

Asylrecht und Asylpolitik

von Dr. Oscar Schürch,
Direktor der Eidgenössischen Polizeiabteilung

April 1976

Asylrecht und Asylpolitik

Inhaltsverzeichnis

- 1 Begriff und völkerrechtliche Grundlagen des Asylrechts
 - 1.1 Historische Entwicklung
 - 1.2 Das territoriale Asyl
 - 1.3 Das diplomatische Asyl

- 2 Schweizerisches Asylrecht
 - 2.1 Asylpraxis früherer Zeiten
 - 2.2 Asylrechtsbestimmungen
 - 2.2.1 Anerkennung und Aufnahme von Flüchtlingen
 - 2.2.1.1 Landesrechtliche Bestimmungen
 - 2.2.1.2 Völkerrechtliche Bestimmungen
 - 2.2.1.3 Vergleich der Flüchtlingsdefinition nach Verordnung und Abkommen
 - 2.2.2 Entscheidungsverfahren
 - 2.3 Aufnahmepraxis
 - 2.4 Asyl- und Flüchtlingspolitik

- 3 Rechtsstellung der aufgenommenen Flüchtlinge
 - 3.1 Privatrechtlich
 - 3.2 Fremden- und arbeitsrechtlich
 - 3.3 Fürsorge

- 4 De facto-Flüchtlinge

- 5 Weiterentwicklung des Asylrechts
 - 5.1 Asylgesetz
 - 5.2 Verfassungsartikel
 - 5.3 Internationale Asylkonvention

Asylrecht und Asylpolitik

1 Begriff und völkerrechtliche Grundlagen des Asylrechts

1.1 Historische Entwicklung

Asyl als Ort, wo Verfolgte Zuflucht und Schutz genies-
sen, war schon in der vorchristlichen Zeit bekannt. Die-
ses innerstaatliche Asyl war ein Korrektiv zur damali-
gen staatlichen Gesetzgebung. Der Staat anerkannte die
Tempelflucht und erhob sie zu einem Rechtsinstitut. Die
Unsicherheit und Grausamkeit in der Rechtspflege des
Mittelalters zeitigte das Bedürfnis nach Asylstätten in
grossem Masse. Hauptsächlich die Kirche schuf zahlreiche
solcher Freistätten, vornehmlich in Gotteshäusern. Diese
Form des innerstaatlichen Asyls hat sich bei den Arabern
bis heute erhalten. So flüchtete 1937 der Grossmufti von
Jerusalem vor den britischen Behörden in die Omar-Moschee.
Die Engländer respektierten das Asyl.

Mit der Ausbildung und Festigung des innerstaatlichen
Rechts- und Gerichtswesens verschwand im ausgehenden Mit-
telalter das innerstaatliche Asyl immer mehr. Verfolgte
suchten nicht mehr in solchen Freistätten, sondern im
Ausland Schutz. Im Zeitalter des Absolutismus sicherten
sich die Staatsoberhäupter vertraglich die Auslieferung
der politischen Verbrecher zu. Die Auslieferung gemei-
ner Verbrecher war dagegen beinahe unbekannt.

Als Folgeerscheinung der Französischen Revolution setzte
sich mehr und mehr der Grundsatz durch, politische Ver-
brecher und Flüchtlinge nicht auszuliefern. Die Staaten
nahmen das Recht in Anspruch, politischen Flüchtlingen
Asyl zu gewähren. Im Gegensatz dazu verpflichteten sie
sich zur Auslieferung gemeiner Verbrecher. Zahlreiche
Auslieferungsverträge wurden in diesem Sinne im 19. Jahr-
hundert abgeschlossen.

1.2 Das territoriale Asyl

Aus dieser Entwicklung ist der völkerrechtliche Begriff des Asylrechts zu verstehen. Es ist das Recht eines Staates, den aus politischen, religiösen oder andern Gründen verfolgten Ausländern innerhalb seiner Grenzen vor dem Zugriff fremder Staatsgewalt Schutz und Zuflucht zu gewähren. Jeder selbständige Staat ist frei, aufzunehmen und zu beherbergen, wen er will. Das Asylrecht ist ein Ausfluss dieser Freiheit. Es ist ein Recht eines Staates gegenüber andern Staaten, keine Pflicht, weder einem Staate noch dem asylsuchenden Flüchtling gegenüber. Der Ausländer kann lediglich um Asyl nachsuchen, er hat völkerrechtlich kein subjektives Recht auf Asylgewährung. Insofern ist die Ausdrucksweise, ein Flüchtling genieße das Asylrecht, missverständlich.

Wenn ein Staat Asyl gewährt, so sind in der Regel humanitäre oder politische Ueberlegungen Beweggrund. Der Asylsuchende ist auf den guten Willen der Behörden des Staates, in den er flüchtet, angewiesen. Das vermag nicht zu befriedigen und wurde immer wieder kritisiert. Seit Kriegsende suchten deshalb UNO und Europarat die Stellung des Asylsuchenden zu verbessern. So hielt Art. 14 der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 das Recht eines jeden Menschen fest, in andern Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu geniessen. Doch gibt dieser Satz dem Asylsuchenden keinen Anspruch auf Asyl, sondern stellt nur das Recht fest, sich auf die Flucht zu begeben. - Ueberraschenderweise erwähnt die europäische Menschenrechtskonvention vom 11. November 1950 das Asylrecht überhaupt nicht, obschon in den vorbereitenden Diskussionen öfters davon die Rede war.

