

dodis.ch/57954

Aussprachepapier des EJPD und des EVD an den Bundesrat¹

BEHANDLUNG JUGOSLAWISCHER STAATSANGEHÖRIGER

Bern, 10. September 1991

1 Anlass

Mit Schreiben vom 9. Juli 1991 ersucht die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates den Bundesrat um einen Zusatzbericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik.² Gegenstand dieses Zusatzes bildet ausser der Anwendung ethischer Kriterien auf das Drei-Kreise-Modell³ die Behandlung jugoslawischer Staatsangehöriger nach dem Modell der drei Kreise sowie in bezug auf die Abgrenzung von ausländischen Arbeitskräften und Asylsuchenden.

Im Hinblick auf die gegenwärtige Lage in Jugoslawien⁴ stellt sich zudem die zeitlich dringliche Frage der weiteren Anwesenheit von jugoslawischen Saisoniers und Kurzaufenthaltern nach Ablauf ihrer Bewilligung sowie von jugoslawischen Besuchern und Touristen nach Ablauf des bewilligungsfreien Aufenthaltes. Schliesslich ist die Einführung der allgemeinen Visumpflicht für jugoslawische Staatsangehörige zu prüfen.

Deshalb und wegen der zeitlichen Dringlichkeit unterbreiten wir Ihnen vorerst ein eigenes Aussprachepapier zum Themenbereich «Jugoslawien». Den eigentli-

- 1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1011* (4.10prov.). *Dieses Aussprachepapier wurde unter der Verantwortung des stv. Direktors des Bundesamts für Ausländerfragen des EJPD, Walter Wüthrich, verfasst, vgl. CH-BAR#E1001#1996/73#49* (1), und von den Vorstehern des EJPD und des EVD, den Bundesräten Arnold Koller und Jean-Pascal Delamuraz, unterzeichnet. Zur Entstehung des Aussprachepapiers vgl. auch die vom stv. Direktor Wüthrich zusammengestellten Unterlagen für die Behandlung jugoslawischer Staatsangehöriger, im Dossier CH-BAR#E7175C-01#2001/54#1391* (524.13). Der Bundesrat genehmigte die gestellten Anträge in seiner Sitzung vom 23. September 1991. Für das BR-Prot. Nr. 1828 vom 23. September 1991 vgl. das Faksimile dodis.ch/57954. Vgl. auch das BR-Beschlussprot. II vom 27. September 1991, CH-BAR#E1003#2003/92#2* (4.32).*
- 2 *Für das Schreiben des Präsidenten der GPK, Nationalrat Pascal Couchepin, und des Kommissionssekretärs Philippe Mastronardi an Bundesrat Koller vgl. die Beilage zum BR-Prot. Nr. 1828 vom 23. September 1991, Faksimile dodis.ch/57954.*
- 3 *Das «Modell der drei Kreise» wurde im Zuge der im Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik vom 15. Mai 1991 entworfenen Neuorientierung der schweizerischen Migrationspolitik angestrebt: Der «innerste Kreis» umfasste die EG- und EFTA-Staaten, mit welchen «der Personenverkehr schrittweise von den bestehenden ausländerpolitischen und arbeitsmarktlichen Beschränkungen befreit» werden sollte. Zum «mittleren Kreis» gehörten die Länder, die weder der EG noch der EFTA angehörten, «in denen wir aber im Rahmen einer Begrenzungs politik rekrutieren wollen». Den «äussersten Kreis» bildeten alle übrigen Länder: «Angehörige dieser Staaten sollen eine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung in der Schweiz nur in Ausnahmefällen erhalten», vgl. dodis.ch/57212, S. 302. Vgl. dazu auch das BR-Prot. Nr. 919 vom 15. Mai 1991, dodis.ch/58876.*
- 4 *Vgl. DDS 1991, Dok. 55, dodis.ch/57983 sowie die thematische Zusammenstellung Jugoslawienkriege (1991–2001), dodis.ch/T1915.*



chen Zusatzbericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik werden wir Ihnen für die Sitzung vom 23. September 1991 vorlegen.⁵

2 Zulassung

Jugoslawien gehörte bisher zu den traditionellen Rekrutierungsgebieten.⁶ Heute wohnen über 150 000 Jugoslawen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz. Damit bilden die Jugoslawen nach den Italienern den zweithöchsten Ausländeranteil. Von den Jahresaufenthaltern und Niedergelassenen sind 84 000 oder 60 Prozent erwerbstätig. Zur Zeit des saisonalen Höchststandes der Beschäftigung kommen 44 000 Saisonniers und rund 15 000 Kurzaufenthalter hinzu. Der Anteil der Jugoslawen am Saisonnierbestand macht einen Drittel aus. Branchenmässig arbeiten die Jugoslawen zu annähernd gleichen Teilen hauptsächlich im Gast- und Reinigungsgewerbe, im Baugewerbe und in der Industrie.

Der Bundesrat hat in seinem Bericht vom 15. Mai 1991 zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik darauf hingewiesen, dass zum mittleren Kreis nur Länder gehören sollten, die asylpolitisch als «Safe Country» gelten (Seite 14).⁷ Zudem soll als Kriterium für eine bevorzugte Zulassung die Anerkennung und tatsächliche Respektierung der Menschenrechte im Herkunftsstaat massgebend sein (Seite 13). Mit Bezug auf Jugoslawien trifft dies nicht zu. Die Jugoslawen bilden gegenwärtig die grösste Gruppe der Asylbewerber. Es ist deshalb angezeigt, Jugoslawien im Rahmen des angestrebten Drei-Kreise-Modells dem äusseren Kreis zuzuordnen.⁸

Eine Zuzugssperre für jugoslawische Arbeitnehmer könnte indessen von der Bauwirtschaft, dem Gastgewerbe und den übrigen Erwerbszweigen in vorwiegend strukturschwächeren Regionen mit regelmässiger Beschäftigung von Saisonniers nicht kurzfristig durch andere Massnahmen (z. B. durch vermehrte Rek-

5 Vgl. das BR-Prot. Nr. 1827 vom 23. September 1991, dodis.ch/57952.

6 Im Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik vom 15. Mai 1991 wurde festgehalten: «Zu den traditionellen Rekrutierungsgebieten gehören Westeuropa inklusive Jugoslawien, die USA und Kanada, das heisst Länder, in denen kulturelle, religiöse und gesellschaftliche Wertvorstellungen gelten, die den unsrigen entsprechen», vgl. dodis.ch/57212, S. 295.

7 Vgl. dodis.ch/57212, S. 304. Zum Konzept der verfolgungssicheren Länder (Safe Countries) vgl. DDS 1991, Dok. 54, dodis.ch/57837, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C1969.

8 «Il nous paraît inopportun, voire impossible d'éliminer, du jour au lendemain, la Yougoslavie de la liste des pays traditionnels de recrutement», äusserte sich in diesem Punkt der Direktor des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) des EVD, Jean-Luc Nordmann, in einer Notiz vom 16. August 1991 an Bundesrat Delamuraz, vgl. dodis.ch/57373. Das EVD beantragte deshalb noch im damaligen Entwurf des Aussprachepapiers in Abweichung vom EJPD «Jugoslawien vorderhand weiterhin als traditionelles Rekrutierungsgebiet zu betrachten und damit dem mittleren Kreis gemäss dem Drei-Kreise-Modell zuzuordnen, wobei die Zahl der jugoslawischen Saisonniers und Kurzaufenthalter zugunsten von EG- und EFTA-Angehörigen schrittweise herabzusetzen ist», vgl. dodis.ch/57373, Beilage. Bezugnehmend auf einen neuen Entwurf des EJPD machte Nordmann am 20. August 1991 Bundesrat Delamuraz darauf aufmerksam, dass Jugoslawien im Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik vom 15. Mai 1991 als traditionelles Rekrutierungsland explizit aufgeführt werde, vgl. dodis.ch/58999. Aufgrund des kontroversen Mitberichtsverfahrens hatte der Bundesrat in seinem Beschluss vom 15. Mai 1991 das EJPD beauftragt, «zusammen mit dem EDA und dem EVD die Frage der Behandlung Jugoslawiens als traditionelles Rekrutierungsgebiet und gleichzeitiges Herkunftsland von Asylbewerbern zu prüfen und Antrag zu stellen», vgl. dodis.ch/58876. «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», so Nordmann, vgl. dodis.ch/58999. Zur Haltung des EDA zum Entwurf des Aussprachepapiers vom 4. September 1991 vgl. die Stellungnahme des stv. Direktors der Politischen Abteilung I, Daniel Woker, vom 9. September 1991, dodis.ch/60411, Beilage.

rutierung in EG- oder EFTA-Staaten) aufgefangen werden. Vielmehr drängt sich aus arbeitsmarktlicher Sicht eine Übergangsregelung während 2–3 Jahren auf.⁹ Zunächst soll anlässlich der diesjährigen Revision der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (SR 823.21) eine Bestimmung aufgenommen werden, wonach namentlich ersteinreisende Saisoniers und Kurzaufenthalter in erster Linie in den EG- und EFTA-Staaten anzuwerben sind.¹⁰ Anschliessend wird das weitere Vorgehen nach Rücksprache mit den Kantonen und den interessierten Organisationen festgelegt.

Die Frage, ob Jugoslawien weiterhin als traditionelles Rekrutierungsgebiet betrachtet werden kann, bildete nicht Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens zur diesjährigen Revision der Fremdarbeiterregelung. Die folgenden 9 Kantone sowie der Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) haben indessen von sich aus beantragt, für die Rekrutierung von Jugoslawen eine Übergangslösung zu treffen: UR, OW, SZ, BL, AR, SG, SH, TI, JU. In gleichem Sinne äusserten sich der Schweizerische Gewerkschaftsbund und der Schweizer Hotelier-Verein.¹¹

3 Anwesenheit

Von den 44 000 jugoslawischen Saisoniers, die gegenwärtig in der Schweiz arbeiten, erfüllen 6000 am Ende der Saison die Voraussetzungen für die Umwandlung der Saison- in eine Jahresbewilligung. Somit verbleiben 38 000 Saisoniers, die zur Ausreise verpflichtet sind. Hinzu kommen rund 15 000 Kurzaufenthalter, die nach Ablauf der Bewilligung ebenfalls auszureisen haben.

Von den 53 000 jugoslawischen Saisoniers und Kurzaufenthaltern, die nach Ablauf der Bewilligung auszureisen haben, sind 31 000 verheiratet. Könnten diese in der Schweiz bleiben, ergäbe sich für das laufende und nächste Jahr zusammen mit dem Familiennachzug ein zusätzlicher Anstieg bei der ausländischen Wohnbevölkerung von rund 83 000. Im Hinblick auf die ohnehin zu verzeichnende jährliche Zunahme von gegenwärtig 60 000–70 000 und das angestrebte ausgewogene Verhältnis zwischen schweizerischer und ausländischer Wohnbevölkerung kann eine Aufenthaltsverlängerung höchstens für Jugoslawen aus dem engsten Kriegsgebiet in Betracht gezogen werden. Dies betrifft zur Zeit die Republik Kroatien.¹²

9 In den Entwürfen zum Aussprachepapier vom August 1991 hatte das EJPD noch beantragt, «die weitere Anwesenheit gestützt auf das ordentliche Ausländerrecht möglichst grosszügig zu verlängern», vgl. die Beilagen von dodis.ch/57373 und dodis.ch/58999. Nordmann plädierte dagegen, «qu'un délai transitoire ne saurait être bref, mais devrait plutôt s'étendre à 2 à 3 ans», vgl. dodis.ch/58999.

10 Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) vom 6. Oktober 1986, AS, 1986, S. 1791–1815. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1664 vom 3. Oktober 1986, dodis.ch/59912. Am 16. Oktober 1991 wurde Art. 8 Prioritäten für die Rekrutierung Abs. 1 und 3 der BVO entsprechend angepasst, vgl. AS, 1991, S. 2236–2241, hier S. 2236. Vgl. auch das BR-Prot. Nr. 2013 vom 16. Oktober 1991, dodis.ch/57460.

11 Vgl. dazu den Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zur Ausländerregelung 1991/1992 in der Beilage zum BR-Prot. Nr. 2013 vom 16. Oktober 1991, dodis.ch/57460 sowie das Dossier CH-BAR#E4300C-01#2019/266#579* (122.10).

12 Mit Weisung vom 21. November 1991 dehnte der Bundesrat «diese Regelung auch auf Bewohner des Grenzgebietes Kroatien/Bosnien» aus und erstreckte «für Kosovo-Albaner die Ausreisefrist bis zum 31. Januar 1992». Am 18. Dezember 1991 ordnete der Bundesrat «für bestimmte Kategorien von Jugoslawen per 1. Januar 1992 die gruppenweise vorläufige Aufnahme» an, vgl. das BR-Prot. Nr. 2472, dodis.ch/57395.

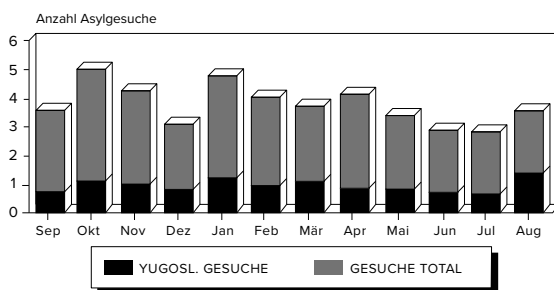
Unter den gegebenen Verhältnissen sollte Saisoniers und Kurzaufenthaltern aus Kroatien in Anwendung von Artikel 13 Buchstabe f BVO¹³ (persönliche Härtefälle) auf Gesuch hin der weitere Aufenthalt vorerst um sechs Monate verlängert werden. Auf Gesuch hin kann ihnen ebenfalls der Familiennachzug bewilligt werden, soweit sich die Familienangehörigen hier aufhalten. Ausser dem andern Ehegatten und den ledigen Kindern unter 18 Jahren können auch die Eltern in den Familiennachzug einbezogen werden.¹⁴

Familienangehörigen ausserhalb des Familiennachzugs sowie Bekannten und Touristen aus dem engsten Kriegsgebiet (Republik Kroatien einschliesslich gegebenenfalls Kosovo)¹⁵ ist nach Ablauf des bewilligungsfreien Aufenthaltes auf Gesuch hin die weitere Anwesenheit in Anwendung von Artikel 36 BVO (Zulassung von anderen nichterwerbstätigen Ausländern aus wichtigen Gründen) vorerst ebenfalls für sechs Monate zu bewilligen. Eine Ausdehnung dieser Regelung auf alle Jugoslawen kann nicht in Betracht gezogen werden, da je nach der Lage in Jugoslawien mit bis zu 50 000 oder sogar mehr Personen gerechnet werden müsste.

4 Asylbezogene Einwanderung

4.1 Anwesenheit

Gesuchsentwicklung Jugoslawien, September 1990–August 1991



Obige Graphik zeigt das Verhältnis der Gesamtzahl der Asylgesuche zur Anzahl der Gesuche jugoslawischer Staatsangehöriger. Es geht ganz klar die Tendenz hervor, dass die Gesuche von Jugoslawen einen verhältnismässig immer grösseren Anteil ausmachen.¹⁶ Dieser Trend hat sich im August wesentlich verstärkt. Es wurden in diesem Monat insgesamt 3553 neue Asylgesuche registriert. Davon sind 1373 oder 38,6% von jugoslawischen Staatsbürgern.

13 «Von den Höchstzahlen ausgenommen sind [...] Ausländer, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall oder staatspolitische Gründe vorliegen». Vgl. die Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) vom 6. Oktober 1986, AS, 1986, S. 1791–1815, hier S. 1795.

14 Vgl. dazu die Bemerkungen von EJPD-Generalsekretär Armin Walpen an Bundesrat Koller vom 16. September 1991, dodis.ch/58768 sowie das Protokoll der Sitzung der Paritätischen Kommission der Fürsorge- sowie der Justiz- und Polizeidirektoren vom 5. Dezember 1991, dodis.ch/58769, Punkt 3.

15 Der Einschluss Kosovos geht auf die Stellungnahme des Koordinators für internationale Flüchtlingspolitik des EDA, Botschafter Rudolf Weiersmüller, vom 9. September 1991 zurück, vgl. dodis.ch/60411.

16 Vgl. dazu dodis.ch/60330 und dodis.ch/58771.

Es liegen keine spezifischen Statistiken über die Zusammensetzung der jugoslawischen Asylbewerber vor, aber die Zahl der hauptsächlich aus Kosovo stammenden albanischen Gesuchsteller hat kaum abgenommen und dürfte in der nächsten Zukunft auch nicht abnehmen. Tendenziell ist neben den zyklisch erscheinenden Minderheitsgruppen (Zigeuner, Moslems u. a.) mit Asylbewerbern aus weiteren Teilrepubliken (Kroatien, Mazedonien, Bosnien-Herzegowina) zu rechnen.

4.2 Mögliche Entwicklungen

Während in Slowenien die bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen formal beendet sind, ist der Krieg in den kroatischen Gebieten entlang der Grenze zu Bosnien-Herzegowina offen ausgebrochen.¹⁷ Die jugoslawische Bundesarmee hat offen zu Gunsten verschiedener serbischer Milizen interveniert. Aus den umkämpften Gebieten hat eine Fluchtbewegung Richtung Vojvodina/Ungarn eingesetzt, deren Ausmass und weitere Entwicklung nur schwer zu prognostizieren sind. Obwohl vorübergehend ein Waffenstillstand vereinbart wurde, flackerten die Kämpfe erneut auf und drohen die ganze Teilrepublik Kroatien zu erfassen. Im weiteren drohen die Kämpfe sich mittelfristig auch auf die Teilrepubliken Bosnien-Herzegowina und Mazedonien auszudehnen.¹⁸

Nach einer längeren Phase der gespannten Ruhe im Kosovo ist es im Juni 1991 erneut zu Demonstrationen gekommen. Die serbisch-montenegrinische wie die albanische Bevölkerungsgruppe bewaffnen sich im Hinblick auf eine mögliche Konfrontation. Die albanische Opposition scheint einen Gesinnungswandel vorgenommen und von den bisher friedlichen Protestformen Abschied genommen zu haben. Im Glauben, von der Weltöffentlichkeit vergessen zu werden, scheinen spektakuläre Aktionen ins Auge gefasst worden zu sein. Im Falle einer raschen Beilegung des Konfliktes zwischen Kroaten und Serben mit anschliessender Beruhigung der Lage ist deshalb nicht ohne weiteres mit einem wesentlichen zahlenmässigen Absinken der Gesuche zu rechnen. Die Situation in Kosovo kann sich nämlich unabhängig zum serbisch-kroatischen Konflikt weiterentwickeln.¹⁹

Aufgrund obigen Szenarios, und da die Bestrebungen der Europäischen Gemeinschaft, eine friedliche Lösung zu finden, gescheitert zu sein scheinen, könnte befürchtet werden, dass der Konflikt sich zu einem andauernden Bürgerkrieg entwickeln wird. Dies würde heissen, dass die jugoslawischen Staatsbürger, die sich schon in der Schweiz aufhalten, nicht zurückreisen könnten, und es wäre mit einer massiven und unkontrollierten Fluchtbewegung in Richtung Ungarn, Österreich und Italien zu rechnen. Die Schweiz wäre dann in einem zweiten Schritt durch diese Flüchtlingsströme auch betroffen.

4.3 Massnahmen

Die eintreffenden Asylgesuche jugoslawischer Staatsangehöriger werden vorläufig normal gemäss Prioritätenordnung des Bundesbeschlusses über das Asyl-

17 Ein Bericht des Politischen Sekretariats des EDA vom 20. August 1991 bietet einen Überblick über die Entwicklungen, vgl. dodis.ch/58526. Vgl. auch die Korrespondenz des schweizerischen Generalkonsuls in Zagreb, Werner Maurer, vom 27. und 28. August 1991, dodis.ch/58754 sowie die Notiz der Politischen Abteilung I des EDA vom 3. September 1991, dodis.ch/58526.

18 Zur Situation in Mazedonien vgl. dodis.ch/59668.

19 Zur Verfolgungssituation für die albanische Bevölkerung in Kosovo und Mazedonien vgl. dodis.ch/58641. Allgemein zur Lage in Kosovo vgl. dodis.ch/58747.



Albanerinnen und Albaner demonstrieren am 4. Mai 1991 auf dem Bundesplatz in Bern gegen die Missachtung der Minderheitenrechte und die serbische Repressionspolitik in Kosovo, dodis.ch/60351 (CH-SNM LM-179459.2).

verfahren erledigt.²⁰ Nicht behandelt werden zur Zeit nur die Asylgesuche von Deserteuren und Refraktären. Bei negativem Ausgang des Asylverfahrens wird die Wegweisung verfügt, und der gegenwärtigen Situation wird dadurch Rechnung getragen, dass eine grosszügige Ausreisefrist angesetzt wird. Diese wird ab dem 15. Oktober 1991 auslaufen. Sollten die Bestrebungen, einen effektiven Waffenstillstand herbeizubringen, gelingen und die Situation sich beruhigen, heisst dies, dass ab diesem Datum vermehrt Wegweisungen vollzogen werden. Heute wird nur in Missbrauchsfällen und bei strafrechtlichen Vorgängen vollzogen. Im weiteren würde betreffend neu einreisender Asylbewerber am Individualverfahren festgehalten.

Kommt es aber zu einem andauernden Bürgerkrieg, werden die schon eingegangenen Asylgesuche weiterhin im Individualverfahren zu behandeln sein. Die eventuell neu in unkontrollierbarer und grosser Zahl einreisenden Jugoslawen müssten aber vorläufig aufgenommen und in Zivilschutzanlagen und verfügbaren Armeelagern mit extensiver Betreuung untergebracht werden. Gegebenenfalls

²⁰ Botschaft zum Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) und zu einem Bundesgesetz über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge vom 25. April 1990, *BBl*, 1990, II, S. 573–696. Vgl. dazu das *BR-Prot. Nr. 793* vom 25. April 1990, dodis.ch/59158.

ist ein Bundesratsbeschluss über die vorläufige Aufnahme einer Gruppe gemäss Art. 14a Abs. 5 vorzusehen.²¹

Die im nationalen Rahmen beschlossenen Massnahmen sollten international abgestützt werden, und man sollte mindestens versuchen, die verschiedenen nationalen Massnahmen mit dem Schlussdokument der Wiener Ost-West-Konferenz abzustimmen.²² Im weiteren wären die Informellen Konsultationen ein geeignetes Abstimmungsorgan.²³

5 Visumpflicht

5.1 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.²⁴ Der Bundesrat erachtete jedoch – letztmals im Oktober 1989 – eine Suspendierung des Visumabkommens vom 28. November 1968²⁵ mit Jugoslawien als wenig zweckdienlich, solange die Bundesrepublik Deutschland, Österreich und Italien nicht ein Gleiches tun.²⁶

5.2 Neue Gründe

Im Rahmen des Asyl-Aktionsprogramms 1991/92²⁷ ist die Einführung der Visumpflicht für Jugoslawen als zusätzliche innenpolitische Massnahme vorgesehen.

5.3 Erwägungen

Mit der Einführung der Visumpflicht wird eine Verbesserung der Kontrollen angestrebt, um die Einreise von Personen zu verhindern, welche die Anwesen-

21 «Der Bundesrat kann nach Konsultation mit dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge und unter Berücksichtigung der Praxis anderer Staaten bestimmen, welche Gruppen von Gesuchstellern nach welchen Kriterien vorläufig aufgenommen werden können», vgl. das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931, AS, 1990, S. 951. Am 16. Dezember 1991 beschloss der Bundesrat «die vorläufige Aufnahme für Jugoslawen mit Wohnsitz in der Republik Kroatien sowie der umkämpften Grenzregion zwischen den Provinzen Kroatien und Bosnien sowie für Refraktäre und Deserteure aus dem gesamten Staatsgebiet Jugoslawiens mit Ausnahme der Republiken Kroatien, Slowenien und der Teilrepublik Mazedonien, soweit diese Personen nicht aufgrund anderer fremdenpolizeilicher Massnahmen zur Anwesenheit in der Schweiz berechtigt sind», vgl. das BR-Prot. Nr. 2472, dodis.ch/57395.

22 Zur Europäischen Ministerkonferenz über Ost-West-Migration vom 24. und 25. Januar 1991 in Wien vgl. dodis.ch/57346 und dodis.ch/57736.

23 Zu den Informellen Konsultationen über Asyl-, Flüchtlings- und Migrationspolitik in Europa, Nordamerika und Australien vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1975.

24 Vgl. das BR-Prot. Nr. 938 vom 1. Juni 1983, dodis.ch/59916 sowie das BR-Prot. Nr. 1729 vom 31. Oktober 1984, dodis.ch/59919.

25 Notenaustausch zwischen der Schweiz und Jugoslawien über die gegenseitige Aufhebung der Visumpflicht vom 28. November 1968, AS, 1992, S. 919–921. Vgl. dazu DDS, Bd. 24, Dok. 62, dodis.ch/32400.

26 Vgl. das BR-Prot. Nr. 1893 vom 18. Oktober 1989, dodis.ch/59913 sowie dodis.ch/59924.

27 Für das Asyl-Aktionsprogramm 1991/1992 vgl. die Beilage 2 zum Aussprachepapier des EJPD vom 30. Mai 1991 im BR-Prot. Nr. 1095 vom 3. Juni 1991, dodis.ch/57416.

heitsvoraussetzungen in der Schweiz nicht erfüllen. Erwartet wird zudem eine gewisse vorbeugende Wirkung. Andererseits sollen die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und Jugoslawien nicht übermässig beeinträchtigt werden.

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

Wie die Erfahrungen – namentlich mit der Türkei²⁸ – 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 Änderung 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.

Der Bestand der jugoslawischen Wohnbevölkerung in der Schweiz von gegenwärtig über 150 000 Aufenthaltserlaubten 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 ungerechtfertigt das Asylrecht in Anspruch nehmen. Diese Tendenz dürfte sich angesichts der gegenwärtigen innenpolitischen Krise in Jugoslawien noch verstärken.

6 Anträge

6.1 Zulassung

– Im Rahmen des für die Zulassung von ausländischen Arbeitnehmern angestrebten Drei-Kreise-Modells wird Jugoslawien dem äusseren Kreis zugeordnet.²⁹

28 *Die Schweiz führte im Juli 1982 die Visumpflicht für türkische Staatsangehörige ein, vgl. das BR-Prot. Nr. 1142 vom 30. Juni 1982, dodis.ch/59854. Im September 1984 urteilte das Bundesamt für Ausländerfragen, diese Massnahme habe aus statistischer Sicht «keine Wirkung gezeigt», vgl. dodis.ch/59920.*

29 *Das EDA äusserte in seinem Mitbericht vom 12. September 1991 dazu «ernsthafte Bedenken»: «Diese Massnahme erscheint uns im jetzigen Zeitpunkt nicht angebracht. Sie ist unseres Erachtens nicht vereinbar mit dem Engagement in der Bewältigung der Jugoslawienkrise. Es wird damit vor allem ein falsches Signal gegeben, sowohl aussen- wie auch innenpolitisch.» Das EJPD und das EVD argumentierten in ihrer Stellungnahme vom 13. September 1991, «dass eine unbefriedigende Menschenrechtsslage zu unkontrollierten Wanderungen führen kann, weil diejenigen Personen, die nicht unter den allgemeinen ausländerrechtlichen Bestimmungen einreisen und arbeiten können, die Möglichkeit haben, mittels eines Asylgesuches zu einer praktisch gleichwertigen Stellung zu kommen. So kommen heute jugoslawische Asylbewerber aus denselben Gebieten und Dörfern, aus welchen auch jugoslawische Arbeitnehmer rekrutiert werden», vgl. das BR-Prot. Nr. 1828 vom 23. September 1991, dodis.ch/57954. Im BR-Beschlussprot. II zur Sitzung vom 23. September 1991 wurde festgestellt: «Diese Haltung ist bestritten. Wenn Jugoslawien nicht mehr traditionelles Rekrutierungsgebiet ist, besteht die Gefahr, dass anstelle von Fremdarbeitern jugoslawische Asylsuchende in die Schweiz einreisen. Es ist fragwürdig, gegenüber Jugoslawien gerade im jetzigen Zeitpunkt solche Massnahmen zu treffen. Der Rat teilt diese Bedenken nicht und stimmt den Anträgen zu», CH-BAR#E1003#2003/92#2* (4.32).*

- Für den Wechsel vom mittleren zum äusseren Kreis wird eine Übergangsregelung von 2–3 Jahren in Aussicht genommen.
- Anlässlich der Revision der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer wird eine Bestimmung aufgenommen, wonach namentlich ersteinreisende Saisoniers und Kurzaufenthalter in erster Linie in EG- und EFTA-Staaten anzuwerben sind.
- Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement bereiten nach Anhören der Kantone und der interessierten Organisationen das weitere Vorgehen vor.

6.2 Anwesenheit

- Bereits anwesenden jugoslawischen Saisoniers und Kurzaufenthaltern aus dem engsten Kriegsgebiet (Republik Kroatien und, je nach der Entwicklung der Lage, die Region Kosovo) wird der weitere Aufenthalt auf Gesuch hin nach Artikel 13 Buchstabe f BVO³⁰ vorerst auf sechs Monate verlängert. Sie können den andern Ehegatten, ihre ledigen Kinder unter 18 Jahren sowie ihre Eltern nachziehen lassen.³¹
- Familienangehörigen ausserhalb des Familiennachzugs sowie Besuchern und Touristen aus dem engsten Kriegsgebiet (Republik Kroatien, einschliesslich gegebenenfalls Kosovo) wird nach Ablauf des bewilligungsfreien Aufenthaltes auf Gesuch hin nach Artikel 36 BVO vorerst eine auf sechs Monate befristete Aufenthaltsbewilligung erteilt. Bewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit sind aufgrund von Artikel 13 Buchstabe f BVO von den Höchstzahlen auszunehmen.
- Je nach der Entwicklung der Lage in Jugoslawien kann das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, in Absprache mit dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement, die Frist von sechs Monaten nötigenfalls verlängern.

6.3 Visumpflicht

Die allgemeine Visumpflicht für Jugoslawen ist vom Ergebnis von Verhandlungen mit Jugoslawien abhängig zu machen und in Abstimmung mit andern westeuropäischen Staaten einzuführen.³²

Wir beantragen Ihnen, unseren Anträgen zuzustimmen.³³

³⁰ Vgl. Anm. 13.

³¹ Diese Lösung schlug das EJPD vor, «um zu verhindern, dass diese Familienangehörigen Asylgesuche stellen und demnach Asylverfahren durchgeführt werden müssten». Vgl. die Notiz des EJPD-Generalsekretärs Walpen an Bundesrat Koller, dodis.ch/58768.

³² Der Bundesrat beschloss am 18. Dezember 1991 mit Wirkung vom 1. Januar 1992 die Suspendierung der Vereinbarung vom 28. November 1968 zwischen der Schweiz und Jugoslawien über die gegenseitige Aufhebung der Visumpflicht. Das EDA hatte vergeblich argumentiert, es erachte «die Massnahmen der Wiedereinführung der Visumpflicht für jugoslawische Staatsangehörige im Alleingang als unwirksam» und zudem als «nicht vereinbar mit der schweizerischen Haltung des aktiven Engagements in der Bewältigung der Jugoslawienkrise». Vgl. das BR-Prot. Nr. 2472 vom 18. Dezember 1991, dodis.ch/57395.

³³ Für den Beschluss des Bundesrats vgl. das BR-Prot. Nr. 1828 vom 23. September 1991, Faksimile dodis.ch/57954. Zu den Reaktionen vgl. DDS 1991, Dok. 55, dodis.ch/57983; dodis.ch/57366 sowie die Fragestunde des Nationalrats vom 30. September 1991, dodis.ch/58269.