

**NATIONALE UND GRENZÜBERSCHREITENDE
PROBLEME IM BEREICH DER INNEREN
SICHERHEIT**

Diskussionspapier

zuhanden des Schweizerischen Bundesrates

vorgelegt durch die

Expertenkommission "Grenzpolizeiliche Personenkontrollen" (EGPK)

3003 Bern, 31. Januar 1993



ÜBERSICHT

- 1 **Ausgangslage**
 - 1.1 Auftrag
 - 1.2 Begriff der inneren Sicherheit
 - 1.3 Übersicht über die aktuelle Lage im Bereich der inneren Sicherheit
 - 1.4 Neuorientierung nach der EWR-Ablehnung
 - 1.4.1 Problematischer Alleingang
 - 1.4.2 Innenpolitische Reformen
 - 1.4.3 Aussenpolitische Zwänge und Imponderabilien
 - 1.4.4 Probleme im Falle einer Isolierung oder Distanzierung

- 2 **Ziele und Strategien der Schweiz**
 - 2.1 Einleitung
 - 2.2 Überblick über die Zielsetzungen im Bereich der inneren Sicherheit
 - 2.2.1 Richtlinien-Geschäfte des Bundesrates 1991-1995
 - 2.2.2 Weitere Ziele der Legislatur 1991-1995
 - 2.2.3 Weitere Vorlagen der Legislatur 1991-1995
 - 2.2.4 Weitere Ziele des Bundes
 - 2.2.5 Ergänzende Ziel- und Strategievorschläge der EGPK
 - 2.3 EG-Gemeinschaftspolitiken - Interessen der Schweiz
 - 2.4 Aussenpolitische Rahmenbedingungen
 - 2.5 Lösungsansätze

- 3 **Koordinations- und Führungsbedürfnisse**
 - 3.1 Aktuelle Koordinationsprobleme
 - 3.2 Notwendigkeit und Anforderungen an ein künftiges Koordinationsorgan

- 4 **Massnahmen**
 - 4.1 Vordringliche Massnahmen
 - 4.2 Mittelfristige Massnahmen

Verzeichnis der Anhänge

- Bericht 1 über die innere Sicherheit
- Bericht 2 über die europäischen Integrationsmodelle
- Bericht 3 über die Ziele im Bereich der inneren Sicherheit
- Auftrag EJPD vom 2. September 1992
- Mitglieder EGPK-Ausschuss
- Kommissionsmitglieder EGPK

NATIONALE UND GRENZÜBERSCHREITENDE PROBLEME IM BEREICH DER INNEREN SICHERHEIT

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag

Am 2. September 1992 erteilte der Chef des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), Herr Bundesrat Arnold Koller, einem Ausschuss, der sich aus Mitgliedern der Expertenkommission "Grenzpolizeiliche Personenkontrollen" (EGPK) zusammensetzt, den Auftrag, dem Bundesrat in einem Aussprachepapier die Probleme, Auswirkungen und notwendigen Massnahmen im Bereich der inneren Sicherheit für die Szenarien *EWR-Beitritt*, *EG-Beitritt* und *Alleingang* aufzuzeigen. Dieses Papier sollte ebenfalls Vorschläge enthalten über die Weiterführung der EGPK¹.

Die EGPK hat das Ergebnis ihrer Arbeit in drei Berichten zusammengefasst. Diese übernehmen und aktualisieren im wesentlichen die im Zwischenbericht der EGPK vom 21. Juni 1991 dargelegten Probleme.

Der **Bericht 1 über die innere Sicherheit** gibt einen Überblick über die gegenwärtige Lage im Bereich des Personenverkehrs, der Kriminalität und des Staatsschutzes.

Der **Bericht 2** ist den verschiedenen *europäischen Integrationsmodellen und -instrumenten* gewidmet. Die EGPK hat die Auswirkungen des EWR, der EG, der Europäischen Union sowie der Schengener Organisation für den Fall eines Beitritts oder des Alleingangs untersucht. Der inzwischen für die Schweiz - jedenfalls vorläufig - nicht mehr aktuelle EWR wird im Bericht nur noch am Rande behandelt.

Der **Bericht 3** vermittelt einen Überblick über die *Ziele im Bereich der inneren Sicherheit*. Dieser Überblick wurde anhand des Berichts des Bundesrates über die Legislaturplanung 1991-1995 vom 25. März 1992 sowie der EJPD Jahresziele 1993 erstellt.

Im folgenden werden die wesentlichen Inhalte dieser Berichte in geraffter Form wiedergegeben.

¹Auftrag und Zusammensetzung des Ausschusses vgl. Anhang

1.2 Begriff der inneren Sicherheit

Gegenstand der vorliegenden Berichte ist die **innere Sicherheit in einem weiten, namentlich über den Staatsschutz hinausgehenden Sinn.**

Die innere Sicherheit lässt sich aufgrund ihrer Zielsetzungen summarisch wie folgt umschreiben:

- a. Inbegriff der Massnahmen, die notwendig sind, um Freiheit und Leben der Menschen im *Verhältnis unter sich* abzusichern;
- b. Inbegriff der Massnahmen, welche die Grundrechte und -freiheiten der Bürger im *Verhältnis zum Staat* gewährleisten;
- c. Inbegriff der Massnahmen, die zum *Schutz des freiheitlichen und demokratischen Rechtsstaats* notwendig sind, sowie
- d. Inbegriff der Massnahmen, welche die *Kontrolle der Exekutive* durch die Legislative und die Justiz sicherstellen.

Diese Begriffsbeschreibung schliesst auch jene Massnahmen mit ein, welche den Schutz des Lebensraums sowie der wirtschaftlichen und sozialen Grundlagen gewährleisten. Diese standen aber nicht im Zentrum der vorliegenden Arbeit.

Die von der EGPK bearbeiteten Gebiete betreffen in erster Linie Massnahmen, die unter die Buchstaben a - c fallen.

Für die Aufgliederung der einzelnen Politikbereiche waren schliesslich die Massnahmen begleitend, welche die EG-Mitgliedstaaten im *Vertrag über die Europäische Union* unter dem Kapitel über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres geregelt haben².

1.3 Übersicht über die aktuelle Lage im Bereich der inneren Sicherheit

Bei der Analyse der gegenwärtigen Lage sticht folgendes hervor:

- **Visumpolitik:** Durch bilaterale Abkommen und autonome Anpassungen wurde den Entwicklungen im Bereich der unkontrollierten Wanderungen und der Politik der EG-Staaten Rechnung getragen. Hervorzuheben sind die *Visumaufhebung* gegenüber Polen und Slowenien und die *Visumeinführungen* für Staatsangehörige von Algerien, Marokko, Tunesien, der ehemaligen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien, der Dominikanischen Republik und von Haiti. Die wegen der Wanderungsprobleme verschärften Visumbestimmungen stellen für die schweizerischen Auslandvertretungen eine zunehmende Belastung dar.

² Artikel K.1 des in Maastricht verabschiedeten Vertrags über die Europäische Union; vgl. unten Ziffer 2.3

- **Ausländerpolitik:** Ende 1992 wohnten 1'213'463 (Vorjahr 1'163'233) Ausländer mit einer Aufenthaltsbewilligung (25 Prozent) oder mit einer Niederlassungsbewilligung (75 Prozent) in der Schweiz. Das sind 4,3 Prozent mehr als ein Jahr zuvor. Der Ausländeranteil an der ständigen schweizerischen Wohnbevölkerung stieg von 17,1 Prozent auf 17,6 Prozent. 1992 wanderten 128'183 (Vorjahr 126'645) Ausländer in die Schweiz ein. Diesen stehen 80'373 (Vorjahr 66'424) Auswanderungen gegenüber. Damit weist die Wanderungsbilanz einen Überschuss von 47'810 (Vorjahr 60'221) Personen auf. Rund 67 Prozent (Vorjahr 70 Prozent) der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung stammen aus einem EG- oder EFTA-Staat. Dabei ist ein überproportionaler Einwanderungstrend aus Nicht-EG-/EFTA-Staaten augenfällig. Über einen längeren Zeitraum betrachtet fällt auf, dass die Zahl der Ausländer aus den EG-/EFTA-Staaten zwar zugenommen hat, ihr prozentualer Anteil am Gesamttotal dagegen eine markant rückläufige Tendenz aufweist. 26'736 (Vorjahr 27'672) Ausländer besaßen den *Flüchtlingstatus*. 11'172 (Vorjahr 8'603) Ausländer erhielten das *Schweizer Bürgerrecht*. Bei der *erwerbstätigen* Wohnbevölkerung der Schweiz betrug der Anteil der Ausländer Ende August 1992 27 Prozent. Die Zahl der *Saisonniers* verringerte sich von 115'924 Ende August 1991 auf 93'118 (- 19,7 Prozent) und jene der *Grenzgänger* von 182'641 auf 169'942 (-7,0 Prozent) in der gleichen Referenzperiode.