Von besonderer Bedeutung ist Art. 33 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (nachfolgend Abkommen genannt). Er verbietet, einen Flüchtling in irgendeiner Form in das Gebiet eines Landes aus-

zuweisen oder zurückzustellen, wo sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatszugehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder seiner politischen Anschauungen gefährdet wäre. Dieser Artikel, gegen den kein Vorbehalt möglich ist, wurde oft als Kernstück des Flüchtlingsabkommens bezeichnet. Er gibt zwar dem Flüchtling kein subjektives Recht auf Asyl, kann aber die Entscheidungsfreiheit des Asylstaates stark einschränken.

In der Folge befassten sich verschiedene Organe der Vereinten Nationen (UNO) und des Europarates mit dem Asylrecht. In der Menschenrechtskommission des Wirtschafts- und Sozialrates der UNO gingen die Ansichten, was in einem Abkommensentwurf oder in einer blossen Erklärung aufzunehmen sei, recht weit auseinander. Die Verhandlungen führten lange nicht zu einem Resultat. Im Sommer 1967 rang sich schliesslich die 6., d.h. die juristische Kommission zu einem Entwurf einer Asylrechtsdeklaration durch, dem die Generalversammlung am 14. Dezember 1967 zugestimmt hat. Die entscheidende Stelle dieser Erklärung stellt wiederum das Prinzip der Nichtzurückweisung (non-refoulement) in den Vordergrund. Ein subjektives Recht des Flüchtlings auf Asyl stipuliert sie nicht. - Im Europarat hat der Ministerrat mit seiner Resolution vom 29. Juni 1967 den Mitgliedstaaten eine liberale Asylpolitik empfohlen und sie aufgefordert, Flüchtlinge nicht in das Land, in dem sie verfolgt werden, zurückzuweisen. Das im Frühjahr 1967 von einer privaten Organisation einberufene Kolloquium über Asylfragen in Triest, wo u.a. das Recht auf Asyl des Schutzsuchenden verlangt wurde, hatte die Entscheide der UNO und des Europarates nicht beeinflussen können.

1.3 Das diplomatische Asyl

Vom territorialen Asyl unterscheidet sich das diplomatische Asyl. Davon spricht man, wenn einer Person im Gebäu-

de einer diplomatischen Vertretung Zuflucht gewährt wird. Nach früherer Auffassung galten diplomatische Missionen als völkerrechtlich exterritorial. Der Flüchtling, der im Botschaftsgebäude Aufnahme fand, unterstand nicht mehr der Hoheitsgewalt des Staates, vor dessen Organen er in der diplomatischen Mission Zuflucht gesucht hatte. Heute ist man aber von der früher geltenden völkerrechtlichen Fiktion abgekommen, wonach eine ausländische Botschaft nicht zum Territorium des Sitzstaates gehöre. Damit ist dem diplomatischen Asyl der Rechtsboden entzogen. Es gilt heute nur noch, soweit zwischen dem Absende- und dem Sitzstaat der diplomatischen Missionen eine ausdrückliche Abmachung besteht. Das ist vor allem in einigen lateinamerikanischen Staaten der Fall.

Wenn nach dem Sturz des Allende-Regimes in Chile auch mehrere europäische Staaten Verfolgte in ihrer Botschaft in Santiago aufnahmen, übten sie nicht ein ihnen zustehendes Recht aus; sie erfüllten vielmehr mit stillschweigender Zustimmung der neuen Machthaber in Chile eine von ihnen als menschliche Pflicht empfundene Aufgabe. Ein Recht, die Flüchtlinge der Staatsgewalt des Sitzstaates zu entziehen, hatten sie nicht.

2 Schweizerisches Asylrecht

2.1 Asylpraxis früherer Zeiten

Die Schweiz gilt als klassisches Land des Asyls in Europa. Wie kein anderer Staat war sie seit Jahrhunderten eine Freistätte für diejenigen, welche um ihres Glaubens und ihrer Ueberzeugung willen ihre Heimat verlassen mussten.

Natur und Geschichte haben die Asylpolitik der Schweiz geschaffen. Die Lage der Schweiz in der Mitte Europas, in der Grenzlinie der germanischen und romanischen Welt, ihr Charakter als Gebirgsgegend, die abseits der grossen politischen Kraftlinien liegt, ihre landschaftliche, sprachliche, wirtschaftliche und politische Gliederung, ja Zersplitterung, ferner die Bereitschaft zur Toleranz, zum

Verstehen der Angehörigen der Minderheit, machten sie schon frühzeitig zur geeigneten Zufluchtsstätte für Flüchtlinge aus allen Ländern.

