



**Prüfungskriterien für die Bezeichnung von verfolgungssicheren Ländern
 im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 Asylgesetz**

**Bezeichnung von Bulgarien, Indien und Algerien als verfolgungssichere
 Länder im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 Asylgesetz**

Aufgrund des Antrages des EJPD vom 13. März 1991

Aufgrund des Mitberichtsverfahrens und der Beratung wird

beschlossen:

1. Den Prüfungskriterien für die Bezeichnung verfolgungssicherer Länder im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 Asylgesetz wird zugestimmt.
2. Bulgarien, Indien und Algerien werden als verfolgungssichere Länder im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 des Asylgesetzes bezeichnet.

Für getreuen Auszug,
 der Protokollführer:

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	10	—
		EDI		
X		EJPD	5	—
		EMD		
		EFD		
		EVD		
		EVED		
		BK		
		EFK		
		Fin.Del.		



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

3003 Bern, 13. März 1991

Für die BR.-Sitzung
 vom 18. MRZ. 1991

An den Bundesrat

**Prüfungskriterien für die Bezeichnung von verfolgungssicheren Ländern
 im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 Asylgesetz**

**Bezeichnung von Bulgarien, Indien und Algerien als verfolgungssichere
 Länder im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 Asylgesetz**

**Prüfung und Zurückstellung von Rumänien, Bangladesh, Marokko, Tunesien
 und Ägypten**

1. Ausgangslage

Mit dem dringlichen Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) vom 22. Juni 1990 (AS 1990 938) hat der Bundesrat die Möglichkeit erhalten, aufgrund von Artikel 16 Absatz 2 des Asylgesetzes Staaten zu bezeichnen, in welchen nach seinen Feststellungen Sicherheit vor Verfolgung besteht. Nach Meinung des Gesetzgebers gelten diejenigen Länder als verfolgungssicher, in welchen staatliche Verfolgungshandlungen im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Asylgesetz (SR 142.31) ausgeschlossen werden können und eine unmenschliche Behandlung im Sinne von Artikel 3 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101) nicht zu befürchten ist. Durch die Bezeichnung eines Landes als verfolgungssicher wird eine -

widerlegbare - gesetzliche Regelvermutung aufgestellt, derzufolge jemand kein Asyl in der Schweiz erhalten kann, der aus einem Land stammt, in welchem nach Feststellung des Bundesrates Gewähr vor systematischer Menschenrechtsverletzung und politischer Verfolgung besteht.

Sinn der Bestimmung ist es, dem Bundesrat ein Instrument zur Verfügung zu stellen, mit welchem er auf politische Veränderungen in gewissen Ländern adäquat reagieren kann, namentlich dann, wenn eine Verbesserung der demokratischen Verhältnisse zwar eingetreten, jedoch aufgrund der wirtschaftlichen Situation eine anhaltende Wanderungsbewegung zu verzeichnen ist.

Aus der Bezeichnung von Safe Countries werden in doppelter Hinsicht positive Effekte erwartet: Zum einen werden migrationswillige Personen mit asylfremden Motiven - angesichts der fehlenden Chancen auf Asyl - abgehalten, in der Schweiz um Asyl nachzusuchen. Andererseits soll eine Safe-Country-Erklärung aussenpolitisch ein Signal setzen, welches dem betreffenden Staat zeigt, dass die eingeleiteten Demokratisierungsmassnahmen im Ausland registriert werden und ihn ermuntern, in der eingeschlagenen Richtung fortzufahren.

Die Bezeichnung eines Landes als Safe Country hat aber nicht zur Folge, dass Gesuchsteller aus diesen Ländern zum vornherein vom Asylverfahren ausgeschlossen werden. Vielmehr muss nach Artikel 16 Absatz 2 Asylgesetz in Verbindung mit Artikel 15a Absatz 3 der revidierten Asylverordnung vom 1. Oktober 1990 (AS 1990 1581) auch in diesen Fällen eine Anhörung des Gesuchstellers stattfinden. Entlastungen ergeben sich daher vor allem durch den erwarteten Rückgang der Gesuche aus den als Safe Countries bezeichneten Ländern.

Am 31.10.1990 bezeichnete der Bundesrat die Länder CSFR, Polen und Ungarn als verfolgungssichere Länder im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 Asylgesetz. Er trug damit dem Umstand Rechnung, dass angesichts der Fortschritte im Demokratisierungsprozess in diesen Staaten heute ein Stand erreicht ist, welcher die Einhaltung rechtsstaatlicher Normen nach westeuropäischem Standard dauerhaft gewährleistet.

Im Hinblick auf die gesetzlich vorgeschriebene periodische Überprüfung der bezeichneten Länder und die Bestimmung weiterer Safe Countries wirkte sich bis anhin das Fehlen einer klaren Begriffsbestimmung sowie der Mangel an aussagekräftigen Prüfungskriterien erschwerend aus. Zudem ist für die asylrechtliche Beurteilung der politischen Lage in aussereuropäischen Ländern die Loslösung von der eurozentrischen Normenvorstellung wünschenswert. Erforderlich sind demnach konkrete, auf einem international normierten Menschenrechtsstandard abgestützte Kriterien, welche eine länderspezifische Prüfung gestatten.

Ausgehend von dieser Zielsetzung sind die nachfolgend dargestellten Prüfungskriterien entwickelt und bei der Beurteilung der in diesem Antrag gewürdigten Länder zur Anwendung gebracht worden.

