



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT  
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE  
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

EJPD-Arbeitsgruppe "Alexander"

Klassifikationsvermerk:

GEHEIM

Geht an:

Herrn Bundesrat  
 Arnold Koller  
 Vorsteher des EJPD  
 Bundeshaus West  
 3003 Bern

*= neue  
 Textstellen  
 im Vergleich  
 zum 1. Entwurf*

P L A N U N G S G R U N D L A G E   D E S   E J P D

für die Aufnahme und Betreuung von Personen, die als Folge  
 von kriegerischen Ereignissen in KOSOVO in grosser Zahl  
 Schutz in der Schweiz suchen könnten

3003 Bern, 3. Dezember 1993 WA/Bie/jun



## EJPD PLANUNGSGRUNDLAGE DES EJPD

für die Aufnahme und Betreuung von Personen, die als Folge von kriegerischen Ereignissen in KOSOVO in grosser Zahl Schutz in der Schweiz suchen könnten

UEBERSICHT

1. Falls die Lage in KOSOVO eskaliert, könnten theoretisch innert Tagen oder Wochen in der Schweiz Tausende von zusätzlichen schutzsuchenden Ausländern aus diesem Krisengebiet Zuflucht suchen, die die bestehenden Aufnahmestrukturen u.U. massiv überfordern würden. Die vorliegende Planungsgrundlage zeigt auf, wer, wann, unter welchen Voraussetzungen und wofür zuständig ist, um den Bedarf an Improvisation im Ereignisfall auf ein Minimum zu reduzieren.
2. Die vorliegende Planungsunterlage stützt sich ab auf umfangreiche Vorarbeiten, namentlich der ehemaligen interdepartementalen Arbeitsgruppe "für ausserordentliche Lagen im Flüchtlingsbereich" (ALF), des Bundesamtes für Flüchtlinge, des EMD und der Kantone, die die sogenannten Planungs- und Einsatzbehelfe für die "Betreuung von schutzsuchenden Ausländern in ausserordentlichen Lagen" und weitere Dokumente gemeinsam erarbeitet haben. Im Zentrum der erwähnten Planungs- und Einsatzbehelfe, die den Kantonen nach ihrer Fertigstellung im Sinne von Wegleitungen und Checklisten zur Vorbereitung und Bewältigung von ausserordentlichen Lagen zuge stellt und an einem Seminar mit Vertretern der kantonalen Fürsorgedirektionen besprochen worden sind, steht folgendes Stufenkonzept:

Für die Aufnahme von zusätzlichen schutzsuchenden Ausländern sollen vorerst die bestehenden Strukturen des Bundesamtes für Flüchtlinge und der Kantone, bei deren Nichtgenügen die Inanspruchnahme von Zivilschutzanlagen und Zivilschutzformationen zur Unterbringung und Betreuung und absolut subsidiär, d.h. im Sinne einer ultima ratio, der Einsatz von Armeeformationen zur Verstärkung des Grenzwachtkorps und der Grenzpolizei bzw. zur Unterbringung und Betreuung und Sicherstellung der Ordnung aktiviert werden.

Aufgrund bisheriger Erfahrungen und der bestehenden Planungsarbeiten kann gesagt werden, dass mit den bestehenden Strukturen von Bund und Kantonen sowie der Bereitstellung von einigen Zivilschutzunterkünften ein über Monate gleichmässiger Gesamtzustrom von 4'000 bis 4'200 Asylbewerbern und schutzsuchenden Ausländern während 9 bis 12 Monaten bewältigbar ist. Strömen der Schweiz im Vergleich zum heutigen Asylgesuchseingang aber mehr als diese 25'000 zusätzliche Personen (zusätzlich zu 25'000 "regulären" Asylgesuchstellern wie z.B. 1993) während eines Jahrs zu oder setzt sich der Trend in einem zweiten Jahr fort, dürfte die Lage nicht mehr mit ordentlichen Mitteln und Strukturen zu bewältigen sein.

Mit Unterstützung des Zivilschutzes bewältigbar wäre ein sehr rasch eintretender, hoher Zustrom mit einer Vorwarnzeit von wenigen Tagen bis wenigen Wochen von insgesamt bis zu 6'000 bis 7'000 Personen monatlich während drei bis sechs Monaten, dann abnehmend, oder bis zu 7'000 bis 8'000 Personen monatlich während drei Monaten, dann abnehmend.

Alle anderen Szenarien, die sich durch eine kürzere Vorwarnzeit oder einen noch höheren bzw. nicht abnehmenden Zustrom auszeichnen, dürften ohne Unterstützung durch die Armee nicht bewältigbar sein.

