



Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

Postulat (1999/170 vom 2. September 1999) der FDP-Fraktion betreffend "Sofortmassnahmen im Asylbereich: Handeln tut Not!"

Vom 28. Januar 2003

1. Ausgangslage

Am 2. September 1999 reichte die FDP-Fraktion die Motion (1999/170) betreffend "Sofortmassnahmen im Asylbereich: Handeln tut Not!" ein. Der Landrat hat die Motion am 27. Januar 2000 als Postulat dem Regierungsrat überwiesen. Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

"1. Ausgangslage

Echte Flüchtlinge sollen in unserem Land auch künftig Schutz finden. Unsere Bevölkerung geht aber davon aus, dass die Flüchtlinge die Schweiz wieder verlassen, wenn die Gefahr für sie vorbei ist! Im Weiteren erwartet unsere Bevölkerung, dass gegen Missbräuche energisch vorgegangen wird. Dass ein akuter Handlungsbedarf für die Schweiz im Asylbereich besteht, ist unbestritten. Im Jahre 1997 sind die Asylgesuchszahlen im Vergleich zum Vorjahr um 33% gestiegen. Im Jahre 1998 waren über 41'000 (BL 1'492) neue Asylgesuche zu verzeichnen. Bis zum 1. Mai 1999 wurden 52'000 Asylsuchende aus dem Kosovo registriert. Gemäss dem Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) weilen z.Zt. ca. 65'000 Kosovo-Flüchtlinge in der Schweiz (BL 2'250). Eine nicht unerhebliche Zahl von Asylsuchenden verhält sich dissozial und renitent, z.T. sogar kriminell. Im Weiteren halten sich noch über hundert abgewiesene Asylsuchende infolge fehlender Reisedokumente in unserem Kanton auf.

Ein Handlungsbedarf besteht also in erster Priorität in der Bereichen: - Rückkehr von Flüchtlingen in den Kosovo - renitente Asylsuchende - Druck auf Heimatstaaten zur Beschleunigung der Ausstellung von Reisedokumenten.

2. Problemkreise

2.1. Rückkehr von Flüchtlingen aus dem Kosovo

Die Liberale Partei Kosovo (PLK) hat in der Zwischenzeit einen Aufruf zur Rückkehr aller arbeitsfähigen Kosovo-Vertriebenen erlassen, um den Aufbau von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Strukturen sicherzustellen. PLK-Präsident Gjergj Dedaj hält eine Rückkehr von rund 90% aller Vertriebenen vor Wintereinbruch für möglich und wichtig! Der Bundesrat hat die freiwillige Rückkehr mit Prämiensystem bis zum 31. Mai 2000 festgelegt. Gleichzeitig rechnet er aber mit einem Abschluss der "Operation Rückkehr" erst in drei Jahren. Diese Zielsetzung widerspricht derjenigen der PLK und beschleunigt den Wiederaufbau im Kosovo nicht!

2.2. Renitente Asylsuchende

Für Unmut und Empörung in der Bevölkerung sorgt immer wieder jene Minderheit von Asylsuchenden ohne Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung, welche sich renitent verhält und insbesondere in den Asylunterkünften Unruhe stiftet. Solche Personen können durch die zuständige Behörde, d.h. die Fremdenpolizei (heute: Amt für Migration), ein- oder ausgegrenzt werden.

In der Praxis funktioniert die Eingrenzung so, dass die renitente Person den Kanton nicht verlassen darf. Damit ist zur Eindämmung der Renitenz nichts gewonnen. Einer Störung oder Gefährdung der öffentlichen Ordnung kann nur begegnet werden, wenn die Eingrenzung sich auf ein kleineres Gebiet abseits starker Besiedlung bezieht. In solchen Gebieten sind deshalb geeignete Unterkunftsmöglichkeiten bereitzustellen. Damit sollen Unmut und Ängste in der Bevölkerung verringert werden.

