

Visumpolitik und -praxis gegenüber Staatsangehörigen aus dem ehemaligen Jugoslawien

Privatplatzierung von Gewaltflüchtlingen; Argumente pro und contra

Diskussionspapier

1 Einleitung

Dieses Papier setzt sich vorab mit einigen allgemeinen Gesichtspunkten auseinander, die bei der Gestaltung der Visumpolitik und -praxis zu beachten sind. Damit den menschlichen Bedürfnissen von Gewaltflüchtlingen, welche vorübergehend bei Verwandten und Bekannten in der Schweiz Unterschlupf finden, Rechnung getragen werden kann, sind Massnahmen notwendig, die von den allgemeinen Grundsätzen abweichen. Konfliktstoff bildet der Umstand, dass ausserhalb des Asylbereichs die Kantone das Unterstützungsrisko tragen.

In bezug auf den Jugoslawienkonflikt ist in diesem Zusammenhang noch die hohe Präsenz von Arbeitnehmern aus dem ehemaligen Jugoslawien aufgrund der schweizerischen arbeitsmarktlichen Bedürfnisse hervorzuheben.

Dieses Papier unterscheidet zwischen der Privatplatzierung, d.h. der Verteilung von Kontingentsflüchtlingen ausserhalb öffentlicher Aufnahmestrukturen durch den Staat einerseits und der privaten Aufnahme von bekannten Personen durch eine Gastfamilie andererseits. Als "bekannt" gilt eine Person, wenn deren Identität im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung durch den Gastgeber feststeht.

2 Allgemeine Bedürfnisse

- menschliche Begegnungen
- Familienzusammenführung
- Schutz infolge Bürgerkrieg/Vertreibung (Unterkunft, Nahrung, medizinische Hilfe)

3 Allgemeine rechtliche Gesichtspunkte

Menschliche Begegnungen: (Besuch, Tourismus, geschäftliche, kulturelle, usw. Kontakte; KSZE-Grundsätze), Einreisevoraussetzungen gemäss ANAG/Verordnung über Einreise und Anmeldung der Ausländer: Besitz eines anerkannten und gültigen



Reisedokuments und soweit erforderlich eines Visums, gesicherte Wiederausreise, genügende finanzielle Mittel; Anwesenheit bewilligungsfrei bis zu einer Dauer von drei Monaten, bei mehreren Einreisen bis zu sechs Monaten innerhalb eines Jahres. - Verfahren bei visumpflichtigen Ausländern: von der kantonalen Fremdenpolizei visiertes Einladungsschreiben mit Garantieerklärung, Visumerteilung durch die für den Wohnort zuständige schweizerische Auslandvertretung.

Familienzusammenführung: (Zulassungspolitik, Zulassungsansprüche) EMRK 8, ANAG, BVO: Einreisevoraussetzungen gemäss ANAG/Verordnung über Einreise und Anmeldung der Ausländer (Besitz eines anerkannten und gültigen Reisedokuments und soweit erforderlich eines Visums); bewilligungspflichtige Anwesenheit (Voraussetzungen Verwandtschaftsgrad, Wartefrist, gefestigte Erwerbstätigkeit, angemessene Wohnung, genügende finanzielle Mittel, gesicherte Betreuung der Kinder. - Saisoniers, Kurzaufenthalter, Stagiaires, Studenten und Kurgäste können ihre Familien nicht nachziehen lassen.) - Verfahren: Verfügung Einreisebewilligung/Zusicherung der Aufenthaltsbewilligung.

Schutz infolge Bürgerkrieg/Vertreibung: (Flüchtlingspolitik) Genfer Konvention/New Yorker Zusatzprotokoll, EMRK 3, AsylG, ANAG, ad-hoc-Massnahmen des Bundesrates

4 Fakten und Probleme angesichts der jugoslawischen Krise

Statistik (Stand 30.6.92)

92'157 Niedergelassene (C)
96'350 Jahresaufenthalter (B)
35'414 Saisoniers (A)
8'066 Kurzaufenthalter (L)

231'987 A/B/C/L

8'471 hängige Asylgesuche
623 vorläufig Aufgenommene

30'000 - 60'000 (Schätzung, nicht registriert) bewilligungsfreier Aufenthalt/unbefugter Aufenthalt

Vom 1.1.92 bis 1.6.92 wurden rund 30'000 Visa (bis zu dreimonatige Aufenthaltsdauer zum Besuch, Tourismus, geschäftlich) ausgestellt (Belgrad: 17'600; Zagreb: 9'100; Wien: 422; Bregenz: 2'400)

270'000 - 300'000 Total anwesend alle Kategorien (-5% Wohnbevölkerung)

Probleme/Risiken

- Reisedokumente: fehlen, nicht anerkannt, abgelaufen, gefälscht
- Wiederausreise: nicht gesichert (temporär, Heimatvertriebene ohne Pass)
- finanzielle Mittel: können bei längerem Aufenthalt zum Problem werden (ausserhalb des Geltungsbereichs des AsylG trägt der Aufenthaltskanton das Unterstützungsrisiko)
- Visumbeschaffung: zum Teil schwierig, die zuständige Vertretung zu erreichen

5 KS EJPD vom 1. Juli 1992 Visumpolitik und - praxis gegenüber Kriegsoptionen aus Bosnien-Herzegowina

Dem KS EJPD vom 1.7.92 liegt die Ueberlegung zugrunde, dass unter den gegebenen Umständen die menschlichen Bedürfnisse Vorrang haben vor den allfälligen Risiken. Das KS beschränkt sich auf die vorläufige Aufnahme kriegsbezogener Ehegatten und ihre Kinder sowie Verwandte in aufsteigender Linie von Personen mit einer Saison-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung (KS Ziffer 11). Das BFA kann im Einzelfall "weiteren" Gewaltflüchtlingen (d.h. weiteren - auch nicht verwandten - Personen sowie solchen, die sich bereits ausserhalb des bezeichneten Gebiets aufhalten) die Einreise gestatten, wenn "die übrigen Voraussetzungen" (= adäquates Reisedokument, Ziffer 21; private Aufnahme und Unterstützung (KS Ziffer 22) erfüllt sind (KS Ziffer 12).

Privataufnahmen von Gewaltflüchtlingen sind somit im Rahmen dieses KS trotz der Probleme/Risiken möglich. Die Einreisen können über die Einladungsschreiben gesteuert werden. Das besondere Problem bei diesem individuellen Bewilligungsverfahren besteht allerdings darin, dass die eingeladene Person im voraus bekannt sein muss, was ein Auswahlverfahren vor Ort (Vermittlung denkbar durch Hilfsorganisationen, Bekannte, usw.) voraussetzt.

Falls wegen der Lage im Heimatstaat eine fristgemässe Ausreise nicht durchgesetzt werden kann, hat der Bundesrat über die Verlängerung der Anwesenheitsdauer einschliesslich der finanziellen Gesichtspunkte zu befinden.

5 Pro und contra Privatplatzierung

Pro

- private Möglichkeiten ausnützen, zusätzlich zu staatlichen Hilfsaktionen

- Beitrag zur Völkerverständigung
- Solidaritätsgefühl
- Hilfe unmittelbar sichtbar
- Dilettantismus (scheinbar) contra Bürokratismus

Contra

- Gastfamilie unterschätzt vielfach die Realitäten
- Familien, Gruppen werden auseinandergerissen
- Kommunikationsprobleme
- Anpassungsprobleme/Essensgewohnheiten/Kulturschock
- Haftpflicht Kranken- und Unfallversicherung
- Kosten betragen ein Mehrfaches im Vergleich zur kollektiven Aufnahme/Betreuung
- Schul- und Beschäftigungsprobleme bei längerem Aufenthalt
- familiäre Probleme in der Gastfamilie bei längerem Aufenthalt
- finanzielle Probleme bei längerem Aufenthalt
- was, wenn Ausreise nicht planmässig erfolgen kann?

Fazit

Angesichts der Vielzahl der Risiken und unter dem Gesichtspunkt des optimalen Einsatzes der verfügbaren Mittel besteht seitens des Staats grundsätzlich kein Interesse an einer Privatplatzierung von Gewaltflüchtlingen. Vorbehalten bleiben Fälle, in denen eine kantonale oder kommunale Fürsorgebehörde aufgrund besonderer Umstände eine Privatplatzierung als sinnvoll erachtet.

6 Handlungsbedarf

Kurzfristig

Hilfe an Ort sollte weiterhin Priorität haben vor Aufnahmeaktionen. Eine weitere humanitäre Aufnahmeaktion hängt ab von der Lage im Kriegsgebiet, den Ergebnissen der internationalen humanitären Konferenz über Jugoslawien vom 29. Juli 1992 und den schweizerischen Aufnahmekapazitäten.