3. Aufgrund der geographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind Massenbewegungen im Krisengebiet KOSOVO zwar möglich, eine Massenflucht und die selbständige, in einer Welle erfolgende Einreise von Tausenden bis Zehntausenden von Personen aus dem Krisengebiet in die Schweiz erscheinen wohl eher unwahrscheinlich. Zu beachten ist aber, dass sich zur Zeit unter den verschiedensten Titeln schätzungsweise rund 175'000 KOSOVO-Albaner in der Schweiz aufhalten. Davon sind allein 10'500 Personen Saisoniers und Kurzaufenthalter, die bis Ende Dezember 1993 aus der Schweiz ausreisen müssen, da die Gültigkeit ihrer Bewilligung abläuft. Ein Rückführungsstopp bzw. die nicht mehr mögliche freiwillige Rückreise von KOSOVO-Albanern, die sich heute schon mit gültiger Bewilligung in der Schweiz aufhalten, könnten bedeuten, dass diese Personengruppen oder Teile davon inkl. Familiennachzug in irgendeiner Form die Strukturen der Schweiz belasten werden. Verlässliche Zahlen können dazu aber nicht abgegeben werden. 2
4. Die vorliegende Planungsgrundlage schlägt einen EJPD-Führungsstab für die ordentliche Lage und die Einsetzung eines Kernstabes für die ausserordentliche Lage vor. Der EJPD-Führungsstab trifft hauptsächlich Führungsentscheide für die kritische, aber ordentliche Lage, stellt das Eintreten der ausserordentlichen Lage fest und beantragt via Departementschef EJPD nach kurzer Konsultation mit dem EMD, dem EDA und den Kantonen dem Bundesrat die Einsetzung des Kernstabes "a.o. Lage KOSOVO". Dieser Kernstab a.o. Lage KOSOVO wird im Falle einer ausserordentlichen Lage vom Bundesrat eingesetzt, beantragt dem Bundesrat namentlich den Beizug von Zivilschutz und Armee gemäss Planungs- und Einsatzbehelf oder weitere geeignete Massnahmen und ist verantwortlich für die Einsatzplanung und Führung im Falle einer ausserordentlichen Lage.
5. Die vorliegende Planungsgrundlage eignet sich aufgrund ihrer breiten Abstützung als Einsatzdisposition und Arbeitsunterlage für den Fall einer Verschärfung der Situation in KOSOVO-Albanien. Es empfiehlt sich, sie den potentiellen Mitgliedern eines EJPD-Führungsstabes vertraulich zur Kenntnis zu bringen.

## I N H A L T S V E R Z E I C H N I S

1.	Ausgangslage	Seite 5
2.	Auftrag des Departementschefs EJPD vom 10. November 1993	Seite 5
3.	Arbeitsgruppe	Seite 6
4.	Planungsgrundlagen und Stand der Vorbereitung	Seite 6
	4.1 Planungsunterlagen	Seite 6
	4.2 Stufenkonzept und Handlungsalternativen	Seite 7
	4.3 Planungsbehelf und Einsatzbehelf für ausserordentliche Lagen	Seite 7
5.	Die Bewältigung eines zusätzlichen Zustroms mit bestehenden Strukturen	Seite 8
6.	Szenarien, mögliche Lageentwicklungen und Zeitverhältnisse einer ausserordentlichen Lage	Seite 9
	6.1 Mit Unterstützung des Zivilschutzes bewältigbare Lage	Seite 9
	6.2 Ohne Unterstützung durch die Armee nicht bewältigbare Lage	Seite 10
	6.3 Zugangswege aus dem Krisengebiet	Seite 11
	6.4 Beurteilung der Szenarien	Seite 12
	6.5 Aktive Aufnahmeaktionen der Schweiz	Seite 13
7.	Führung, Koordination und Entscheidwege	Seite 14
	7.1 Führungsstruktur	Seite 14
	7.2 Führungsstab EJPD	Seite 15
	7.3 Kernstab a.o. Lage KOSOVO	Seite 15
	7.4 Kantone	Seite 16
	7.5 Hilfe vor Ort	Seite 16
8.	Weiteres Vorgehen und Anträge	Seite 16

## 1. Ausgangslage

Informationen, die dem EJPD vorliegen, und der Beobachtung der Lage vor Ort zufolge, sind bürgerkriegsähnliche Zustände oder kriegerische Auseinandersetzungen in KOSOVO auf das Ende des Jahres 1993 nicht auszuschliessen. Die Lage könnte zudem insofern eskalieren, als auch Albanien, Mazedonien oder sogar Griechenland in einen allfälligen Konflikt einbezogen werden könnten.

Innert Tagen oder Wochen könnten deshalb in der Schweiz Tausende von zusätzlichen schutzsuchenden Ausländern aus diesem Krisengebiet Zuflucht suchen, die die bestehenden Aufnahmestrukturen u.U. massiv überfordern würden.

Bei einer derartigen Entwicklung muss der Bundesrat oder eine von ihm bezeichnete Behörde die für einen solchen Fall vorgesehenen und vorbereiteten Massnahmen auslösen. Das EJPD ist Fachdepartement im Ausländer- und Flüchtlingsbereich, hat die diesbezüglichen Entscheide des Bundesrates vorzubereiten und - soweit möglich - die nötigen Massnahmen für den Fall eines sehr grossen Zustroms schutzsuchender Ausländer zu planen.

## 2. Auftrag des Departementschefs EJPD vom 10. November 1993

Die zuständigen Mitarbeiter des EJPD haben im kleinsten Kreis unter der Leitung des Generalsekretärs die Vorbereitung einer ausserordentlichen Lage KOSOVO/Balkan so zu gestalten, dass zur Bewältigung eines grossen, zusätzlichen Zustroms von schutzsuchenden Personen aus KOSOVO oder dem Balkan in die Schweiz die nötigen Entscheide und Massnahmen stufen- und zeitgerecht ausgelöst werden können.

Es ist aufzuzeigen,

- wer,
- wann,
- unter welchen Voraussetzungen und
- wofür

zuständig ist, um den Bedarf an Improvisation im Ereignisfall auf ein Minimum zu reduzieren.

Ein entsprechendes Papier mit dem Titel "PLANUNGSGRUNDLAGE DES EJPD für die Aufnahme und Betreuung von Personen, die als Folge von kriegerischen Ereignissen in KOSOVO in grosser Zahl Schutz in der Schweiz suchen könnten" ist dem Departementschef EJPD bis zum 3. Dezember 1993 abzuliefern.

### 3. Arbeitsgruppe

Zur Umsetzung des Auftrages des Departementschefs EJPD hat der Generalsekretär EJPD am 12. November 1993 folgende Arbeitsgruppe eingesetzt:

- A. Walpen, Generalsekretär EJPD (Vorsitz)
- U. Scheidegger, Direktor BFF
- X- A. Bieri, Vizedirektor BFF
- E. Crittin, Vizedirektor BFA
- P. Zimmermann, Adjunkt BFA
- E. Gnesa, stv. Chef Geschäfte GS EJPD
- V. Schlumpf, Informationschef EJPD

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe unterstehen absoluter Geheimhaltungspflicht.

Herr Bieri ist ermächtigt worden, seine langjährige Sekretariatsmitarbeiterin, Frau A. Kaufmann, unter ausdrücklichem Hinweis auf die Geheimhaltungspflicht für administrative Arbeiten einzusetzen.

### 4. Planungsgrundlagen und Stand der Vorbereitungen

#### 4.1 Planungsunterlagen

Als Grundlagen zur Erarbeitung dieses Berichtes dienen:

- Die bestehenden Strukturen und Abläufe von BFF und BFA sowie die institutionalisierte Zusammenarbeit mit den Kantonen.
- Planungsbehelf und Einsatzbehelf des BFF für die "Betreuung von schutzsuchenden Ausländern in ausserordentlichen Lagen (ALF)" vom Juli 1992.
- Schlussbericht an den Bundesrat über ausserordentliche Massnahmen im Flüchtlingsbereich der interdepartementalen Arbeitsgruppe für ausserordentliche Lagen im Flüchtlingsbereich (ALF) vom 30. Juli 1993.
- Kreisschreiben der Bundesämter für Flüchtlinge und Zivilschutz vom 20. September 1991 betr. Einsatzmöglichkeiten des Zivilschutzes bei der Unterbringung und Betreuung von Asylbewerbern.
- Interkantonale Vereinbarung zu einem bevölkerungsproportionalen Verteilschlüssel für Kriegsvertriebene vom 5. Juli 1993.
- Entwurf zu einer Verordnung über den Truppeneinsatz für den Betreuungsdienst im Frieden.
- Entwurf zu einer Verordnung über den Truppeneinsatz für den Grenzpolizeidienst im Frieden.
- Transportkonzept der GGST vom 10. Juni 1992.

#### 4.2 Stufenkonzept und Handlungsalternativen

Im Sinne eines stufenweisen Vorgehens sind zur Bewältigung eines zusätzlichen Zustroms von schutzsuchenden Ausländern die folgenden Massnahmen vorgesehen:

- Aufnahme der zusätzlichen schutzsuchenden Ausländer über die bestehenden Strukturen und Ausschöpfung aller hiezu vorhandenen Mittel des BFF und der Kantone (Empfang, Registrierung und Verteilung durch die Empfangsstellenorganisation BFF; Unterbringung und Betreuung in bestehenden oder kurzfristig bereitzustellenden ordentlichen kantonalen Unterkünften)
- Inanspruchnahme von Zivilschutzanlagen zur Unterbringung
- Aufgebot von Zivilschutzformationen zur vorübergehenden Unterstützung betr.
  - . Unterbringung und Betreuung
  - . Administration
  - . Transporte
  - . Verpflegung

**Absolut subsidiär, d.h. im Sinne einer ultima ratio:**

- Verstärkung des Grenzwachtkorps und der Grenzpolizei durch Formationen der Armee im Interesse der geordneten Aufnahme, allenfalls zum Grenzschutz
- Einsatz von Armeeformationen zur vorübergehenden
  - . Unterbringung und Betreuung
  - . Sicherstellung der Ordnung
  - . Durchführung von Transporten
  - . Errichtung und Betrieb von Betreuungszentren
  - . Bereitstellung militärischer Infrastruktur

#### 4.3 Planungsbehelf und Einsatzbehelf für ausserordentliche Lagen

Dieses stufenweise Vorgehen steht im Zentrum der erwähnten Planungs- und Einsatzbehelfe.

Diese wurden vom BFF und anderen Bundesstellen nach Konsultation der Kantone und Hilfswerke erarbeitet, nach ihrer Fertigstellung im Sinne von Wegleitungen und Checklisten zur Vorbereitung und Bewältigung von ausserordentlichen Lagen den Kantonen 1992 zugestellt und an einem Seminar mit Vertretern der kantonalen Fürsorgedirektionen besprochen. Namentlich der Einsatzbehelf zeigt Gemeindebehörden und Zentrenleitern auf, welche Anforderungen an ein Aufnahmezentrum in ausserordent-

lichen Lagen erstellt werden, wie es eingerichtet und betrieben werden muss und was in welcher Situation vorzukehren ist. Beide Dokumentationen stiessen bei den Kantonen und den betroffenen Dienststellen des Bundes auf ein sehr positives Echo; einzelne Kantone haben gestützt darauf ihre Planung ausgerichtet.

