

Sitzung vom 1. Juli 1998

1493. Postulat (Rückschaffung junger Bosnierinnen und Bosnier)

Kantonsrat Thomas Büchi, Zürich, und Mitunterzeichnende haben am 11. Mai 1998 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, jungen Bosnierinnen und Bosniern bis zum Ende ihrer Erstausbildung, die sie in der Schweiz begonnen haben, Aufenthalt zu gewähren.

Begründung:

Der Entscheid der Regierung, junge Bosnierinnen und Bosnier vor Abschluss ihrer Ausbildung in ihr kriegsversehrtes Land zurückzuschicken, ist unverantwortlich, unmenschlich, unverhältnismässig und der humanitären Tradition unseres Landes unwürdig.

Auf Antrag der Direktion der Polizei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Thomas Büchi, Zürich, und Mitunterzeichnende wird wie folgt Stellung genommen:

Gemäss den Art. 14a Abs. 5 und 14b Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) kann der Bundesrat die vorläufige Aufnahme von Personengruppen anordnen; er beschliesst auch über den Zeitpunkt der Aufhebung derselben. Von diesem Instrument machte der Bundesrat Gebrauch, als er Personen aus Bosnien-Herzegowina aufgrund der Lage in ihrem Heimat- bzw. Herkunftsland vorübergehend in der Schweiz aufnahm und schliesslich die Aufhebung der Aufnahme beschloss.

In den zurzeit pendenten Revisionen des Asylgesetzes und des ANAG ist vorgesehen, das Instrument der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme durch dasjenige der Gewährung vorübergehenden Schutzes an Schutzbedürftige abzulösen. In seiner Botschaft zur Asylgesetzrevision geht der Bundesrat dabei davon aus, dass heute ein Konsens darüber bestehen dürfte, dass die Gewährung vorübergehenden Schutzes von vornherein nur zu einem temporären Aufenthalt führen soll und dass dafür zu sorgen ist, dass die Schutzbedürftigen nach Beendigung der Gewaltsituation in ihr Heimatland zurückgeführt werden. Das Konzept der Gewährung vorübergehenden Schutzes dürfe aber unter keinen Umständen dazu führen, dass neben dem regulären Asylverfahren ein alternatives Individualprüfungsverfahren für Schutzbedürftige bereitgestellt werde. Die zuständigen Behörden müssten anhand objektiver Kriterien individuelle oder kollektive Aufnahmeentscheide in einem vereinfachten und raschen Verfahren zugunsten schutzbedürftiger Personen treffen können. Auch das Aufhebungsverfahren müsse rasch und einfach durchzuführen sein; anlässlich der Aufhebung des Schutzes dürfe nicht ein neues Verfahren eingeleitet werden können, nur damit die betroffenen Personen der drohenden Wegweisung entgehen und so ihren Aufenthalt in der Schweiz verlängern könnten. In den Beratungen zu den pendenten Gesetzesrevisionen haben die eidgenössischen Räte dem zugestimmt.

Abgesehen vom Aufenthaltsstatus der Personen, die vorübergehend aufgrund der Lage in ihrem Heimatland in der Schweiz Aufnahme finden, bestehen zwischen der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme nach geltendem Recht und der vorübergehenden Schutzgewährung im neuen Recht keine grundsätzlichen Unterschiede. Da der Bundesrat von seiner Kompetenz zur gruppenweisen vorläufigen Aufnahme bisher nur im Zusammenhang mit den Konflikten im ehemaligen Jugoslawien Gebrauch gemacht hat, ist die Beendigung der Aktion Bosnien zum Testfall für das neu vorgesehene Institut der Gewährung vorübergehenden Schutzes geworden und dieses einer politischen Belastungsprobe ausgesetzt, noch bevor es rechtlich verankert und in Kraft getreten ist.

Einzige Voraussetzung für die Gewährung des vorläufigen Aufenthalts ist das Bedürfnis nach Schutz. Die Dauer der Schutzgewährung ist mit diesem Bedürfnis unabdingbar verknüpft bzw. allein davon abhängig, wie lange das Schutzbedürfnis besteht. Fällt aufgrund objektiver Beurteilung der Lage im Herkunftsland der Betroffenen das Bedürfnis nach Schutz weg, bleibt kein Raum mehr für die Gewährung des weiteren provisorischen Aufent-

halts. Eine Verlängerung des Aufenthalts aus Gründen, die ausserhalb der Schutzgewährung liegen wie Entwicklungshilfe, Entwicklungszusammenarbeit oder Ausbildung hier weilender Personen, fällt grundsätzlich ausser Betracht. Die Beurteilung, ob die Aufhebung dieses Status angezeigt ist, erfolgt aufgrund einer umfassenden Lagebeurteilung durch den dafür aufgrund der rechtlichen Ordnung zuständigen Bund (Art. 14b Absatz 3 ANAG; Art. 72 Absatz 1 der Revisionsvorlage AsylG). Ebenso ist es Sache des Bundes, zu beurteilen, ob die Rückkehr der Betroffenen in ihr Heimat- bzw. Herkunftsland zumutbar ist oder nicht. Die Frage der Zumutbarkeit der Rückkehr spielt eine gewichtige Rolle im Zusammenhang mit der Festsetzung der Ausreisefristen durch den Bund bzw. bei der Abgabe der entsprechenden Empfehlungen an die mit dem Vollzug betrauten Kantone.

