

Sitzung vom 29. April 1998

997. Anfrage (Bosnische Jugendliche in Ausbildung)

Kantonsrätin Dorothee Fierz, Egg, hat am 9. Februar 1998 folgende Anfrage eingereicht:

Seit über fünf Jahren geniessen bosnische Flüchtlinge die Gastfreundschaft der Schweiz und konnten dadurch der Kriegstragödie in ihrem Heimatland ausweichen. Vor gut zwei Jahren wurde nun das Abkommen von Dayton unterzeichnet, welches die Waffenruhe in Bosnien-Herzegowina vertraglich festhält. In der Folge hat der Bundesrat verfügt, dass alle Bosnier/innen mit vorläufiger Aufnahme wieder in ihr Heimatland zurückkehren müssen. Alleinstehende Personen mussten die Schweiz bereits im Laufe des vergangenen Jahres verlassen, während die Ausreisefrist für Familien auf den 30. April 1998 festgesetzt wurde. Eine Fristverlängerung bis Ende August 1998 ist im Einzelfall möglich.

Nach der grosszügigen und unbürokratischen Aufnahme der bosnischen Flüchtlinge in der Schweiz und der grossen Akzeptanz dieser Aktion in der Bevölkerung ist es politisch nun auch richtig, dass die Rückkehr ins Heimatland durchgesetzt wird. Da die Rückkehr mehrheitlich in schwierige, ungewisse Verhältnisse erfolgt, hat sich die Schweiz zu einer grosszügigen finanziellen Wiedereingliederungshilfe entschlossen.

Im Kanton Zürich leben nun aber 28 Jugendliche aus Bosnien, denen durch die angesetzte Ausreisefrist der Abbruch ihrer Ausbildung droht. Sie haben es geschafft, innert kurzer Zeit die deutsche Sprache zu erlernen, eine Berufslehre anzutreten oder den Anschluss an eine Mittelschule zu finden. Eine Perspektive, im Heimatland die Ausbildung fortzusetzen, fehlt. 12 Jugendliche könnten ihre Ausbildung im August 1999 abschliessen, 15 im Jahr 2000 und lediglich eine Person wäre auf eine Verlängerung von drei Jahren angewiesen.

Es besteht nun die Möglichkeit, dass die 28 Jugendlichen ohne ihre Familien in einem betreuten Foyer wohnen, ihre Ausbildung abschliessen und nach einem bzw. zwei Jahren mit einem äusserst wertvollen Humankapital wie einer abgeschlossenen Ausbildung ihren Eltern und Geschwistern nach Bosnien-Herzegowina nachfolgen. Für die Ausbildungskosten wurden bereits Sponsoren gefunden, während die Unterhaltskosten allenfalls zu Lasten des Kantons gehen.

In einem Grundsatzentscheid hat nun die kantonale Fremdenpolizei in Absprache mit der Polizeidirektorin festgelegt, dass die Ausreisefristen für die 28 Jugendlichen nicht verlängert werden und ein vorzeitiger Abbruch der Ausbildung keinen Härtefall darstelle. In diesem Zusammenhang erlaube ich mir die folgenden Fragen:

1. Wie viele bosnische Flüchtlinge wurden dem Kanton Zürich zugeteilt, und wie viele von diesen sind bereits bis Ende 1997 zurückgekehrt?
2. Wie viele Personen müssen bis Ende August 1998 den Kanton Zürich verlassen haben, und wie gross wird dann noch die Gruppe sein, die bereits eine Ausnahmegewilligung erhalten hat? Welche Lebensumstände machen eine Fristerstreckung möglich?
3. Ist es richtig, dass das ANAG den Kantonen den Spielraum schenkt, die Ausreisefristen für vorläufig Aufgenommene in Abweichung der bundesrätlichen Weisung anzusetzen?
4. Welche Argumente führt der Regierungsrat an, weshalb er von dieser Kompetenz keinen Gebrauch macht und den 28 Jugendlichen den Abschluss ihrer Ausbildung im Kanton Zürich verwehrt, indem er eine individuelle Verlängerung der Ausreisefrist ablehnt?
5. Unter welchen Voraussetzungen ist der Regierungsrat bereit, seinen Entscheid in Wiedererwägung zu ziehen?
6. Darf davon ausgegangen werden, dass die Jugendlichen eine ihrer Ausbildung angepasste Ausreisefrist erhalten, wenn nicht nur die Ausbildungs-, sondern auch die Unterhaltskosten durch Sponsoren übernommen werden?
7. Ist sich der Regierungsrat bewusst, dass er bei der Diskussion um eine Härtefallkommission das Versprechen abgegeben hat, selber über das notwendige Sensorium zu verfügen, wann eine Sonderregelung angebracht sei? Stellt ein vorzeitiger Ausbildungsabbruch für Jugendliche mit ohnehin schwierigen Zukunftsaussichten keinen Härtefall dar? Erachtet der Regierungsrat seinen Entscheid als verhältnismässig?

