SFH/25

ASYL

87/2
2. Jahrgang

Schweizerische Zeitschrift für Asylrechtspraktiker

Herausgeberin: Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (SFH), Postfach 279, 8035 Zürich, Telefon 01 361 96 40



Inhaltsverzeichnis

- Editorial 2

Abhandlungen

- Les restrictions de la liberté personnelle du requérant d'asile et de l'ex-requérant d'asile (suite) . . . 2
- Befragungen in der Empfangsstelle: Die letzte Chance zur Beschleunigung des Asylverfahrens? . 5
- Der Abstimmungskampf als Interpretationshilfe – die Versprechen der Behörden 7
- Das Beschwerdeverfahren unter dem Aspekt von Art. 13 EMRK, am Beispiel der Wegweisung der Tamilen 9
- Äthiopien: Rückschiebungsschutz im Multiple-Choice-Verfahren 13

Rechtsprechung

- Unterlassene Prüfung der Flüchtlingseigenschaft bei Asylunwürdigkeit 14
- Publikationen 15
- Splitter 16

Wie weiter?

«Welche praktischen Auswirkungen wird das neue Asylgesetz für Asylsuchende in Ihrem Land haben», fragte mich kürzlich ein Journalist der BBC am Telefon. Nach anfänglichem Stottern – Prophetie ist nun einmal nicht mein Fach – kamen mir zwei Antworten in den Sinn:
Erstens werden Asylsuchende in Zukunft ihren Aufenthaltsort in unserem Land nicht mehr frei wählen können. Bisher hatten sie einen gewissen Einfluss darauf. In Zukunft entscheidet ein Computerprogramm über ihre Zuteilung an die Kantone.
Zweitens wird der Gesuchsteller in Zukunft sein Asylgesuch bei einer Empfangsstelle, also einer Bundesstelle, einreichen (von den wenigen, die sich an einem Grenztor melden, wollen wir hier als Asylrechts*praktiker* einmal absehen). Aus rechtstatsächlicher Sicht dürften dies die beiden einschneidendsten Änderungen gegenüber heute sein.
«Und sonst?»
Das werden erst die Vollzugsvorschriften weisen. Da das Gesetz vieles offen lässt, kommt der neuen Asylverordnung und der Internierungsverordnung eine grosse Bedeutung zu. Das gegenwärtige Vernehmlassungsverfahren gibt Gelegenheit, an Versprechen zu erinnern, die im Abstimmungskampf abgegeben wurden, kritische Einwände vorzutragen und die Türe für Lösungen im Asylverfahren aufzustossen, die eine Beschleunigung des Verfahrens erlauben, ohne seine Qualität zu beeinträchtigen.
Das Departement sollte die Resultate der Vernehmlassung ernst nehmen und sorgfältig prüfen. Im Herbst 1985 hat man dies nicht getan. Die Vernehmlassungen zur Asylgesetzrevision hat man – soweit sie gelesen wurden – kaum berücksichtigt.
Unter asylpolitischem Druck wurde der Vorentwurf zum revidierten Gesetz innert kürzester Zeit in eine Botschaft des Bundesrates umredigiert. Diese Eile hat sich bekanntlich nicht bezahlt gemacht. Walter Schmid

Pour son service jurdidique à Zurich, l'Office central suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) cherche

un(e) jeune juriste

Tâches:
- traitement autonome de cas relevant du droit d'asile ou du droit des étrangers,
- conseils juridiques donnés aux demandeurs d'asile ou à leurs représentants,
- collaboration à la rédaction d'analyses, d'avis de droit, de rapports, d'articles, etc.,
- contacts avec d'autres organisations nationales et internationales d'aide aux réfugiés.

Exigences:
- maîtrise parfaite du français ou de l'anglais,
- très bonnes connaissances de l'allemand parlé et écrit,
- facilité de contact, capacité de souplesse et d'engagement,
- participation au travaux du secrétariat.

Début d'activités: juillet 1987 ou selon accord.

Adressez vos offres de candidature, accompagnées des documents usuels et de prétentions de salaire, à Schweiz. Zentralstelle für Flüchtlingshilfe, Postfach 279, 8035 Zurich.
Renseignements auprès de W. Stöckli, 01 361 96 40.

Les restrictions de la liberté personnelle du requérant d'asile et de l'ex-requérant d'asile

(voir le début dans ASYL 1987/1)

IV. Restrictions à la liberté de l'ex-requérant d'asile

A l'égard de l'étranger qui, ayant sollicité l'asile en Suisse, se l'est vu refuser définitivement ou a retiré sa demande – on le désigne ici comme «ex-requérant d'asile» – et qui n'a pas obtenu une autorisation de séjour en Suisse, que celle-ci soit ordinaire ou relève de l'exception possible «dans un cas de rigueur excessive ou en raison de considérations de politique générale»[21], le renvoi de Suisse doit en principe être ordonné (art. 21a aLAs et nLAs).
En soi, le renvoi n'implique pas, au sens où l'on a délimité le thème du présent exposé (I, litt. a), une privation de liberté. Mais une telle privation de la liberté personnelle peut être envisagée soit pour préparer cette mesure (détention préparatoire du renvoi), soit pour s'y substituer dans certains cas où son exécution n'est pas possible (internement).

1. Détention préparatoire du renvoi

Indépendamment de l'arrestation et de la détention ordonnées en vue de l'extradition d'un étranger[22] – mais cette hypothèse ne vise pas spécifiquement les ex-requérants d'asile et ceux-ci ne la réalisent qu'exceptionnellement – le droit antérieur à la révision de 1986 n'offrait aucune base pour détenir administrativement un ex-requérant d'asile aux fins de le renvoyer de Suisse[23].
En particulier, l'internement prévu en application de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) ne pouvait pas être utilisé régulièrement à ces fins, même s'il est advenu qu'il le soit.
Destiné à assurer la régularité de l'expulsion d'un étranger, le Protocole no 7 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, approuvé par l'Assemblée fédérale le 20 mars 1987, ne contient pas de dispositions relatives à une telle situation[24].
L'introduction d'une disposition légale instituant désormais la détention en vue du refoulement ne vise pas seulement les ex-requérants d'asile; mais elle a été proposée explicitement pour que, par l'exécution des mesures découlant du rejet des demandes d'asile, soit assurée «une politique crédible en matière d'asile»[25]. Son but est de permettre l'application de la mesure d'éloignement ordonnée à l'encontre de l'étranger, que cette mesure soit celle de l'expulsion – il s'agit de l'expulsion administrative pouvant frapper un étranger même s'il a une autorisation d'établissement (art. 10 LSEE) – ou celle du renvoi, à laquelle on se bornera ici.
La détention est subordonnée à la réunion de deux conditions (art. 14 al. 2 nLSEE):
a) Il faut que la décision de renvoi soit exécutoire.
Une telle décision peut déjà – en marge de la systémati-

que de notre exposé – être prise pendant la procédure d'examen de la demande d'asile, à l'égard du requérant, selon l'art. 19 al. 1er LAs. Elle relève du Département de justice et police qui statuera définitivement s'il est déjà saisi d'un recours contre un refus d'asile; sinon, si elle est prise par le Délégué aux réfugiés, elle est susceptible de recours au département (art. 19 al. 2 LAs)[26], ce recours pouvant être privé de son effet suspensif de principe[27].
Mais elle visera plus ordinairement l'ex-requérant d'asile puisque «en règle générale» le rejet d'une demande d'asile est assorti du renvoi de Suisse (art. 21a al. 1 aLAs et nLAs). La décision de renvoi est, tout comme le refus d'asile, susceptible de recours administratif au Département de justice et police, qui statue définitivement (art. 21a al. 2 aLAs et 21a al. 3 nLAs).
Le caractère exécutoire de la décision de renvoi suppose, d'une part, que le délai de recours est échu sans avoir été utilisé, que le recours exercé a été rejeté ou retiré, que l'intéressé a expressément renoncé à recourir ou que l'effet suspensif du recours a été retiré et, d'autre part, que le délai fixé à l'ex-requérant d'asile pour quitter la Suisse est écoulé sans que celui-ci ait obtempéré de lui-même[28].
b) Il faut en outre «de fortes présomptions» que l'étranger «entend se soustraire au refoulement».
L'appréciation de cette circonstance se fera d'après les conditions personnelles de l'étranger, compte tenu de son âge et de son état de santé, notamment de ce que celui qu'accompagne une famille est moins susceptible de se soustraire au renvoi que s'il est seul. Mais, en soi, le fait d'avoir déposé une demande d'asile «n'est pas un motif suffisant» pour mettre une personne en détention[28]; il est révélateur de certains états d'esprit que le Conseil fédéral ait tenu à préciser cette évidence dans son message. Le principe de la proportionnalité, savoir que l'entrave à la liberté personnelle ne doit pas aller au-delà du but visé par la détention, sera respecté: on n'ordonnera pas cette mesure rigoureuse s'il suffit d'imposer une surveillance, dont on n'indique pas comment elle serait organisée.
La durée de cette détention est limitée absolument à 30 jours (art. 14 al. 3 nLSEE), ce qui va bien au-delà des 72 heures qu'eût assignées aux mêmes fins la loi de 1981 sur les étrangers[29].
Encore l'autorité cantonale de police des étrangers, organe administratif, ne peut-elle imposer cette privation de liberté que pour 48 heures. Au-delà, une prolongation éventuelle pour tout ou partie des 28 jours supplémentaires ne peut être décidée que par une autorité judiciaire cantonale. L'existence de voies de recours cantonales et celle, ultérieure, du recours de droit administratif au Tribunal fédéral[30] sont de faible portée vu les durées respectives de ces procédures et de la détention en cause.
Même si c'est élémentaire, il est important que la loi prescrive à l'autorité d'informer de la détention la parenté de l'étranger détenu si elle se trouve en Suisse et qu'elle assure au détenu le droit de s'entretenir ou de correspondre – l'un ne devant pas exclure l'autre – avec son mandataire (art. 14 al. 4 nLSEE). Cela ne devrait pas empêcher, surtout si la détention est prolongée par l'autorité judiciaire, d'autres contacts, notamment avec la famille et des proches non-membres de la famille.

2. Internement en lieu de renvoi

Lorsque l'autorité administrative ne peut ou ne veut pas octroyer une autorisation de séjour à l'ex-requérant d'asile et qu'elle ordonne le renvoi de celui-ci, diverses circonstances peuvent rendre ce renvoi impossible[31].
Cela peut résulter du principe fondamental du non-refoulement (art. 33 de la Convention de 1951 et 45 LAs) ou, plus largement, de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants[32]. Cela peut tenir aussi à ce que l'étranger est dépourvu de titre de voyage national et qu'aucun Etat ne peut être contraint de l'accueillir[33].
Il convient alors de régler les conditions de la présence précaire de l'étranger en Suisse.
La dénomination d'internement pour la mesure envisagée, telle qu'elle figurait sans nuance dans la législation antérieure[34], n'était pas toujours adaptée au statut défini, notamment au régime du placement libre prévu, parmi d'autres, par l'ordonnance de 1968 sur l'internement des étrangers.

Impressum

Herausgeberin: Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (SFH), Postfach 279, 8035 Zürich

Mitarbeiter/-innen dieser Nummer: Dr. iur. Roland Bersier (juge au Tribunal cantonal, Lausanne), lic. iur. Mario Gattiker (HEKS-Beratungsstelle Bern), Dr. iur. Walter Schmid (SFH), Werner Spirig, Fürsprecher (Bern), Susanne Sprecher-Bertschi, Rechtsanwältin (Basel), lic. iur. Walter Stöckli (SFH), Bendicht Tellenbach, Fürsprecher (Amnesty International)

