



Bundesamt für Flüchtlinge
Office fédéral des réfugiés
Ufficio federale dei rifugiati

Taubenstr. 16
3003 Bern

den 27. Januar 1993

Teil. 031/325 98 67

Fax 031/325 92 38

Ihr Zeichen
Votre référence
Vostra Riferenza

Unser Zeichen
Notre référence
Nostra Riferenza

774.0.2/3.5

777.90 Sro/Eu

Herrn
Bundesrat Arnold Koller
Bundeshaus West
3003 Bern

Bericht über die 3. Tagung der Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung von Vorschlägen zur Durchführung der Empfehlungen der Berliner Konferenz zur Bewältigung unkontrollierter Wanderbewegungen / Vorbereitung der Budapester Ministerkonferenz vom 15./16.2.1993

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Am 12. und 13. Januar 1993 fand in Bonn die letzte Sitzung der genannten Arbeitsgruppe statt. Sie diente der *Bereinigung eines Empfehlungsentwurfes zuhanden der Budapester Ministerkonferenz*, den eine Redaktionskommission unter österreichischem Vorsitz ausgearbeitet hatte.

Die Schweiz war an der Sitzung durch Botschafter R. Weiersmüller, Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik, EDA (Delegationsleiter), Ch. Häni, Oberzolldirektion, EFD, A. Bolliger, Bundesamt für Polizeiwesen, EJPD, R. Eugster, Bundesamt für Ausländerfragen, EJPD, und den Unterzeichneten vertreten.

Die Verhandlungen verliefen aus schweizerischer Sicht sehr positiv. Der bereinigte Empfehlungsentwurf beruht auf einem breiten Konsens der beteiligten Staaten und beinhaltet Empfehlungen über Massnahmen zur Verhinderung illegaler Wanderbewegungen auf den Gebieten der Schlepperbekämpfung, des Informationsaustausches, der Grenzkontrollen, der Rückübernahmeübereinkommen und der Verantwortlichkeit von Transportunternehmen, die inhaltlich recht weit gehen und in erfreulich deutlicher Form abgefasst sind.

Entscheidend wird aber sein, mit welcher Konsequenz die beteiligten Staaten die vorgesehenen Massnahmen umsetzen. Es besteht noch keine Einigkeit darüber, ob im Rahmen eines Follow-up zur Budapester Konferenz ein Organ zur Überwachung des Vollzuges der Empfehlungen geschaffen werden soll. Konsensfähig könnte die Bildung einer entsprechenden Kommission mit Mitgliedern aus etwa fünf Teilnehmerstaaten sein. Dabei könnte es sich um Deutschland und Österreich als Initianten



der Konferenzen von Berlin und Wien, um den Vorsitzstaat von Schengen sowie um 1-2 Staaten aus Osteuropa handeln. Dieses Konzept ist aber noch nicht ausdiskutiert und bedarf der Bereinigung am Vorabend der Budapester Ministerkonferenz.

Im folgenden werden die uns besonders wichtig scheinenden Passagen des beiliegenden Empfehlungsentwurfs aus schweizerischer Sicht kurz kommentiert.

PRÄAMBEL

Sie übernimmt die zentralen Passagen des Schlusscommuniqués der Berliner Konferenz. Im zweitletzten Absatz wird festgehalten, dass die Umsetzung der nachfolgenden Empfehlungen teilweise von der finanziellen Situation der Teilnehmerstaaten abhängt und insbesondere die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas dazu finanzieller Hilfe bedürfen. Sie haben sich in Berlin positiv zu diesem Anliegen geäußert.

