

dodis.ch/61255

Der Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik des EDA, Botschafter Weiersmüller, an den Direktor des Bundesamts für Flüchtlinge des EJPD, Arbenz¹

DIE ANWENDUNG DES SAFE-COUNTRY-KONZEPTS AUS DER SICHT DES EDA

Bern, 21. September 1992

Anlässlich einer internen Aussprache hat das EDA einen Erfahrungsaustausch über die Institution des Safe-Country-Konzepts durchgeführt.² 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 Asylgesetz³ 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;⁴
- mit Beschluss vom 18.03.1991 Bulgarien, Algerien, Indien;⁵
- mit Beschluss vom 25.11.1991 Rumänien, Angola.⁶

1 CH-BAR#E4280A#2017/355#802* (750.2.0). Diese an den Direktor des Bundesamts für Flüchtlinge (BFF) des EJPD, Peter Arbenz, gerichtete Notiz wurde vom Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik des EDA, Botschafter Rudolf Weiersmüller, unterzeichnet und von dessen Stellvertreter, Kurt Weisshaupt, verfasst. Die Notiz wurde am 21. September 1992 in Kopie an die Vorsteher des EJPD und des EDA, Bundesrat Arnold Koller und Bundespräsident René Felber, an EJPD-Generalsekretär Armin Walpen, an den Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, sowie diverse weitere Abteilungen und Personen des EDA versendet. Am Tag darauf wurde die Notiz zusätzlich an diverse schweizerische Botschaften und Missionen im Ausland versendet, vgl. die Kopie der Notiz im Dossier CH-BAR#E2010A#2001/161#4786* (B.41.20.1). Für die Einschätzung des Safe-Country-Konzepts durch das BFF als Reaktion auf diese Notiz vgl. dodis.ch/62217.

2 Vgl. dazu die Protokollnotiz über die Aussprache vom 25. März 1992, dodis.ch/61257.

3 Art. 16 Abs. 2: «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.» Asylgesetz vom 5. Oktober 1979 mit der Revision vom 22. Juni 1990, AS, 1990, S. 938–953, hier S. 944.

4 Vgl. das BR-Prot. Nr. 2291 vom 31. Oktober 1990, dodis.ch/56709.

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

6 Vgl. das BR-Prot. Nr. 2295 vom 25. November 1991, Faksimile dodis.ch/57837. Die Bezeichnung Angolas als Safe Country wurde ein Jahr später vom Bundesrat widerrufen, vgl. das BR-Prot. Nr. 2263 vom 25. November 1992, dodis.ch/60675.



Mit Beschluss vom 19.02.1992 wurde für Algerien der Status des Safe-Country wieder aufgehoben.⁷

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.⁸ 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.⁹

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.¹⁰ 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.¹¹ 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-Entscheidunges gesehen; der Bund konnte gegenüber den kantonalen Behörden bekunden, dass er zur Entspannung der Situation an der innenpolitischen Asylfront seinen Beitrag leistet.¹²

7 Vgl. das BR-Prot. Nr. 313 vom 19. Februar 1992, dodis.ch/60672.

8 Vgl. die Notiz des BFF an Bundesrat Koller vom 25. Mai 1992, dodis.ch/61256.

9 Für die Lageanalyse des BFF zu Albanien vom 20. Dezember 1992 vgl. dodis.ch/62401. Für die Prüfung Bangladeschs führte das BFF vom 8. bis 23. September 1993 eine Mission nach Indien und Bangladesch durch, vgl. dodis.ch/62403. Am 4. Oktober 1993 beschloss der Bundesrat, Albanien, Gambia, Ghana und Senegal sowie die Slowakei und Tschechien als verfolgungssichere Staaten zu bezeichnen, vgl. das BR-Prot. Nr. 1860 vom 4. Oktober 1993, dodis.ch/62732.

10 Für die Verabschiedung des dringlichen Bundesbeschlusses über das Asylverfahren vgl. das BR-Prot. Nr. 793 vom 25. April 1990, dodis.ch/59158.

11 Dies führte Direktor Arbenz auch an der TREVI-Konferenz vom 11. und 12. Juni 1992 in Lissabon aus: «Dank dem Safe-Country-Konzept reduzierten sich die Asylbewerberzahlen aus Indien, Rumänien und Angola spürbar», vgl. dodis.ch/62183.

12 Vgl. dazu die Aussprache zwischen Bundesrat Koller, dem BFF und einer Delegation der paritätischen Kommission der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 1. Februar 1991, dodis.ch/59655.

1.3. Mitwirkung des EDA

Die Kriterien für die Bestimmung der Verfolgungssicherheit, die diesem Konzept zugrunde liegen, halten sich an die Genfer Flüchtlingskonvention¹³ und die Pakte über die Menschenrechte.¹⁴ Am 18. März 1991 hat der Bundesrat einen entsprechenden Kriterienkatalog für die Überprüfung der Verfolgungssicherheit in Herkunftsstaaten von Asylbewerbern gutgeheissen.¹⁵ 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 Fluchialternative». 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.¹⁶ Seit Anfang 1992 wird diesem Anliegen des EDA Rechnung getragen.¹⁷

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.¹⁸

Bisher kennt nur die Schweiz die Safe-Country-Erklärung als Regierungsbeschluss.¹⁹ 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 Buschtrömmeeffekt auf potentielle Asylkandidaten auslöst. Im EDA ist man geneigt, das letztere zu bejahen.

13 Vgl. die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Beschlussentwurf über die Genehmigung des Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 18. September 1967, dodis.ch/33078.

14 Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 41, dodis.ch/58221, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C2100.

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

16 Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 54, dodis.ch/57837.

17 So fanden bspw. ab 1992 Evaluationssitzungen mit Teilnehmenden des EDA und des BFF statt, in welchen die Ernennung neuer verfolgungssicherer Staaten geprüft wurde, vgl. dazu das Dossier CH-BAR#E4280A#2017/355#802* (750.2.0).

18 Vgl. dazu die Notiz der Direktion für Völkerrecht vom 30. Januar 1990, dodis.ch/54672.

19 So zeigte sich bspw. Deutschland skeptisch gegenüber dem Safe-Country-Konzept, vgl. dazu dodis.ch/58591.

Wenn die Schweiz mit der Veröffentlichung des Entscheids ein «ausserpolitisches Signal» setzen möchte – vgl. Bundesratsantrag vom 13. März 1992 –,²⁰ 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 mass sich so in den Augen der Weltöffentlichkeit die Rolle eines Richters über andere Staaten an.²¹

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 18.03.199[1] zum Safe Country erklärt.²² Elf Monate später musste dieser Status durch Bundesratsbeschluss wieder aufgehoben werden, nachdem sich schon Monate zuvor die Menschenrechtssituation im Lande äusserst problematisch entwickelt hatte.²³ 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.²⁴ Aus ausserpolitischen Gründen musste jedoch mit der Revokation des Safe-Country-Status zugewartet werden.²⁵

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 belastete²⁶ und unsere Aussenpolitik zeitweilig in Widerspruch zu derjenigen sämtlicher westlicher Staaten versetzte, indem sie den Bundesrat aus innenpolitischen und rechtsstaatlichen Gründen zu einem ausserpolitisch 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 Asylbe-

20 Gemeint ist der Antrag des EJPD an den Bundesrat vom 13. März 1991 im BR-Prot. Nr. 548 vom 18. März 1991, dodis.ch/57674.

21 Zu dieser Problematik vgl. ferner die Notiz von Erika Schlaeppli des Diensts für Menschenrechte der Direktion für Völkerrecht des EDA an Jean-François Giovannini, Chef der Abteilung Politik und Planung der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, sowie an Botschafter Weiersmüller vom 23. August 1991, dodis.ch/57978.

22 Vgl. Anm. 5.

23 Vgl. Anm. 7.

24 Vgl. dodis.ch/59871.

25 Der Bundesrat fürchtete, dass der Entscheid «als politisches Zeichen interpretiert» werden konnte, dass die Schweiz nicht mit der «Wiederherstellung des Demokratisierungsprozesses in absehbarer Zukunft» rechnen würde, vgl. den Antrag des EJPD an den Bundesrat vom 17. Februar 1992 im BR-Prot. Nr. 313 vom 19. Februar 1992, dodis.ch/60672.

26 Bereits am 1. März 1993 stellte der schweizerische Botschafter in Alger, Heinrich Reimann, in seinem Schlussbericht fest, dass von diesem «Rückschlag» kaum mehr etwas fortwirken dürfte, vgl. dodis.ch/62212.

werber die Einführung der Safe-Country-Regelung rechtfertigen (vgl. Protokoll der Diskussion des Safe-Country-Konzepts in den Eidg. Räten).²⁷

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 Verkündung erfolgen sollte.²⁸ 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 Buschtrommeleffekts 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 wesentliche innenpolitische Massnahme und als verfahrenspolitischer 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.

²⁷ Bundesrat Koller, sagte in der Nationalratsdebatte vom 5. Juni 1990 zur Einführung der Safe Countries: «Es sind indessen Entwicklungen denkbar, beispielsweise im Osten Europas, in denen infolge wirtschaftlicher Probleme plötzlich massive Migrationsströme in Gang kommen. Die Behörden müssen für solche Fälle ein Instrument zur Hand haben, das ihnen als ultima ratio erlaubt, Gesuche bestimmter Staatsangehöriger nicht als Asylgesuche materiell prüfen zu müssen, sondern eben Nichteintretensentscheide fällen zu können», dodis.ch/59123, S. 807.

²⁸ So wurde bspw. bereits der Widerruf der Bezeichnung Angolas als Safe Country nicht publiziert, vgl. das BR-Prot. Nr. 2263 vom 25. November 1992, dodis.ch/60675.