

DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT
Sektion für Menschenrechte

p.B.41.20.1 - SCE

Bern, 22. Dezember 1992

Notiz an den Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik

Botschaft des Bundesrates über die Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik" -
Aemterkonsultation des BFF zum Entwurf vom 11. Dezember 1992 - Stellungnahme aus
völkerrechtlicher und menschenrechtlicher Sicht

Gemäss unserer Absprache und im Einvernehmen mit der Sektion für Völkerrecht (PFD)
formulieren wir unsere Bemerkungen aus völkerrechtlicher und menschenrechtlicher Sicht
zuhanden Ihrer konsolidierten EDA-Stellungnahme.

Wir sind mit dem Antrag des Bundesrates auf Ablehnung der Initiative einverstanden. Die
Begründung des Antrages bedarf aus unserer Sicht noch einiger Ergänzungen:

Zum Problem der Kündigung völkervertraglicher Non-refoulement-Bestimmungen

Dem vorgeschlagenen Text der Botschaft fehlt es an einigen Stellen an Präzision in diesem
Zusammenhang. Das Prinzip des Non-refoulement ist, wie die Botschaft richtig feststellt,
nach Auffassung des Bundesgerichtes und der Lehre Teil des Völkergewohnheitsrechts.
Darüberhinaus ist es mit nicht ganz identischen Teilgehalten in verschiedenen
völkerrechtlichen Instrumenten vertraglich verankert. Eine allfällige Kündigung der
völkervertraglichen Grundlage des Non-refoulement beeinträchtigt die Geltung als
Völkergewohnheitsrecht, das eine eigenständige Rechtsquelle des Völkerrechts ist, nicht.
Die Schweiz bliebe trotzdem völkerrechtlich an das Prinzip gebunden. Die Volksinitiative,
namentlich Art. 69quater Abs. 4, steht damit auch nach den vorgeschlagenen Kündigungen
völkervertraglicher Bindungen im Widerspruch mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen
der Schweiz.

Die einschlägigen Stellen der Botschaft (Ziff. 211 2. Abs., Ziff. 133 2. Abs., Ziff. 311 3.
Abs.) sprechen in diesem Zusammenhang von "nur formeller" Befreiung vom Non-
refoulement Prinzip bei Kündigung der entsprechenden Verträge. Diese Formulierung ist
geeignet, Missverständnisse hervorzurufen und muss im eben beschriebenen Sinne geändert
werden. Die unseres Erachtens wichtige Feststellung, dass die Volksinitiative den
völkergewohnheitsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz widerspricht, gehört im
weiteren in die Uebersicht und muss in der Würdigung der Initiative (Ziff. 311) besser zur
Geltung kommen. Schliesslich sollte auch bei den "Folgen der Annahme der Initiative"
(Ziff. 331) auf das Dilemma der Bundesbehörden, die völkerrechtlich an das Non-
refoulement-Prinzip gebunden bleiben, hingewiesen werden.



Zur Kündigung der multilateralen Abkommen im Menschenrechtsbereich

Gemäss Initiative sollen die Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung mit einer Bestimmung ergänzt werden, die den Bundesrat zur Kündigung aller Bestimmungen, die dem neuen Artikel widersprechen, verpflichten. Wie die Botschaft zu Recht feststellt, stehen hier aus menschenrechtlicher Sicht die Europäische Menschenrechtskonvention (Art.3) und die UNO-Konvention gegen die Folter (Art. 3) im Vordergrund. Da die Schweiz beide Abkommen ratifiziert hat, ohne Vorbehalte zu diesen - im übrigen notstandsfesten - Bestimmungen anzubringen, bliebe ihr nicht anderes übrig, als die beiden Instrumente als ganzes zu kündigen. Beide Instrumente enthalten jedoch völkerrechtliche Verpflichtungen, die weit über das Non-refoulement-Prinzip hinausgehen. Deren Kündigung würde bedeuten, dass die Schweiz die internationale Verankerung des Menschenrechtsschutzes, namentlich des Folterverbotes, gesamthaft ablehnt. Dies widerspräche der allgemeinen Menschenrechtspolitik des Bundesrates diametral und hiesse wohl, mit Kanonen auf Spatzen zu schiessen.

Diese Ueberlegungen müssen unbedingt in Ziff. 3 (Würdigung der Initiative), namentlich in Ziff. 338, einfließen. Im übrigen stellt sich die Frage, ob die Initiative angesichts dieser weitreichenden Konsequenzen für die allgemeine internationale Menschenrechtspolitik überhaupt den Grundsatz der Einheit der Materie wahrt. Zumindest eine Ergänzung von Ziff. 132 im Sinne eines Aufwerfens dieser Frage scheint uns jedenfalls angebracht.

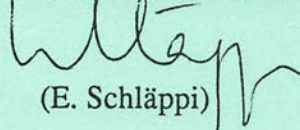
Zur Beurteilung der heutigen Situation (Ziff. 211)

Wir schlagen vor, den Text mit einem Hinweis auf die allgemeine schlechte Menschenrechtslage, die wie Krieg oder Bürgerkrieg zur Emigration von Bevölkerungsgruppen führen kann, ohne dass individuelle Verfolgung vorliegt. Etwa: "Dazu kommt eine wachsende Zahl von Schutzsuchenden aus Gebieten, in welchen Krieg oder Bürgerkrieg herrschen *oder die elementarsten Menschenrechte nicht geachtet werden.*"

Schliesslich finden wir die implizite Kritik der Botschaft an der Entscheid der Asylrekurskommission, welche die Praxis des BFF zur sofortigen Wegweisung von abgewiesenen Asylbewerbern ohne faktische Beschwerdemöglichkeit als unzulässig erklärt hatte, unnötig. Die ersten drei Sätze von Ziff. 334, Abs. 3 könnten deshalb gestrichen werden.

Wir bitten Sie, diese Bemerkungen weiterzuleiten.

Sektion für Menschenrechte



(E. Schläppi)

Kopie:

- EDA/GS
- KT/GT/VDF/HEC
- PFD
- VY/REI/SCE



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

PFI 23. Dez. 1992. 10

E J P D
Bundesamt für Flüchtlinge
Herrn Roger Schneeberger
Stv. Chef Rechtsdienst
3003 Bern

Ihr Zeichen
Votre référence
740.19.1 Sro

Ihre Nachricht vom
Votre communication du
11.12.1992

Unser Zeichen
Notre référence
p.B.41.20.1-AM/ROE

Datum
Date
23.12.92

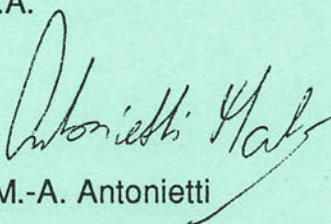
Gegenstand: **Eidg. Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik" der Schweizer
Objet: Demokraten; Aemterkonsultation zum Botschaftsentwurf**

Sie erhalten in der Beilage die Stellungnahme des EDA zu obenerwähnter Volksinitiative.

Wie Sie ersehen, sind wir mit dem Antrag einverstanden. Unsere Ergänzungswünsche betreffen das Problem der Kündigung völkerrechtlicher Non-refoulement-Bestimmungen und die Kündigung multilateraler Abkommen im Menschenrechts-Bereich.

Wir stehen Ihnen gerne für weitere Auskünfte zur Verfügung und wünschen Ihnen schöne Feiertage.

Koordinator für internationale
Flüchtlingspolitik
i.A.


M.-A. Antonietti

Beilage

PFI 23. Dez. 1992. 10