



Arbeitspapier zur gegenwärtigen Lage und möglichen Entwicklung in den Krisengebieten des ehemalige Jugoslawiens

1. Einleitung

Mit Beschluss vom 18. Dezember 1991 hat der Bundesrat erstmals von der in Artikel 14a Absatz 5 ANAG vorgesehenen gruppenweisen vorläufigen Aufnahme Gebrauch gemacht und diese für bestimmte Kategorien jugoslawischer Staatsangehöriger angeordnet. Diese Massnahme wurde mit Bundesratsbeschluss vom 16. März 1992 für alle Begünstigten mit Ausnahme von Deserteuren und Refraktären wieder aufgehoben.

Die praktische Umsetzung dieses ausländerrechtlichen Instruments hat gewisse Schwachstellen des Konzepts der vorläufigen Aufnahme aufgezeigt und ist bei den Kantonen auf Widerstand gestossen. Im Hinblick auf einen zukünftigen Anwendungsfall ist daher zwecks umfassender Analyse der aufgetretenen Probleme eine Auswertungssitzung unter Einbezug aller betroffenen Instanzen auf den 6. Mai 1992 einberufen worden. Im gegenwärtigen Zeitpunkt scheint es deshalb angezeigt, vom Instrument der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme zurückhaltend Gebrauch zu machen.

Im Anschluss an die Arbeiten des mit Bundesratsbeschluss vom 13. Februar 1991 eingesetzten interdepartementalen "Arbeitsgruppe für ausserordentliche Lagen im Flüchtlingsbereich" (ALF) hat das Bundesamt für Flüchtlinge ein Basishandbuch für die "Betreuung von schutzsuchenden Ausländern in ausserordentlichen Lagen" erarbeitet. Dieses Handbuch liegt im Entwurf vor; das darin enthaltene Konzept bildet die Grundlage der Massnahmen für die Unterbringung und Betreuung Schutzsuchender im nachfolgend dargestellten "worst-case-Szenario".

Während der Osterfeiertage wird eine Delegation des BFF und des EDA in



die Krisengebiete reisen, um vor Ort eine Lagebeurteilung vornehmen zu können. Die Erkenntnisse der Delegation sollten bei einem allfälligen Entscheid über zu treffende Massnahmen berücksichtigt werden.

2. Aktuelle Lage in den Krisengebieten

2.1 Bosnien-Herzegowina

Die Anerkennung der ehemaligen jugoslawischen Teilrepublik Bosnien-Herzegowina als unabhängigen Staat am 7. April 1992 durch die Vereinigten Staaten, die Europäische Gemeinschaft und die Schweiz vermochte die politische Situation in diesem Gebiet nicht zu stabilisieren. Der Rückzug der serbischen Vertreter aus dem bosnischen Staatspräsidium und die Deklaration einer unabhängigen Serbischen Republik Bosnien-Herzegowina durch die serbische Minderheit erhöht die Spannungen zwischen der serbischen Volksgruppe einerseits und den Muslimen und Kroaten andererseits. Lokal kommt es zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen verschiedensten Gruppen von Bewaffneten, wobei es angesichts der komplexen Bevölkerungsstruktur und der allgemein unübersichtlichen Lage schwierig ist, Urheber und Intensität der Zusammenstösse verlässlich einzuordnen. Obwohl die Republikregierung per Dekret den Ausnahmezustand verfügt und den Oberbefehl über die - aus Muslimen und Kroaten - zusammengesetzten territorialen Verteidigungskräfte übernommen hat, konnte sie den vollständigen oder teilweisen Verlust der Kontrolle über mehr als die Hälfte des Territoriums der Republik nicht verhindern. Dies gilt für die kompakten kroatischen Siedlungsgebiete im Westen der Herzegowina, für Bosanski Brod und seine Umgebung an der bosnisch-kroatischen Grenze sowie vor allem für die - als Reaktion auf die Anerkennung Bosnien-Herzegowinas durch die Staaten der Europäischen Gemeinschaft - unabhängig erklärten "serbischen autonomen Gebiete", nämlich die "Bosanska Krajina", die "Semberija" im Nordosten, die "Romanija" östlich von Sarajewo sowie den Osten Herzegowinas. Die Serben streben offen einen Anschluss an Grossserbien an, wobei das Vorgehen - die Ausrufung autonomer serbischer Gebiete, welche durch die serbisch beherrschte Zentralregierung und die Bundesarmee vor "Übergriffen" geschützt werden müssen - der in Kroatien angewandten Taktik gleicht. Weiterhin ungewiss bleibt dabei die Rolle der serbisch dominierten

