

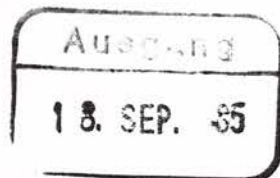
DIE VORSTEHERIN
DES EIDGENÖSSISCHEN
JUSTIZ-UND POLIZEIDEPARTEMENTS

3003 Bern, 18. SEP. 1985

777.90
75 0.1.203/2
742.4.1

Schweizerisches
Ost-Institut
Herrn Michael Bader
Jubiläumsstr. 41

3000 Bern 6



Osteuropa-Flüchtlinge

Sehr geehrter Herr Bader

Ich habe Ihren Brief zur Praxis gegenüber Osteuropa-Flüchtlingen und die Frageliste zur Asylpolitik erhalten und danke Ihnen dafür. Erlauben Sie mir ein paar allgemeine Bemerkungen, bevor ich auf die einzelnen aufgeworfenen Fragen eingehe.

Das schweizerische Asylgesetz gewährt demjenigen politisch Verfolgten Schutz, der als Individuum ernsthaften Nachteilen ausgesetzt war. Solche ernsthafte Nachteile sind die Folge einer ausgeprägt gegen die missliebige Person gerichteten Verfolgungsmotivation und bewirken, dass das Führen eines menschenwürdigen Lebens verunmöglicht oder unzumutbar erschwert wird. Dies ist einerseits dann der Fall, wenn Träger staatlicher Hoheitsbefugnisse aus den im Gesetz genannten Gründen schwerwiegende Eingriffe in das Rechtsgut der persönlichen Freiheit vornehmen, wie sie gegenüber anderen Staatsangehörigen nicht üblich sind. Bei den übrigen Grundrechten, die dem Schutz des Menschen als soziales Wesen dienen, führt andererseits nur ein Uebermass des im Heimatland Hinzunehmenden zu diesem Ergebnis. Bürger eines osteuropäischen Staates können daher nicht schon allein aufgrund ihrer Herkunft Asyl in der Schweiz erhalten. Auch sie müssen glaubhaft dartun,

dass sie als Individuen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt waren, was heisst, dass ihnen je etwas Spezielles, Zusätzliches widerfahren musste, das vom Mass des im jeweiligen Land Normalen und für jedermann Gültigen abwich.

Das heisst nicht, dass ich damit die Zustände in den Ländern Osteuropas einfach billige. Vielmehr wird in jedem Einzelfall eingehend geprüft, welche Gründe das weitere Verbleiben im Heimatstaat unerträglich gemacht haben. Sind es allgemeine Gründe des Unbefriedigtseins mit den herrschenden politischen Verhältnissen, des Wunsches nach einer besseren wirtschaftlichen Zukunft, nach besserer Entfaltungsmöglichkeit und sozialem Aufstieg, so kann eine Asylgewährung nicht in Frage kommen. Andernfalls müsste man konsequenterweise und noch vor den Gesuchstellern aus osteuropäischen Ländern praktisch unbeschränkt all jenen den Asylstatus zugestehen, die vor den Folgen von Misswirtschaft, Korruption, sozialen und wirtschaftlichen Notsituationen aller Art Zuflucht in industrialisierten Ländern des Westens, so auch in der Schweiz, suchen. Damit würde aber das Asylgesetz zu einem Immigrationgesetz für alle Einwohner von Ländern der Dritten Welt und Osteuropas. Eine Aushöhlung des Asylgesetzes und damit der Verlust der Schutzgewährung für alle jene wirklich aus politischen, religiösen, rassistischen und sozialen Gründen Verfolgten wäre die Folge.

Ihre einzelnen Fragen geben mir zu folgenden Bemerkungen Anlass:

1. In den Jahren vor Inkrafttreten des Asylgesetzes wurden Asylgesuche nur in seltenen, wirklich stossenden Fällen negativ entschieden. Neben den in der Genfer Flüchtlingskonvention enthaltenen Gründen konnte auch einfühlbaren, persönlichen Wünschen nach einer besseren Existenz in der Schweiz Rechnung getragen werden. Dies machte die Schweiz als Asylland sehr populär, und die Asylbewerberzahlen nahmen entsprechend zu. Mit dem Inkrafttreten des Asylge-

setzes wurden nun nicht etwa Weisungen erlassen, welche die Zulassung einzelner Flüchtlingsgruppen beschränken sollten, sondern der Einzelfall wurde konsequent und sorgfältig daraufhin geprüft, ob er die gesetzlichen Voraussetzungen zur Anerkennung als Flüchtling erfülle.

Osteuropa-Flüchtlinge erfüllen diese Voraussetzungen oft nicht. So verständlich ihr Wunsch ist, im Westen zu leben, so wenig kann es für die Asylgewährung genügen, dass sie mit den herrschenden Verhältnissen in ihrem Heimatstaat nicht zufrieden sind. Schutz soll der Verfolgte bekommen, nicht der Unzufriedene. Wer als Individuum wirklich ernsthaften Nachteilen seitens der Behörden seines Heimatstaates ausgesetzt war, wird in der Schweiz nach wie vor als Flüchtling anerkannt, sofern er in einem Zeitpunkt ausreiste, in dem er noch verfolgt war oder in dem er aus guten Gründen eine Verfolgung befürchten musste.

2. Die Durchführung des Verfahrens seit Inkrafttreten des Asylgesetzes war immer dieselbe. Es gab keine Verschärfungen, sondern nur eine konsequente Handhabung, bezogen auf Asylbewerber aus aller Welt, unabhängig von deren Herkunft. Die Rechtsgleichheit lässt etwas anderes nicht zu. Artikel 3 des Asylgesetzes war und ist der einzige gültige Massstab. Volksstimmung und Tagespolitik beeinflussen seine Anwendung nicht. Eine Ausnahme mögen Aufnahmeaktionen grösseren Stils sein, die vom Bundesrat einzeln zu beschliessen sind: Solche müssen von einer positiven Grundstimmung in der gesamten Bevölkerung getragen werden und dürften, weil dies momentan kaum der Fall ist, derzeit nicht aktuell sein.

Im Einzelfall kann Asylgewährung ein Akt der Staatsraison sein und ein positiver Entscheid gefällt werden, wo er auf den ersten Blick nicht verdient erscheint. Für negative Asylentscheide gilt dies aber nicht: Die Ablehnung eines Asylgesuches ist stets nur auf dem Boden des Asylgesetzes möglich.

3. Die Praxis meines Departementes bezüglich Republikflucht ist Ihnen bekannt. Sie ist nicht willkürlich. Ein Asylbewerber, der den Ostblock verlässt, weiss, wann ihm eine Bestrafung droht. In der Regel wird er auch wissen, ob seine Gründe für eine Asylgewährung ausreichen oder nicht, es sei denn, er sei der falschen Vorstellung erlegen, jeder Osteuropäer werde sowieso bei uns aufgenommen. Nimmt der Asylbewerber eine Republikfluchtstrafe bewusst in Kauf, kann er nach einem rechtskräftigen negativen Asylentscheid heimgeschafft werden, solange nicht während des Verfahrens eine solche Strafe im Heimatstaat verhängt wurde. Dementsprechend wird auf die Anordnung einer Rückschaffung regelmässig dann verzichtet, wenn eine unbedingte Verurteilung wegen Republikflucht nachgewiesen oder mit hoher Wahrscheinlichkeit glaubhaft gemacht wird.

Ihre Aussage, in allen Ostblock-Staaten gebe es den Straftatbestand der Republikflucht, ist zu relativieren. Strafbar ist überall die illegale Ausreise, die aber selten vorkommt. In den meisten Fällen bleibt der Gesuchsteller ohne Erlaubnis im Ausland, was aber nur in Bulgarien und der CSSR ein Straftatbestand ist. Eine Bestrafung wegen Verletzung von Interessen des Heimatstaates ist zwar in jedem Ostblock-Staat möglich, setzt aber in der Regel voraus, dass der Betroffene im Ausland irgendwie gegen den Heimatstaat aktiv wurde oder doch zumindest Geheimnisträger war. Daher sind die Risiken, die ein Asylgesuch mit sich bringt, und die Gefahr einer Bestrafung bei Rückkehr in den Heimatstaat nicht überall dieselben. Es gibt Fälle, in denen sie überhaupt nicht gegeben sind, so dass einer Heimschaffung nach Ablehnung des Asylgesuches nichts im Wege steht.

Auch die blosser Möglichkeit einer Bestrafung wegen Republikflucht darf nicht zur Folge haben, dass wir deshalb - unabhängig vom Ausgang eines Asylverfahrens - nun jedem Osteuropäer ein Anwesenheitsrecht in unserem Land zugestehen. Würden wir jede Möglichkeit einer Bestrafung wegen

Republikflucht zum Anlass nehmen, von einer Wegweisung nach negativ verlaufenem Asylverfahren abzusehen, so würde das Asylverfahren obsolet, und faktisch erhielte jeder Osteuropäer ein Anwesenheitsrecht in der Schweiz allein aufgrund seiner Herkunft. Dies wäre ein Ergebnis, das klar verfassungs- und rechtswidrig und weder asyl- noch ausländerpolitisch haltbar wäre.

Den zuständigen Stellen in meinem Departement ist bekannt, aus welchen Ländern Gerichtsurteile wegen Republikflucht beigebracht werden können, und wann deren Beschaffung den Asylbewerbern zugemutet werden kann. In ihren Ueberlegungen, ob ein Wegweisungsentscheid angebracht sei, spielt jeweils auch ihre Kenntnis bezüglich der Strafpraxis in den einzelnen Ländern eine Rolle. Ist davon auszugehen, dass aus den besonderen Umständen des Einzelfalls heraus eine überdurchschnittlich harte Bestrafung zu erwarten ist, so wird in der Regel von einer Wegweisung zumindest in Form der Heimschaffung Abstand genommen, auch wenn es im Lauf des Asylverfahrens noch zu keiner Verurteilung im Heimatstaat kam.

4. Damit ist bereits gesagt, dass es keinen routinemässigen Erlass von Wegweisungsverfügungen gibt. Die Wegweisungsfrage wird genau so sorgfältig geprüft wie die Asylfrage. Bestehen im Einzelfall Anhaltspunkte dafür, dass ein Drittstaat den Gesuchsteller aufnehmen wird, so wird allenfalls in diesen Drittstaat weggewiesen, wenn der Vollzug der Wegweisung dorthin Realisierungschancen hat. Ebenso wird eine Heimschaffung dann nicht verfügt, wenn von vorneherein klar ist, dass der Heimatstaat den Betroffenen nicht mehr einreisen lassen wird.

Eine Heimschaffung trotz möglicher Bestrafung wegen Republikflucht verstösst nicht gegen das Prinzip des non-refoulement. Dieses Prinzip, wie es in Artikel 45 Asylgesetz festgehalten ist, hat für anerkannte Flüchtlinge Geltung,

- 6 -

nicht aber für rechtskräftig abgelehnte Asylbewerber. Für diese gilt Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention, der es verbietet, irgendeine Person einer unmenschlichen Behandlung auszusetzen. Als solche kann indessen die blossе Möglichkeit einer Republikfluchtstrafe nicht betrachtet werden.

Eine Republikfluchtstrafe wird sehr oft erst verhängt, wenn die Auslandabwesenheit eine gewisse Zeitspanne überstiegen hat. Nach der nun abgeschlossenen Personalaufstockung bei den mit der Behandlung von Asylgesuchen befassten Stellen meines Departementes wird unter anderem auch angestrebt, Asylgesuche aus Osteuropa nach Möglichkeit innerhalb dieser Zeit einem rechtskräftigen Entscheid zuzuführen.

Mit freundlichen Grüssen

sig. Kopp

Elisabeth Kopp, Bundesrätin

Kopie an:

- Generalsekretariat EJPD
- Beilage: Blaues Auftragsformular
- Beschwerdedienst des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, Postfach, 3000 Bern 6, z.Hd. Herrn Dr. Schär
- Ha
- Z
- Sm
- Wer
- Spi
- Chefs und Stab in Zirkulation
- |- Dok. BAP ad 777.90

Herr Wernfels

Betrifft:

Oskropänche strafgerichtliche
Schw. Ost-Institut v. 12.7.

- zur Kenntnis zurück
ad acta zur Besprechung
- mit Dank zurück zur direkten Erledigung
- zur Vorlage eines Berichts
- zur Vorlage einer Antwort (unterschriftsreif) für BRK
- Terminangabe: 18. 8. 8.

Bemerkungen:

- gem Besprechung
- bitte mit BD Antwort absprechen

BUNDESAMT FÜR POLIZEIWESEN

Datum: 19.7.

Bitte wenden



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

403.60 / 16399

AUFTRAG an

- Generalsekretariat
- Bundesamt für Justiz
- Bundesamt für Polizeiwesen
- Bundesamt für Ausländerfragen
- Bundesanwaltschaft
- Bundesamt für Privatversicherungswesen
- Bundesamt für geistiges Eigentum
- Bundesamt für Zivilschutz
- Bundesamt für Raumplanung
- Beschwerdedienst
-

BA Polizeiwesen /4

E 17. JULI 1985

TERMIN

- innert 24 Stunden
- bis:

BETREFFNIS

Praxisänderung gegenüber Osteuropa-Flüchtlinge

Beilagen

Brief 12.7.85
 Schweiz. Ost-Institut
 Jubiläumstr. 41
 3000 Bern 6

*und Kopie
 Empfangs-
 bestätigung*

- zur Erledigung mit anschliessender Information
- zur Abklärung
- zur Kenntnis
- zum Mitbericht
- zur Stellungnahme
- zur Vernehmlassung
- zur Prüfung und Vorlage eines Antwortentwurfs (unterschriftsreif)
-
-

FEDERFÜHRUNG

MITBETEILIGT

weitere Stellen:

Bemerkungen schriftlich oder telefonisch an federführende Stelle

Bemerkungen des Auftraggebers

*Bitte Gesamtdokument
 betreffen und frühere
 Korrespondenz mit
 NR Berger berücksichtigen.*

Bemerkungen der beauftragten Stelle

vgl. beiliegenden Antwortentwurf

Absender

Unterschrift/Visum

8.8.11. Schupp

Der Departementsvorsteher

Der Generalsekretär

Sustwardt

sig. Hadorn

Bern, den 15.7.85 MK

Bern, den 12. August 1985

Blaue Kopie mit Erledigung oder als Erledigungsmeldung an Auftraggeber zurück.

