

112/5829 - Interpellation Eggenberger-Uzwil. Asylrecht.-Droit d'asile.

Herr Eggenberger-Uzwil begründet folgende Interpellation:

M. Eggenberger-Uzwil développe l'interpellation suivante:

112. (5829) Eggenberger-Uzwil, vom 24. März 1950. 112. (5829) Eggenberger-Uzwil, du 24 mars 1950.

Wie beurteilt der Bundesrat im Hinblick auf unsere Asylrechtspraxis das Verhalten Leopolds III. in der belgischen Königsfrage?

Comment le Conseil fédéral juge-t-il, du point de vue du droit d'asile, l'attitude de Léopold III en la question royale belge?

Die Interpellation wird unterstützt von den Herren:

La demande d'interpellation est appuyée par MM.:

Aobersold, Aeschbach, Allemann, Bratschi, Bringolf-Schaffhausen, Fawer, Flisch, Frei, Freimüller, Geissbühler, Gitermann, Grimm, Grütter, Heinzer, Herzog, Kägi, Leuenberger, Meier-Netstal, Meierhans, Meyer-Roggwil, Oprocht, Perrin-Corcelles, Roth-Frauenfeld, Roth-Interlaken, Schmid-Oberentfelden, Schmidlin, Schneider, Schümperli, Steiner, Uhlmann. (30)

Aobersold, Aeschbach, Allemann, Bratschi, Bringolf-Schaffhausen, Fawer, Flisch, Frei, Freimüller, Geissbühler, Gitermann, Grimm, Grütter, Heinzer, Herzog, Kägi, Leuenberger, Meier-Netstal, Meierhans, Meyer-Roggwil, Oprocht, Perrin-Corcelles, Roth-Frauenfeld, Roth-Interlaken, Schmid-Oberentfelden, Schmidlin, Schneider, Schümperli, Steiner, Uhlmann. (30)

E g g e n b e r g e r - U z w i l: Der Sprechende hat am 24. März d.J. folgende Frage an den Bundesrat gerichtet (s.oben).

Man hat diese Interpellation in einem Teil der Schweizerpresse nicht sehr gnädig aufgenommen. Sie wurde als merkwürdig, als seltsam bezeichnet und man tat so, als ob es keinen Tatbestand gäbe, auf den sie sich stützen könnte. Man sollte jedoch nicht übersehen, dass sich in breiten Volkskreisen eine gewisse Beunruhigung über die lebhaft politische Aktivität in Prégny entwickelt hat, über eine Aktivität, die sich in den letzten Wochen aus begreiflichen Gründen etwas gelegt hat, in der nächsten Zukunft aber neu aufflammen dürfte. Viele Schweizerbürger fragten sich, ob uns aus der offensichtlich starken politischen Betätigung des belgischen Königs von der Schweiz aus nicht eines Tages Unannehmlichkeiten erwachsen könnten, ob uns, wie die "Appenzeller Zeitung" schreibt, "die ungenierten politischen Verhandlungen in Genf nicht einmal zum Stricke werden könnten." Eine sachliche, leidenschaftslose Erörterung des Problems in der Form des Frag- und Antwortspiels vor dem Parlament schien uns wünschenswert zu sein. Das Volk soll wissen, wie der Bundesrat die Sachlage beurteilt.

Man muss vielleicht noch sagen, was die Interpellation nicht will. Sie hat nicht die Absicht, am schweizerischen Asylrecht, das ja nur ein Recht des Staates, nicht etwa ein Recht der Reflektanten auf Asylge-



- 534 -

wahrung sein kann, zu rütteln. Im Gegenteil: Wir halten eine weitherzige und grosszügige Anwendung des Asylrechts für notwendig und richtig. Wer immer, aus seiner Heimat vertrieben, bei uns Schutz und Zuflucht sucht, der soll sie finden, wenn er als Mensch unseres Entgegenkommens würdig ist. Wir waren in gewissen Perioden der jüngsten Vergangenheit eher beschämt, weil die überlieferte Praxis unseres Asylrechtes zuweilen unter dem Einfluss ausserer Mächte in unerträglicher Weise eingeengt wurde. Wir befürworten auch keine Differenzierung des Asylrechts je nach der Weltanschauung und dem politischen Standpunkt dessen, der es beansprucht. Ohne dass wir nach der Gesinnung des bei uns Obdachsuchenden fragen, soll jeder persönlich Würdige des Asylrechts teilhaftig werden, solange er nicht für unser Land zu einer Belastung wird.