Bundesarmee: Sie ist offensichtlich weder bereit, sich aus Bosnien-Herzegowina zurückzuziehen noch sich dem bosnischen Präsidium zu unterstellen. Obwohl de iure auf fremdem Boden hält sie den Flughafen von Sarajevo besetzt. Das in Sarajevo vorgesehene Hauptquartier der UN-Truppen ist mehrmals unter Beschuss geraten. Gepanzerte Verbände der Bundesarmee sind praktisch an allen strategisch wichtigen (Grenz-)Orten in Stellung gegangen. In den Städten Mostar und Kupres kämpft die Bundesarmee direkt gegen bewaffnete kroatische Gruppen, während andernorts serbische Freischärler und Cetnikverbände offen unterstützt werden. Heute sind rund 100'000 Mann - knapp die Hälfte des aktuellen Mannschaftsbestandes - in Bosnien-Herzegowina stationiert. Die von der EG über das Wochenende vom 11./12. April 1992 vermittelte Waffenruhe ist bereits wiederholt gebrochen worden.

2.2 Kroatien

Der am 3. Januar 1992 ausgehandelte 15. Waffenstillstand wird in Kroatien weitgehend respektiert. Trotz wiederholter, teilweise intensiv geführter lokaler Scharmützel insbesondere an der als sensibel eingeschätzten Front in Ostkroatien mit den Städten Osijek und Vinkovci kommt es nicht mehr zu regelmässigen, intensiven und koordinierten Kriegshandlungen. Obwohl die Küstenstadt Zadar wiederholt beschossen und die kroatisch-bosnischen Grenzstadt Bosanski Brod und deren Umgebung von serbisch dominierten Kräften eingenommen worden ist, verlagerte sich das eigentliche Kriegsgeschehen von Kroatien nach Bosnien. Es ist zu vermuten, dass Einheiten der Bundesarmee nach Bosnien-Herzegowina verlegt worden sind. Unklar ist, ob die kroatische Regierung versuchen wird, ein verstärktes Engagement der Bundesarmee in Bosnien-Herzegowina zu einer "Rückeroberung" verlorener kroatischer Gebiete zu nutzen. Ungewiss bleibt zudem, ob die in Kroatien stationierten UNO-Einheiten mit ihrem in Sarajewo vorgesehenen Hauptquartier werden Verbindung halten können.

3. Jugoslawische Staatsangehörige in der Schweiz

3.1 Asylbewerber

Im Jahre 1991 haben in der Schweiz 14205 jugoslawische Staatsangehörige um Asyl nachgesucht:

Januar	1193	Juli	638
Februar	915	August	1373
März	1075	September	1476
April	823	Oktober	1898
Mai	793	November	1745
Juni	679	Dezember	1590

Wie aus diesen Zahlen hervorgeht, ist ab August 1991 eine markante Steigerung eingetreten. In den ersten 3 Monaten 1992 haben insgesamt 2869 Staatsangehörige des ehemaligen Jugoslawiens ein Asylgesuch eingereicht. Gesamthaft sind im heutigen Zeitpunkt 10848 Asylgesuch von "jugoslawischen" Staatsangehörigen in erster Instanz hängig. Etwa 85 % der Gesuche werden von Kosovoalbanern gestellt.