- Bitte wenden

Schweizerisches Ost-Institut

A



Forschung und Information
über internationale Entwicklungen

EJPD 15. JUL 85.016399

Informationsdienst
SOI-Bilanz
ZeitBild
Etudes politiques
Swiss Press Review
Revue de la Presse Suisse
Revista de la Prensa Suiza
Arabischer Pressedienst
Vortragsdienst
Buchhandlung
Verlag

GS

4	0	3	6	0					
---	---	---	---	---	--	--	--	--	--

Frau Bundesrätin

Elisabeth Kopp

E J P D

Bundeshaus-West

3003 B E R N

Ihr Zeichen

Unser Zeichen

Telefon 031 43 12 12

Telex 32 728

CH-3000 Bern 6, Jubiläumsstrasse 41

Telegramm Schweizost Bern

MB

12. Juli 1985

Praxisänderung gegenüber Osteuropa-Flüchtlingen

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,

Wie Sie der Presse und dem Radio entnehmen konnten, sind wir besorgt über die gravierende Praxisänderung, die in den letzten Jahren in Ihrem Departement den Flüchtlingen aus Osteuropa gegenüber zur Anwendung kam. Der Rückgang der Anerkennungsquote innert vier Jahren auf fast ein Viertel erscheint uns unerklärlich, da sich die politische Lage und die Menschenrechtssituation in diesen Ländern nicht wesentlich geändert hat. Die Stellungnahme Ihres Departements auf unsere Feststellungen hat nun noch einige zentrale Fragen offengelassen. Um uns ein möglichst objektives Bild machen zu können, möchten wir auch Ihre Sicht der Problematik berücksichtigen. Die emotional aufgeheizte Stimmung den Asylanten gegenüber verlangt nach sachlicher Auseinandersetzung mit den auftretenden Problemkreisen.

Wir erlauben uns daher, Ihnen in der Beilage vier Fragen vorzulegen, deren Beantwortung uns wesentlich erscheint.

Mit freundlichen Grüssen
Schweizerisches Ost-Institut

Michael Bader.



Fragen zur Asylpolitik

des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes

1. Weshalb wurde bei den Osteuropa-Flüchtlingen diese gravierende Praxisverschärfung vorgenommen (Quote 1980 84%, 1984 23%)?
 Wurden entsprechende Weisungen erlassen?
 Haben nach Auffassung des EJPD die heutigen Osteuropa-Flüchtlinge weniger Fluchtgründe als vor vier Jahren?

2. Das EJPD hat festgestellt, die Anerkennungsquote der Ostflüchtlinge liege immer noch über dem Durchschnitt (12%). Soll damit angedeutet werden, dass in Zeiten hoher Asylbewerberzahlen das Gesetz "verschärft" angewandt wird?
 Muss nicht der Flüchtlingsbegriff des Asylgesetzes (Art. 3) einziger Massstab sein - ausgenommen vielleicht von wirklichen Katastrophenlagen?
 Fühlt sich das EJPD von der Volksstimmung und der Tagespolitik beeinflusst?

3. In allen Ostblockstaaten gilt die "Republikflucht" als Straftatbestand und es werden auch in all diesen Staaten solche Urteile verhängt. Das EJPD scheint dieses Faktum nur zu anerkennen, wenn der Asylbewerber schon während seines Schweiz-Aufenthalts verurteilt wird und wenn er dazu noch das Urteil vorlegen kann. Liegt in diesen Forderungen nicht ein willkürlicher Aspekt, da auch Urteile erst nach der "Heimkehr" ausgesprochen werden und nicht alle Länder ihre Gerichtsurteile ins Ausland schicken?

4. Verstösst der routinemässige Erlass von Wegweisungsverfügungen bei Ostflüchtlingen nicht gegen das non-refoulement-Prinzip? Gibt es westliche Staaten, die bei uns weggewiesene Asylbewerber aufnehmen? Sollte ein Wegweisungsverfügung nicht nur dann erlassen werden, wenn sie auch vollstreckt werden kann?