2.3. Druck auf Heimatstaaten zur Beschleunigung der Ausstellung von Reisedokumenten

Zu einer glaubwürdigen Asylpolitik gehört der konsequente Vollzug von Verfügungen. Vielfach scheitert der termingerechte Vollzug von Wegweisungen an der Tatsache, dass sich Heimatstaaten von abgewiesenen Asylsuchenden weigern, die für den Vollzug von Wegweisungen erforderlichen Reisedokumente innert nützlicher Frist auszustellen. Es ist keine Seltenheit, dass Anträge um Ausstellung von Reisedokumenten mehrere Monate unbeantwortet bleiben. Oftmals wird diese Passivität bezüglich Ausstellung von Reisedokumenten bei Staaten festgestellt, denen unser Land Wirtschafts- und Entwicklungshilfe gewährt. Diese Hilfe muss inskünftig an die Voraussetzung gekoppelt werden, dass sich diese Staaten verpflichten, Reisedokumente für eigene Staatsangehörige unverzüglich auszustellen. Damit soll einerseits der Vollzug der Wegweisung beschleunigt werden, andererseits aber auch in den Herkunftsländern eine Signalwirkung erzielt werden.

3. Der Regierungsrat wird beauftragt:

3.1.a. kurzfristig beim Bundesrat vorstellig zu werden, mit dem Ziel, die Rückkehr der Flüchtlinge aus dem Kosovo bis Ende 2000 zu realisieren! Der Rückführung von arbeitsfähigen Vertriebenen ist dabei die grösste Priorität einzuräumen!

b. die dazu notwendigen Massnahmen auf kantonaler Ebene sofort zu ergreifen und dem Landrat darüber zu berichten!

3.2. die Voraussetzungen zu schaffen, dass renitente und dissoziale Ausländer ohne Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung auf dafür besonders geeignete Gebiete mit angemessener Betreuung und Überwachung eingegrenzt werden können.

3.3. den Bundesrat aufzufordern, mit dem erforderlichen Druck (Androhung der Streichung von Wirtschafts- und Entwicklungshilfe) bei den betreffenden Staaten zu intervenieren!"

2. Einleitende Feststellungen zur Rückkehr in den Kosovo

2.1 Vorgehen und Massnahmen im Bund

Bund und Kantone haben grosse Anstrengungen unternommen, um die Rückkehr der Kriegsvertriebenen aus dem Kosovo in geordnete Bahnen zu lenken. Dabei hat der Bundesrat bereits am 11. August 1999 beschlossen, die kollektive vorläufige Aufnahme von Vertriebenen aus dem Kosovo per 16. August 1999 aufzuheben, da die Kampfhandlungen eingestellt waren und eine internationale Schutztruppe stationiert worden war. Die Rückkehr in den Kosovo galt daher zu diesem Zeitpunkt als zumutbar.

Die internationale Staatengemeinschaft hatte sich darauf geeinigt, im Jahr 1999 die **freiwilligen** Rückreisen zu fördern. Zwangsweise Rückführungen konnten in einer ersten Phase keine vorgenommen werden. Generell wurde als Ausreisefrist der 31. Mai 2000 festgesetzt. Ausgenommen von dieser generellen Frist waren Personen, die in der Schweiz straffällig geworden waren, die Personen bedroht oder angegriffen hatten oder die ihre Mitwirkungspflicht im Asylverfahren grob und vorsätzlich verletzt hatten. Sobald es technisch möglich war, wurden diese Personen zwangsweise zurückgeführt. Gesamtschweizerisch zählten am 31. Juli 1999 64'871 Personen mit unterschiedlichem Verfahrensstand zum betroffenen Personenkreis.

Die Rückkehr- und Strukturhilfe erfolgte nach Vorgabe und mit Unterstützung des Bundes in drei Phasen:

Phase I: freiwillige Rückkehr bis am 31.12.1999

Wer vor dem 1. Juli 1999 eingereist war, erhielt während dieser Phase Rückkehrhilfebeiträge von Fr. 2'000 (Erwachsene) bzw. Fr. 1'000 (Minderjährige). Zusätzlich erhielten die Rückkehrenden vor Ort Material für die Reparatur oder den Wiederaufbau von Wohnraum.