3.2 Anerkannte Flüchtlinge

1991 wurden 6926 Asylgesuche von jugoslawischen Staatsangehörigen negativ, 152 positiv entschieden. Ende 1991 hielten sich insgesamt 433 Personen aus Jugoslawien in der Schweiz auf, die aufgrund der Asylgesetzgebung als Flüchtlinge anerkannt wurden. Die entsprechenden Zahlen für das erste Quartal 1992 stellen sich wie folgt dar:

	negativ	positiv
Januar	381	1
Februar	707	27
März	1075	41

3.3 vorläufig Aufgenommene

Bis zum Ende März 1992 wurden im Asylverfahren gestützt auf den Bundesratsbeschluss vom 18.12.1991 über die vorläufige Aufnahme bestimmter Kategorien jugoslawischer Staatsangehöriger 375 Asylbewerber vorläufig aufgenommen. Bei diesen handelt es sich etwa zu

einem Drittel um Deserteure und Refraktäre, bei etwa zwei Dritteln um Personen aus Kroatien oder der umkämpften Grenzregion zwischen Kroatien und Bosnien.

Gleichzeitig waren per Ende März 1992 im Ausländerbereich noch 291 Personen vorläufig aufgenommen; bei 484 Personen wurde aufgrund des Bundesratsbeschlusses vom 16. März 1992 die vorläufige Aufnahme per 30. April 1992 beendet. Die Beendigung betraf ausschliesslich Personen aus Kroatien und dem Grenzgebiet Kroatien/Bosnien-Herzegowina

3.4 Jugoslawen mit fremdenpolizeilicher Aufenthaltsbewilligung

Per Ende Februar 1992 hielten sich gestützt auf eine ausländerrechtliche Regelung folgende "jugoslawischen" Staatsangehörigen legal in der Schweiz auf:

Niedergelassene (Bewilligung C)	87'176
Aufenthaltsbewilligung (Bewilligung B)	90'847
Saisonniers (Bewilligung A)	9'033
Kurzaufenthalter (Bewilligung L)	8'066

Es ist davon auszugehen, dass die überwiegende Mehrheit der Kurzaufenthalter für den Sommer 1992 wieder eine Saisonbewilligung erhalten werden, so dass nur eine geringe Zahl zur Ausreise verpflichtet ist. Eine Aufschlüsselung der "jugoslawischen" Staatsangehörigen nach Herkunft (Slowenien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina) ist nicht möglich.

Die Zahl der sich ohne Bewilligung in der Schweiz aufhaltenden Jugoslawen wird auf ca 50'000 geschätzt.

4. **Mögliche Lageentwicklungen in den Krisengebieten (insbesondere Bosnien-Herzegowina)**

4.1 Optimistisches Szenario

Die Vermittlungsbemühungen der EG und der UNO zeigen sukzessive Erfolge. Der ausgehandelte Waffenstillstand greift sowohl in Bosnien-Herze-

gowina wie in Kroatien. Das UNO-Hauptquartier in Sarajewo kann aufgebaut und die vorgesehenen Stationierungsorte können rasch bezogen werden. Allfällige Waffenstillstandsverletzungen können mit institutionalisierten Gesprächen bereinigt werden. Die paramilitärischen Einheiten lassen sich entwaffnen und die Volksarmee zieht sich weitgehend aus Kroatien zurück, ohne sich verstärkt in Bosnien-Herzegowina zu engagieren. Die wirtschaftlichen Sanktionen werden vor diesem Hintergrund aufgehoben. Dies führt zu einer Beruhigung der gespannten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Lage. Für Deserteure und Refraktäre aus allen Gebieten wird eine Generalamnestie erlassen.

4.2. Wahrscheinliches Szenario

Die Vermittlungsbemühungen der EG und der UNO haben nur teilweise Erfolg. Sowohl in Kroatien wie in Bosnien-Herzegowina wird der Waffenstillstand regelmässig gebrochen. Dennoch werden die Verhandlungen weitergeführt. Sowohl die serbische wie die kroatische Regierung und die Bundesarmee verhalten sich nur vordergründig kooperativ, tolerieren jedoch bewusst einen Stellvertreterkrieg. Die paramilitärischen Verbände können nicht entwaffnet und kontrolliert werden. Versteckt erhalten sie weiterhin materielle und logistische Unterstützung. Die Bundesarmee setzt sowohl in Kroatien wie in Bosnien weiterhin schwere Waffen ein und verfolgt die schon bisher angewandte Einschüchterungstaktik weiter. Vor allem in den kroatischen Siedlungsgebieten Bosniens (Mostar) greift die Bundesarmee wie direkt in die Kämpfe ein. Die Konfliktherde Kroatien und Bosnien-Herzegowina werden bewusst miteinander verknüpft. Vom Gegner gelieferte Vorwände werden zu militärischen "Situationskorrekturen" missbraucht. Hauptsächlich in Bosnien-Herzegowina geht die Stationierung der UNO-Truppen allen Bemühungen zum Trotz nicht planmässig voran, Sarajewo kann nicht als Hauptquartier aufgebaut werden. Der Vollbestand wird zwar erreicht, kann jedoch nicht in die eigentlichen Kriegsgebiete vorrücken. Die allgemein gespannte Situation führt zu grösseren "internen" Fluchtbewegungen.

