

Kopie für das Eidg. Politische Departement z.H. von Herrn Dr. Bossi.



St. 21.12.b.-A/La.



M. Bossi  
23. IV. 51

W. Staudacher  
W. Schmid

24. IV. 51

Mit der geschätzten Note vom 30. November v.J. hat das Bundeskanzleramt, Auswärtige Angelegenheiten, der Auffassung Ausdruck gegeben, dass die Anwendbarkeit des schweizerisch-österreichischen Abkommens vom 14. September 1950 auf in der Schweiz lebende Flüchtlinge österreichischer Herkunft uneingeschränkt zu bejahen sei. Es hält dafür, dass einfach auf das Bestehen der österreichischen Staatsangehörigkeit im Einzelfall abgestellt werden müsse, sowie darauf, ob während 10 Jahren die Anwesenheit in der Schweiz im Sinne des schweizerischen Fremdenpolizeirechtes ordnungsgemäss gewesen sei.

Zu ihrem Bedauern sind die zuständigen schweizerischen Behörden nicht in der Lage, sich dieser Auffassung anzuschliessen und die Schweizerische Gesandtschaft beehrt sich, dem Bundeskanzleramt auftragsgemäss die hierfür massgebenden Erwägungen nachstehend zur Kenntnis zu bringen.

Das schweizerisch-österreichische Abkommen vom 14. September 1950 hat, als Ergänzung zum schweizerisch-österreichischen Niederlassungsvertrag, niederlassungsvertraglichen Charakter. Durch Abmachungen dieser Art will jeder der vertragschliessenden Staaten die Rechtsstellung seiner Staatsangehörigen im anderen Vertragsstaat verbessern; er will erreichen, dass seine Staatsangehörigen im andern Vertragsstaat nicht bloss den eigenen diplomatischen und konsularischen Schutz geniessen, sondern überdies noch bestimmte, vertraglich festgelegte Vorteile geniessen sollen. In diesem Sinne bestimmt Artikel 1 des Abkommens vom 14. September 1950, dass österreichische Staatsangehörige nach einem ununterbrochenen, ordnungsgemässen Aufenthalt von 10 Jahren in der Schweiz Anspruch auf die beste Rechtsstellung besitzen, die nach schweizerischem Fremdenpolizeirecht eingeräumt werden kann, nämlich auf die Niederlassungsbewilligung. Artikel 2 des Abkommens bestimmt etwas Analoges für Schweizerbürger in Oesterreich.

Niederlassungsvertragliche Abmachungen können sich nun aber grundsätzlich nicht erstrecken auf Personen, die zwar staatsrechtlich noch die Staatsangehörigkeit des einen Vertragsstaates besitzen, die aber als Flüchtlinge im andern Staat Schutz und Zuflucht gesucht und gefunden haben.

An das BUNDESKANZLERAMT,  
Auswärtige Angelegenheiten,  
W i e n I .



Das Völkerrecht erkennt einem Staate das Recht zu, Personen aus einem andern Staat als Flüchtlinge aufzunehmen und unter seinen Schutz zu stellen. Dieser Schutz wird dem Einzelnen gewährt im Verhältnis zu seinem Heimat- oder Herkunftsstaat. Der völkerrechtlich anerkannte Asylschutz muss also notwendigerweise dem diplomatischen und konsularischen Schutz vorgehen; er schliesst diesen begrifflich aus. Die Gewährung des Asyls hat zur Folge, dass der Heimatstaat sich in die Behandlung, die der Asylstaat dem Flüchtling zukommen lässt, grundsätzlich nicht mehr einmischen darf. Der Flüchtling ist völkerrechtlich aus dem Schutz des Heimatstaates ausgeschieden und hat sich unter den Schutz des Asylstaates gestellt. Es ist mit der Natur des Asylrechtes und mit der Würde des souveränen Asylstaates die Meinung nicht zu vereinen, dass dieser eine vertragliche Abmachung habe treffen wollen über die Behandlung von Flüchtlingen mit dem Staat, dem diese Flüchtlinge vielleicht formell staatsrechtlich noch angehören.

Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass das schweizerisch-österreichische Abkommen vom 14. September 1950 von vorneherein nicht anwendbar sein kann auf Personen österreichischer Herkunft, die als Flüchtlinge in der Schweiz Aufnahme gefunden haben und in dieser Eigenschaft noch hier weilen. Die schweizerischen Behörden sind bereit, der Tradition des Landes entsprechend die Lasten zu tragen, die sich aus dieser Sachlage ergeben. Sie gewähren heute noch mehreren hundert Flüchtlingen österreichischer Herkunft den Asylschutz und richten jährlich sehr beachtliche Summen aus zur Unterstützung der Bedürftigen unter diesen Personen. Sie verzichten selbstverständlich darauf, die österreichische Regierung zu ersuchen, ihr diese Flüchtlinge oder die für ihren Unterhalt und ihre Pflege erwachsenden finanziellen Lasten abzunehmen.

Damit ist dargelegt, dass Artikel 1 des schweizerisch-österreichischen Abkommens vom 14. September 1950 nicht immer und ohne weiteres anwendbar betrachtet werden kann, wo formell die österreichische Staatsangehörigkeit einer Person noch fortbestehen mag und wo die Anwesenheit in der Schweiz seit mehr als 10 Jahren angedauert hat. Das heisst nicht, dass österreichische Flüchtlinge in der Schweiz besser behandelt werden müssten, oder nicht schlechter behandelt werden dürften, als dies Artikel 1 für die unter diplomatischem Schutz in der Schweiz lebenden Österreicher vorsieht. Es heisst lediglich, dass Artikel 1 auf diese Personen grundsätzlich nicht anwendbar ist.

Bei dieser Rechtslage konnte die schweizerische Delegation bei den Verhandlungen, die zum Abschluss des Abkommens vom 14. September 1950 geführt haben, die Frage gar nicht aufwerfen, ob Flüchtlinge von der Anwendung dieses Ab-

kommens ausgeschlossen sein sollten. Ueber diese Frage, deren Beantwortung von vorneherein klar war, hätte nicht verhandelt werden können. Mit dem Aide Mémoire vom 7. November 1950 hat die Schweizerische Gesandtschaft auch nicht diese Frage aufgeworfen, sondern lediglich die Frage nach der Berechnung der Anwesenheitsfrist für österreichische Staatsangehörige, die während einiger Zeit in der Schweiz Asyl gesucht und gefunden hatten und sich dann in einem späteren Zeitpunkt wiederum uneingeschränkt als österreichische Staatsangehörige bekannt, also auf den Asylschutz verzichtet haben.

Diese Frage stellt sich, weil in der Zeit zwischen 1938 und 1945 eine grosse Anzahl Personen österreichischer Herkunft als Flüchtlinge in die Schweiz gekommen waren; ein Teil von ihnen weilt heute noch im Lande. Viele von diesen haben nach dem Wiederaufleben der Republik Oesterreich im Jahre 1945 und mit Rücksicht auf die innere Lage in der Heimat sich wiederum uneingeschränkt zu dieser bekannt. Heute noch kommt es vor, dass Personen, die bisher die Flüchtlingseigenschaft in Anspruch genommen haben, nunmehr darauf verzichten und somit sich wieder unter den Schutz der österreichischen Behörden stellen.

Aus dem bereits Dargelegten ergibt sich, dass es für die Anwendung des Artikels 1 nicht allein auf das formelle Bestehen der österreichischen Staatsangehörigkeit ankommt, sondern auch darauf, dass die in Frage stehende Person sich nicht <sup>durch</sup> Anrufung des schweizerischen Asylschutzes ausserhalb des diplomatischen Schutzes der österreichischen Behörden gestellt hat. Dies hat seine Auswirkung aber notwendigerweise auch auf die Berechnung der 10jährigen Frist im Sinne des Art. 1 des Abkommens. Während der Zeit, da der österreichische Staatsangehörige sich als Flüchtling auf den Asylschutz beruft, kann die 10jährige Frist nach Art. 1 des Abkommens nicht zu laufen beginnen. Dies folgt notwendigerweise aus den einleitend dargelegten Erwägungen; denn andernfalls könnte ein Flüchtling österreichischer Herkunft, der während mehr als 7 Jahren Asyl in der Schweiz genossen hat, sich auf Art. 1 des Abkommens berufen, was, wie ausgeführt, mit dem Asylschutz im Sinne des Völkerrechtes nicht vereinbar wäre.

Das gleiche ergibt sich aber auch aus einer andern Ueberlegung: Die Gewährung des Asyls hindert die schweizerischen Behörden daran, dem Ausländer gegenüber diejenigen fremdenpolizeilichen Massnahmen zu treffen, die sie unter Umständen treffen würden, wenn er nicht Flüchtling wäre. Der Flüchtling kann nicht einfach zum Verlassen des Landes verhalten werden, wenn seine Anwesenheit aus den ordentlichen

- 4 -

fremdenpolizeilichen Gründen nicht mehr als erwünscht betrachtet wird, d.h. wenn er z.B. den schweizerischen Arbeitsmarkt belastet oder wenn sein persönliches Verhalten nicht tadellos ist oder wenn er dauernd finanzieller Unterstützung bedarf usw. Er kann, weil die Asylgewährung die Rückkehr in den Heimatstaat als nicht zumutbar erachten lässt, nur zur Ausreise verhalten werden, wenn ihm Gelegenheit geboten ist, ordnungsgemäss in einen Drittstaat zu übersiedeln. Diese Zeitspanne kann somit nicht berücksichtigt werden, wo es um niederlassungsvertraglich festgelegte Fristen geht.

Ein einfaches, hypothetisches Beispiel möge dies erläutern: Ein österreichischer Staatsangehöriger, Herr X. ist beispielsweise am 15. Januar 1941 als Flüchtling in die Schweiz gekommen und hat hier Asyl gefunden. Wegen seiner nicht ganz einwandfreien Lebensführung oder wegen seiner Betätigung in einem Berufszweig, in dem einheimische Arbeitskräfte arbeitslos sind, oder wegen dauernder Unterstützungsbedürftigkeit hätten die schweizerischen Behörden Anlass gehabt, ihn zur Heimkehr nach Oesterreich zu verpflichten, sofern er nicht Flüchtling gewesen wäre. Sie haben es nur deshalb nicht tun können, weil er eben als Flüchtling anerkannt worden war und weil ihm deshalb die Rückkehr nach Oesterreich nur hätte zugemutet werden können bei Vorliegen eines ganz besonders schwerwiegenden Tatbestandes. Dieser Herr X könnte nun am 16. Januar 1951 den schweizerischen Behörden erklären, er wünsche nicht mehr als Flüchtling behandelt zu werden, berufe sich aber auf Art. 1 des Abkommens vom 14. September 1950 und beanspruche die Niederlassungsbewilligung. Derartigen Missbräuchen kann Art. 1 des Abkommens vom 14. September 1950 nicht Vorschub geleistet haben wollen.

Die schweizerischen Behörden sind aus diesen Gründen der Auffassung, dass die 10jährige Frist im Sinne des Art. 1 des Abkommens vom 14.9.50 in allen ehemaligen Flüchtlingsfällen erst mit dem Augenblick zu laufen beginnen konnte, da der ehemalige Flüchtling in eindeutiger Weise auf die Flüchtlingsstellung verzichtet und sich wiederum uneingeschränkt als österreichischer Staatsangehöriger bekannt hat. Dies dürfte in der Regel der Tag gewesen sein, an dem diese ehemaligen Flüchtlinge nach Kriegsende wieder einen österreichischen Pass erhalten und angenommen haben.

Die Frage, die mit dem Aide Mémoire vom 7. November 1950 aufgeworfen worden ist, ging lediglich dahin, ob die österreichischen Behörden damit einverstanden seien, dass einfachheitshalber in allen Einzelfällen, in denen der österreichische Pass nach Kriegsende, aber vor dem Abkommen vom 14. September 1950 angenommen und zur Aufenthaltsregelung

- 5 -

in der Schweiz vorgelegt worden ist, der Lauf der 10jährigen Frist mit dem 1. Januar 1946 beginnen solle. Dies würde einerseits eine Vereinfachung der Verwaltungsarbeit bedeuten. Andererseits aber glauben die schweizerischen Behörden, mit einer solchen Fristberechnung Oesterreich und den österreichischen Staatsangehörigen in der Schweiz wesentlich entgegenzukommen. Denn in den meisten Fällen dürfte ja die Passannahme erst erheblich nach dem 1. Januar 1946 erfolgt sein.

Die schweizerischen Behörden geben gerne der Erwartung Ausdruck, dass sich die zuständigen österreichischen Stellen der Richtigkeit der obigen Darlegungen nicht verschliessen werden.

Indem die Schweizerische Gesandtschaft einer baldmöglichen Rückäusserung entgegen sieht, benützt sie gerne diesen Anlass, das Bundeskanzleramt, Auswärtige Angelegenheiten, ihrer ausgezeichneten Hochachtung zu versichern.

Wien, den 16. April 1951.

sig. Minister Feldscher