5. Die Bewältigung eines zusätzlichen Zustromes mit den bestehenden Strukturen (BFF und Kantone; ordentliche Lage)

Der Schwellenwert zwischen dem mit den bestehenden Strukturen bewältigbaren "Normalfall" und der ausserordentlichen Lage - für die die bestehenden Strukturen nicht mehr ausreichen - wird vorab durch

- die Zahl laufend ankommender, "regulärer" Asylbewerber,
- die Zahl zusätzlich zuströmender schutzsuchender Ausländer,
- die Frequenz ihres Erscheinens,
- den Pendenzenberg unerledigter Gesuche und Beschwerden in erster und zweiter Instanz,
- den Bestand in letzter Zeit im Zusammenhang mit dem Ex-Jugoslawienkonflikt vorläufig Aufgenommener (negativer Asylentscheid, aber Unzumutbarkeit der Wegweisung) und
- die Zahl bei einem Rückführungsstopp bzw. bei nicht mehr möglicher freiwilliger Rückkehr fürsorgeabhängig werdender KOSOVO-Albaner, die sich heute schon mit gültiger Bewilligung in der Schweiz aufhalten (zuzüglich Familiennachzug)

bestimmt.

Bewältigbar mit den bestehenden Strukturen von Bund und Kantonen sowie der Bereitstellung von einigen Zivilschutzunterkünften dürfte ein

über Monate gleichmässiger Gesamtzustrom von 4'000 bis 4'200 Asylbewerbern und schutzsuchenden Ausländern während 9 bis 12 Monaten sein.

Dies wären maximal 2'200 Personen pro Monat mehr als zur Zeit eintreffen oder - auf der Basis von je 25'000 Asylgesuchen 1993 und 1994 - maximal 25'000 Personen zusätzlich während eines Jahres.

Die Empfangsstellenorganisation des BFF vermag pro Jahr mit kurzfristiger Bereitstellung von Zusatzpersonal maximal 50'000 gleichmässig verteilte Zugänge abzuwickeln. Bei dieser obersten Grenze sind aber nur noch der physische Empfang, die Registrierung, Triage und Verteilung möglich; wegfallen würden die grenzsanitarische Untersuchung, Sicherheitschecks, die Dactyloskopierung, das Fällen von Nichteintretensentscheiden sowie Quarantänemöglichkeiten.

1993  
1998 } 2  
idem }



Die aktuelle Unterkunftssituation in den Kantonen präsentiert sich bei hoher Aufnahmebereitschaft in allen Kreisen wie folgt:

	<u>heutiges Platzangebot</u>	<u>mögliche Bereitstellung von Zusatzplätzen innert Jahresfrist</u>
- Kollektivunterkünfte	20'000 (80 % Auslastung)	5'000 (100 % Auslastung) 5'000 (Neuaquisition)
- Freier Wohnraum	-	2'000 (Neuaquisition)
- Privatunterkünfte bei Schweizern und Landsleuten	-	5'000 (kurzfristig bei hoher Aufnahmemotivation)
- Zivilschutzunterkünfte	-	Reserve von mehreren tausend Plätzen für ordentliche Lage
<u>Total:</u>		17'000 Plätze plus mehrere tausend Zivilschutzplätze =====

Einschränkend ist allerdings zu beachten, dass heute in den Kantonen und Gemeinden aufgrund tieferer Asylgesuchszahlen nach kurzer Betriebszeit laufend Unterkünfte geschlossen werden, die von den Kantons- und Gemeindebehörden mit organisatorischen und finanziellen Sonderanstrengungen bereitgestellt worden sind. Es dürfte schwierig sein, diese Kreise für die erneute Bereitstellung von Unterkünften zu motivieren.

Strömen der Schweiz mehr als 25'000 zusätzliche Personen (zusätzlich zu 25'000 "regulären" Asylgesuchstellern) während eines Jahres zu oder setzt sich der Trend in einem zweiten Jahr fort, dürfte die Lage nicht mehr mit ordentlichen Mitteln und Strukturen zu bewältigen sein, zumal heute ein Pendenzenberg von immer noch 42'000 unerledigten Gesuchen und Beschwerden zu verzeichnen ist.

## 6. Szenarien, mögliche Lageentwicklungen und Zeitverhältnisse einer ausserordentlichen Lage

### 6.1 Mit Unterstützung des Zivilschutzes bewältigbare Lage

Folgendes Szenario dürfte mit Unterstützung des Zivilschutzes (Betreuungsdienst und Zivilschutzunterkünfte) bewältigbar sein:

- sehr rasch eintretender hoher Zustrom
- Vorwarnzeit: wenige Tage bis wenige Wochen
- Zustrom von insgesamt - inkl. "reguläre" Asylbewerber -
  - . bis zu 6'000 bis 7'000 Personen monatlich während drei bis sechs Monaten, dann abnehmend
  - . bis zu 7'000 bis 8'000 Personen monatlich während drei Monaten, dann abnehmend

Die Kantone und Gemeinden sind befugt, die Mittel ihrer Zivilschutzorganisation für die Aufnahme und Unterbringung von schutzbedürftigen Personen einzusetzen. Gemeinden ab 5'000 Einwohnern sind aufgrund ihrer Bestände grundsätzlich in der Lage, Asylunterkünfte oder Betreuungszentren mit 100 bis maximal 200 Personen während längerer Zeit durch Zivilschutzpflichtige zu betreiben.

