre l'entrée de pseudo touristes; suspension des accords avec le Chili et la Yougoslavie en matière de suppression réciproque de l'obligation du visa

Le Département fédéral des affaires étrangères ne peut se rallier à la proposition du DFJP visant à prendre certaines mesures en matière de visa à l'égard de la Yougoslavie et du Chili.

Yougoslavie

Les mesures proposées pour les Yougoslaves auront inévitablement des répercussions négatives sur nos relations avec ce pays. Elles susciteront à Belgrade un sentiment d'incompréhension et d'irritation et nous ne pouvons pas exclure que des contre-mesures soient prises. La réintroduction du visa sera enfin et surtout considérée comme une condamnation de la politique libérale suivie par la Yougoslavie en matière de circulation des personnes. Imposer l'obligation du visa sera ressenti comme un traitement identifiant la Yougoslavie aux pays de l'Est, alors que Belgrade s'efforce de donner pleinement suite aux engagements contenus dans l'Acte final d'Helsinki et de la CSCE.

Or les pays occidentaux dans leur ensemble, ont un intérêt primordial à appuyer la Yougoslavie, qui poursuit depuis 1948, dans des circonstances souvent difficiles, sa politique d'indépendance à

l'égard de l'URSS et a besoin pour cela d'un ferme soutien de l'Ouest. Un échec de cette ligne politique suivie par la Yougoslavie ne manquerait pas d'avoir des conséquences dommageables pour l'Europe sur le plan politique et économique, et d'affecter également la sécurité de notre continent.

Les relations bilatérales de la Suisse avec la Yougoslavie se sont approfondies et élargies au cours des années. La collaboration entre les deux pays s'est particulièrement intensifiée ces derniers temps, comme en témoignent les initiatives communes de nos deux délégations à la CSCE, la visite très utile du Ministre yougoslave des affaires étrangères à Berne en janvier 1983 et la conférence de coordination de l'aide financière multilatérale à la Yougoslavie, qui s'est tenue à Berne au début de cette année (et s'est poursuivie en avril à Zurich).

Il importe dès lors de bien peser, d'un côté, les considérations d'ordre général que nous venons d'évoquer et, de l'autre, les avantages restreints que nous apporterait la mesure envisagée en matière de visa.

Chili

Le Chili connaît, depuis 1973, un régime de dictature militaire lequel a, maintes fois, violé les droits les plus élémentaires de la personne humaine. Un grand nombre de citoyens chiliens ont dû ainsi chercher refuge à l'étranger, notamment dans notre pays où certains ont obtenu l'asile.

La réintroduction du visa frapperait également directement les réfugiés politiques de ce pays. Il serait contraire à notre politique en faveur du respect des Droits de l'Homme et non conforme à la lettre et à l'esprit de la loi sur l'asile d'empêcher des Chiliens persécutés de se réfugier dans notre pays, par une mesure de nature administrative.

Pierre Aubert

EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE

Il convient de noter enfin le caractère discriminatoire de cette mesure vis-à-vis du Chili, alors que celle-ci n'est pas envisagée pour d'autres Etats d'Amérique latine (Amérique centrale, par exemple).

Aspects administratif et financier

Si la décision devait être prise par le Conseil Fédéral de modifier le régime des visas avec la Yougoslavie, deux fonctionnaires supplémentaires (Etatstellen), devraient être attribuées à notre Ambassade à Belgrade. En outre, des locaux supplémentaires devront être acquis pour abriter la section des visas, compte tenu de l'exiguïté de la Chancellerie. Enfin, vu la surcharge de travail qu'une telle mesure entraînerait également pour nos représentations dans des Etats tiers, notamment en RFA, comme on l'a observé à la suite de l'introduction du visa pour la Turquie, on ne saurait éviter de renforcer également le Consulat général à Stuttgart d'une unité.

Rapport complémentaire relatif au co-rapport du Département fédéral des
 Pour ce qui concerne le Chili, il convient de signaler que les effectifs ont été réduits d'une unité lorsque le visa a été aboli. Le surcroît de travail à prévoir dans le cas d'une réintroduction du visa impliquerait qu'un collaborateur supplémentaire soit attribué à notre Ambassade à Santiago.