Verantwortlich für diese Nummer: M. Gattiker, W. Stöckli, B. Tellenbach

Erscheinungsweise: 4mal pro Jahr

Abonnements: Ab 1987: Fr. 30.–/Jahr
Bestellungen an: SFH, ASYL, Postfach 279, 8035 Zürich

Inserate: nach Absprache

Redaktion, Administration, Inserate, Vertrieb bei: SFH, ASYL, Postfach 279, 8035 Zürich. Telefon 01 361 96 40. (Abhandlungen, Kommentare, Entscheide, Leserbriefe, Gegendarstellungen und andere Beiträge sind in allen drei Amtssprachen *erwünscht*; Abdruck in der Originalsprache.)

Nachdruck von Texten und Bildern: Sofern nicht mit Vermerk Copyright versehen, Nachdruck ohne Anfrage unter Quellenangabe gestattet.

Die nächste Nummer erscheint am 17. September 1987

Les nouvelles normes substituent à l'internement sous forme de placement libre l'admission provisoire, qui n'implique expressément pas une privation de liberté (art. 14a et 14b nLSEE; ch. III de la loi modificatrice du 20 juin 1986).
Dorénavant, l'internement, au sens étroit, se fera dans un établissement approprié; c'est résolument «une atteinte à la liberté individuelle de l'étranger»[35]. Le régime de privation de liberté sera plus ou moins strict selon ce qu'exige la sauvegarde de l'ordre public. On ne peut exclure qu'il se limite à l'hébergement dans un établissement ouvert ou à l'assignation d'une résidence forcée, selon ce que permettait la réglementation antérieure. Mais l'établissement approprié peut être fermé.
L'internement suppose soit que l'étranger compromette la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse – on reconnaît ici la terminologie de l'art. 70 de la Constitution fédérale – ou la sûreté intérieure d'un canton, soit qu'il mette gravement en danger l'ordre public par sa présence (art. 14c al. 2 nLSEE). Les notions juridiques indéterminées utilisées offrent une marge considérable à l'appréciation de l'autorité chargée d'en définir le contour, particulièrement en ce qui concerne la référence à l'«ordre public»[36].
Cette privation de liberté est prononcée pour six mois, reconductible pour des périodes de six mois, mais elle ne peut se prolonger au-delà de deux ans (art. 14c al. 1 nLSEE).
Outre par l'écoulement de cette durée, à l'échéance de laquelle il est remplacé par une admission provisoire, l'internement prend fin (1) si l'étranger peut se rendre dans son pays ou légalement dans un autre Etat et si l'on peut raisonnablement l'exiger de lui, (2) s'il quitte la Suisse de son propre gré ou (3) s'il obtient une autorisation de séjour (art. 14a al. 3 nLSEE).
Selon la loi, l'internement est décidé par l'Office fédéral de la police (art. 14a al. 1 et 15 al. 4 nLSEE); il n'est pas indiscutable que la référence faite au seul art. 15 al. 4 aLSEE pour habiliter à cette tâche le Délégué aux réfugiés, telle qu'elle figure dans l'arrêté fédéral de 1985 concernant le délégué[37], sortisse encore ses effets sans nouvel aménagement de la réglementation ni que l'on ait entendu opérer ce transfert de compétence – jusqu'en 1995 – aussi à l'égard d'étrangers qui ne sont pas des ex-requérants d'asile.
C'est sur proposition de l'Office fédéral des étrangers, du Ministère public de la Confédération ou de l'autorité cantonale de police des étrangers (art. 14a al. 2 nLSEE) que cette mesure peut être prononcée.
A la différence de ce qui est prévu désormais dans la procédure relative à la demande d'asile (art. 16 nLAs), l'autorité fédérale doit entendre l'étranger avant de décider son internement (art. 14 al. 2 in fine nLSEE).

La décision d'internement est susceptible du recours de droit administratif directement auprès du Tribunal fédéral (art. 20 al. 1bis nLSEE), sans qu'il y ait lieu de la déférer préalablement au Département fédéral de justice et police.