Aus dieser Ordnung geht klar hervor, dass den kantonalen Behörden durch den Bund bindend vorgegeben ist, bis wann die Ausreise zu erfolgen hat und welche Ausreisefristen sie förmlich anzusetzen haben. Dies ist durchaus sinnvoll, denn die Abklärung der für die Prüfung der Zumutbarkeit einer Rückkehr und einer Rückkehrfrist massgeblichen Umstände im Herkunftsland der Betroffenen ist den Kantonen weder von den Mitteln noch von den Kompetenzen her möglich.

Festzuhalten ist ferner, dass Staatsangehörige aus Bosnien-Herzegowina, die sich nicht aufgrund der kollektiven vorläufigen Aufnahme, sondern aufgrund eines Asylverfahrens oder einer vom Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) erteilten Kurzaufenthaltsbewilligung hier aufhalten, von den vorstehenden Erwägungen nicht erfasst werden. Im Rahmen des für jeden Fall individuell durchgeführten Asylverfahrens ist es ausschliesslich der Bund bzw. das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), welches die Ausreisefrist ansetzt und über deren Erstreckung befindet. Für Personen, die in den Besitz einer Kurzaufenthaltsbewilligung gelangten, setzte das BFA die Ausreisefristen fest und entscheidet auch über allfällige Fristerstreckungsgesuche. Ein kantonaler Handlungsspielraum bezüglich der Verlängerung der Ausreisefrist besteht in diesen Fällen nicht, abgesehen von der Möglichkeit, die vom BFF angesetzte Frist bei abgewiesenen Asylbewerbern aus vollzugstechnischen Gründen um einen Monat zu verlängern.

Für Personen in Ausbildung sah der Bund lediglich dann eine Fristerstreckung vor, wenn die Ausbildung im Verlauf des Jahres 1998 beendet werden kann. Mit seinem Entscheid, dass bosnische Jugendliche ihre Berufslehre oder Mittelschulausbildung zu Ende führen können, sofern diese vor Aufhebung der Aktion Bosnien am 3. April 1996 durch den Bundesrat begonnen worden ist, ist der Regierungsrat zugunsten der Betroffenen von diesen Vorgaben abgewichen. Als weitere Bedingungen für den Verbleib in der Schweiz bis zur Beendigung der genannten Ausbildungsgänge wurden festgelegt, dass Unterkunft und Betreuung der in der Schweiz verbleibenden Person gewährleistet ist und finanzielle Garantien vorliegen sowie die im Rahmen der Aktion Bosnien anwesenden Angehörigen der in Ausbildung stehenden Person die Schweiz fristgerecht verlassen. Letztere Bedingung liegt darin begründet, dass es sich bei den betroffenen Jugendlichen nicht um solche handelt, die eine Erstausbildung im Sinne einer Grundschule besuchen, sondern um Personen, welche die Mittelschule oder eine Berufslehre absolvieren und in einem Alter stehen, in dem sie nicht mehr oder nur noch sehr beschränkt auf elterliche Fürsorge angewiesen sind.

Anhand dieser Vorgaben ist die Frage des weiteren Verbleibs bosnischer Jugendlicher zu Ausbildungszwecken in jedem einzelnen Fall zu prüfen. Dies macht deutlich, dass die der kollektiven vorläufigen Aufnahme bzw. der vorübergehenden Schutzgewährung zugrundeliegende Idee einer einfachen und pauschalen Beendigung des Aufenthalts sich in der Praxis kaum verwirklichen lässt. Der mit dem Vollzug beauftragte Kanton sieht sich nunmehr im Gegenteil zur Beurteilung jedes Einzelfalls gezwungen. Damit geht der wesentliche Unterschied zwischen vorübergehender Schutzgewährung und Asylverfahren verloren, und das Institut der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme bzw. der vorübergehenden Schutzgewährung wird seiner Grundidee beraubt.

Die Individualisierung der Verfahren ist – dies zeigt sich deutlich am Beispiel der jugendlichen Bosnier in Ausbildung – mit einem beträchtlichen Arbeitsaufwand verbunden. Es ist absehbar, dass dieses Beispiel auch von anderen Personengruppen, die unser Land verlassen müssen, nachgeahmt wird. Ein erheblicher Ausbau der infrastrukturellen und personellen Kapazitäten bei den Vollzugsorganen mit den entsprechenden finanziellen Folgen wäre diesfalls unausweichlich.