Von ausschlaggebender Bedeutung für die frühere Asylpolitik war der Unterschied zwischen dem schweizerischen Staatenbund und den umgebenden Staaten. In der bürgerlichen und bürgerlichen Eidgenossenschaft setzte sich ein genossenschaftlich-republikanisches Staatsleben durch, indessen ringsum herrschaftliche und monarchistische Gestaltungen den Sieg davontrugen. In den selbstbewussten schweizerischen Republiken war der Freiheitsgedanke von jeher lebendig und führte folgerichtig zur Bereitschaft, Flüchtlinge aufzunehmen und auch die Souveränitätsrechte eines freien Staates gegenüber den Machtansprüchen einzelner Regenten zu wahren.

Im Verlaufe der Jahrhunderte haben Tausende und aber Tausende von Flüchtlingen der verschiedensten Prägung Aufnahme in der Eidgenossenschaft gefunden. So suchten im 15. Jahrhundert Bauern aus dem Elsass mit Frau und Kindern, Hab und Gut, in Basel vor den kriegerischen Ereignissen der Zeit Zuflucht. Aus dem Orient tauchten von den Türken vertriebene Griechen auf. Mancher Rädelsführer und viele Teilnehmer an gescheiterten Bauernerhebungen am Oberrhein und in Württemberg flüchteten auf schweizerisches Gebiet.

Das 16. Jahrhundert brachte unserem Lande Glaubensflüchtlinge aus fast allen Ländern Europas. Die grösste Fluchtbewegung von Glaubensflüchtlingen setzte aber nach 1685 ein, als Ludwig XIV. das Edikt von Nantes, das Schutzgesetz für die Hugenotten, aufhob. Ueber 140'000 sollen sich zwischen 1685 und 1700 in die Schweiz und von da allerdings auch in andere Länder gerettet haben. Zu ihnen gesellten sich die Waldenser, die aus dem Piemont vertrieben worden waren.

Als Folge der Französischen Revolution suchten erneut verschiedene Gruppen von Flüchtlingen in der Schweiz Zuflucht.

In den Jahren nach 1815 trieb die Unterdrückung freiheitlicher Bewegungen in den benachbarten konservativen und monarchistischen Staaten zahlreiche politische Flüchtlinge über unsere Grenzen. Besondere Schwierigkeiten bereiteten die Flüchtlinge, die nach der Niederwerfung der 1848er Revolutionen in der Schweiz Aufnahme gesucht hatten, weil sie ihre politische Tätigkeit, unterstützt von einem Teil der schweizerischen Bevölkerung und einzelner Kantonsregierungen, fortsetzten.

Einen weiteren bedeutenden Flüchtlingsstrom bildeten nahezu 2'000 Polen, die sich 1864 am polnischen Aufstand beteiligt hatten.

Schliesslich suchte im Anschluss an ein deutsches Gesetz von 1878 gegen die deutsche Sozialdemokratie eine grössere Zahl Anhänger dieser Partei in der Schweiz Zuflucht. Der sogenannte Wohlgemuthandel erinnert daran, welche Schwierigkeiten, ja Risiken die Schweiz damals mit der Asylgewährung auf sich nahm.

Die Glaubens- und politischen Flüchtlinge haben in der Entwicklung der Eidgenossenschaft eine grosse Rolle gespielt. Sie wären nicht wegzudenken aus der Geschichte unseres Landes. So wie die Schweiz an den Flüchtlingen eine Mission erfüllte, haben auch die Flüchtlinge wesentlich zum Gedeihen der Eidgenossenschaft beigetragen. Seit 1848 verminderte sich aber der Einfluss der Flüchtlinge in unserem Land. Die Entstehung eines kräftigen gesamtschweizerischen Staatslebens, der Ausbau des nationalen, geistigen und wirtschaftlichen Lebens, die Zunahme der Bevölkerung, der mächtige Aufschwung der Technik und der Verkehrsmittel sowie die europäische Freizügigkeit auf allen Gebieten verdrängten die frühere Bedeutung der asylsuchenden Ausländer.

2.2 Asylrechtsbestimmungen

2.2.1 Anerkennung und Aufnahme von Flüchtlingen

2.2.1.1 Landesrechtliche Bestimmungen

Die Aufnahme von Flüchtlingen wurde von jeher, auch nach schweizerischer Auffassung, als ein Recht des Staates bezeichnet, das ihm kraft seiner Souveränität zukommt und das seine Grenzen lediglich in der durch Staatsverträge begründeten Bereitschaft zur internationalen Rechtshilfe in Strafsachen findet. Kein Rechtssatz des geschriebenen Rechts zwingt die zuständigen Behörden zur Asylgewährung. Aber auch auf Gewohnheitsrecht lässt sich die Asylpraxis nicht stützen; denn es fehlt die Ueberzeugung der Rechtsverbindlichkeit lang geübter Regeln. Die schweizerische Asylpolitik folgt vielmehr einer staatspolitischen Maxime, einer ausserrechtlichen, politisch bedingten Bindung an eine Tradition, die als Ausfluss unseres Freiheitsgefühls tief im Volksbewusstsein verankert ist. Die Asylgewährung wird als Pflicht der Menschlichkeit und Nächstenliebe, aber nicht als Anerkennung eines Rechts des Asylsuchenden empfunden.

Ueberraschend ist, dass trotz der Bedeutung des Asylrechts in unserer Geschichte weder die Bundesverfassung von 1848 noch jene von 1874 das Asyl überhaupt erwähnen. Erst 1925 wurde bei der Ausscheidung der fremdenpolizeilichen Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen in Art. 69ter Abs. 2 lit. d eine Bestimmung aufgenommen, die dem Bund das endgültige Entscheidungsrecht gegenüber der Verweigerung des Asyls durch den Kanton gibt. Das will aber nicht heissen, der Bund könne nur verfügen, nachdem ein Kanton schon entschieden hat. Der Bund hatte sich vielmehr schon vor der Aufnahme dieser Kompetenzbestimmung in der Verfassung für befugt gehalten, den Kantonen die Aufnahme und Weiterduldung politischer Flüchtlinge vorzuschreiben. So hat-

te der Bundesrat z.B. die 1848/1849 massenhaft in den Kanton Tessin übergetretenen italienischen Flüchtlinge auf andere Kantone verteilt und die Kontrolle dieser Flüchtlinge unter eidgenössische Leitung gestellt. Dabei hatte er sich auf Art. 85 Ziff. 6 und Art. 102 Ziff. 8/9 der Bundesverfassung gestützt. An der direkten Bundeskompetenz wollte der neue Verfassungsartikel zweifellos nichts ändern; denn jede andere Regelung müsste - man denke an Massenübertritte von Flüchtlingen - zu unlösbaren Schwierigkeiten führen. WALTER BURCKHARDT hält denn auch im Kommentar zur Bundesverfassung die direkte Kompetenz des Bundes für gegeben; sie ist in den letzten Jahren in Doktrin und Praxis nirgends ernsthaft bestritten worden.

Art. 69ter der Bundesverfassung sagt nicht, wem Aufnahme gewährt werden soll. Lediglich in dem, gestützt auf den Verfassungsartikel erlassenen Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ANAG) heisst es in Art. 21, der Bundesrat könne einem Ausländer, der glaubhaft macht, er suche Zuflucht vor politischer Verfolgung und dem eine Bewilligung verweigert wurde, Asyl gewähren, indem er einen Kanton verpflichtet, ihn zu dulden. Bei der Gesetzesrevision vom 8. Oktober 1948 wurde das Wort "dulden" durch "aufnehmen" ersetzt, womit der Gesetzgeber andeuten wollte, dass Asylgewährung mehr als blosser Duldung sei.

Art. 21 der gleichzeitig mit dem Bundesgesetz in Kraft getretenen Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949 ermächtigte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement zum Erlass von Richtlinien über Aufnahme oder Rückweisung von Flüchtlingen, schreibt aber gleichzeitig vor: "Auf jeden Fall sind Ausländer, die aus politischen oder andern Gründen an Leib und Leben gefährdet sind und keinen andern Ausweg als die Flucht nach der Schweiz haben, um sich dieser Gefahr zu entziehen, als Flüchtlinge aufzunehmen, soweit nicht zwingende öffentliche Interessen entgegenstehen. Hingegen sind Auslän-

der zurückzuweisen, die wegen verwerflicher Handlungen des Asyls unwürdig oder die durch ihre bisherige Tätigkeit oder Haltung die schweizerischen Interessen verletzt haben oder gefährden."

Mit dieser Bestimmung wurde nichts Neues geschaffen; denn sie entspricht weitgehend den Weisungen des Eidgenössischen Justiz und Polizeidepartements vom August 1944. Diese hatten nach der Kritik an den früher einschränkenden Richtlinien weithin Beifall gefunden. Da sie sich auch in der Praxis bewährt hatten, sind sie schliesslich 1949 in die Verordnung aufgenommen worden.

2.2.1.2 Völkerrechtliche Bestimmungen

Es gibt keine völkerrechtlichen Bestimmungen, die einen Staat zur Aufnahme von Flüchtlingen verpflichten. Dagegen definiert das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 den Flüchtling und umschreibt seine Rechtsstellung. Indirekt schränkt das Abkommen die Handlungsfreiheit der angeschlossenen Staaten doch ein, indem ein Flüchtling nicht in ein Land ausgewiesen oder zurückgestellt werden darf, wo sein Leben oder seine Freiheit gefährdet sind (non-refoulement-Klausel).

Flüchtlinge im Sinne des Abkommens sind Personen, die sich aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Staatszugehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Ueberzeugung ausserhalb ihres Heimatstaates aufhalten und dessen Schutz nicht beanspruchen können oder wegen dieser Befürchtungen nicht beanspruchen wollen. Eine anfängliche Einengung, wonach die Ereignisse, die eine Person zur Flucht veranlasst haben, vor dem 1. Januar 1971 eingetreten sein müssen, wurde durch ein Zusatzprotokoll vom 16. Dezember 1966 für die Staaten (so auch für die Schweiz), die diesem Protokoll zustimmten, aufgehoben.

2.2.1.3 Vergleich der Flüchtlingsdefinition nach Verordnung und Abkommen

Nach Art. 21 der VO zum ANAG sind nur Flüchtlinge aufzunehmen, die keinen andern Ausweg als die Flucht in die Schweiz haben. Wer ebensogut in ein anderes Land flüchten könnte, kann nicht ohne weiteres mit der Aufnahme in der Schweiz rechnen. In der Praxis wurde diese Bestimmung indessen so interpretiert, dass Asyl erhalten soll, wer auf mehr oder weniger direktem Weg aus dem Land, in dem er sich gefährdet fühlte, in die Schweiz gelangt ist. Flüchtlinge aus den Oststaaten, die sich kurzfristig, mehr nur auf der Durchreise, in unsern Nachbarländern aufgehalten haben, hätten zwar auch dort um Asyl nachsuchen können. Insofern hätten sie einen andern Ausweg als die Flucht in die Schweiz. Trotzdem werden sie hier aufgenommen, wenn sie sich nicht erst nach mehrwöchigem Aufenthalt im Durchgangsland zur Weiterreise entschliessen. Die Einschränkung richtet sich nur gegen jene, die bereits in einem Drittstaat Aufnahme gefunden haben. Mit dem Zweitasyll in der Schweiz können Ausländer nur dann rechnen, wenn besondere Gründe für ihre Zulassung sprechen, etwa verwandtschaftliche oder sonstige enge Beziehungen zu unserem Land.

Eine weitere Abweichung gegenüber dem Abkommen liegt darin, dass Art. 21 der Verordnung entgegenstehende schweizerische öffentliche Interessen vorbehält. Was ist darunter zu verstehen? Man hatte vor allem an Kriegsverhältnisse gedacht, wenn die Schweiz unter Umständen nicht mehr in der Lage sein könnte, grösseren Flüchtlingsmassen Asyl zu gewähren. Dieser Vorbehalt gilt aber ebenfalls für das Abkommen, auch wenn das nicht ausdrücklich gesagt ist.

Sodann sollen, wie das im 3. Satz des Art. 21 Ziff. 1 näher umschrieben ist, Ausländer, die wegen verwerflicher Handlungen des Asyls unwürdig erscheinen, ausge-

geschlossen sein. Im August 1944, als die ähnlichlautenden Weisungen erlassen worden waren, hatte man damit in erster Linie Kollaborateure und prominente Nationalsozialisten, die sich zum Teil bereits abzusetzen begannen, von der Aufnahme ausschliessen wollen.

Aber auch die Definition des Flüchtlings im Abkommen enthält eine Ausschlussklausel für Personen, die ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschheit begangen haben. Sie schliesst sodann jene aus, die sich eines Verbrechens des gemeinen Rechts schuldig gemacht haben, bevor sie im Gastland Aufnahme gefunden haben, und ferner jene, die sich Handlungen zuschulden kommen liessen, die gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen gerichtet sind.

Die in der Verordnung und im Abkommen abweichend formulierten Ausschlussklauseln verfolgen demnach das gleiche Ziel. Materiell besteht kein wesentlicher Unterschied. Wer somit nach der Definition der Verordnung nicht Flüchtling ist, ist es auch nach dem Abkommen nicht - und umgekehrt.

Der Ausschluss des Asyls unwürdiger Personen bedeutet nicht, dass grundsätzlich nur Flüchtlinge aufgenommen werden könnten, die unsern politischen Anschauungen entsprechen. Auch jenem, der unsere Staatsform und unsere Einrichtungen ablehnt, der mit uns kaum etwas Gemeinsames hat, flüchte er nun aus einem Staat mit links- oder rechtsextremem Regime, wird Asyl gewährt. Nicht entscheidend ist, was einer denkt oder glaubt, sondern nur, ob er in seiner Heimat gefährdet war und ob er kein gemeines Verbrechen begangen hat; denn die schweizerische Asylpolitik ist nicht Ausdruck einer politischen Ideologie.

2.2.2 Entscheidungsverfahren

Der Asylbewerber hat sich bei den kantonalen Polizeibehörden zu melden. Diese befragen den Gesuchsteller und erstellen einen Bericht. Nachher schicken sie die Akten mit ihrer Stellungnahme an die Eidg. Polizeiabteilung, der nach dem Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung Aufnahme und Betreuung der Flüchtlinge zugewiesen sind. Wenn die Polizeiabteilung nicht schon aufgrund der kantonalen Akten entscheiden kann, bietet sie den Asylbewerber zu einer Einvernahme auf und versucht, den wahren Beweggrund zur Flucht in die Schweiz zu erforschen. Solche Einvernahmen sind, nicht zuletzt wegen der Sprachschwierigkeiten, meist schwierig und zeitraubend.

Bleibt zweifelhaft, ob dem Bewerber Asyl erteilt werden kann, wird er zu einer erneuten Befragung, diesmal im Beisein eines Vertreters der Flüchtlingshilfswerke aufgeboten. Damit soll dem Flüchtling der grösstmögliche Rechtsschutz gewährt und gleichzeitig die Korrektheit des Verfahrens demonstriert werden.

In einem schriftlich begründeten Entscheid verfügt die Polizeiabteilung über die Asylgewährung. Wird Asyl gewährt, beauftragt sie gleichzeitig die Zentralstelle für Flüchtlingshilfe, mit dem Flüchtling Fühlung zu nehmen und ihn das zur weiteren Betreuung zuständige Flüchtlingshilfswerk wählen zu lassen. Gegen den ablehnenden Entscheid der Polizeiabteilung steht dem Bewerber die Beschwerde an das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement und gegen dessen Entscheid die Beschwerde an den Bundesrat offen.

Die Ablehnung des Asylgesuchs heisst an sich nicht, dass der Ausländer die Schweiz verlassen müsse. Er untersteht den üblichen für Ausländer allgemein geltenden fremdenpolizeilichen Bestimmungen. Soweit sich feststellen lässt, wurde seit Jahren kein abgewiesener Asylbewerber mehr in seine Heimat zurückgeschafft. Die Fremdenpolizei kann ihm

aber, wenn sie ihm keine Anwesenheitsbewilligung erteilen kann, eine Ausreisefrist setzen und ihn veranlassen, in einen andern Staat auszureisen.

2.3 Aufnahmepraxis

Seit vielen Jahren wird jedem Flüchtling, der auf mehr oder weniger direktem Weg an unsere Grenzen gelangt, Asyl gewährt. Heute leben ungefähr 35'000 Flüchtlinge in der Schweiz, und jährlich kommen rund 1'000 dazu. Die Schwierigkeit liegt im Entscheid, ob ein Ausländer überhaupt Flüchtling sei. Die Fälle, in denen jemand auch nur behauptet, er sei in seiner Heimat direkt an Leib und Leben gefährdet gewesen, sind selten geworden. Nicht direkte politische Verfolgung wird geltend gemacht, sondern Unzumutbarkeit, unter dem Druck eines totalitären Regimes zu leben. Die Praxis hat den Begriff des Flüchtlings ganz beträchtlich ausgeweitet. Es genügt, dass der Asylbewerber glaubhaft macht, er sei in seiner Heimat oder im letzten Aufenthaltsstaat aus politischen, religiösen oder andern ähnlichen Gründen unter einem derartigen psychischen Druck gestanden, dass ihm die Rückkehr dorthin nicht zugemutet werden könne. Dabei ist die Unterscheidung zwischen jenen, die ihre Heimat nur deshalb verlassen haben, weil ihre berufliche, soziale oder wirtschaftliche Lage nicht befriedigend war, und jenen, die unter den bestehenden politischen Verhältnissen wirklich litten, ausserordentlich schwer. Wer sein Land allein wegen ungünstiger Arbeitsverhältnisse verlässt, dem kann die Flüchtlingseigenschaft nicht zugewilligt werden; wem aber wegen seiner Herkunft die berufliche Entwicklung verbaut ist und der deshalb seine Heimat verlässt, wird als Flüchtling anerkannt. Die bourgeoise Abstammung, die Zugehörigkeit des Vaters zu einer bestimmten Klasse, zu den Intellektuellen nicht kommunistischer Observanz, zu den früher leitenden Gewerkschaftsfunktionären usw. können in einem kommunistischen Land allein Grund sein, einem Menschen in seiner Entfaltung immer wieder Hindernisse in den Weg zu legen. Wer unter solchem psychischen

Druck seine Heimat verlässt, wird in der Schweiz als Flüchtling aufgenommen.

2.4 Asyl- und Flüchtlingspolitik

Die Asyl- und Flüchtlingspolitik beruht auf drei "Säulen". Einmal werden im Rahmen des vorstehend beschriebenen Verfahrens laufend Flüchtlinge, die sich individuell im Innern des Landes oder an der Grenze melden, aufgenommen. Darunter befinden sich auch immer wieder Bewerber, die seit Jahren in der Schweiz gelebt haben, wegen der Aenderung der politischen Verhältnisse im Heimatland dann aber plötzlich keine Papiere mehr erhalten und auch nicht mehr heimkehren können.

Sodann werden im Rahmen von Sonderaktionen kleinere oder grössere Gruppen von Flüchtlingen aus andern Ländern in die Schweiz geholt. Neben der Massenaufnahme von Ungarn in den Jahren 1956/57 und von Tschechen 1968/69 ist an die Asylgewährung für über 200 asiatische Flüchtlinge aus Uganda und in letzter Zeit an solche aus Chile (zur Zeit über 700) zu erinnern. Von besonderer Bedeutung ist die Aufnahme benachteiligter Flüchtlinge (betagte, kranke, invalide, sozial geschädigte, usw.) die in ihrem Erstasylland nicht eingegliedert werden können. Ueber 2'000 solche Flüchtlinge haben in den letzten 20 Jahren bei uns eine Heimstätte gefunden. Mit dieser aktiven Flüchtlingspolitik leistet die Schweiz einen auch im Ausland sehr beachteten aktiven Beitrag zur Lösung des weltweiten Flüchtlingsproblems.

Schliesslich unterstützt unser Land seit dem Ende des Weltkrieges laufend mit erheblichen Beiträgen internationale Organisationen, vorwiegend das UNO-Hochkommissariat für die Flüchtlinge und das Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (CIME). Damit kann vor allem Flüchtlingen, die in ihrem Erstasylland sonst nicht integriert werden konnten, geholfen werden. Andern wird dadurch die Auswanderung in Drittstaaten ermöglicht.