V. Observations finales

Ainsi analysé, le catalogue des restrictions de la liberté personnelle que peuvent encourir requérants et ex-requérants d'asile apparaît relativement bien défini par la loi. Il n'en demeure pas moins que cette définition repose à plus d'un stade sur la mise en œuvre de concepts juridiques indéterminés. Ce n'est évidemment ni exceptionnel dans notre droit positif ni évitable. En revanche, une fois admis le principe de ces restrictions, il reste préoccupant qu'à l'égard du requérant d'asile en particulier les mesures restrictives de la liberté personnelle que sont l'appréhension corporelle et l'assignation d'un lieu de séjour, dont la portée et les conditions sont circonscrites de façon très vague, échappent largement au contrôle juridictionnel: A l'encontre de ces restrictions de liberté comme à l'encontre de la plupart de celles que l'on a passées en revue, l'intervention du juge découlant soit de l'art. 5 ch. 3 et 4 CEDH[38] soit des principes de certaines constitutions cantonales assurant tout individu arrêté d'être entendu par le juge aussitôt ou dans un délai de 24 heures à trois jours[39] est aléatoire.
Les modalités d'application des nouvelles dispositions légales sur le statut du requérant qui a présenté sa demande d'asile à la frontière ou dans le pays (chapitre 2, sections 2 et 4 LAs) ne sont pas encore connues. On parle de «centres d'enregistrement» destinés à l'hébergement provisoire pour «quelques jours». Que ces établissements ne soient pas définis par la loi n'entraînerait nullement leur irrégularité. Cependant, il n'existe aucune base légale pour y imposer des restrictions de liberté – on l'a vu – et en faire, le cas échéant, des établissements fermés (art. 20 nLAs). Sans doute n'en est-il pas question; mais les expériences déjà réalisées avec le «Centre d'accueil pour réfugiés» de Genève-Cointrin[40] autorisent d'amples inquiétudes. Le glissement dans l'interprétation de notions vagues, constant dans l'application de la loi sur l'asile[41], est propice aux abus, surtout lorsque l'autorité a pour elle la commodité de ses méthodes et l'absence de contrôle sérieux.
Il y aurait pourtant un danger grave, pour le respect de notre conception de l'Etat fondé sur le droit, à tolérer l'élaboration voire la confirmation de procédés administratifs tendant à accréditer l'existence d'une sorte d'administrés de seconde zone, les requérants et ex-requérants d'asile, échappant en partie aux garanties communes, notamment à la pleine protection contre les atteintes à leur liberté personnelle. Car serait alors en jeu bien plus que le repli de la pratique du droit sur l'asile.

Roland Bersier

Notes

[21] Ordonnance limitant le nombre des étrangers, du 6 octobre 1986 (RS 823.21), art. 13, litt. f.
[22] Loi sur l'entraide internationale en matière pénale, du 20 mars 1981 (RS 351.1), art. 44 et 51.
[23] Message de 1985, FF 1986 I 7; Message du 19 juin 1978 à l'appui d'un projet de loi sur les étrangers, FF 1978 II 165, p. 225–226.

[24] Art. 1er, FF 1986 II 646; voir FF 1986 II 605 ss, spécialement p. 612 ss, et FF 1987 I 1006; il est cependant douteux que ce protocole soit applicable à l'ex-requérant d'asile, qui ne réside plus «régulièrement» sur le territoire suisse.
[25] Message de 1985, FF 1986 I 30.
[26] Message du 31 août 1977, FF 1977 III 133.
[27] Art. 55 al. 1 à 3 de la loi fédérale sur la procédure administrative (RS 172.021); voir, d'ailleurs, Message de 1985, FF 1986 I 30.
[28] Message de 1985, FF 1986 I 31.
[29] FF 1981 II 553, art. 54 al. 2.
[30] Art. 97, 98 litt. g et 100 litt. b de la loi fédérale d'organisation judiciaire (RS 173.110); Message de 1985, FF 1986 I 31.
[31] Sur ces questions, voir *H. Hegetschweiler,* Rechtliche Aspekte zum Schicksal abgewiesener Asylbewerber, RSJ 1985, 189 ss; *R. Bersier,* Le sort des ex-requérants d'asile: séjour en Suisse ou renvoi? SOS-Asile, Lausanne 1985.
[32] Art. 3 ch. 3 CEDH; ATF 109 Ib 64, consid. 6b, JT 1984 I 21; art. 4 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, approuvée par l'Assemblée fédérale le 6 octobre 1986 (FF 1985 III 273; FF 1986 III 402).
[33] Message de 1985, FF 1986 I 32.
[34] Art. 14 et 27 aLSEE; ordonnance sur l'internement des étrangers, du 14 août 1986 (RS 142.281; ROLF 1968, p. 1053), modifiée par l'ordonnance portant modification de dispositions réglementaires fédérales à la suite de la nomination d'un délégué aux réfugiés, du 16 décembre 1985 (ROLF 1986, p. 4).
[35] Message de 1985, FF 1986 I 34; voir, sur sa conformité avec la CEDH, l'arrêt ATF 110 Ib 1, JT 1985 I 483.
[36] Voir *Ph. Abravanel,* La protection de l'ordre public dans l'Etat régi par le droit, RDS 1980, II, P. 31 ss; *Hangartner,* Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, II, p. 82–84.
[37] Arrêté du 20 décembre 1985 (RS 142.35).
[38] Voir *J. Frowein/W. Peukert,* Europäische Menschenrechtskonvention: EMRK-Kommentar, 1985, ad art. 5, notes 93–94, p. 89, et note 117, p. 97.
[39] Constitutions cantonales: Zoug, art. 8 al. 3; Soleure, art. 13 al. 2; Schaffhouse, art. 8 al. 3; Thurgovie, art. 9 al. 3; Tessin, art. 5; Vaud, art. 4 al. 2; Neuchâtel, art. 7 al. 2; Genève, art. 15 al. 3; Jura, art. 10 al. 1; certaines de ces garanties paraissent toutefois limitées aux personnes soumises à une procédure pénale.
[40] *J. Schneider,* Application avant l'heure de la loi sur l'asile révisée, ASYL 1986/3, p. 16.
[41] Voir notamment *D. Graf-Metghalchi,* Die Entwicklung der Definition politischer Verfolgung in der Schweiz, ASYL 1986/3, p. 2–7, ou l'ouvrage, caustique mais hélas véridique, de *J. Steinauer,* Asile au pays des merveilles, Genève 1986.

Befragungen in der Empfangsstelle: Die letzte Chance zur Beschleunigung des Asylverfahrens?

1. Einleitung

Mitte Mai hat das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement einen kommentierten Entwurf zur neuen Asylverordnung in die Vernehmlassung geschickt. Der Text ist begleitet von einem umfangreichen Bericht, der über das künftige Verfahren an der Grenze und die geplante Errichtung von Empfangsstellen näher Aufschluss gibt.[1] Aus diesen Unterlagen wird deutlich, wie sich das Departement die Konkretisierung der zahlreichen offenen Bestimmungen des revidierten Asylgesetzes vorstellt. Sehr detailliert werden die verschiedenen organisatorischen Aspekte der neuen Lösung und ihrer Verfahrensabläufe dargestellt.
Der Schlussbericht «Projektorganisation Asylverfahren» verweist an einer Stelle auf einen Vorschlag, die Befragungen zu den Asylgesuchen, wenn immer möglich, bereits in den Empfangsstellen durchzuführen.[2] Im folgenden soll dieser Vorschlag, der im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens da und dort zur Sprache kommen wird, dargestellt und näher erläutert werden. Ausgangspunkt unserer Ausführungen bilden zunächst die Zielsetzungen des Asylverfahrens.

