



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

p.B.41.20.1 - ~~WHT~~

Bern, 21. September 1992

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen
Prière de rappeler cette référence dans la réponse
Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

Bundesamt für Flüchtlinge

3003 B e r n

Die Anwendung des Safe-Country-Konzepts aus der Sicht des E D A

Herr Direktor

Anlässlich einer internen Aussprache hat das EDA einen Erfahrungsaustausch über die Institution des Safe-Country-Konzepts durchgeführt. Wir erlauben uns, Ihnen die dabei geäußerten Überlegungen zur Kenntnis zu bringen.

1. Evaluation der bisherigen Safe-Country-Entscheide

1.1. Einleitung

Gestützt auf Artikel 16 Absatz 2 Asylgesetz hat der Bundesrat seit der Einführung dieser Bestimmung am 22. Juni 1990 folgende Staaten als Safe Countries bezeichnet:

- mit Beschluss vom 31.10.1990 Polen, Ungarn, CSFR;
- mit Beschluss vom 18.03.1991 Bulgarien, Algerien, Indien;
- mit Beschluss vom 25.11.1991 Rumänien, Angola.

Mit Beschluss vom 19.02.1992 wurde für Algerien der Status des Safe-Country wieder aufgehoben.

Im Anschluss an eine gemeinsame Sitzung der zuständigen Dienste des EDA mit dem Bundesamt für Flüchtlinge wurde am 25. Mai 1992 darauf verzichtet, zu diesem Zeitpunkt einen Antrag an den Bundesrat zur Bezeichnung weiterer Safe Countries zu stellen. Überprüft wurden die Länder Albanien, Bangladesch, Ghana und Nigeria. Eine erneute Überprüfung Albanien ist gegen Ende 1992, diejenige der übrigen genannten Staaten im Frühjahr 1993 vorgesehen.



Angesichts der nun bald zweijährigen Praxis im Umgang mit dem Safe-Country-Konzept und insbesondere einer ersten Revokation dieses Status im Falle Algeriens, hat das EDA anlässlich einer internen Aussprache die Erfahrungen mit diesem asylpolitischen Instrument vor allem unter aussenpolitischen Gesichtspunkten evaluiert. Aus der Sicht des EDA erweist sich das Safe-Country-Konzept in verschiedener Hinsicht als problematisch.

1.2. Die Safe-Country-Regelung als verfahrenspolitisches Instrument

Wir sind uns bewusst, dass das Safe-Country-Konzept im Rahmen des ganzen Asylwesens in der Schweiz gesehen werden muss. Im besonderen sah man sich 1990 angesichts der enormen Zunahme offensichtlich unbegründeter Asylgesuche genötigt, mit verschiedenen Mitteln eine Entlastung des Asylverfahrens - für das neben anderem bereits ein unverhältnismässig hohes Personal- und Fürsorgebudget in Anspruch genommen werden musste - herbeizuführen. Die Idee, verfolgungssichere Staaten zu bezeichnen, um bei entsprechenden Gesuchen von Angehörigen dieser Staaten von einem aufwendigen Verfahren Abstand nehmen zu können, erwies sich als taugliches verfahrenspolitisches Instrument. Die Folge war in der Tat eine dissuasive Wirkung und ein Rückgang der Asylgesuche aus den als verfolgungssicher erklärten Ländern. Dabei ist aber auch insofern ein gewisser St. Florian-Effekt in Rechnung zu stellen, als Flüchtlinge beispielsweise aus Indien vermehrt auf andere europäische Staaten auswichen, welche Indien nicht als verfolgungssicher einstufen.

Ein wichtiger innenpolitischer Aspekt wurde auch in der Veröffentlichung des Safe-Country-Entscheidendes gesehen; der Bund konnte gegenüber den kantonalen Behörden bekunden, dass er zur Entspannung der Situation an der innenpolitischen Asylfront seinen Beitrag leistet.

1.3. Mitwirkung des EDA

Die Kriterien für die Bestimmung der Verfolgungssicherheit, die diesem Konzept zugrunde liegen, halten sich an die Genfer Flüchtlingskonvention und die Pakte über die Menschenrechte. Am 18. März 1991 hat der Bundesrat einen entsprechenden Kriterienkatalog für die Überprüfung der Verfolgungssicherheit in Herkunftsstaaten von Asylbewerbern gutgeheissen. Kriterium 2 bestimmt zum Beispiel: "Massgebend für die Beurteilung der Situation in einem Land sind die aktuelle politische Lage und die Menschenrechtssituation...". Kriterium 11 erwähnt "die Möglichkeit einer innerstaatlichen Fluchtalternative". Für die Beurteilung dieser und anderer wesentlicher Sachverhalte in einem auswärtigen Staat, welche die Kriterienliste aufzählt, ist die Mitwirkung des EDA ohne Zweifel unabdingbar. Das EDA hat daher von Anfang an auf einen frühen Einbezug seiner Dienste in die Entscheidungsfindung bei der Bezeichnung neuer Safe Countries - wofür das EJPD den Bundesratsantrag vorbereitet - gedrängt. Seit Anfang 1992 wird diesem Anliegen des EDA Rechnung getragen.

1.4. Aussenpolitische Wirkung der Safe-Country-Erklärung

Für das EDA liegt die aussenpolitische Krux des Safe-Country-Konzepts in seiner ambivalenten Wirkung, die mit der Veröffentlichung des Entscheids entsteht. Von der Direktion für Völkerrecht wird das Safe-Country-Konzept überdies nach wie vor für rechtlich fragwürdig erachtet; auf diese Problematik, die wir schon verschiedentlich dargelegt haben, wollen wir indessen hier nicht näher eintreten.

Bisher kennt nur die Schweiz die Safe-Country-Erklärung als Regierungsbeschluss. Zwar verwenden schon verschiedene europäische Staaten Safe-Country-Regelungen in der praktischen Anwendung (z.B. Belgien und Grossbritannien); diese sind aber nicht begleitet von öffentlichen Erklärungen der Regierungen. Das EJPD sieht in der deutlichen Bekanntmachung des Beschlusses einen erwünschten abschreckenden Effekt auf weitere potentielle Asylbewerber aus den betreffenden Ländern. Dieser Effekt scheint durch die bisherigen Erfahrungen bestätigt zu werden. Die Frage aber ist, ob zur Erzielung dieser Wirkung tatsächlich eine öffentliche Regierungserklärung nötig ist, ob nicht vielmehr schon das administrativ und im Vollzug wirksame Faktum, dass ein Land nun als verfolgungssicher gilt, den entscheidend wirksamen Buschtrommel-effekt auf potentielle Asylkandidaten auslöst. Im EDA ist man geneigt, das letztere zu bejahen.

Wenn die Schweiz mit der Veröffentlichung des Entscheids ein "ausserpolitisches Signal" setzen möchte - vgl. Bundesratsantrag vom 13. März 1992 -, so ist nach dessen Wirkungen zu fragen. Offenbar kommen andere Staaten ohne ein solches öffentliches Signal aus. Die Safe-Country-Erklärung des Bundesrats qualifiziert die betreffenden Staaten gewissermassen vor der Weltöffentlichkeit ausserpolitisch und öffentlich und erteilt damit nolens volens einen Persilschein in Sachen Menschenrechte. Die Schweiz masst sich so in den Augen der Weltöffentlichkeit die Rolle eines Richters über andere Staaten an.

Es fragt sich, ob die bisher praktizierte "urbi-et-orbi-Verkündigung" der verfolgungssicheren Staaten durch den Bundesrat letztlich der Sache dienlich ist. Im Falle von Algerien hat sich die Inflexibilität dieses Konzepts gezeigt. Algerien wurde am 18.03.1992 zum Safe Country erklärt. Elf Monate später musste dieser Status durch Bundesratsbeschluss wieder aufgehoben werden, nachdem sich schon Monate zuvor die Menschenrechtssituation im Lande äusserst problematisch entwickelt hatte. Das Bundesamt für Flüchtlinge hatte administrativ schon einige Zeit vor der Revokation des Safe-Country-Status zurückbuchstabiert und die Asylbewerber zum normalen Asylverfahren wieder zugelassen. Aus ausserpolitischen Gründen musste jedoch mit der Revokation des Safe-Country-Status zugewartet werden.

Sollten in Zukunft erneut Situationen entstehen, in welchen aus ausserpolitischen Gründen am Safe-Country-Status festgehalten

werden müsste, während dieser verfahrensmässig nicht angewandt würde, müsste dies das Konzept aushöhlen.

Aus der Sicht des EDA ist weiter darauf zu verweisen, dass der Widerruf des Safe-Country-Status im Falle Algeriens unsere bilateralen Beziehungen belastete und unsere Aussenpolitik zeitweilig in Widerspruch zu derjenigen sämtlicher westlicher Staaten versetzte, indem sie den Bundesrat aus innenpolitischen und rechtsstaatlichen Gründen zu einem aussenpolitisch unerwünschten Signal nötigte.

Bei Algerien kommt im übrigen hinzu, dass aus diesem Staat nie grosse Asylbewerberzahlen zu verzeichnen gewesen waren. Solche grossen Zahlen sollten jedoch im Sinne einer "ultima ratio" bei der Überschwemmung durch Asylbewerber die Einführung der Safe-Country-Regelung rechtfertigen (vgl. Protokoll der Diskussion des Safe-Country-Konzepts in den Eidg. Räten).

Während die öffentliche Erklärung eines Landes zum Safe-Country die betreffende Regierung bestenfalls im weiteren Demokratisierungsprozess ermuntern könnte, dürfte sich generell die Revokation dieser Qualifizierung als problematisch erweisen.

2. Überlegungen zur weiteren Verwendung des Safe-Country-Konzepts

2.1. Entdramatisierung der Entscheide

Aufgrund der vorgenommenen Evaluation gibt das EDA zu bedenken, ob nicht in Zukunft die Bezeichnung weiterer Staaten als Safe Countries etwas undramatischer und ohne eine öffentliche Verkündigung erfolgen sollte. Dies könnte etwa dadurch geschehen, dass der Bundesrat periodisch, zum Beispiel alle sechs Monate, die Safe-Country-Liste überprüft und gegebenenfalls ergänzt. Jedenfalls würden durch eine pragmatischere Handhabung die Beschlüsse aussenpolitisch herabgestuft. Die dissuasive Wirkung auf potentielle Asylbewerber würde ohne Zweifel im Sinne eines Buschtrummeeffekts im gleichen Masse erzielt wie bisher.

2.2. Verfahrenspolitische Begründung

Zur Bezeichnung neuer Staaten als Safe Countries gehörte ferner auch, dass den neu betroffenen Staaten die Safe-Country-Erklärung durch die Schweiz als wesentlich innenpolitische Massnahme und als verfahrenspolitische Entscheid besonders erläutert und nahegebracht würde. Der staatliche Adressat einer solchen Qualifizierung sollte also auch aussenpolitisch im vorhinein wie im nachhinein besser betreut werden.

2.3. Berücksichtigung der Gesuchszahlen

Im Sinne der den Räten abgegebenen Erläuterungen (siehe oben) sollte das Safe-Country-Konzept nur als Notmassnahme bei hoher

Gesuchszahl aus einem als verfolgungssicher einzustufenden Staat Verwendung finden. Damit würde auch für einen besseren Ausgleich zwischen innenpolitischem Nutzen und möglichem aussenpolitischen Schaden gesorgt.

2.4. Mitwirkung des EDA

Die zuständigen Dienste des EDA sind bereit, wie bisher von Anfang an bei der Überprüfung allfälliger neuer Safe-Country-Kandidaten mitzuwirken. Ebenso können sie im Sinne einer Pragmatisierung sowohl des Prozederes wie seiner Wirkungen gegenüber den betroffenen Staaten tätig sein, damit die unerwünschten aussenpolitischen Folgen gemildert werden können.

Mit freundlichen Grüßen

KOORDINATOR FÜR INTER-
NATIONALE FLÜCHTLINGSPOLITIK

R. Weiersmüller

Rudolf Weiersmüller

Kopie z.K.:

EJPD

- Herrn Bundesrat Arnold Koller
- Herrn Generalsekretär Armin Walpen

EDA

- Herrn Bundespräsident René Felber
- Herrn Staatssekretär Jakob Kellenberger
- Generalsekretariat
- Direktion für Völkerrecht
- Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe
- Politische Abteilung I
- Politische Abteilung II
- Politische Abteilung III
- Politisches Sekretariat
- Sektion für Völkerrecht
- Sektion für Menschenrechte
- Sekretariat des Departementchefs (HMG/MG)
- WER, GT, WOK, FMD, KJ, AM, REI, PFD



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

p.B.41.20.1-WHT/ROE

Bern, 22. September 1992

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen
Prière de rappeler cette référence dans la réponse
Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

Geht an: Schweizerische Botschaft

Akkra
Alger
Bonn
Budapest
Bukarest
Dhaka
Lagos
Luanda
New Delhi
Prag
Rom
Sofia
Tirana
Warschau
Wien
Brüssel
Genf (I.O.)

OG 23. Sep. 92 - 16

Schweizerische Mission

Die Anwendung des Safe-Country-Konzepts aus der Sicht des EDA

Zu Ihrer Information stellen wir Ihnen eine interne Beurteilung des Safe-Country-Konzepts aus der Sicht des EDA zu, die Herrn Bundesrat Arnold Koller und dem Bundesamt für Flüchtlinge zur Kenntnis gebracht wurde.

Koordinator für internationale
Flüchtlingspolitik

R. Weiersmüller

Rudolf Weiersmüller
(Botschafter)

OG 23. Sep. 92 - 16

Beilage