Au total, les mesures proposées en matière de visa pour les ressortissants yougoslaves et chiliens exigeraient l'engagement de quatre unités supplémentaires (Etatstellen). En 1982, l'effectif moyen du personnel du Département des affaires étrangères a dépassé de trois personnes l'effectif moyen autorisé. Ce dépassement provient de l'engagement de trois personnes supplémentaires pour assurer l'octroi des visas aux ressortissants turcs. Les mesures proposées par le DFJP porteraient à sept unités l'augmentation nécessaire des effectifs du DFAE.

DEPARTEMENT FEDERAL DES
 AFFAIRES ETRANGERES



Pierre Aubert



- 2 -

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

Distribué

3003 Berne, le 17 mai 1983

Chili :

Les dernières statistiques (janvier à avril 1983) montrent que les demandeurs d'asile chiliens constituent le 24 % de la totalité des demandes. Les 45 % indiqués pour février 1983, préparé par le directeur de communication.

Au Conseil fédéral

Mesures à prendre contre l'entrée de pseudo-touristes;
suspension des accords entre le Chili et la Yougoslavie
en matière de suppression réciproque du visa

Rapport complémentaire relatif au co-rapport du Département fédéral des affaires étrangères du 13 mai 1983

Quant au fond, les arguments invoqués contre l'introduction de l'obligation du visa aussi bien pour les Yougoslaves que pour les Chiliens ont déjà été relevés dans notre proposition que nous maintenons en apportant les commentaires suivants.

Yougoslavie :

Il ressort des dernières statistiques, pour les trois premiers mois de 1983, que les travailleurs yougoslaves clandestins sont maintenant les plus nombreux (24 %) alors que la proportion des Turcs n'est plus que de 20 %.

En ce qui concerne une augmentation du personnel de chancellerie à Belgrade, nous ne sommes pas convaincus du bien-fondé des allégations du DFAE. En effet, sans pouvoir faire état d'estimations précises, il nous apparaît que la suppression de 50'000 visas pour prise d'emploi doit compenser le travail nécessaire à l'octroi des visas de tourisme. Il n'est pas évident que tous les travailleurs yougoslaves en Suisse, saisonniers notamment, recevront des

- 2 -



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

visites de leur famille; au contraire ce sont eux en général qui vont passer leurs vacances, ou la période d'entre-saison dans leur pays.

Distribué
Chili :

3003 Berns, le 17 mai 1983

Les dernières statistiques (janvier à avril 1983) montrent que les demandeurs d'asile chiliens constituent le 24 % de la totalité des demandes. Les 45 % indiqués pour février 1983 proviennent d'une erreur de communication.

Mesures à prendre contre l'entrée de pseudo-touristes.
Des renseignements récents ont fait apparaître de nombreuses filières organisées au Chili en vue de permettre l'émigration de demandeurs d'emploi à destination de la Suisse. Il est donc à prévoir que la situation en la matière ira en s'aggravant.

Co-rapport complémentaire relatif au rapport complémentaire du
Département fédéral de justice et police du 17 mai 1983

Nous maintenons notre opposition aux mesures proposées par le DFJP. En ce qui concerne les points spécifiques soulvés dans le rapport complémentaire de ce Département, nous aimerions faire les remarques suivantes:

DEPARTEMENT FEDERAL DE JUSTICE ET POLICE

E. Wimmer

Yougoslavie:

Le DFJP prévoit l'octroi de 100'000 visas par année. Ces visas devront, pour la plupart, faire l'objet d'un examen individuel approfondi. Nos représentations devront elles-mêmes vérifier le bien-fondé de chacune des demandes. Cela nécessitera le plus souvent un entretien avec le requérant, avec tous les problèmes de langue que cela pose dans un pays comme la Yougoslavie. Cette nouvelle procédure représente une charge supplémentaire extrêmement importante, si on l'a comparé au système actuel où nos représentations octroient 50'000 visas par an, mais sur la base d'un examen purement formel des autorisations de travail délivrées



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

Distribué

3003 Berne, le 17 mai 1983

Au Conseil fédéral

Mesures à prendre contre l'entrée de pseudo-touristes;
 suspension des accords entre le Chili et la Yougoslavie
 en matière de suppression réciproque des visas

Co-rapport complémentaire relatif au rapport complémentaire du
 Département fédéral de justice et police du 17 mai 1983

Nous maintenons notre opposition aux mesures proposées par le DFJP. En ce qui concerne les points spécifiques soulevés dans le rapport complémentaire de ce Département, nous aimerions faire les remarques suivantes:

Yougoslavie:

Le DFJP prévoit l'octroi de 100'000 visas par année. Ces visas devront, pour la plupart, faire l'objet d'un examen individuel approfondi. Nos représentations devront elles-même vérifier le bien-fondé de chacune des demandes. Cela nécessitera le plus souvent un entretien avec le requérant, avec tous les problèmes de langue que cela pose dans un pays comme la Yougoslavie. Cette nouvelle procédure représente une charge supplémentaire extrêmement importante, si on l'a compare au système actuel où nos représentations octroient 50'000 visas par an, mais sur la base d'un examen purement formel des autorisations de travail délivrées

- 2 -

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

par la police des étrangers.

3003 Bern, den 16. Mai 1983

Chili:

L'évolution de la situation politique au Chili, et à la nouvelle vague de répressions qui a suivi la manifestation de la semaine dernière renforce encore notre sentiment que la réintroduction du visa pour les ressortissants chiliens irait à l'encontre des principes de notre politique d'asile. Elle serait particulièrement malvenue à un moment où un grand nombre de citoyens chiliens sont menacés dans leur liberté et même peut-être dans leur vie.

Mitbericht

zum Antrag des
 vom 27. April 1983

DEPARTEMENT FEDERAL DES
 AFFAIRES ÉTRANGÈRES



Pierre Aubert

Chile

Keine besonderen Bemerkungen.

Jugoslawien

Jugoslawien würde wohl kaum lange zögern, als Gegenmassnahme die Visumpflicht für schweizerische Staatsangehörige einzuführen. Zur Schonung seines eigenen Fremdenverkehrs wäre es denkbar, dass der Visumzwang dabei selektiv nur auf schweizerische Geschäftsleute ausgedehnt würde.

Die Visumpflicht für Geschäftsleute, sowohl für schweizerische als jugoslawische, wird unweigerlich den Geschäftsablauf zwischen den Firmen beider Länder erschweren und das Hauptziel unserer wirt-



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

140.16

3003 Bern, den 16. Mai 1983

AusgeteiltAn den B u n d e s r a t

Massnahmen gegen die Einreise
 von Pseudotouristen; Suspendierung
 der Visumabkommen mit Chile und
 Jugoslawien

M i t b e r i c h t

zum Antrag des EJPD
 vom 27. April 1983

Wir gestatten uns, zu obigem Antrag folgende Bedenken und Bemerkungen zu äussern:

Chile

Keine besonderen Bemerkungen.

Jugoslawien

Jugoslawien würde wohl kaum lange zögern, als Gegenmassnahme die Visumpflicht für schweizerische Staatsangehörige einzuführen. Zur Schonung seines eigenen Fremdenverkehrs wäre es denkbar, dass der Visumszwang dabei selektiv nur auf schweizerische Geschäftsleute ausgedehnt würde.

Die Visumpflicht für Geschäftsleute, sowohl für schweizerische als jugoslawische, wird unweigerlich den Geschäftsablauf zwischen den Firmen beider Länder erschweren und das Hauptziel unserer wirt-

schaftspolitischen Bemühungen im Verhältnis zu Jugoslawien aufs Spiel setzen: Die Verminderung des massiven jugoslawischen Handelsdefizits mit der Schweiz (für 1982 300 Mio SFr.) unter gleichzeitiger Wahrung des schweizerischen Exportvolumens! Sowohl auf bilateraler Ebene als auch im Rahmen der EFTA arbeiten wir auf dieses Hauptziel hin und suchen insbesondere die Kontakte zwischen Geschäftsleuten zu fördern. Erschwert oder gar gefährdet würden mit der Einführung der Visumpflicht unsere Anstrengungen in zweifacher Hinsicht, nämlich

1. Jugoslawische Exporteure würden unweigerlich noch mehr zurückschrecken, den heute schon schwierigen schweizerischen Markt zu bearbeiten. Jugoslawische Einkäufer würden auf ihren Reisen bewusst versuchen, die Schweiz zu meiden. In Anbetracht der starken Dezentralisierung trifft dies vor allem auf Geschäftsleute aus Teilrepubliken zu, die entweder direkte Flugverbindungen (Slowenien, das über 25% des jugoslawischen Aussenhandels mit den Hartwährungsändern bestreitet) oder andere Flugmöglichkeiten als über Belgrad oder Zagreb (Montenegro z.B.) nach der Schweiz besitzen.
2. Die Visaerteilung an schweizerische Exporteure könnte von jugoslawischer Seite derart verzögert werden, dass die Visumpflicht zum wirkungsvollen nichttarifarischen Handelshemmnis, selektiv gegenüber der Schweiz angewendet, würde.

Was die multilaterale Zusammenarbeit im Rahmen der Gemischten Kommission EFTA-Jugoslawien betrifft, so wird seit einiger Zeit in diesem Gremium eine delikate Zusammenarbeit aufgebaut. Die Schweiz hat kürzlich eine Initiative zu einem Ministertreffen lanciert, das voraussichtlich Anfang Juni in Norwegen stattfinden wird. Es würde sowohl von unseren EFTA-Partnern als auch von Jugoslawien kaum verstanden, dass die Schweiz als einziges EFTA-Land die Visumpflicht einführt. Eine solche Massnahme sollte mindestens mit Oesterreich vordiskutiert, wenn nicht gar koordiniert werden.

BIDGENÖSSISCHES JUSTIZ UND POLIZEI DEPARTEMENT

Im übrigen enthält der Antrag des EJPD keine Angaben über das Verhalten anderer westeuropäischer Länder in der Visumpflicht gegenüber Jugoslawien.

Weiter gestatten wir uns, auf die internationale Kreditaktion zur Sanierung der jugoslawischen Wirtschaft hinzuweisen, in deren Rahmen die Schweiz Jugoslawien 80 Mio Dollar zur Verfügung stellte. Diese Kreditaktion - bei der die Schweiz als Koordinator eine wesentliche Rolle spielte - soll es Jugoslawien ermöglichen, die Zahlungsbilanz ins Gleichgewicht zu bringen. In diesem Zusammenhang wird es für Jugoslawien eine wesentliche Aufgabe sein, das Handelsbilanzdefizit gegenüber den westlichen Industrienationen abzubauen. Gegenüber der Schweiz würde dies durch die Einführung der Visumpflicht erschwert; sollten andere Länder unserem Beispiel folgen, dürfte die Kreditaktion wohl nicht gefährdet, jedoch einen gegenläufigen Trend zu den internationalen Bemühungen einleiten. Zudem würde auch der bedeutungsvolle Goodwill, den sich die Schweiz bei der jugoslawischen Regierung dank der aktiven Rolle bei der internationalen Kreditaktion erworben hat, leichtfertig aufs Spiel gesetzt, weil Jugoslawien die Einführung der Visumpflicht als Affront empfinden dürfte. Die anderen Helferländer dürften diese Massnahme wohl schwerlich verstehen, hat doch die Schweiz nach deren Auffassung mit der Koordination dieser Kreditaktion eine besondere Verantwortung gegenüber Jugoslawien - eine Art Patenrolle - übernommen. So wurde die Schweiz beispielsweise als Examinator für die jährliche Ueberprüfung der jugoslawischen Wirtschaftslage und -politik in der OECD bestimmt.

Neben diesen gewichtigen aussenwirtschaftlichen Gründen sei noch darauf hingewiesen, dass sich im Verhältnis zu Jugoslawien das Problem mit der Einreise von sogenannten "Pseudo-Touristen" im Jahre 1982 nicht verschärft hat. Im Gegenteil, bei den Schwarzarbeitern, gegen die eine Einreisesperre verhängt wurde, ist der Anteil der Jugoslawen stark rückläufig. In bezug auf das Problem

der wachsenden Zahl der Asylbewerber spielen die Jugoslawen offensichtlich eine untergeordnete Rolle. Jedenfalls steht Jugoslawien gemäss Antrag des EJPD in der Rangliste nach Gesuchstellern bei weitem nicht in den Spitzenpositionen. Wir fragen uns weiter, ob nicht eine grössere Disziplin der schweizerischen Arbeitgeber eine striktere Einreise- und Ausreisekontrolle und eine bessere Ueberwachung durch kantonale und Gemeindebehörden, insbesondere über die Dauer und Motivation des Aufenthaltes, die Problematik hinreichend entschärfen könnte, ohne dass die Visumpflicht eingeführt werden müsste.

Aufgrund dieser Ausführungen stellen wir den

A n t r a g :

Auf die Einführung der Visumpflicht für Jugoslawien wird verzichtet.

EIDGENOESSISCHES
VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

H. Jung



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

Ausgeteilt

3003 Bern, den 17. Mai 1983

An den Bundesrat

Massnahmen gegen die Einreise von Pseudotouristen;
 Suspendierung der Visumabkommen mit Chile und Jugoslawien

Entgegen unserem Antrag vom 27. April 1983 schlagen wir vor, die Visum-
 Stellungnahme zum Mitbericht bzw. Antrag des Eidgenössischen Volkswirt-
 schäftsdepartements vom 16. Mai 1983

Jugoslawien

Wir halten an unserem Antrag vom 27. April 1983, gegenüber Jugoslawien die Visumpflicht einzuführen, aus den dort aufgeführten Gründen fest und ergänzen diese wie folgt:

Von den OECD-Staaten kennen Australien, Kanada, Neuseeland und die USA die Visumpflicht gegenüber Jugoslawen. Gemäss Mitteilung der Schweizerischen Botschaft in Paris prüft die französische Regierung gegenwärtig die Einführung der Visumpflicht für Jugoslawen aus den gleichen Gründen wie die Schweiz.

Entgegen der Auffassung des EVD hat sich das Problem der jugoslawischen Pseudotouristen nicht entschärft. Bei den Einreisesperren gegen Schwarzarbeiter stehen diese Ausländer nun an der Spitze. Währenddem sie in der Periode Januar/März 1982 mit einem Anteil von 20 % hinter den Türken (Anteil 25 %) noch an zweiter Stelle rangierten, nehmen sie in der gleichen Periode dieses Jahres mit einem Anteil von 24 % (Türken 20 %) heute den Spitzenrang ein.



- 2 -

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI
 CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE
 CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

Bei der Grenzkontrolle werden gegenwärtig nur die Reisepässe von visumpflichtigen Ausländern abgestempelt. Eine Ausdehnung der Passstempelung auf nicht visumpflichtige Ausländer fällt bei den derzeitigen Personalproblemen der Grenzkontrollorgane ausser Betracht, abgesehen davon, dass ein solcher Schritt de facto der Einführung der Visumpflicht gleichkäme, müssten doch die Einreisevoraussetzungen vor der Abstempelung des Passes an der Grenze geprüft werden. Mit der Visumpflicht wird diese Prüfung bereits durch die hierfür vorbereiteten Visumdienste der schweizerischen Vertretungen im Ausland vorgenommen und damit die Grenz- und Inlandkontrolle wesentlich entlastet. Das Visum erleichtert und gewährleistet eine effiziente Inlandkontrolle.

Inkrafttreten

Entgegen unserem Antrag vom 27. April 1983 schlagen wir vor, die Visumpflicht gegenüber Chilenen und Jugoslawen auf den 1. Juli 1983 in Kraft zu setzen.

zum Antrag des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements vom 27. April 1983

der Antrag eingereicht wurde, war die politische Lage in Chile relativ ruhig. In den letzten zwei Wochen ist es nun aber zu neuen und schweren Kundgebungen gegen das Regime gekommen. Die Medien berichten von Verhaftungswellen wie vor 10 Jahren und weiteren Polizeimassnahmen, um die politische Opposition auszuschalten. Wir fragen uns deshalb sehr, ob die Visumabkommen mit Chile im jetzigen Zeitpunkt in der Öffentlichkeit nicht falsch verstanden würde.

EIDGENÖESSISCHES
 JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

E. Zimmerli

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI

Der Bundeskanzler:

W. Buser
 Dr. W. Buser



SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI
 CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE
 CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

3003 Bern, 16. Mai 1983 AC/Ba

Ausgeteilt

An den B u n d e s r a t

Schriftliche Beantwortung
 83 322 Motion Leuenberger vom 2. Februar 1983.
 Massnahmen gegen die Einreise von Pseudotouristen;
 Suspendierung der Visumabkommen mit Chile und
 Jugoslawien

Antragsgemäss M i t b e r i c h t

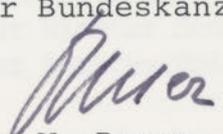
zum Antrag des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements
 vom 27. April 1983

Die Antwort auf die Motion Leuenberger wird genehmigt
 (siehe Beilage).

Als der Antrag eingereicht wurde, war die politische Lage
 in Chile relativ ruhig. In den letzten zwei Wochen ist es
 nun aber zu neuen und schweren Kundgebungen gegen das
 Regime gekommen. Die Medien berichteten über Zwischenfälle,
 Verhaftungswellen wie vor 10 Jahren und weiteren Polizei-
 massnahmen, um die politische Opposition auszuschalten.
 Wir fragen uns deshalb sehr, ob die Suspendierung der
 Visumabkommen mit Chile im jetzigen Zeitpunkt in der Oeffent-
 lichkeit nicht falsch verstanden würde.

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI

Der Bundeskanzler:


 Dr. W. Buser