- **Asylpolitik:** Die Zahl der Asylbewerber hat sich innert Jahresfrist von 41'629 auf 18'138 (rund 57 Prozent) verringert. Als wesentliche Gründe für diesen Rückgang dürften namentlich die folgenden Faktoren eine Rolle gespielt haben: die durch die Änderung des Asylgesetzes von Juni 1990 und eine Personalaufstockung beim Bundesamt für Flüchtlinge bewirkte Verfahrensbeschleunigung; das generelle Arbeitsverbot während der ersten drei Monate nach der Gesuchseinreichung, welches von den Kantonen bei Vorliegen eines erstinstanzlichen Entscheids auf sechs Monate verlängert werden kann; die ungünstige Arbeitsmarktlage; Verminderung des Taschengelds, usw. Die durchschnittliche Anerkennungsquote stieg von 3 Prozent auf 4,5 Prozent. Die Asylbewerber stammten vor allem aus dem ehemaligen Jugoslawien (35 Prozent), Sri Lanka (16 Prozent) und der Türkei (10 Prozent). 1992 reisten 4'871 (Vorjahr 3'477) Asylbewerber freiwillig aus, 4'068 (Vorjahr 3'873) wurden in ihren Heimatstaat (3'968) oder einen Drittstaat (100) ausgeschafft und 17'303 (Vorjahr 14'017) verliessen die Schweiz unkontrolliert oder tauchten unter. In verschiedenen Aktionen des Bundesrates wurden im Verlaufe des letzten Jahres rund 4'350 Kriegsvertriebene aus dem ehemaligen Jugoslawien in der Schweiz aufgenommen. - Anlass zur Besorgnis gibt die zunehmende Zahl der Asylbewerber, die in kriminelle Aktivitäten verwickelt sind.

- **Unkontrollierte Wanderungen und Schwarzarbeit:** Im vergangenen Jahr wurde insbesondere eine sprunghafte Zunahme von "Pseudotouristen" aus Peru festgestellt. Diese Entwicklung dürfte im wesentlichen mit der Einführung der Visumpflicht durch Italien zusammenhängen. Die *erfasste* Schwarzarbeit hat 1992 im Vergleich zum Vorjahr um rund 4 Prozent abgenommen. Die lediglich anhand der gegen Ausländer verfügbaren Einreisesperren erstellte Statistik über die Schwarzarbeit vermittelt aber nur ein sehr

beschränktes Bild über dieses Phänomen. Ebenso mangelt es an einer zentralen Erfassung der Schleusungs- und Fälschungsmethoden nach einheitlichen Kriterien. Deshalb ist eine aussagekräftige Auswertung nicht möglich, was einen erheblichen Nachteil für die Entwicklung von Abwehrstrategien darstellt. Schliesslich fehlt auch eine Analyse der Strafurteile im Zusammenhang mit der Schleusertätigkeit und der unkontrollierten Beschäftigung von Ausländern. Es wäre wünschbar, diese Mängel im Rahmen der Umsetzung der Ergebnisse der *Berliner Konferenz über unkontrollierte Wanderungen* zu beheben.

- **Grenzkontrolle:** Im Vergleich zum Vorjahr hat das *Grenzwachtkorps* 1992 mehr Personen der Polizei übergeben, mehr Rückweisungen vorgenommen und mehr Drogenschmuggelfälle aufgedeckt. Insgesamt wurde 131'279 (Vorjahr 108'470) Ausländern aus formalen Gründen die Einreise verweigert. Zur Bildung von Schwergewichten wurden 1992 mehrere kleinere Grenzübergänge geschlossen. Das dadurch frei gewordene Potential kommt flexiblen Einsätzen an wichtigen Punkten zugute. Diese Aktion, welche die Schliessung von ungefähr 40 Übergängen vorsieht, soll bis Anfang April 1993 abgeschlossen werden. Die *kantonalen Grenzpolizeien* verzeichneten 1992 insgesamt 12'401 Rückweisungen, gegenüber 10'490 im Vorjahr. Dies bedeutet eine *Zunahme* von 18,2 Prozent.
- **Kriminalität:** Eine gesamtschweizerische Lagebeurteilung hält insofern schwer, als auf Bundesstufe spezifische Erfassungsinstrumente fehlen. Tendenziell sind eine grössere Deliktsbereitschaft, eine vermehrte Gewalttätigkeit sowie eine Zunahme des organisierten und international verübten Verbrechens feststellbar. Diese stellen die Justiz- und Polizeiorgane vor neuartige und zunehmend schwierigere Verfolgungs- und Beweisprobleme. Die notwendigen rechtlichen und strukturellen Anpassungen hinken zumeist hinten nach. Die markante Zunahme der Gesamtkriminalität ist vor allem auf den Anstieg der im Zusammenhang mit der Finanzierung des Drogenkonsums verübten Eigentums- und Vermögensdelikte zurückzuführen.
- **Staatsschutz:** Der gewalttätige Extremismus bleibt auch in unserem Land eine Realität. Die Straftaten mit fremdenfeindlichem Hintergrund haben sich gegenüber dem Vorjahr markant verringert. Eine eigentliche schweizerische Terrorszene ist zurzeit nicht feststellbar.

1.4 Neuorientierung nach der EWR-Ablehnung

1.4.1 Problematischer Alleingang

Angesichts der zunehmenden Internationalisierung der Kriminalität und der weitgehenden internationalen Vernetzung der Massnahmen zum Schutz der inneren Sicherheit einerseits und der kongruenten Interessen der europäischen Staaten andererseits war die EGPK in ihrem ersten Zwischenbericht zum Schluss gelangt, dass ein EG-Beitritt rein sachlich betrachtet das

adäquate Mittel für die Verwirklichung der angestrebten Ziele im Bereich der inneren Sicherheit wäre. Sie stellte fest, dass ausserhalb der EG gewisse Ziele - beispielsweise die angestrebte Vereinfachung der Grenzkontrollen oder dringende Problemlösungen im Bereich der Ausländer- und Asylpolitik und der Bekämpfung des organisierten Verbrechens - nicht oder nicht im gewünschten Ausmass und nur unter erheblichen Schwierigkeiten verwirklicht werden können. Betroffen sind vor allem jene Gebiete, in denen die EG-Mitgliedstaaten Gemeinschaftspolitiken entwickelt haben bzw. daran sind, solche zu erarbeiten.

Die Problematik des Alleingangs ist vielschichtig und durch zahlreiche Gegebenheiten und Unwägbarkeiten, welche sich durch die Verwerfung des EWR am 6. Dezember 1992 noch vergrössert haben, geprägt. Es lassen sich drei Problemkreise unterscheiden, die in den nachfolgenden Abschnitten stichwortartig dargestellt werden.

1.4.2 Innenpolitische Reformen

Innenpolitisch werden namentlich die folgenden Vorhaben die innere Sicherheitslage beeinflussen:

- **Reform der Ausländerpolitik:** Diese könnte in Richtung einer grösseren interkantonalen Freizügigkeit, einer Überarbeitung des Saisonierstatuts und einer gezielten Liberalisierung der Zulassung von Arbeitskräften aus den OECD-Staaten gehen, wobei die Realisierung der Reziprozität gegenüber EWR-Staaten auf Schwierigkeiten stossen dürfte. Um die Option eines EG-Beitritts offenzuhalten, wird es notwendig sein, auch die zur EG-Gemeinschaftspolitik zählende Einwanderungspolitik der EG-Mitgliedstaaten gegenüber Ausländern aus Drittstaaten nicht aus den Augen zu lassen. Nicht zuletzt deshalb, aber ebenso wegen der Ziele des ausgewogenen Verhältnisses zwischen der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung gilt es weiterhin, an der Begrenzungspolitik und namentlich an der strikten Begrenzung der Zulassung von Angehörigen aus Nicht-EWR-Staaten festzuhalten.
- **Reform der Wirtschaftspolitik:** Eine rezessive Wirtschaftslage mit hoher Arbeitslosigkeit kann sich auf die Sicherheitslage ungünstig auswirken. Wie ausländische Beispiele zeigen, ist die Deliktsbereitschaft bei Arbeitslosen in städtischen Agglomerationen tendenziell höher als bei Beschäftigten.
- **Anpassung der Grenzkontrollen an die neuen Gegebenheiten:** Um unverantwortbare Sicherheitseinbussen zu vermeiden, kann eine weitere Vereinfachung oder gar Abschaffung der Grenzkontrollen erst ins Auge gefasst werden, wenn geeignete Ausgleichsmassnahmen zur Verfügung stehen.

1.4.3 Aussenpolitische Zwänge und Imponderabilien

Im aussenpolitischen Bereich ist auf folgende Tatsachen und Imponderabilien hinzuweisen:

- **Institutionalisierter Kooperationszwang:** Die Internationalität des Migrationsproblems, des organisierten Verbrechens und des Terrorismus bedingen, dass die Staaten im Rahmen rechtsstaatlicher und nach demokratischen Prinzipien gestalteter Strukturen zusammenarbeiten müssen. Bloss informelle Zusammenarbeitsformen genügen vielfach nicht (z.B. Datenschutz). *Die staatspolitische Verantwortung schliesst somit den völligen Alleingang aus.*
- Als **Alternative** wäre eine völlige Abschottung und Isolierung mit rigorosen Grenzpolizei- und Zollkontrollen modellhaft zwar denkbar, aber wegen der wirtschaftlichen, gesellschaftspolitischen und technischen Folgen gänzlich unrealistisch.
- Ein **bilaterales** Vorgehen hängt nicht nur ab vom Willen der künftigen Vertragspartner, sondern auch von deren institutionellen und rechtlichen Möglichkeiten, überhaupt Vereinbarungen abschliessen zu können.
- **Multilaterale** Strategien und Vorgehensweisen sind erfolgversprechender und wegen ihrer Synergien letztlich weniger aufwendig. Wenngleich sie den nationalen Handlungsspielraum zugunsten der gemeinsamen Interessen beschneiden können, geht die heutige Tendenz eindeutig in diese Richtung.

1.4.4 Probleme im Falle einer Isolierung oder Distanzierung

Aus einem Abseitsstehen in den genannten Bereichen könnten der Schweiz neue Probleme und Gefahren erwachsen:

- Behinderungen an der Grenze, namentlich des kleinen **Grenzverkehrs** aus der Umsetzung des Kontrollkonzepts der Aussengrenzen der EG-Mitgliedstaaten und der Schengener Staaten.
- Zunahme der **Migrationsprobleme** in der Schweiz wegen der gemeinsamen Visum- und Asylpolitik der EG-Mitgliedstaaten (Konzept der verfolgungssicheren Drittstaaten und der Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylbegehren). Auch aus dem Wegfall der Binnengrenzen innerhalb der Schengener Staaten könnte eine grössere Gefahr der unkontrollierten Einreisen resultieren, da die Schweiz von den Ausgleichsmassnahmen weitgehend ausgeschlossen ist.

- Gefahr des Abgleitens zur **Rechts-, Fahndungs- und Know-how-Insel**, während die uns umgebenden Staaten aufgrund der Integrationsdynamik ihren Sicherheitsstandard laufend verbessern.

- **Benachteiligung für Schweizer Bürger** in den EG-Mitgliedstaaten. Dies betrifft beispielsweise die Meldepflicht, die Angehörigen von Drittstaaten aufgrund des Schengener Durchführungsübereinkommens auferlegt werden kann.

2 Ziele und Strategien der Schweiz

2.1 Einleitung

Der Bundesrat hatte seine Absicht, die *Grenzkontrollen* einem kollektiven Bedürfnis folgend zu vereinfachen, in den Rahmen der europäischen Integration - und der EWR hätte einen weiteren Schritt in diese Richtung bedeutet - gestellt. Eine Vereinfachung oder gar Abbau der Grenzkontrollen setzt voraus, dass geeignete *Ausgleichsmassnahmen* verfügbar sind, damit für den Bürger keine unverantwortbaren Sicherheitseinbussen entstehen. Solche Ausgleichsmassnahmen werden - umfassend - mit dem *Schengener Durchführungsübereinkommen* und - in einem beschränkteren Umfang - mit dem *Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines Asylantrags vom 15. Juni 1990* (Dubliner Konvention) und dem noch nicht unterzeichneten *Übereinkommen über das Überschreiten der Aussengrenzen*, welche von den *Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften* ausgearbeitet wurden, bereitgestellt.

Zurzeit steht Nicht-EG-Staaten ein Beitritt zu diesen Vertragswerken nicht offen. Die EG-Mitgliedstaaten haben den EFTA-Staaten jedoch ein *Parallelabkommen zur Dubliner Konvention* angeboten.

Die EGPK ist der Auffassung, dass es trotz der Ablehnung des EWR-Vertrags weiterhin gute Gründe gibt für eine kritisches Überdenken der Grenzkontrollen. Diese sind jedoch in den *Gesamtrahmen der inneren Sicherheit* zu stellen und können demzufolge nicht isoliert betrachtet werden. Im Hinblick auf die zu treffenden demokratischen Ausmachungen ist es darüber hinaus erforderlich, die individuellen und kollektiven Sicherheitsbedürfnisse sorgfältig zu erspüren und alsdann die *nationalen* Lösungsmöglichkeiten und -beschränkungen mit den Vor- und Nachteilen eines institutionalisierten *supranationalen* Vorgehens zu vergleichen.

In den nachfolgenden Abschnitten werden anhand des Berichts des Bundesrates über die *Legislaturplanung 1991 - 1995*³ und der *EJPD Jahresziele 1993* die Zielsetzungen im Bereich der inneren Sicherheit aufgelistet.

Diese Aufzählung könnte - *ergänzt durch die von der EGPK im vorliegenden Papier vorgeschlagenen Ziel- und Strategievorschläge* (vgl. unten Ziffer 2.2.5) - als Anregung und Ausgangspunkt für einen künftigen *Koordinierten Massnahmenkatalog* zuhanden der zuständigen Führungsorgane des Bundes und der Kantone dienen.

³BB1 1992 III 1

2.2 Überblick über die Zielsetzungen im Bereich der inneren Sicherheit

2.2.1 Richtlinien-Geschäfte des Bundesrates 1991-1995

- R3: Ratifizierung verschiedener internationaler Übereinkommen zur Bekämpfung von Betäubungsmitteln (versch. BB) und Anschlussgesetzgebung zur Bekämpfung von Drogenhandel, organisiertem Verbrechen und Geldwäscherei (Ziel 9).
- R7: Neufassung der Gesetzgebung bezüglich Zahl, Einreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Ziel 13).
- R14: Staatsschutzgesetz (Ziel 19).
- R15: Bundesgesetzgebung zum Erwerb, Handel, Tragen und Weiterveräußern von Waffen und Munition (Ziel 20).

2.2.2 Weitere Ziele der Legislatur 1991-1995

- Flüchtlingspolitik: Asylgewährung an politisch verfolgte Menschen; Einhaltung der internationalen Konventionen (Ziel 7).

2.2.3 Weitere Vorlagen der Legislatur 1991-1995

- Rechtshilfeverträge oder Zusatzverträge zum europäischen Rechtshilfeübereinkommen mit Australien, Kanada, den Vereinigten Staaten, Mexiko, Frankreich und Italien.
- Beitritt zum internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965.
- Bericht über Extremismus.
- Rechtliche Grundlagen / Status der Abteilung Presse und Funkspruch.
- Revision des Kriegsmaterialgesetzes.
- Erleichterte Einbürgerung für junge, in der Schweiz aufgewachsene Ausländer (BV und BG; Ziel 13).
- Revision des Rechtshilfegesetzes.

- Revision des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes im Zusammenhang mit dem internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965.