Ein konkretes Gesuch um Privatplatzierung eines zusätzlichen Aufnahmekontingents wurde bisher nicht unterbreitet. Aufgrund des Ergebnisses der Medienumfrage ist die Wahrscheinlichkeit eines solchen Angebots wohl auch eher gering. Prüfenswert wäre allenfalls die Frage, auf welche andere Weise der private Helferwille honoriert werden könnte (z.B. Patronage).

Das KS EJPD vom 1. Juli 1992 steht seit dem 15. Juli in Kraft. Praktische Erfahrungen damit fehlen noch weitgehend. Je nach Entwicklung der Lage im ehemaligen Jugoslawien muss mit einer Verlängerung des Aufenthalts der sich vorläufig im bewilligungsfreien Rahmen hier anwesenden Besucher gerechnet werden.

Aus der Zentralisierung der Gesuchsbearbeitung entsteht beim BFA Mehrarbeit. Je nach Lageentwicklung und Prioritätensetzung könnte ein zusätzlicher Personalbedarf notwendig werden.

Längerfristig

Die gegenwärtige Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen erschweren adäquate und zeitgerechte Massnahmen.

Aus dem Umstand, dass die Kantone das Unterstützungsrisiko zu tragen haben, ergibt sich eine von Kanton zu Kanton sehr unterschiedliche Visumpraxis. Dies stellt die Glaubwürdigkeit der Politik des Bundesrates in Frage, schadet dem Image der Schweiz und erschwert die Arbeit der schweizerischen Auslandsvertretungen.

Längerfristig sollte:

- durch eine Aenderung der VO über Einreise und Anmeldung der Ausländer die Transparenz der Einreisevoraussetzungen erhöht werden;
- durch eine Gesetzesänderung dem Bundesrat die Kompetenz zur vorübergehende Aufnahme von Gewaltflüchtlingen, einschliesslich der aufenthaltsrechtlichen und finanziellen Gesichtspunkte, übertragen werden (analog Art. 25 Abs. 1 Bst. h ANAG, Hilfsaktionen zugunsten ausländischer Kinder).

Bundesamt für Ausländerfragen
Chef Rechtsdienst und Direktionssekretariat

Robert Eugster

LE DIRECTEUR
DE L'OFFICE FÉDÉRAL DES ÉTRANGERS

3003 Berne, le 12 août 1992

S 119-431.2 Hu/pg

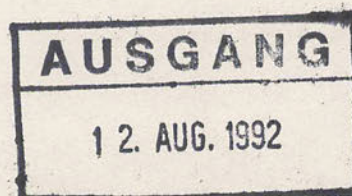
Monsieur Armin Walpen, secrétaire général du DFJP

Placements privés de réfugiés de la violence;
arguments pour et contre

Suite à votre lettre du 6 août, je n'ai aucun commentaire à faire sur le texte préparé par M. Eugster dont je partage entièrement les conclusions.

sig. Hunziker

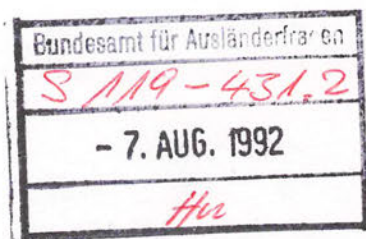
A. Hunziker



EIDGENÖSSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

Der Generalsekretär

Bern, 6. August 1992



10.8.92
Fu
W1

Herrn Direktor Peter Arbenz
Bundesamt für Flüchtlinge

Herrn Direktor Alexandre Hunziker
Bundesamt für Ausländerfragen

Herrn Viktor Schlumpf
Chef Öffentlichkeitsarbeit

Sehr geehrte Herren

Gestützt auf einen Auftrag der Task Force "Jugoslawien" erstellte Herr R. Eugster, BFA, einen Bericht über Privatplatzierungen von Gewaltflüchtlingen. Wegen Zeitmangels konnte der Bericht und insbesondere die Schlussfolgerungen an der Sitzung vom 28. Juli 1992 nicht mehr diskutiert werden. Ich bitte Sie deshalb, sich noch dazu zu äussern, falls Sie Anmerkungen resp. Ergänzungen haben. Ich meinerseits kann mich dem Bericht vollumfänglich anschliessen.

Zudem bitte ich Sie, mir bis

Donnerstag, 13. August 1992

mitzuteilen, ob die Frage noch mit Hilfsorganisationen, z.B. SFH, diskutiert werden sollte.

Mit freundlichen Grüssen



Armin Walpen