Was die Interpellation sodann nicht beabsichtigt, das ist die Einmischung in die innern Angelegenheiten eines andern Staates. Wir Schweizer sind Republikaner. Wir überlassen es jedoch den andern Völkern, nach ihrer Façon selig zu werden. Es geht ja in Belgien nicht um die Frage des Königtums an sich, sondern lediglich um die Person des Monarchen. Wir nehmen nicht Partei, auch wenn wir bedauern, dass wegen dieser Frage ein tiefer Riss mitten durch das uns so sympathische Volk der Belgier hindurchgeht. Die Alternative pro und contra Leopold kann uns im Zusammenhang mit der Interpellation nicht berühren. Das Dilemma zu lösen, die tragische Situation zu überwinden, in die Belgien durch seine Königsfrage gestürzt wurde, ist allein Aufgabe der Belgier.

Es ist in der Presse behauptet worden, die Interpellation Eggenberger gehe von falschen Voraussetzungen aus, wenn sie einen Zusammenhang zwischen der Tätigkeit des Königs der Belgier in Genf und unserem Asylrecht konstruiere. Leopold III. habe nicht um unser Asyl nachgesucht, und er weile nicht als "König in der Verbannung" auf unserm Boden. Es liege also kein Anwendungsfall unseres Asylrechts vor; der belgische Souverän befinde sich als Privatmann und nicht als politischer Flüchtling in unserm Land. Aber selbst wenn man die politische Tätigkeit Leopolds auf Schwei-

- 535 -

zerbunden asylrechtlich beurteilen wollte, wird weiter ausgeführt, so läge kein Grund zu Bedenken vor, weil es sich im Falle Leopolds nicht um eine konspirative Tätigkeit gegen das Herkunftsland handle, sondern um eine Aktivität, die im Einvernehmen mit der eigenen Regierung ausgeübt werde. Wir können dieser Argumentation nicht folgen. Sie geht aus von einem zu engen Begriff des Asylrechts oder der Asylgewährung. Das Asylrecht ist nicht nur, wie gelegentlich definiert wird, das Souveränitätsrecht eines Staates gegenüber andern Staaten, den von ihnen aus irgend einem Grund verfolgten Personen, die nicht seine Staatsangehörigkeit besitzen, Recht und Zuflucht auf seinem Gebiet zu gewähren. Sicher sind in den letzten 20 Jahren viele Ausländer unter das schützende Obdach des schweizerischen Asylrechts getreten, die nicht verfolgt worden sind, wohl aber vielleicht eine Verfolgung befürchteten, Ausländer auch, deren politische Anschauungen und Gesinnungen in schreiendem Kontrast zu offiziellen Auffassungen standen, ohne dass sie deswegen verfolgt worden wären, also Menschen, die man nicht als Verfolgte hätte bezeichnen können. Im Ständerat ist bei der Beratung des Aufenthalts- und Niederlassungsgesetzes vom Berichterstatter ausgeführt worden, dass der vorberatenden Kommission der Ausdruck "politische Verfolgung" als zu eng, zu einschränkend erschienen sei, denn gewisse Ausländer geniessen Asyl, die in keiner Weise als eigentliche Verfolgte angesprochen werden können. Roguin fasst die Aufnahme und Duldung aller Personen, die ihr Land aus politischen Gründen verlassen haben, als Asylgewährung auf. Auch von Salis tritt ein für eine Ausweitung des Begriffs der Asylgewährung über den Kreis der Verfolgten hinaus. Wir halten dafür, dass nur eine solche erweiterte Begriffsbestimmung den tatsächlichen Verhältnissen gerecht werden kann. Hold-Ferneck hat in seinem Lehrbuch des Völkerrechts die Asylgewährung wie folgt definiert: "Unter Gewährung des Asyls versteht man die Aufnahme solcher Ausländer, die aus ihrem Staate verbannt oder vertrieben wurden oder diesen, sei es aus Gründen der Politik oder um sich gerichtlichen oder sonstigen Verfolgungen zu entziehen, verlassen haben."

Nun ist die Situation so, dass Leopold III. durch Gesetz vom 19. Juli 1945 die königlichen Prärogativen entzogen wurden und dass er seir

- 536 -

Land zu verlassen hatte. Niemand wird behaupten können, dass dies aus völlig freiem Willen geschehen sei und dass er einfach wie ein Feriengast bei uns Wohnsitz genommen habe. Der Wegzug aus Belgien und die Niederlassung in einem fremden Lande waren für ihn damals ein Muss, basierend auf politischen Gründen. Niemand wird auch behaupten können, dass Leopold in den hinter uns liegenden Auseinandersetzungen in Belgien hätte frei und ungehindert zurückkehren können; seine Heimkehr müsste zweifellos in Belgien schwerwiegende neue Komplikationen und Zwistigkeiten auslösen, sodass ihm sein Heimatland praktisch verschlossen bleibt oder wenigstens bis vor kurzem verschlossen geblieben ist, und er darauf angewiesen ist, dass ihm ein ausländischer Staat die Niederlassung auf fremdem Boden gestattet.

Aus welchen Gründen der Fall Leopold die Asylgewährung nicht berühren soll, ist unerfindlich. Das Asylrecht ist nicht als ein festes Rechtsinstitut innerhalb der schweizerischen Rechtsordnung anzusprechen. Es trägt zweifellos eine stark politische Note und daraus ist es zu erklären, dass die Landesregierung jederzeit über den Umfang und die Art der Asylgewährung nach freiem Ermessen befinden kann. Diese Freiheit will es ermöglichen, dass jederzeit, also unter ganz verschiedenen Verhältnissen die lebenswichtigen Interessen des Landes gewahrt werden können. Ein materiell schweizerisches Asylrecht existiert nicht, das heisst es gibt keine rechtlichen Bestimmungen, welche die materiellen Voraussetzungen und Bedingungen der Asylgewährung im einzelnen regeln. Die Regierung des Landes hat darüber zu befinden. Daraus erklären sich wohl die Schwankungen, die, geschichtlich betrachtet, in der Praxis der Asylgewährung festzustellen sind.

Ein Grundsatz aber hat sich als fester Bestandteil der Asylgewährung herauskristallisiert: der unter das schützende Obdach des Asyls Tretende muss seine politischen Waffen normalerweise strecken. Er muss sich politisch neutralisieren. Der Asylnehmer darf nichts tun, was Frieden, Sicherheit, Ruhe und Ordnung anderer Staaten, auch seines Heimatlandes, gefährden oder stören könnte.

- 537 -

Diese Einschränkung ergibt sich von selbst aus den Interessen eines neutralen Staatswesens. Auf alle Fälle ist den gewöhnlichen Asylnehmern jede politische Tätigkeit, auch wenn noch nicht feststeht, dass ein anderer Staat dadurch in seinen Interessen irgendwie gefährdet würde, untersagt. Sie dürfen keine politischen Artikel schreiben, keine politischen Vorträge halten, keine politischen Bücher herausgeben, keine politischen Vereine bilden usw.

Es soll allerdings in der Praxis unterschieden werden zwischen gewöhnlichen und prominenten Asylierten. Bei den prominenten soll die Praxis im Hinblick auf ihre politische Tätigkeit schwanken. Der Bundesrat entscheidet hier von Fall zu Fall. Ich vermag nicht ohne weiteres einzusehen, ob diese Unterscheidung berechtigt ist, wenigstens über einen gewissen Rahmen hinaus. Sie scheint mir aber dann ungerecht zu sein, wenn der Nichtprominente bis zur völligen Lahmlegung eingeengt wird, während der Prominente wie im Falle Leopold alle Freiheiten der politischen Betätigung genießt. Hier wird mit zweierlei Mass gemessen. Es geht zu weit und muss als Unrecht empfunden werden, wenn dem einen nichts, dem andern alles gestattet ist. Wir zweifeln daran, ob eine stark differenzierte Praxis dem Ansehen und den Interessen unseres Landes dienlich ist. Im übrigen gestatte ich mir im Vorbeigehen die Frage zu stellen, wo die Grenzlinie zwischen Prominenz und Nichtprominenz gezogen wird?

Niemand wird bestreiten, dass Leopold III. eine aussergewöhnliche politische Aktivität entfaltet hat. Kann man diese Aktivität mit der These vereinbaren, dass er lediglich in seiner Eigenschaft als Privatperson in unserem Lande weile? Dieser Privatmann empfängt Mitglieder einer ausländischen Regierung, lässt Emissäre und Sekretäre in hochpolitischen Angelegenheiten zwischen Belgien und der Schweiz hin- und herreisen, erlässt Botschaften, hält Radioreden, mischt sich in Volksabstimmungen und Wahlen seines Heimatlandes ein. Vor dem belgischen Plebiszit vom 12. März sollen eines Sonntags mehrere belgische Wagen mit dem Porträt Leopolds und mit riesigen Ja-Plakaten verziert zwischen Genf und dem Reposoir hin- und hergefahren sein. Es ist eine grosse Frage, ob Leopold in seinem eigenen Heimatland eine derartige inten-

- 538 -

sive politische Betätigung ausüben könnte. Von der Schweiz aus geht es. Die Folgen dieser politischen Tätigkeit liegen klar zu Tage: Die Leidenschaften der Belgier werden aufgepeitscht, eine tiefe Kluft durchzieht das ganze Volk. Der innere Friede, die Wohlfahrt des Landes sind gefährdet. Wir enthalten uns eines Werturteils über diese Art politischer Aktivität vom Boden unseres Landes aus, möchten aber lediglich noch beifügen, dass der gleiche König es in der Hand hätte, die Einheit seiner Nation durch eine vornehme und grosszügige Geste, durch ein erlösendes Wort wiederherzustellen. Auch wenn man Leopold nicht als Nutzniesser unseres Asylrechtes betrachten wollte, wird man die Feststellung kaum mit guten Gründen bestreiten können, dass seine Tätigkeit die Einhaltung der Grenzen diplomatischer Höflichkeit gegenüber seinem Gastland vermissen lässt.

Was in weiten Kreisen unseres Volkes Bedenken erweckt, das ist die Tatsache, dass durch das Verhalten Leopolds ein für unser Land nicht ungefährlicher Präzedenzfall geschaffen werden könnte. Wenn andere gekrönte und nun de facto oder de jure entthronte Häupter sich an seinem Verhalten ein Beispiel nehmen und unsere Toleranz ebenfalls benützen, um den Kampf für die Wiederherstellung ihres Thrones und für die Wiedererlangung ihrer königlichen Prerogativen von hier aus zu führen? Das Beispiel könnte Schule machen, nicht zum Wohl unseres Landes. Der Hinweis auf die Uebereinstimmung der Politik Leopolds mit der Regierung und Volksmehrheit scheint mir nicht wesentlich zu sein, namentlich deswegen nicht, weil eine grosse Minderheit im belgischen Volk einen gegenteiligen Standpunkt einnimmt. Es darf auch nicht übersehen werden, dass in demokratischen Staaten die Uebereinstimmung mit der Volksmehrheit sehr rasch in einen Gegensatz zu derselben umschlagen kann. Ein Vergleich der belgischen Abstimmungszahlen vom 12. März 1950 mit denjenigen vom 4. Juni 1950 ist gerade in dieser Beziehung sehr lehrreich. Damals, am 12. März, stimmten 57% der an der Abstimmung teilnehmender Belgier für Leopold. Am 4. Juni waren es, absolut sicher, nur noch 47%.

- 539 -

Die Interpellation ist nicht aus irgend welchen politischen Absichten eingereicht worden. Ihr Zweck liegt einzig darin, dem Bundesrate Gelegenheit zu geben, eine viel diskutierte Frage zu klären, die für unser Land von Bedeutung ist oder von Bedeutung werden könnte, wenn man an gewisse Konsequenzen denkt. Wir halten es für notwendig, dass auch inbezug auf die politische Tätigkeit prominenter Asylnehmer eine klare Grenzlinie gezogen wird, die auf das schweizerische Gesamtinteresse heute und in absehbarer Zukunft gebührend Rücksicht nimmt. Die grundsätzliche Seite der Frage ist uns viel wichtiger als ihre politische Aktualität, und wir wären dem Herrn Bundespräsident dankbar, wenn er auch in der Beantwortung der Interpellation diese Seite des Problems besonders berücksichtigen wollte.

P e t t i p i e r r e, président de la Confédération: Je tiens tout d'abord à remercier M. Eggenberger du ton modéré et de l'objectivité avec lesquels il a développé son interpellation. J'essaierai d'expliquer brièvement comment le Conseil fédéral envisage le problème qui en fait l'objet.

En août 1945, Léopold III, roi des Belges, a fait demander au Département politique s'il pourrait entrer en Suisse avec sa famille pour y séjourner provisoirement dans les environs de Genève.

Le Gouvernement belge, consulté, a fait savoir qu'il ne voyait aucun inconvénient à ce que le roi vînt s'établir en Suisse.

Dans sa séance du 28 août 1945, le Conseil fédéral a pris la décision d'autoriser le roi à s'établir près de Genève, à deux conditions: l'une que les autorités genevoises donneraient leur accord, ce qu'elles ont fait immédiatement; l'autre, que le roi s'abstien-drait de toute activité politique sur le territoire de la Confédération. Le Conseil fédéral se réservait en outre de revenir sur sa décision au cas où les circonstances viendraient à se modifier.

Léopold III n'a jamais demandé à bénéficier du droit d'asile et n'avait aucune raison de le faire. En effet, lorsqu'il a sollicité l'autorisation de s'établir en Suisse, il était toujours le chef de l'Etat belge. La loi belge de 1945 - à laquelle M. Eggenberger a fait allusion - constate son empêchement de régner, mais n'a pas modifié

- 540 -

le caractère juridique de sa personne royale. Le roi conservait donc tous ses privilèges.

Le droit d'asile tel qu'il s'entend en droit international ou tel qu'il est défini dans les commentaires sur la Constitution fédérale, ne s'appliquait pas à sa personne. En effet, il ne concerne que ceux qui, en raison de leurs convictions politiques ou religieuses, ont dû quitter leur pays, ne peuvent sans danger y retourner et cherchent un refuge ailleurs.

Je pense donc que les considérations sur le droit d'asile auxquelles s'est livré tout à l'heure l'interpellateur, si intéressantes qu'elles aient été, n'étaient pas à leur place dans le cas particulier, étant donné que le roi Léopold ne peut être considéré et traité comme un réfugié.

La détermination du statut en Suisse de Léopold III, de sa famille et de sa suite ne ressortit pas non plus à la réglementation sur le séjour et l'établissement des étrangers en général. Le roi Léopold III ne peut pas être considéré comme un simple particulier. Ce sont certains principes du droit des gens qui sont applicables, étant donnée la qualité de souverain et de chef d'Etat du roi des Belges. C'est la raison pour laquelle il appartenait au Conseil fédéral, pouvoir exécutif, et non pas à une autorité administrative, d'examiner et de régler la question de l'entrée et du séjour du roi dans notre pays.

En somme, la seule question qui se pose aujourd'hui est celle de savoir si la deuxième condition posée par le Conseil fédéral, à savoir l'abstention de toute activité politique, a été observée.

Pendant son séjour en Suisse, Léopold III a eu des contacts, à de nombreuses reprises, avec des hommes politiques de son pays, notamment avec des membres du Gouvernement belge et des personnalités dirigeantes des principaux partis politiques. Cette activité, dont le caractère politique n'est pas contestable, bien qu'elle ait été limitée presque exclusivement à des contacts personnels, recherchés semble-t-il plus par les membres du Gouvernement et des partis politiques belges que par le roi lui-même, n'était di-

- 541 -

rigée ni contre le Gouvernement, ni contre le régime et les institutions de la Belgique. Au contraire, elle tendait au règlement d'une question importante pour ce pays, à laquelle non seulement le roi, mais le gouvernement, le parlement et le peuple belges sont vivement intéressés.

Il faut souligner en particulier que le problème qui divise aujourd'hui la Belgique n'est pas celui de savoir si ce pays doit maintenir son régime monarchique actuel ou créer un régime républicain. Il n'y a pas de divergences entre les principaux partis politiques sur ce point.

En n'élevant aucune objection contre les entretiens qui ont eu lieu à Pregny, le Conseil fédéral savait qu'il ne s'exposait à aucune critique de la part des autorités belges. C'est au contraire en s'opposant à ces entretiens que le Conseil fédéral aurait pu encourir le reproche qu'il prenait parti en faisant obstacle à ce qu'une question primordiale intéressant un pays ami pût faire l'objet d'une discussion en vue d'une solution amiable. Le Conseil fédéral aurait pu aliéner ainsi les sympathies que peuvent avoir pour la Suisse, non seulement le souverain, mais encore les autorités et le peuple d'un pays avec lequel nous avons toujours entretenu les relations les plus courtoises et les plus amicales.

La condition posée à l'époque par le Conseil fédéral devait nécessairement être formulée en termes généraux. Au moment où elle a été posée, on ignorait quel développement prendrait la question royale en Belgique. Il n'eût donc pas été possible, à ce moment-là, de formuler des précisions. Mais il va de soi que cette condition visait avant tout une activité préjudiciable à notre pays, ou de nature à compromettre nos relations soit avec la Belgique, son gouvernement ou son peuple, soit encore avec un autre pays.

M. Eggenberger a fait allusion aux risques qu'il y avait à ce qu'un précédent fût créé par le comportement actuel du roi des Belges dans notre pays. On peut affirmer que la situation de ce souverain est tout à fait particulière, voire exceptionnelle. Le Conseil fédéral garde d'ailleurs l'entière liberté de régler comme il l'entend d'autres cas de même nature qui pourraient se présenter.

- 542 -

L'opinion du Conseil fédéral est que le roi Léopold III n'a pas eu chez nous une activité critiquable, et qu'il n'a pas enfreint les conditions auxquelles son séjour en Suisse a été subordonné. Il n'y a donc aucun changement à apporter au statut actuel auquel le roi des Belges a été et doit rester soumis tant qu'il demeurera dans notre pays.

E g g e n b e r g e r -Uzwil: Ich danke dem Herrn Bundespräsidenten für die objektive Darstellung des Standpunktes des Bundesrates, und insoweit kann ich mich als befriedigt erklären. Nicht befriedigt sein kann ich selbstverständlich in jenen Punkten, wo auf Grund einer verschiedenartigen Definition des Asylrechtes vom Herrn Bundespräsidenten andere Schlussfolgerungen gezogen werden, als sie von mir gezogen werden mussten.

L'interpellateur déclare que sur les points essentiels il n'est pas satisfait.

An den Bundesrat - Au Conseil fédéral.

121/5772 - Interpellation Meierhans (Grütter). Schweizer in Rumänien.- Suisses en Roumanie.

Herr Grütter begründet folgende Interpellation, die Hr. Meierhans eingebracht hatte:

M. Grütter développe l'interpellation suivante, qui avait été déposée par M. Meierhans:

121. (5772) Meierhans, (Grütter), vom 19. Dezember 1949. 121. (5772) Meierhans (Grütter), du 19 décembre 1949.

1. Kann der Bundesrat Auskunft geben über das weitere Schicksal unserer Landsleute in Rumänien, die trotz Ausreisegesuch durch die rumänischen Behörden an der Rückkehr in ihre Heimat verhindert werden?
2. Stimmt es, dass Schweizer von rumänischen «Volksgewichten» im Schnellverfahren zu längeren Freiheitsstrafen verurteilt worden sind, ohne sich verteidigen zu können, und dass sie diese Freiheits-

- 1° Le Conseil fédéral peut-il renseigner sur le sort actuel de nos compatriotes en Roumanie, qui sont empêchés par les autorités roumaines de rentrer dans leur patrie, malgré les demandes qu'ils ont présentées?
- 2° Est-il exact que des Suisses aient été condamnées par des «tribunaux populaires» roumains, après une procédure sommaire et sans qu'ils aient pu se défendre, à de longues peines privatives de liberté, et