

SPERRFRIST/EMBARGO: 16.8.91 1000



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

ZWISCHENBERICHT

DER
EXPERTENKOMMISSION "GRENZPOLIZEILICHE
PERSONENKONTROLLEN" (EGPK)
VOM 21. JUNI 1991
AN

HERRN BUNDESRAT ARNOLD KOLLER
VORSTEHER DES EIDGENOESSISCHEN JUSTIZ- UND
POLIZEIDEPARTEMENTS



INHALTSVERZEICHNIS

1	Einleitung	1
2	Standortbestimmung	1
	2.1 Wirtschaftspolitische und sicherheitspolizeiliche Zusammenhänge	1
	2.2 Internationale Dimension der inneren Sicherheit	4
	2.3 Ausländer- und Flüchtlingspolitik	5
3	Situationsanalyse	6
	3.1 Funktion und Bedeutung der Grenzkontrollen	6
	3.2 Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus	6
	3.3 Internationale sicherheitspolizeiliche Zusammenarbeit	7
	3.4 Ordnungspolitische Probleme	8
4	Zielsetzungen	10
	4.1 Hauptziel	10
	4.2 Zwischen- bzw. Alternativziele	11
5	Optionen für Massnahmen	11
	5.1 Unmögliche Option Schengen	11
	5.2 Aussenpolitische Massnahmen	12
	5.3 Binnenmassnahmen	14
6	Sofortmassnahmen	16
	6.1 Aussenpolitische Sofortmassnahmen	16
	6.2 Dringende Binnenmassnahmen	16
7	Anträge	17

Beilagenverzeichnis

- Mandat vom 5. Oktober 1990
- Schreiben an die Schengen-Präsidentschaft vom 5. April 1991
- Liste der Experten

1 Einleitung

- 1.1 Die EGPK hat ihre Arbeit gestützt auf das Mandat vom 5. Oktober 1990 am 22. Oktober 1990 aufgenommen. Sie führte sechs Sitzungen durch und hörte grenz- und sicherheitspolizeiliche Experten aus Deutschland, Frankreich und Norwegen an. Die Kommission korrespondierte mit der Schengen-Präsidentschaft und besichtigte die deutsch-französische bzw. deutsch-schweizerische Gemeinschaftszollanlage in Neuenburg/Ottmarsheim und Basel/Weil Autobahn.
- 1.2 Die EGPK nahm davon Kenntnis, dass der Bundesrat am 15. Mai 1991 einen Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik verabschiedete. Ausserdem stand ihr der im Rahmen des Projektes BASIS erarbeitete Schlussbericht der TC Team Consult AG über die Reorganisation der Bundesanwaltschaft vom 14. Mai 1991 zur Verfügung. Im Hinblick auf die bereits in diesen Berichten erfolgte Standortbestimmung und Lageanalyse beschränkt sich der vorliegende Zwischenbericht in erster Linie auf eine Darstellung der internationalen Interdependenz der inneren Sicherheit und der ordnungspolitischen Bereiche unseres Landes.
- 1.3 Die Untersuchung fokussierte sich auftragsgemäss auf die Frage, wie die anvisierten ordnungspolitischen Ziele, welche eine internationale Zusammenarbeit voraussetzen, erreicht werden können (Abbau der Grenzkontrollen, freier Personenverkehr, Bewältigung der Migrationsprobleme, usw.). Bei dieser Analyse stand das Schengener Übereinkommen vom 19. Juni 1990 wegen seiner Zielsetzungen und Auswirkungen auf die Schweiz im Mittelpunkt.

2 Standortbestimmung

2.1 Wirtschaftspolitische und sicherheitspolizeiliche Zusammenhänge

- 2.1.1 Europa rückt durch das Ende des Ost-West-Konflikts und die Demokratisierung in Ost- und Mitteleuropa politisch, wirtschaftlich und kulturell näher zusammen. Der Fall des Eisernen Vorhangs hat die gesamteuropäisch ohnehin zunehmende Mobilität noch verstärkt. Das Inkrafttreten der sowjetischen Passgesetze per 1993 wird diesen Trend zusätzlich akzentuieren. Gleichzeitig nimmt die Attraktivität Europas als Ziel der weltweiten Migration zu.

- 2.1.2 Die Europäische Gemeinschaft (EG) ist der treibende Motor der Integration für ganz Europa. Seit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) hat sie eine unumkehrbare Dynamik erreicht, die via die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und die Europäische Politische Union (EPU) die Schaffung eines vereinigten Europa bezweckt. Zugleich übt diese Integrationsdynamik gegen aussen eine starke Anziehungskraft aus. Sie äussert sich u.a. im Wunsch der EFTA-Staaten nach einem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und in Beitrittsgesuchen und -absichten verschiedener Staaten.
- 2.1.3 Die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen gehört zu den klaren politischen Zielen der EG, obwohl dieser Bereich zu den schwierigeren Problemen innerhalb der Gemeinschaft zählt. Der Abbau der Grenzkontrollen dient einerseits der Realisierung des EG-Binnenmarktes 1993, andererseits soll er im Rahmen der EPU unter dem Titel "Europa der Bürger" dem Einzelnen die praktischen Vorteile der europäischen Integration verdeutlichen.
- 2.1.4 Hinsichtlich der Abschaffung der Grenzkontrollen spielen die Schengener Staaten (Benelux-Staaten, Deutschland und Frankreich) eine massgebende Vorreiterrolle. Sie schlossen am 14. Juli 1985 ein Abkommen betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen und unterzeichneten am 19. Juni 1990 ein entsprechendes Durchführungsübereinkommen. Als Kernpunkt sieht es einen gänzlichen Verzicht auf die Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Vertragsparteien vor. Zur Kompensation des dadurch entstehenden Sicherheitsdefizits sollen die Aussengrenzen stärker überwacht und die Zusammenarbeit zwischen den Justiz- und Polizeibehörden der Mitgliedstaaten intensiviert werden. Ausserdem werden die Einreisevoraussetzungen für Angehörige von Nicht-EG-Staaten, die Grundsätze für eine einheitliche Visumpolitik, die Zuständigkeit für die Behandlung von Asylbegehren, der Datenschutz sowie die Einrichtung eines gemeinsamen Informationssystems (SIS) geregelt. Das Schengener Uebereinkommen vom 19. Juni 1990 soll Anfang 1992 in Kraft treten. Italien ist seit dem 27. November 1990 Mitglied. Ein Beitritt von Spanien und Portugal steht kurz bevor.
- 2.1.5 Parallel zum Schengen Prozess laufen auf EG-Ebene (d.h. in den EG-Mitgliedstaaten; die Gemeinschaft verfügt vorderhand in diesem Bereich über keine Kompetenzen) die Arbeiten an einem Uebereinkommen über das Ueberschreiten der Aussengrenzen der Gemeinschaft. Es soll bis Ende Juni 1991 zustandekommen und orientiert sich an dem von der Gruppe der Koordinatoren zuhanden des Europäischen Rats erstellten "Palma-Dokument". Dieses

Dokument fasst den Zeitplan und die Massnahmen zusammen, die schrittweise bis Ende 1992 zu treffen sind, um die innergemeinschaftlichen Grenzen abzuschaffen. Die Zielsetzungen und Massnahmen des "Palma Dokuments" decken sich weitgehend mit dem Schengener Uebereinkommen vom 19. Juni 1990. Es wird daher angenommen, dass sich das Schengener Uebereinkommen als Modell auch in den übrigen EG-Staaten durchsetzen wird. Dies lässt vermuten, dass ab 1. Januar 1993 die meisten EG-Staaten an den Binnengrenzen keine Kontrollen mehr durchführen werden. Eine Ausnahme bilden möglicherweise Dänemark wegen seiner Verpflichtungen in der nordischen Passunion sowie Griechenland, Grossbritannien und Irland. Letztere sollen sich angeblich einer Abschaffung der Grenzkontrollen für Nicht-EG-Angehörige widersetzen, die Ausgleichsmassnahmen aber nicht in Frage stellen.

- 2.1.6 Die von der EGPK angehörten deutschen und französischen Experten haben übereinstimmend betont, dass der politische Wille zur Abschaffung der Binnengrenzen eine bindende Zielvorgabe für die Verwirklichung des EG-Binnenmarktes sei. Dieses Ziel hat eindeutig Vorrang vor den noch zu lösenden praktischen Problemen, auch wenn die Experten diese in keiner Weise minimalisierten.
- 2.1.7 Mit Fragen der Sicherheitszusammenarbeit in Europa befasst sich ferner die auf Beschluss des Europäischen Rates im November 1975 in Rom gegründete TREVI-Organisation, der die Innen- bzw. Justizminister der EG-Mitgliedstaaten angehören. Die TREVI-Arbeiten erfolgen auf der Stufe Hoher Beamter sowie auf Expertenebene.
- 2.1.8 Als Nicht-EG-Mitglied nimmt die Schweiz an diesen Institutionen (Schengen, Gruppe der Koordinatoren, TREVI) nicht teil. Sie kann deshalb auch auf die oben erwähnten Entwicklungen keinen Einfluss nehmen. Für die Gemeinschaft hat die Lösung der internen Schwierigkeiten bei der Realisierung des Binnenmarktes Priorität. Aus eigenem Antrieb wird die EG daher die schweizerischen Interessen nicht berücksichtigen, es sei denn, die eigene Interessenlage zwingt sie dazu. Es ist aufgrund bisheriger Erfahrungen (vgl. EWR-Verhandlungen) zudem davon auszugehen, dass eine nachträgliche Aenderung einer innerhalb der EG gefundenen Regelung für Drittparteien nicht mehr möglich sein wird.
- 2.1.9 Von den fünf Nachbarstaaten der Schweiz sind deren drei (D, F, I) Mitglieder von "Schengen". Liechtenstein gehört zum schweizerischen Zollgebiet. Sollte Oesterreich noch vor unserem Land der EG und "Schengen" beitreten, so wäre die Schweiz von EG-Staaten umgeben, welche untereinander die Personengrenzkontrollen abgeschafft und

gegen aussen stärkere Kontrollen vorzunehmen hätten. Diese Perspektive stellt sich mit oder ohne EWR. Deren Konsequenzen werden aber mit dem EWR offensichtlicher, da die Vorteile des EWR-Binnenmarktes durch die administrativen Hürden an der Grenze spürbar beeinträchtigt würden.

- 2.1.10 Aus dem Abbau der Grenzkontrollen und dem Ausschluss von der sicherheitspolizeilichen Zusammenarbeit der EG-Staaten müssen für die Schweiz negative praktische und wirtschaftliche Konsequenzen (z.B. für Tourismus, Berufsreiseverkehr, Migrationsproblematik, Verbrechensbekämpfung) sowie ernstzunehmende psychologische und politische Nebenwirkungen (Gefühl des Eingeschlossenseins) befürchtet werden.

2.2 Internationale Dimension der inneren Sicherheit

- 2.2.1 Die vier Verkehrsfreiheiten, die ein EWR mit sich brächte, bedürfen des wirksamen Schutzes, um Missbräuche zu verhindern. Da sich insbesondere die neuere Schweizer Gesetzgebung durch eine zunehmende Missbrauchsanfälligkeit (z.B. Ausländer- und Strafgesetzgebung) auszeichnet, bedarf es - auch in unserem Land - international abgestimmter wirksamer Sicherungen.
- 2.2.2 Es muss befürchtet werden, dass das Ausmass der Kriminalität unter den gegebenen Umständen - international wie national - deutlich zunehmen wird. In unserem Land ist die Verbrechensbekämpfung lokal und in Kleinstrukturen, d.h. mit unseren traditionellen föderalistischen Mitteln, bereits heute nicht mehr befriedigend. Neue Massnahmen sind dringend erforderlich. Dies gilt namentlich in bezug auf die ungenügende gesetzliche Regelung der sicherheits- und kriminalpolizeilichen Aufgaben und Kompetenzen. Diese Situation hat direkte Auswirkungen auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und die Verbrechensbekämpfung schlechthin.
- 2.2.3 Wird die Schweiz zu einer sicherheitmässigen Achillesferse innerhalb des EG-Raums, ist auch von dieser Seite mit negativen Reaktionen zu rechnen. Die umliegenden Staaten werden sich damit nicht einfach abfinden, sondern möglicherweise auch mit politischem und wirtschaftlichem Druck versuchen, ihre Sicherheitsinteressen durchzusetzen.
- 2.2.4 Die internationale und insbesondere europäische Dimension der inneren Sicherheit wird in dem im Rahmen des Projekts BASIS erstellten Schlussbericht der TC Team Consult AG vom 14. Mai 1991 über die Reorganisation der Bundesanwaltschaft treffend hervorgehoben. Die innere

Sicherheit der Schweiz kann ohne internationale und speziell europäische Verknüpfung nicht gewährleistet werden. Im Zuge der fortschreitenden wirtschaftlichen und politischen Integration haben sich - bedauerlicherweise ohne Beteiligung der Schweiz - neue Formen und Strukturen der europäischen Sicherheitszusammenarbeit entwickelt.

2.3 Ausländer- und Flüchtlingspolitik

2.3.1 Am 15. Mai 1991 verabschiedete der Bundesrat den Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik, worin er die Herausforderungen behandelt, denen diese beiden Bereiche ausgesetzt sind. Zusammenfassend figurieren darunter der ausgetrocknete Arbeitsmarkt, die demographische Entwicklung in der Schweiz, das geänderte Wanderungsverhalten der in unserem Land lebenden ausländischen Arbeitskräfte, die Wandermöglichkeiten innerhalb Europas, die angesichts des EG-Binnenmarktes schwindende Attraktivität des Arbeitsplatzes Schweiz sowie das noch längerfristig bestehende Nord-Süd-Entwicklungsgefälle und das ungebremste Bevölkerungswachstum in gewissen Staaten. Daraus könnten unter Umständen neue sicherheitspolizeiliche Probleme für unser Land resultieren.

2.3.2 Die Schweiz sieht sich somit heute gleichzeitig vor zwei hauptsächliche Probleme gestellt. Zum einen gilt es, dem zunehmenden Migrationsdruck Stand zu halten und zu verhindern, dass das Asylrecht weiter missbraucht wird. Andererseits bedingen die integrationspolitischen Ziele eine schrittweise Öffnung der Ausländerpolitik gegenüber den EFTA- und EG-Staaten. Beide Herausforderungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie nur in internationalen Konnexen gelöst werden können.

2.3.3 Visumpolitik und -praxis werden von der Schweiz autonom bestimmt. Abgesehen von drei Europaratsübereinkommen und den Grundsätzen der KSZE, deren Tragweite sich im wesentlichen auf Bewohner Europas beschränkt, sowie wenig bedeutsamen Empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahrtsorganisation, fehlt ein internationales Instrument zur Abstimmung der nationalen Visumpolitiken. Ein solches steht heute bloss den Schengener Staaten, im Bereich der für die Einwanderung zuständigen Minister der EG und der Nordischen Passunion zur Verfügung.

3 Situationsanalyse

3.1 Funktion und Bedeutung der Grenzkontrollen

- 3.1.1 Die Personenkontrollen an der Grenze werden durch die Polizei der Grenzkantone und das Grenzwachtkorps vollzogen. Sie erfolgen in der Regel stichprobenweise.
- 3.1.2 Die Funktion der Grenzkontrollen besteht zur Hauptsache darin, die Einreise von dazu nicht berechtigten oder unerwünschten Ausländern sowie die rechtswidrige Ein- und Ausfuhr von Waren zu verhindern und Abgaben zu erheben.
- 3.1.3 Darüber hinaus bilden Grenzkontrollen aber auch ein wichtiges Mittel zur Verbrechensbekämpfung, da sie die Durchführung ereignisunabhängiger Fahndungskontrollen (d.h. ohne konkreten Verdacht) ermöglichen. Entsprechend gross sind die Erfolge. Ein Grossteil der Betäubungsmittel wird beispielsweise an der Grenze sichergestellt.
- 3.1.4 Die zunehmende Mobilität des Personenreiseverkehrs beeinträchtigt die Wirksamkeit der Grenzkontrollen. Trotzdem stellen die grenzpolizeilichen Personenkontrollen immer noch ein wesentliches Sicherheitselement für unser Land dar. Ein Abbau ohne geeignete Ersatzmassnahmen wäre deshalb nicht verantwortbar.
- 3.1.5 Ferner ist zu beachten, dass neben den kriminal-, sicherheits- und fremdenpolizeilichen Kontrollen an der Grenze auch noch andere Aufgaben wahrgenommen werden. Dazu gehören gesundheits- umwelt- und verkehrspolizeiliche Tätigkeiten. Ueberdies sind im Hinblick auf die Abgabenerhebung die von den Reisenden mitgeführten Waren zu kontrollieren. Werden diese Kontrollen weitergeführt, würde die mit einem Abbau der Personenkontrollen angestrebte Wirkung ausbleiben. Konsequenterweise müssten daher auch diese Kontrollen wegfallen, wenn ein Verzicht auf die Personenkontrollen ins Auge gefasst wird. Zudem dürfen die Vereinfachungen im Personenverkehr nicht dazu führen, dass die Kontrollen im Handelswarenverkehr umgangen werden.

3.2 Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus

- 3.2.1 Die Sicherheitslage in der Schweiz wird geprägt durch die stetig wachsende Reisetätigkeit und die zunehmende Beweglichkeit des grenzüberschreitenden Verbrechens. Unter den festgenommenen Straftätern in den Grenzkantonen steigt der Anteil der Ausländer ohne Wohnsitz in der Schweiz jährlich an. Aus finanziellen und politi-

schen Gründen lassen sich die Grenzkontrollen mit den gegebenen Mitteln nicht immer situationsgerecht durchführen, geschweige denn verstärken. Daraus entstehen für unser Land heute schon prekäre Sicherheitsverluste, die nach Ersatzmassnahmen rufen. Das Sicherheitsrisiko dürfte sich nach der Abschaffung der Binnengrenzen durch die Schengener Staaten noch erhöhen, da die geplanten verstärkten Kontrollen an ihren Aussengrenzen wohl nicht immer wie vorgesehen lückenlos durchgeführt werden können.

- 3.2.2 Die in den benachbarten EG-Staaten dynamisch vorangetriebene polizeiliche Integration punkto Information, Operationen und Ausbildung lässt die heute noch vorhandene Brückenfunktion, welche die Schweiz bei der Bekämpfung des grenzüberschreitenden Verbrechens wahrnimmt, zusehends verkümmern. Dies wird schwere Folgen für unsere polizeiliche Leistungsfähigkeit und Selbstständigkeit in Sicherheitsfragen haben. Unser Land läuft Gefahr, im Zentrum Kontinentaleuropas zur Rechts-, Fahndungs- und Know-how-Insel zu werden. Dadurch steigt das Risiko, dass sich vermehrt kriminelle Aktivitäten in der Schweiz einnisten.
- 3.2.3 Die Personenkontrollen an der Grenze, auch wenn bloss summarisch, stichprobenweise durchgeführt, wirken nicht nur präventiv. Sie sind auch ein wesentliches fahndungstaktisches Element der Polizei der Grenzkantone, dem nationale Bedeutung zukommt.

3.3 Internationale sicherheitspolizeiliche Zusammenarbeit

- 3.3.1 Die Dynamik der europäischen Gemeinschaften sowie unterschiedliche Zielsetzungen sind die Ursache, weshalb der Europarat nicht in der Lage ist, bei der europäischen Sicherheitszusammenarbeit eine integrierende Rolle zu übernehmen. In gleichem Masse verringert sich in Europa die Bedeutung von Interpol zugunsten der Institutionen der EG-Staaten.
- 3.3.2 Eine institutionalisierte polizeiliche Zusammenarbeit der Schweiz mit ihren europäischen Partnern fehlt heute gänzlich. Im operationellen Bereich ist unser Land nur Mitglied von Interpol. Daneben bestehen bloss informelle Treffen und Einrichtungen auf Ministerebene (TREVII-Drittstaatenkonsultation, Pompidou-Gruppe, "Wiener-Klub") oder auf Expertenstufe (Nachrichtendienstliches Verbundsystem, Polizei-Arbeitsgruppe Terrorismus, IATA/Control Authority Working Group, Fraude Conference, usw.). Diese Situation ist in einem politisch und wirtschaftlich mehr und mehr integrierten Europa nicht länger haltbar.

3.4 Ordnungspolitische Probleme

3.4.1 Freier Personenverkehr

3.4.1.1 Der geplante EWR-Vertrag erfasst die sicherheitsrelevanten Aspekte des freien Personenverkehrs nicht, da ein entsprechender EG-Rechtsbestand fehlt. Sollen nun wie beabsichtigt (vgl. Informationsbericht des Bundesrates über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess vom 26. November 1990) die Grenzkontrollen für Personen vereinfacht werden, um die mit dem EWR angestrebte Integration für den einzelnen Bürger auch gefühlsmässig spürbar zu machen, stellt sich das Problem, dass die Schweiz zwar wirtschaftlich integriert sein wird, sicherheitspolizeilich aber nach wie vor isoliert ist. Ohne eine institutionalisierte internationale Sicherheitszusammenarbeit können jedoch die bei einem Abbau der Grenzkontrollen erforderlichen Ausgleichsmassnahmen nicht verwirklicht werden. Ein wesentliches Hindernis für die Schweiz, bilateral oder punktuell in den einzelnen Problembereichen entsprechende Abkommen abzuschliessen, besteht andererseits darin, dass ihre wichtigsten europäischen Partner aufgrund ihrer Verpflichtungen gegenüber der EG ihre Beziehungen zu Drittstaaten nicht mehr frei gestalten können.

3.4.1.2 Für die Durchsetzung der Visumpflicht und der individuell gegen Ausländer verfügbaren Fernhaltemassnahmen sind Grenzkontrollen notwendig. Dies wird durch die Zahl der Rückweisungen veranschaulicht. Jährlich werden rund 100'000 Ausländer an der Grenze zurückgewiesen, weil sie die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen. Die Bemühungen der schweizerischen Auslandvertretungen, deren Arbeit in vereinzelt Staaten durch eine Grosszahl von Visumverweigerungen geprägt ist, wären ohne Grenzkontrollen vergebens. Wird ein Abbau der Grenzkontrollen ins Auge gefasst, müssen deshalb als Korrelat entsprechende Ausgleichsmassnahmen geschaffen werden, die eine Kontrolle an europäischen Aussengrenzen vorsehen. Dies setzt eine Beteiligung an multilateralen rechtlichen Strukturen voraus.

3.4.2 Visumpolitik

3.4.2.1 Die Bewältigung der Migrationsprobleme erfordert verstärkte präventive Massnahmen. Ein wesentliches Handicap bei der Bekämpfung der illegalen Einreisen und des Schleuserwesens liegt im Umstand, dass die nationalen Ausländergesetzgebungen und Visumpolitiken nicht aufeinander abgestimmt sind. Als Nichtmitglied der EG kann die Schweiz den innerhalb dieser Staaten in Gang be-

findlichen Harmonisierungsprozess bloss aus der Distanz verfolgen und bleibt von den institutionellen Vernetzungen ausgeschlossen. Aufgrund seiner heterogenen Zusammensetzung ist auch der Europarat nicht in der Lage, diese Lücke zu schliessen.

- 3.4.2.2 Die negativen direkten und indirekten Auswirkungen dieser Isolierung werden immer deutlicher spürbar. Erhebliche Nachteile müssen vor allem nach der Einführung eines für das ganze Gebiet der Schengener Vertragsparteien bzw. der EG-Mitgliedstaaten gültigen Einheitsvisums erwartet werden.

3.4.3 Bekämpfung des Schleuserwesens

Es fehlen insbesondere die rechtlichen Grundlagen für die internationale Amtshilfe und die Durchführung gemeinsamer Strategien. Solche sind im Schengener Uebereinkommen vom 19. Juni 1990 und im "Palma-Dokument" vorgesehen.

3.4.4 Weitere ordnungsspezifische Risiken

Unkontrollierte Wanderungen stellen einen sicherheitspolizeilichen Risikofaktor dar. Ohne geeignete Gegenmassnahmen besteht angesichts des hohen Ausländerbestandes Gefahr, dass eine liberalere Ausländerpolitik die latenten Spannungen zwischen der schweizerischen und der ausländischen Wohnbevölkerung sowie zwischen ausländischen Minderheiten in der Schweiz verstärken könnte.

3.4.5 Asylproblematik

Die Liberalisierung des Personenverkehrs in der EG macht Ausgleichsmassnahmen im Asylbereich notwendig. Um eine Konzentration an Einwanderungswilligen aus Nicht-EG-Staaten, die sich des Mittels der Asylgesetzgebung bedienen, in einzelnen attraktiven Staaten zu verhindern, wurden Regeln zu Bestimmung der für die Gesuchsbehandlung zuständigen Staates aufgestellt (vgl. Dubliner Uebereinkommen vom 15. Juni 1990 und Schengener Uebereinkommen vom 19. Juni 1990). Zusammen mit einem funktionierenden Datenaustausch über die Gesuchsteller führt dies zu einer Unterbindung der Binnenwanderung zwischen den EG-Staaten. Im Verhältnis zu europäischen Nicht-EG-Staaten jedoch bewirkt diese verstärkte Zusammenarbeit, dass die Schweiz zunehmend zum Ersatzaufnahmeland für abgewiesene Asylbewerber aus EG-Staaten wird. Um sich einer Repatriierung zu entziehen, werden

sie nämlich vermehrt den für sie einzig noch verbleibenden Ausweg in die Schweiz wählen, da unser Land vom Informationsaustausch des Erstasylabkommens vom 15. Juni 1990 der EG-Staaten ausgeschlossen ist.

4 Zielsetzungen

4.1 Hauptziel

- 4.1.1 Als Hauptziel ist die grösstmögliche europäische Integration zu verwirklichen.
- 4.1.1.1 Für die Bewältigung der Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit, der Migration, des Terrorismus, der Betäubungsmittel und des organisierten Verbrechens muss die Schweiz intern und international ein mehreres tun.
- 4.1.1.2 Die europäische Integration ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die im Hinblick auf einen Abbau oder Abschaffung der Grenzkontrollen entstehenden Lücken kompensieren zu können.
- 4.1.1.3 Um mitten in Europa nicht völlig isoliert zu werden, sind grosse integrative Bemühungen dringend nötig. Der Zusammenarbeits- und Integrationswille der Schweiz muss für unsere europäischen Partnerländer manifest werden.
- 4.1.2 Das Hauptziel wäre nach Auffassung der EGPK optimal erreicht, wenn das Sicherheits- und Kooperationsniveau
 - einschliesslich der Gesichtspunkte des Datenschutzes
 - dem Standard des Schengener Uebereinkommens vom 19. Juni 1990 entspricht.
- 4.1.3 Es müssen in jedem Fall jedoch die folgenden Minimalziele erreicht werden:
- 4.1.3.1 - Zusammenarbeit auf Niveau der TREVI-Organisation (Sicherheit und Kooperation/Ausbildung);
- 4.1.3.2 - Harmonisierung der Visumpolitik und -praxis;
- 4.1.3.3 - Institutionalisierte Zusammenarbeit im Asylbereich, zur Eindämmung der unkontrollierten Wanderungen und Bekämpfung des Schleuserwesens;
- 4.1.3.4 - Beteiligung am multilateralen Rückübernahmeübereinkommen vom 29. März 1991.

4.2 Zwischen- bzw. Alternativziele

- 4.2.1 Für die Phase bis zum Erreichen des Hauptziels oder falls das Hauptziel nicht oder nur ungenügend erreicht werden kann, müssen kompensatorische Massnahmen angeordnet werden, um:
- 4.2.1.1 - die nach Inkraftsetzung des Schengener Uebereinkommens vom 19. Juni 1990 zu erwartenden negativen Folgen im Sicherheitsbereich und bezüglich der neuen Grenzkontrollpraktiken der EG auszugleichen;
 - 4.2.1.2 - die Informations- und Ausbildungsverluste aufzuholen;
 - 4.2.1.3 - die Zusammenarbeitsdefizite wettzumachen;
 - 4.2.1.4 - unsere Rechts- und Strukturverhältnisse gegenüber dem hohen europäischen (Schengen-)Integrationsstandard kompatibel zu machen.

5 Optionen für Massnahmen

5.1 Unmögliche Option „Schengen“

- 5.1.1 Beim Schengener Uebereinkommen vom 19. Juni 1990 handelt es sich um ein gewöhnliches multilaterales Vertragswerk. Diese Tatsache sowie der Umstand, dass die Nachbarstaaten Deutschland, Frankreich und Italien Vertragspartei sind, veranlassten die EGPK, sich bei der Schengen-Präsidentschaft nach den Möglichkeiten und Aussichten einer Beteiligung der Schweiz an diesem Uebereinkommen zu erkundigen (vgl. Beilage). Diese gab vorläufig bekannt, dass das Anliegen von allen Schengen-Delegationen in der Zentralen Gruppe - dem höchsten Gremium der Schengenberatungen auf Beamtenstufe - geprüft und bis Ende Juni 1991 beantwortet würde. Die schriftliche Antwort steht zurzeit noch aus. Die nachstehende Beurteilung erfolgt somit unter Vorbehalt. Auch eine möglicherweise nuanciertere Antwort der Schengener Staaten auf politischer Stufe muss vorbehalten werden.
- 5.1.2 Gemäss einer telefonischen Mitteilung der Schengen-Präsidentschaft steht fest, dass ausschliesslich EG-Mitgliedstaaten dem Uebereinkommen beitreten können. Dabei muss der ganze Schengen Rechtsbestand übernommen werden. Eine punktuelle Beteiligung (beispielsweise am Schengener Informationssystem) ist nicht möglich.
- 5.1.3 Die Schengener Vertragsstaaten werden der Schweiz unter den gegebenen Umständen - analog Oesterreich - eine regelmässige Unterrichtung über den Schengen Prozess

anbieten, um ihr zu gestatten, freiwillig Anpassungen an den Schengen Rechtsstand vorzunehmen, falls sie das wünscht. Eine freiwillige Anpassung ermöglicht jedoch weder einen punktuellen Zugang zu bestimmten Schengener Einrichtungen, noch verschafft sie Reziprozität. Damit können auch die negativen Auswirkungen nicht verändert werden, welche beim Inkrafttreten des Übereinkommens zu erwarten sind, namentlich hinsichtlich der gegenüber der Schweiz verstärkten Aussengrenzen und der Behandlung von Nicht-EG-Angehörigen.

5.1.4 Eine Beitrittsförderung seitens der Schengener Vertragsstaaten darf frühestens nach einem Beitrittsgesuch der Schweiz zur EG erwartet werden. Eine Ausnahme bildet möglicherweise das multilaterale Rückübernahmeübereinkommen vom 29. März 1991, bei dem die Schengener Staaten und Polen Partei sind. Nach Artikel 7 dieses Übereinkommens können die Vertragsstaaten durch gemeinsamen Beschluss andere Staaten einladen, dem Abkommen beizutreten.

5.1.5 Mit der fehlenden Schengen-Beitrittsfähigkeit ist auch der Weg für bilaterale punktuelle Abkommen mit einzelnen Schengener Vertragsparteien weitgehend verbaut. Zwei- oder mehrseitige Vereinbarungen über die Erleichterung oder den Abbau der Grenzkontrollen mit Drittstaaten bedürfen nämlich der vorherigen Zustimmung aller Schengener Vertragsparteien. Dabei werden die eigenen Interessen und jene der Europäischen Gemeinschaften zweifellos Vorrang haben vor den bilateralen Beziehungen. Es ist nicht auszuschliessen, dass längerfristig sogar bestehende Vertragsverhältnisse mit den Nachbarstaaten dem Druck der Gemeinschaftsinteressen weichen müssen.

5.1.6 Fazit: Trotz ihrer zentralen Lage in Europa kann die Schweiz ausserhalb der Europäischen Gemeinschaft wesentliche Teile ihrer sicherheitspolizeilichen und ordnungspolitischen Zielsetzungen nicht oder bloss mehr teilweise und unter erschwerten Randbedingungen verwirklichen.

5.2 Aussenpolitische Massnahmen

5.2.1 Hauptmassnahmen

5.2.1.1 Ein Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften muss ernsthaft erwogen werden. Die EG-Mitgliedschaft ist Voraussetzung für eine Beteiligung am Schengener Übereinkommen vom 19. Juni 1990.

5.2.1.2 Im Sinn einer keineswegs gleichwertigen und zudem mit vielen Unwägbarkeiten behafteten Alternative ist die Schaffung eines Europäischen Sicherheitsraumes (ESR) vorzuschlagen¹. Ziel eines solchen ESR wäre eine - über EG und EFTA hinausreichende - schrittweise zu verwirklichende und inhaltlich möglichst umfassende europaweite Sicherheitszusammenarbeit. Diese sollte in einer ersten Phase mindestens die folgenden Bereiche umfassen: Visumpolitik, Rückübernahme von Ausländern, Zuständigkeit für die Durchführung eines Asylverfahrens, Amts- und Rechtshilfe zwischen Justiz- und Polizeibehörden, Vereinfachung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen und Verstärkung der Aussengrenzen, gemeinsames Informationssystem, Datenschutz, Drogenbekämpfung, Polizeiausbildung. Mit einer solchen Initiative könnte die Schweiz ihren Willen manifestieren, einen Beitrag an einen wichtigen Teil der Europäischen Architektur zu leisten. Der ESR würde die für das Gedeihen des EWR-Binnenmarktes erforderliche Sicherheit bringen. Die Verwirklichung eines ESR hängt indessen massgeblich ab von der politischen Kooperationsbereitschaft der EG-Staaten. Diese wird man andererseits nur erwarten dürfen, wenn die Schweiz selbst eine aktive Integrationspolitik betreibt.

5.2.2 Ersatzmassnahmen bzw. Vorkehren, die im Hinblick auf das Hauptziel weiter zu prüfen sind:

- 5.2.2.1 - Vorbereitung exploratorischer Gespräche auf Ministeriebene mit den EFTA-Staaten, den Schengener Vertragsstaaten und den übrigen EG-Mitgliedstaaten (Sondierung ESR, Sondierung bzw. Oeffnen punktueller Zusammenarbeitsmöglichkeiten, usw.).
- 5.2.2.2 - Intensivierung der Kontakte mit der TREVI-Organisation (mindestens Beobachterstatus auf allen drei Ebenen der TREVI-Zusammenarbeit erwirken).
- 5.2.2.3 - Oeffnen der Beteiligungsmöglichkeit am Erstasylabkommen vom 15. Juni 1990 der europäischen Staaten zur Bestimmung der Verantwortlichkeit für die Durchführung eines Asylverfahrens (Dubliner Uebereinkommen; vorläufig auf EG-Staaten beschränkt).

¹ Das Polizei- und Militärdepartement des Kantons Basel-Stadt hat dem EJPD am 29. August 1990 das Modell für einen ESR unterbreitet. Mit der Schaffung eines Europäischen Sicherheitsraumes befasst sich auch das am 14. Dezember 1990 vom Nationalrat angenommene Postulat Burckhardt (90.738) vom 26. September 1990.

5.2.2.4 - Im Europarat: Intensivierung der Aktivitäten und Vorbereitung von Initiativen auf Ministerebene (Pompidou-Gruppe) sowie in den Komitees für Strafrechtsprobleme (CDPC), für rechtliche Zusammenarbeit (CDCJ), für juristische Aspekte des territorialen Asyls, der Flüchtlinge und der Staatenlosen (CAHAR) und zur Bekämpfung von Gewaltanwendung (CDDS/TR-V); Unterzeichnung des Übereinkommens des Europarates vom 28. Januar 1981 über den Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten; Annahme der Empfehlung R (87) 15 des Ministerausschusses des Europarates über die Nutzung personenbezogener Daten im Polizeibereich vom 17. September 1987.

5.2.2.5 - Vermehrte Initiativen und Teilnahme an internationalen informellen Expertentreffen, Kolloquien, Seminaren, usw.

5.2.3 Weitere prüfungswürdige integrationspolitische Initiativen:

5.2.3.1 - Angebot einer Europäischen Polizeiführungsakademie in der Schweiz.

5.2.3.2 - Einrichtung gemeinsamer Polizeikommissariate mit den Nachbarstaaten.

5.3 Binnenmassnahmen

5.3.1 Die nachstehend angeregten Binnenmassnahmen dienen in erster Linie der Stützung der Hauptmassnahmen (vgl. Ziffer 5.2.1). Sie sollen mit innerschweizerischen Mitteln die internationale Zusammenarbeit offenhalten und ein weiteres Sicherheitsdefizit verhindern. Sie können jedoch die notwendige internationale institutionelle Vernetzung nicht ersetzen.

5.3.2 Die EGPK schlägt namentlich die folgenden Schritte und Massnahmen zur weiteren Prüfung vor:

5.3.2.1 - Weiterführung der grenzpolizeilichen Personenkontrollen im bisherigen Umfang, solange geeignete Ausgleichsmassnahmen nicht zur Verfügung stehen.

5.3.2.2 - Schaffung der notwendigen Rechtsgrundlagen für eine verstärkte internationale Zusammenarbeit. Die bereits bestehenden Rechtshilfe- und Auslieferungsabkommen sind durch die Schaffung von Bestimmungen über die gegenseitige Amtshilfe zu erweitern. Der Informationsaustausch zwischen den für die Durchführung der Kontroll- und

Ueberwachungsaufgaben betrauten Behörden muss gewährleistet werden. Aufgrund der auszutauschenden Informationen ist zu prüfen, ob sich allfällige spezifische Amtshilfebestimmungen aufdrängen. Dabei muss den Belangen des Datenschutzes Rechnung getragen werden. Die Gewährung der Rechts- und Amtshilfe bei "Fiskaldelikten", wie sie das Schengener Uebereinkommen vorsieht, ist problematisch, jedoch längerfristig kaum zu umgehen. Eine Ausdehnung der Rechtshilfe gemäss Schengener Uebereinkommen setzt eine Aenderung des Rechtshilfegesetzes voraus.

- 5.3.2.3 - Schaffung einer Bundeskompetenz und der notwendigen gesetzlichen Regelungen im Bereich des Waffenrechts, der Observation und der Nacheile.
- 5.3.2.4 - Verstärkung der Zusammenarbeit Bund-Kantone unter Betonung der Führung des Bundes. Hiefür müssen ein Staatsschutzgesetz geschaffen und die Aufgaben und Formen der Polizeizusammenarbeit, einschliesslich der Belange des Datenschutzes, gesetzlich geregelt werden.
- 5.3.2.5 - Schaffung einer neuartigen "Schweizerischen Polizei-Koordinationsstelle": Zurzeit existiert keine Stelle, die auf Bundesstufe departements- und kantonsübergreifend für die Bereiche Polizei, Sicherheit und Personenverkehr im weitesten Sinne verantwortlich wäre. Dieser Mangel ist vorallem bei internationalen Kontakten störend. Er wirkt sich umso stärker aus, als sich Bund und Kantone in den Kompetenzen teilen. Unsere föderalistische Staatsstruktur stösst namentlich im Bereich der internationalen Verbrechensbekämpfung und der Bewältigung der Migrationsprobleme an gewisse Grenzen. Prüfwert wäre deshalb ferner, ob die heutige bundesinterne Aufgabenteilung sowie jene zwischen dem Bund und den Kantonen hinsichtlich der aktuellen und künftigen Probleme noch zweckmässig ist. Die Schaffung einer solchen Polizei-Koordinationsstelle könnte beispielsweise dadurch bewerkstelligt werden, dass die noch zu definierenden Aufgaben einem Bundesamt (z.B. dem geplanten Bundesamt für Polizei und Rechtshilfe) oder einer speziell eingerichteten Stelle auf Departementsebene zugewiesen werden. Im Augenblick nimmt die EGPK beschränkte Koordinationsfunktionen wahr. Die Kommission scheint jedoch für eine Dauerlösung eher ungeeignet zu sein, umso mehr, als sie über keine Entscheidungskompetenzen verfügt. Die EGPK hat diese Massnahme allerdings noch nicht im Detail geprüft.

- 5.3.2.6 - Einsetzung einer "Sicherheitskommission" gemäss BASIS Schlussbericht "Reorganisation der Bundesanwaltschaft" vom 14. Mai 1991 der TC Team Consult AG. Die Prüfung dieses Vorschlages wäre zusammen mit der unter obiger Ziffer 5.3.2.5 erwähnten Massnahme vorzunehmen.
- 5.3.2.7 - Einsetzung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe für Wanderungsfragen innerhalb der Bundesverwaltung gemäss Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik vom 15. Mai 1991.

6 Sofortmassnahmen

6.1 Aussenpolitische Sofortmassnahmen

- 6.1.1 Im Hinblick auf die Verwirklichung der oben erwähnten Massnahmen-Optionen sollten kurzfristig (6 Monate) folgende Initiativen vertieft geprüft werden:
- 6.1.2 - Vorbereitung einer Zusammenkunft des "Wiener-Klubs" in der Schweiz (Deutschland, Frankreich, Italien, Oesterreich, Schweiz). Gegenstand: Sicherheitspolizeiliche Auswirkungen des Schengener Uebereinkommens, Sondierung eines ESR, Grundlagen für Ausbau der Sicherheitszusammenarbeit, Europäische Polizeiführungsakademie, usw.).
- 6.1.3 - Integrationspolitische Vorschläge gegenüber den Schengener Vertragsstaaten (Gegenstand analog Ziffer 6.1.2 hievor).
- 6.1.4 - Regelmässige informelle Treffen mit der Schengen Präsidenschaft. Eine entsprechende Offerte der Schengener Staaten wurde mündlich in Aussicht gestellt (vgl. Ziffer 5.1.3).
- 6.1.5 - Prüfung eines Beitrittgesuchs zum Schengener Rückübernahmeübereinkommen vom 29. März 1991.

6.2 Dringende Binnenmassnahmen

- 6.2.1 - Sicherstellung der "Schengen-Kompatibilität" hinsichtlich laufender und künftiger Rechtsetzungsarbeiten im Bund und in den Kantonen.
- 6.2.2 - Orientierung der interessierten Kreise und der Öffentlichkeit über das vorläufige Ergebnis der EGPK.

- 6.2.3 - Verbesserung der Information der EGPK. Die Kommission erhält nicht selten für ihre Arbeit wichtige Informationen auf Umwegen oder durch Zufall.

7 Anträge

Die EGPK stellt die folgenden Anträge:

- 7.1 - den Zwischenbericht zu genehmigen;
- 7.2 - den Bundesrat vom Ergebnis in Kenntnis zu setzen;
- 7.3 - die entsprechenden Aufträge zu erteilen im Hinblick auf die Verwirklichung der vorgeschlagenen Massnahmen;
- 7.4 - der EGPK die nötigen Instruktionen zu erteilen für die Fortsetzung ihres Mandats und die Ausarbeitung eines Schlussberichts.

++++++



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

3003 Bern, 5. Oktober 1990

Verfügung über die Einsetzung einer Expertenkommission
"Grenzpolizeiliche Personenkontrolle" (EGPK)

1 Auftrag

Die Expertenkommission hat den Auftrag, die grenzpolizeiliche Personenkontrolle im Hinblick auf die Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) einschliesslich der sicherheitspolizeilichen und datenschutzrechtlichen Gesichtspunkte einer umfassenden Analyse zu unterziehen sowie kurz-, mittel- und längerfristig mögliche Problemlösungen aufzuzeigen.

2 Die Kommission hat folgende Richtlinien zu beachten:

Die Ueberprüfung soll zunächst die fremdenpolizeiliche Personenkontrolle an der Grenze aufgrund des ANAG umfassen. Zu analysieren ist ferner die Wahrnehmung von kriminal- und sicherheitspolizeilichen Fahndungsaufgaben bei der Ein- und Ausreise. Schliesslich sollen die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in diesen Bereichen und die polizeiliche Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten sowie den übrigen EFTA- und EG-Staaten untersucht werden.

Im Rahmen dieser Aufgaben bezweckt die Analyse:

- a. Auflisten der Rechtsgrundlagen;
- b. Auflisten der aktuellen Probleme und Lücken rechtlicher, tatsächlicher und organisatorischer Natur, die sich angesichts der Entwicklungen in Europa und in der Welt stellen;
- c. Erarbeiten von Grundlagen im Hinblick auf die Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraumes;
- d. Aufzeigen der Probleme und Lücken bei einem Abbau der polizeilichen Kontrolle an der Grenze und der möglichen Massnahmen und Zeitschritte, die notwendig wären, um die Sicherheits- und Kontrolldefizite wettzumachen;
- e. Auflisten der möglichen Auswirkungen des Schengener Uebereinkommens vom 19. Juni 1990 auf die Schweiz;
- f. Vorbereiten eines Aktionsprogramms für kurz-, mittel- und langfristige Massnahmen.

3. Personelles

3.1 Zusammensetzung der Kommission

Die Kommission setzt sich wie folgt zusammen:

Kantone:

- Dr. Jean-François Leuba, Nationalrat, Puidoux VD
(Vorsitz)

- Major Rainer Flury, Chef der Flughafenpolizei.
Zürich
- Dr. Markus Mohler, Polizeikommandant, Basel-Stadt
- Major Peter Grütter, Kommandant der Kantonspolizei
St. Gallen
- Dr. Mauro Dell'Ambrogio, Kommandant der Kantons-
polizei Tessin
- Bernhard Geiger, Kommandant der Kantons-
polizei Wallis
- Laurent Walpen, Chef der Kantonspolizei Genf
- Bruno Varni, Chef der kantonalen Fremdenpolizei
Basel-Stadt und Präsident der Vereinigung der
Kantonalen Fremdenpolizeichefs

Bund:

- Prof. Dr. Olivier Jacot-Guillarmod, Vizedirektor,
Bundesamt für Justiz, Bern
- Frau lic.iur. Priska Grossenbacher-Frei, Wissen-
schaftliche Adjunktin, Dienst für Datenschutz BJ,
Bern
- lic. iur. Marc-André Salamin, Sektionschef,
Integrationsbüro EDA/EVD, Bern
- Fürsprecher Christoph Häni, Vizedirektor,
Chef Hauptabteilung Recht und Abgaben,
Oberzolldirektion, Bern

- Angelo Vaisangiacomo, Chef Abteilung
Grenzwachtkorps, Oberzolldirektion, Bern
- Karl Meier, Grenzwachtkommandant, Zollkreis-
direktion II, Schaffhausen
- Fürsprecher Gottfried Zürcher, wissenschaftlicher
Berater, Delegierter für das Flüchtlingswesen, Bern
- lic. iur. Arnold Bolliger, Abteilung Internationale
Rechtshilfe und Polizeiwesen BAP, Bern
- Dr. Roland Burkhard, wissenschaftlicher Adjunkt,
Schweizerische Bundesanwaltschaft, Bern
- Fürsprecher André Auer, Sektionschef, Bundesamt für
Zivilluftfahrt, Bern
- lic. iur. Robert Eugster, Chef Rechtsdienst und
Direktionssekretariat, Bundesamt für Ausländer-
fragen, Bern

3.2 Beizug von Sachverständigen und Stellvertretung

Die Kommission kann Vertreter von Bundesstellen und Sachverständige ausserhalb der Bundesverwaltung zu den Sitzungen einladen oder deren Stellungnahme einholen.

Die Kommissionsmitglieder können sich im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden vertreten lassen.

3.3 Sekretariat

BFA und BAP stellen je 1 Sekretär.

SPERRFRIST/EMBARGO: 16.8.91 1000



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

70

Zwischenbericht

der

Expertenkommission "Grenzpolizeiliche Personenkontrollen" (EGPK)

vom 21. Juni 1991

Zusammenfassung

Die von Nationalrat Jean-François Leuba präsierte Expertenkommission "Grenzpolizeiliche Personenkontrollen" (EGPK) gelangt zum vorläufigen Ergebnis, dass unter den gegebenen Umständen auf die Grenzkontrollen nicht verzichtet werden kann. Im Hinblick auf die aktuellen und künftigen sicherheitspolizeilichen und ordnungspolitischen Herausforderungen sind neue Massnahmen erforderlich. Ausserhalb der EG kann die Schweiz wesentliche Teile ihrer Ziele in diesem Bereich nicht oder bloss mehr teilweise und unter erschwerten Randbedingungen erreichen.

Obwohl die zunehmende Mobilität des Personenverkehrs die Wirksamkeit der Grenzkontrollen beeinträchtigt, bilden diese immer noch ein wesentliches Sicherheitselement für unser Land. Ein Abbau ohne geeignete Ersatzmassnahmen wäre deshalb nicht verantwortbar. Solche Ersatz- oder Ausgleichsmassnahmen lassen sich ausschliesslich in internationalen Konnexen verwirklichen. Auch die Bekämpfung des grenzüberschreitenden Verbrechens, der Betäubungsmittelkriminalität, des Terrorismus und der illegalen Einwanderung bedürfen einer institutionalisierten internationalen Zusammenarbeit.

Die Abschaffung der innergemeinschaftlichen Personenkontrollen gehört zu den klaren politischen Zielen der EG. Dabei spielen die Schengener Staaten (Benelux, D, F, I) eine massgebende Vorreiterrolle. Ihr Uebereinkommen vom 19. Juni 1990 fixiert als Kernpunkt den gänzlichen Kontrollverzicht an den Binnengrenzen. Zum Risikoausgleich werden die Kontrollen an den Aussengrenzen verstärkt und die Zusammenarbeit zwischen den Justiz- und Polizeibehörden intensiviert. Das Uebereinkommen, das Anfang 1992 in Kraft treten soll, regelt zudem die Einreisevoraussetzungen für Angehörige von Nicht-EG-Staaten, die Grundsätze für eine einheitliche Visumpolitik, die Zuständigkeit zur Prüfung von Asylbegehren, die Einrichtung eines gemeinsamen Informationssystems und den Datenschutz.

Als Nicht-EG-Staat ist die Schweiz von den sicherheitspolizeilichen Institutionen der EG-Staaten ausgeschlossen. Eine Beteiligung am Schengener Übereinkommen vom 19. Juni 1990 oder an der TREVI-Organisation setzen eine EG-Mitgliedschaft voraus. Auch für bilaterale oder punktuelle Regelungen mit EG-Staaten ist der Weg weitgehend verbaut. Unsere Nachbarstaaten Deutschland, Frankreich und Italien können Vereinbarungen über die Erleichterung oder den Abbau der Grenzkontrollen nur mit vorheriger Zustimmung aller Schengener Vertragsparteien abschliessen.

Für die Bewältigung der Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit, der Migration, des Terrorismus, der Betäubungsmittel und des organisierten Verbrechens muss die Schweiz ein mehreres tun. Die internationale Zusammenarbeit ist zu verstärken. Als Hauptziel und als Voraussetzung für einen Abbau der Grenzkontrollen ist deshalb die grösstmögliche europäische Integration anzustreben. Um dieses Ziel zu erreichen, schlägt die EGPK Massnahmen zur weiteren Prüfung vor. Deren Verwirklichung hängt unvermeidlich ab von der Kooperationsbereitschaft der EG-Staaten.

Ohne EG-Beitritt oder ohne von den EG-Staaten unterstützte, neuartige aussenpolitische Initiativen läuft die Schweiz Gefahr, hinsichtlich ihrer sicherheitspolizeilichen und ordnungspolitischen Interessen schwerwiegende Nachteile hinnehmen zu müssen.

+++++

SPERRFRIST/EMBARGO: 16.8.91 1000

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

Rapport intermédiaire

de la

Commission d'experts "Contrôle des personnes à la frontière" (CECF)

du 21 juin 1991

Résumé

La Commission d'experts "Contrôle des personnes à la frontière" (CECF), présidée par Monsieur le Conseiller national Jean-François Leuba, est parvenue à la conclusion provisoire que dans les circonstances actuelles, il n'est pas possible de renoncer aux contrôles des personnes à la frontière. Des mesures nouvelles doivent être prises pour faire face aux défis actuels et futurs en matière de sécurité intérieure et de politique générale. Dans ces domaines, des parties essentielles des objectifs ne pourront pas être atteintes en dehors de la Communauté Européenne (CE) ou ne le seront que partiellement et dans des conditions difficiles.

Bien que la mobilité croissante des personnes diminue l'efficacité des contrôles à la frontière, ceux-ci constituent toujours un élément de sécurité essentiel pour notre pays. C'est pourquoi, on ne saurait les supprimer sans prendre des mesures compensatoires appropriées. De telles mesures doivent être prises au plan international. Il en va de même pour les mesures de lutte contre le crime organisé, le trafic de stupéfiants, le terrorisme et l'immigration illégale.

La CE est déterminée à supprimer les contrôles des personnes aux frontières intérieures. A cet égard, les Etats de Schengen (Benelux, F, D, I) jouent un rôle de précurseur. La Convention qu'ils ont signée le 19 juin 1990 fixe comme point central la suppression totale des contrôles des personnes aux frontières intérieures. En contrepartie elle prévoit un renforcement des contrôles aux frontières extérieures et une intensification de la collaboration entre les autorités judiciaires et policières. La Convention qui doit entrer en vigueur au début 1992, règle en outre les conditions d'entrée pour les ressortissants des pays non-membres de la CE, les bases pour une politique unifiée des visas, la responsabilité pour le traitement des demandes d'asile, la mise en place d'un système d'information commun et la protection des données.

En tant que non-membre de la CE, la Suisse est exclue des institutions communautaires concernant la sécurité. Seuls les membres de la CE peuvent adhérer à la Convention de Schengen ou à l'organisation TREVI. Il sera également difficile de conclure des accords bilatéraux ou ponctuels avec les pays de la CE. La conclusion d'accords avec la France, l'Italie ou l'Allemagne sur l'allègement ou la suppression des contrôles à la frontière nécessite l'approbation préalable de tous les états de Schengen.

La Suisse doit se doter de moyens supplémentaires pour être en mesure d'accomplir ses tâches dans les domaines de la sécurité intérieure, des migrations, du terrorisme, des stupéfiants et du crime organisé. Elle doit renforcer la collaboration internationale et s'intégrer davantage à l'Europe, sans quoi la suppression des contrôles aux frontières n'est pas possible. Dans ce but, la CEEF propose diverses mesures dont la réalisation dépend obligatoirement de la disponibilité des états de la CE.

Si elle n'adhère pas à la CE ou si elle ne prend pas des initiatives d'un genre nouveau soutenues par les états de la CE, la Suisse court le risque, en ce qui concerne la sécurité intérieure et la politique générale, de voir ses intérêts fortement compromis.

++++++