2.2.4 Weitere Ziele des Bundes

- **Visumpolitik:** Harmonisierung der Visumpflicht und -praxis mit den europäischen Staaten, um ein Ausweichen der unkontrollierten Wanderungen auf die Schweiz zu verhindern.
- **Ausländer- und Flüchtlingspolitik:** Verbesserung der Koordination zwischen den beiden Politikbereichen; Abschluss eines Parallelabkommens zum Dubliner Erstasylabkommen; Beitritt zum Rückübernahmeübereinkommen Schengen-Polen; Schaffung eines möglichst umfassenden Vertragsnetzes betreffend die Rücknahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt; effizientere Bekämpfung des Drogenhandels durch Asylbewerber.
- **Unkontrollierte Wanderungen:** Umsetzung der Ergebnisse der Berliner Konferenz zur Bewältigung unkontrollierter Wanderungen (insbesondere generelle Strafbarkeit der Schleusertätigkeit als Verstoss vielmehr gegen die Menschenwürde denn gegen Ein- und Ausreisebestimmungen, Einrichtung spezieller Einheiten zur Bekämpfung der Schleusertätigkeit, Informationsaustausch über illegale Wanderungsbewegungen einschliesslich der Schaffung der für den Austausch personenbezogener Daten erforderlichen Rechtsgrundlagen, Abschluss von Rückübernahmeübereinkommen, Verpflichtung der Verkehrsunternehmen zur Verhinderung der illegalen Einreise); Umsetzung der Ergebnisse der Wiener Konferenz über Ost-West-Migration. - Diese Vorhaben setzen teilweise eine ANAG-Revision voraus.
- **Grenzkontrollen:** Vereinfachung der polizeilichen Personenkontrollen soweit Sicherheitslage und Gegenrecht dies gestatten; Ausrichtung der Kontrollen auf die effektiv bestehenden Gefahren mit Schwerpunktsbildung (risikogerechte Kontrollen).
- **Organisiertes Verbrechen:** Einsatz von Verbindungsbeamten im Ausland; Einrichtung einer Drogendatenbank; Schaffung einer Melde- und Übermittlungszentrale mit 24-Stunden Betrieb im BAP; Prüfen der Frage, ob der Bund im Bereich des organisierten Verbrechens und der Wirtschaftskriminalität neue Polizeiaufgaben übernehmen soll.
- **Organisatorische Massnahmen:** Schaffung einer organisatorischen Einheit (vorläufig im BFA), die sich mit der inneren Sicherheit im Zusammenhang mit der internationalen Entwicklung befasst; Analyse der Auswirkungen der europäischen Entwicklung (Schengen, Migration) auf die innere Sicherheit der Schweiz.

2.2.5 Ergänzende Ziel- und Strategievorschläge der EGPK

- **Integrations- und Kooperationsfähigkeit** sollten gesteigert werden durch:
 - vermehrte aussenpolitische Initiativen;
 - Austausch von Verbindungsbeamten, von Polizei- und Sicherheitsattachés;
 - Initiierung/Übernahme von Konferenzen auf Minister- und hohen Beamtenebene;
 - konzeptionell abgestimmte Zusammenarbeitsofferten (z.B. Eurasyll, neuartige Kooperationsvorschläge unter Einbezug der europäischen Reformstaaten, Organisation von aktualitätsbezogenen Seminaren, attraktives Angebot für die Errichtung einer *Europäischen Polizeiführungsakademie* in der Schweiz, usw.).

- **Kompetenz und Flexibilität** aller mit der Gewährleistung der inneren Sicherheit betrauten Organe und Einrichtungen sollten verbessert werden, beispielsweise durch:
 - Anpassung bzw. Schaffung der erforderlichen Rechtsgrundlagen und Setzung entsprechender Prioritäten (vor allem im Bereich der Rechts- und Amtshilfe, des Datenschutzes, des besonderen Strafrechts für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens, der Strafprozessordnungen, der grenzüberschreitenden Observation und Nacheile, usw.);
 - politische Thematisierung wichtiger Belange der inneren Sicherheit (Staatspolitische Kommissionen der eidgenössischen Räte, KKJPD);
 - Stimulation und Förderung der Kriminologie an den schweizerischen Universitäten;
 - Sicherstellung der "Eurokompatibilität" schweizerischer Datensysteme (z.B. DOSIS).

- **Ausländerpolitik:** Bei der Gestaltung der *Zulassungspolitik* für ausländische Arbeitnehmer sollte vermehrt auf die Belange der inneren Sicherheit Bedacht genommen werden.

- **Organisiertes Verbrechen:** Zwischen dem internationalen organisierten Verbrechen und der unkontrollierten Migration bestehen enge Verbindungen. Der vom EJPD geplante Einsatz von Verbindungsbeamten im Ausland sollte sich deshalb nicht bloss auf die Bekämpfung der Drogenkriminalität beschränken, sondern - mit Ausnahme des Staatsschutzes - soweit zweckmässig möglichst alle aktuellen Belange der inneren Sicherheit abdecken. Ausserdem sollte geprüft werden, ob diese Tätigkeit nicht im Sinn eines "Burden Sharing" mit befreundeten Staaten geteilt bzw. solche Dienstleistungen vertrauenswürdigen Staaten angeboten werden soll.

- **Sicherheit in den öffentlichen Verkehrsmitteln:** Die im Bereich der *Zivilluftfahrt* getroffenen Massnahmen sind weiterzuführen. Die Sicherheit der Reisenden im *Eisenbahnverkehr* sollte verbessert werden.
- **Polizeistruktur und Justiz:** Angesichts der mannigfaltigen Verfolgungs- und Beweisprobleme besteht ein dringender Handlungsbedarf namentlich im Bereich der Strukturen für die Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität (Anpassung der Rechtsgrundlagen, Spezialisierung, Ausbildung, finanzielle Mittel).
- **Polizeiaus- und -weiterbildung:** Diese sollte - beispielsweise durch einen besseren Bezug zwischen Wissenschaft und Praxis, durch finanzielle Lenkungsmaßnahmen oder Forschungsaufträge, usw. - vermehrt auf die aktuellen Bedürfnisse ausgerichtet werden. Die Teilnahme bzw. Organisation nationaler und internationaler Fachtagungen sollte gefördert werden.
- **Koordination und Föderalismus:** Im Interesse der Effizienz und eines optimalen Einsatzes vorhandener Mittel ist es angezeigt, nach dem Beispiel der EG-Gemeinschaftspolitiken auch innerhalb der Schweiz durch eine bessere *Koordination* sowohl auf Stufe der Kantone wie auch zwischen den Kantonen und dem Bund vermehrt *gemeinsame Politiken* zu entwickeln und die Aufgabenverteilung nach Massgabe der Prinzipien der *Subsidiarität* und der *Komplementarität* den neuen Herausforderungen anzupassen. Zu diesem Zweck sollten die Koordinations- und Führungsstrukturen verbessert und Prioritäten gesetzt werden. Komplexität und Internationalität des organisierten Verbrechens sprechen ausserdem für eine massvolle *Kompetenzübertragung* an den Bund.
- **Öffentlichkeitsarbeit:** Der öffentlichen Meinungsbildung sollte grössere Priorität zukommen. In der Informationspolitik wäre der Akzent vermehrt auf die zunehmende Bedeutung der europäischen Integration für die innere Sicherheit zu legen. Zu diesem Zweck sollten die *EG-Gemeinschaftspolitiken* und die *Schengener Vertragswerke* (Bedeutung, Tragweite, Auswirkungen auf unsere demokratischen Institutionen, usw.) vermehrt in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses in der Schweiz gerückt werden.
- **Finanzielle Gesichtspunkte:** Zu den Szenarien *Alleingang/EG-Beitritt* sollte unter dem Blickwinkel der inneren Sicherheit eine *Kosten-Nutzen-Analyse* erstellt werden.

2.3 EG-Gemeinschaftspolitiken - Interessen der Schweiz

Angesichts der *weitgehenden internationalen Kongruenz der Probleme* im Bereich der inneren Sicherheit, deren Ursachen nicht im Binnenmarkt liegen, deren Lösung aber für die EG-Staaten deswegen besonders dringlich ist, hat die Schweiz ein evidentes Interesse daran, sich an den *europäischen Gemeinschaftspolitiken* zu beteiligen. In diesem Zusammenhang sind von den EG-Mitgliedstaaten - teils in der Europäischen Politischen Zusammenarbeit, teils im Rahmen von Schengen - bisher namentlich folgende Vertragswerke und Instrumente entwickelt worden:

- *Vertrag über die Europäische Union* vom 7. Februar 1992 ("Maastricht"). Es werden namentlich die Bereiche von *gemeinsamem Interesse* bezeichnet, in welchen die Mitgliedstaaten inskünftig enger zusammenarbeiten wollen (sog. *Gemeinschaftspolitiken*). Der Vertrag verleiht allerdings zunächst bloss beschränkte *Gemeinschaftskompetenzen* (1. Pfeiler, zurzeit beschränkt auf die **Visumpolitik**). Er enthält jedoch eine Evolutiv-Klausel ("Passerelle"), d.h. die heute noch im 3. Pfeiler befindlichen Bereiche⁴ können auf Antrag eines Mitgliedstaats mit einstimmigem Beschluss in die Gemeinschaftskompetenz des 1. Pfeilers überführt werden. Eine Inkraftsetzung des Vertrags war auf Beginn 1993 vorgesehen gewesen. Sie hat sich namentlich wegen der Ablehnung der Ratifikation durch das dänische Volk verzögert⁵.
- *Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staats für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft gestellten Asylantrags* vom 15. Juni 1990 (sog. *Dubliner Konvention*). Dieses Übereinkommen wurde von allen EG-Mitgliedstaaten unterzeichnet, ist aber bisher erst von vier Staaten ratifiziert worden. Ein Inkrafttreten war ursprünglich für den 1. Januar 1993 vorgesehen gewesen.
- *Übereinkommen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über das Überschreiten der Aussengrenzen*. Dieses Übereinkommen, das auf Beginn 1993 hätte in Kraft treten sollen, konnte - wegen der Gibraltarfrage - noch nicht unterzeichnet werden.
- *Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau*

⁴ Es handelt sich um die *Asylpolitik*, das *Überschreiten der Aussengrenzen*, die *Einwanderungspolitik* und die *Politik gegenüber den Staatsangehörigen dritter Länder*, die *Bekämpfung der Drogenabhängigkeit*, die *Bekämpfung von Betrügereien im internationalen Massstab*, die *Justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen*, die *Justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen*, die *Zusammenarbeit im Zollwesen* und die *polizeiliche Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus*, des *illegalen Drogenhandels* und sonstiger schwerwiegender Formen der *internationalen Kriminalität* (vgl. Art. K.1 des in Maastricht verabschiedeten Vertrags über die Europäische Union).

⁵ Ratifikationsstand am 1. Januar 1993: Belgien, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Portugal, Spanien.

der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 19. Juni 1990 (Schengener Durchführungsübereinkommen). Dieses regelt den gänzlichen Verzicht auf Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen und enthält zum Ausgleich ein "Massnahmen-Multipaket", welches verhindern soll, dass ein unverantwortbares Sicherheitsdefizits entsteht. Mit Ausnahme Dänemarks, Grossbritanniens und Irlands sind heute alle EG-Staaten Mitglied. Das Übereinkommen⁶ soll im Laufe des Jahres 1993 in Kraft treten.

- *Übereinkommen zwischen Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden sowie Polen betreffend die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt* vom 29. März 1991. Dieser multilaterale völkerrechtliche Vertrag ist bereits in Kraft. Die Mitgliedstaaten können andere Staaten einladen, dem Übereinkommen beizutreten.
- Die halbjährlich stattfindenden *Treffen der EG-Einwanderungsminister* dienen der Verabschiedung gemeinsamer Strategien.
- *TREVI* (Arbeitsgemeinschaft der EG-Mitgliedstaaten betreffend *Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence International*) mit halbjährlichen Treffen der für diese Bereiche zuständigen *Minister*, der zuständigen *Polizeidirektoren* sowie der vier *Arbeitsgruppen Terrorismusbekämpfung, Allgemeine Polizeiangelegenheiten, Bekämpfung der organisierten Kriminalität und Ausgleichsmassnahmen EG-Binnenmarkt*.
- *Europol* (befindet sich erst im Aufbau; EG-Gemeinschaftspolitik). Dieses zunächst als "Drug-Enforcement-Unit" und Datendrehscheibe zur Bekämpfung des internationalen organisierten Verbrechens eingerichtete *Europäisches Polizeiamt* hat die Verhütung und Bekämpfung aller Kriminalitätsformen zum Ziel hat.
- *SIS* (Schengener Informations-System; befindet sich im Aufbau). Die Inbetriebnahme ist eine Voraussetzung für die Inkraftsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens.

2.4 Aussenpolitische Rahmenbedingungen

Bei der Gestaltung ihrer Aussenpolitik ist die Schweiz zwar grundsätzlich frei. Faktisch wird sie aber insbesondere bei jenen bilateralen oder multilateralen Vorhaben mit Hindernissen rechnen müssen, in denen die EG- (und in Zukunft wohl auch die übrigen EWR-) Mitgliedstaaten Gemeinschaftspolitiken entwickelt haben bzw. daran sind, solche zu entwickeln. Diese könnten auch die Tätigkeiten von anderen internationalen Organisationen (z.B. Europarat, Interpol) tangieren. Ausserdem wird die Schweiz immer mehr gezwungen sein, gewisse Errun-

⁶Ratifikationsstand am 1. Januar 1993: Frankreich, Luxemburg, Spanien und Portugal; für das Inkrafttreten ist die Ratifikation der fünf "Gründerstaaten" erforderlich.

genschaften der EG-Gemeinschaftspolitiken hinterher im Alleingang zu verwirklichen, um unerwünschte Nebeneffekte zu vermeiden - mit allen innenpolitischen und aussenpolitischen Risiken, die damit verbunden sein können.

In bezug auf bi- oder multilaterale Vorhaben müssen demnach folgende Rahmenbedingungen beachtet werden:

- **Visumpolitik:** bilaterale und multilaterale Abkommen; Europarat; KSZE; EG-Gemeinschaftspolitik (Abkommen über das Überschreiten der Aussengrenzen; Maastricht; Schengen).
- **Visumpraxis:** Europarat; KSZE; EG-Gemeinschaftspolitik (Abkommen über das Überschreiten der Aussengrenzen; Maastricht; Schengen).
- **Ausländerpolitik:** bilaterale Niederlassungsverträge und -vereinbarungen; Rekrutierungsabkommen; Stagiaires-Abkommen; Abkommen über die Rechtsstellung der Grenzgänger; EMRK; Europarat; EFTA; OECD; UNO; EG/EWR; Maastricht.
- **Asylpolitik:** Genfer Flüchtlingskonvention; EMRK; Europarat; UNO; EG-Gemeinschaftspolitik (Dubliner Erstasylabkommen, Maastricht, TREVI, Schengen).
- **Unkontrollierte Wanderungen:** Berliner Konferenz zur Bewältigung unkontrollierter Wanderungen; Wiener Konferenz über Ost-West-Migration; Europarat; OECD; ICAO; ECAC; Rückübernahmeübereinkommen Schengen-Polen; bilaterale Rückübernahmeübereinkommen.
- **Grenzkontrollen:** bilaterale Abkommen über den kleinen Grenzverkehr; bilaterale Schubabkommen mit Deutschland, Frankreich und Oesterreich; EG-Gemeinschaftspolitik (Abkommen über das Überschreiten der Aussengrenzen; Maastricht; Schengen).
- **Organisiertes Verbrechen, Terrorismus:** Interpol; Europarat; UNO; OECD; G-7; EG-Gemeinschaftspolitik (Abkommen über das Überschreiten der Aussengrenzen; Maastricht; TREVI; Europol; Schengen; SIS).
- **Zusammenarbeit im Zollwesen:** bilaterale und multilaterale Abkommen (z.B. gemeinsames Versandverfahren); Zollrat; GATT; EG; Maastricht.

2.5 Lösungsansätze

Da unsere Nachbarstaaten den Interessen der Gemeinschaft Rechnung tragen müssen und die Mitgliedstaaten der EG und von Schengen in ihrer Vertragsabschlusskompetenz eingeschränkt sind, werden sich bilateralen schweizerischen Vertragsvorhaben voraussichtlich vielfältige

Hindernisse in den Weg stellen. Die EGPK vertritt deshalb die Auffassung, dass die Schweiz den Schwerpunkt ihrer aussenpolitischen Bemühungen mit Vorteil auf eine *Beteiligung an bestehenden multilateralen Vertragswerken* ausrichten sollte. Das ins Auge gefasste Parallelabkommen zur Dubliner Konvention und der beabsichtigte Beitritt zum Rückübernahmeübereinkommen Schengen-Polen bilden erste Schritte in die richtige Richtung.

Zurzeit steht ein Beitritt von Nicht-EG-Staaten zum *Schengener Durchführungsübereinkommen* und zum *Übereinkommen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über das Überschreiten der Aussengrenzen* nicht offen. Die Schengener Staaten wie auch die EG-Mitgliedstaaten berufen sich dabei auf Artikel 8a des Römer Vertrags. Ihre Argumentation leuchtet durchaus ein, wenn man diese Vertragswerke mit der Perspektive des EG-Binnenmarkts verknüpft. Hingegen bereitet es Mühe, aus Artikel 8a eine rechtliche oder gar politische Zwangsläufigkeit für den Ausschluss von Nicht-EG-Mitgliedstaaten abzuleiten. Der Logik dieser programmatischen Bestimmung würde vielmehr entsprechen, dass die EG-Beitrittskandidaten die in diesen Vertragswerken festgelegten Massnahmen als *Voraussetzung und Vorleistung* für einen künftigen EG-Beitritt zu übernehmen hätten. Jedenfalls wäre eine Beschränkung auf die Dubliner Konvention schwer begreifbar.

Diesen Überlegungen könnte noch ein weiteres Argument hinzugefügt werden. In ihrem Bericht vom 9. Juni 1989 an die Mitglieder des Europäischen Rates hielt die Gruppe der Koordinatoren "Freizügigkeit" wörtlich fest "... *In vielen Fällen sind die vorgeschlagenen Massnahmen, vor allem diejenigen in bezug auf die Einwanderungsbestimmungen, die Rechts-hilfe und die Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Polizeikräften, schon als solche wünschenswert, auch wenn das Ziel der Freizügigkeit ihrer Durchführung noch grössere Dringlichkeit und Bedeutung verleiht ...*". Aus diesem Grunde wäre es kaum verständlich, wenn die EG-Mitgliedstaaten die Schweiz daran hindern wollten, mit ihnen zusammen wünschenswerte Massnahmen zu verwirklichen - umso weniger als dadurch auch die EG-eigenen Belange der inneren Sicherheit beeinträchtigt werden könnten.

Aus diesen Gründen gelangt die EGPK zum Schluss, dass die Schweiz versuchen sollte, sich den Zugang über ein *Parallelabkommen* (oder falls möglich einen Beitritt) zum *Schengener Durchführungsübereinkommen* und/oder zum *Übereinkommen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über das Überschreiten der Aussengrenzen* zu verschaffen. Dieses Ansinnen mag auf den ersten Blick als utopisch erscheinen. Die EGPK erblickt darin aber den einzigen realistischen Weg, um den *konvergierenden europäischen Sicherheitsbedürfnissen* im gewünschtem Mass Rechnung zu tragen. Eine gleichwertige Alternative in der Art eines bilateralen Vertragsnetzes dürfte sich wegen der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen der benachbarten Schengener Staaten kaum anbieten. Mit diesem Vorgehen, das längerfristig zu planen wäre, könnten gleichsam von unten nach oben und in kleinen, überschaubaren Integrationsetappen Fortschritte erzielt werden. Dies würde allerdings eine Abkehr der EG von ihrer bisherigen Grundhaltung - im Fall einer Öffnung werden präjudizierende Wirkungen befürchtet - voraussetzen. Das Ergebnis wäre ein *europäischer Sicherheitsraum*, an dem auch Staaten partizipieren könnten, die aus welchen Gründen auch immer nicht oder noch nicht Mitglied der Europäischen Gemeinschaften werden wollen oder

können. Für die Schweiz würde sich einerseits der Zwang für eine EG-Mitgliedschaft vermindern. Andererseits liessen sich die Voraussetzungen für einen EG-Beitritt - sofern als Ziel weiterhin wünschbar - innen- wie aussenpolitisch substantiell verbessern.

Die EGPK empfiehlt deshalb mit Nachdruck, die innen- und aussenpolitischen Bemühungen hartnäckig in diese Richtung zu lenken. Insbesondere sollten die privilegierten Kontaktmöglichkeiten zu TREVI und zur Schengener Organisation ausgenützt werden. Darüber hinaus sollten die schweizerischen Initiativen auf bi- und multilateraler Ebene vermehrt werden. Diese könnten beispielsweise aus der Übernahme oder der Initiierung von internationalen Konferenzen und Fachtagungen über Belange der inneren Sicherheit bestehen. Auch eine Intensivierung der Bemühungen im Hinblick auf die Einrichtung einer Europäischen Polizeiführungsakademie in der Schweiz könnte hilfreich sein. Schliesslich ist ebenfalls der mit der Berliner Konferenz über unkontrollierte Wanderungen eingeleitete Zusammenarbeitsprozess in diesen Rahmen zu stellen und zu nutzen.

3 Koordinations- und Führungsbedürfnisse

3.1 Aktuelle Koordinationsprobleme

Im Bereich der inneren Sicherheit obliegt der Aufgabenvollzug weitestgehend den Kantonen. Die Zuständigkeit des Bundes beschränkt sich im wesentlichen auf die Gesetzgebung über Ein- und Ausreise und über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, die Visumpolitik, die Zulassungspolitik, die Wegweisung und Fernhaltung von Ausländern sowie die Asylgewährung und -verweigerung. Dazu kommen Aufgaben im Rahmen der Zentralstellendienste, des Staatsschutzes und der internationalen Rechtshilfe (einschliesslich Interpol). Darüber hinaus übt der Bund die Zollkontrolle und an den Strassenübergängen und im lokalen Bahnverkehr auch die Personenkontrolle aus. Schliesslich ist die Überwachung des Geländes zwischen den offiziellen Grenzübergangsstellen Bundessache.

Das Fehlen eines nationalen Forums für alle Belange der inneren Sicherheit im umfassenden Sinn wird in zunehmendem Masse als unbefriedigend empfunden. Die 1990 durch den Chef des EJPD berufene "Expertenkommission Grenzpolizeiliche Personenkontrollen" (EGPK) kann diese Funktion wegen ihres beschränkten Auftrags und ihrer Zusammensetzung nicht in gewünschtem Mass erfüllen. Insbesondere geht ihr - quasi per definitionem - eine gewisse politische Dimension ab. Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) beantragte eine Erweiterung. Ausserdem verlangt die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) einen ständigen Platz in den schweizerischen Delegationen an internationalen Konferenzen, an denen Themen der inneren Sicherheit zur Sprache kommen.

Auf Bundesstufe obliegt die Federführung der Geschäfte aus dem Bereich der inneren Sicherheit dem EJPD. Mit Sicherheitsaufgaben **unmittelbar** betraut sind 6 Aemter:

- das Bundesamt für Polizeiwesen (EJPD)
- das Bundesamt für Ausländerfragen (EJPD)
- die Bundesanwaltschaft (EJPD)
- das Bundesamt für Flüchtlinge (EJPD)
- der Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik (EDA)
- die Eidgenössische Zollverwaltung (EFD).

Auf kantonaler Stufe sind dies die Justiz- und Polizeidirektionen bzw. die Kantonspolizei, die Grenzpolizei und die Fremdenpolizei.

Von den bloss **mittelbar** mit Sicherheitsaufgaben betroffenen Ämtern sind zu erwähnen:

- auf Bundesstufe:

- das Generalsekretariat EJPD (BASIS)
- der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte (EJPD)

- das Bundesamt für Justiz (EJPD)
 - das Bundesamt für Zivilschutz (EJPD)
 - das Integrationsbüro EDA/EVD
 - die Politische Direktion (EDA)
 - die Direktion für internationale Organisationen (EDA)
 - die Direktion für Völkerrecht (EDA)
 - die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (EDA)
 - die Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst (EDA)
 - die schweizerischen Botschaften und Konsulate (EDA)
 - das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (EDI)
 - das Bundesamt für Gesundheitswesen (EDI)
 - die Gruppe für Generalstabsdienste (EMD)
 - die Zentralstelle für Gesamtverteidigung (EMD)
 - das Bundesamt für Aussenwirtschaft (EVD)
 - das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (EVD)
 - das Bundesamt für Verkehr (EVED)
 - das Bundesamt für Zivilluftfahrt (EVED)
- auf kantonaler und Gemeindestufe:
- die den Justiz-, Polizei-, Militär-, Fürsorge-, Gesundheits- oder Volkswirtschafts-
 rektionen unterstellten Einwohnerkontrollen und die verschiedenen
 bereichsspezifischen Polizeidienste (Gesundheitspolizei, Gewerbepolizei, usw.).

Zurzeit nehmen hauptsächlich die folgenden Institutionen - allerdings nur in einem beschränkten Umfang - Koordinationsfunktionen wahr:

- die Interdepartementale Arbeitsgruppe für Wanderungsfragen (IAW);
- die Lagekonferenz des Bundes;
- die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD);
- die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS);
- die Konferenz städtischer Polizeidirektoren (KSP);
- das Schweizerische Polizeiinstitut (SPIN) und
- die Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs der Schweiz.

Obwohl nicht ausdrücklich in ihrem Auftrag erwähnt, fungiert die EGPK seit ihrer Einsetzung als Informationsdrehscheibe. In diesem Zusammenhang wäre allerdings zu kritisieren, dass die für die Koordination von Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit (im umfassenden Sinn) wesentlichen Informationen vielfach nicht unaufgefordert zirkulieren, sondern von der EGPK zuerst bei den zuständigen Diensten zuweilen auf mühselige Weise beschafft werden müssen.

3.2 Notwendigkeit und Anforderungen an ein künftiges Koordinationsorgan

Die EGPK gelangte in ihren Beratungen zum Schluss, dass die Probleme der grenzpolizeilichen Personenkontrollen nicht isoliert betrachtet werden können. Sie müssen in den *Gesamt-rahmen der inneren Sicherheit im weiten Sinn gestellt und umfassend angegangen* werden.

Wegen der sich ständig wandelnden Herausforderungen im Bereich der inneren Sicherheit, namentlich wegen der Internationalisierung der Migrationsprobleme und des organisierten Verbrechens, stellt die EGPK einen dringenden nationalen und internationalen Koordinations- und Führungsbedarf fest. Für eine vordringliche Überprüfung der gegenwärtigen Koordinations- und Führungsstruktur sprechen insbesondere die folgenden Gesichtspunkte:

- Komplexität und Dimension der Probleme
- vielfältige Ansprechpartner auf nationaler und internationaler Ebene
- verstärkte und kongruente Initiativen nach dem EWR-Nein auf nationaler und internationaler Ebene
- Informationsdefizite und unzeitgemässe Strukturen im Bereich der mit Sicherheitsaufgaben betrauten Stellen des Bundes und der Kantone
- besserer Einbezug der Kantone in die Entscheidungsprozesse des Bundes
- Verstärkung und Vertiefung der informellen Kontakte mit Institutionen der EG-Mitgliedstaaten (TREVI, Schengen, usw.)
- angesichts der angespannten Finanzlage im Bund und in den Kantonen Optimierung des Einsatzes der vorhandenen Ressourcen
- Synergieeffekte
- neue Aufgaben und Prioritäten
- Vertrauen schaffen durch Formulierung und Umsetzung breit abgestützter Ziele
- Voraussetzungen schaffen für eine rasche Erfassung der Bedrohungslage und die zeitgerechte Umsetzung geeigneter Massnahmen
- Öffentlichkeitsarbeit

Um den Wünschen der KKJPD und der KKPKS zu entsprechen und um allen Anforderungen, welche die Lösung dieser Probleme erfordert, zu genügen, müsste ein (Bundes-) Organ geschaffen werden, das mit *Leitungs-, Beratungs-, Vertretungs- und Koordinationsfunktionen* ausgestattet wäre. Diese Vielfalt der Funktionen und die ausserordentliche Aufgabendimension bringen es mit sich, dass ein solches Organ in *grössere Nähe zum Bundesrat* zu rücken und demzufolge am ehesten *ausserhalb eines bestehenden Bundesamtes* anzusiedeln wäre. Mit Sicherheit müsste es aber dem EJPD unterstellt sein.

Die EGPK hat - im Sinne eines ersten Brainstormings - folgende Modelle erwogen:

Modell 1: Weiterführung der EGPK mit neuem Auftrag

Der hauptsächlichste Nachteil der gegenwärtigen EGPK (Plenum + Ausschuss) besteht darin, dass diese sich als Expertenkommission und in der heutigen Zusammensetzung schwerlich dazu eignet, Leitungs-, Beratungs- und Vertretungsfunktionen zu übernehmen. Zudem verfügt die EGPK über keine ständige Geschäftsstelle. Das zurzeit im Bundesamt für Ausländerfragen befindliche Sekretariat ist mit anderen Aufgaben überlastet. Aber auch eine grössere Freistellung des Sekretariates würde kaum befriedigen wegen der latenten Konfliktträchtigkeit bei Koordinationsaufgaben, für deren Federführung andere Bundesämter zuständig sind. Eine allfällige *Auftragserweiterung* käme demzufolge höchstens in bezug auf die Informations- und Koordinationsfunktion in den über die Grenzkontrollen hinausgehenden Belangen der inneren Sicherheit in Betracht.

Modell 2: Weiterführung der EGPK mit neuem Auftrag und Einrichtung einer ständigen Geschäftsstelle im GS EJPD (z.B. BASIS)

Der Vorteil läge einzig in der ständigen Geschäftsstelle "ausserhalb eines bestehenden Bundesamtes" auf EJPD-Stufe. Im übrigen ist es mit den gleichen Nachteilen behaftet wie Modell 1. Zudem fragt es sich, ob eine Verbindung der "EGPK-Problematik" mit BASIS - deren (vorübergehende) Geschäftsstelle personell ohnehin nicht ausreichend dotiert wäre - sinnvoll ist.

Modell 3: Schaffung einer Nationalen Koordinationskonferenz, eines Koordinators und eines Koordinationsausschusses für die Belange der inneren Sicherheit

Um den strategischen wie operativen Funktionen gerecht zu werden, geht dieses Modell von einem dreistufigen Aufbau aus. Der politische Unterbau wäre mit der Einrichtung einer *Nationalen Koordinationskonferenz für die Belange der inneren Sicherheit* - vergleichbar mit dem Kontaktgremium Bund-Kantone - bereitzustellen. Mit der Schaffung eines *Koordinators für innere Sicherheit* wäre es möglich, die departements- und ämterübergreifenden strategisch-operativen Funktionen abzudecken. Diesen Institutionen wäre gleichsam als "Werkplatz" ein aus hohen Beamten (Experten) bestehender *Koordinationsausschuss für die Belange der inneren Sicherheit* zur Seite zu stellen.

Zusammensetzung und Aufgaben der *Nationalen Koordinationskonferenz für die Belange der inneren Sicherheit* könnten in Stichworten etwa wie folgt aussehen:

- **Leitung:** Departementschef EJPD
- **Mitglieder:** die in der KKJPD vertretenen Regierungsräte + Direktoren der unmittelbar (*Variante:* weiterer/aller) mit Sicherheitsaufgaben betrauten Bundesämter + Präsident der KKPKS + Präsident der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs + Koordinator für innere Sicherheit
- **Aufgaben:**
 - . fixiert und koordiniert Ziele
 - . setzt Prioritäten
 - . regt Massnahmen an
 - . nimmt die Berichte des Koordinationsausschusses zur Kenntnis
- **Tagungsrhythmus:** mindestens einmal jährlich

Der Auftrag des *Koordinators für innere Sicherheit* könnte grob gefasst wie folgt umschrieben werden:

- EJPD-interne Beratungs- und Steuerungsfunktionen
- Departementsübergreifende Koordinationsfunktionen
- Vertretungsfunktionen gegenüber dem Ausland, einschliesslich der einschlägigen internationalen Organisationen
- Vertretungsfunktionen gegenüber den Kantonen
- Nachrichtenbeschaffung für die strategische Führung
- Sicherstellung eines kontinuierlichen Informationsflusses zwischen den interessierten in- und ausländischen Stellen
- Koordination des Einsatzes schweizerischer Verbindungsbeamten im Ausland
- Leitung der schweizerischen Delegation bei internationalen Konferenzen im Bereich der inneren Sicherheit
- Führung des Koordinationsausschusses
- Entwicklung von Strategien
- Führung eines Katalogs mit den Zielsetzungen, Massnahmen, Rahmenbedingungen, Zeitplänen und zuständigen Gremien (*Koordinierter Massnahmenkatalog*)
- Ermittlung von Ausbildungsbedürfnissen
- Beratung bei der Bereitstellung von Ausbildungskonzepten
- Initiieren von Massnahmen und Begleitung der Umsetzung
- Vorbereitung der Nationalen Koordinationskonferenz

Zusammensetzung und Auftrag des *Koordinationsausschusses für die Belange der inneren Sicherheit* könnten aufgrund folgender, nicht abschliessender Richtlinien gestaltet werden:

- **Leitung:** Koordinator für innere Sicherheit
- **Mitglieder** (entsprechend dem heutigen EGPK-Ausschuss; als Wegleitung kann auch die Schengener Organisationsstruktur herangezogen werden): Experten der unmittelbar mit Sicherheitsaufgaben betrauten Bundesämter (6) + ein (*Variante:* zwei bis drei) Vertreter der KKPKS; ad hoc-Beizug von weiteren Experten
- **Aufgaben:**
 - . berät und unterstützt den Koordinator für innere Sicherheit bei der Erfüllung seiner Informations- und Koordinations- und Führungsaufgabe
 - . nimmt periodische Lagebeurteilungen vor
 - . erstellt Berichte
 - . bereitet Massnahmen vor
 - . erledigt die Aufträge
 - . stellt die Schweizer Delegation bei informellen Treffen mit der Schengener Organisation
- **Tagungsrhythmus:** regelmässige Sitzungen nach Bedarf

Die EGPK ist der Auffassung, dass das **Modell 3** die gestellten Anforderung am ehesten befriedigen könnte⁷.

Die EGPK hat Kenntnis vom Vorhaben der *Regierungsreform* des Bundesrates. Ebenso weiss sie um die Pläne, die *Koordination in der Ausländer- und Flüchtlingspolitik durch Verwirklichung organisatorischer Massnahmen zu verbessern*. Ihr ist ferner bekannt, dass in bezug auf den *strategischen Nachrichtendienst* Entscheide anstehen. Die EGPK regt daher an, **Modell 3 im Rahmen dieser Vorhaben anhand der skizzierten Kriterien weiterzuentwickeln**.

Wegen der Dringlichkeit und Tragweite der im Bereich der inneren Sicherheit zu lösenden Probleme sollten die notwendigen Arbeiten ohne Verzug an die Hand genommen werden. Eventuell wären für eine Übergangszeit **Zwischenlösungen** anzustreben. So wäre beispielsweise in bezug auf die Einsetzung eines **Koordinators** ebenfalls ein schrittweises Vorgehen denkbar, wobei auf den besonders dringlichen Handlungsbedarf im Bereich der *Ausländer- und Asylpolitik sowie der unkontrollierten Wanderungen* hinzuweisen ist. Auch mit der Weiterführung der EGPK mit einem neuen Auftrag gemäss *Modell 1* (Verstärkung der Struktur und Verbesserung der Koordination durch Information, unter Berücksichtigung der unter Ziffer 3.1

⁷ Vgl. auch die am 5. Regierungsseminar der ch-Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit geforderte Schaffung einer Konferenz der Kantone (NZZ Nr. 18, 23./24.1.93)

geäusserten Kritik) könnten bereits gewisse Fortschritte erzielt werden. Die EGPK wäre bereit, die mit den erwähnten Vorhaben betrauten, federführenden Gremien zu beraten bzw. entsprechende Aufträge zu übernehmen.

4 Massnahmen

4.1 Vordringliche Massnahmen

Aufgrund dieser Erwägungen schlägt die EGPK namentlich folgende Massnahmen vor:

- Fortsetzung der Kontakte mit TREVI und der Schengener Organisation mit dem doppelten Ziel, diese soweit als möglich zu vertiefen (z.B. Beobachterstatus) und die den Nicht-EG-Staaten verschlossenen Vertragswerke zu öffnen (*Federführung bei verschiedenen Bundesämtern; ev. Auftrag an die EGPK bzw. Folgegremium*);
- Berücksichtigung der Belange der inneren Sicherheit bei der Gestaltung der Zulassungspolitik für ausländische Arbeitnehmer (*Federführung BFA*);
- Fortführung der Visumpolitik, die laufend an die Bedrohungslage und die Politik der EG- bzw. Schengener Staaten anzupassen ist (*Federführung BFA*);
- Aufnahme von Verhandlungen über ein Parallelabkommen zum Dubliner Übereinkommen vom 15. Juni 1990 über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines Asylantrags (*Federführung BFF*);
- Aufnahme von Verhandlungen über einen Beitritt zum Übereinkommen Schengen-Polen über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt vom 29. März 1991 (*Federführung BFF*);
- Bilaterale Gespräche mit den Nachbarstaaten, insbesondere mit den Schengener Staaten mit dem Ziel, negative Auswirkungen aus der Umsetzung des Binnenmarktes und des Schengener Übereinkommens möglichst zu vermeiden (*Federführung bei verschiedenen Bundesämtern; ev. Auftrag an die EGPK bzw. Folgegremium*);
- Fortsetzung der Tätigkeiten in der von der Berliner Konferenz zur Bewältigung unkontrollierter Wanderungen eingesetzten Arbeitsgruppe - rasche Umsetzung der ohne Gesetzesrevision möglichen Ergebnisse (*Federführung bei verschiedenen Bundesämtern*);
- Fortsetzung der Tätigkeiten in der von der Wiener Konferenz über Ost-West-Migration eingesetzten Arbeitsgruppe - rasche Umsetzung der ohne Gesetzesrevision möglichen Ergebnisse (*Federführung bei verschiedenen Bundesämtern*);
- Einsatz von Verbindungsbeamten im Ausland für die Belange der inneren Sicherheit, mit Ausnahme des Staatsschutzes (*Federführung BAP, mitinteressiert BFA und BFF*);

- Sicherstellung der Kompatibilität mit Schengen (*Federführung bei verschiedenen Bundesämtern*);
- Prüfung der Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit mit Europol (einschliesslich Kompatibilität der Datensysteme; *Federführung BAP*);
- Verstärkung der Koordinations- und Führungsstruktur und Verbesserung der Entscheidungsfindungsprozesse durch die Schaffung einer *Nationalen Koordinationskonferenz*, eines *Koordinators* sowie eines *Koordinationsausschusses* für die Belange der inneren Sicherheit bzw. Weiterführung der EGPK mit einem neuem Auftrag anhand der skizzierten Modelle (*Federführung GS EJPD/Bundeskanzlei {Regierungsreform} ev. Auftrag an die EGPK bzw. Folgegremium*);
- Schaffung eines Koordinierten Massnahmenkatalogs (*Federführung bei verschiedenen Bundesämtern, ev. Auftrag an die EGPK bzw. Folgegremium*);
- Untersuchung der finanziellen Aspekte im Falle einer Beteiligung bzw. Nichtbeteiligung an den EG-Gemeinschaftspolitiken und an den Schengener Übereinkommen (*Federführung bei verschiedenen Bundesämtern, ev. Auftrag an die EGPK bzw. Folgegremium*);
- Bereitstellung der für die Erfüllung der Sicherheitsaufgaben erforderlichen finanziellen Mittel - Setzung von Prioritäten (*Federführung bei verschiedenen Bundesämtern*).

4.2 Mittelfristige Massnahmen

- Zügige Verwirklichung der Richtlinien-Geschäfte 1991-1995 (*Federführung bei verschiedenen Bundesämtern*);
- ANAG-Revision (insbesondere Schaffung der notwendigen Rechtsgrundlagen für die Umsetzung der Ergebnisse der Berliner Konferenz zur Bewältigung unkontrollierter Wanderungen; *Federführung bei verschiedenen Bundesämtern*);
- Anstreben eines Parallelabkommens zum Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990 (*Federführung bei verschiedenen Bundesämtern*);
- Anstreben eines Parallelabkommens zum Übereinkommen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über das Überschreiten der Aussengrenzen (*Federführung bei verschiedenen Bundesämtern*).

+ + +