## 6.2 Ohne Unterstützung durch die Armee nicht bewältigbare Lage

Alle anderen Szenarien, die sich auszeichnen durch

- kürzere Vorwarnzeit,
- noch höheren Zustrom als Ziffer 6.1,
- gleich hohen, aber nicht abnehmenden Zustrom wie Ziffer 6.1

dürften ohne Unterstützung durch die Armee nicht bewältigbar sein.

Die Armee kann eingesetzt werden für: Unterbringung und Fürsorge, Sicherstellung der Ordnung, Transporte, Bereitstellung und Betrieb von Kasernen, Truppenlager, Material. Gesuche für den Armee-Einsatz sind durch die Kantonsregierung an den Bundesrat, für Einrichtung und Material an das EMD zu richten.

Für die Inanspruchnahme militärischer Mittel im Falle einer ausserordentlichen Lage im Asylbereich legte das EMD bereits anfangs September 1991 die Entwürfe zweier bundesrätlicher Verordnungen und den Entwurf eines dringlichen Bundesbeschlusses vor. Vorgesehen wurden eine Verordnung über den Truppeneinsatz für den Grenzpolizeidienst im Frieden sowie eine Verordnung über den Truppeneinsatz für den Betreuungsdienst im Frieden. Im begleitenden Entwurf des Antrages an den Bundesrat vom 3. September 1991 hielt das EMD fest, dass der Bundesrat gestützt auf Art. 102 Ziffern 10 und 11 BV (Notrechtskompetenz) diese Verordnungen grundsätzlich selber in Kraft setzen könnte. Allerdings schein es in Anbetracht der politisch heiklen Frage wünschenswert, dass beide Verordnungen auf einen allgemein verbindlichen dringlichen Bundesbeschluss des Parlaments gestützt werden könnten. Unter der

Federführung der Untergruppe Logistik der GGST wurde schliesslich ein Transportkonzept für den Fall eines unerwarteten grossen Zustromes von schutzsuchenden Ausländern erarbeitet (Transporte ab Ausland, ab Grenzempfangsstellen, ab kantonalen Verteilzentren in die Gemeinden). Die nötigen Rechtsgrundlagen für den Truppeneinsatz im Migrationsbereich sollen im übrigen nun im Zusammenhang mit dem Erlass des neuen Militärgesetzes geschaffen werden.

### 6.3 Zugangswege aus dem Krisengebiet

Die sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Albanien und dem KOSOVO sind bekannt. Die Transportmöglichkeiten nach aussen müssen als äusserst eingeschränkt bezeichnet werden.

#### 6.3.1 Seeweg

Der praktisch einzige Weg, das Krisengebiet auf dem Wasser zu verlassen, ist auf dem Fährweg ausgehend von den drei Adriahäfen Vlora, Durres und Shengjin Richtung Italien. Hiefür fehlen Ausreisewilligen jedoch in aller Regel die finanziellen Mittel. Zudem führen italienische Truppen im Hafen von Durres und albanische Sicherheitskräfte in Vlora und Shengjin Ausreisekontrollen durch, so dass diese Häfen praktisch zu Sperrzonen werden. Offiziell geben die Italiener vor, die Hilfsgüterverteilung zu überwachen. Zudem würden die Italiener gestützt auf frühere Erfahrungen bei einer sich abzeichnenden Massenflucht Massnahmen treffen, um eine solche nach Italien abzuwehren. Schliesslich ist Italien als Zielland auch nicht attraktiv, da Albaner dort nicht willkommen sind.

#### 6.3.2 Luftweg

Der Luftweg ab Tirana/Rinas Airport bzw. Skopje Richtung Schweiz ist zahlenmässig beschränkt und für den Grossteil der Bevölkerung zu teuer. Nur ein sehr kleiner, privilegierter Teil könnte sich überhaupt ein Flugticket leisten. Das bestehende Flugangebot nach Kloten könnte im Extremfall aus Tirana fünf und aus Skopje sieben Flüge pro Woche mit sich bringen. Die durchschnittliche Flugzeuggrösse beträgt 100 Personen.

#### 6.3.3 Landweg

Ein Landweg über Mazedonien - Bulgarien - Rumänien - Ungarn nach Slowenien/Oesterreich und allenfalls Richtung Schweiz ist äusserst mühsam, lang, sehr teuer und verlangt nach Devisen, da dieser Weg nur mit einer organisierten Schlepperorganisation angegangen werden kann. Er eignet sich deshalb nicht für eine Massenbe-

wegung. Das Gleiche gilt für den Weg nach Griechenland, um von dort aus weiterzureisen. Eine Massenbewegung wäre wohl nur nach Süden, Richtung Mazedonien möglich, und nicht in nördlicher Richtung tiefer hinein nach Serbien. In Mazedonien wäre eine allfällige Fluchtwelle wohl blockiert.

#### 6.3.4 Einreise in die Schweiz

Neueinreisende schutzsuchende Ausländer haben sich in ausserordentlichen Lagen grundsätzlich bei einer Empfangsstelle zu melden. Dort müssen sie sich entscheiden, ob sie allenfalls ein Asylgesuch einreichen wollen. Von der Empfangsstelle aus werden sie aufgrund des Verteilschlüssels auf die einzelnen Kantone verteilt.

