

ca	DB	ZO	RW	KT		a/a
Def	27.1.	29.1.	1/2.	207.		202
Vor	DB	ZO	RW	KT		KT
E-D	27. Jan. 1971					
NATIONALRAT p. B. 47. 27. 07. Bern, den						

27. JAN. 1971

Antwort des Bundesrates auf das Postulat Götsch (10636)
 Politische Tätigkeit demokratisch gesinnter Flüchtlinge (23.6.70)

1.

Das Postulat Götsch empfiehlt eine Aenderung von Artikel 21 der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer inbezug auf die politische Tätigkeit der Flüchtlinge. Es berührt die Asylpolitik der Eidgenossenschaft.

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

Die Geschichte der Flüchtlinge in der Schweiz läuft seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts mit der Vorgeschichte, der Schaffung und der Entwicklung des schweizerischen Bundesstaates parallel. Die Schweiz als freiheitliches Land war damals während Jahrzehnten bevorzugtes Ziel politisch engagierter Persönlichkeiten, die sich gegen die Verhältnisse in ihren Heimatstaaten auflehnten, vor dem Zugriff der dortigen Machthaber Schutz suchten und in verschiedenen Fällen auch auf eine Aenderung der von ihnen abgelehnten Verhältnisse und Regierungssysteme in ihrer Heimat hinarbeiten beabsichtigten. Zahlreich waren in den Dreissiger Jahren des 19. Jahrhunderts die Interventionen ausländischer Mächte bei den Kantonen und der Tagsatzung, später beim Bundesrat, um politische Umtriebe von Flüchtlingen in der Schweiz zu unterbinden. Die oft als grosszügig gepriesene Asylpolitik der Schweiz im letzten Jahrhundert liesse sich im Lichte der Tatsachen nicht einfach einer heute als streng angesehenen Praxis der Bundesbehörden gegenüberstellen.

- 2 -

Die Stimmung der Bevölkerung und die Haltung der Behörden waren damals weder einheitlich noch der Aufnahme von Asylsuchenden jederzeit freundlich. Zeugnisse dafür sind das Pass- und Fremdenkonklusum, das die Tagsatzung am 14. Juli 1823 erliess, um ernsteren Verwicklungen vorzubeugen, und jenes vom 11. August 1836, das 1838 wieder aufgehoben wurde. Die Fremdenpolizei stand damals grundsätzlich den Kantonen zu. Schon 1836 wurde aber darüber debattiert, "ob turbulente Flüchtlinge von Bundeswegen aus der Schweiz gewiesen werden können" (Sitzungsprotokoll 5. April 1848 der Tagsatzungskommission). Dem Bunde müsse das Recht zustehen, gegen ruhestörerische Flüchtlinge einzuschreiten, wurde 1848 gesagt. Ergebnis der Beratungen war der damalige Artikel 57 der Bundesverfassung, mit dem der heutige Artikel 70 BV wörtlich übereinstimmt.

Nicht ohne Interesse scheint es uns in diesem Zusammenhang zu sein, dass Volk und Stände am 11. Juni 1922 übereinstimmend und deutlich eine Initiative verworfen haben, die eine gewisse Verschärfung des Art. 70 BV inbezug auf die Ausweisung von Ausländern wegen Gefährdung der Landessicherheit herbeiführen wollte. Die Teilnahme von Ausländern an verfassungswidrigen Umtrieben oder politischen Unternehmungen als Ausweisungsgrund in den Verfassungstext aufzunehmen, hielt der Bundesrat in seinem Bericht zur Initiative (BB1 1921 III 335) deswegen nicht für notwendig, weil dies schon der bisherigen Praxis entspreche.

Ueber die Asylpolitik der Schweiz im Zusammenhang mit dem zweiten Weltkrieg brauche ich mich hier nicht zu äussern. Darüber orientiert einlässlich der dem Bundesrat am 30. September 1955 von Professor Dr. Carl Ludwig erstattete Bericht. Die mit der Behandlung von Asylgesuchen beauftragten Behörden haben daraus ihre Folgerungen gezogen und jene grosszügigere Asylpolitik eingeleitet, von der im Postulat die Rede ist.