4.3. Worst-case-Szenario

In Bosnien-Herzegowina kommt es zu einem umfassenden Bürgerkrieg zwischen den verschiedenen Volksgruppen mit einer intensiven Parteinahme der Bundesarmee zugunsten der serbischen Volksgruppe. Der Konflikt dehnt sich rasch wieder auf alle bisherigen kroatischen Krisenherde aus. Die Kosovo-Albaner, die vermehrt in die Bundesarmee aufgeboden werden, nutzen die Gunst der Stunde, das Pulverfass Kosovo explodiert nicht ohne Auswirkungen auf die übrigen Albaner in diesem Raum. Verluste von Soldaten und Material sowie Unterbrüche im Kommunikations- und Verkehrsnetz im ganzen Balkanraum zwingen die UNPROFOR sich aus Kroatien und Bosnien-Herzegowina zurückzuziehen. Wirtschaftliche Sanktionen und die allgemeine Kriegssituation führen auch in den vom Krieg nicht direkt betroffenen Gebieten - inklusive Slowenien und Mazedonien - zu einer massiven Verschlimmerung der ohnehin äusserst angespannten wirtschaftlich-sozialen Situation. Diese Ereignisse haben unübersehbare Flüchtlingsströme aus dem ganzen Gebiet des ehemaligen Jugoslawien nach Europa, insbesondere jedoch nach Italien, Österreich, Ungarn, Deutschland und der Schweiz zur Folge.

5. **Mögliche Massnahmen**

5.1 Rechtsgrundlagen

Im Ausländerbereich richtet sich die Zulassung von nichterwerbstätigen Ausländern nach Artikel 2 ANAG i.V.m. Artikel 2 ANAV (Besucher und Touristen), Artikel 38 - 40 BVO (Familiennachzug) und Artikel 31 - 37 BVO (weitere nichterwerbstätige Ausländer. Für erwerbstätige Ausländer kann in schwerwiegenden Härtefällen oder aus staatspolitischen Gründen eine Bewilligung ohne Anrechnung auf die Höchstzahlen erteilt werden (Artikel 13 lit. f und 28 lit. b BVO).

Ausländer, die sich in der Schweiz ohne Bewilligung aufhalten, oder deren Bewilligung abgelaufen ist, sind zur Ausreise verpflichtet. Hat der Ausländer die ihm angesetzte Ausreisefrist ungenutzt verstreichen lassen, so ist er von der zuständigen kantonalen Behörde auszuschaffen. Erweist sich der Vollzug der Wegweisung als unmöglich,

unzulässig, oder unzumutbar, so können die kantonalen Fremdenpolizeibehörden dem Bundesamt für Flüchtlinge Antrag auf vorläufige Aufnahme oder Internierung des Ausländers stellen (Artikel 12, 14 und 14a ANAG).

Im Asylbereich verfügt das Bundesamt für Flüchtlinge nach negativem Entscheid des Asylgesuches oder im Falle des Nichteintretens in der Regel die Wegweisung des Gesuchstellers aus der Schweiz und ordnet den Vollzug an. Erweist sich der Vollzug der Wegweisung als unmöglich, unzulässig, oder unzumutbar, so regelt das Bundesamt das Anwesenheitsverhältnis des Ausländers nach den Bestimmungen über die vorläufige Aufnahme oder Internierung von Ausländern. Die entsprechenden Bestimmungen des Ausländerrechts finden analog Anwendung (Artikel 17a und 18 Asylgesetz). Steht bereits aufgrund der Anhörung fest, dass dem Gesuchsteller kein Asyl gewährt werden kann, der Vollzug der Wegweisung jedoch undurchführbar ist, so wird ohne weitere Abklärungen der Asyl- und Wegweisungsentscheid getroffen, anstelle der Ansetzung der Ausreisefrist aber die vorläufige Aufnahme angeordnet (Artikel 16b Asylgesetz).