2. Zielsetzungen des Asylverfahrens

Ziel des Asylverfahrens ist es, die Frage materiell richtig zu entscheiden, ob ein Asylsuchender in seinem Herkunftsland verfolgt wurde oder verfolgt würde, wenn er dorthin zurückkehren müsste. Im Rahmen des Individualverfahrens ist diese Entscheidung zu treffen, auch wenn sie oftmals schwerfällt. Rechtsstaatliche Garantien und der Abbau von Kommunikationsbarrieren sprachlicher, kultureller und psychischer Art dienen der Wahrheitsfindung. Über die Abklärung des individuellen Sachverhaltes hinaus werden heute fundierte generelle Einschätzungen der Gefährdungssituation in einzelnen Herkunftsländern für die richtige Entscheidung immer wichtiger. Jedes Verfahren ist primär danach zu beurteilen, ob es die materielle Wahrheitsfindung erleichtert.
Das Asylverfahren muss überdies praktikabel sein. Nur wenn Asylentscheide innert vernünftiger Frist gefällt werden, ist Gewähr dafür geboten, dass sie im Zeitpunkt der Entscheidung nicht längst durch die Realitäten überholt sind. Eine Beschleunigung des Asylverfahrens ist heute unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit ein dringliches Gebot.[3]

3. Die vorgesehenen Neuerungen

Gemessen an den unumstrittenen Zielsetzungen vermögen die im Verordnungsentwurf skizzierten und im Bericht dargelegten Neuerungen nicht in allen Teilen zu überzeugen. Dies gilt insbesondere für die Abklärung der Asylgründe. Inskünftig soll der Gesuchsteller nämlich an der Empfangsstelle durch Bundesbeamte (meistens unter Beizug eines Übersetzers) ein erstes Mal summarisch befragt werden.[4] Gestützt hierauf wird der Verteilentscheid (eine beschwerdefähige Zwischenverfügung) gefällt und der Gesuchsteller in einen Kanton gewiesen. Dort wird er ein zweites Mal durch kantonale Beamte (unter Beizug von Übersetzer, Hilfswerkvertreter oder Parteivertreter) befragt, diesmal zu den Asylgründen. Diese Abklärungen sollen in rund 80% der Fälle[5] durch eine weitere Befragung beim Delegierten ergänzt werden (wiederum unter Beizug eines Übersetzers, eines Hilfswerkvertreters oder allenfalls eines Parteivertreters).
Die geplante Aufsplitterung der Anhörung auf drei Verfahrensabschnitte zieht unweigerlich einen beachtli-

chen administrativen Aufwand nach sich. Sie erschwert überdies eine gesamtheitliche und richtige Beurteilung des Asylgesuches. Die Aussicht auf dieses neue Verfahren löst begreiflicherweise bei niemandem Begeisterung aus. Ja, sie dürfte vielmehr den einen oder anderen resignieren lassen, der seit Jahren in diesem Verfahren mitarbeitet und sich schon heute fast als Teil einer Tinguely-Maschine vorkommt – ebenso ineffizient, doch nur halb so lustig.

Bemerkung der Redaktion

Dieser Artikel wurde geschrieben und gesetzt, nachdem ein erster Verordnungsentwurf der SFH bekanntgegeben wurde, aber bevor der Verordnungsentwurf in seiner letzten Fassung verschickt worden ist. In dieser Vorlage ist nun erfreulicherweise die Kompetenz des Bundes aufgenommen worden, Befragungen zum Asylpunkt in den Empfangszentren direkt durchzuführen (vgl. Art. 10 Abs. 5 AsylVO-Entwurf). Es gilt also nicht mehr, diese Verfahrensvereinfachung zu fordern, sondern die entsprechende Bestimmung zu begrüssen resp. die dahinterstehende Idee zu unterstützen. Stö

4. Ein Vorschlag zur Vereinfachung

Verschiedentlich wurde in der Vergangenheit nach Auswegen aus der verfahrenen Situation gesucht. Eine Reduktion der Anzahl Befragungen und des administrativen Aufwandes waren regelmässig die Hebel, an denen die Vorschläge ansetzten. Heute besteht die Chance, direkt Befragungen in den Empfangsstellen durch Bundesbeamte vornehmen zu lassen. Damit liesse sich das Verfahren beschleunigen, ohne dass dadurch die Qualität der Abklärungen zu leiden hätte.

a) Der Grundgedanke

Der Asylgesuchsteller wird in der Empfangsstelle nicht nur summarisch zu Personalien, Reiseweg usw., sondern auch einlässlich zu den Asylgründen befragt. Diese Befragung erfolgt durch Bundespersonal und in Anwesenheit eines Hilfswerkvertreters. Wurde der Asylgesuchsteller in der Empfangsstelle bereits einlässlich befragt, so entfällt eine zusätzliche Befragung durch den Kanton. Sind weitere Abklärungen zum Sachverhalt erforderlich, so wird eine zweite Befragung beim Delegierten in Bern durchgeführt.

b) Praktische Durchführung

Der Bund wird in den kommenden Monaten mindestens vier Empfangsstellen mit eigenem Personal einrichten. Damit werden die Voraussetzungen für die vorgeschlagene Befragungsart geschaffen. Sie erfordert den Einsatz einiger Sachbearbeiter des Bundes in jeder Empfangsstelle. Im Rahmen der bekanntermassen hohen Fluktuationen lässt sich eine gewisse Verlagerung von Personalkapazitäten in Empfangsstellen ohne Härten für Betroffene bewerkstelligen.
Ausgehend von jährlich 8500 Asylgesuchen wären pro Empfangsstelle und Arbeitstag mit zehn Befragungen zu rechnen. Bei sechs Empfangsstellen wären es sieben Befragungen. Die Entscheidung über das Asylgesuch würde selbstverständlich nicht an den Empfangsstellen getroffen, sondern durch den Delegierten gefällt[6].
Organisatorisch und administrativ ist die vorgeschlagene Lösung wesentlich einfacher, gilt es doch in der Mehrheit von Fällen nur eine und nicht drei Befragungen anzuberaumen. Auch der Beizug von Hilfswerkvertretern liesse sich so einfacher verwirklichen.

c) Flexible Ausgestaltung

Die vorgeschlagene Vereinfachung des Verfahrens lässt sich flexibel ausgestalten. Zunächst braucht sie nicht von einem Tag auf den anderen realisiert zu werden; dies kann stufenweise geschehen. Beweglichkeit wird nötig sein, weil die Zahl neuer Asylgesuche bekanntlich ständig Schwankungen unterliegt. Es ist demnach durchaus möglich, dass eine Empfangsstelle vorübergehend nicht in der Lage ist, alle Asylgesuchsteller eingehend zu befragen, ohne die Aufenthaltsdauer in einer Empfangsstelle unerwünscht zu verlängern. In diesen Fällen könnte auf eine summarische Befragung zurückgegriffen werden. Asylgesuchsteller, die nicht eingehend zu den Asylgründen befragt wurden, könnten dann jenen Kantonen zugeteilt werden, die über personelle und organisatorische Strukturen verfügen, um Befragungen fachgerecht durchzuführen[7].

d) Rechtliche Grundlage

Ist dieser Vorschlag mit dem Gesetz vereinbar? Der Gesetzgeber hat an diese Lösung sicherlich nicht gedacht. Ihm schwebte zunächst die in der Botschaft des Bundesrates vom 2. Dezember 1985 vorgezeichnete Lösung vor, nämlich eine verstärkte Rolle der Kantone bei der Abklärung des Sachverhaltes. Im Laufe der Parlamentsdebatte wurde dann aber deutlich, dass der Gesetzgeber den Verfahrensablauf nicht ein für allemal festlegen, sondern Raum für zweckmässige Lösungen schaffen wollte. So erklären sich die zahlreichen Varianten, die der Gesetzgeber für den Verfahrensablauf aufgezeichnet hat[8]. Schliesslich hat der Gesetzgeber mit seiner Zustimmung zur Grenztorlösung dem Bund neu die Aufgabe übertragen, