

22. Aug. 1991

OFFICE FEDERAL DE L'INDUSTRIE
DES ARTS ET METIERS ET DU TRAVAIL

— 032.276 / 524.13 —
2-dg/mb

Berne, le 20 août 1991

Note à Monsieur Jean-Pascal Delamuraz, Conseiller fédéral

Traitement de ressortissants yougoslaves
Note de discussion pour le Conseil fédéral

Monsieur le Conseiller fédéral,

Faisant suite à notre note du 16 ct, nous vous informons que le DFJP a modifié, sur demande de l'Office fédéral des réfugiés (ODR), ses arguments développés dans la note de discussion qui sera adressée au Conseil fédéral.

La nouvelle argumentation du DFJP peut être résumée comme suit: le rapport du Conseil fédéral du 15 mai 1991 sur la politique des étrangers et des réfugiés indique, clairement, que la Yougoslavie ne peut plus être considérée comme pays traditionnel de recrutement parce que ce pays ne respecte pas pleinement les droits de l'homme. Il convient donc d'agir dès maintenant dans ce sens.

L'interprétation donnée par le DFJP est fausse. En effet, s'il est vrai que le critère du respect des droits de l'homme figure dans le rapport du Conseil fédéral (voir page 13, chiffre 422) il est tout aussi vrai que, un peu plus loin (page 14, 2ème alinéa) - en faisant implicitement allusion à la Yougoslavie - la question est laissée ouverte.

Preuve en est qu'en adoptant le rapport, le Conseil fédéral a chargé le DFJP d'examiner, en collaboration avec le DFAE et le DFEP, la question de savoir si la Yougoslavie devait être considérée, encore à l'avenir, comme pays traditionnel de recrutement et de lui faire une proposition en conséquence (voir copie de la décision du Conseil fédéral du 15 mai 1991 en annexe). Cet examen n'a pas eu lieu jusqu'ici; on ne saurait dès lors prétendre que le Conseil fédéral s'est déjà clairement prononcé à ce sujet. Ce qui importe donc avant tout est de donner suite à ce mandat et d'examiner le problème de manière approfondie afin de permettre au Conseil fédéral de prendre, en connaissance de cause, une décision qui, si elle était prise intempestivement, serait encore plus lourde de conséquences tant sur le plan politique qu'économique.

Nous relevons enfin que l'éventuel "bref délai transitoire" que propose le DFJP dans sa nouvelle proposition (voir p. 14 du point 4.1 de la note de discussion) ne résout rien. Nous estimons en effet qu'un délai transitoire ne saurait être bref, mais devrait plutôt s'étendre à 2 à 3 ans.

Nous maintenons donc notre position.

sig. Nordmann


Annexes mentionnées

EIDGENOESSISCHES JUSTIZ-
UND POLIZEIDEPARTEMENT

EIDGENOESSISCHES VOLKSWIRT-
SCHAFTSDEPARTEMENT

Bern,

Aussprachepapier

An den Bundesrat

Behandlung jugoslawischer Staatsangehöriger

Einleitung

Mit Schreiben vom 9. Juli 1991 ersucht die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates den Bundesrat um einen Zusatzbericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik. Gegenstand dieses Zusatzberichtes bildet ausser der Anwendung ethischer Kriterien auf das Drei-Kreise-Modell die Behandlung jugoslawischer Staatsangehöriger hinsichtlich der Abgrenzung von Arbeitskräften und Asylsuchenden.

Um diesen Zusatzbericht erstellen zu können, ist hinsichtlich der Behandlung jugoslawischer Staatsangehöriger ein Vorentscheid des Bundesrates erforderlich: Je nachdem bei der Zulassung und weiteren Anwesenheit von Jugoslawen der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer oder asylpolitischen Erwägungen der Vorrang eingeräumt wird, ergeben sich unterschiedliche Lösungen. Zu diesen beiden Punkten stellen deshalb die beiden Departemente jeweils zwei sich gegenseitig ausschliessende Anträge. Anschliessend folgt ein gemeinsamer Antrag zur allgemeinen Einführung der Visumpflicht für Jugoslawen.

1 Erwägungen aus der Sicht der Verordnung über die
Begrenzung der Zahl der Ausländer (SR 823.21)

11 Ausgangslage

Heute wohnen über 150'000 Jugoslawen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz. Damit bilden die Jugoslawen nach den Italienern den zweithöchsten Ausländeranteil. Davon waren 84'000 oder 60 Prozent erwerbstätig. Zur Zeit des saisonalen Höchststandes der Beschäftigung im August kamen 44'000 Saisonniers und rund 15'000 Kurzaufenthalter hinzu. Der Anteil der Jugoslawen am Saisonnierbestand machte einen Drittel aus. Im laufenden Jahr ist mit einem weiteren Anstieg der jugoslawischen Wohnbevölkerung zu rechnen. Hinsichtlich des Anteils der Erwerbstätigen kann von den gleichen Verhältnissen wie im letzten Jahr ausgegangen werden. Branchenmässig arbeiten die Jugoslawen zu annähernd gleichen Teilen hauptsächlich im Gast- und Reinigungsgewerbe, im Baugewerbe und in der Industrie. Die Hälfte aller Erwerbstätigen verteilt sich auf die Kantone Zürich, St. Gallen, Bern und Aargau.

Mit Kreisschreiben vom 8. Juli 1991 haben das Bundesamt für Ausländerfragen und das BIGA die Fremdenpolizeibehörden der Kantone und die kantonalen Arbeitsämter ersucht, gegenüber jugoslawischen Staatsangehörigen mit abgelaufener Bewilligung vorläufig von einer Wegweisungsverfügung abzusehen. Es betrifft dies vor allem Saisonniers und Kurzaufenthalter. Damit sollte ein erheblicher Anstieg der Zahl der Asylbewerber vermieden werden. Jugoslawischen Staatsangehörigen, die sich auf die besondere Lage in Jugoslawien beriefen, wurde in sinngemässer Anwendung von Artikel 1 ANAV auf Zusehen hin gestattet, beim gleichen Arbeitgeber die gleiche Tätigkeit weiterhin auszuüben.

Eine Abklärung bei den kantonalen Fremdenpolizeibehörden hat ergeben, dass sich Verlängerungsgesuche für jugoslawische Saisoniers und Kurzaufenthalter bisher zahlenmässig in engen Grenzen halten. Dagegen wird - je nach der Entwicklung der Lage in Jugoslawien - mit einem vermehrten Familiennachzug gerechnet. Diese Tendenz könnte sich auf das Jahresende hin verstärken, wenn für die Mehrheit der Saisoniers die ordentliche Aufenthaltsbewilligung abläuft.

Aus einer Umfrage bei schweizerischen Botschaften in einigen westeuropäischen Staaten geht hervor, dass hinsichtlich der Zulassung und der Anwesenheitsregelung von Jugoslawen bis jetzt im grossen ganzen keine besonderen Vorkehren getroffen wurden.

12

Zulassung

Jugoslawien gehörte bisher zu den traditionellen Rekrutierungsgebieten. Die Zunahme der jugoslawischen Wohnbevölkerung in der Schweiz um mehr als das Doppelte in den letzten zehn Jahren ist in erster Linie auf die Rekrutierung von Saisoniers, die sich daraus ergebenden Umwandlungen von Saison- in Jahresbewilligungen und den anschliessenden Familiennachzug zurückzuführen.

Der Bundesrat hat in seinem Bericht vom 15. Mai 1991 zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik eine Aufhebung des Saisonierstatuts und dessen Ersetzung durch ein europakonformes Statut des vorübergehenden Aufenthaltes für EG- und EFTA-Angehörige in Aussicht gestellt (Seite 31). Eine gleichzeitige Aufhebung der bestehenden Regelung für jugoslawische Saisoniers könnte von der Bauwirtschaft, dem Gastgewerbe und den übrigen Erwerbszweigen in vorwiegend strukturschwächeren Regionen mit regelmässiger Beschäftigung von Saisoniers nicht kurzfristig durch andere Mass-

nahmen (z.B. durch vermehrte Rekrutierung in EG- oder EFTA-Staaten) aufgefangen werden. Vielmehr drängt sich aus arbeitsmarktlicher Sicht ein schrittweises Vorgehen auf. So könnte in die laufende Revision der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (SR 823.21) eine neue Bestimmung aufgenommen werden, wonach Saisoniers in erster Linie in den EG- und EFTA-Staaten anzuwerben sind. Eine solche Bestimmung wurde noch nicht in das laufende Vernehmlassungsverfahren über die Revision der Begrenzungsverordnung einbezogen.