Um einen Staat als Safe Country bezeichnen zu können, brauchen nicht alle Kriterien landesweit, gleichermassen, jederzeit und allumfassend erfüllt zu sein. Vielmehr ist die Verfolgungssicherheit in einem bestimmten Staat aufgrund dieser situativ zu gewichtenden Kriterien im Rahmen einer individuellen, politischen Gesamtwürdigung zu bewerten. Ein Safe Country hat nicht eine absolute, sondern lediglich eine hinreichende Verfolgungssicherheit zu bieten. Artikel 16 Absatz 2 Asylge-

setz bietet den notwendigen Handlungsspielraum, um im Bedarfsfalle Personen aus den als verfolgungssicher bezeichneten Staaten dennoch Asyl gewähren zu können.

Stimmt der Bundesrat diesen Kriterien zu, werden diese in Zukunft den Massstab für die Beurteilung von Staaten im Hinblick auf deren Bezeichnung als Safe Countries im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 Asylgesetz bilden.

2. Kriterien zur Beurteilung eines Staates im Hinblick auf dessen Bezeichnung als Safe Country im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 Asylgesetz

1. Die Beurteilung erfolgt anhand von konkreten länderspezifischen Gegebenheiten und Ereignissen.
2. Massgebend für die Beurteilung der Situation in einem Land sind die aktuelle politische Lage und die Menschenrechtssituation, nicht aber ökonomische oder ökologische Faktoren.
3. Ein Staat muss Gewähr dafür bieten, dass sich die politische Situation stabilisiert hat und - soweit dies aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse abschätzbar ist - für die nähere Zukunft anhalten wird.
4. Bei der Beurteilung werden sich abzeichnende Verbesserungen der Menschenrechtssituation und Massnahmen der Regierung zur Aufarbeitung und Bewältigung der Vergangenheit mitberücksichtigt.

5. Als massgeblicher Menschenrechtsstandard sind der Beurteilung die in der UN-Konvention vom 16. Dezember 1966 über die zivilen und bürgerlichen Rechte aufgelisteten Normen zugrunde zu legen. Diese sind: Recht auf Selbstbestimmung (Art. 1); Recht auf politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Selbstbestimmung und Entfaltung (Art. 1); Umfassendes Verbot jeglicher Diskriminierung (Art. 2); Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 3); Recht auf Leben (Art. 6); Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung (Art. 7); Verbot der Sklaverei (Art. 8); Verbot von willkürlicher Festnahme und Haft (Art. 9); Recht auf menschenwürdige Behandlung nach Festnahme und Haft (Art. 10); Recht auf Niederlassungs- und Reisefreiheit (Art. 12); Recht auf Gleichbehandlung vor dem Gesetz und einen fairen Prozess (Art. 14); Verbot der Rückwirkung von Strafgesetzen, keine Strafe ohne Gesetz (Art. 15); Recht auf Wahrung der Privatsphäre (Art. 17); Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 18); Recht auf freie Meinungsäusserung (Art. 19); Recht auf Versammlungsfreiheit (Art. 21); Recht auf Gründung einer Familie (Art. 23); Recht auf Teilnahme am öffentlichen Leben (Art. 25); Recht von Minderheiten auf Ausübung ihrer Kultur, Religion und Sprache (Art. 27).
6. Bei europäischen Staaten sind die Mitgliedschaft im Europarat bzw. die Ratifikation der EMRK zu würdigen.
7. Die Einschätzungen bezüglich der politischen Lage und der Wahrung der Menschenrechte durch andere westliche Staaten sowie das UNHCR werden bei der Beurteilung mitberücksichtigt.

8. Wenn ein Staat die Aktivitäten von unabhängigen Gruppierungen, Bewegungen und Organisationen, welche die Überwachung und Kontrolle der allgemeinen Menschenrechtssituation in einem Land sicherstellen, zulässt, ist dies als Element für die Beurteilung dieses Landes als Safe Country zu würdigen.
9. Die geforderte Verfolgungssicherheit muss in wesentlichen Teilen eines Staatsgebietes - nicht aber auf dem gesamten Territorium gleichermaßen - gewährleistet sein.
10. Damit eine solche regionale Verfolgungssicherheit innerhalb eines Staatsgebietes zum Tragen kommen kann, ist von einer gewissen territorialen Grösse eines Landes auszugehen.
11. Die Möglichkeit einer innerstaatlichen Fluchtalternative ist in Staaten mit föderativer Struktur tendenziell eher gegeben. Allein aus dem Umstand, dass ein Staat föderativ organisiert ist, lässt sich aber nicht zum vornherein das Vorhandensein einer innerstaatlichen Fluchtalternative ableiten.
12. Der Umstand, dass ein Staat in einem verfolgungssicheren Teilgebiet die Tätigkeit einer internationalen Überwachungskommission zulässt, ist als Indiz für die Beurteilung dieses Landes als Safe Country zu würdigen.

3. Bezeichnung weiterer Länder als Safe Countries

Im Bundesratsantrag vom 16. Oktober 1990 betreffend die Bezeichnung der CSFR, Polens und Ungarns als verfolgungssichere Länder wurde in

Aussicht gestellt, weitere Herkunftsländer von Asylbewerbern unter dem Aspekt der Verfolgungssicherheit zu überprüfen. Gestützt auf den vorstehenden Kriterienkatalog liegen heute Beurteilungen für folgende Länder vor: Rumänien, Bulgarien, Indien, Bangladesh, Marokko, Algerien, Tunesien und Ägypten.

3.1 Rumänien

Die politische Situation in Rumänien ist auch nach den freien Wahlen vom 20. Mai 1990 unübersichtlich und instabil. Der tatsächliche Einfluss der Opposition im Zweikammer-Parlament ist zweifelhaft. Ausserparlamentarisch stösst die Regierung vor allem bei Bürgerrechtsgruppen und Gewerkschaften auf Widerstand.

Die meisten Dekrete der Ceausescu-Ära, welche Menschen- und Bürgerrechte einschränkten, sind von der neuen Regierung Ende 1989 abgeschafft worden. Die Opposition hat Zutritt zum staatlichen Fernsehen und zur Presse. Die grundlegenden Freiheitsrechte sind formell gewährleistet; politische Gefangene aus der Ceausescu-Zeit wurden anfangs 1990 amnestiert. Rumänische Menschenrechtsorganisationen sind zugelassen und Amnesty International ist in Rumänien vertreten. Ethnischen Minderheiten (Ungarn und Roma) leiden jedoch weiterhin unter Diskriminierungen und Übergriffen, die von staatlicher Seite zumindest geduldet werden. Aufgrund des harten Vorgehens der Regierung anlässlich der Massenkundgebungen im vergangenen Jahr bestehen seitens westeuropäischer Staaten Vorbehalte bezüglich des rumänischen Demokratieverständnisses. Zudem befindet sich noch immer eine unbekannte Anzahl der Demonstranten in Haft. Der Aufbau einer unabhängigen Justiz steht in den Anfängen. Prozesse gegen einstige Nomenklatura- und Securitateangehö-

rige kommen nur schleppend und in beschränktem Rahmen in Gang. Der gegenwärtige Status der Securitate ist unklar.

Angesichts der politischen Instabilität, der im heutigen Zeitpunkt ungewissen weiteren Entwicklung sowie der noch ungenügenden Verankerung rechtsstaatlicher Normen und Strukturen muss die Bezeichnung von Rumänien als verfolgungssicheres Land als verfrüht abgelehnt werden.

3.2 Bulgarien

Nach dem Sturz Todor Schiwkows fanden am 12. Juni 1990 freie Wahlen statt, in welchen die Bulgarische Sozialistische Partei (BSP), die Nachfolgerin der Kommunistischen Partei, die absolute Mehrheit erlangte. Nach einer Zeit heftiger oppositioneller Protestkundgebungen trat die Opposition (UDK) in die Regierung ein und ermöglichte damit die Rückverlagerung der politischen Aktivitäten vom ausserparlamentarischen Raum ins Parlament und die übrigen staatlichen Institutionen. Die Revision des Passgesetzes, verschiedene Amnestien und die Streichung bzw. Änderung mehrerer Artikel aus dem Strafgesetzbuch, die der Verfolgung Oppositioneller dienten, haben die Menschenrechtssituation seit dem Sturz Schiwkows nachhaltig verbessert. Die grundlegenden Freiheitsrechte sind gewährleistet. Die für die Überwachung von Dissidenten zuständige Geheimdienstabteilung ist aufgelöst worden. Personen, die mit dem früheren Geheimdienst in Zusammenhang gebracht worden sind, mussten aus ihrem Amt zurücktreten. Entsprechende Säuberungsaktionen werden von Seiten des Parlamentes unterstützt. Gegen den ehemaligen Staatschef Schiwkow hat dieser Tage ein Prozess begonnen.

Seit 1988 ist die bulgarische "Vereinigung zur Verteidigung der Menschenrechte" offiziell zugelassen. Gesetze mit diskriminierenden Bestimmungen gegen die türkische Minderheit (ca. 9% der Gesamtbevölkerung) wurden vom Parlament aufgehoben. Trotzdem beklagt sich diese Personengruppe weiterhin über Schikanen und einzelne Menschenrechtsverletzungen. Entsprechende Feststellungen werden auch von Amnesty International gemacht, jedoch sind diese Übergriffe mehrheitlich nicht-staatlichen Dritten zuzuordnen.

Die politische Lage in Bulgarien ist gezeichnet von konsequenten Demokratisierungsbestrebungen und markanten Verbesserungen im Bereich der Menschenrechte. Die durch die Einbindung der Opposition in die Regierungsmacht eingetretene Stabilisierung bietet trotz Verzögerungen bei der Durchführung der Reformen Gewähr für eine Weiterentwicklung in der eingeschlagenen Richtung. Asylrelevante staatliche Verfolgungen können heute weitgehend ausgeschlossen werden. Bulgarien erfüllt damit die Voraussetzungen für die Bezeichnung als Safe Country im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 des Asylgesetzes.

3.3 Indien

Sezessionsbestrebungen einzelner Unionsstaaten, Kasten- und Religionskonflikte sowie das Fehlen einer mehrheitsfähigen politischen Kraft haben zu einer instabilen politischen Lage geführt. Weder kurz- noch mittelfristig ist mit einer Verbesserung dieser Situation zu rechnen.

Trotzdem hat Indien seine demokratische Rechtsstaatlichkeit im überwiegenden Teil seines Territoriums insofern bewahrt, als Menschenrechtsverletzungen vom Staat weder initiiert noch geduldet werden. In

wesentlich geringerem Mass trifft diese Feststellung auf die Unionsstaaten Assam, Punjab und Kaschmir zu, wo Auseinandersetzungen zwischen staatlichen Organen und militanten, sezessionistischen Gruppierungen bürgerkriegsähnliche Formen angenommen haben. Hier gilt in Folge der Direktverwaltung durch Delhi Sonderrecht und es kommt zu willkürlichen Verhaftungen, Folterungen und extralegalen Hinrichtungen.

In bezug auf die Bezeichnung Indiens als Safe Country kann festgestellt werden, dass die Menschenrechte im überwiegenden Teil des Landes beachtet werden. Die Tätigkeit unabhängiger Menschenrechtsorganisationen und eine freie Presse sind dort gewährleistet. Personen, die in den unter Sonderrecht stehenden Unionsstaaten Verfolgungen zu befürchten haben, finden aufgrund der föderativen Struktur und der Grösse des Landes in anderen Teilen Indiens in der Regel hinreichenden Schutz vor Verfolgung. Für Ausnahmen lässt die Formulierung von Artikel 16 Absatz 2 den nötigen Spielraum. Indien kann deshalb im Sinne der aufgestellten Kriterien als verfolgungssicher gelten.

3.4 Bangladesh

Am 4. Dezember 1990 musste Präsident Ershad, der seit 1982 ein Militärregime geführt hatte, unter dem Druck der Oppositionsparteien zurücktreten. Am 27. Februar 1991 fanden freie Wahlen statt, die nach ersten bekanntgewordenen Ergebnissen aber nicht zu stabilen Machtverhältnissen geführt haben dürften. Deshalb bleibt offen, ob früher oder später wieder eine Militärintervention erfolgen könnte.

Formell sind die wesentlichen Menschenrechte gewährleistet. In der Praxis kommt es aber immer noch zu willkürlichen Festnahmen, Folterungen und Vergewaltigungen. Allerdings sind unter der Uebergangsregierung, die das Land im Moment führt, bereits Verbesserungen eingetreten.

Unverändert schlimm ist die Situation in den Chittagong Hill Tracts, die etwa einen Sechstel des Territoriums umfassen. Sie gelten als Sperrgebiet, in dem die Armee einen brutalen Unterdrückungskampf gegen die militanten Sezessionsbestrebungen nicht-bengalischer Volksstämme führt.

Angesichts der noch nicht absehbaren politischen Entwicklung und der nach wie vor unbefriedigenden Menschenrechtssituation - insbesondere in den Chittagong Hill Tracts - erscheint es verfrüht, Bangladesh als verfolgungssicher zu bezeichnen.

3.5 Marokko

Trotz eines Mehrparteiensystems mit gegenwärtig 14 Oppositionsparteien und einer entsprechenden Meinungspresse wird Marokko von Beobachtern als Scheindemokratie bezeichnet. Oppositionelle Gruppen werden streng überwacht und müssen mit ernsthaften Verfolgungen rechnen.

Das Europaparlament in Strassburg verurteilte Marokko bereits sieben Mal wegen schweren Menschenrechtsverletzungen. Der von König Hassan II am 8. Mai 1990 eingesetzte "Conseil consultatif des droits de l'homme" gilt gemäss französischen Menschenrechtsorganisationen als Scheinorganisation. Am 16.3.1990 wurden zwei Vertreter von Amnesty International

ausgewiesen. Seit den Unruhen vom Dezember 1990 wurden mehr als 700 Personen wegen "Aufruhr" gerichtlich belangt. 400 wurden zu Strafen zwischen 15 Tagen und 7 Jahren Gefängnis verurteilt. Häufig sind unfaire Prozesse unzulässige Verlängerungen der Haft für politisch Verdächtige und unter Folter erzwungene Aussagen.

Schwerwiegende Nachteile erfährt das in der westlichen Sahara lebende saharauische Volk, dessen Territorium im Jahre 1975 zu zwei Dritteln von Marokko annektiert wurde. Seither werden im Krieg gegen die saharauische Befreiungsbewegung Polisario zahlreiche Menschenrechtsverletzungen begangen. Gemäss Amnesty International haben die Sicherheitskräfte auch viele Saharauis "verschwinden" lassen.

Unter den gegebenen Umständen erfüllt daher Marokko im heutigen Zeitpunkt die gesetzlichen Voraussetzungen für die Bezeichnung als verfolgungssicheres Land im Sinne des Asylgesetzes nicht.

3.6 Algerien

Seit den Unruhen vom Oktober 1988 wurden politische Reformen eingeleitet. Die bedeutendste Aenderung betrifft den Uebergang zu einem Mehrparteiensystem. Nach den Lokalwahlen vom Juni 1990 sollen im kommenden Juni die Parlamentswahlen stattfinden.

Die Situation hat sich soweit verbessert, dass heute die grundlegenden Menschenrechte gewährleistet sind. Wichtige Schritte auf dem Weg zu einer demokratischen Ordnung bildeten eine Amnestie für politische Gefangene sowie die Auflösung der politischen Polizei. Zudem wurden von den Behörden zwei Menschenrechtsorganisationen offiziell anerkannt.

Das neue Pressegesetz wird dagegen als unzureichend beurteilt, weil es nur eine "überwachte Freiheit" zulässt. Einen Rückschritt stellt zudem das seit dem vergangenen Dezember in Kraft stehende Gesetz dar, welches den Gebrauch der arabischen Sprache in fast allen Bereichen des öffentlichen Lebens vorschreibt.

Insgesamt ist die politische Entwicklung als positiv und die Lage als stabil zu werten. Mit der eingeleiteten Demokratisierung und der Respektierung der grundlegenden Menschenrechte sind die wichtigsten Voraussetzungen dafür erfüllt, dass Algerien als verfolgungssicher bezeichnet werden darf.

3.7 Tunesien

Nach anfänglichen Demokratisierungsbestrebungen durch den Präsidenten Ben Ali, insbesondere die Zulassung eines Mehrparteiensystems, die Abschaffung der Präsidentschaft auf Lebzeiten und die Garantie der Grundrechte, hat sich die politische Situation seit den Parlamentswahlen vom 2. Juni 1989 erneut verschlechtert. Die Opposition wirft der herrschenden "Demokratischen Konstitutionellen Vereinigung" und dem Präsidenten Ali massiven Wahlbetrug vor. Die Lokalwahlen vom 10. Juni 1990 sind von den sechs Oppositionsparteien boykottiert worden; mehreren Parteien, die um eine offizielle Eintragung ersucht hatten, sind nicht legalisiert worden.

Seit November 1987 hat sich die Menschenrechtssituation dennoch spürbar verbessert. So wurden eine Amnestie für politische Gefangene erlassen, das Staatssicherheitsgericht aufgehoben, alle internationalen Folterkonventionen unterzeichnet, Menschenrechtsorganisationen (darun-

ter die tunesische Sektion von Amnesty International) zugelassen und am 7. November 1990 eine "Höhere Kommission für Menschenrechte" geschaffen. Am 22. Dezember 1990 nahmen die Behörden in fundamentalistischen Kreisen Verhaftungen vor (man spricht von 200 Festnahmen). Rechtsanwälte und Journalisten, welche dem islamischen Umfeld zugeordnet werden, sind festgenommen und zum Teil misshandelt worden. Die Tunesische Menschenrechtsliga (LTDH) beanstandet, dass in manchen Polizeistationen während der Verhöre Folterungen vorgekommen seien. Die gesetzlich zugelassene Untersuchungshaft von 10 Tagen wurde in mehreren Fällen missbräuchlich überschritten. Im Januar 1991 wurden die Armee und die Sicherheitskräfte in Alarmzustand versetzt und die Sicherheitsvorkehrungen verstärkt.

Die angespannte innenpolitische Lage, die Rückschritte im Demokratisierungsprozess und die erneuten Meldungen über Missachtungen der Menschenrechte lassen eine zuverlässige Prognose über die weitere Entwicklung des Landes nicht zu. Die Bezeichnung Tunesiens als Safe Country ist daher im heutigen Zeitpunkt nicht möglich.

3.8 Ägypten

Seit der Ermordung des ehemaligen Staatspräsidenten Sadat im Oktober 1981 herrscht in Ägypten der Ausnahmezustand. Er wurde kürzlich bis zum 1. Mai 1991 verlängert. Das Gesetz über den Ausnahmezustand erlaubt es unter anderem, verdächtige Personen ohne Gerichtsbeschluss oder Anklageerhebung bis zu 80 Tage in Untersuchungshaft zu nehmen. Ägyptische Menschenrechtsorganisationen, denen der Zutritt zu den Haftorten verweigert wird, berichten von der Folterung von Gefangenen.

Die Parlamentswahlen vom 29. November und vom 6. Dezember 1990 wurden von den Oppositionsparteien boykottiert, weil es ihnen unter dem Ausnahmezustand nicht möglich war, öffentliche Wahlveranstaltungen abzuhalten. Hauptsächlich im Südosten des Landes kam es im Verlauf des vergangenen Jahres wiederholt zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen Muslimen und Angehörigen der christlichen, koptischen Minderheit. Diesen negativen Entwicklungen steht die Wiedereinführung einiger Freiheiten im Medienbereich gegenüber.

Insgesamt stellt sich die Lage als wenig stabil dar. Den Menschenrechten wird - vornehmlich als Auswirkung des Ausnahmezustandes - nach wie vor zu wenig Beachtung geschenkt. Religiöse Konflikte wirken sich destabilisierend aus und die demokratischen Institutionen des Landes repräsentieren die Volksmeinung nur ungenügend. Aegypten kann deshalb im jetzigen Zeitpunkt nicht als verfolgungssicher gelten.

4. Ergebnisse der Ämterkonsultation zu den Prüfungskriterien

Die konsultierten Amtsstellen (EDA: Politische Abteilung I, Völkerrechtsdirektion, Koordinator für internat. Flüchtlingspolitik; EJPD: Beschwerdedienst, BFA) stimmen den vorgeschlagenen Prüfungskriterien grundsätzlich zu. Das EDA erachtet es als notwendig, dass Vorschläge für die Bezeichnung eines Safe Countries auf Ämterebene nur nach Absprache zwischen den zuständigen Stellen des EDA und dem BFF erfolgen. Nach Auffassung der Völkerrechtsdirektion besteht die Gefahr einer Relativierung des Begriffs der Verfolgungssicherheit. Insbesondere werden grundsätzliche Einwände bezüglich der Subsumption der innerstaatlichen Fluchtalternative unter Artikel 16 Absatz 2 Asylgesetz und da-

mit der Anwendung dieser Bestimmung auf verfolgungssichere Teilgebiete geltend gemacht. Nach Auffassung der Völkerrechtsdirektion soll die Regelung von Artikel 16 Absatz 2 Asylgesetz nur Anwendung auf ganze Staatsgebiete, nicht aber auf Staaten, in welchen Teilgebiete diese Voraussetzung nicht erfüllen, finden.

Bezüglich der innerstaatlichen Fluchtalternative ist darauf hinzuweisen, dass das EDA im Rahmen des Mitberichts zum AVB-Entwurf das Argument der innerstaatlichen Fluchtalternative anstelle des Safe-Country-Begriffs als eigenständigen Nichteintretensgrund befürwortet hat. Das EJPD lehnte diesen Vorschlag aufgrund der Überlegung ab, dass es sich beim Kriterium der innerstaatlichen Fluchtalternative im Gegensatz zu den anderen Nichteintretensgründen nicht um ein objektives Kriterium handelt, sondern vielmehr um das Resultat der materiellen Prüfung bei der Frage der Schutzbedürftigkeit.

Demgegenüber rechtfertigt sich nach Auffassung des BFF die Berücksichtigung des Bestehens einer innerstaatlichen Fluchtalternative als Prüfungskriterium für den Safe-Country-Charakter eines Landes insofern, als es sich hierbei um eine Regelvermutung handelt, die vom Gesuchsteller in der Anhörung gegebenenfalls widerlegt werden kann.

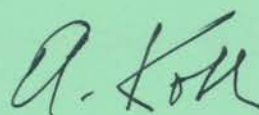
Letztlich kann jedoch nicht übersehen werden, dass es sich beim Entscheid über den Einbezug des Kriteriums der innerstaatlichen Fluchtalternative in den Prüfungskatalog für die Bezeichnung verfolgungssicherer Länder um einen politischen Entscheid handelt, von welchem der Umfang des Safe Country-Begriffs und damit der Kreis möglicher verfolgungssicherer Länder direkt und entscheidend beeinflusst wird. Damit hängt auch zusammen, ob die in den dringlichen Bundesbeschluss über

das Asylverfahren gesetzten Erwartungen, nämlich die Vermeidung von praktisch aussichtslosen Gesuchen, erfüllt werden kann.

5. Antrag

1. Der Bundesrat nimmt Kenntnis von den vorliegenden Prüfungskriterien und erteilt diesen seine Zustimmung.
2. Der Bundesrat bezeichnet Bulgarien, Indien und Algerien als verfolgungssichere Staaten im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 des Asylgesetzes.

EIDGENÖSSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT



Beilage: Beschlussdispositiv

Prüfungskriterien für die Bezeichnung von verfolgungssicheren Ländern im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 Asylgesetz

Bezeichnung von Bulgarien, Indien und Algerien als verfolgungssichere Länder im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 Asylgesetz

Aufgrund des Antrages des EJPD vom 13. März 1991
wird

beschlossen:

1. Der Schweizerische Bundesrat stimmt den Prüfungskriterien für die Bezeichnung verfolgungssicherer Länder im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 Asylgesetz zu.
2. Der Schweizerische Bundesrat bezeichnet Bulgarien, Indien und Algerien als verfolgungssichere Länder im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 Asylgesetz.

für getreuen Auszug,
der Protokollführer



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
 FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Bern, 14. März 1991

An den Bundesrat

Prüfungskriterien für die Bezeichnung von verfolgungs-
 sicheren Ländern im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 Asylgesetz
 Bezeichnung von Bulgarien, Indien und Algerien als verfolgungs-
 sichere Länder im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 Asylgesetz
 Prüfung und Zurückstellung von Rumänien, Bangladesh, Marokko,
 Tunesien und Aegypten

Mitbericht

zum Antrag des EJPD vom 13. März 1991

Wir sind mit den Anträgen des EJPD unter Vorbehalt folgender
 Aenderungen einverstanden:

- 1.a) Prüfungskriterien für Safe countries: Wir beantragen, die
 Prüfungskriterien 10 und 11 ersatzlos zu streichen und das
 Kriterium Nr. 9 wie folgt abzuändern:

"Die geforderte Verfolgungssicherheit muss auf dem gesamten
 Staatsgebiet gleichermassen gewährleistet sein."

Begründung: Dem Einbezug der innerstaatlichen Fluchtalter-
 native unter den Begriff des "Safe country" können wir aus
 folgenden Ueberlegungen nicht zustimmen:

- Weder ergibt sich aus der bundesrätlichen Botschaft zum AVB ein Hinweis, wonach der Begriff des verfolgungssicheren Landes in diesem Sinne interpretiert werden würde, noch lässt sich dem Wortlaut von Artikel 16 Absatz 2 AVB eine derartige Interpretation unterstellen.
 - Vielmehr lässt der Gesetzeswortlaut "Staaten..., in welchen... Sicherheit vor Verfolgung besteht;" darauf schliessen, dass der Gesetzgeber **ganze Staaten**, und nicht etwa Teilgebiete davon, als verfolgungssicher bezeichnen wollte. Ueberdies halten wir es aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit für bedenklich, wenn zur Interpretation des unbestimmten Begriffes "Safe country" ein weiterer unbestimmter Begriff, nämlich derjenige der innerstaatlichen Fluchtalternative verwendet wird.
 - Versuche, den Begriff der Verfolgungssicherheit zu relativieren, stehen im Widerspruch zu den Zusicherungen, welche Bundesrat Koller bei der Beratung des revidierten Asylgesetzes dem Parlament gegeben hat: "... ich kann Sie versichern, dass der Bundesrat ein solches Land nur zum Safe country erklären wird, wenn die Menschenrechtslage alle Gewähr bietet, dass man im Normalfall nicht von einer Verfolgung sprechen kann." (AmtlBull NR 1990, Seite 836).
 - In diesem Sinne vermag das Argument des EJPD auf S. 16 des Antrags nicht zu überzeugen, wonach die innerstaatliche Fluchtalternative in den Safe Country-Begriff einbezogen werden könne, weil es sich bei diesem Begriff nur um eine "Regelvermutung" handle. Entscheidend ist vielmehr, dass der Safe Country-Begriff durch die innerstaatliche Fluchtalternative gegen den Willen des Gesetzgebers erheblich ausgeweitet wird. Das EDA hat demgegenüber in seinem Mitbericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens als Diskussionsvariante den Ersatz der Safe Country-Liste durch ein gesetzlich definiertes Kriterium der innerstaatlichen Fluchtalternative angeregt. Nachdem dieses eigenständige Kriterium weder in der Botschaft des Bundesrates, noch vom Gesetzgeber berücksichtigt wurde, können wir uns nicht damit einverstanden erklären, es im nachhinein auf dem Interpretationsweg wieder hineinzubringen.
 - Zusammenfassend sollte die Festlegung der Prüfungskriterien für Safe countries dem Gebot der Glaubwürdigkeit und der Ehrlichkeit gegenüber dem Gesetzgeber folgen. Die Glaubwürdigkeit des Bundesrates könnte indessen in Zweifel gezogen werden, wenn er den vom Gesetzgeber restriktiv festgelegten Begriff des Safe country auf dem Interpretationsweg via die innerstaatliche Fluchtalternative über Gebühr auszuweiten versucht.
- b) ad Kriterium 5: Massgeblicher Menschenrechtsstandard ist

der "Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte" (Korrektur des Namens).

2. Bezeichnung von Bulgarien, Indien und Algerien als verfolgungssichere Länder:

- a) Es ist grundsätzlich problematisch, dass für den vorliegenden Antrag an den Bundesrat betreffend die Länderbeurteilung nicht das normale Aemterkonsultations- und Mitberichtsverfahren gewählt wurde. Die Bezeichnung eines Landes als verfolgungssicher hat nicht nur asylpolitische, sondern auch aussenpolitische Konsequenzen, welche nicht unterschätzt werden dürfen. Die Bezeichnung als "Safe Country" ist ein positives Signal für das betreffende Land, welches mit der Menschenrechtspolitik der Schweiz koordiniert werden muss, sonst verliert diese an Glaubwürdigkeit. Zudem werden nicht als "Safe Country" bezeichnete Staaten einen Anspruch auf Gleichbehandlung geltend machen. Der Entscheid darüber bedarf deshalb auch der sorgfältigen Abwägung, welche durch das aktuelle Vorgehen des EJPD infolge Zeitmangels keineswegs gewährleistet ist.

Wir verstehen das Bedürfnis des EJPD, in dieser Angelegenheit zu einem baldigen Entscheid zu kommen, sind aber der Ansicht, dass künftige Anträge betreffend Safe countries dem EDA im Rahmen einer offiziellen Aemterkonsultation zu unterbreiten sind (vgl. nachstehend Ziff. 3).

- b) Ziffer 2 des Antrags an den Bundesrat legt Beurteilungskriterien dar, die ein verfolgungssicheres Land erfüllen muss. Unklar bleibt aber, nach welchen Gesichtspunkten die Länder ausgesucht werden, welche auf ihre Verfolgungssicherheit überprüft werden sollen.

Das EJPD wird um Auskunft gebeten über die Aspekte, welche die Auswahl der 8 Länder, die Gegenstand der vorliegenden

Prüfung waren, bestimmt haben.

c) ad Bulgarien (Ziff. 3.2 des Antrags)

Die Kriterien (Ziff. 2 des Antrags), welche zur Beurteilung der Verfolgungssicherheit eines Landes herangezogen werden sollen, erwähnen für europäische Staaten die Mitgliedschaft des Europarates und die Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention. Für Bulgarien trifft weder das eine noch andere heute zu, obwohl sich Bulgarien schrittweise dem Europarat nähert. Da Bulgarien den Pakt über bürgerliche und politische Rechte im grossen und ganzen respektiert, ist die Einschätzung des EJPD, welches Bulgarien als verfolgungssicher bezeichnet, im Ergebnis richtig.

d) ad Indien (Ziff. 3.3 des Antrags)

Wie oben bereits dargestellt, ist ein Staat nur als generell verfolgungssicher zu bezeichnen, wenn die Verfolgungssicherheit für das ganze Gebiet des betreffenden Landes gilt. Nach Angaben des EJPD sind einige Gliedstaaten Indiens (Punjab, Jammu und Kashmir, Assam) nicht verfolgungssicher. Schon aus diesem Grund darf Indien nicht als "Safe Country" bezeichnet werden.

Der eben herausgekommene "Human Rights Report" des US-State Department ist die aktuellste generelle Einschätzung der Menschenrechtsslage in Indien. Der Bericht stellt für das Jahr 1990 in Indien eine funktionierende Demokratie und ein ausgebautes Schutzsystem für Individualrechte fest, spricht aber von signifikanten Menschenrechtsproblemen, welche auf starke soziale Spannungen und auf gewalttätige ethnische, kastische und religiöse Konflikte mit zum Teil sezessionistischen Tendenzen und auf die Reaktionen der Behörden hierauf zurückzuführen sind. Die Intensität der Probleme ist in den einzelnen Gliedstaaten unterschiedlich. Der US-Bericht nennt weitverbreitete Folterungen, aussergerichtliche Tötungen, willkürliche Verhaftungen, aber auch schwer

diskriminierendes Verhalten der Behörden und Gewalt gegenüber Mitgliedern von bestimmten Kasten und gegenüber Frauen, Vorkommnisse, welche keineswegs nur auf die vom EJPD erwähnten Gliedstaaten beschränkt sind. Die relativ un stabile politische Lage lässt für die Zukunft nicht nur Gutes erhoffen.

Die Situation in Indien vermag deshalb trotz positiven Punkten dem Menschenrechtsstandard, wie er vom Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte gesetzt wird (vgl. Ziff. 2.5 des Antrags), nicht zu genügen.

Wir beantragen, auf die Bezeichnung Indiens als verfolgungssicher zu verzichten.

e) ad Algerien (Ziff. 3.6 des Antrags)

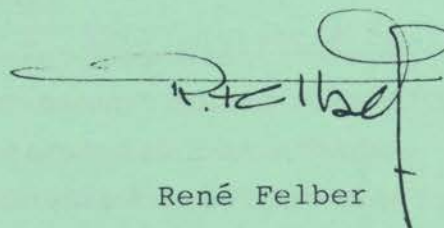
Der aktuelle "Human Rights Report" des US-State Department schätzt wie der Antrag des EJPD die Menschenrechtssituation und die zu erwartende Entwicklung in Algerien als grundsätzlich positiv ein. Allerdings sprechen verschiedene Quellen von brutaler Behandlung von Häftlingen und auch von Folterungen. Politische Gefangene soll es seit 1989 nicht mehr geben. Der Bericht des US-State Department erwähnt im weiteren massive Diskriminierung von Frauen im öffentlichen und privaten Leben aufgrund fundamentalistischer Tendenzen. Obwohl der nötige Menschenrechtsstandard (Einhaltung der Menschenrechte, wie sie der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte festhält (Ziff. 2.5 des Antrags) in Algerien höchstens knapp erreicht wird, wider setzen wir uns aus menschenrechtlicher Sicht der Bezeichnung Algeriens als verfolgungssicher nicht, obwohl die damit implizierte Ungleichbehandlung der Maghreb-Staaten (vgl. etwa Tunesien) unerwünschte aussenpolitische Konsequenzen haben könnte.

3. Zum Verfahren zur Bestimmung von "Safe countries"

Angesichts der aussenpolitischen Implikationen der Bestimmung von "Safe countries" beantragen wir, das Beschlussesdispositiv mit einer Ziffer 3 wie folgt zu ergänzen:

"3. Das EJPD wird beauftragt, bei künftigen Anträgen zur Bezeichnung von verfolgungssicheren Ländern gemäss Asylgesetz Art. 16 das EDA vorgängig zu konsultieren."

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN



René Felber



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

3003 Bern, den 15 März 1991

An den Schweizerischen Bundesrat

Prüfungskriterien für die Bezeichnung von verfolgungssicheren Ländern
 im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 Asylgesetz

Bezeichnung von Bulgarien, Indien und Algerien als verfolgungssichere
 Länder im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 Asylgesetz

Prüfung und Zurückstellung von Rumänien, Bangladesh, Marokko, Tunesien
 und Ägypten

Stellungnahme zum Mitbericht des Eidgenössischen Departement für Aus-
 wärtige Angelegenheiten

ad 1.a)

Zu den Einwänden des EDA betreffend den Einbezug der innerstaatlichen
 Fluchtalternative in die Prüfungskriterien für die Bezeichnung verfol-
 gungssicherer Länder hat das BFF bereits im Rahmen der Auswertung der
 diesbezüglichen Aemterkonsultation Stellung genommen (Ziffer 4 des
 vorliegenden Bundesratsantrages, S. 16). An unserer dort zum Ausdruck
 gebrachten Auffassung halten wir fest. Ergänzend ist folgendes anzu-
 merken:

Eine innerstaatliche Fluchtalternative ist grundsätzlich immer dann

gegeben, wenn eine Person zwar in Teilen ihres Heimatlandes verfolgt wird, in anderen Landesteilen aber eine zumutbare Zuflucht und Schutz vor Verfolgung finden kann. Findet der Betroffene den gebotenen Verfolgungsschutz bereits im eigenen Land, so bedarf er des Schutzes des Auslandes nicht. Der unstrittige Grundsatz der Subsidiarität des Asyls im Ausland wird implizit auch von der Flüchtlingskonvention anerkannt (Artikel 1A Absatz 2 FK).

Der Auffassung des EDA, durch die innerstaatliche Fluchtalternative werde der Safe-Country-Begriff gegen den Willen des Gesetzgebers erheblich ausgeweitet, kann nicht gefolgt werden. Nach unserer Auffassung wird vielmehr mit der innerstaatlichen Fluchtalternative ein international anerkannter Grundsatz, der auch bei der individuellen Beurteilung von Asylgesuchen zur Anwendung gelangt, als Prüfungskriterium für die Bezeichnung verfolgungssicherer Länder festgeschrieben. Eine gesetzliche Definition des Grundsatzes ist hierfür nicht erforderlich. Kann aufgrund der konkreten Länderbeurteilung festgestellt werden, dass in einem Teilgebiet Verfolgte im übrigen Staatsgebiet grundsätzlich Schutz finden können, so rechtfertigt dies - unter Berücksichtigung der übrigen Kriterien des Prüfungskatalogs - ohne Missachtung des gesetzgeberischen Willens die Bezeichnung eines Landes als verfolgungssicher. An dieser Einschätzung ändert auch dadurch nichts, dass der Gesetzgeber seinerzeit auf die Aufnahme der innerstaatlichen Fluchtalternative als eigenständigen Nichteintretensgrund verzichtete.

ad 1.b)

keine Bemerkungen

ad 2.a)

keine Bemerkungen

ad 2.b)

Die Auswahl eines Landes im Hinblick auf die Bezeichnung als Safe Country ergibt sich als Folge der der ständigen Prüfung und Beurteilung der Ländersituation durch die Länderverantwortlichen des BFF. Erachten sie aufgrund der Entwicklungen in einem Herkunftsland von Asylbewerbern eine Beurteilung der Eignung als Safe Country als sinnvoll, zeigen sie dies dem Direktor des BFF an, der den Departementsvorsteher informiert. Dieser erteilt die entsprechenden Aufträge.

ad 2.c)

keine Bemerkungen

ad 2.d)

Die vom EDA vorgenommene Einschätzung der Situation in Indien deckt sich im wesentlichen mit der des BFF und stützt sich auch weitgehend auf das gleiche Quellenmaterial ab ("Human Rights Report" des US - State Department).

Ob Indien die Anforderungen eines Staates mit 'relativer Verfolgungssicherheit' erfüllt oder nicht ist daher eine Interpretations- und Gewichtungsfraage. Ausschlaggebend für das EJPD ist die Möglichkeit der innerstaatlichen Fluchialternative. In den verfolgungssicheren Teilgebieten allenfalls bestehende Diskriminierungen als Folge der Ge-

schlechts- oder Kastenzugehörigkeit können nach schweizerischer Praxis nicht zu einer Asylgewährung führen und sind daher für die Beurteilung der Verfolgungssicherheit ohne Bedeutung.

ad 2.e)

keine Bemerkungen

ad 3.

Das EJPD erachtet eine Zusammenarbeit mit dem EDA in der Frage der Bezeichnung von Safe Countries als notwendig.

A. Koll