Auf Antrag der Direktion der Polizei
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Dorothee Fierz, Egg, wird wie folgt beantwortet:

Aus den verschiedenen Aktionen des Bundes wurden dem Kanton Zürich 2300 vorläufig Aufgenommene aus Bosnien-Herzegowina zugeteilt. Am 3. April 1996 beschloss der Bundesrat die stufenweise Aufhebung dieser kollektiven vorläufigen Aufnahmen. Für erwachsene Einzelpersonen und Ehepaare ohne Kinder wurde die gruppenweise vorläufige Aufnahme per 30. April 1996, für Familien mit minderjährigen Kindern und unbegleitete Minderjährige per 30. April 1997 aufgehoben. Am 29. Januar 1997 bestätigte der Bundesrat seine Einschätzung der Lage und hielt fest, dass Alleinstehende und Ehepaare ohne Kinder die Schweiz bis zum 30. April 1997 zu verlassen hätten. Für Familien mit Kindern und unbegleitete Minderjährige sollten die Ausreisefristen auf Ende April 1998 angesetzt werden. Die Fremdenpolizei setzte daraufhin – dem Bundesratsbeschluss und den Empfehlungen in der Weisung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 17. März 1997 über die Aufhebung der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme bestimmter Kategorien von Ausländern aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien folgend – Alleinstehenden und Ehepaaren ohne Kinder eine Ausreisefrist bis 30. April 1997 an. Familien mit minderjährigen Kindern wurde eine Ausreisefrist bis 30. April 1998 bzw. bei Familien mit schulpflichtigen Kindern bis 31. Juli 1998 angesetzt. Bis 31. Dezember 1997 sind 690 der betroffenen Personen aus der Schweiz ausgereist. Bis 31. Juli 1998 müssen noch 1550 Personen die Schweiz verlassen.

Mit der Aufhebung der vorläufigen Aufnahme durch den Bundesrat setzte das Bundesamt für Flüchtlinge nach Art. 12 Abs. 1 der Verordnung über die vorläufige Aufnahme von Ausländern (SR 142.281) den Tag fest, an dem die Kostenerstattungspflicht des Bundes für Fürsorgeauslagen der Kantone endet. Nach Abs. 2 dieses Artikels setzt die zuständige kantonale Behörde eine angemessene Ausreisefrist fest, sofern sich nicht ein sofortiger Vollzug der Weg- oder Ausweisung aufdrängt. Die Kantone sind nach dieser Bestimmung zwar zuständig für die Festlegung der Ausreisefrist. Mit der Fristansetzung dürfen aber die Regelungen hinsichtlich des ordentlichen Aufenthalts von Ausländern nicht umgangen werden. Bereits das Bundesamt ist bei der ihm bezüglich Kostenerstattungspflicht obliegenden Terminfestsetzung dem Gebot der Angemessenheit gefolgt. Zudem hat es in der Weisung vom 24. Oktober 1997 festgelegt, unter welchen Umständen es die von ihm gesetzte Frist zu erstrecken bereit ist:

- Laufende Ausbildung, soweit sie im Verlauf des Jahres 1998 beendet werden kann;
- per Ende April 1998 bzw. Ende Juli 1998 bestehende Schwangerschaft in fortgeschrittenem Stadium oder in der Schweiz erfolgte Geburt;
- schwerwiegende gesundheitliche Beeinträchtigung, die konkret einer Ausreise entgegensteht oder bei der eine Unterbrechung der medizinischen Behandlung nachteilige Folgen hat;
- gemischtethnische Familien, soweit sich konkrete Probleme bei einer Wiedereingliederung ergeben;
- Weiterwanderung in Drittstaaten, soweit die notwendigen Befragungen bei den Vertretungen dieser Staaten bis 30. April 1998 bzw. 31. Juli 1998 stattgefunden haben.

Damit ist den kantonalen Behörden vorgegeben, bis wann die Ausreise zu erfolgen hat; in diesem Sinn kommt den Empfehlungen des Bundes hinsichtlich der Ansetzung der Ausreisefrist und deren Erstreckung Weisungscharakter zu. Zum einen haben die Kantone kein Interesse, anfallende Fürsorgeaufwendungen selber zu tragen. Zum andern kann der Umstand, dass trotz längerdauerndem Aufenthalt dem Kanton keine Fürsorgekosten erwachsen würden, für sich allein noch keine weitergehende Fristgewährung begründen. Es geht nicht an, dass ein weitergehender Aufenthalt gleichsam erkaufte werden kann; dies widerspräche dem Gebot rechtsgleicher Behandlung. In diesem Sinn vermag auch ein in Aussicht gestelltes «Sponsoring» die Ansetzung der Ausreisefrist nicht zu beeinflussen.

Ausländer, welche mit einem provisorischen Anwesenheitsrecht in der Schweiz weilen, haben auszureisen, wenn die Voraussetzungen für dieses Anwesenheitsrecht nicht mehr gegeben sind und es deshalb entzogen werden muss. Dies gilt grundsätzlich auch für Jugendliche, ungeachtet des Stands einer allfälligen Ausbildung. Diese sich aus der Natur des provisorischen Anwesenheitsrechts ergebende Konsequenz besteht, seit Personen, ungeachtet ihrer Nationalität, als Asylbewerber oder mit anderem provisorischen Status in die Schweiz einreisen und ein vorübergehendes Bleiberecht erhalten. In diesem Sinn stellt die Situation der bosnischen Staatsangehörigen keine Besonderheit dar.

Solange die Dauer des Aufenthalts noch nicht bestimmt ist, mithin der Zeitpunkt der Ausreise noch ungewiss, ist es unbestrittenermassen zweckmässig, Jugendlichen eine sinnvolle Beschäftigung zu ermöglichen. So kann auch einem Abgleiten in den sinnlosen Müssiggang begegnet werden. Weil ihre persönliche und berufliche Integration jedoch nicht das Ziel des provisorischen Aufenthalts ist und damit ein Entscheid über einen Vollzug der Wegweisung nicht präjudiziert werden darf, ist eine Berufsbildung lediglich zurückhaltend zu ermöglichen. Um der bestehenden Problematik Rechnung zu tragen, wurde von den beteiligten Stellen (Amt für Berufsbildung, Erziehungsdirektion, Fremdenpolizei, KIGA, Asyl-Organisation für den Kanton Zürich) eine ausgewogene, möglichst vielen Interessen entgegenkommende Lösung erarbeitet. Im wesentlichen wurde festgelegt, dass ein Lehrstellenantritt nur dann bewilligt wird, wenn die Ausreise nicht absehbar ist. Erfolgt der Ausreiseentscheid im Verlauf der Ausbildung, ist dieser zu beachten und die Lehre abzubrechen. Über diesen Umstand werden sowohl Lehrling als auch Lehrfirma ins Bild gesetzt; sie haben dies unterschriftlich zu bestätigen. Diese Regelung wurde von der Behördendelegation im Asylwesen am 13. April 1995 zustimmend zur Kenntnis genommen. Da kein Anlass besteht, bosnische Jugendliche anders zu behandeln als andere Jugendliche mit provisorischem Anwesenheitsrecht, besteht auch kein Anlass, auf die Einhaltung dieser Regelung mit den darausfolgenden Konsequenzen grundsätzlich zu verzichten.

Die Besonderheiten des Einzelfalls werden im Zeitpunkt des Wegweisungsentscheids insofern berücksichtigt, als auf Gesuch hin die Ausreisefrist in beschränktem Mass erstreckt wird. Bis heute wurden alle Gesuche um Fristerstreckung von Jugendlichen, die zurzeit mit einer Ausreisefrist konfrontiert sind, in Anlehnung an die Regelung des Bundesamts für Ausländerfragen (BFA) vom 24. November 1997 für bosnische Inhaber einer Kurzaufenthalterbewilligung beurteilt: Demnach kommt eine Fristerstreckung namentlich in Betracht bei laufender Ausbildung in der Schweiz, soweit diese klarerweise im Verlauf des Jahres 1998 abgeschlossen ist. Selbst wenn die Bundesbehörden bezüglich vorläufig Aufgenommener den Kantonen lediglich Empfehlungen abgegeben haben, ist im Sinne der Gleichbehandlung der verschiedenen Ausländerkategorien diese Regelung auch für die vorläufig Aufgenommenen zu übernehmen, bei welchen die Fremdenpolizei für die Fristansetzung und deren allfällige Erstreckung zuständig ist. Eine weitergehende Fristerstreckung kommt lediglich dann in Frage, wenn ein Härtefall im Sinne der Praxis der Bundesbehörden vorliegt, wobei eine noch nicht abgeschlossene Ausbildung, für sich allein betrachtet, danach nicht zu einer Anerkennung als Härtefall führen kann.

Die Gewährung lediglich relativ kurzer Fristerstreckungen ist auch deshalb gerechtfertigt, weil mit längerdauerndem Aufenthalt die Integration zu- und dementsprechend der Wille, zu gegebener Zeit zurückzukehren, abnimmt, eine Rückkehr mithin immer unwahrscheinlicher wird. Zudem wäre eine erst nach Jahren erfolgende Rückschiebung wohl kaum menschlicher als heute. Ins Gewicht fällt auch, dass, falls einem noch nicht erwachsenen Jugendlichen die Ausreisefrist erstreckt wird, wohl auch seine Familie in diese Fristerstreckung einzubeziehen wäre. Selbst wenn dies anscheinend zurzeit nicht beabsichtigt ist, muss erfahrungsgemäss mit entsprechenden Vorstössen gerechnet werden. Damit würde aber die Rückkehr einer grösseren Zahl an sich zur Heimreise verpflichteter bosnischer Staatsangehöriger in Frage gestellt. Nach der Meinung des Bundesrats ist dafür zu sorgen, dass die Rückkehr stattfindet; dies darf deshalb nicht mit der Schaffung neuer bzw. zusätzlicher Ausnahmekategorien unterlaufen werden. Zu berücksichtigen ist ferner, dass die innenpolitische Bereitschaft, auch künftig vorübergehende Aufnahme zu gewähren, nur dann aufrechterhalten werden kann, wenn heute der Wille aller beteiligten Behörden erkennbar ist, dieser Aufnahme nach dem Wegfall ihrer Voraussetzungen ein Ende zu setzen. Dem Vorgehen bei den Bosniern kommt auch eine erhebliche Bedeutung für die weitere Entwicklung im Bereich der Schutzgewährung zu.

Aus diesen Gründen ist es nicht angezeigt, bosnischen Jugendlichen in jedem Fall den Aufenthalt in der Schweiz bis zum Abschluss ihrer Berufsausbildung zu ermöglichen. Nur dann, wenn bis dahin lediglich einige Monate fehlen oder wenn zusätzlich besondere Gründe vorliegen, wird diesem Anliegen im Rahmen einer Fristerstreckung Rechnung getragen.

In Beantwortung einer Anfrage aus dem Nationalrat hat der Bundesrat geäussert, dass Ausbildung eine sinnvolle Form der Entwicklungszusammenarbeit darstelle. In diesem Sinn ist wohl in erster Linie eine praktische Berufslehre zu verstehen, während der Stellenwert

einer rein schulischen Ausbildung angesichts der stark unterschiedlichen Schulsysteme unklar ist. In diesem Lichte und unter Würdigung aller Umstände ist es vertretbar – auch in Anlehnung an die vom BFA für Inhaber einer Kurzaufenthalterbewilligung gehandhabte Regelung –, diejenigen Ausbildungsgänge, namentlich die Berufslehren, die vor Aufhebung der Aktion Bosnien im Jahre 1996, d.h. in den Jahren 1994 oder 1995 begonnen wurden, zu Ende führen zu lassen und die Ausreisefristen entsprechend zu verlängern. Zusätzliche Bedingung ist, dass die im Rahmen der Aktion Bosnien-Herzegowina anwesenden Angehörigen der in Ausbildung stehenden Person die Schweiz fristgerecht verlassen haben, dass Unterkunft und Betreuung der in der Schweiz verbleibenden Person gewährleistet ist und finanzielle Garantien vorliegen. Diejenigen Ausbildungsgänge, die in Kenntnis des Aufhebungsentscheids betreffend Bosnien begonnen wurden, sind indessen auf den jetzt vorgesehenen Ausreisetermin im Laufe dieses Jahres hin abzubrechen. Dieses Vorgehen berücksichtigt neben dem Grundsatz rechtsgleicher Behandlung auf verhältnismässige Weise die Interessen der Betroffenen. Damit wird auch dem Aspekt einer persönlichen Notlage angemessen Rechnung getragen.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi