



EIDGENÖSSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
POLIZEIABTEILUNG

3003 Bern, 24. September 1979

Ref. Nr. 777.42 *H*
Bitte in der Antwort angeben

Herrn Bundesrat Furgler

Konzept für die künftige Aufnahme von Flüchtlingen aus
Indochina

1. Ausgangslage

1.1. Situation in Südostasien

Gemäss Statistik des HCR per 31. August 1979 sind zurzeit 352'032 Flüchtlinge erfasst. Namentlich die für Thailand ausgewiesene Zahl dürfte höher liegen, da einige zehntausend illegale Kambodschaner nicht erfasst sind. Im Monat August übertraf die Zahl der Ausreisen aus den Erstasylländern erstmals die Zahl der Einreisen.

1.2. Haltung der Schweiz

Der Departementschef hat zuletzt an der Konferenz in Genf betont, dass die Schweiz weitere Anstrengungen unternehmen wird. Die Bereitschaft zu einer grosszügigen Haltung soll dem Parlament auch bei der Beantwortung verschiedener parlamentarischer Vorstösse in dieser Herbstsession zugesichert werden. In Anbetracht der momentanen Flüchtlingssituation können demzufolge im nächsten Jahr kaum weniger Flüchtlinge aufgenommen werden als in diesem.

- 2 -

Gemäss Beschluss des Bundesrates sollen dieses Jahr (zusätzlich zu den ca. 1'000 bereits Ende 1978 anwesenden) 2'000 Flüchtlinge aufgenommen werden. Damit war eine blosser Richtzahl gemeint und keine Höchstgrenze. Nach bisheriger Praxis wurden Flüchtlinge, die zu Angehörigen in der Schweiz einreisen wollten, keinem "Kontingent" angerechnet. Vor allem deswegen und weil die schweizerische Delegation in ihrer Rettungsaktion mehr Flüchtlinge ausgewählt hat, wird die Schweiz dieses Jahr rund 2'800 Flüchtlinge aufnehmen. Damit werden Ende 1979 3'800 Indochinaflüchtlinge in unserem Lande anwesend sein.

Einzig interessierende Zahl gegenüber der Bevölkerung ist die Totalzahl aufgenommener Flüchtlinge. Für Flüchtlinge, die im Rahmen der Familienzusammenführung in die Schweiz kommen, gilt das gleiche Verfahren, insbesondere müssen auch sie vorerst in den Aufnahmezentren untergebracht werden. Ein Unterschied zwischen Flüchtlingen, die gruppenweise ausgewählt werden und solchen, die gestützt auf die Familienzusammenführung einreisen, ist deshalb nicht mehr gerechtfertigt.

1.3. Aufnahme- und Integrationsmöglichkeiten

Die zurzeit 15 Aufnahmezentren der Hilfswerke verfügen über eine Kapazität von rund 1'200 Plätzen. Ein besonderes Zentrum für Medical-Cases (altes Kinderspital Bern) ist vorgesehen; ein anderes soll im Verlaufe dieses Jahres dafür geschlossen werden.

Die Integrationsmöglichkeiten lassen sich zurzeit noch nicht beurteilen, da der erste Schub erst im Verlaufe des Monats Oktober zur Eingliederung kommt. Fest steht, dass genügend Betreuergruppen vorhanden sind. Ob für

alle Flüchtlinge sofort Arbeit und Wohnung gefunden werden kann, bleibt indessen abzuwarten.

Ganz allgemein ist zu sagen, dass die künftige Asylpolitik von einer Anzahl ungewisser Faktoren abhängt, so dass jedes Konzept mit entsprechenden Vorbehalten zu beurteilen ist.

2. Familienzusammenführung

2.1. Grundsätze

2.1.1. Aus Vietnam

Grundsätzlich hat ein Ausländer, der ein Asylgesuch aus seinem Heimatstaat an uns richtet, eine konkrete Gefährdung glaubhaft zu machen. Wollte man von diesem Grundsatz abweichen, müsste jedes Gesuch eines Angehörigen eines totalitären Staates gutgeheissen werden. Es ist auch nicht Sache der Schweiz, einem andern Staat zu helfen, sich systematisch seiner nicht genehmen Bürger zu entledigen. Dies hat zur Folge, dass auch Gesuche um Familienzusammenführung aus Vietnam nach engeren Massstäben beurteilt werden müssen, als solche aus Erstasylstaaten. Es scheinen deshalb folgende Aufnahmekriterien angezeigt:

- unmündige Kinder, deren Eltern in der Schweiz sind,
- Eltern und unmündige alleinstehende Geschwister,
- Grosseltern.

In Härtefällen kann entsprechend der üblichen Praxis über diesen Familienkreis hinausgegangen werden.

2.1.2. Aus Erstasylstaaten

Bei der Prüfung von Familienzusammenführungsge-
suchen aus Erstasylstaaten ist vorerst zu prüfen,
ob im Verhältnis zu andern Zweitasylstaaten ein
Schwergewicht von den Verwandten in der Schweiz
besteht. Wenn ja, kann unter dem Titel Familien-
zusammenführung auch verheirateten Geschwistern
mit Familie und alleinstehenden Onkeln und Tanten
die Einreise bewilligt werden.

2.2. Hängige Gesuche

Nach unserer Statistik per 20. September 1979 sollen
rund 200 Personen im Rahmen der Familienzusammenführung
bis Ende des Jahres in die Schweiz kommen. Von den dann
noch hängigen Asylgesuchen aus Erstasylstaaten dürften
800 Personen die Voraussetzungen für eine Familienzu-
sammenführung erfüllen. Von den 600 Personen, die ihr
Gesuch aus Vietnam gestellt haben, dürften in absehbarer
Zeit kaum mehr als rund 100 in die Schweiz einreisen.
Dies ergibt eine Gesamtzahl von ca. 1'100 Personen, die
nach bisheriger Praxis ohne Anrechnung an eine "Richt-
zahl" in den ersten Monaten 1980 in die Schweiz einreisen
werden. Eine genauere Zahl wird festgestellt werden können,
sobald alle vorhandenen Gesuche aufgelistet sind. Die
Zahl wird sich noch erhöhen, wenn die Verwandten der noch
dieses Jahr erwarteten Flüchtlinge ebenfalls Einreise-
gesuche stellen.

3. Weitere Einzelgesuche

Von den bei uns liegenden Einzelaufnahmegesuchen, die 2'200 Personen betreffen (inkl. die unter Ziffer 2.1.3. erwähnten Familienzusammenführungsfälle), stammen rund 600 von Personen, die keinerlei Beziehungen zur Schweiz haben. Es stellt sich die Frage, wie solche Gesuche behandelt werden sollen.

Das HCR bemüht sich, für alle erfassten Flüchtlinge Ausreisemöglichkeiten zu finden. Allein die HCR-Delegationen sind in der Lage, die Dringlichkeit der Fälle und damit die Prioritäten zur Eingliederung in einem Zweitasyllstaat zu beurteilen. Bei Behandlung und Gutheissung von direkt unterbreiteten Gesuchen werden diese koordinierenden Bemühungen erschwert. Der HCR-Chefdelegierte in Thailand hat denn auch kurzerhand erklärt, man möge auf solche Gesuche gar nicht erst eingreifen.

Wir sollten uns an diese Empfehlung halten. Sie ermöglicht einesteils, allfällige Richtzahlen nicht mit möglicherweise unwichtigen Fällen zu belasten und dafür wirklich dringliche Fälle aufzunehmen, andererseits bleiben uns administrative Umtriebe und Abklärungen erspart.

4. Weitere Auswahl

4.1. Allgemeines

Wie sich die Flüchtlingssituation entwickeln wird, ist nicht abzusehen. Wenn die hauptsächlichlichen Zweitasyllstaaten, namentlich die USA und Frankreich, im selben Rhythmus Flüchtlinge aufnehmen, wenn Vietnam tatsächlich den Flüchtlingsstrom bremst und wenn schliesslich für Kambodscha wirkungsvolle Nahrungsmittelhilfe geleistet

werden kann, ist eine wesentliche Abschwächung des Problems möglich. Trotzdem muss davon ausgegangen werden, dass für die Lösung des Flüchtlingsproblems auch nächstes Jahr Anstrengungen im gleichen Ausmass nötig sein werden. Die "Aufnahmekapazität" der Schweiz sollte nicht zu rasch ausgeschöpft werden, damit allfällige Appelle des HCR auch künftig positiv beantwortet werden können.

4.2. Auswahl in Erstasylländern

Bisher wurden fast ausschliesslich Flüchtlinge aus Thailand und Malaysia aufgenommen. Das Problem verlagert sich aber zusehends auch auf Indonesien, die Philippinen und Hongkong. Unsere dortigen Vertretungen haben auf die Notwendigkeit hingewiesen, auch aus diesen Staaten Flüchtlinge aufzunehmen. Bei künftigen Aufnahmen sind deshalb auch zahlenmässig in gleicher Weise Flüchtlinge aus Indonesien, den Philippinen und Hongkong aufzunehmen.

Das HCR hat betont, dass diesen Ländern und Hongkong, die bisher eine offene Aufnahmepraxis verfolgt haben, gezeigt werden sollte, dass eine spürbare Entlastung der Erstasylländer nicht erst erfolge, nachdem Flüchtlinge zurückgewiesen worden sind.

4.3. Neue Auswahldelegation

Eine grosszügige Fortsetzung der Aufnahmepolitik erfordert einen anhaltenden Rückhalt in der Bevölkerung. Wie das Beispiel gezeigt hat, stösst die Tätigkeit einer Delegation auf grosses Interesse und wird mit Anteilnahme verfolgt. Damit ist eine Delegation der Publizität des Flüchtlingsproblems förderlich.

Aufnahmepriorität müssen in den nächsten Monaten jedoch die Familienangehörigen haben. Es ist deshalb verfrüht,

bereits heute die Entsendung einer neuen Delegation ins Auge zu fassen. Diese Auffassung liess auch Herr Direktor Kissling von der Caritas anlässlich einer Vorstandssitzung der Zentralstelle durchblicken.

5. Finanzierung

Im Voranschlagsentwurf für 1980 sind für Flüchtlingsunterstützung 20 Millionen Franken eingesetzt. Berechnungen haben ergeben, dass im ersten Aufenthaltsjahr pro 150 Flüchtlinge rund eine Million aufgewendet werden muss. Werden demzufolge im nächsten Jahr rund 3'000 Flüchtlinge neu aufgenommen (inkl. Familienzusammenführungen), sind zum budgetierten Betrag weitere rund 20 Millionen erforderlich. Man käme somit auf einen Totalbetrag von rund 40 Millionen zugunsten der Flüchtlingsbetreuung in der Schweiz. Genauere Berechnungen dürften im Verlaufe der nächsten Wochen, wenn die ersten Erfahrungszahlen vorliegen, möglich sein.

6. Abwicklung der künftigen Aufnahme

6.1. Aufnahmerhythmus

Nach den Vorstellungen der Hilfswerke sollen die Flüchtlinge durchschnittlich drei Monate in den Aufnahmezentren verweilen, bis sie integriert werden. Da die Integration die kritische Phase darstellt, muss vermutlich spätestens ab Herbst dieses Jahres realistisch mit einem viermonatigen Aufenthalt gerechnet werden. Reduziert man zudem die Aufnahmekapazität der Zentren auf ca. 1'000 Personen, wäre die Aufnahme von insgesamt 3'000 Personen in einem Viermonaterhythmus à je 1'000 Personen denkbar.

6.2. Aufnahmeprioritäten

Der erste "Schub" ist ab Mitte Juli in die Schweiz eingereist und wird ab ca. Mitte Oktober zur Eingliederung kommen.

Demzufolge könnte mit der Einreise eines zweiten Schubes ab Mitte Oktober begonnen werden. Bei diesem Schub wären die restlichen, von der Delegation ausgewählten Flüchtlinge zu berücksichtigen. Die freibleibende Zentrenkapazität wäre mit Flüchtlingen, die im Rahmen von Familienzusammenführungen einreisen, aufzufüllen. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass auch Familienangehörige in Sammeltransporten einreisen und in der Regel den Dreimonateaufenthalt in den Zentren verbringen sollen.

Der dritte Schub dürfte Ende Januar/anfangs Februar 1980 realisierbar sein. Berücksichtigt werden müssen dabei in allererster Linie alle Familienangehörigen, deren Gesuche seit längerer oder kürzerer Zeit bei uns hängig sind.

Entsprechend dem angenommenen Rhythmus wären die Schübe vier und fünf im Frühsommer bzw. im Herbst 1980 fällig. Ihre Zusammensetzung muss offen bleiben. Zweifellos werden weiterhin Familienangehörige dabei sein. Die übrige Zusammensetzung wird sich nach den Gegebenheiten richten.

Bei einer allfälligen Nennung einer neuen "Richtzahl" (inkl. Familienangehörige) wird darauf geachtet werden müssen, dass unser Amt ein "Kontingent" zur freien Verfügung hat. Es zeigt sich, dass aus unterschiedlichen Gründen und unvorhergesehen oft Gesuche für einzelne

Flüchtlinge oder ganze Gruppen bewilligt werden sollten. Bei ausgeschöpftem Kontingent bringt uns das in eine gewisse Zwangslage.

6.3. Ueberprüfung durch das HCR

Sämtliche Personen, für die bei uns Asylgesuche eingereicht wurden, und die bereits registriert sind, sind nach Erstasylländern, Nationalität und Lagerzugehörigkeit aufzulisten. Die nicht registrierten Gesuche sind daraufhin zu überprüfen, ob sich Gesuche um Familienzusammenführung darunter befinden. Diese Arbeiten sind im Gange.

Für die Vorbereitung der Transporte sind den zuständigen HCR-Delegationen die erstellten Listen zur Kontrolle zu unterbreiten. Es ist nämlich zu erwarten, dass verschiedene Gesuchsteller in der Zwischenzeit in andere Staaten ausreisen konnten. Gestützt auf die vom HCR überprüften Listen könnten dann die Flüge zusammengestellt werden.

6.4. Statistische Perspektiven

Nach unserer Statistik befanden sich am 20. September 1979 2'811 Indochina-Flüchtlinge in der Schweiz. Rund 1'000 Personen wurde die Einreise bewilligt; sie werden voraussichtlich im Verlaufe dieses Jahres noch einreisen. Damit befinden sich Ende 1979 rund 3'800 Flüchtlinge aus Indochina in der Schweiz. Nimmt man gemäss Konzept und je nach Entwicklung der Lage im nächsten Jahr weitere 3'000 Flüchtlinge auf, ergäbe dies einen Gesamtbestand von rund 6'800 per Ende 1980. Da doch angenommen werden kann, dass sich bis zu diesem Zeitpunkt das Problem wesentlich entschärfen sollte, liesse sich diese Zahl

unseres Erachtens verantworten und würde auch erlauben, über das Jahr 1980 hinaus bei dringendem Bedürfnis weiter kleine Gruppen aufzunehmen. Die Hilfswerke haben dem Vernehmen nach ihre mittelfristige Konzeption ungefähr auf diese Zahl ausgerichtet.

7. Anträge

- 7.1. Das Bundesamt wird ermächtigt, den von der Delegation in Südostasien zuviel ausgewählten Flüchtlingen (1'721 anstelle von 1'350) die Einreise noch in diesem Jahr zu bewilligen.
- 7.2. Das Bundesamt stellt die nächste Gruppe, ca. 1'000 Personen, aus Bewerbern zusammen, die ein schriftliches Gesuch gestellt und die zur Schweiz eine Beziehung haben, also vorwiegend aus Familienangehörigen im weitesten Sinn von bereits in der Schweiz befindlichen Indochinesen (Einreise Ende Januar/anfangs Februar 1980). Priorität haben Flüchtlinge aus Erstasylländern. Bewerber direkt aus Vietnam werden nur berücksichtigt, wenn es sich um nahe Familienangehörige handelt.

Da es um Familienzusammenführung geht, ist das Departement zum Entscheid zuständig.

- 7.3. Das BAP bereitet einen Bericht an den Bundesrat vor. Darin würde kurz der gegenwärtige Stand geschildert und beantragt, für 1980 rund 3'000 indochinesische Flüchtlinge, inkl. die in Ziffer 7.2. erwähnten 1'000 Flüchtlinge, aufzunehmen. Voraussetzung ist, dass sich die Verhältnisse nicht grundlegend ändern. Die Zahl von 3'000 ist blosser Richtzahl. Die Einreise wäre so zu

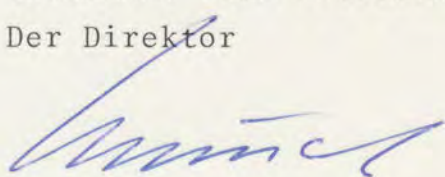
- 11 -

staffeln, dass alle vier Monate rund 1'000 Flüchtlinge eintreffen.

- 7.4. Der Organisation Terre des hommes werden an die Fürsorgekosten für die 34 in ihrer Obhut befindlichen alleinstehenden Jugendlichen 90 % vergütet, entsprechend der Regelung mit den andern Hilfswerken. Für die übrigen 63 Kinder trägt Terre des hommes die Kosten allein.
- 7.5. Ende Oktober/anfangs November sollte erneut eine Aussprache zwischen Departementsvorsteher, BAP und den Spitzen der Hilfswerke stattfinden.
- 7.6. Eventuell sollte über das Thema an der nächsten JPD-Konferenz berichtet werden. Jedenfalls wäre den Kantonen von den Absichten des Departements und dem vom Bundesrat zu treffenden Entscheid Kenntnis zu geben.

BUNDESAMT FUER POLIZEIWESEN

Der Direktor



Kopie an:

- Herrn Direktor Schürch
- Herrn Chapatte
- Herrn Ferrier
- Herrn Gemperli / Frau Horejs
- Sachregistratur BAP
- Ha