3 Rechtsstellung der aufgenommenen Flüchtlinge

3.1 Privatrechtlich

Art. 12 des Abkommens unterwirft die personen- und familienrechtliche Stellung des Flüchtlings - gleichgültig, ob er staatenlos sei oder nicht - dem Recht des Wohnsitzstaates oder, wenn er keinen Wohnsitz hat, dem Recht des Aufenthaltsstaates. Das Abkommen weicht damit für Konventionsflüchtlinge, die eine Staatsangehörigkeit besitzen, von den Regeln des schweizerischen internationalen Privatrechts ab, soweit diese die Anwendung des heimatlichen Rechts des Ausländers vorsehen. Das wirkt sich vor allem aus bei der Bestimmung der persönlichen Handlungsfähigkeit, bei der Verschollenheit sowie bei Fragen der Geburt, der Eheschliessung und der Scheidung. So wird die Gültigkeit einer von einem Flüchtling geschlossenen Ehe nach schweizerischem Recht beurteilt, und der Flüchtling ist von der Beibringung einer Erklärung der Heimatbehörde, dass die Ehe in der Heimat anerkannt werde, befreit. Der in der Schweiz wohnhafte Flüchtling wird sodann bei der Scheidung nicht nachweisen müssen, dass das Recht oder die Gerichtspraxis des Heimatstaates den geltend gemachten Scheidungsgrund und die schweizerische Gerichtsbarkeit anerkennt.

3.2 Fremden- und arbeitsrechtlich

Das Anwesenheitsverhältnis des von der Polizeiabteilung anerkannten Flüchtlings ist in ordentlicher Weise nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer zu regeln. Seit der Revision des Gesetzes im Jahre 1948 erhalten auch Schriftenlose nicht mehr wie früher bloss eine Toleranz- sondern eine Aufenthaltsbewilligung. Gegenüber Ausländern im allgemeinen sind Flüchtlinge ferner bevorzugt, indem sie schon nach fünf Jahren, nicht erst nach 10 Jahren Anwesenheit eine Niederlassungsbewilligung erhalten.

Art. 17 des Abkommens schreibt vor, dass Flüchtlingen nach drei Jahren Aufenthalt die Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit gestattet werden muss. Nach schweizerischer Praxis wird dem Flüchtling jedoch gleich nach der Anerkennung eine Arbeitsbewilligung erteilt. Oft wird ihm aber auch schon vor der Asylgewährung die Arbeitsaufnahme erlaubt. Die zur Zeit geltenden Bestimmungen über die Beschränkung der Zahl der Gastarbeiter gelten ferner nicht für Flüchtlinge.

Auch die Bewilligung zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit, wozu das Abkommen nicht verpflichtet, wird weiterhin erteilt. Sobald der Flüchtling dann aber die Niederlassungsbewilligung besitzt, ist er völlig frei in seiner Erwerbstätigkeit.

3.3 Fürsorge

Das Abkommen verpflichtet, Flüchtlingen die gleiche Fürsorge zu gewähren wie den eigenen Staatsangehörigen (Art. 23). D.h. aber nicht, dass Flüchtlinge in der gleichen Art und Weise unterstützt werden müssten wie einheimische Bedürftige. Dem Bund obliegt lediglich die Pflicht, dafür zu sorgen, dass Konventionsflüchtlinge nicht schlechter gestellt sind als die eigenen Staatsangehörigen.

Während der Bund in der Vorkriegszeit und noch bis weit in den 2. Weltkrieg hinein die Unterstützung der Flüchtlinge grundsätzlich den Kantonen und diese zur Hauptsache den privaten Flüchtlingshilfswerken überlassen hatten, gilt seit 1951 ein System, nach dem zwar die Flüchtlinge von den privaten Hilfswerken unterstützt werden, der Bund diesen jedoch einen wesentlichen Teil der Auslagen erstattet. Nach dem Bundesbeschluss vom 26. April 1951 über Beiträge des Bundes an die Unterstützung von Flüchtlingen vergütet die Polizeiabteilung den Hilfswerken zur Zeit in der Regel 75%, in vielen Fällen jedoch bis zu 100% der mit ihrer Zustimmung ausgerichteten Unterstützung. Diese Regelung hat sich bewährt: Die Flüchtlinge werden von einem ihnen nahestehenden privaten Hilfswerk betreut; die

Kantone sind völlig entlastet und brauchen nicht zu befürchten, durch eine entgegenkommende Haltung in der Aufnahme von Flüchtlingen auf ihrem Gebiet mit Fürsorgekosten belastet zu werden. Zur Zeit haben die Hilfswerke allerdings grosse Mühe, ihren Anteil an den Fürsorgekosten aufzubringen. Der Bundesbeschluss sieht vor, dass der Bundesrat den Anteil des Bundes erhöhen kann, wenn die Hilfswerke ausser Stand sind, die vorgesehenen Leistungen zu erbringen.

Bei einer Massenaufnahme, wie zur Zeit des Ungarn- und später des Tschechenexodus müssen aber jeweiligen Sonderregelungen Platz greifen und die Kantone oder Gemeinden eingeschaltet, wenn nicht sogar Betreuungstruppen der Armee aufgeboten werden. In solchen Fällen muss die Polizeiabteilung Fürsorgekosten voll ersetzen.

