



Beschluss 14. Nov. 1988

Décision

Decisione

1974

EIDGENÖSSISCHES DEPARTMENT FÜR
 AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ-
 UND POLIZEIDEPARTEMENT

6.107.401

Bern, den 31. Oktober 1988

VERTRAULICH

Vertraulich

An den Bundesrat

Einreiseverweigerung im multilateralen Bereich

Auspra Aufgrund des Antrages von EDA und EJPD vom
 31. Oktober 1988

Einreise Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens
 wird

1. Einleitende Bemerkungen

beschlossen:

1.1 Vorgeschichte

Als Sitzstaat internationaler Organisationen ist die Schweiz
 Vom Aussprachepapier wird zustimmend Kenntnis genommen.
 Organisationen, Teilnehmern an internationalen Konferenzen und
 Angehörigen ständiger Missionen die Einreise in die Schweiz
 in offizieller Mission zu erlauben und, soweit als möglich,
 zu erleichtern. Gleichzeitig kann der Aufenthalt dieser

Für getreuen Auszug
 der Protokollführer:

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
X		EDA	8	-
	X	EDI	3	-
X		EJPD	5	-
	X	EMD	4	-
	X	EFD	7	-
	X	EVD	5	-
	X	EVED	5	-
	X	BK	3	
		EFK		
		Fin.Del.		



EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT FUER
AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN

EIDGENOESSISCHES JUSTIZ-
UND POLIZEIDEPARTEMENT

o.107.401

Bern, den 31. Oktober 1988

VERTRAULICH

An den Bundesrat

Aussprachepapier

Einreiseverweigerung im multilateralen Bereich

1. Einleitende Bemerkungen

1.1 Vorgeschichte

Als Sitzstaat internationaler Organisationen ist die Schweiz völkerrechtlich verpflichtet, Beamten internationaler Organisationen, Teilnehmern an internationalen Konferenzen und Angehörigen ständiger Missionen die Einreise in die Schweiz in offizieller Mission zu erlauben und, soweit als möglich, zu erleichtern. Gleichzeitig kann der Aufenthalt dieser Personen die Sicherheit der Schweiz gefährden, so dass zum Schutz der Eidgenossenschaft Fernhaltemassnahmen zu treffen sind. Das Völkerrecht setzt der Verweigerung der Einreise im multilateralen Bereich indessen engere Grenzen als im bilateralen Bereich. Dies bewog das EDA, der Bundesanwaltschaft bei gewissen Einreise gesuchen von Diplomaten und Funktionären des multilateralen Bereichs die Suspendierung beziehungsweise Aufhebung der Einreisesperre zu beantragen.

EDA und EJPD haben diese Fälle jeweils pragmatisch zu lösen versucht. Als sich im Zusammenhang mit dem Einreisegesuch eines sowjetischen Diplomaten, der anfangs dieses Jahres an der Frühlungssession der Abrüstungskonferenz und den vorbereitenden Expertengesprächen über chemische Waffen teilnehmen wollte, die Frage nach den völkerrechtlich zulässigen Verweigerungsgründen wieder stellte, regte das EDA an, in Zusammenarbeit mit dem EJPD Richtlinien für den multilateralen Bereich auszuarbeiten und diese dem Bundesrat im Rahmen eines Aussprachepapiers zur Stellungnahme zu unterbreiten. Eine interdepartementale Arbeitsgruppe diskutierte in der Folge Grundsätze und Kriterien für die zukünftige Praxis, die im vorliegenden Aussprachepapier zusammengefasst werden.

1.2 Rechtslage

Jeder Staat ist berechtigt, jene Sicherheitsvorkehrungen zu treffen, die er zu seinem Schutz als notwendig erachtet. Die Schweiz hat weder in den Sitzabkommen mit den in unserem Land niedergelassenen internationalen Organisationen noch in irgendeinem anderen, völkerrechtlich relevanten Rechtsakt auf dieses Grundrecht unabhängiger Staaten verzichtet. Vielmehr enthalten die meisten Sitzabkommen in eine ausdrückliche Sicherheitsklausel. Grundsätzlich kann die Schweiz somit internationalen Beamten, Teilnehmern an internationalen Konferenzen und Angehörigen ständiger Missionen die Einreise verweigern. Dieses Recht steht allerdings im Widerspruch zur völkerrechtlichen Verpflichtung eines Gaststaates internationaler Organisationen und Konferenzen, der obgenannten Personengruppe die Einreise zu gewähren. Lediglich wenn eine Gefährdung der Sicherheitsinteressen des betreffenden Staates vorliegt, kann argumentiert werden, es handle sich dabei um ein höheres Rechtsgut als die völkerrechtliche Verpflichtung zur Einreisegewährung.

Die Verweigerung der Einreise von internationalen Beamten, Konferenzteilnehmern und Angehörigen ständiger Missionen kann einerseits einen Eingriff in die Unabhängigkeit und Handlungsfreiheit einer internationalen Organisation darstellen, andererseits aber - wenn solche Leute nachrichtendienstlicher oder terroristischer Verstrickungen verdächtigt werden - auch zu deren Schutz dienen. Die zuständigen Behörden des Sitzstaates haben diese Fälle deshalb sorgfältig zu prüfen und die betroffene internationale Organisation ausserdem so rasch, als es die Umstände erlauben, über die getroffenen oder beabsichtigten Massnahmen und über die Beweggründe zu informieren, damit diese ihre Interessen gebührend wahrnehmen kann.

2. Behandlungsgrundsätze und -kriterien

2.1 Allgemeines

Ausgangspunkt ist stets eine bestehende Einreisesperre gegen Ausländer, deren bisheriges Verhalten (im In- und/oder Ausland) für den Fall ihrer Anwesenheit eine Gefährdung der schweizerischen Sicherheitsinteressen befürchten lässt. Das Vorhandensein einer Einreisesperre führt aber nicht in allen Fällen und automatisch zur Verweigerung der Einreise; nach Abwägung aller Interessen kann die Fernhaltemassnahme unter Umständen suspendiert oder aufgehoben werden.

Ausgehend vom Prinzip der Einzelfallbetrachtung sind die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz als Gaststaat internationaler Organisationen und Konferenzen sowie die verschiedenen Sicherheitsinteressen unseres Landes anhand untenstehender Kriterienliste sorgfältig abzuwägen und die Interessen der betroffenen internationalen Organisationen in Erwägung zu ziehen. Soll die Einreisesperre in einem konkreten Einzelfall zeitlich suspendiert oder aufgehoben werden, so stellt das EDA der Bundesanwaltschaft einen entsprechenden Antrag unter Vorbringen der erforderlichen Argu-

mente. Diese sind der bei einem Aufenthalt des Betroffenen zu erwartenden bzw. zu befürchtenden Beeinträchtigung der innern oder äussern Sicherheit des Landes gegenüberzustellen.

2.2 Die Behandlungsgrundsätze und Kriterien im einzelnen

Folgende Fallgruppen gilt es zu unterscheiden:

Fallgruppe A:

Personen, die wegen erwiesener oder dringend vermuteter nachrichtendienstlicher oder terroristischer Tätigkeit aus der Schweiz ausgewiesen wurden oder gegen die nach deren Ausreise wegen erwiesener oder dringend vermuteter nachrichtendienstlicher oder terroristischer Tätigkeit in der Schweiz eine Einreisesperre verfügt wurde.

Fallgruppe B:

Personen, gegen die andere Staaten wegen Spionage oder terroristischer Aktivitäten eine Einreisesperre verhängt haben oder gegen die die Schweiz wegen erwiesener oder dringend vermuteter nachrichtendienstlicher oder terroristischer Tätigkeit im Ausland eine Sperre erlassen hat.

2.2.1 Personen, die zum Zwecke eines dauernden Aufenthaltes im Zusammenhang mit internationalen Organisationen in offizieller Mission in die Schweiz einreisen (insbesondere internationale Beamte und Angehörige ständiger Missionen)

Fallgruppe A:

Die Einreise ist grundsätzlich zu verweigern.

Fallgruppe B:

Eine Aufhebung der Sperre kann nach Beurteilung des Sicherheitsrisikos anhand der in Ziffer 2.2.3 enthaltenen Kriterien vorgenommen werden. Bei Vorliegen einer konkreten, nachrichtendienstlichen oder terroristischen Belastung ist die Einreise aber zu verweigern.

2.2.2 Personen, die zum Zwecke eines Aufenthaltes von kurzer Dauer im Zusammenhang mit internationalen Organisationen in offizieller Mission in die Schweiz einreisen (insbesondere Konferenzteilnehmer und offizielle Besucher internationaler Organisationen und/oder ständiger Missionen)

Fallgruppe A:

Die Einreise ist grundsätzlich zu verweigern. In ausgeprochenen Ausnahmefällen kann die Sperre nach Beurteilung des Sicherheitsrisikos anhand der in Ziffer enthaltenen Kriterien suspendiert werden.

Fallgruppe B:

Eine Suspendierung der Sperre kann nach Beurteilung des Sicherheitsrisikos anhand der in Ziffer 2.2.3 enthaltenen Kriterien vorgenommen werden.

2.2.3 Individuelle Beurteilung des Gesuchstellers

Bei der Behandlung der Einreisegesuche sind folgende Kriterien zu prüfen:

- Art und Schwere der die Sperre veranlassenden Handlungen des Betroffenen
- allenfalls übrige, ihn belastende Elemente (beispielsweise Erkenntnisse über erwiesene Zugehörigkeit zu einem Geheimdienst oder einer Terrororganisation)
- Zeitpunkt und Ort der vom Betroffenen begangenen Handlungen (als besonders schwerwiegend werden in der Schweiz begangene Handlungen betrachtet; in solchen Fällen kommt zum Sicherheitsargument noch hinzu, dass diese Leute aus grundsätzlichen Ueberlegungen von unserem Land ferngehalten werden sollten)
- seitheriges Verhalten des Betroffenen
- heutige Funktion
- bei Aenderung seiner Funktion (beispielsweise Annahme eines sehr hohen Postens) nur dann, wenn diese glaubwürdig ist und davon ausgegangen werden kann, dass damit Nachrichtendienst oder Unterstützungshandlungen im Terrorbereich kaum mehr wahrscheinlich sind

Einreisegrund und Aufenthaltsdauer

- Plausibilität des Einreisegesuchs bzw. Glaubwürdigkeit des angegebenen Einreisezwecks
- beabsichtigte Aufenthaltsdauer in der Schweiz (Anzahl Einreisen, genau festgelegte Aufenthaltsdauer und -ort, keine Legitimationkarte)
- Bedeutung der in der Schweiz im Rahmen der multilateralen Zusammenarbeit wahrzunehmenden Aufgabe(n) des Gesuchstellers (zum Beispiel an Konferenzen)

Allgemeine Lagebeurteilung

Allgemeine Beurteilung

- der Sicherheitslage, vor deren Hintergrund das Einreise-gesuch gestellt wird (beispielsweise: jeweilige Aggressivität der Spionagebestrebungen seitens des betreffenden Landes, Implikationen des anfragenden Landes in terroristische Handlungen usw.)
- der aussenpolitischen Situation der Schweiz, insbesondere bezüglich Neutralität

Vorkehrungen anderer (Sitz-)Staaten

Das Vorliegen einer Fernhaltemassnahme durch einen andern Staat muss nicht zwingend zu einer Einreiseverweigerung durch die Schweiz führen; wo möglich und wenn notwendig, ist abzuklären:

- ob andere Staaten Fernhaltemassnahmen getroffen haben und wenn ja, welche und warum
- welche Sitzstaaten trotz Kenntnis der Fernhaltemassnahmen der Schweiz (und anderer Staaten) auf eine Einreisesperre verzichtet und den Gesuchsteller einreisen lassen, allenfalls weshalb

Falls andere Staaten ihre Sperren suspendiert oder revoziert haben, findet diese Tatsache nur dann Berücksichtigung, wenn die hierfür massgebenden Gründe in der sicherheitsmässigen Beurteilung der Einreise in die Schweiz von Bedeutung sind.

3. Verfahren

Die Anordnung, Suspendierung und Aufhebung von Einreisesperren fällt in die Kompetenz des EJPD (Bundesanwaltschaft). Da bei der Beurteilung der Einreisegesuche aus dem fraglichen Personenkreis aber nebst sicherheitspolitischen auch völkerrechtliche und aussenpolitische sowie aussenwirtschaftliche Erwägungen eine Rolle spielen, ist das EDA in

- 7 -

den Beurteilungsvorgang miteinzubeziehen, welches gegebenenfalls das BAWI kontaktiert. Zu diesem Zweck informieren sich Bundesanwaltschaft und EDA gegenseitig in umfassender Weise; auf welcher Stufe, hängt vom Einzelfall ab und bleibt dem Ermessen des informierenden Departementes überlassen. Gehen die Auffassungen der betroffenen Departemente auseinander, ist die Angelegenheit dem Gesamtbundesrat zur Entscheid zu unterbreiten.

Grundsätzlich streben beide Departemente auch gegen aussen eine möglichst transparente Politik an. Das EDA unterrichtet in jedem Fall die betroffene Organisation über beabsichtigte oder - in dringlichen Fällen - bereits ergriffene Massnahmen sowie die Beweggründe. EDA und Bundesanwaltschaft sprechen sich jeweilen darüber ab, wie ein ablehnender Entscheid dem Entsendestaat und der internationalen Organisation gegenüber begründet werden soll.

Im Lichte der vorangegangenen Erwägungen beantragen wir Ihnen, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen. Im Rahmen der Aemterkonsultation wurden die Gruppe für Generalstabsdienste und das Bundesamt für Aussenwirtschaft zur Stellungnahme eingeladen. Beide haben ihr Einverständnis erklärt.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT FUER
AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN



R. Felber

EIDGENOESSISCHES JUSTIZ-
UND POLIZEIDEPARTEMENT



E. Kopp

Beilage: Beschlussentwurf



Vertraulich

Schweizer Delegation an der Bevollmächtigtenkonferenz der UNO zur Genehmigung einer neuen Konvention gegen den illegalen Handel mit Betäubungsmitteln und psychotropen Substanzen in Wien, 25.11.-20.12.88

Aufgrund des Antrages des EBF vom 28. Oktober 1988

Einreiseverweigerung im multilateralen Bereich

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

Aufgrund des Antrages von EDA und EJPD vom

31. Oktober 1988

1. An die Bevollmächtigtenkonferenz der UNO zur Genehmigung einer neuen

Konvention gegen den illegalen Handel mit Betäubungsmitteln und psy-

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

wird die Schweizer Delegation entsandt.

A) Delegationschef:

Herr J.-P. VERTOVAGLIA
 Lic. ex. sc. pol., Botschafter, Chef
 der Ständigen Vertretung der
 Schweiz bei den internationalen
 Organisationen, ständiger Beobach-
 ter der Schweiz bei den Organiza-
 tionen der Vereinten Nationen in
 Wien

beschlossen:

Vom beiliegenden Aussprachepapier wird zustimmend

Kenntnis genommen.

- Herr J.-F. BERTSCHINGER
 Dr. pharm., Chef der Abteilung Phar-
 mazie des Bundesamtes für Gesund-
 heitswesen
 - Frau E. SCHMIDT
 Dr. iur., Chefin Rechtsdienst des
 Bundesamtes für Gesundheitswesen

Für getreuen Auszug

der Protokollführer:

C) Delegierte und Experten

(der Bundesverwaltung
 angehörig, je nach Bedarf):

- Herr R. VYSS
 Flüspracher, Vizedirektor der Bun-
 desanwaltschaft, Chef des Zentral-
 polizeibüros