Hinsichtlich der Jahresaufenthalter ist davon auszugehen, dass gegenwärtig rund 70 Prozent der Höchstzahlen auf EG- und EFTA-Angehörige und 30 Prozent auf die Angehörigen der übrigen Staaten entfallen. Zahlenmässig machen diese 30 Prozent rund 3'200 Erwerbstätige innerhalb eines Jahres aus. Diese werden zur Hauptsache für das Gesundheits- und Bildungswesen, für international tätige Firmen, für die Wissenschaft und Forschung, für Entwicklungsprogramme der technischen Zusammenarbeit sowie aus Gegenrechtserwägungen eingesetzt. Eine verbleibende verfügbare Quote für jugoslawische Jahresaufenthalter dürfte einige Dutzend pro Jahr nicht übersteigen. Ein allfälliger Anwerbestopp für jugoslawische Jahresaufenthalter hätte somit bei den Jahresaufenthaltern keine bedeutende Auswirkungen.

Bei der Zulassung von ausländischen Arbeitnehmern wurde bisher auf die Staatsangehörigkeit und nicht zusätzlich auf die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Provinz oder Republik abgestellt. So wurden Angehörige aus der Republik Kosovo bisher in gleicher Weise zugelassen wie Angehörige aus den übrigen Republiken in Jugoslawien, obschon sich infolge ihrer islamischen Tradition grössere Schwierigkeiten bei ihrer Eingliederung in unsere Verhältnisse ergeben als bei den übrigen Jugoslawen. Es wäre nicht

zweckmässig, von dieser Praxis abzuweichen. Im Hinblick auf eine präjudizielle Wirkung - z.B. gegenüber der Türkei - wäre eine solche Differenzierung sogar problematisch, solange bestimmte Gebiete eines Staates völkerrechtlich nicht als neue souveräne Staaten anerkannt sind.

13 Anwesenheit

131 Saisonniers und Kurzaufenthalter

Nach der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (SR 823.21) haben Saisonniers und Kurzaufenthalter (von in der Regel bis zu vier Monaten Aufenthalt) nach Ablauf der bewilligten Aufenthaltsdauer wieder auszureisen. Eine weitere Anwesenheit kann nur dann in Betracht gezogen werden, wenn eine Ausreise bzw. der Vollzug einer Wegweisung im Sinne von Artikel 14a ANAG nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist. Diese Frage sollte nicht generell beantwortet, sondern in jedem Einzelfall abgeklärt werden. Andernfalls müsste mit einem zusätzlichen erheblichen Anstieg bei der jugoslawischen Wohnbevölkerung und mit entsprechenden negativen Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen der schweizerischen und ausländischen Bevölkerung gerechnet werden. Insbesondere ist einem erforderlichen Spielraum bei einer Liberalisierung der Zulassung gegenüber Angehörigen aus EG- und EFTA-Staaten Rechnung zu tragen.

132 Familiennachzug

Für Jahresaufenthalter kann der Familiennachzug im Rahmen der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (SR 823.21) behandelt werden. Nach Ablauf des bewilligungsfreien Aufenthaltes sollte aus den unter Ziffer 131 erwähnten Gründen an der Wiederausreise festgehalten werden, sofern nicht ein

Ausnahmegrund im Sinne von Artikel 14a ANAG vorliegt.

14 Visumpflicht

141 Rückblick

Der Bundesrat hat sich in den vergangenen Jahren wiederholt mit der Frage der Einführung der Visumpflicht für jugoslawische Touristen und Besucher (Einreisen zum Stellenantritt sowie für drei Monate übersteigende Aufenthalte sind visumpflichtig) befasst. Diese Massnahme forderten namentlich die Fremdenpolizei- und Polizeikreise als Mittel gegen die Schwarzarbeit und die zunehmende grenzüberschreitende Kriminalität. Der Bundesrat erachtete jedoch - letztmals im Oktober 1989 - eine Suspendierung des Visumabkommens vom 28. November 1968 mit Jugoslawien als wenig zweckdienlich, solange die Bundesrepublik Deutschland, Oesterreich und Italien nicht ein Gleiches tun.

142 Neue Gründe

Im Rahmen des Asyl-Aktionsprogramms 1991/92 ist die Einführung der Visumpflicht für Jugoslawen als zusätzliche innenpolitische Massnahme vorgesehen. Jugoslawische Staatsangehörige stehen mittlerweile an der Spitze bei den Asylbewerbern.

143 Erwägungen

Mit der Einführung der Visumpflicht wird eine Verbesserung der Kontrollen angestrebt, um die Einreise von Personen zu verhindern, welche die Anwesenheitsvoraussetzungen in der Schweiz nicht erfüllen. Erwartet wird zudem eine gewisse vorbeugende Wirkung. Andererseits sollen die bilateralen Beziehungen zwi-

schen der Schweiz und Jugoslawien nicht übermässig beeinträchtigt werden.

Um diese Ziele zu erreichen, müssen mehrere Voraussetzungen erfüllt sein:

Wie die Erfahrungen - namentlich mit der Türkei - zeigen, entfaltet eine Massnahme, die nicht international abgestimmt ist, nur wenig Wirkung. In Westeuropa kennen zur Zeit nur Frankreich und Griechenland die Visumpflicht gegenüber Jugoslawien. Deutschland beschloss 1989 die Einführung der Visumpflicht, setzte die Massnahme aber nie in Kraft. Hier wie in den übrigen europäischen Staaten steht zur Zeit eine Aenderung nicht zur Diskussion.

Die Durchsetzung der schweizerischen Visumpflicht im Alleingang setzt eine systematische Grenzkontrolle, verbunden mit einer konsequenten Wegweisungspraxis, voraus. Mit den gegenwärtigen Mitteln ist eine systematische Grenzkontrolle undenkbar. Eine konsequente Wegweisungspraxis scheint andererseits unter den gegebenen innenpolitischen Umständen in Jugoslawien eher problematisch. Sie könnte dazu führen, dass Jugoslawen vermehrt ihre Reisedokumente vernichten und ein Asylbegehren stellen.

Der Bestand der jugoslawischen Wohnbevölkerung in der Schweiz von gegenwärtig über 150'000 Aufenthalt- und Niedergelassenen führt zu einem regen Besucher- und Touristenverkehr zwischen den beiden Staaten. Vor der Einführung der Visumpflicht müssten daher erhebliche personelle und bauliche Massnahmen bereit gestellt werden, um eine reibungslose Prüfung der Einreisegesuche und die Sicherheit der schweizerischen Vertretungen in Jugoslawien zu gewährleisten. Die mit der Visumpflicht angestrebte Verschärfung der Einreisevoraussetzungen könnte wiederum zur Folge haben, dass Jugoslawen vermehrt und ungerecht-

fertigt das Asylrecht in Anspruch nehmen. Diese Tendenz dürfte sich angesichts der gegenwärtigen innenpolitischen Krise in Jugoslawien noch verstärken.

Schliesslich besteht die Gefahr, dass eine unzeitige fremdenpolizeiliche Massnahme die aussenpolitischen Anstrengungen der europäischen Staaten, welche für eine gewaltlose Bewältigung des Konflikts dringend notwendig sind, beeinträchtigen.

15

Schlussfolgerungen

Jugoslawien gehörte bisher als einziges osteuropäisches Land zu den traditionellen Rekrutierungsgebieten. Der Anteil der Jugoslawen an der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz steigt stark an und ist mit über 13 Prozent inzwischen der zweithöchste. Hinsichtlich der jugoslawischen Jahresaufenthalter hätte ein Anwerbestopp keine praktischen Auswirkungen. Mit Bezug auf die jugoslawischen Saisoniers und Kurzaufenthalter ist eine schrittweise Herabsetzung vorgesehen, um den betroffenen Wirtschaftszweigen eine entsprechende Anpassung, insbesondere vermehrte Rekrutierungen in EG- und EFTA-Staaten zu ermöglichen.

Im Zusammenhang mit den Ereignissen in der Tschechoslowakei im Jahre 1968 wurde Angehörigen aus einem einzelnen Staat hinsichtlich der Anwesenheitsverlängerung erstmals eine Vorzugsbehandlung eingeräumt (Geschäftsbericht Bundesrat 1969, S. 100). Dieses seither auch in andern Fällen praktizierte Vorgehen sollte im Zusammenhang mit den Jugoslawen im Hinblick auf die hohe Zahl von möglichen Gesuchstellern und den starken Anstieg bei der ausländischen Wohnbevölkerung (letztes Jahr um 60'000, in diesem Jahr mindestens um 60'000 Personen) nicht generell, sondern nur im Einzelfall und aufgrund einer Prüfung im Sinne von Artikel 14a ANAG in Betracht

gezogen werden. Im übrigen setzt Artikel 14a ANAG hinsichtlich der Möglichkeit, Zulässigkeit oder Zumutbarkeit des Vollzuges einer Wegweisung kein vorangehendes Asylverfahren voraus, sondern ist unmittelbar anwendbar.

2 Asylpolitische Erwägungen

21 Ausgangslage

Im laufenden Jahr haben bis jetzt 6'111 Jugoslawen ein Asylgesuch eingereicht. Sie bilden die grösste Gruppe der Asylbewerber. Dazu kommt, dass eine härtere Haltung im Ausländerbereich sich unverzüglich auf den Asylbereich auswirken könnte.

Das BFF hat gegenwärtig keine Veranlassung, das Asylverfahren von jugoslawischen Staatsangehörigen zu sistieren; die eintreffenden Asylgesuche werden gemäss Prioritätenordnung des Bundesbeschlusses über das Asylverfahren erledigt. Nicht behandelt werden zur Zeit die Asylgesuche von Deserteuren und Refraktären. Bei negativem Ausgang des Asylverfahrens wird die Wegweisung verfügt. Der gegenwärtigen Situation wird Rechnung getragen, indem - ausgenommen sind Fälle von krassem Missbrauch und Kriminellen - eine grosszügige Ausreisefrist angesetzt wird. Die Kantone haben im Rahmen ihrer eigenen Kompetenz die Möglichkeit, bereits angesetzte Ausreisefristen um einen Monat zu verlängern.

Auch im Zusammenhang mit der Behandlung der Jugoslawen gilt der Grundsatz, dass das Asylverfahren nicht als Instrument dienen kann, um in der Schweiz zu bleiben. Der Zweck des Asylverfahrens besteht nach wie vor darin, Verfolgten Schutz zu gewähren.

Zulassung

Einer der zentralsten Punkte in dem vom Bundesrat am 15. Mai 1991 verabschiedeten Strategiebericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik besteht darin, die Ausländerpolitik an die Menschenrechtslage im Rekrutierungsstaat anzuknüpfen. Damit wird klar zum Ausdruck gebracht, dass nur solche Staaten traditionelle Rekrutierungsgebiete sein können, die als verfolgungssicher gelten und eine befriedigende Menschenrechtssituation aufweisen.

Dies geht aus folgenden Zitaten des Strategieberichtes hervor:

- "Die Begrenzungs politik soll zudem nicht gegenüber allen betroffenen Ländern gleich streng durchgezogen werden. Durch eine begünstigte Behandlung sind einzelne Länder vor den andern zu bevorzugen. Als Kriterien für eine derartige Begünstigung sollen gelten:
 - die Anerkennung und tatsächliche Respektierung der Menschenrechte in diesen Ländern;"
(Seite 13)

und

- "Die Zuordnung einzelner Länder zu den entsprechenden Kreisen kann flexibel gehandhabt werden. Längerfristig ist es nicht ausgeschlossen, insbesondere die Freizügigkeitsregelung des innersten Kreises auf weitere Staaten, vor allem in Mittel- und Osteuropa, auszudehnen. Ferner sollten zum mittleren Kreis nur Länder gehören, die asylpolitisch als "Safe Country" gelten". (Seite 14)

- "Alle Wanderungsfragen sind in enger gegenseitiger Abstimmung zwischen der Ausländer- und Asylpolitik ganzheitlich und entsprechend den vorgenannten Prioritäten anzugehen." (Seite 13 f.)

Die diesen Aussagen zugrundeliegende Philosophie geht von der Erfahrungstatsache aus, dass eine unbefriedigende Menschenrechtssituation zwangsläufig zu unkontrollierbaren Wanderungen führen muss, weil diejenigen Personen, die nicht unter den allgemeinen ausländerrechtlichen Bestimmungen einreisen und arbeiten können, die Möglichkeit haben, mittels eines Asylgesuches zu einer gleichen Stellung zu kommen. Ein Beispiel dafür ist die Türkei, wo ein grosser Teil der jetzigen Asylbewerber aus jenen Provinzen stammt, aus welchen in den siebziger Jahren rekrutiert wurde. Dasselbe gilt für Jugoslawien, insbesondere für Kosovo, wo die Asylbewerber aus denselben Gebieten oder Dörfern und Familien kommen, aus welchen heute rekrutiert wird. Die zweifellos unbefriedigende Menschenrechtssituation führt hier direkt zum Resultat, dass die Einwanderung mit den einem Rechtsstaat zur Verfügung stehenden Mitteln nicht mehr kontrolliert werden kann.

Diese im Strategiebericht dargestellten Prinzipien wurden in der Sommersession dieses Jahres im Eidg. Parlament einlässlich diskutiert. Dabei wurde besonders die Bindung der Menschenrechtssituation an die Rekrutierungspolitik als Eckpfeiler der zukünftigen Ausländer- und Flüchtlingspolitik betont. Der Bericht wurde vom Parlament zustimmend zur Kenntnis genommen.

23

Anwesenheit

Der grösste Unsicherheitsfaktor in bezug auf die Anzahl der Asylgesuche, die in nächster Zeit durch jugoslawische Staatsangehörige eingereicht werden, ist

die Haltung der Jugoslawen in der Schweiz. Werden Jugoslawen, deren Aufenthaltsbewilligung demnächst abläuft (vor allem Kurzaufenthalter und Saisonniers) durch die zuständigen kantonalen Behörden in bezug auf ihren weiteren Verbleib in der Schweiz "kulant" behandelt, so ist nicht mit einem massiven Anstieg der Asylgesuche zu rechnen. Diese Lösung wurde in bezug auf die Polen schon im Jahre 1989 angewendet, indem man mit einer grosszügigen Behandlung und langen Fristen erreichte, dass nicht Hunderte von Polen ein Asylgesuch stellten. Die gleiche Erfahrung wurde kürzlich mit den Chinesen gemacht. Unklar ist auch die Haltung der Jugoslawen, die sich zur Zeit als "Touristen" in der Schweiz aufhalten, die aber dazu übergehen könnten, ein Asylbegehren zu stellen, falls sich die Situation in Jugoslawien drastisch verschlechtert.

24 Visumpflicht

Sollte der Konflikt in Kroatien massiv eskalieren, so wäre mit einem andauernden und offenen Bürgerkrieg zu rechnen. Die jugoslawischen Staatsangehörigen, die sich in der Schweiz aufhalten, könnten nicht zurückreisen, und es wäre mit einer massiven und unkontrollierten Fluchtbewegung in Richtung Oesterreich und Italien zu rechnen. Die Schweiz wäre dann in einem zweiten Schritt durch diese Flüchtlingsströme auch betroffen.

Trifft dieses Szenario ein, so wären diese jugoslawischen Staatsangehörigen nach geltendem Recht immer noch in das Individualverfahren aufzunehmen. Es würde sich aber bald die Frage stellen, ob Art. 9 Asylgesetz zur Anwendung gebracht werden müsste. Bevor ein solcher Schritt als ultima ratio unternommen wird, muss überlegt werden, die Visumpflicht einzuführen. Damit könnte immerhin versucht werden, den Zustrom zu bremsen oder zu verzögern.

Die Einführung der Visumpflicht bildet indessen auch eine Massnahme, um dem Missbrauch des Asylverfahrens entgegenzuwirken, wie dies im Asyl-Aktionsprogramm 1991/92 angegeben wird. Damit sollen die jugoslawischen Behörden veranlasst werden, die offensichtlich asylbezogene Wanderung nach der Schweiz zu unterbinden oder zumindest besser zu kontrollieren. Es ist den Behörden nämlich kaum unbekannt, dass zahlreiche Jugoslawen mit staatlichen Buslinien aus Jugoslawien als Touristen ausreisen und in die Schweiz als Asylbewerber einreisen. Es muss jetzt von den Behörden verlangt werden, dass sie kontrollierend eingreifen, um derartige Auswanderungen zu stoppen.

Es ist jedoch klar, dass es in der heutigen Zeit als schwierig erscheint, solche Massnahmen einzuführen, solange nicht sichergestellt ist, wie weit die jugoslawischen Behörden die Handlungen der Bürger und das Geschehen im Lande beeinflussen können. Wenn aber andere westeuropäische Staaten die Visumpflicht einführen, wird die Schweiz gezwungen sein, nachzuziehen.

25 Schlussfolgerungen

Aus der Sicht der Ausländer- und Flüchtlingspolitik vermag es nicht zu befriedigen, dass ein Land gleichzeitig Herkunftsland von Asylbewerbern ist und als Rekrutierungsgebiet für ordentliche Arbeitskräfte dienen kann. Der Bundesrat hat denn auch in seinem Bericht vom 15. Mai 1991 zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik eine Prüfung der Frage in Aussicht gestellt, ob alle bisherigen Nicht-EG/EFTA-Rekrutierungsgebiete dem mittleren Kreis zugeordnet werden können (S. 17).

Die Gestaltung der Anwesenheitsverlängerung wirkt sich auf die Zahl der Asylgesuche aus. Um einen

übermässigen Anstieg der Asylgesuche zu vermeiden, ist aus asylpolitischen Erwägungen bei der Anwesenheitsverlängerung vorerst noch eine grosszügige Praxis angezeigt.

4 Anträge

Wir ersuchen Sie, über die nachfolgenden Anträge zu entscheiden, wobei die beiden Anträge zu Ziffer 1 und 2 sich jeweils gegenseitig ausschliessen:

- 1 Das EVD beantragt, Jugoslawien vorderhand weiterhin als traditionelles Rekrutierungsgebiet zu betrachten und damit dem mittleren Kreis gemäss dem Drei-Kreise-Modell zuzuordnen, wobei die Zahl der jugoslawischen Saisoniers und Kurzaufenthalter zugunsten von EG- und EFTA-Angehörigen schrittweise herabzusetzen ist.

Das EJPD beantragt, Jugoslawien dem äusseren Kreis zuzuordnen und damit nicht mehr als traditionelles Rekrutierungsgebiet zu betrachten. (Gegebenenfalls wäre eine kurz bemessene Uebergangsfrist vorzusehen, während der schweizerische Arbeitgeber die nötigen Umstellungen vornehmen können).

- 2 Das EVD beantragt, jugoslawischen Staatsangehörigen nach Ablauf des bewilligungsfreien Aufenthaltes bzw. nach abgelaufener Bewilligung die weitere Anwesenheit zurückhaltend und nur im Einzelfall, aufgrund einer Prüfung nach Artikel 14a ANAG zu bewilligen.

Das EJPD beantragt, jugoslawischen Staatsangehörigen, die zur Ausreise verpflichtet sind, die weitere Anwesenheit gestützt auf das ordentliche Ausländerrecht möglichst grosszügig zu verlängern.

- 3 Wir beantragen, die allgemeine Visumpflicht für Jugoslawen vom Ergebnis von Verhandlungen mit Jugoslawien abhängig zu machen und in Abstimmung mit andern westeuropäischen Staaten einzuführen.

- 4 Der Vorentscheid des Bundesrates wird dem von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates verlangten Ergänzungsbericht zum Dreikreise-Modell zugrundegelegt.

EIDGENOESSISCHES JUSTIZ-
UND POLIZEIDEPARTEMENT

EIDGENOESSISCHES VOLKSWIRT-
SCHAFTSDEPARTEMENT

Beilage

Schreiben der Geschäftsprüfungskommission
des Nationalrates vom 9. Juli 1991