4 De facto-Flüchtlinge

In den letzten Jahren bereitete das Problem der sogenannten de facto-Flüchtlinge, vor allem europäischer Staaten, zunehmende Schwierigkeiten. Es sind das Ausländer, die zwar nicht oder nicht in allen Teilen der Flüchtlingsdefinition im Abkommen entsprechen, denen der Aufenthaltsstaat aber trotzdem nicht die Rückkehr in den Herkunftsstaat zumutet. Dazu gehören Ausländer, die keine eigentliche Gefährdung nachweisen können, die in ihrer Heimat aber doch mit Nachteilen rechnen müssen, Deserteure, Refraktäre und viele andere Gruppen, deren Umschreibung den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde.

Auf internationaler Ebene wird versucht, für diese nur schwer definierbaren Personenkategorien eine zwischenstaatliche Regelung zu treffen. Man denkt an eine Konvention, ähnlich wie für die echten Flüchtlinge, wobei aber gewisse (welche?) Klauseln nicht gelten sollten. Die Schweiz ist am Abschluss eines solchen Abkommens nicht interessiert, weil wegen ihrer liberalen Anerkennungspraxis die Zahl der de facto-Flüchtlinge nur sehr gering ist und kaum eine befriedigende internationale Regelung für diese Gruppen gefunden werden könnte. An-

statt eine Art Mini-Abkommen für solche Ausländer zu schaffen, empfiehlt sich für die unter sich verschiedenen Gruppen der de facto-Flüchtlinge jeweiligen ad-hoc-Lösungen zu suchen und im übrigen das geltende Flüchtlingsabkommen weitherzig anzuwenden.

5 Weiterentwicklung des Asylrechts

5.1 Asylgesetz

Die geltenden Asylrechtsbestimmungen sind in mehreren Erlassen verstreut. Wichtigste Regeln der Asylpraxis sind lediglich in bundesrätlichen Erklärungen und Kreisschreiben des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements festgehalten. So machte sich in den letzten Jahren mehr und mehr das Bedürfnis nach einer umfassenden Kodifikation des Asylrechts geltend, wozu schliesslich eine Motion der eidgenössischen Räte den Bundesrat aufforderte. Dank den schon bisher getroffenen Vorbereitungen der Verwaltung konnte kürzlich der Entwurf zu einem Asylgesetz den Kantonen, politischen Parteien und interessierten Verbänden und Organisationen zur Vernehmlassung unterbreitet werden. Wenn die weiteren Arbeiten planmässig bewältigt werden können, dürften die eidgenössischen Räte im Jahre 1977 darüber beraten, und das Gesetz könnte auf den 1. Januar 1978 in Kraft treten.

5.2 Verfassungsartikel

Eine neue Verfassungsbestimmung ist zur Zeit nicht dringlich, wiewohl ein aussagekräftigerer, nicht bloss negativer Verfassungsartikel, der der Asylpraxis angepasst ist, unserer Verfassung wohl anstünde. Damit kann aber ohne Schaden bis zur Totalrevision der Verfassung zugewartet werden. Ob dannzumal dem Begehren einzelner Befürworter Rechnung getragen und in der Verfassung ein subjektiver Anspruch des Flüchtlings auf Asyl verankert wird, scheint wenig wahrscheinlich. Ein solcher Anspruch würde dem

Asylbewerber wohl nicht nur Vorteile bringen, indem die heutige liberale, über das Abkommen hinausgehende Praxis sicher neu überdacht werden müsste. Aber auch für den Kleinstaat Schweiz würde eine derartige Verfassungsbestimmung (zur Zeit kennt sie in dieser absoluten Form nur die Bundesrepublik Deutschland) schwerwiegende Probleme aufwerfen.

5.3 Internationale Asylkonvention

Zwar haben sich UNO und Europarat immer wieder mit Asylfragen befasst. Es blieb aber, abgesehen vom Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge aus dem Jahr 1951, bei blossen Erklärungen. In neuerer Zeit sind nun aber auf Initiative des UNO-Hochkommissariates für die Flüchtlinge Vorbereitungen für den Abschluss einer Asylkonvention getroffen worden. Man ist sich aber bald klar geworden, dass ein Konventionstext, der ein subjektives Recht des Ausländers auf Asyl stipuliert, bei den wenigsten Staaten Gnade fände. Der von einer internationalen Expertengruppe (auch der Schreiber hat ihr angehört) ausgearbeitete Entwurf enthält zwar den wichtigen Grundsatz des "non-refoulement", sieht aber im übrigen nur eine unverbindliche Empfehlung an die Staaten vor, Asyl zu gewähren. Eine von der Generalversammlung der UNO eingesetzte Kommission aus Vertretern von 30 Mitgliedstaaten schwächte den Entwurf zudem weiter ab. Die zu Beginn des Jahres 1977 zusammentretende diplomatische Konferenz aller interessierter Staaten wird mit grösster Wahrscheinlichkeit keinem Text zustimmen, der weitergehende Verpflichtungen der Staaten enthält. Zudem bleibt unsicher, ob selbst ein solcher schwacher Text schliesslich von einer grösseren Zahl von Staaten unterzeichnet und auch ratifiziert wird.