Phase II: pflichtgemässe Ausreise bis am 31. Mai 2000

Die Phase II sah eine Kürzung der Leistungen um 50% vor. Die Rückkehrenden erhielten einen Rückkehrhilfebeitrag in Höhe von Fr. 1'000 (Erwachsene) bzw. Fr. 500 (Minderjährige). Zusätzlich waren wahlweise als Materialhilfe oder Transportkostenbeitrag folgende Sachleistungen vorgesehen:

- 1-3 Personen: Wert in Höhe von Fr. 1'000
- 4 und mehr Personen: Wert in Höhe von Fr. 1'500

Die Teilnahmebedingungen für die Phase II entsprachen denjenigen der Phase I .

Phase III: Ausreise ab Juni 2000

Personen, die nach dem 31. Mai 2000 zurückkehrten und deren Ausreisefrist noch nicht abgelaufen war, hatten Anrecht auf die für Staatsangehörige aller Nationen vorgesehene individuelle Rückkehrhilfe. Es bestand kein Anspruch auf Materialhilfe vor Ort.

Personen, die zwangsweise zurückgeführt werden mussten, erhielten keine Rückkehr- oder Materialhilfe. Dasselbe galt für Personen, die straffällig geworden waren, die Personen bedroht oder gegen sie Gewalt angewendet hatten oder die Mitwirkungspflicht grob und vorsätzlich verletzt hatten.

Dieses abgestufte Verfahren war von Erfolg gekrönt, gab es doch gesamtschweizerisch folgende Zahlen nachweislich in den Kosovo ausgereister Personen zu vermelden (Stand per 31.12.2002):

- Phase I: 18'579
- Phase II: 13'777
- Phase III: 8'950
- **Total: 41'306**

Gesamtschweizerisch haben demnach 41'306 Personen an einer der drei Kosovo-Programmphasen teilgenommen. Es ist grundsätzlich möglich, dass in der Zwischenzeit weitere Personen aus dem Kosovo in ihre Heimat gereist sind. Es wird aber auf Bundesebene nicht mehr speziell unterschieden, da laufend auch weitere "normale" Asylgesuche aus dem Kosovo eingehen, entschieden werden und bei rechtskräftiger Wegweisung die entsprechenden Wegweisungen teilweise bereits vollzogen sind.

Zum damaligen Zeitpunkt ausgenommen von der Rückkehr waren Angehörige von Minderheiten (Roma, Ägypter, Ashkali etc.) sowie Serben, die ihren letzten Wohnsitz im Kosovo hatten. Diese Personen konnten vorerst mittels verlängerten Aufenthaltsbewilligungen in der Schweiz bleiben (siehe dazu auch Ziffer 2.3).

2.2 Vorgehen und Massnahmen im Kanton Basel-Landschaft

Analog zum Drei-Phasen-Modell des Bundes gestaltete sich auch das Vorgehen der Fremdenpolizei Baselland (heute: Amt für Migration) in Bezug auf Personen aus dem Kosovo, die nicht einer Minderheit angehören.

In der Phase I haben sich 622 in Baselland wohnhafte Personen angemeldet und die Schweiz in der Folge auch kontrolliert verlassen.

Phase II verlief nach etwas harzigem Start dank grosser Anstrengungen der Mitarbeiterinnen der Rückkehrberatung ebenfalls erfolgreich, meldeten sich doch hier nochmals 435 Personen für ihre Heimkehr nach Kosovo an.

Für die Phase III erfolgte eine enge Zusammenarbeit zwischen der Fremdenpolizei (heute: Amt für Migration) und der Polizei Basel-Landschaft, welche eine eigene Einsatzgruppe zur Umsetzung der getroffenen Massnahmen bildete.

Die betroffenen Personen wurden von der Fremdenpolizei in Gruppen zu einer Information eingeladen. Dabei wurde ihnen nochmals die Rechtslage erläutert und klargestellt, dass eine weitere Verlängerung des Aufenthaltes nicht möglich ist. Anschliessend wurden alle Personen über die genauen Ausreisemodalitäten sowie ihr persönliches Reisedatum orientiert. Ebenfalls erfolgte ein Hinweis auf die möglichen Folgen bei Nichteinhaltung der jeweiligen Obliegenheiten.

Dieses Vorgehen hat sich in der Praxis bewährt; die Ausreise eines grossen Teils der 435 betroffenen Personen konnte sichergestellt werden. Ganz wesentlich mit dazu beigetragen haben die strikten Kontrollen durch die Polizei Basel-Landschaft bei Meldungen über Nicht-Erscheinen am Flughafen sowie die in der Folge durch die Fremdenpolizei angeordneten Zwangsmassnahmen.

Die Zahlen für Phase III im Detail (Stand per 31.12.2002):

- pflichtgemäss ausgereist: 331 Personen
- unfreiwillig ausgereist: 45 Personen
- untergetaucht: 59 Personen

Bei den angeführten untergetauchten 59 Personen konnten in der Zwischenzeit (anfangs 2001 bis Ende 2002) 11 Verfahren abgeschlossen werden.

2.3 Angehörige ethnischer Minderheiten

Aufgrund einer neuen Lagebeurteilung durch das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) sollen Angehörige **ethnischer Minderheiten** (Roma, Ägypter, Ashkali, "Zigeuner") aus dem Kosovo in der Regel nicht mehr vorläufig aufgenommen werden, da sich die Sicherheitssituation im Kosovo weiter verbessert hat. Die Rückkehr in den Kosovo wird deshalb (nach Prüfung des Einzelfalles) auch für diese Bevölkerungsgruppe als zumutbar erachtet. Es wird nunmehr ein Rückkehrhilfe- und Wiedereingliederungsprogramm in zwei Phasen angeboten; die Rückkehr war auf den 31.12.2002 (Phase I) resp. ist auf spätestens 30.04.2003 (Phase 2) vorgesehen. Sowohl die zuständigen Gemeindebehörden als auch die **127** im Kanton betroffenen Personen wurden durch die Rückkehrberatung bereits hierüber orientiert. In der Phase I (Anmeldefrist bis 31.12.2002) haben sich bis Ende Jahr 2 Personen angemeldet, wobei nur eine Person die Voraussetzungen für das Rückkehrhilfe- und Wiedereingliederungsprogramm erfüllte und auch ausgereist ist. Für die Phase II (Anmeldefrist bis 31.3.2003) liegen dem Amt für Migration noch keine Anmeldungen vor. Alle Betroffenen wurden bereits über ihre Möglichkeiten informiert und es werden von Seiten des Amtes für M-

gration noch weitere Informationen folgen. Die Ausreisefrist ist vom BFF auf den 30.4.2003 festgelegt worden.

Es ist bekannt, dass viele der Betroffenen beim BFF Wiedererwägungsgesuche eingereicht haben bzw. dies wohl noch tun werden. Das BFF prüft diese Gesuche individuell und je nach Entscheid gestaltet sich das weitere Vorgehen. Bei einem positiven Entscheid erhalten die Betroffenen vermutlich eine Aufenthaltsbewilligung F (vorläufige Aufnahme). Bei einem negativen Entscheid wird eine Ausreisefrist gesetzt und es folgt das normale Ausreiseprozeder; nötigenfalls mit Zwangsvollzug (Ausschaffungshaft).

3. Zu den Aufträgen im Postulat

3.1.a. Auftrag, kurzfristig beim Bundesrat vorstellig zu werden, mit dem Ziel, die Rückkehr der Flüchtlinge aus dem Kosovo bis Ende 2000 zu realisieren! Der Rückführung von arbeitsfähigen Vertriebenen ist dabei die grösste Priorität einzuräumen

Regierungsrat Andreas Koellreuter hat die Frage der Rückkehr der Kosovo-Flüchtlinge in einem Gespräch von Mitte November 1999 mit Bundesrätin Ruth Metzler aufgeworfen und ihr das Anliegen des Postulats im Verlaufe dieses Gesprächs zur Kenntnis gebracht. Rückblickend hat sich die vom Bundesrat für den Abschluss der "Operation Rückkehr" festgelegte Frist von drei Jahren als durchaus realistisch erwiesen.

b. Auftrag, die dazu notwendigen Massnahmen auf kantonaler Ebene sofort zu ergreifen und dem Landrat darüber zu berichten

Hierzu wird auf die Ausführungen unter Ziffer 2.2 verwiesen.

3.2 Auftrag, die Voraussetzungen zu schaffen, dass renitente und dissoziale Ausländer ohne Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung auf dafür besonders geeignete Gebiete mit angemessener Betreuung und Überwachung eingegrenzt werden können

3.2.1 Bestehende Massnahmen auf kantonaler Ebene

Das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) gibt den zuständigen kantonalen Behörden als Zwangsmassnahme die sog. Ein- oder Ausgrenzung in die Hand, d.h. es kann ausländischen Personen unter bestimmten Voraussetzungen die Auflage gemacht werden, ein bestimmtes Gebiet nicht zu verlassen resp. dieses nicht zu betreten.

In der Praxis erfolgt die Eingrenzung durch das Amt für Migration auf das Kantonsgebiet, einen Bezirk, die Wohngemeinde oder - im Extremfall - nur auf einen Teil derselben. Dabei wird auf den jeweiligen Einzelfall so weit als möglich Rücksicht genommen und die betroffene Person, sofern möglich und angebracht, ausserhalb ihres bisherigen, "unruhefördernden" Umfeldes plazierte und eingegrenzt.

Dass die Massnahme in der Praxis auch zur Anwendung kommt, zeigt die nachstehende Übersicht:

Art der Massnahme	2000	2001	2002
Eingrenzung auf Kanton	7	14	37
Eingrenzung auf Bezirk	2	12	22
Eingrenzung auf Wohngemeinde	11	14	4
Total	20	40	63

Die Erfahrungen des Amtes für Migration mit der individuellen Verteilung der mit Eingrenzung belegten Personen sind mehrheitlich gut, eine Änderung drängt sich nicht auf. Die Missachtung einer Eingrenzungsverfügung stellt einen Grund zur Anordnung von Ausschaffungshaft dar.

3.2.2 Eingrenzung auf ein geeignetes, kleineres Gebiet abseits starker Besiedlung realistisch?

Es stellt sich die Frage, ob im Kanton Basel-Landschaft ein geeignetes, "kleineres Gebiet abseits starker Besiedlung" gefunden werden kann, wo sämtliche eingegrenzten Personen untergebracht, angemessen betreut und überwacht werden können.

Angesichts der Tatsache, dass es sich bei der angepeilten Personengruppe ja eben nicht um "unbeschriebene Blätter" handelt, ist es schwer vorstellbar, dass sich eine Gemeinde zur Übernahme eines derartigen Zentrums bereit erklären könnte. Betrachtet man die Reaktionen und Hindernisse, die sich bei der Verlegung des Durchgangszentrums für Asylsuchende von Pratteln nach Laufen ergeben haben, so ist leicht vorstellbar, dass die Konzentration der eingegrenzten Personen auf eine bestimmte Gemeinde von der betroffenen Bevölkerung massiv abgelehnt würde. Aufgrund der Erfahrungen in den letzten Jahren kann heute gesagt werden, dass sich das Konzept der dezentralen Verteilung - auch der "schwierigen" Asylbewerber - insgesamt bewährt.

3.2.3 Anfrage des Regierungsrates beim Gesamtbundesrat mit Lösungsvorschlag (1997)

Bereits mit Schreiben vom 3. Juni 1997 ersuchte der Regierungsrat den Gesamtbundesrat nach Lösungen zu suchen, die den Zusammenzug von dissozialen und straffälligen Asylbewerbern in einer geeigneten Unterkunft ermöglichen, für deren Leitung, Betrieb und Überwachung der Bund die Verantwortung übernehmen würde. Die Voraussetzungen und der Zeitpunkt, unter denen die Kantone dissoziale und kriminelle Asylbewerber dem Bund übergeben könnten, seien von den zuständigen Stellen im Bund und in den Kantonen gemeinsam festzulegen.

Mit Schreiben vom 11. Juli 1997 informierte der damalige Bundespräsident Arnold Koller den Regierungsrat, dass dieser Lösungsvorschlag dem Grundsatz, wonach der Bund und die Kantone die Lasten in diesem Bereich solidarisch zu tragen hätten, widerspreche. Bundeszentren würden aufgrund praktischer und rechtlicher Überlegungen keine Lösung des Pro-

blems darstellen. Zum einen verfüge der Bund nicht über eigenes Territorium für die Erstellung einer Kollektivunterkunft. Zum anderen sei davon auszugehen, dass in einer ausschliesslich für straffällige und dissoziale Asylsuchende vorgesehenen Einrichtung ein gesteigertes Konfliktpotential herrsche und diese somit nur als geschlossene Anstalt geführt werden könne. Dafür bestehe keine gesetzliche Grundlage.

3.3. Auftrag, den Bundesrat aufzufordern, mit dem erforderlichen Druck (Androhung der Streichung von Wirtschafts- und Entwicklungshilfe) bei den betreffenden Staaten zu intervenieren!

3.3.1 Stellungnahme des Regierungsrates

Die Streichung von Wirtschafts- und Entwicklungshilfe ist das falsche Mittel, um in der Frage des konsequenten und termingerechten Vollzuges von Wegweisungen längerfristig Erfolge zu erzielen. Mit solchen repressiven Massnahmen würden die Falschen getroffen, nämlich diejenigen Menschen im betroffenen Land, welche bis anhin schon unter sehr schlechten Bedingungen leben müssen und deren Situation durch den Entzug der Wirtschafts- und Entwicklungshilfe nochmals verschlechtert würde. Der Migrationsdruck und damit auch der Zustrom von Asylsuchenden aus den betroffenen Ländern würde sich mit Bestimmtheit erhöhen.

3.3.2 Stellungnahme des Bundesamtes für Flüchtlinge

Abklärungen von Ende Dezember 2002 beim Bundesamt für Flüchtlinge haben ergeben, dass die aufgeworfene Problematik beim Bund seit mehreren Jahren stark diskutiert wird. Auch der Bund erachtet die Ausübung von Druck durch die Streichung von Wirtschafts- und Entwicklungshilfe als das falsche Mittel, um in der Frage des Vollzuges von Wegweisungen und Rückführungen Erfolge zu erzielen. Die Schweiz habe nicht die Grösse und auch nicht den Einfluss wie etwa die USA. Sie sei vielmehr darauf angewiesen, dass bei den jeweiligen Gesprächspartnern der Wille zum Verhandeln bzw. zum Abschluss von Abkommen vorhanden sei. Zudem würden mit repressiven Massnahmen die Ärmsten der Armen in den betroffenen Ländern zusätzlich gestraft. Längerfristige Erfolge sind nach Ansicht des Bundesamtes für Flüchtlinge und des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) nur auf dem Verhandlungswege (primär im Rahmen des Abschlusses von Transit- und Rückübernahmeabkommen) zu erreichen.

In den letzten Jahren hat das BFF zusammen mit dem EDA die Bestrebungen, mit wichtigen Herkunfts- und Transitstaaten Abkommen abzuschliessen, stark intensiviert. Gegenwärtig liegen die Prioritäten bei folgenden Regionen: den Maghreb-Staaten, weiteren afrikanischen Staaten, insbesondere Westafrika; dem Kaukasus; Zentralasien sowie einigen asiatischen Staaten. Zum heutigen Zeitpunkt bestehen 22 Rückübernahmeabkommen mit Ländern Westeuropas und Ländern des Balkans (die aktuelle Liste, Stand 14.11.2002, ist über www.asyl.admin.ch/deutsch/asyl1d.htm abrufbar). Erst kürzlich ist mit Nigeria ein Rückübernahmeabkommen und mit Senegal ein Transitabkommen unterzeichnet worden.

4. Antrag

Mit dem vorliegenden Bericht hat der Regierungsrat auftragsgemäss das Postulat geprüft und über seine Abklärungen berichtet.

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das Postulat 1999/170 der FDP-Fraktion betreffend "Sofortmassnahmen im Asylbereich: Handeln tut Not!" als erfüllt abzuschreiben.

Liestal, 28. Januar 2003

Im Namen des Regierungsrates
die Präsidentin: Schneider-Kenel

der Landschreiber: Mundschin