



Bundesamt für Flüchtlinge
Office fédéral des réfugiés
Ufficio federale dei rifugiati

**Ergebnisprotokoll
der Auswertungssitzung vom 6. Mai 1992
betreffend
die Aktion vorläufige Aufnahme für Jugoslawen
im Hinblick auf
die Schaffung eines Modellfalls**

Original in 777.5 - C 2 777.5/3 (Vk) 755.16.1.2 (Vk) 755.27.3 (Vk)
Kopie in 740.3.1 753.10 (Vk) 755.16 (Vk) 750.0.2.1 (Vk)
755.5/1 (Vk) 750.4.3 (Vk) 773.3/1 (Vk)
755.00 750.4-4 (Vk)

I. Teilnehmer:

Arbenz Peter	Bundesamt für Flüchtlinge, Vorsitz
Varni Bruno	Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs
Buchet Jacques	Police cantonale Vaud
Zürcher Ernst	Fürsorgedirektorenkonferenz
Rohrbach Gerald	Service de Prévoyance et d'Aide Sociales Vaud
Gasser Fritz	Fürsorgeamt der Stadt Bern (Dr. M. Hohn)
Beeri Roland	Fürsorgedirektion Kanton Bern
Winzenried Gerhard	Fürsorgedirektion Kanton Zürich
Frei Stefan	Vereinigung Schweiz. Arbeitsämter(VSAA)/KIGA St. Gallen
Fonjallaz Jacques-Eric	Service cantonal PCi Vaud
Wieland Thomas	Koordinationsstelle Asyl- und Flüchtlingsfragen St. Gallen
Schmid Walter	SKöF
Gönczy Michel	Schweizerische Flüchtlingshilfe
Rohner Kurt	BIGA
Antonietti Markus	Koordinator für internationale Flüchtlings- politik, EDA
Pfirter Didier	Direktion für Völkerrecht, EDA
Crittin Edi	Office fédéral des étrangers
Stäbli Madeleine	Bundesamt für Ausländerfragen
Valsangiacomo Angelo	Oberzolldirektion
Betschart Urs	Bundesamt für Flüchtlinge
Zuckschwerdt Marcel	Bundesamt für Flüchtlinge
Fassbind Olivier	Bundesamt für Flüchtlinge
Stettler Mathias	Bundesamt für Flüchtlinge
Meerstetter Jörg	Bundesamt für Flüchtlinge
Bühler Toni	Bundesamt für Flüchtlinge
Schneeberger Roger	Bundesamt für Flüchtlinge
Baumgartner Hans	Bundesamt für Flüchtlinge, Protokoll



II. Probleme und Anregungen

Seitens der Sitzungsteilnehmer wurde im wesentlichen auf folgende Probleme bei der Umsetzung der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme (vA) von jugoslawischen Staatsangehörigen gemäss Bundesratsbeschluss vom 18. Dezember 1991 hingewiesen:

Vereinigung der kantonalen FREPO-Chefs (Hr. Varni)

- Die Abwicklung der vA über das Ausländerrecht ist undurchführbar, da die notwendigen Verteilstrukturen fehlen.
- Die vom BFF geforderte Befragung ist für die Kantone zu aufwendig und bringt daher keine spürbare Arbeitserleichterung; zudem ist nicht einsehbar, weshalb nach einer Entscheidung des Bundesrates noch individuelle Befragungen erforderlich sind.
- Das Erfordernis einer vorgängigen Wegweisungsverfügung mit den entsprechenden kantonalen Rechtsmitteln ist unrealistisch.
- Gewaltflüchtlinge sind Flüchtlinge; daher ist die Abwicklung über Art. 16b Abs. 2 AsylG die einzig gangbare Lösung.

weitere Bemerkungen vergl. **Beilage 1**

Ct. Vaud (Hr. Rohrbach/Hr. Fonjallaz)

- Die Identität der Gesuchsteller ist häufig unklar und nicht feststellbar.
- Die erforderliche Befragung ermöglicht keinen Zeitgewinn gegenüber dem Asylverfahren.
- Die Weisungen sind unklar, z.B. bezüglich Arbeit und Unterbringung
- Die Prognosen, welche den Kantonen als Planungsgrundlage dienen mussten, haben sich als falsch erwiesen.
- Der Zeitpunkt des Bundesratsbeschlusses und des Erlasses der Weisungen war für Kantone unzumutbar (Weihnachtsfesttage).

Kt. Zürich (Hr. Winzenried/Hr. Schmid)

- Die Kostenregelung erfolgte zu spät; die Kantone waren bereits durch nicht mehr umbelastbare Kosten beschwert (Aufenthaltsregelung gemäss Weisung BFA/BFF/BIGA).
- Eine Regelung der Verteilung muss vor der Aufnahme des Ausländers gewährleistet sein.

- Vorläufig Aufgenommene sollen gleich behandelt werden wie Asylbewerber (eingespielte Strukturen), insbesondere soll auch eine einheitliche Behandlung nach den gleichen Kriterien im Fürsorgebereich zu Anwendung kommen.

weitere Bemerkungen vergl. **Beilage 2**

Kt. St.Gallen (Hr. Wyland)

- Die Regelung kam zu spät und war unklar (widersprüchliche Weisungen).
- Die Gemeinden waren durch die Regelung überfordert, eine Beratung durch den Kanton schwierig.
- Der Aufenthalt der Jugoslawen wurde in vielen Fällen bereits vor Anordnung der vA durch die Gemeinden geregelt, so dass eine Rückforderung der erbrachten Leistungen nicht mehr möglich war.
- Die meisten Jugoslawen waren im Zeitpunkt der Anordnung der vA bereits privat untergebracht; eine nachgängige Umverteilung ist nicht sinnvoll.

Kt. Bern (Hr. Beerli/Hr. Gasser)

- Die Zuständigkeiten waren unklar geregelt, mit dem Ergebnis, dass es zwischen Kanton und Gemeinden zu Zuständigkeitskonflikten kam.
- Die private Unterbringung gestaltete sich ohne Probleme.

Paritätische Kommission der Fürsorgedirektorenkonferenz (Hr. Zürcher)

- Die Paritätische Kommission forderte klar eine Regelung der vA über das ANAG um Schwierigkeiten bei der Aufhebung zu vermeiden und das Asylverfahren zu entlasten.
- Der Verteilung über die Empfangsstellen stand auch entgegen, dass sich die Jugoslawen in den meisten Fällen bereits in der Schweiz aufhielten.
- Für die Zukunft sind vier Varianten denkbar:
 - Regelung über ANAG
 - Revision des ANAG
 - Regelung über Asylverfahren
 - Revision des AsylG

SFH (Hr. Gönczy)

- Die Anordnung der gruppenweisen vA ist begrüssenswert, jedoch muss der so gewährte Schutz und die Unterstützung dem Asylverfahren ebenbürtig sein.

weitere Bemerkungen vergl. **Beilage 3**

SKÖF (Hr. Schmid)

- Die Möglichkeit der privaten Unterbringung ist positiv hervorzuheben.
- Befindet sich der vorläufig Aufgenommene im Besitz seiner Papiere, so ist eine flexible Gestaltung der Rückreise möglich.

BIGA (Hr. Rohner)

- Der vorliegende Anwendungsfall der vA wies die Besonderheit auf, dass es sich bei Jugoslawien um ein traditionelles Rekrutierungsland handelt.
- Die vA hat Rückwirkungen auf die ordentlichen Arbeitnehmer.
- Die Regelung der vA über das ANAG hat sich als problematisch erwiesen.

KIGA St.Gallen (Hr. Frey)

- Es ist unbefriedigend, dass die Kantone bis zum Entscheid des Bundesrates mit der Finanzierung der Unterstützung für die anwesenden Ausländer belastet sind.

BFA (Hr. Crittin)

- Die Umsetzung der vA hat sich als aufwendig erwiesen, insbesondere ist es schwierig, den Forderungen aller Kantone Rechnung zu tragen.
- Verbesserte Prognosen (statistische Daten) sowie verbesserte Information der Kantone ist wünschenswert, aber schwer zu bewerkstelligen.
- Die Einführung der Visumpflicht sollte nicht die Einreise verunmöglichen, sondern eine Kontrolle der Einreise gewährleisten.

OZD (Hr. Valsangiacomo)

- Vor Einführung der vA war eine Kontrolle der Einreisenden (Rückkehrende Arbeiter in Begleitung angeblicher Touristen)

nicht möglich; Forderung: schnellere Einführung der Visumpflicht.

- Die Einführung der vA fiel mit der Rückkehr der Saisoniers zusammen, was im Zusammenhang mit der nun geltenden Visumpflicht zu Unsicherheit bei der Einreisegewährung führte; Forderung: klarere Weisungen mit angemessenen Uebergangsfristen, genügende personelle Besetzung der betroffenen Konsulate.
- Die Verschärfung der Visumpflicht führte zu vermehrter Einreise im Zwischengelände; Forderung: zukünftig vorgängige Abklärungen vor Ort.

EDA (Hr. Antonietti/Hr. Pfirter)

- Die Probleme bei der Visumserteilung sind eine Folge der unvorhersehbaren kurzfristigen Einführung.
- Das EDA vertritt die Auffassung, dass Gewaltflüchtlinge unter den flüchtlingsrechtlichen Refoulementschutz fallen; daher ist eine Abwicklung über Art 16b Abs. 2 AsylG angemessen (ev. mit Revision der Asylverordnung).

BFF (Hr. Arbenz)

- Die unvorhersehbare Entwicklung der Lage in Jugoslawien hat eine von Anfang an einheitliche Regelung erschwert; zudem stellen sich bei Jugoslawen wegen der grossen Zahl von Saisoniers etc. besondere Probleme.
- Die Anordnung und Einführung der vA ist zeitintensiv; die Notwendigkeit eines Bundesratsbeschlusses bedingt eine lange Vorlaufzeit.

III. Rechtliche Stellungnahme des BFF zu den angesprochenen Problemen

Als Hauptproblem der gruppenweisen vA wird die fehlende Verteilung der vorläufig Aufgenommenen durch die Bundesbehörden erkannt. Hierzu ist festzuhalten, dass eine entsprechende Verteilkompetenz des Bundes wohl im Rahmen des Asylverfahrens kraft positivrechtlicher Bestimmung (Art. 14a Abs. 2 AsylG), nicht aber im Ausländerrecht besteht. Eine Verteilung über die Empfangsstellen - und damit die Anwendung des Asylgesetzes - setzt aber zwingend die Einreichung eines Asylgesuches voraus; eine Übertragung und damit eine eigenmächtige Ausweitung der Kompetenz in den Anwendungsbereich der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme durch die Bundesbehörden ist nach allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätzen unzulässig. Entsprechend besteht unter diesen Umständen mangels rechtlicher Grundlage auch keinerlei Handhabe der Bundesbehörden, die Kantone zur Übernahme von vorläufig Aufgenommenen zu verpflichten.

Gewaltflüchtlinge fallen nicht unter den Schutz der Flüchtlingskonvention, sie sind nicht Flüchtlinge im Sinne des Asylgesetzes. Die gruppenweise vorläufige Aufnahme stellt ein ausländerrechtliches Instru-

ment dar und setzt nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers zwingend eine Wegweisung voraus. Zuständig für die Verfügung der Wegweisung sind die kantonalen Ausländerbehörden. Erachten sie den Vollzug der Wegweisung als undurchführbar, so obliegt es ihnen, dem BFF einen Antrag auf vorläufige Aufnahme des Ausländers zu stellen. Hier von vermag sie auch ein Beschluss des Bundesrates, der aus humanitären Überlegungen die Unzumutbarkeit des Vollzuges feststellt, nicht zu entbinden. Der Begriff der gruppenweisen vA ist insofern irreführend, als auch nach dem Bundesratsbeschluss die Notwendigkeit bestehen bleibt, die Zugehörigkeit des Ausländers zur begünstigten Personenkategorie festzustellen. Die für die Begründung des Antrages und den Entscheid des Einbezuges notwendigen Erhebungen durchzuführen obliegt aufgrund der Rechtslage dem Kanton. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass auch bei der Anordnung der vA gestützt auf Art. 16b AsylG eine Anhörung - in aller Regel durch den Kanton und zwingend mit Hilfswerksvertreter - von Gesetzes wegen erforderlich ist. Eine Entlastung der kantonalen Behörden würde daher auch eine Abwicklung der vorläufigen Aufnahme über das Asylverfahren nicht mit sich bringen. Andererseits stellt die Entlastung des Asylverfahrens das erklärte Ziel der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme dar (vergl. Botschaft vom 25. April 1990 zum Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) und zu einem Bundesgesetz über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge, BBl 1990 II, S. 658 ff, Ziff. 22).

Was schliesslich die Unterstützung bedürftiger Ausländer (inkl. Gewaltflüchtlinge) anbelangt, so sind hierfür gemäss Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (SR 851.1) die Kantone zuständig. Eine Rechtsgrundlage, die dem Bund erlauben würde, die Fürsorgekosten für Ausländer ausserhalb des Asylverfahrens und damit vor dem Entscheid über die vorläufige Aufnahme zu übernehmen, besteht nicht.

Vergleicht man die Anwendung der gruppenweisen vA über das Asylverfahren mit der Anwendung über das ANAG, so ergibt sich folgendes Bild:

Vorläufige Aufnahme über Asylverfahren	Vorläufige Aufnahme über ANAG
Einreichung Asylgesuch bei ES	Meldung bei kantonalen Frepo
Verteilung auf Kantone	keine Verteilung (vorbeh. Konkordat)
Anhörung mit HWV und Rückübersetzung (i.d.R. durch Kanton)	Befragung durch Kanton
Asylentscheid mit Wegweisungsverfügung	Wegweisungsverfügung durch Kanton
Unterbringung und Betreuung in Asylstrukturen	Unterbringung durch Kanton (freie Kapazitäten im Asylbereich können genutzt werden)

private Unterbringung ausgeschlossen	private Unterbringung möglich
Arbeitsverbot während mindestens drei Monaten	Erwerbstätigkeit grundsätzlich möglich (gem. BVO)
Beschwerde gegen Wegweisungsverfügung zusammen mit Asylentscheid	Beschwerde gegen Wegweisungsverfügung gemäss kantonalem Recht
bei Anordnung vA durch Bundesratsbeschluss keine Beschwerdemöglichkeit gegen Aufhebung vA	keine Beschwerde gegen Aufhebung der gruppenweisen vA
Ausreise nach Aufhebung vA zwingend, bevor andere Aufenthaltsregelung möglich	Ueberführung vA in andere Aufenthaltsregelung möglich ohne Ausreise

IV. Ergebnisse der Diskussion

Die Sitzungsteilnehmer stimmen darin überein, dass das bestehende Konzept der vA von Gruppen im Hinblick auf zukünftige Anwendungsfälle in folgenden Bereichen verbessert werden muss:

- Es muss eine Triage- und Verteilmöglichkeit durch den Bund geschaffen werden.
- Eine einheitliche Rechtsgrundlage auf Bundesebene für Dactyloskopie und Registrierung ist erforderlich, um der Gefahr des Überwechsels in das Asylverfahren nach dem Aufhebungsbeschluss des Bundesrates vorzubeugen.
- Es bedarf einer klaren einheitlichen Regelung für die Unterbringung und Betreuung sowie den anwendbaren Fürsorgestandards, wobei zwischen ordentlichen und ausserordentlichen Lagen zu unterscheiden ist. Die Möglichkeit der privaten Unterbringung hat sich bewährt und sollte auch zukünftig möglich sein. Dabei sollte jedoch eine Harmonisierung des Fürsorgestandards erreicht werden, ohne gleichzeitig eine Kommerzialisierung der privaten Unterbringung zu fördern. Es ist auch der Gefahr Rechnung zu tragen, dass bei privater Unterbringung die Übernutzung von Mietobjekten für die Mieter die Gefahr von Kündigungen nach sich zieht. Berücksichtigt werden muss auch, dass bei privater Unterbringung keine effiziente Kontrolle der tatsächlich untergebrachten fürsorgebedürftigen Aufgenommenen möglich ist. Freie Unterbringungsstrukturen aus dem Asylbereich sollten genutzt werden können, solange die Kapazitäten dies zulassen. Bei Bedarf müssen auch Zivilschutzstrukturen genutzt werden können. Die Abgeltung der Fürsorgekosten muss in pauschalisierter Form erfolgen. Der Fürsorgestandard ist so festzusetzen, dass er keinen Anlass zum Umsteigen in das Asylverfahren schafft.

- Der Wegweisungsvollzugs bei Aufhebung der vA ist sicherzustellen, Verzögerungen durch Rechtsmittel gegen die Wegweisungsverfügung dürfen nicht entstehen.
- Ein Rückkehrhilfekzept muss die die freiwillige Rückkehr fördern.
- Die Information der Kantone und der Öffentlichkeit muss gewährleistet sein.

Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen werden der Problematik der Gewaltflüchtlinge nicht gerecht. Die systematische Einordnung der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme im allgemeinen Ausländerrecht vermag nicht zu überzeugen und führt zu den aufgezeigten Problemen. Das Asylgesetz, dessen Anwendung die Einreichung eines Asylgesuches voraussetzt und in jedem Fall die Durchführung des Asylverfahrens nach sich zieht, kann in der geltenden Form nicht für die Behandlung von Gewaltflüchtlingen beigezogen werden. Wünschenswert sind gesetzliche Grundlagen, die es erlauben, die bestehenden Organisations- und Personalstrukturen des Asylwesens flexibel zu nutzen und Wellenbewegungen, wie sie im Falle eines Zustroms von Gewaltflüchtlingen auftreten, aufzufangen.

V. Fazit und weiteres Vorgehen

Die erkannten Probleme bei der Aufnahme von Gewaltflüchtlingen können auf der Basis der bestehenden rechtlichen Grundlagen nicht befriedigend gelöst werden. Mittel- und langfristig ist anzustreben, durch eine Gesetzesrevision Gewaltflüchtlinge dem Asyl- und Flüchtlingswesen zuzuordnen.

Kurzfristig überprüft das BFF, inwiefern mittels Verordnungsrevision Verbesserungen des heutigen Konzepts erzielt werden können. Die Kantone sind parallel dazu aufgefordert, durch den Abschluss eines entsprechenden Konkordates die Voraussetzungen für eine Verteilung von gruppenweisen vorläufig Aufgenommenen zu schaffen. Die paritätische Kommission der FDK übernimmt die Koordination.

Für zukünftige Anwendungsfälle wird ein Koordinationsstab gebildet, welchem unter der Federführung des BFF Vertreter folgender Organisationen angehören:

BFA, BIGA, OZD, EDA, FDK, Vereinigung der Schweizerischen Fremdenpolizeichefs, SFH, SKÖF.

Bern, den 27. Mai 1992

Für das Protokoll:



ORGANISATION SUISSE D'AIDE AUX RÉFUGIÉS (OSAR)
SCHWEIZERISCHE FLÜCHTLINGSHILFE (SFH)

Rue Chaucrau 3
1003 Lausanne
Tél: 021 / 20 56 41
Fax: 021 / 20 11 20

TELEFAX Page de couverture
Deckblatt
Cover page

De :
Von : F. Penelot
From :

Pour :
Für : M. Hertzger
To :

Date : 26.5.91
Datum :

Nombre de pages (incl. cette page) :
Anzahl Seiten (inkl. dieser Seite) :
Number of pages (incl. this one) :

Concerne :
Betrifft : votre téléphone de ce jour.
Subject :

Remarques :
Bemerkungen :
Remarks :

Selon votre demande -
pages 3 et 4 - " Admission
provisoire pour les Yougoslaves "

F. Penelot

Avec nos meilleures salutations
Mit freundlichen Grüßen
With our best regards

Si vous n'avez pas reçu toutes les pages, contactez-nous au plus vite. Merci!
Wir bitten um Ihren Rückruf, falls Sie nicht alle Seiten erhalten haben. Danke!
If you do not receive all pages, please contact us as soon as possible. Thank you !



ORGANISATION SUISSE D'AIDE AUX RÉFUGIÉS (OSAR)
SCHWEIZERISCHE FLÜCHTLINGSHILFE (SFH)

Beilage 1

SECRETARIAT ROMAND

RUE CHAUCRAU 3
1003 LAUSANNE
TÉL. 021 20 56 41
FAX 021 20 11 29
CCP 12-7362-9

Admission provisoire pour les Yougoslaves

EVALUATION ET PROPOSITIONS DE L'ORGANISATION SUISSE D'AIDE AUX REFUGIES (OSAR)

1. INTRODUCTION

Le déclenchement de la guerre civile en Yougoslavie¹ a rapidement engendré un exode important des ressortissants de ce pays, à l'intérieur du territoire même, et vers des pays tiers. Des dizaines de milliers d'exilés ont choisi la Suisse pour se protéger des dangers auxquels ils étaient exposés.

Ces personnes demandaient la protection de la Suisse pour différentes raisons. D'une part, on trouvait des personnes (beaucoup de familles) ayant fui l'insécurité générale (les "réfugiés de la violence"). D'autre part, de nombreux jeunes Yougoslaves ont quitté le pays, désertant l'armée ou évitant le recrutement (les "déserteurs" et les "réfractaires").

Pour la première fois, le Conseil fédéral a fait usage de la possibilité qui lui est donnée d'admettre provisoirement un groupe d'étrangers: il faut s'en réjouir. Toutefois, la mise en application de cette mesure a été passablement heurtée et a donné lieu à d'importantes frictions. Ci-dessous, nous passerons en revue les différents éléments qui devraient, d'après l'OSAR, être corrigés au plus vite.

Toutefois, nous pouvons d'ores et déjà faire une remarque d'ordre général. L'admission provisoire est octroyée parce que l'étranger a besoin d'un certain type de protection. Il n'est en général pas persécuté individuellement en raison de ses idées, de sa race, de sa religion, etc., mais la situation dans son pays d'origine fait qu'un retour vers celui-ci n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut pas être raisonnablement exigé de lui. En simplifiant, on peut dire que l'étranger peut obtenir une protection contre le premier type de danger (persécution individuelle) par la demande d'asile. Pour le deuxième type de danger (situation dans le pays d'origine empêchant le retour), c'est l'admission provisoire qui est applicable.

¹ Il serait plus conforme à la réalité de parler des différentes républiques et Etats indépendants qui composaient l'ex-Yougoslavie. Toutefois, par commodité et pour ne pas alourdir le texte, nous parlerons de "Yougoslavie" et de "ressortissants yougoslaves", même si ces termes ne correspondent plus à l'actualité la plus récente.

Si l'on veut éviter que des personnes cherchant une protection contre une situation générale dangereuse dans leur pays mais n'étant pas forcément persécutés individuellement (à l'exception par exemple des déserteurs et réfractaires) ne choisissent la demande d'asile aux dépens de la procédure d'admission provisoire, il faut impérativement que l'admission provisoire représente, du point de vue de l'assistance et de la protection, une alternative équivalente à la demande d'asile. Si l'admission provisoire offre moins de protection (par exemple au moment de la levée de l'admission provisoire), et/ou si les prestations d'assistance obtenues par une admission provisoire sont inférieures à celles obtenues par le biais d'une demande d'asile, l'étranger sera tenté - à raison - de demander l'asile, alors même qu'une admission provisoire serait adaptée à sa situation. Le but visé par l'admission provisoire - éviter de surcharger la procédure d'asile par des demandes qui peuvent être résolues par d'autres voies - ne sera alors pas atteint ou atteint partiellement.

Dans tous les cas, il y a cependant "mise en danger de la vie, de l'intégrité corporelle ou de la liberté" (art. 3.2 LA), même si la raison de ce danger ne correspond pas forcément aux critères de l'art. 3.1 LA. Il y a ainsi demande de protection de la part de l'étranger, et c'est aux autorités qu'il appartient de répondre à cette demande de façon adéquate, en choisissant la mesure qui correspond à la situation de l'intéressé.

Cette hypothèse (l'étranger a le choix entre deux voies pour obtenir une protection de la Suisse) peut être partiellement contredite: l'étranger, en arrivant en Suisse, n'a probablement pas les connaissances suffisantes pour distinguer une admission provisoire d'une demande d'asile. Concrètement, il ne sait peut-être pas ce qui distingue l'une de l'autre. Dans les faits, il sera toutefois conseillé par des proches, par des bénévoles ou des organisations privées s'occupant d'asile. Ainsi, ce choix existe, notamment par l'intermédiaire des personnes et organisations qui conseillent l'étranger.

2. ENTREE ET ENREGISTREMENT

Nous comprenons mal la réintroduction du visa obligatoire pour les ressortissants yougoslaves: d'un côté, la Suisse décide d'accorder provisoirement sa protection à un groupe de personnes et, d'un autre côté, elle rend plus difficile l'accès de ces mêmes personnes à son territoire. L'introduction du visa obligatoire avait pour but avoué de contre-balancer l'effet "d'aspiration" qui aurait pu être créé par la mesure d'admission provisoire. Il faut, à notre avis, opter pour une vision claire des choses et agir de manière cohérente: si la Suisse estime que certains groupes de ressortissants yougoslaves sont menacés dans leur pays et qu'elle désire leur accorder une protection temporaire, il faut éviter des mesures qui vont en sens contraire - comme l'introduction du visa.

Proposition: ne pas introduire de visa obligatoire ni d'autres mesures retreignant l'accès au territoire parallèlement à l'admission provisoire d'un groupe de personnes, mesures qui vont en sens contraire l'une de l'autre.

Il est également difficile de se rallier à la recommandation faite à la page 11 du rapport au Conseil fédéral: "Angesichts der Tatsache, dass sich über 150'000 Jugoslawen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz aufhalten, ist aber für deren Familienangehörige (...) eine grosszügige Visumpraxis zu verfolgen, sofern die notwendige Unterbringungs- und Unterstützungsgarantien vorliegen." Il est à notre avis inacceptable de faire dépendre une "pratique généreuse" d'octroi de visas de l'existence de soi-disant garanties d'hébergement et de soutien privé. Soit une personne fait partie du groupe admis provisoirement et l'on décide de lui accorder protection - qu'elle dispose ou non de garanties en Suisse, soit elle n'en fait pas partie et son cas peut être traité par les voies habituelles du droit des étrangers ou du droit d'asile.

Proposition: ne faire dépendre en aucune manière l'entrée et le séjour en Suisse (via l'obtention d'un visa par exemple) de l'existence de garanties concernant l'hébergement et l'assistance.

Pour ce qui concerne l'enregistrement des personnes, nous avons observé une grande confusion, créée notamment par l'absence d'un règlement rapide de la question: certaines personnes ont demandé l'asile (elles ont donc été enregistrées par les centres d'enregistrement de l'ODR), d'autres ont recouru à des procédures relevant du droit des étrangers (permis L, permis F, prolongations de séjour, etc. - elles ont donc été enregistrées par les cantons). De plus, certains cantons ont longtemps refusé d'enregistrer les personnes se présentant à eux pour une admission provisoire, et les ont renvoyées vers les centres d'enregistrement fédéraux. Ces parties de "ping-pong" se sont évidemment faites au détriment des intéressés.

Nous estimons qu'il faut utiliser les canaux d'enregistrement existants et éprouvés de l'ODR. Il est inutile de mettre sur pied d'autres structures d'enregistrement, alors même que les fonctionnaires fédéraux sont rompus à cet exercice et que toute l'infrastructure (hébergement, auditeurs, etc.) est à disposition. De plus, on a observé que la guerre en Yougoslavie avait considérablement freiné les arrivées des demandeurs d'asile provenant d'autres pays. Ainsi, le nombre total de demandes d'asile n'a pas fondamentalement changé: c'est la répartition par pays qui a évolué. D'éventuels problèmes de surcharge des fonctionnaires des centres d'enregistrement ne se seraient donc pas posés.

Un enregistrement utilisant l'infrastructure de l'ODR est également cohérent sur un plan général: comme signalé plus haut, l'étranger demande, de manière générale, la protection de la Suisse. C'est ensuite à l'autorité de déterminer quelle mesure est à même de fournir cette protection, de la manière la plus rationnelle qui soit (demande d'asile ou admission provisoire). Un enregistrement unique s'inscrit donc parfaitement dans cette logique.

Proposition: utiliser l'infrastructure fédérale existante (centres d'enregistrement) pour enregistrer les demandes de protection auxquelles il sera répondu par une admission provisoire ou par une demande d'asile.

3. REPARTITION DES PERSONNES ADMISES PROVISOIEMENT

Plusieurs problèmes se sont posés dans ce domaine aussi: le premier est le fait qu'il n'existe pas de clé de répartition des personnes admises provisoirement entre les cantons, comme c'est le cas pour les requérants d'asile. Ainsi, les cantons qui ont accepté d'enregistrer des demandes d'admission provisoire ont été désavantagés et surchargés par rapport aux cantons qui ont refusé d'enregistrer de telles demandes. La signature tardive d'un concordat entre un certain nombre de cantons - concordat qui prévoyait d'appliquer aux personnes admises provisoirement la même clé de répartition que pour les requérants d'asile - n'a pas été à même de résoudre de manière satisfaisante ce problème.

L'autre difficulté est de prendre suffisamment en compte l'existence de liens familiaux en Suisse. En effet, pour la première fois, notre pays a du accueillir un nombre important de personnes, alors même qu'il existe en Suisse une communauté importante de ressortissants établis de ce même pays. Ainsi, une grande partie des exilés yougoslaves ont-ils été hébergés et aidés par leur famille ou par des amis installés en Suisse. Ce qui a retenu, dans un premier temps, certaines personnes de demander l'asile (au moment où l'on ne parlait pas encore d'admission provisoire), par crainte d'être attribuées à un canton différent de celui où elles avaient des attaches. La confusion qui a suivi (deux directives avant l'admission provisoire à proprement parler) a aussi créé la confusion concernant la répartition en Suisse: les personnes concernées ne savaient plus vraiment dans quel cas elles risquaient d'être attribuées à un autre canton et dans quel cas elles pourraient rester auprès de leurs proches. L'intérêt de la prise en compte de tels liens en Suisse est pourtant évident, puisque ces liens permettent probablement d'économiser d'énormes montants d'assistance.

Proposition: une clé de répartition - identique à celle prévalant pour les requérants d'asile - est nécessaire pour l'admission provisoire. Cette clé de répartition doit être subsidiaire à un éventuel accord entre les cantons, et doit permettre, de manière souple, de tenir compte des éventuels liens familiaux que les intéressés ont en Suisse.

4. ASSISTANCE ET PRISE EN CHARGE

Nous l'avons signalé plus haut: les prestations d'assistance offertes dans le cadre d'une admission provisoire ne doivent pas être inférieures à celles que l'étranger peut obtenir dans le cadre de la procédure d'asile, faute de quoi il sera tenté de demander l'asile plutôt que de demander une admission provisoire. Il faut donc appliquer sans autres les diverses dispositions légales en vigueur pour les requérants d'asile (lois, ordonnances, directives et lettres-circulaires).

Proposition: les prestations d'assistance offertes dans le cadre d'une admission provisoire doivent être identiques à celles fournies dans le cadre d'une demande d'asile.

De plus, il paraît judicieux d'utiliser au niveau des cantons, tant que le nombre des admissions provisoires rend cette solution possible, les infrastructures existantes pour les requérants d'asile. Ainsi, il faudra donc se reposer sur les partenaires habituels (services sociaux cantonaux ou oeuvres d'entraide). Ce n'est que lorsque les capacités globales sont dépassées qu'il faudrait envisager le recours à d'autres formes de prise en charge (protection civile, etc.).

Proposition: utiliser pour l'assistance des personnes admises provisoirement les structures existantes pour les requérants d'asile, tant que le nombre d'admissions provisoires le permet.

5. RAPPORTS ENTRE LA CONFEDERATION ET LES CANTONS ET REGLEMENT DU SEJOUR EN SUISSE

Dans les directives du 21 novembre 1991 et du 17 mars 1992, ainsi que dans la lettre-circulaire du 24 avril 1992, la Confédération a laissé les cantons libres de prolonger dans les cas individuels les délais de départ. Cette manière de faire a conduit à des différences de traitement d'un canton à l'autre. Au niveau de l'enregistrement des demandes d'admission provisoire également, certains cantons ont agi contrairement aux directives, refusant tout simplement de les prendre en compte.

L'existence parallèle de nombreux permis et règlements du séjour en Suisse (permis F, permis L, demandes d'asile, ...) avec des dates de départ différentes, des procédures différentes (parfois fédérales, parfois cantonales, avec ou sans droit de recours, etc.) a créé - malgré des efforts d'harmonisation de la part des autorités - une grande confusion auprès des intéressés, auprès des cantons, ainsi qu'auprès des personnes conseillant les exilés - notamment les oeuvres d'entraide.

De plus, la fixation et le report des délais de départ ont également posé problème, dans la mesure où ils ont souvent été prolongés peu avant leur expiration, créant une grande insécurité parmi les intéressés, et surchargeant les autorités fédérales de demandes des cantons et des oeuvres d'entraide. Une transparence accrue et une information précoce des personnes et milieux concernés auraient permis d'éviter de tels désagréments.

Proposition: la Confédération, dans le cadre de ses compétences, règle de manière homogène le sort des personnes provenant de régions en crise (en particulier, elle ne délègue pas à ceux-ci la compétence de prolonger les délais de départ). La Confédération fait en outre un effort d'information et de transparence envers tous les partenaires concernés par la mesure d'admission provisoire.

7. LEVÉE DE L'ADMISSION PROVISOIRE

Comme mentionné plus haut, la protection offerte par une admission provisoire doit être équivalente à celle que l'étranger pourrait avoir en déposant une demande d'asile, si l'on veut éviter qu'il ne choisisse cette dernière au détriment de l'admission provisoire.

Cette remarque concerne au premier plan la manière dont l'admission provisoire doit être levée. Tout d'abord, la décision de levée doit être personnelle et l'étranger doit pouvoir former un recours contre cette décision. Si l'étranger sait qu'en obtenant une admission provisoire, il n'aura, au moment de la levée, aucun moyen de recourir contre cette décision, il sera tenté de demander l'asile (cas dans lequel une possibilité de recours existe), ce que l'on voulait justement éviter.

Proposition: la levée de l'admission provisoire se fait par une décision individuelle, contre laquelle existent des voies de droit.

D'autre part, les conditions régnant dans le pays d'origine doivent être examinées scrupuleusement avant de décider de la levée de l'admission provisoire. En effet, si la décision de levée est jugée prématurée par l'étranger, il sera tenté de déposer une demande d'asile, ce que l'on voulait justement éviter. Pour éviter de tels désagréments, la Confédération devrait consulter de partenaires fiables (DFAE, HCR, oeuvres d'entraides) et tenir compte de leur avis avant de lever l'admission provisoire. D'ailleurs, pour ce qui concerne le HCR, la systématique de la Loi sur l'asile voudrait qu'il soit consulté; puisqu'il doit être consulté pour l'octroi de l'admission provisoire, il est déductible qu'il doit l'être aussi pour la levée. Dans tous les cas, une consultation vaste et transparente pourrait éviter bien des frictions et des polémiques.

Proposition: avant de décider de la levée de l'admission provisoire, le Conseil fédéral consulte certains partenaires bien informés sur la situation dans le pays d'origine (HCR, DFAE, oeuvres d'entraide) et prend sa décision en tenant compte de l'avis de ces organismes.

8. STATISTIQUES

Il est absolument indispensable que l'on puisse disposer de statistiques fiables sur le nombre des personnes admises provisoirement en Suisse. De plus, ces statistiques devraient contenir un certain nombre de données essentielles qui n'ont peut-être pas toujours été recueillies par les cantons (provenance géographique exacte, problèmes de désertion ou autres, etc.). Des statistiques précises et détaillées sont notamment indispensables pour envisager des mesures d'aide au retour, essentielles dans le cas de la Yougoslavie par exemple.

Four l'OSAR: Michel Gónczy
Lausanne, le 5 mai 1992



E: 4.5.92 *[Signature]*

M. Bruno Varni
Chef de la police des
étrangers du canton de
Bâle-Ville
Spiegelgasse 6

4001 Bâle

In der Antwort bitte angeben
Prière d'indiquer dans la réponse le

Nr.
No

Rl/mn

Bern/Berne

le 30 avril 1992

Concerne : "Action admission provisoire"; séance d'évaluation
prévue le 6 mai prochain

Cher collègue,

Conformément à votre lettre du 9 avril dernier aux membres du
comité de notre association, nous nous permettons de vous faire
connaître notre avis :

Réunis à Zurich et à Berne en janvier/février 1992, les Chefs
de police des étrangers ont été **unanimes** pour constater que les
directives DFJP du 20 décembre 1991 concernant "l'admission
provisoire de groupes constituée de ressortissants yougoslaves
appartenant à des catégories déterminées" étaient **inapplicable**.

Avec regret, nous avons constaté que par leur circulaire du 16
mars 1992 l'OFE/OFIAMT/ODR **confirment** (v. chiffre 2.4) ces
directives concernent les réfractaires et les déserteurs
yougoslaves.

Le principal inconvénient du système est connu : le règlement
de l'admission provisoire par le canton qui a fait la
proposition ne peut **précéder** la répartition. La procédure n'est
pas seulement irréaliste mais elle n'est tout simplement **pas**
exécutable. En effet, on peut difficilement obliger, même par
la contrainte, un admis provisoire à se fixer après coup dans
un autre canton.

En clair, cela signifie que la répartition doit intervenir
avant que soit prise la décision sur l'admission provisoire.
Selon le droit actuel, une telle opération ne peut être menée
que par le biais de la Loi sur l'asile, c'est-à-dire en
application de l'art. 16b LA. Cette manière de procéder n'est
pas nécessairement irréaliste, car il est pensable que la

personne ne peut être refoulée parce qu'elle provient d'une zone de conflit fasse également valoir des motifs d'asile. Un motif n'exclut pas l'autre.

Les directives du 20 décembre 1991 ont fait apparaître, à notre avis, un autre paradoxe. Dès l'instant où le législateur confère au Conseil fédéral la possibilité de désigner les **groupes** de requérants qui peuvent être admis provisoirement (art. 14a al.5 LSEE), nous ne voyons pas pour quelle raison les requérants de ces groupes doivent ensuite être soumis à une procédure d'admission provisoire individuelle complète. Si déjà le Conseil fédéral fixe des critères, la procédure doit dans tous les cas être **simplifiée au maximum**.

Selon nous, le plus important est que l'on puisse utiliser pour ce type d'opération les **infrastructures existantes** (centres d'enregistrement, personnels, foyers d'accueil cantonaux, etc.) prévues pour l'asile et que la procédure d'admission provisoire puisse se dérouler de manière identique. Dans tous les cas, il faut éviter de mettre sur pied deux voies parallèles différentes qui ne font que semer la confusion.

Au pire, il s'agirait de modifier la législation, (soit par un arrêté fédéral urgent ou en application de l'art. 9 LA) de telle manière que la clé de répartition prévue à l'art. 14 al.3 LA soit aussi applicable aux personnes faisant l'objet d'une décision du Conseil fédéral en application de l'art. 14a al.5 LSEE et que la prise en charge financière par la Confédération soit endossée dès la répartition.

Nous vous prions de croire, cher collègue, à l'expression de nos sentiments amicaux.

Le Chef de la police des étrangers
du canton de Berne



G. Rossel



Postfach, 4001 Basel
Postcheck-Konto 40-7421
Tel. (061) 217171

Paritätische Kommission der
Fürsorge- sowie der Justiz-
und Polizeidirektoren für
das Asylwesen
Hopfenweg 39

3007 B e r n

4001 Basel,
Spiegelhof

Regelung betreffend Jugoslawien
Ihr Schreiben vom 7. Januar 1992

Sehr geehrte Damen und Herren Regierungsräte

Im obenerwähnten Schreiben werden die Regierungen der Kantone aufgefordert, einen Regierungsratsbeschluss zu fassen, der den Bund ermächtigt, die vorläufig Aufgenommenen gemäss der "Weisung vom 18. Dezember 1991 über die Regelung der gruppenweise vorläufigen Aufnahme bestimmter Kategorien jugoslawischer Staatsangehöriger" auf die Kantone zu verteilen. Dieser Regierungsratsbeschluss soll ein analoges Vorgehen im fremdenpolizeilichen Bereich zum Asylbereich ermöglichen. Dem stünde an sich nichts entgegen, wenn nicht die tatsächliche Situation im Gegensatz zum Grundgedanken des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer stehen würde.

Die entscheidende Diskrepanz, die sich aus dem Gesetzestext im ANAG (Art. 14 a Abs. 5) und dem heute zur Diskussion stehenden Vorgehen resultiert, besteht darin, dass dem Bundesgesetz folgender gedanklicher Verfahrenszug zugrunde liegt:

- Aufenthalt in der Schweiz, bewilligt durch die Fremdenpolizei oder bewilligungsfrei gemäss Art. 1 ANAG
- Wegweisungsentscheid der Kantonalen Behörden
- Erkenntnis der Unmöglichkeit, eine Wegweisung durchzuführen
- Anordnung der vorläufigen Aufnahme als Ersatzmassnahme.

Die Realität bezüglich Jugoslawien stellt sich aber heute so dar, dass zahlreiche Personen aus der Heimat "flüchten", da dort Bürgerkrieg herrscht. Es geht somit bei der vorläufigen Aufnahme, wie sie der Bundesrat postuliert hat, nicht um eine Ersatzmassnahme anstelle der Wegweisung sich hier aufhaltender Personen, sondern effektiv um eine Ersatzmassnahme für den Einbezug dieser Personen in das Asylverfahren. Aus dieser Verkennung des rechtlichen Instrumentariums und der tatsächlichen Situation resultieren die grossen Schwierigkeiten, welche sich für die Kantone aus dem Kreisschreiben des EJPD ergeben. Im Gegensatz dazu stellt der Vorschlag des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt für die tatsächliche Situation eine echte Lösung der Problematik dar, indem neu einreisende Personen aus den Krisengebieten Jugoslawiens über die Empfangsstellen und, sofern nicht weitergehende Gründe vorliegen, über Art. 16 b Abs. 2 des Asylgesetzes zur vorläufigen Aufnahme gebracht werden und gleichzeitig auf die Kantone verteilt werden können.

Da sich, angesichts der schwierigen internationalen Lage, derartige Vorfälle jederzeit wiederholen können, sind wir der Ansicht, dass präventiv eine Einigung auf ein ordnungsgemässes Verfahren im Sinne des baselstädtischen Vorschlages gefunden werden sollte.

Der Vorschlag des Bundesrates weist drei besondere Schwierigkeiten auf:

- Die Strukturen der Kantone werden kurzfristig überfordert.
- Das Problem der Unterbringung und der Ausweisvermittlung für die Zwischenphase zwischen Anmeldung beim Kanton und Anordnung der vorläufigen Aufnahme durch den Bund ist in keiner Art und Weise geregelt.
- Es muss davon ausgegangen werden, dass eine nachträgliche Verteilung aus den Anlaufkantonen auf die Zuweisungskantone auf grosse Schwierigkeiten stossen wird, da im Anlaufkanton bereits ein soziales Netz für die betreffenden Personen geknüpft wird. Diese Personen daraus wieder wegzureissen erscheint nicht als sinnvoll.

Aus all diesen Gründen schlägt Ihnen der Kanton Basel-Stadt vor, auf das komplexe und, für die Kantone mit grossen Problemen verbundene Verfahren des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes nicht einzutreten. Vielmehr sei das EJPD aufzufordern, gemäss dem baselstädtischen Vorschlag die Weisungen zu revidieren.

Im weiteren erscheint es uns sinnvoll, an einer nächsten Konferenz der Fürsorge-, Polizei- und Justizdirektoren den ganzen Problemkatalog zu erörtern und gemeinsam mit dem Bund, das Vorgehen für zukünftige Aktionen abzusprechen.

Mit freundlichen Grüssen
POLIZEI- UND MILITÄRDEPARTEMENT
Der Vorsteher:

(Karl Schnyder)



Postfach, 4001 Basel
Postcheck-Konto 40-7421
Tel. (061) 217171

Herrn
Bundesrat Arnold Koller
Vorsteher des Eidgenössischen
Justiz- und Polizeidepartementes

3003 B e r n

4001 Basel.
Spiegelhof

Weisung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes zum Bundesratsbeschluss vom 18. Dezember 1991 betreffend gruppenweise vorläufige Aufnahme von jugoslawischen Staatsangehörigen

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Die bürgerkriegsähnliche Situation in Jugoslawien gibt zu Sorgen Anlass. Wir sind dem Bundesrat sehr dankbar, dass er unserem Anliegen um Einführung der Visumpflicht entsprochen hat. Die gleichzeitig gefundene Lösung der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme für jugoslawische Staatsangehörige erscheint uns richtig und sinnvoll, das dabei gewählte Verfahren gibt uns aber Anlass zu einigen Bemerkungen.

Wir finden es richtig, dass das Bundesamt für Flüchtlingsfragen mit dem Entscheid über die Gewährung der vorläufigen Aufnahme betraut wurde. Hingegen können wir uns ein anderes Verfahren vorstellen. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt hat Ihnen am 29. Oktober 1991 vorgeschlagen, die jugoslawischen Staatsangehörigen, welche in unserem Land Schutz vor der Unbill in ihrer Heimat suchen, über das Asylverfahren und damit der Regelung von Art. 16 b Abs. 2 zur vorläufigen Aufnahme zu bringen. Dies hätte unter anderem den

Vorteil, dass nicht ein neuer Verfahrenszug mit starker Belastung der Kantone in ausländerrechtlichen Fragen eingeführt werden müsste. Es würde auch vermieden, dass an den Empfangsstellen in den Kantonen und beim Bundesamt für Flüchtlingsfragen doppelte Arbeit geleistet werden müsste.

Wir sind der Ansicht, dass die Verfahrensregelung nach Art. 16 b Abs. 2 Asylgesetz zum besseren Ergebnis führt als der vorgeschlagene Verfahrenszug nach Art. 14 a Abs. 5 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer.

Die entscheidende Diskrepanz, die sich aus dem Gesetzestext im ANAG (Art. 14 a Abs. 5) und dem heute zur Diskussion stehenden Vorgehen resultiert, besteht darin, dass dem Bundesgesetz folgender gedanklicher Verfahrenszug zugrunde liegt:

- Aufenthalt in der Schweiz, bewilligt durch die Fremdenpolizei oder bewilligungsfrei gemäss Art. 1 ANAG
- Wegweisungsentscheid der Kantonalen Behörden
- Erkenntnis der Unmöglichkeit eine Wegweisung durchzuführen
- Anordnung der vorläufigen Aufnahme als Ersatzmassnahme.

Die Realität bezüglich Jugoslawien stellt sich aber heute so dar, dass zahlreiche Personen aus der Heimat "flüchten", da dort Bürgerkrieg herrscht. Es geht somit bei der vorläufigen Aufnahme, wie sie der Bundesrat postuliert hat, nicht um eine Ersatzmassnahme anstelle der Wegweisung sich hier aufhaltender Personen, sondern effektiv um eine Ersatzmassnahme für den Einbezug dieser Personen in das Asylverfahren. Aus dieser Verkennung des rechtlichen Instrumentariums und der tatsächlichen Situation resultieren die grossen Schwierigkeiten, welche sich für die Kantone aus dem Kreisschreiben des EJPD ergeben. Im Gegensatz dazu stellt der Vorschlag des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt für die tatsächliche Situation eine echte Lösung der Problematik dar, indem neu einreisende Personen aus den Krisengebieten Jugoslawiens über die Empfangsstellen und, sofern nicht weitergehende Gründe vorliegen, über Art. 16 b Abs. 2 des Asylgesetzes zur vorläufigen Aufnahme gebracht werden und gleichzeitig auf die Kantone verteilt werden können.

Da sich, angesichts der schwierigen internationalen Lage, derartige Vorfälle jederzeit wiederholen können, sind wir der Ansicht, dass präventiv eine Einigung auf ein ordnungsgemässes Verfahren im Sinne des baselstädtischen Vorschlages gefunden werden sollte.

Der Vorschlag des Bundesrates weist drei besondere Schwierigkeiten auf:

- Die Strukturen der Kantone werden kurzfristig überfordert.
- Das Problem der Unterbringung und der Ausweisvermittlung für die Zwischenphase zwischen Anmeldung beim Kanton und Anordnung der vorläufigen Aufnahme durch den Bund ist in keiner Art und Weise geregelt.
- Es muss davon ausgegangen werden, dass eine nachträgliche Verteilung aus den Anlaufkantonen auf die Zuweisungskantone auf grosse Schwierigkeiten stossen wird, da im Anlaufkanton bereits ein soziales Netz für die betreffenden Personen geknüpft wird. Diese Personen daraus wieder wegzureissen erscheint nicht als sinnvoll.

Wir bitten Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat, unseren Vorschlag, auch vor dem mittlerweile veränderten Hintergrund der Lage in Jugoslawien zu prüfen und auf Ihre Weisung vom 18. Dezember 1991 zurückzukommen. Da in absehbarer Zeit mit weiteren Vorfällen, wie sie im Augenblick Jugoslawien heimsuchen, gerechnet werden muss, sind wir Ihnen auch sehr dankbar, wenn gemeinsam mit den Kantonsregierungen eine allgemeine Vorgehensregel für derartige Fälle aufgestellt werden kann.

Genehmigen Sie, hochgeachteter Herr Bundesrat, die Versicherung unserer vorzüglichen Hochachtung.

POLIZEI- UND MILITÄRDEPARTEMENT
Der Vorsteher:

(Karl Schnyder)

Fürsorgeamt der Stadt Zürich

Geschäftsleitung
Selnaustrasse 17
Postfach, 8039 Zürich



CHRONOLOGIE DER AKTION JUGOSLAWIEN

- September 1991 Der Bundesrat beschliesst am 23.9.91 angesichts des jugoslawischen Bürgerkriegs, Saisoniers, Kurzaufenthaltern, Familienangehörigen und Besuchern aus dem engsten Kriegsgebiet (v.a. Kroatien) eine Aufenthaltsbewilligung von vorläufig 6 Monaten zu erteilen.
Am 27.9.91 erlassen das BIGA, das Bundesamt für Ausländerfragen und das BFF detaillierte Weisungen zur Anwesenheitsregelung von jugoslawischen Staatsangehörigen. Ein Kreisschreiben der kantonalen Fremdenpolizei und der Arbeitsmarktbehörden des Kantons Zürich regelt weitere Details.
Das Fürsorgeamt der Stadt Zürich hat sich um diejenigen Jugoslawen bzw. Kroaten zu kümmern, die im Rahmen der obgenannten Erlasse hier eine Aufenthaltsberechtigung haben. Innerhalb des Fürsorgeamtes ist vorläufig das Sekretariat Erstberatung für die Unterstützung und Betreuung zuständig. Es hat sich im September der ersten 4 Personen anzunehmen. Dabei gehen die Unterstützungsleistungen zulasten des Kantons, während die Infrastrukturkosten von der Stadt zu tragen sind.
- Oktober 1991 Bei der Erstberatung melden sich im ganzen Monat 255 Personen. Ein Grossteil davon kann bei Verwandten oder Bekannten eine Unterkunft finden, muss aber trotzdem finanziell unterstützt werden. Die Asyl-Koordination stellt der Erstberatung auf Mitte des Monats eine Liegenschaft zur Verfügung für diejenigen Kroaten, für die keine Möglichkeit der Privatunterbringung besteht. Die Erstberatung wird mit Temporärkräften verstärkt. Gleichzeitig müssen Wartezimmer an der Selnaustr. 17 vorübergehend in Büros umgewandelt werden.
- November 1991 Anfang Monat findet eine Aussprache zwischen den betroffenen Bundesämtern, kantonalen Delegationen und der SKÖF statt. Die Fürsorgeverantwortlichen verlangen die "vorläufige Aufnahme" der Kroaten, eine finanzielle Beteiligung des Bundes sowie die Möglichkeit, die Einrichtungen für Asylbewerber auch für diese Aufgabe flexibel nutzen zu können. Ein Entscheid des Bundes wird in 2 Wochen in Aussicht gestellt.
Die Zahl der Hilfesuchenden nimmt stetig zu: bis Ende November melden sich weitere 313 Personen auf der Erstberatung. Damit steigt auch der Platzbedarf in der von der Asyl-Koordination zur Verfügung gestellten Liegenschaft; eine zweite wird zur Aufnahme der Kroaten eingerichtet.

Chronologie der Aktion Jugoslawien 91/92

- Dezember 1991 Die Zahl der zu betreuenden Kroaten wächst rasant. Mitte Dezember werden die Büros des "Kroatenteams" an die Badenerstr. 108 verlegt, um die Selnastr. 17 zu entlasten. Bis zum 24. Dezember sind weitere 816 Kroaten aufzunehmen; die Belastung der Erstberatung ist extrem. Das Bundesamt für Flüchtlinge erlässt am 18.12.91 eine "Weisung über die Regelung der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme". Diese Weisung geht dem Fürsorgeamt am 24.12.91 zu und kann erst am 30.12.91 studiert werden. Ebenso verhält es sich mit der kant. Fremdenpolizei und der Fürsorgedirektion, wo die Weisung sogar erst am 6. Januar 92 gelesen werden kann. Inskünftig kann nun die Fremdenpolizei beim BFF Gesuche um vorläufige Aufnahme stellen. Für vorläufig Aufgenommene übernimmt dann der Bund die Fürsorgeauslagen und bezahlt Fr. 1'500 pro aufgenommene Person an die Betreuungskosten. Ueberdies können die Asyl-Strukturen nach Bedarf genutzt werden. Im weiteren besteht die Möglichkeit, die Aufzunehmenden gleichmässig - analog dem Asylsystem - auf die Kantone zu verteilen, sofern sich diese auf einen Verteilmodus einigen können. Eine solche Verteilung wird immer dringlicher, denn die Stadt Zürich erweist sich einmal mehr als Magnet für Zufluchtsuchende, die noch keine Verbindungen in die Schweiz haben. Seit Ende September bis und mit 24.12.91 hatte die Erstberatung insgesamt 1'388 Personen (425 Fälle) zu betreuen. Ueber die Feiertage muss improvisiert werden; manche Hilfesuchende, die wenigstens ein Dach über dem Kopf haben, müssen auf später vertröstet werden.
- Januar 1992 Die Erstberatung kann infolge der überraschend starken Fallzunahme im Dezember keine weiteren Personen mehr aufnehmen, weshalb sich eine sofortige Neuorganisation aufdrängt (siehe auch beiliegendes Schema): Während die Erstberatung für die bereits fremdenpolizeilich geregelten Fälle zuständig bleibt, betreibt die Asyl-Fürsorge für die Neuankommenden ab 14.1.92 an der Stauffacherstr. 129 (eigentlich Anlaufstelle für Asylbewerber) eine Triagestelle, die die Zuständigkeit abklärt, die Aufenthaltsberechtigung in die Wege leitet und die Hilfesuchenden den Betreuungsstellen zuweist. Für neu Ankommende, die in der Stadt Zürich Unterkunft haben, ist für die Betreuung nun das Sekretariat für Asylbewerber zuständig, das hiefür seine Büros an der Bäckerstr. 43 einsetzt (dazu muss sofort Personal rekrutiert werden, während an der Ankerstrasse 12 weitere Büros für die eigentliche Asylarbeit einzurichten sind). Die Asyl-Koordination ist beauftragt, so schnell als möglich Kollektivunterkünfte einzurichten, in denen die "vorläufig Aufgenommenen" untergebracht werden können und in denen - wie in Durchgangszentren für Asylbewerber - die Betreuung und materielle Unterstützung erfolgt. Das Ganze erfolgt vor dem Hintergrund völliger Unsicherheit über die zahlenmässige Entwicklung. Auf den 14.1.92 ist aber mit einem Ansturm derjenigen Kroaten zu rechnen, die in der Zwischenzeit nun laufend vertröstet werden müssen. Deshalb ist zur Vermeidung von Obdachlosigkeit auch der Einsatz des Asyl-Notdispositivs (vorübergehende Benützung von Zivilschutzeinrichtungen) ins Auge zu fassen.

 Chronologie der Aktion Jugoslawien 91/92

Einmal mehr nimmt die Stadt Zürich kantonale Aufgaben wahr – zumindest in den Fällen, in denen keine Beziehungen zu Verwandten in der Stadt Zürich bestehen. Zur Koordination und Klärung offener Fragen findet deshalb am 13.1.92 eine Besprechung der A-O-Leitung mit Vertretern der Fürsorgedirektion und der Fremdenpolizei statt.

Offene Fragen:

– Ist die Fremdenpolizei in der Lage, die Weisung des Bundes vom 18.12.91 umzusetzen und die Gesuche um kollektive vorläufige Aufnahme beim BFF einzureichen?

Antwort: Die Frepo will das Verfahren so einfach als möglich handhaben. Die Triagestelle wird die Hilfesuchenden an die Einwohnerkontrolle verweisen, wo das Aufnahmegesuch zuhanden der Frepo erstellt wird. Diese wird beim BFF ein Gesuch um vorläufige Aufnahme einreichen (vorläufig ohne das Formular gem. Weisung vom 18.12.91) und die Asyl-Fürsorge mit einer Kopie des entsprechenden Schreibens bedienen. Die vorläufig Aufzunehmenden behalten vorderhand ihre Ausweispapiere. Es dürfte ca. 5 Tage ab Vorsprache bei der Einwohnerkontrolle dauern, bis die Asyl-Fürsorge die Kopie der Frepo erhält. Ansprechperson bei der Frepo: Frau Domenig, Tel. 259 41 27.

– Wann und wie werden der Stadt die Aufwendungen für die Uebernahme dieser Aufgabe zurückerstattet? Uebernimmt der Kanton eine "Defizitgarantie"?

Antwort: Dem Kanton fehlen noch die Grundlagen zu solchen Zugeständnissen. Auf jeden Fall wird die Betreuungspauschale derjenigen Gemeinde gutgeschrieben, die den jeweiligen vorläufig Aufgenommenen tatsächlich betreut.

– Wie steht es mit dem Kostenersatz für die Betreuung der rund 1400 Kroaten durch die Erstberatung? (Gemäss Bundesweisung könnte für diese kein Gesuch um vorläufige Aufnahme gestellt werden, womit der Bund auch keine Kosten zu tragen hätte.)

Antwort: Es besteht kaum Aussicht, dass der Bund auf einen Einbezug der bisher durch die "Aktion L" Geregeltens ins Entschädigungssystem eintreten würde.

– Wie werden die vorläufig Aufgenommenen bezüglich Arbeitsbewilligungen behandelt?

Antwort: Es besteht eine Arbeitssperrfrist von 6 Monaten (somit in der Praxis keine Unterscheidung zu Asylbewerbern).

– Können vorläufig Aufgenommene – wenn der Konflikt in Jugoslawien länger anhält – aus den Kollektivunterkünften auf die Gemeinden verteilt werden?

Antwort: Es besteht die Absicht, dies möglich zu machen (das Thema wird in der nächsten Sitzung der Behördendelegation vom 12.3.92 behandelt).

– Wer gewährleistet die Information derjenigen Gemeinden, in denen vorläufig Aufgenommene bei Verwandten oder Bekannten logieren?

Antwort: Die Information ist einerseits durch die kommunalen Einwohnerkontrollen gewährleistet, die via Frepo ins Bild gesetzt sind oder werden, andererseits durch die Kontakte der Fürsorgebehörden zur Fürsorgedirektion (Herr Bachmann).

– Wie ist mit Hilfesuchenden umzugehen, die keine Ausweispapiere vorweisen können?

Antwort: Sofern sich diese Papiere nicht auf einfache und schnelle Weise beschaffen lassen, sind die betreffenden Personen an die Empfangsstellen zu weisen, da sich ohne Ausweispapiere nicht feststellen lässt, ob ein Einbezug in die "Aktion Jugoslawien" angezeigt ist.

13.1.92/Ku

Chronologie der Aktion Jugoslawien 91/92

Januar 1992
(Fortsetzung)

Am ersten Oeffnungstag der Anlaufstelle (14.1.92) erscheinen mehr als 100 Personen, bei denen die Zuständigkeit abzuklären ist und denen z.T. eine Unterkunft vermittelt werden muss.

Das Sekretariat für Asylbewerber kann dank Unterstützung durch die Asyl-Koordination am 15.1.92 die Erstabklärungsstelle an der Bäckerstrasse 43 eröffnen.

Statistische Auswertung der ersten Arbeitswoche mit der neuen Organisation (13. - 17.1.92):

Neu erfasste Personen:	132
davon Kroaten:	57
Kosovo-Albaner:	55
Serben:	17
andere:	3

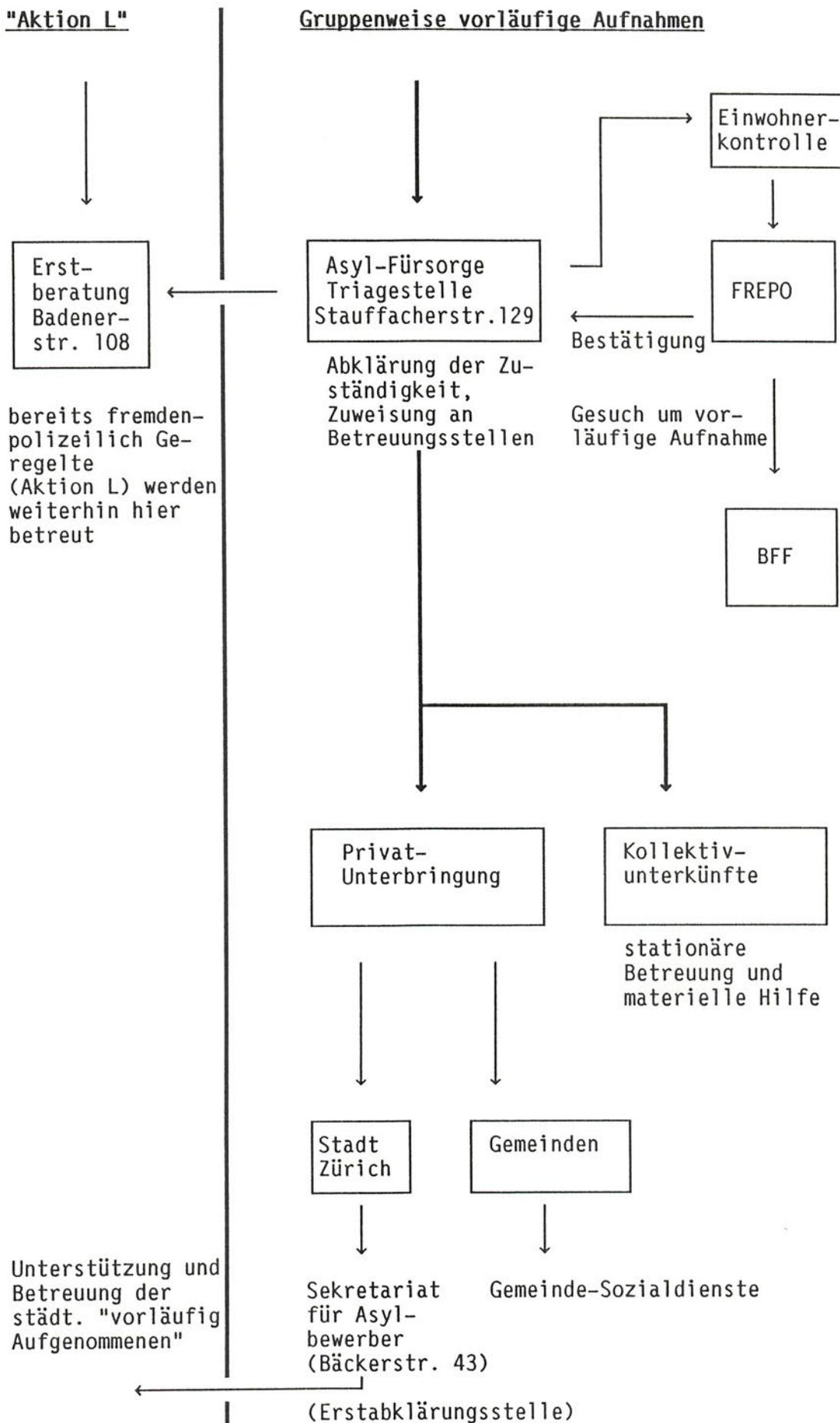
Von den 132 Personen wurden 61 an das Sekretariat für Asylbewerber zur weiteren Betreuung zugewiesen; 32 mussten in einem kurzfristig von der Asyl-Koordination zur Verfügung gestellten Provisorium untergebracht werden. 6 Personen wurden an die Aufenthaltsgemeinde verwiesen. Ca. 50 Personen, die die Anlaufstelle aufsuchten, wurden nicht erfasst, da sie entweder bereits fremdenpolizeilich geregelt waren ("Aktion L"), oder weil sie mangels Papieren und mangels Bezug zum Kanton Zürich an die Empfangsstellen gewiesen wurden.

Vermeehrt sind nun Fälle zu beobachten, in denen ganz offensichtlich - auf jeden Fall nach den Aussagen der Betroffenen - die Leute von den Empfangsstellen (sogar aus der Westschweiz) nach Zürich geschickt werden, obwohl überhaupt kein Bezug zu dieser Stadt oder zur Region besteht. Bei telefonischen Interventionen der Asyl-Fürsorge beim BFF wird in Abrede gestellt, dass die Empfangsstellen Leute nach Zürich schicken. Es werde lediglich ein SBB-Billet an den gewünschten Zielort ausgestellt, was eben häufig Zürich sei.

21.1.92/Ku

AKTION JUGOSLAWIEN

Organisation in der Stadt Zürich



AUSWERTUNG DER "AKTION JUGOSLAWIEN"

AUS DER SICHT DES FÜRSORGEAMTES DER STADT ZÜRICH

KRITIK:	FORDERUNG:
<p>1. Beginn der Aktion: grosszügige Aufenthaltsregelung durch den Bund. Aber: Die Unterstützungsleistungen gehen zulasten des Kantons, die Kosten für die Infrastruktur zulasten der Stadt Zürich.</p>	<p>Der Bund muss auch in solchen Situationen sämtliche Kosten tragen.</p>
<p>2. Die Trennung Asylbewerber / Aktion Jugoslawien führt anfänglich dazu, dass die mit der Problematik an sich vertrauten Infrastrukturen der Asyl-Organisation nicht benützt werden können.</p>	<p>Der Bund sorgt dafür, dass die Infrastrukturen des Asylbereichs generell für alle Arten von Fluchtbewegungen eingesetzt werden können.</p>
<p>3. Anfang November 1991 stellten Verantwortliche der Fürsorge an einer Sitzung mit den betroffenen Bundesämtern verschiedene Forderungen, deren Erfüllung den Umgang mit dem Problem erleichtern sollen. Ein Entscheid des Bundes wird auf 2 Wochen später in Aussicht gestellt. Vertrauend darauf wird mit einer Neuorganisation und Entlastung der überforderten Fürsorgestelle vorläufig zugewartet. Die Bundesweisung verzögert sich letztlich aber um mehrere Wochen.</p>	<p>Der Bund hält seine selbst gesetzten Fristen ein oder setzt sie so an, dass sie realistischerweise eingehalten werden können.</p>
<p>4. Die Bundesweisung betr. Vorläufige Aufnahme wird am 18.12.91 erlassen, geht dem Fürsorgeamt (ebenso der kantonalen Fremdenpolizei und der Fürsorgedirektion) aber erst am 24.12.91 zu und kann so erst nach Weihnachten (z.T. gar erst nach Neujahr) gelesen und umgesetzt werden.</p>	<p>Der Bund nimmt Rücksicht auf die Möglichkeiten der Kantone und ihrer ausführenden Organe bezüglich Fristen der Inkraftsetzung von Weisungen.</p>
<p>5. Es kommt keine Verteilung der Zufluchtsuchenden auf die Kantone zustande, weil sich letztere auf einen Schlüssel einigen müssten (woran die weniger belasteten Kantone nicht interessiert sind). Somit konzentriert sich die Belastung auf die ohnehin unter Druck stehenden Grossagglomerationen, die eine Magnetwirkung haben. Verschiedentlich wird sogar beobachtet, dass Leute von den Empfangsstellen (sogar aus Genf) in die Stadt Zürich weitergewiesen werden, obwohl die Betroffenen keinen Bezug zur Stadt oder Region haben. Dieses unstatthafte Vorgehen belastet die Stadt zusätzlich.</p>	<p>Der Bund sorgt dafür, dass sich die Belastung gleichmässiger auf die Kantone verteilt (analog dem in der Asylverordnung festgelegten Verteilschlüssel).</p>

KRITIK:	FORDERUNG:
<p>6. Nach Inkraftsetzung der Bundesweisung betr. Vorläufige Aufnahme bestehen parallel zum Asylbereich 2 unterschiedliche Kategorien ("Aktion L" und "Vorläufig Aufgenommene") mit je eigenen Bestimmungen, insbesondere betr. Finanzierung der Fürsorgestrukturen und Ausrichtung von Fürsorgeleistungen. Die Menschen in diesen Kategorien und die entsprechende Fürsorgeproblematik unterscheiden sich grundsätzlich aber nicht. Die Transparenz im Einzelfall bezüglich Zugehörigkeit zu der einen oder andern Kategorie ist äusserst mangelhaft (so gehören bisherige "Aktion L"-Leute plötzlich der Kategorie "Vorläufige Aufnahme" an, um kurz darauf mit einer Ausreisefrist konfrontiert zu werden).</p>	<p>Der Bund sorgt dafür, dass sich die Kantone nur mit einer Kategorie von in der Problematik vergleichbaren Ausländern zu befassen haben.</p>
<p>7. Die anfänglich für die beiden Kategorien unterschiedlich angesetzten Fristen für die Ausreise und die späteren Modifikationen tragen zu einer Verunsicherung sowohl der betroffenen Menschen, als auch der Fürsorgeverantwortlichen bei.</p>	<p>Der Bund verzichtet auf das Ansetzen von Ausreisefristen, solange die Situation in den Krisengebieten nicht wirklich geklärt ist.</p>

FAZIT:

Ob es sich um kollektive Fluchtbewegungen aus Krisengebieten handelt, um wirtschaftlich motivierte Wanderungen oder um individuelles Schutzsuchen vor politischer Verfolgung, die grundsätzlichen Schwierigkeiten der Anfangsphase sind sowohl für die betroffenen Menschen, als auch für die für ihre Aufnahme zuständigen Gemeinwesen die gleichen: Es müssen Unterkünfte und Mittel für den Lebensunterhalt bereitgestellt werden, es müssen Ansprechpartner für die individuellen Probleme vorhanden sein und es muss dafür gesorgt werden, dass das Neben- und Miteinander verschiedener Kulturen möglichst konfliktfrei abläuft. Zur Bewältigung dieser schwierigen Aufgabe wurden in den letzten Jahren auf kantonaler und kommunaler Ebene im Asylbereich Infrastrukturen aufgebaut, die sich sehr wohl umfassender mit dem Thema "Fluchtbewegungen" auseinandersetzen können. Das Umteilen von einer Ausländerkategorie in die andere und damit die Ausschaltung der Asylstrukturen löst weder die Probleme der Betroffenen, noch diejenigen der für die Aufnahme zuständigen Gemeinwesen, ganz im Gegenteil. Höchstens den Asylstatistiken kann ein solches Vorgehen Vorteile bringen.

Für die Fürsorge macht es viel eher Sinn, unterschiedliche Kategorien nach Massgabe der abgelaufenen Aufenthaltsdauer zu schaffen, als nach dem Kriterium des Fluchtgrundes. Im Prinzip sollten neu ankommende Zufluchtsuchende einer Kategorie (Asylbewerber) zugeteilt werden, in der die Ausländer sowohl in bezug auf die Finanzierung der Infrastruktur- und Fürsorgekosten durch den Bund, als auch in bezug auf die Höhe der ausgerichteten Fürsorgeleistungen und bezüglich Arbeitsbewilligungen gleich behandelt werden. Gewaltflüchtlinge wie die von der "Aktion Jugoslawien" Betroffenen könnten beispielsweise einer speziellen Verfahrenskategorie (einer vierten nebst den bestehenden drei) zugeteilt werden, in der nicht individuell, sondern kollektiv aufgrund der Beurteilung der Situation im Herkunftsgebiet entschieden wird). Sollten nachträglich individuelle Fluchtgründe geltend gemacht werden, erfolgt eine Umteilung in eine andere Verfahrenskategorie, ohne dass damit wieder die Fürsorgezuständigkeiten und -regelungen ändern.

Es ist auf jeden Fall wichtig, dass beim nächsten Auftauchen einer ähnlichen Fluchtproblematik Regelungen auf Bundesebene bestehen, die den Umgang mit dem schwierigen Problem erleichtern, anstatt ihn zu erschweren.

5.5.1992/Ku