Die vorläufige Aufnahme stellt eine Ersatzmassnahme für den undurchführbaren Vollzug der Wegweisung dar und setzt eine Wegweisungsverfügung voraus. Sie kommt dann zum Tragen, wenn der grundsätzlich zur Ausreise verpflichtete Ausländer vorübergehend oder über längere Zeit hinweg die Schweiz nicht verlassen kann und keine Möglichkeit zur Erteilung einer ordentlichen Aufenthaltsbewilligung besteht.

Die vorläufige Aufnahme oder Internierung kann vom Bundesamt für Ausländer, von der Bundesanwaltschaft oder von den kantonalen Fremdenpolizeibehörden im Einzelfall, nicht aber vom betroffenen Ausländer selbst beantragt werden. Im Asylverfahren verfügt das Bundesamt für Flüchtlinge von Amtes wegen. Zudem kann der Bundesrat nach Konsultationen mit dem UNHCR und unter Berücksichtigung der Praxis anderer Staaten Kriterien bestimmen, nach welchen bestimmte Gruppen von Gesuchstellern vorläufig aufgenommen werden.

Personen, die als Folge von Krieg, Bürgerkrieg oder einer Situation

allgemeiner Gewalt im Heimatstaat fliehen (Gewaltflüchtlinge, de-facto-Flüchtlinge) sind keine Flüchtlinge im Sinne der Flüchtlingskonvention oder des Asylgesetzes. Sie geniessen keinen völkerrechtlichen Schutz vor Rückschiebung, auch wenn ihnen aufgrund der herrschenden Lage im Heimatstaat eine konkrete Gefährdung droht. Der Verzicht des als unzumutbar eingestuften Vollzugs der Wegweisung zugunsten einer vorläufigen Aufnahme erfolgt nicht aufgrund einer völkerrechtlichen Verpflichtung, sondern aus rein humanitären Gründen. Die mit dem Entscheid befassten Behörden haben humanitäre Überlegungen im Einzelfall abzuwägen gegen andere öffentliche Interessen, welche für einen Vollzug sprechen. Insbesondere ist bei einer generellen Anordnung des Bundesrates durch ein koordiniertes Vorgehen mit anderen Aufnahmestaaten sicherzustellen, dass keine zusätzliche Sogwirkung entsteht (Botschaft zum Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) und zu einem Bundesgesetz über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge vom 25. April 1990, S. 96f.)

5.2 Mögliche Massnahmen zum optimistischen Szenario

Seitens der Asyl- und Ausländerbehörden sind keine besonderen Massnahmen erforderlich. Bei gewährleisteter Verfolgungssicherheit kann die noch andauernde gruppenweise vorläufige Aufnahme von Refraktären und Deserteuren aufgehoben werden. Im Asylverfahren wird die Wegweisung verfügt und der Vollzug in alle Teilgebiet angeordnet. Die Wegweisungsfristen werden den Umständen entsprechend grosszügig bemessen. Allfällige Gesuche um vorläufige Aufnahme wegen Unzumutbarkeit des Vollzugs werden im Regelfall abgewiesen.

5.3 Mögliche Massnahmen zum wahrscheinlichen Szenario

Es finden keine Ausschaffungen in die Krisengebiete statt, bestehende Ausreisefristen werden sistiert. Asylgesuche von Personen aus den Krisengebieten werden in den Empfangsstellen normal entgegengenommen. Im Rahmen der bestehenden Kapazitäten werden die Gesuchsteller noch in den Empfangsstellen der ordentlichen Anhörung nach Artikel 15 Asylgesetz (mit Hilfswerksvertreter) unterzogen, der Asyl- und

Wegweisungsentscheid jedoch ausgesetzt. Über die Zumutbarkeit der Wegweisung wird demzufolge nicht befunden und die vorläufige Aufnahme - aus den unten dargestellten Gründen - nicht angeordnet. Im Anschluss an die Befragung werden die Gesuchsteller entsprechend dem asylrechtlichen Verteilschlüssel den Kantonen zur Betreuung und Unterbringung zugewiesen. Übersteigt die Zahl der Gesuche die Kapazitäten der Empfangsstellen, so werden die Gesuchsteller ohne vorgängige Anhörung auf die Kantone verteilt.

Im Ausländerbereich werden seitens der Bundesbehörden keine besonderen Weisungen erlassen. Anfragen und Gesuche der kantonalen Ausländerbehörden um vorläufige Aufnahme von Personen aus den Krisengebieten werden informell dahingehend beantwortet, dass diese Personen den Empfangsstellen zur Aufnahme in das Asylverfahren zuzuweisen sind.

Weder die individuelle noch die gruppenweise vorläufige Aufnahme kommen zur Anwendung. Dem Verzicht auf die Anwendung dieses Instrumentes liegen folgende Überlegungen zugrunde:

Bei einem diesbezüglichen Alleingang der Schweiz müsste befürchtet werden, dass die Bekanntmachung dieser Massnahme eine unkontrollierbare Sogwirkung zur Folge hat, die insbesondere die Unterbringungsstrukturen der Kantone überfordert würde.

Die Anordnung der vorläufigen Aufnahme erschwert eine flexible und angepasste Reaktion auf die Entwicklung im Krisengebiet. Es besteht die Gefahr, dass kurzfristig aufeinanderfolgende Anordnungen und Aufhebungen der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme in der Öffentlichkeit nicht verstanden und den Bundesrat dem Vorwurf einer unentschlossenen und inkongruenten Politik aussetzen würde.

Die Erfahrungen bei der Umsetzung der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme gemäss Bundesratsbeschluss vom 18. Dezember 1991 haben gezeigt, dass diese Massnahme im Ausländerbereich bei den Kantonen keine Akzeptanz findet. Obwohl die Bundesbehörden ein administrativ einfaches Verfahren zur Verfügung stellten, wurden seitens der Kantone insbesondere die Notwendigkeit des Vorliegens einer Wegweisungsverfügung, die Pflicht zur Befragung der Ausländer sowie die

mangelnde Verteilkompetenz des Bundes - ein Konkordat unter den Kantonen ist bis heute nicht zustande gekommen - bemängelt. Im Falle einer erneuten Anordnung der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme müsste daher damit gerechnet werden, dass die Kantone von diesem Institut keinen Gebrauch machen und Gesuchsteller aus den Krisengebieten in jedem Fall dem Asylverfahren zuweisen. Schliesslich kann nicht verhindert werden, dass nach der Aufhebung der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme Ausreiseunwillige im nachhinein ein Asylgesuch einreichen.

Bei der Anordnung der individuellen vorläufigen Aufnahme gilt es zudem zu beachten, dass bei der Aufhebung der Massnahme infolge Verbesserung der politischen Lage in jedem Fall Beschwerde gegen die Aufhebungsverfügung geführt werden kann.

5.4 Mögliche Massnahmen zum "worst-case-Szenario"

Es finden keine Ausschaffungen in die Krisengebiete statt. Die Verteilung und Unterbringung der Schutzsuchenden erfolgt über die Empfangsstellen im Asylverfahren. Bei einem grossen Zustrom von Schutzsuchenden kommen die im Basishandbuch "Betreuung von Schutzsuchenden Ausländern in ausserordentlichen Lagen" aufgezeigten Dispositive zum Einsatz. Gegebenenfalls wird dem Bundesrat nach Abstimmung mit den umliegenden Aufnahmestaaten ein Antrag auf Anordnung der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme unterbreitet.



Kopie an: Ha, Z, S, Bet, Cap, OF, Zuc, Ban, JM, ner/bic (z. Zirk.),
Wit/mzg (z. Zirk.), BuD

+ WER, BFA, BIGA



Karte : Wolfgang Schliephack

Die Zeit Nr. 28 v. 5.7.91