Die im Kanton Zürich für bosnische Jugendliche in Ausbildung getroffene Sonderregelung muss im Gesamtrahmen der gruppenweisen vorübergehenden Aufnahme von Bosniern in der Schweiz gewürdigt werden.

Von den 1991 bis 1993 vom Bund gruppenweise vorläufig aufgenommenen Staatsangehörigen Bosnien-Herzegowinas wurden dem Kanton Zürich 2250 zugewiesen. Nach Aufhebung der vorläufigen Aufnahme durch den Bundesrat mit Beschlüssen vom 3. April 1996 und 26. Juni 1996 hat der Kanton Zürich die Ausreisefristen gemäss den Empfehlungen des Bundes festgesetzt. Von den dem Kanton Zürich zugewiesenen 2250 Staatsangehörigen aus Bosnien-Herzegowina haben bis heute rund 1000 unser Land verlassen, darunter auch zahlreiche Jugendliche, welche bereits eine Ausbildung begonnen hatten. Rund 1200 Bosnier und Bosnierinnen sind noch nicht ausgereist. Von diesen haben über 200 Personen beim Bund ein Gesuch um Wiedererwägung des Wegweisungsentscheids bzw. um individuelle vorläufige Aufnahme eingereicht. Rund 520 haben bis heute beim Kanton ein Fristerstreckungsgesuch gestellt, worunter 37 bosnische Jugendliche, welche ihre Ausbildung in der Schweiz beenden möchten.

Sämtlichen Betroffenen, die schon vor der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 61/1998 betreffend bosnische Jugendliche in Ausbildung ein Gesuch um Erstreckung der Ausreisefrist eingereicht hatten, wurde zunächst eine Erstreckung bis Ende Juli 1998 gewährt. In der Folge wurden alle Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, deren Antrag anhand der in der Anfragebeantwortung genannten Bedingungen Erfolg versprach, darüber informiert, dass sie Aussicht auf eine Gewährung der Fristerstreckung hätten, und gleichzeitig wurden sie aufgefordert, die notwendigen Unterlagen einzureichen. Denjenigen, welche die vorgegebenen Kriterien von vornherein nicht zu erfüllen vermochten, wurde ein abschlägiger Bescheid erteilt. Gleichermassen wurde mit den später eingereichten Gesuchen verfahren. Bis heute sind bei der Fremdenpolizei 37 Gesuche von Bosnierinnen und Bosniern in Ausbildung eingegangen. Bei 10 Gesuchen laufen zurzeit noch Nachfristen zur Einreichung der notwendigen Unterlagen. 12 Gesuche wurden gutgeheissen, und 7 wurden abgewiesen. Ein Gesuch wurde aufgrund eines nunmehr laufenden Asylverfahrens gegenstandslos, in einem Fall wurde dem Gesuchsteller eine Aufenthaltsbewilligung erteilt, und in 6 weiteren Fällen wurde die Ausreisefrist aus Gründen erstreckt, die nicht in der laufenden Ausbildung, sondern im familiären Umfeld der Gesuchsteller begründet liegen. Letzteres zeigt, dass bei der Beurteilung der Einzelfälle die laufende Ausbildung zwar einen wesentlichen, jedoch nicht den allein ausschlaggebenden Gesichtspunkt bildet. In die Prüfung der Gesuche mitbezogen werden auch andere Aspekte, wie das persönliche und familiäre Umfeld der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers, die unter Umständen auch bereits für sich allein eine Erstreckung der Ausreisefrist rechtfertigen können. Betreffend diese Zahlen ist einschränkend anzumerken, dass jederzeit mit weiteren Gesuchen gerechnet werden muss und daher kein abschliessendes Gesamtbild erstellt werden kann.

Im Vergleich mit andern Kantonen zeigt sich die Zürcher Lösung von den Grundzügen und vom Resultat her als recht grosszügig. Einzelne Kantone haben generell keine oder höchstens sehr restriktiv Berufslehren bewilligt und sind deshalb diesbezüglich nicht mit dem Problem der Fristerstreckung konfrontiert. Andere halten sich auch bei Mittelschülern strikt an die Bundesvorgaben, setzen eigene darüber hinausgehende Fristen ohne Berücksichtigung des konkret vorgesehenen Zeitpunkts oder stellen eine Fristerstreckung bis zum Ende der Ausbildung dann in Aussicht, wenn eine gute Prognose bezüglich Ausbildungsabschluss besteht. In aller Regel muss die Finanzierung des Aufenthalts ausserhalb der öffentlichen Fürsorge garantiert sein, wogegen im Kanton Zürich ein genereller Finanzierungsnachweis unabhängig von der Quelle genügt.

Die vom Kanton Zürich betreffend jugendliche Bosnierinnen und Bosnier in Ausbildung getroffene Lösung ist damit weder unverantwortlich noch unmenschlich oder unverhältnismässig; sie steht im Einklang mit der humanitären Tradition der Schweiz.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, das Postulat nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrats und des Regierungsrats sowie an die Direktion der Polizei.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi