

dodis.ch/57837

Mitbericht des EDA zum Antrag des EJPD an den Bundesrat¹

BEZEICHNUNG VON RUMÄNIEN, ANGOLA UND BANGLADESH ALS
VERFOLGUNGSSICHERE LÄNDER IM SINNE VON ARTIKEL 16 ABSATZ 2
ASYLGESETZ. PRÜFUNG UND ZURÜCKSTELLUNG VON GHANA UND
NIGERIA

Bern, 22. November 1991

Wir sind mit dem Antrag des EJPD² *nicht einverstanden* und beantragen, den *Entscheid zurückzustellen*.

Begründung

1. Formelle Gründe

Die für die aussen- und innenpolitische Tragweite dieses Geschäftes unabdingbare *ordentliche Ämterkonsultation* hat nicht stattgefunden.³ Eine solche muss jedoch vorgängig des Entscheides durch den Bundesrat durchgeführt werden. Wir verweisen auf das Aussprachepapier über die Prüfungskriterien für die Bezeichnung von verfolgungssicheren Ländern im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 Asylgesetz,⁴ wo im Rahmen der Ergebnisse der Ämterkonsultation festgehalten

- 1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1013* (4.10prov.). *Dieser Mitbericht wurde von Andrea Reichlin vom Dienst für Menschenrechte des EDA unter der Verantwortung des Dienstchefs Jean-Daniel Vigny ausgearbeitet und vom Vorsteher des EDA, Bundesrat René Felber, unterzeichnet, vgl. den Entwurf des Mitberichts vom 19. November 1991 im Dossier CH-BAR#E2010A#2001/161#4783* (B.41.20.1). Der Mitbericht war die Reaktion des EDA auf den Antrag des EJPD an den Bundesrat vom 18. November 1991. Das EJPD hielt in einer Stellungnahme vom 25. November 1991 fest, dass es den Antrag unverändert aufrechterhält. Der Bundesrat nahm den Antrag des EJPD an seiner Sitzung vom 25. November 1991 an, strich jedoch die Bezeichnung Bangladeschs als verfolgungssicheres Land. Gemäss dem BR-Beschlussprot. II der 38. Sitzung vom 25. November 1991 stimmte der Vorsteher des EJPD, Bundesrat Arnold Koller, an der Bundesratssitzung diesem Anliegen des EDA zu: «M. Koller est d'accord d'exclure ce pays [Bangladesh]. Il souligne qu'il ne faut pas une sécurité absolue, car même en incluant un pays dans la liste des «safe countries», les requérants d'asile sont tout de même soumis à un premier interrogatoire sommaire.» Vgl. dodis.ch/57763, S. 4. Für Antrag, Mitbericht, Stellungnahme und das BR-Prot. Nr. 2295 vom 25. November 1991 vgl. das Faksimile dodis.ch/57837.*
- 2 Für den Antrag des EJPD vom 18. November 1991 vgl. das Faksimile dodis.ch/57837.
- 3 Aus diesem Grund sah sich das EDA veranlasst, einen Mitbericht zu verfassen, vgl. die Notiz des Koordinators für internationale Flüchtlingspolitik des EDA, Botschafter Rudolf Weiersmüller, an diverse Abteilungen im EDA vom 11. November 1991, dodis.ch/59119.
- 4 Art. 16 Abs. 2 des Asylgesetzes: «Der Bundesrat kann Staaten bezeichnen, in welchen nach seinen Feststellungen Sicherheit vor Verfolgung besteht; entsprechende Beschlüsse überprüft er periodisch. Stammt der Gesuchsteller aus einem solchen Staat, wird auf sein Gesuch oder seine Beschwerde nicht eingetreten, ausser die Anhörung ergebe Hinweise auf eine Verfolgung.» Dieser Artikel wurde mit dem Bundesbeschluss über das Asylverfahren vom 25. April 1990 so angenommen, vgl. AS, 1990, S. 944.



wurde, «dass Vorschläge für die Bezeichnung eines Safe Country auf Ämterebene nur nach Absprache zwischen den zuständigen Stellen des EDA und des BFF erfolgen».⁵ Der Bundesrat hat von diesem Aussprachepapier am 18. März 1991 Kenntnis genommen.⁶

Wir stellen fest, dass auch beim dritten Antrag zur Bestimmung verfolgungssicherer Staaten der *Stellungnahme des EDA nicht der nötige Zeitrahmen zur menschenrechtlichen und aussenpolitischen Beurteilung*⁷ zugebilligt wird.⁸ Der Antrag zur Bezeichnung neuer verfolgungssicherer Staaten ist kein so dringliches Bundesratsgeschäft, das es rechtfertigen würde, die Mitwirkung des EDA ausser Acht zu lassen.

Unter Punkt 3 «Ergebnisse der Ämterkonsultation» führt das EJPD auf: «Das EDA wurde orientiert. Die schriftliche Stellungnahme liegt indessen noch nicht vor.»

Zu dieser Aussage halten wir fest, dass das Bundesamt für Flüchtlinge das EDA am 21. Oktober 1991 mit Unterlagen bedient und es aufgefordert hatte, den Vorschlag für die Bezeichnung der fünf Länder Rumänien, Angola, Ghana, Nigeria und Bangladesh als Safe Countries zu prüfen und *bis zum 29. November 1991* Stellung zu nehmen.⁹

5 *Im Aussprachepapier wurde festgehalten:* «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», vgl. dodis.ch/57674, S. 15. *Botschafter Weiersmüller hatte den Vizedirektor des Bundesamts für Flüchtlinge (BFF) des EJPD, Stephan Supersaxo, bereits am 11. Juli 1991 gebeten, das EDA bei der Vorbereitung von künftigen Safe-Country-Beschlüssen «möglichst frühzeitig in die Vorbereitungs- und Beratungsphase» einzu beziehen, dodis.ch/59514. Der Direktor des BFF, Peter Arbenz, antwortete am 2. August 1991, dass das Amt gerne bereit sei, «dem EDA die Lageanalysen zur Stellungnahme zukommen zu lassen, sobald sich die Entscheidungsfindung innerhalb unseres Amtes soweit konkretisiert hat, dass wir überhaupt zu beurteilen vermögen, welche Länder wir als aussichtsreich betrachten und unseres Erachtens weiterverfolgt werden könnten und sollten», vgl. dodis.ch/59519.*

6 Vgl. *das BR-Prot. Nr. 548 vom 18. März 1991*, dodis.ch/57674.

7 *Zur aussenpolitischen Beurteilung vgl. auch den Vorschlag des Chefs des Politischen Sekretariats des EDA, Botschafter Guy Ducrey, an Botschafter Weiersmüller:* «In jedem Fall sollte die Bezeichnung neuer Safe-Countries mit vergleichbaren Asylländern abgestimmt werden, um allenfalls blamable Alleingänge zu verhindern». *Diese Aussage wurde so nicht in den Mitbericht des EDA aufgenommen, obwohl auf dieser Notiz handschriftlich vermerkt worden war:* «In unsere Stellungnahme einbeziehen», vgl. dodis.ch/59523.

8 *Am 31. Oktober 1990 bezeichnete der Bundesrat mit der Tschechoslowakei, Polen und Ungarn erstmals drei Länder zu verfolgungssicheren Staaten. Ein Mitbericht des EDA ist dem Protokoll nicht angefügt, vgl. das BR-Prot. Nr. 2291 vom 31. Oktober 1990, dodis.ch/56709. Gemäss dem BR-Beschlussprot. II der 34. Sitzung des Bundesrats vom 31. Oktober 1990 gab es «praktische Probleme beim EDA», vgl. dodis.ch/55183, S. 2. Am 18. März 1991 folgte der nächste Antrag betreffend die Bezeichnung von Bulgarien, Indien und Algerien als verfolgungssichere Länder. Das EDA hielt in seinem Mitbericht vom 14. März 1991 fest:* «Es ist grundsätzlich problematisch, dass für den vorliegenden Antrag an den Bundesrat betreffend die Länderbeurteilung nicht das normale Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren gewählt wurde.» *Weiter forderte das EDA, «dass künftige Anträge betreffend Safe countries dem EDA im Rahmen einer offiziellen Ämterkonsultation zu unterbreiten sind», vgl. das BR-Prot. Nr. 548 vom 18. März 1991, dodis.ch/57674, S. 22.*

9 *Für das Ämterkonsultationsverfahren vgl. die Dossiers CH-BAR#E2010A#2001/161#4783* (B.41.20.1) und CH-BAR#E4280A#2017/355#800-1* (750.2.0-C1).*

Am 11. November 1991 wurde dem EDA dann mündlich mitgeteilt, dass der neue Safe-Country-Antrag am 25. November im Bundesrat behandelt werden soll und dass *auf die Ämterkonsultation verzichtet werde*.¹⁰

2. Materielle Gründe

2.1 Allgemeines

Das EDA hat in der Vergangenheit mehrfach seine restriktive Haltung bei der Bezeichnung von Ländern als verfolgungssicher im Sinne von Art. 16 Abs. 2 AVB dargelegt.¹¹ Es hat sich immer wieder gegen eine Relativierung und Aufweichung des Begriffs der Verfolgungssicherheit gewandt. Die Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung zeigt, dass diese Zurückhaltung dem Willen des Gesetzgebers entspricht.¹²

Die seit der Einführung dieser Prüfungskriterien¹³ gemachten Erfahrungen haben gezeigt, dass die restriktive Haltung des EDA durchaus am Platz ist. Das Beispiel Algerien macht deutlich, dass die Bezeichnung eines bestimmten Landes als verfolgungssicher ausserpolitische, vor allem menschenrechtspolitische Konsequenzen hat.¹⁴ Die Bezeichnung als «Safe Country» wird von den betreffenden Ländern als ausserpolitisches Signal verstanden, das die bilateralen Beziehungen positiv beeinflussen kann. Verschlechtert sich die Menschenrechtssituation in einem «Safe Country», wie dies z. B. in Algerien geschehen ist (blutige politische Unruhen, politische Verhaftungen, Ausnahmezustand), ist es aber aus ausserpolitischen Gründen kaum mehr möglich, dieses Land aus der Liste der verfolgungssicheren Länder zu streichen.¹⁵ Ein solcher Akt würde als unfreundlich gegenüber der dortigen Regierung empfunden und gäbe unter Umständen falsche ausserpolitische Signale. Dies hat zur Folge, dass beispielsweise Algerien trotz grosser politischer und menschenrechtlicher Probleme auf der Liste der verfolgungssicheren Länder geblieben ist, trotz entsprechender Intervention des UNHCR beim BFF.¹⁶ Die Bezeichnung eines Landes als verfolgungssicher wirkt zudem wie ein menschenrechtspolitischer Blanko-Check, den die betreffenden Regierungen sowohl in innenpolitischer wie ausserpolitischer Hinsicht verwenden können. Dies stellt die Glaubwürdigkeit unserer Menschenrechtspolitik in Frage.¹⁷ Wie der Be-

10 Vgl. dodis.ch/59119.

11 Vgl. den Mitbericht des EDA vom 23. April 1990 im BR-Prot. Nr. 793 vom 25. April 1990, dodis.ch/59158. Für Art. 16 Abs. 2 des Asylgesetzes, welcher mit dem Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) eingeführt wurde vgl. Anm. 4.

12 Vgl. bspw. die Wortmeldungen der Nationalratsmitglieder Monika Stocker-Meier, Paul Rechsteiner, Dominique Ducret und Ernst Mühleman. Der Vorsteher des EJPD, Bundesrat Arnold Koller, äusserte sich in der Parlamentsdebatte ebenfalls dahingehend, dass die «Bezeichnung gewisser Länder als Safe countries nur als Massnahme im Sinne einer ultima ratio vorgesehen» sei, vgl. dodis.ch/59123, S. 834–837.

13 Vgl. das BR-Prot. Nr. 548 vom 18. März 1991, dodis.ch/57674.

14 Vgl. das Schreiben von Vigny an den Chef der Sektion Länderdokumentation im BFF, Ignaz Civelli, vom 5. Juli 1991, dodis.ch/59124.

15 Gemäss Notiz der Politischen Abteilung II des EDA vom 28. Juni 1991 war es «nicht opportun, im jetzigen Moment, Algeriens immer noch erklärtes Ziel der Weiterführung der Demokratisierung mit randvermerkter Massnahme quasi «zu bestrafen». Es wäre ein falsches Signal», vgl. dodis.ch/59125.

16 Vgl. auch das Antwortschreiben des BFF an die Hohe Flüchtlingskommissarin der Vereinten Nationen (UNHCR) vom 17. Juni 1991, dodis.ch/59126.

17 Zum Verhältnis Menschenrechts- und Flüchtlingspolitik vgl. auch dodis.ch/57978.

richt des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik¹⁸ ausführt, ist eine glaubwürdige Menschenrechtspolitik für die Ursachenbekämpfung von Flüchtlingsströmen von zunehmender Wichtigkeit.

Diese Überlegungen führen das EDA zur Überzeugung, dass die erwähnten Prüfungskriterien in der Praxis noch restriktiver als bis anhin angewendet werden müssen. Dies gilt im besonderen für folgende Punkte der Kriterienliste:¹⁹

*Ziff. 3:*²⁰ Die politische Stabilität, welche ein verfolgungssicheres Land aufweisen muss, ist ein besonders ernstzunehmendes Kriterium. Die praktische Erfahrung am Beispiel Algerien hat gezeigt, dass der Bundesrat wegen aussenpolitischer Rücksichtnahme auf die Veränderungen der politischen Stabilität in einem verfolgungssicheren Land nicht mit der aus menschenrechtspolitischer Sicht gewünschten Konsequenz reagieren kann. Dies bedeutet, dass zum Zeitpunkt des Entscheides über die Verfolgungssicherheit hohe Anforderungen an die politische Stabilität gestellt werden müssen.

*Ziff. 5:*²¹ Als massgeblichen Standard für die Beurteilung der Menschenrechtssituation in einem bestimmten Land nennt die Kriterienliste die Achtung der im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte verankerten Menschenrechte.²² Auch wenn in diesem Zusammenhang nicht ein allzu hoher Massstab angesetzt werden kann, müssen doch die erwähnten Menschenrechte und Grundfreiheiten in einem verfolgungssicheren Land grundsätzlich garantiert sein und respektiert werden. Die Berufung auf ein völkerrechtliches Instrument wie den obenerwähnten Pakt bringt es mit sich, dass dieser Massstab auch ernsthaft angewendet werden muss.

*Ziff. 9/10:*²³ Die innerstaatliche Fluchtalternative ist als Element eines verfolgungssicheren Landes nicht überzubewerten. Solche Fluchtalternativen müssen für potentielle innerstaatliche Flüchtlinge vor allem auch allgemein zumutbar sein.

Schliesslich ist mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass die Anzahl von hängigen Asylgesuchen in der Schweiz oder eine bis heute niedrige Anerkennungsquote für Asylbewerber aus einem bestimmten Land keinen Einfluss auf dessen Bezeichnung als verfolgungssicher haben kann. Der «Safe Country»-Entscheid muss auf die tatsächliche Menschenrechtssituation im betreffenden Land abstellen.

18 Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik vom 15. Mai 1991 dodis.ch/57212.

19 Für die Kriterienliste vgl. das BR-Prot. Nr. 548 vom 18. März 1991, dodis.ch/57674, S. 4–6 des Antrags des EJPD vom 13. März 1991.

20 «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.» Vgl. dodis.ch/57674, S. 4 des Antrags des EJPD vom 13. März 1991.

21 «Als massgeblicher Menschenrechtsstandard sind der Beurteilung die in der UN-Konvention vom 16. Dezember 1966 über die zivilen und bürgerlichen Rechte aufgelisteten Normen zuzugrunde zu legen. [...]» Vgl. dodis.ch/57674, S. 5 des Antrags des EJPD vom 13. März 1991.

22 Zum Beitritt der Schweiz zu den Pakten vgl. DDS 1991, Dok. 41, dodis.ch/58221 sowie dodis.ch/55261.

23 *Ziff. 9:* «Die geforderte Verfolgungssicherheit muss in wesentlichen Teilen eines Staatsgebietes – nicht aber auf dem gesamten Territorium gleichermaßen – gewährleistet sein.» *Ziff. 10:* «Damit eine solche regionale Verfolgungssicherheit innerhalb eines Staatsgebietes zum Tragen kommen kann, ist von einer gewissen territorialen Grösse eines Landes auszugehen.» Vgl. dodis.ch/57674, S. 6 des Antrags des EJPD vom 13. März 1991.



Bundespräsident Flavio Cotti am «Nationalen Flüchtlingstag» vom 15. Juni 1991 auf dem Kapellplatz in Luzern, dodis.ch/60361 (CH-SNM LM-179461.13).

2.2. Zu den vom EJPD vorgeschlagenen Ländern im einzelnen²⁴

Gestützt auf unsere Analysen gelangen wir zu folgenden Beurteilungen:

Roumanie

Même si la situation des droits de l'homme dans ce pays s'est encore améliorée au cours de cette année, elle reste préoccupante sur un certain nombre de points importants.

En conclusion, nous sommes d'avis que, avant de prendre la décision de désigner la Roumanie comme un «Safe Country», il serait opportun d'attendre:

- que le Parlement adopte la Constitution (prévue en décembre 1991);²⁵
- que se soient déroulées les élections locales (prévues en janvier/février 1992) et nationales (prévues au printemps 1992);²⁶

²⁴ Die Analysen beruhen auf den Länderanalysen der Sektion für Menschenrechte vom 20. November 1991, welche als Beilage einer Notiz des stv. Chefs der Sektion humanitäre und internationale Flüchtlingspolitik, Markus-Alexander Antonietti, an Bundesrat Felber, zugestellt wurden, vgl. dodis.ch/58636.

²⁵ Cf. aussi le rapport sur la visite du Président du Conseil des États, Arthur Hänsenberger, en Roumanie du 24 au 28 octobre 1991, dodis.ch/58745.

²⁶ La Suisse envoie cinq observateurs électoraux en Roumanie, cf. le PVCF N° 127 du 27 janvier 1992, dodis.ch/58015.

– que la Commission des droits de l'homme de l'ONU tranche, lors de sa prochaine session (février/mars 1992) la question de savoir s'il faut renouveler ou non le mandat du Rapporteur spécial sur la Roumanie.

Le DFAE propose dès lors le²⁷ renvoi de cette décision.

Angola

Angola hat am 31. Mai 1991²⁸ die Übergangsphase vom Bürgerkrieg zu einem demokratischen Rechtsstaat begonnen. Der vom IKRK überwachte Austausch der Kriegsgefangenen ist noch nicht abgeschlossen. Der Einzug der Armeen in Sammellager und deren Entwaffnung verläuft nicht reibungslos. Eine lokale Befreiungsfront in der nördlichen Exklave Cabinda weigert sich, die Waffen niederzulegen. Obwohl die Grundfreiheiten in der Verfassung garantiert werden, bietet die jetzige Situation wenig Gewähr, dass die rechtsstaatlichen Prinzipien in der Praxis auch zum Tragen kommen (Ziffer 3 der Kriterien). Dass sich inzwischen über dreissig politische Parteien gebildet haben, ist allein noch keine Garantie für ein funktionstüchtiges Mehrparteiensystem. Die zur Überwachung des Demokratisierungsprozesses eingesetzte Militärisch-Politische Kommission in Luanda, der die USA, die Sowjetunion, Portugal und die UNO angehören, hat Schwierigkeiten, die aus dem Waffenstillstands- bzw. Friedensabkommen von Estoril folgenden Entscheidungen durchzusetzen. Die politische Zukunft Angolas bleibt, jedenfalls bis zu den Wahlen im Herbst 1992, unbestimmt, ein Rückgriff auf Gewalt ist nicht auszuschliessen.

Das EDA erachtet es daher als notwendig, den Entscheid *vorläufig noch zurückzustellen*.

Bangladesh

Der angelaufene Demokratisierungsprozess in Bangladesh²⁹ erlaubt noch keine eindeutigen Prognosen hinsichtlich des Versprechens der Regierung, die Menschenrechte zu achten. Auch die Anwendung der in der Verfassung verankerten rechtsstaatlichen Prinzipien ist in der Praxis nicht gewährleistet. Die «Special Power Acts» erlauben weiterhin unbegrenzte Administrativhaft (Ziffer 5 der Kriterien). Bangladesh hat bis heute kein internationales Instrument im Bereich der Menschenrechte ratifiziert. Die politischen Auseinandersetzungen sind virulent. Die Tradition des politischen Machtkampfes und die erst seit 8 Monaten bestehende Demokratie erlauben es nicht, «die politische Stabilität für die nähere Zukunft» (Ziffer 3 der Kriterien) als gesichert zu betrachten. Die Politik der neuen Regierung betreffend die Chittagong Hill Tracts ist immer noch nicht ersichtlich. Das Gebiet ist jedoch weiterhin militärische Sperrzone mit bewaffneten Auseinandersetzungen. Bangladesh genügt damit den Ziffern 3 und 5 der Kriterien nicht; für die Bewohner der Chittagong Hill Tracts gibt es auch keine innerstaatliche Fluchtalternative im Sinne von Ziffer 9 und 10 der Kriterien.

27 *Correction manuscrite de: de.*

28 *In der Analyse der Sektion für Menschenrechte des EDA wird fälschlicherweise der 30. Mai 1991 als Datum der Unterzeichnung des Waffenstillstands- bzw. Friedensabkommens von Estoril genannt, vgl. dodis.ch/58636, S. 2 der Beilage.*

29 *Vgl. auch dodis.ch/59167.*

Das EDA steht daher der Bezeichnung Bangladeshs als «Safe Country» ablehnend gegenüber.³⁰

30 Der Bundesrat beschloss Bangladesch nicht als Safe Country zu bezeichnen, vgl. Anm. 1 sowie das Faksimile dodis.ch/57837.