#### 6.4 Beurteilung der Szenarien

In der Schweiz halten sich zur Zeit schätzungsweise rund 175'000 KOSOVO-Albaner auf. Davon besitzen etwa

- 54'000 eine Niederlassungsbewilligung (Ausweis C),
- 90'000 eine Jahresaufenthaltsbewilligung (Ausweis B),
- 13'400 eine Saisonbewilligung (Ausweis A),
- 1'200 eine Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) und
- 17'000 den Status von im Zusammenhang mit der Ex-Jugoslawienkrise vorläufig aufgenommenen Personen oder von Asylbewerbern in erster und zweiter Instanz.

Schutzsuchende Personen aus Krisengebieten suchen erfahrungsgemäss gerne Zuflucht bei ihren eigenen Landsleuten. Zudem ist analog zu Ex-Jugoslawien mit einem erhöhten Familiennachzug zu rechnen, der je nach Praxis des Bundesrates zwischen 15'000 und 40'000 Personen betragen könnte. Dies könnten weitere Pull-Faktoren sein.

Bis Ende Dezember 1993 müssen 10'500 Saisoniers und Kurzaufenthalter aus der Schweiz ausreisen, da die Gültigkeit ihrer Bewilligung abläuft. Diese Bewilligungen müssten vom Bundesrat wohl verlängert werden, so dass ein Teil dieser Personen bereits kurzfristig die Strukturen der Kantone belasten könnten.

Welches Szenario eintreffen wird, kann nicht mit Bestimmtheit gesagt werden. Sie können einzeln, nacheinander, aber schlimmstenfalls auch gleichzeitig auftreten. Mit der Variante "Worst case" mit sehr vielen schutzsuchenden Personen, die in sehr kurzer Zeit neu in der Schweiz eintreffen könnten, ist eher nicht zu rechnen. Aus den unter Ziffer 6.3 genannten Gründen sind Massenbewegungen im Krisengebiet zwar möglich, eine Massenflucht und die selbständige, in einer Welle erfolgende Einreise von Tausenden bis Zehntausenden von Personen

2  
1998

aus dem Krisengebiet in die Schweiz erscheinen wohl eher unwahrscheinlich. Zu beachten ist aber unbedingt, dass bei einem Rückführungsstopp bzw. bei nicht mehr möglicher freiwilliger Rückreise KOSOVO-Albaner, die sich heute schon mit gültiger Bewilligung in der Schweiz aufhalten, die Strukturen der Kantone und allenfalls auch des Bundes sehr rasch zusätzlich belasten könnten, zumal auch hier mit Familiennachzug zu rechnen wäre. Verlässliche Zahlen können hier aber nicht genannt werden.

#### 6.5 Aktive Aufnahmeaktionen der Schweiz

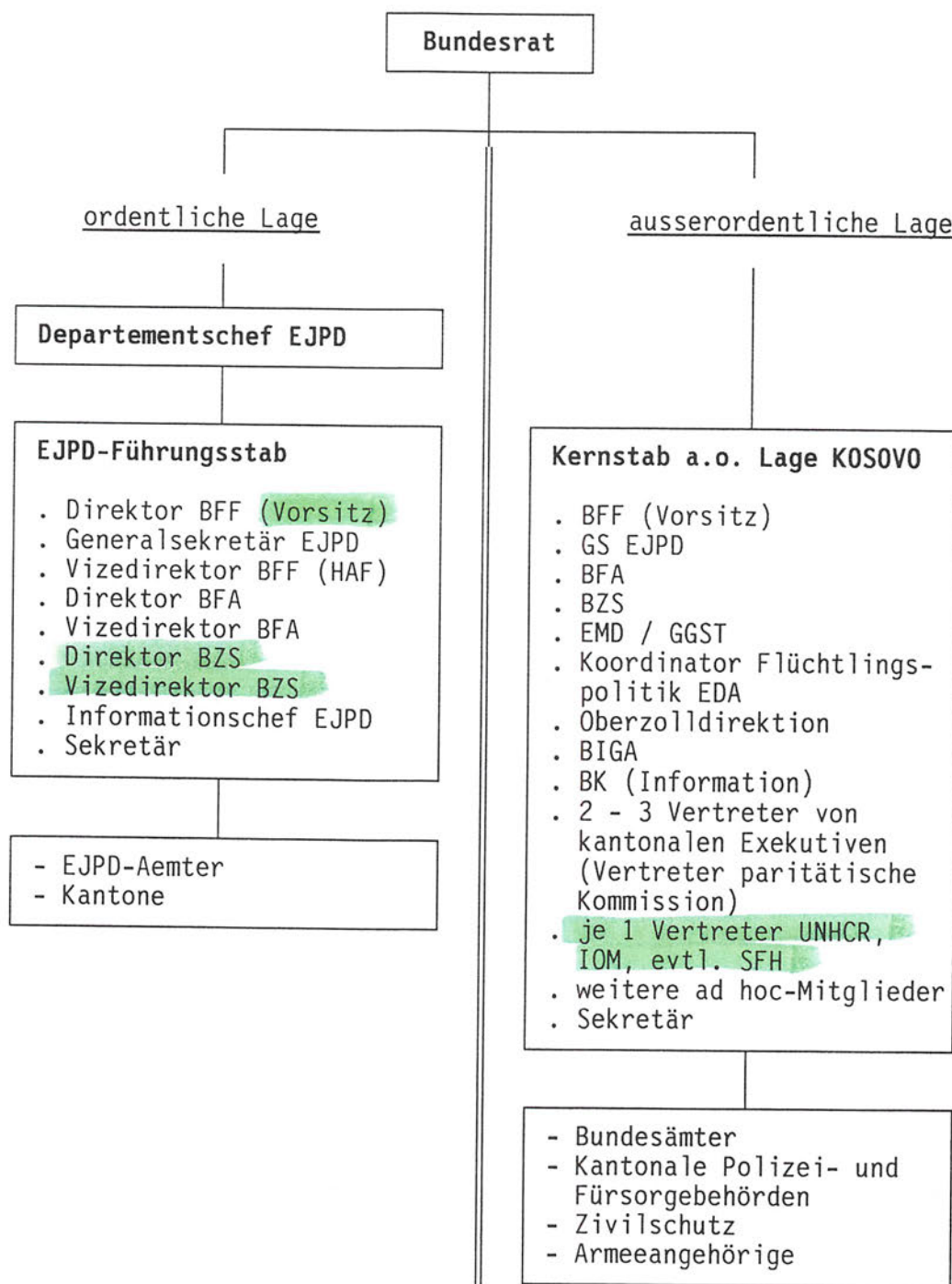
Gestützt auf die Erfahrungen mit Ex-Jugoslawien könnten Aufnahmeaktionen wie folgt ablaufen:

Auf Druck der öffentlichen Meinung, des Parlamentes, des UNHCR oder anderer europäischer Staaten beschliesst der Bundesrat die Aufnahme einer Gruppe von Personen aus dem Krisengebiet in der Grössenordnung von mehreren Tausend. Das EJPD wird ermächtigt, in Absprache mit dem EDA die Auswahl und den Transport von Personen aus dem Krisengebiet tranchenweise auszulösen. Auf Antrag und Vorschlag mit Namensliste des UNHCR erfolgt eine Auswahl und Zusammenstellung der zu transportierenden Gruppen durch das Bundesamt für Flüchtlinge in Zusammenarbeit mit der Schweizer Botschaft direkt vor Ort. Eine weitere Unterstützung erfolgt durch das IOM, das die Transportlogistik z.B. ab Transitlager des UNHCR mit Bus zum Flughafen oder anderswohin (Bahnhöfe etc.) zur Verfügung stellt. Hernach erfolgt der gruppenweise Transport in die Schweiz. Die grösste vom Bundesamt für Flüchtlinge je geplante und verkraftbare Aktion im Zusammenhang mit der Ex-Jugoslawienkrise betrug sieben Flüge in 10 Tagen à je 200 bis 220 Personen (= Total 1'500 Personen in 10 Tagen). Grössere oder sich wiederholende Aktionen müssten neu überdacht werden, da insbesondere die Verteilung ab Flughafen Schweiz mit logistischen Schwierigkeiten verbunden wäre. Entscheidend ist, dass derartige Aufnahmeaktionen unter straffer und einheitlicher Führung durch die Schweizer Behörden durchgeführt würden. Jede Aufnahmeaktion - gleich welcher Grössenordnung - bedeutet aber vor allem wegen der Möglichkeit des Familiennachzuges eine erhebliche finanzielle Zusatzbelastung des Budgets, insbesondere des Bundesamtes für Flüchtlinge.

## 7. Führung, Koordination und Entscheidungswege

### 7.1 Führungsstruktur

Gestützt auf die bisherigen Ausführungen und die erwähnten Planungsgrundlagen schlagen wir folgende Führungsstruktur vor:



## 7.2 Führungsstab EJPD

Er

- beurteilt die Lage,
- trifft Führungsentscheide für die kritische, aber ordentliche Lage,
- erteilt Aufträge an die EJPD-Bundesämter,
- koordiniert mit der paritätischen Kommission,
- beantragt dem Bundesrat gegebenenfalls die Bewilligung von Aufnahmekontingenten sowie die Organisation von Transporten von Personen aus dem Krisengebiet in die Schweiz, allenfalls koordiniert mit internationalen Organisationen,
- beantragt dem Bundesrat die Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Mittel,
- koordiniert allenfalls mit Hilfeleistungen des EDA vor Ort,
- stellt das Eintreten der ausserordentlichen Lage fest,
- stellt via Departementschef EJPD, nach kurzer Konsultation mit dem EMD, dem EDA und den Kantonen, dem Bundesrat Antrag auf Einsetzung des Kernstabes a.o. Lage KOSOVO,
- beantragt dem Bundesrat via Departementschef EJPD die Einberufung einer internationalen KOSOVO-Konferenz im Interesse des europaweiten burden-sharing und zur internationalen Koordination und
- informiert via EJPD-Pressesprecher.

## 7.3 Kernstab a.o. Lage KOSOVO

Er

- wird im Falle einer ausserordentlichen Lage vom Bundesrat eingesetzt und ist diesem oder einem Bundesratsausschuss direkt unterstellt und verantwortlich (Leitung: Direktor BFF),
- besteht grundsätzlich aus den Direktoren der Bundesämter, wobei eine Delegation weiterer Mitarbeiter den Amtsdirektoren obliegt,
- beurteilt die Lage,
- trifft die nötigen Führungsentscheide und beantragt dem Bundesrat namentlich den Beizug von Zivilschutz und Armee gemäss Planungs- und Einsatzbehelf oder weitere geeignete Massnahmen,
- ist verantwortlich für die Einsatzplanung,
- beauftragt via seine Mitglieder beteiligte Bundesämter, kantonale Polizei- und Fürsorgebehörden, Zivilschutz- und Armee-Einheiten,
- beantragt dem Bundesrat gegebenenfalls die Bewilligung von Aufnahmekontingenten sowie die Organisation von Transporten von Personen aus dem Krisengebiet in die Schweiz, allenfalls koordiniert mit internationalen Organisationen,
- beantragt dem Bundesrat die Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Mittel,
- beantragt dem Bundesrat und vollzieht Hilfeleistungen vor

- Ort,
- stellt die internationale Koordination sicher und
  - informiert via Bundeskanzlei.