Die deutsche Delegation hat Lösungsansätze für einen Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte formuliert, die infolge von Ab- und Rückschiebungsmassnahmen entstehen (s. Beilage). Sie gründen auf der Idee eines multilateralen Lastenausgleichsystems, wobei sich weniger stark belastete und wirtschaftlich potentere Staaten anlässlich einer Pledging-Konferenz unter der Trägerschaft des UNHCR oder des IOM zu freiwilligen Zahlungen verpflichten sollen. Der deutsche Vorschlag wurde kurz diskutiert, wobei vor allem in bezug auf die vorgeschlagenen Trägerorganisationen Bedenken geäußert wurden. Im weiteren wird zu klären sein, ob die Ausschüttung der bereitzustellenden Mittel an die Voraussetzung geknüpft werden soll, dass der Empfängerstaat einem multilateralen Rückübernahmeabkommen beitrifft. Aus unserer Sicht ist ein solches Junktim angezeigt. Im übrigen spricht der deutsche Vorschlag nur von Abgeltungen für Ab- und Rückschiebungsmassnahmen. Sinnvoll wäre es demgegenüber, auch Mittel für die Verbesserung der teilweise ausgesprochen mangelhaften technischen und personellen Dotierung von Grenzschutzbehörden freizustellen.

Wegen des fehlenden Konsenses in den angesprochenen Bereichen bildet die Frage des Lastenausgleichs nicht Teil des Empfehlungsentwurfs. Die Arbeitsgruppe wird sich am Vortag der Budapester Konferenz treffen, um die bestehenden Meinungsverschiedenheiten zu bereinigen. Ziel ist es, den Ministern auch in diesem Bereich einen konsensfähigen Vorschlag zu unterbreiten. Denkbar wäre allenfalls auch eine Weiterbearbeitung im Rahmen des Wiener Follow-up.

ZIFFERN 1 UND 2: STRAFBARKEIT DER SCHLEUSERTÄTIGKEIT UND RECHTSHILFE IN STRAFSACHEN ZUR BEKÄMPFUNG DER SCHLEUSERTÄTIGKEIT

Die Schleusertätigkeit sowie die Anstiftung oder die Beihilfe dazu sollen generell als strafbar erklärt werden. In der Schweiz kann sie heute gemäss Artikel 23 ANAG nur dann verfolgt werden, wenn die Handlung zum Nachteil der Schweiz erfolgt, d.h. die illegale Einreise zum Gegenstand hat. Schlepperei zum Nachteil des Auslandes bleibt straffrei. Diese Lücke ist im Rahmen der anstehenden ANAG-Revision zu

3
 schliessen. Die Voraussetzungen zur Gewährung der Rechtshilfe sind erfüllt, indem die Schweiz sowohl das Auslieferungsübereinkommen (SR 0.353.1) als auch das Rechtshilfeübereinkommen (SR 0.351.1) ratifiziert hat.

Einnahmen aus der Schleusertätigkeit sowie dazu benützte Transportmittel können selbst vor einer strafrechtlichen Verurteilung konfisziert werden. Die entsprechende Rechtsgrundlage findet sich im schweizerischen Recht in Artikel 58 StGB.

ZIFFER 3: EINRICHTUNG SPEZIELLER EINHEITEN ZUR BEKÄMPFUNG DER SCHLEUSERTÄTIGKEIT

Zentrale Einheiten mit den im Empfehlungsentwurf vorgeschlagenen Aufgaben und Strukturen existieren in der Schweiz noch nicht.

Im Rahmen der PLACO (Projektnummern 3.1 und 2.3) wird momentan aber geprüft, ob im EJPD eine Zentralstelle geschaffen werden soll, deren Aufgaben sich im Lichte von Ziffer 3 Abs. 2 des Empfehlungsentwurfs unter anderem auf die interkantonale und internationale Koordination, die Sicherstellung des Informationsflusses zwischen allen beteiligten Behörden und auf die Strategieentwicklung im Bereich der Schlepperbekämpfung konzentrieren könnte. Prüfwert wäre auch die Frage, ob einer solchen Koordinationsstelle eigene Ermittlungsbefugnisse zu übertragen wären.

Im Bereich der Prävention und der Repression müsste eine spezifisch geschulte Eingreiftruppe geschaffen werden, wie sie in der BRD und in Frankreich bereits existiert. Im Diskussionspapier der EGPK wird die Schaffung einer solchen Einheit im Rahmen des Gesamtkonzepts vorgeschlagen. Heute obliegen die entsprechenden Aufgaben teilweise den Kantonen und teilweise dem Bund.

Der aufgezeigte Anpassungsbedarf wird somit für die Schweiz mit einem nicht zu unterschätzenden Finanz- und Personalbedarf verbunden sein. Zudem sind schwierige Kompetenz- und Strukturprobleme zu lösen. Dies ändert aber nichts an der Wünschbarkeit der Umsetzung der in Ziffer 3 formulierten Empfehlungen.

Im Zusammenhang mit der Strafverfolgung ergibt sich aus dem Empfehlungsentwurf kein Anpassungsbedarf für die Schweiz. Dafür bleibt die Judikative zuständig.

ZIFFER 4: INFORMATIONSAUSTAUSCH ÜBER ILLEGALE WANDERBEWEGUNGEN

Heute sind die betroffenen Bundesämter (v.a. OZD, BFA, BFF) in ihrem Aufgabebereich jeweils direkt für den internationalen Datenaustausch im Rahmen der Amtshilfe zuständig. Dadurch fehlt eine systematische Erfassung und Auswertung illegaler Wanderbewegungen

Die im Empfehlungsentwurf vorgesehene Schaffung einer zentralen staatlichen Kontrollstelle für den Austausch von Informationen über illegale Wanderbewegungen

gen müsste im Rahmen der unter Ziffer 3 erwähnten Projekte - insbesondere im Rahmen der Diskussion der Vorschläge der EGPK - geprüft werden.

Auf datenschutzrechtlicher Ebene verlangt der Empfehlungsentwurf, dass sich jeder Staat an die Bestimmungen des Strassburger Übereinkommens vom 28.1.1981 über den Schutz personenbezogener Daten hält. Ein Beitritt zum Übereinkommen wird nicht verlangt. Das Mitte 1993 in Kraft tretende Datenschutzgesetz bildet deshalb eine genügende Rechtsgrundlage für die Erfüllung der in Ziffer 4 enthaltenen Empfehlungen.

ZIFFER 5: VERFAHREN UND STANDARDS ZUR VERBESSERUNG DER PERSONENGRENZKONTROLLE

Die in Ziffer 5 vorgeschlagenen Massnahmen sind in der Schweiz bereits weitgehend verwirklicht. In diesem Bereich besteht für die Schweiz wie auch für die meisten andern westeuropäischen Staaten kein Handlungsbedarf. Die Empfehlungen richten sich in erster Linie an die osteuropäischen Reformstaaten.

ZIFFER 6: RÜCKÜBERNAHMEÜBEREINKOMMEN

Allen Staaten wird der Abschluss eines umfassenden Netzes von Rückübernahmeabkommen empfohlen. Im Vordergrund sollen multilaterale Lösungen stehen, die sich am Inhalt des Schengen/Polen-Übereinkommens orientieren. In zweiter Linie sind analoge bilaterale Abkommen anzustreben, wobei wenn möglich auch Herkunfts- und Transitstaaten von Asylbewerbern einzubeziehen sind..

Die Schweiz strebt einen Beitritt zum Schengen/Polen-Übereinkommen an. Ein Bundesratsantrag zur Verhandlungsaufnahme ist in Vorbereitung. Auf der bilateralen Ebene verbinden uns Visumsabkommen mit Polen und Slowenien, die auch Regeln über die Rückübernahme vorsehen. Neue Rückübernahmeabkommen mit der BRD, Kroatien, Rumänien und Ungarn sind in Vorbereitung. Die Schweiz sollte sich bemühen, darüber hinaus weitere bilaterale Rückübernahmeabkommen mit Staaten anzustreben, die für unser Land im Asyl-, Ausländer- und Migrationsbereich von Bedeutung sind.

Auf das Problem des Lastenausgleichs für Staaten, die überdurchschnittlich stark mit Rückführungen belastet sind, haben wir bereits in der Einleitung hingewiesen. Österreich wird dieses Thema im Zusammenhang mit dem Vorschlag für eine Migrationskonvention in Budapest ebenfalls aufgreifen (s. dazu die Notiz von Herrn Zürcher zum Inhalt des österreichischen Entwurfs für eine Migrationskonvention).

ZIFFER 7: SICHERUNG DER GRENZEN AUSSERHALB ZUGELASSENER GRENZÜBERGÄNGE

Die Schweiz hat die in den Empfehlungen vorgesehenen Massnahmen für eine bessere Grenzsicherung teilweise bereits verwirklicht, indem anstelle kleiner Grenzpo-

sten vermehrt bewegliche Truppen zur Verstärkung der Überwachung neuraigischer Grenzabschnitte geschaffen wurden. Eine wirkungsvolle Umsetzung bedingt aber regelmässige gemeinsame Lagebeurteilungen der in- und ausländischen Grenzwachbehörden. Dafür sind die notwendigen datenschutzrechtlichen Grundlagen zu schaffen bzw. zu ergänzen.

Wichtig für eine effiziente Aufgabenerfüllung ist in diesem Zusammenhang auch der Einsatz modernster Nachrichtentechnik. Deren Beschaffung dürfte mit Blick auf die Kosten aber nur längerfristig realisierbar sein.

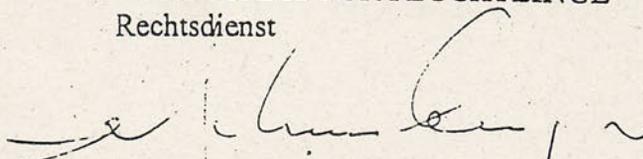
ZIFFER 8. VERPFLICHTUNG DER VERKEHRSUNTERNEHMUNGEN ZUR VERHINDERUNG DER ILLEGALEN EINREISE

Die Schweiz wirkt in der IATA/Control Authority Working Group mit. Diese aus Vertretern der Fluggesellschaften und den Einwanderungsbehörden aus Westeuropa, Australien, Kanada und den USA bestehende informelle Arbeitsgruppe berät und unterstützt die Fluggesellschaften bei ihrer Aufgabe im Bereich der für die Einreise und den Transit erforderlichen Dokumente. Ausserdem besteht mit dem selben Ziel auf nationaler Ebene eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Bundesamtes für Ausländerfragen, in welcher die interessierten Bundesämter, die Grenzpolizeibehörden in den Flughäfen sowie die Swissair vertreten sind.

Die zurzeit in der Schweiz fehlenden gesetzlichen Grundlagen für eine Inpflichtnahme der Verkehrsunternehmen sollten im Rahmen der geplanten ANAG-Revision in Aussicht genommen werden. Diese Verantwortlichkeit darf sich aber aus Gründen der Rechtsgleichheit nicht nur auf Fluggesellschaften beschränken, sondern muss auch die übrigen Transporteure erfassen. Für Fluggesellschaften haben die internationale Zivilluftfahrtorganisation (IACO/OACI) und die europäische Zivilluftfahrtskommission (ECAC/CEAC) Empfehlungen an die Mitgliedstaaten erlassen. Nach diesen Empfehlungen sollen in Fällen, in denen bei der Einreise festgestellt wird, dass die erforderlichen Grenzübertrittsdokumente fehlen, bei der Ausfällung einer Strafe oder einer administrativen Massnahme die Schwere des pflichtwidrigen Verhaltens sowie die von der Fluggesellschaft getroffenen Vorsichtsmassnahmen berücksichtigt werden.

Mit vorzüglicher Hochachtung

BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE
Rechtsdienst



Roger Schneeberger, Fürsprecher