- 3 -

2.

In der hier in Erinnerung gerufenen Epoche des letzten Jahrhunderts wurde, wo von unerwünschter politischer Tätigkeit die Rede war, fast immer nur von ausländischen Flüchtlingen, nicht von Ausländern gemeinhin gesprochen. Das ist aus der Tatsache erklärlich, dass damals unter der vergleichsweise nicht sehr grossen Zahl von Ausländern in der Schweiz die politischen Flüchtlinge besonders ins Gewicht fielen. Inzwischen hat sich das Verhältnis erheblich geändert, und daraus ist auch teilweise das Problem zu erklären, auf das im Postulat von Nationalrat Götsch hingewiesen wird. Die Zahl der Ausländer in unserem Gebiet geht heute in die Hunderttausende. Die Zahl der Flüchtlinge, der dem Rechtsstatus der Flüchtlinge unterworfenen Personen, betrug Ende des letzten Jahres gegen 35'000.

Als Grundsatz ist zu unterstreichen, dass mit der politischen Aktivität von Ausländern, auf die bundesrechtliche Bestimmungen und Massnahmen Anwendung finden können, nicht die Meinungen oder Gesinnungen dieser Ausländer gemeint sind. Die politische Gesinnung gehört zu den persönlichen Freiheiten, die jedermann, unabhängig ob Schweizerbürger oder Ausländer, gewährleistet sind. Dem Ausländer sind aber in der politischen Betätigung Grenzen gezogen. Wie der Bundesrat wiederholt, letztmals in ausführlicher Form in seinem Bericht an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1966, festgehalten hat, muss von jedem Ausländer erwartet werden, dass er sich nicht in einer Weise politisch betätigt, die eine Einmischung in unsere inneren Verhältnisse und Einrichtungen bedeutet oder unsere auswärtigen Beziehungen belasten kann. Wenn sich der Ausländer nicht an diese Grundsätze hält, verstösst er gegen die schweizerische Rechtsordnung, selbst wenn keine Bestimmungen des Strafgesetzes verletzt werden.

Als entscheidend wurde und wird in der Praxis seit jeher betrachtet und von der Rechtsliteratur unterstützt, dass Ausländer sich nicht in die politischen Verhältnisse der Schweiz einmischen, deren politische Einrichtungen nicht angreifen und gefährden und durch ihr Verhalten unsere auswärtigen Beziehungen nicht belasten dürfen. "Im Rahmen dieser Ordnung", so hat das Bundesgericht erst kürzlich in einem Urteil festgestellt, "darf der Ausländer in politischen Vereinigungen mitwirken und an politischen Versammlungen teilnehmen, wobei er, falls er die Niederlassungsbewilligung besitzt, auch als Redner auftreten kann, ohne der besonderen Bewilligung gemäss Bundesratsbeschluss betreffend politische Reden von Ausländern vom 24. Februar 1948 zu bedürfen." Je nach der Zeitlage muss der Massstab ein strengerer oder weniger strenger sein. "Der Begriff der Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit ist kein starrer", führte der Bundesrat in seinem Bericht vom 6. Juni 1921 (BB1 1921 III 335) zu dem bereits zitierten Volksbegehren auf Verschärfung der Massnahmen aus, "sondern in hohem Grade von den momentan bestehenden innern und äussern politischen Zuständen abhängig".

3.

Was inbezug auf die politische Tätigkeit von Ausländern im allgemeinen gilt, trifft im Prinzip auch auf die Flüchtlinge zu. Sie haben in der überwiegenden Zahl der Fälle ihre Heimat aus politischen Gründen verlassen, und es befinden sich unter ihnen, wie die Erfahrung zeigt, politisch aktive Persönlichkeiten. In einem gewissen Sinne können aber andererseits die Flüchtlinge auf eine gesichertere Rechtsstellung Anspruch erheben als andere Ausländer. Während der Bundesrat einen Ausländer, der die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährdet, nach Art. 70 der Bundesverfassung aus dem schweizerischen Gebiet wegweisen kann, ist dies bei einem in der Schweiz aufgenommenen Flüchtling auf Grund des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, dem die Schweiz beigetreten ist, kaum möglich. Auch in anderer

- 5 -

Beziehung, so in der Annahme von Arbeit, ist heute der Inhaber einer Asylbewilligung nicht den gleichen Beschränkungen unterworfen wie die übrigen Ausländer. Von ihm muss daher erwartet werden, dass er diesen rechtlichen Status seinerseits respektiert und sich insbesondere bereitfindet, durch seine Handlungen und sein Verhalten nicht dem Asylland Schwierigkeiten zu verursachen.

Wenn Artikel 57 der Bundesverfassung von 1848 und ihm folgend der heute geltende Art. 70 BV dem Bunde das Recht einräumten, Fremde, welche die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, aus dem schweizerischen Gebiet wegzuweisen, so geschah dies, wie sich aus allen Materialien ergibt, im Hinblick auf die politischen Flüchtlinge. Man befürchtete damals Schwierigkeiten für die Schweiz infolge durch Worte und Taten von Flüchtlingen bewirkter Provokationen. Aus dieser Auffassung ist der durch die seitherige Praxis erhärtete Satz, ein Flüchtling dürfe keine politische Tätigkeit ausüben, in die Verordnung von 1949 übergegangen. Damit gerät nun aber andererseits der Flüchtling, die das Flüchtlingsstatus beanspruchende Person, gegenüber anderen Ausländern in einen Nachteil. Während dem Ausländer generell das Politisieren, die politische Betätigung nicht verboten ist, soweit und solange er sich an die bekannten Grenzen hält, untersagt Art. 21 der Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949 den Flüchtlingen grundsätzlich jede politische Tätigkeit in der Schweiz. Diese Bestimmung in ihrer absoluten Form trägt der heutigen rechtlichen und tatsächlichen Situation nicht mehr Rechnung. Darauf hat uns im Zusammenhang mit einem konkreten Fall auch der Regierungsrat des Kantons Zürich mit Schreiben vom 18. Juni 1970 aufmerksam gemacht. Wir haben daher Schritte zu einer Revision der in Frage stehenden Bestimmung der Verordnung eingeleitet.

- 6 -

4.

Wenn der Bundesrat daher dem Postulat von Nationalrat Götsch im Prinzip zustimmt, und eine Aenderung der genannten Verordnungsbestimmung in Aussicht zu nehmen bereit ist, so stellt er einerseits fest, dass in den vergangenen Jahren Widerhandlungen gegen die bisher geltende Bestimmung, sofern sie nicht schwerwiegend waren, nicht mehr mit Strafe belegt, sondern höchstens in leichterer Form geahndet wurden. Andererseits sind zwei Vorbehalte anzubringen. Herr Nationalrat Götsch postuliert, es seien demokratisch gesinnten Flüchtlingen nur diejenigen Grenzen zu setzen, die sich aus der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung ergeben. Wir werden aber die allgemein geltende Regel aufrechterhalten müssen, dass Ausländer sich nicht nur der Verstösse gegen Ruhe und Ordnung zu enthalten haben, sondern auch der Einmischung in die politischen Verhältnisse und der Angriffe auf die politischen Einrichtungen der Schweiz, und dass sie auch unsere auswärtigen Beziehungen nicht in untragbarer Weise belasten dürfen. Die Gesinnung der Ausländer, auch der Flüchtlinge, wird damit nicht berührt. Wenn daher das Postulat die erwartete Lockerung den "demokratisch gesinnten Flüchtlingen" zugutekommen lassen will, so könnte die damit empfohlene Unterscheidung an sich begrüssenswert sein. Es stellte sich aber die Frage der rechtsgleichen Behandlung, abgesehen davon, dass es einige Schwierigkeiten böte, im Genuss des Flüchtlingsstatus befindliche Ausländer nach diesen Kriterien zu überprüfen. Auch diesbezüglich müssen wir daher eine Reserve anbringen.

Im übrigen ist der Bundesrat bereit, das Postulat entgegenzunehmen.