#### 7.4 Kantone

Sie

- sind auch in a.o. Lagen für die Unterbringung und Betreuung schutzsuchender Ausländer verantwortlich, namentlich gemäss der interkantonalen Vereinbarung zu einem bevölkerungsproportionalen Verteilschlüssel für Kriegsvertriebene vom 5. Juli 1993,
- koordinieren in a.o. Lagen über den Kernstab, aber auch selbständig den Einsatz der vom Bund zusätzlich zur Verfügung gestellten Mittel,
- fällen Entscheide betr. Standort zusätzlicher Betreuungszentren und Dauer des Betriebes,
- beantragen dem Bund (Kernstab, Bundesrat, EMD) die fehlenden personellen und materiellen Mittel (Zivilschutz, Armee, Material, Logistik, Unterkünfte) und
- stellen die Finanzierung und die Abrechnung sicher.

#### 7.5 Hilfe vor Ort

Hilfe vor Ort ist Sache des EDA, das je nach Lage mit dem Führungsstab EJPD koordinieren sollte bzw. im Kernstab a.o. Lage KOSOVO vertreten ist.

### 8. Weiteres Vorgehen und Anträge

Wir schlagen Ihnen vor,

- die vorliegende PLANUNGSGRUNDLAGE DES EJPD - die sich mit dem Planungsbehelf, dem Einsatzbehelf und dem Schlussbericht an den Bundesrat vom 30. Juni 1993 über ausserordentliche Massnahmen im Flüchtlingsbereich deckt - zu genehmigen,
- den EJPD-Führungsstab für den Fall einer Krisensituation in KOSOVO nach Ihrem Gutdünken einzusetzen,
- die vorliegende Planungsgrundlage den künftigen Mitgliedern des EJPD-Führungsstabes als vertrauliche Arbeitsgrundlage zuzustellen,
- den Generalsekretär zu beauftragen, den Antrag an den Bundesrat zur Einsetzung eines Kernstabes a.o. Lage KOSOVO vorsorglich vorbereiten zu lassen und



- den Bundesrat allenfalls über die vorliegende Planungsgrundlage in geeigneter Form zu informieren.

EIDGENÖSSISCHES  
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT  
Der Generalsekretär

A. Walpen



26  
VTS

EJPD-Arbeitsgruppe "Alexander"

25. November 1993 Bie/jun

Klassifikationsvermerk:

~~GEHEIM~~

PERSÖNLICH/VERTRAULICH

Herrn Generalsekretär  
Armin Walpen  
Generalsekretariat EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

*Deklassiert  
(Luterkhof)  
am 18.8.99  
i.V. E. Gmessa  
JAV. GS*

Sehr geehrter Herr Walpen

Die Arbeitsgruppe "Alexander" hat am 22. November 1993 die beiliegende Planungsgrundlage in der vorliegenden Form verabschiedet. Sie erhalten diese in dreifacher Ausführung zur Durchsicht und Weiterleitung an den Departementschef, nämlich je eine Fassung,

- die das für Sie bestimmte Original darstellt,
- die für den Departementschef eingefärbt ist und
- in der die zusätzlich zum 1. Entwurf vom 18. November 1993 angefügten Textstellen gekennzeichnet sind.

Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, dass damit der Auftrag des Departementschefs ausgeführt worden und die für Montag, 29. November 1993, 17.00 Uhr, vorsorglich angesetzte Sitzung nicht mehr nötig ist, erwartet dazu aber noch die telephonische Rückmeldung Ihres Sekretariates.

Für weitere Auskünfte stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung und grüsse Sie freundlich.

BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE  
Abteilung Ressourcen und Verwaltung

Adrian Bieri, Vizedirektor

Kein Kopienverteiler



Bundesamt für Flüchtlinge  
Office fédéral des réfugiés  
Ufficio federale dei rifugiati

EJPD-Arbeitsgruppe "Alexander"

18. November 1993 Bie/jun

Klassifikationsvermerk:

GEHEIM

*Bis Rev. /  
Bieri*

Geht an:

- A. Walpen, Generalsekretär EJPD
- U. Scheidegger, Direktor BFF
- A. Bieri, Vizedirektor BFF
- E. Crittin, Vizedirektor BFA
- P. Zimmermann, Adjunkt BFA
- E. Gnesa, stv. Chef Geschäfte GS EJPD
- V. Schlumpf, Informationschef EJPD

Sehr geehrte Herren

In der Beilage erhalten Sie einen ersten Entwurf einer Planungsgrundlage des EJPD für die zweite Sitzung der Arbeitsgruppe vom Montag, 22. November 1993.

Darf ich Sie bitten, diesen eingehend zu studieren.

Mit freundlichen Grüßen

BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE  
Abteilung Ressourcen und Verwaltung

*i. A. H. Kaufmann*

Adrian Bieri, Vizedirektor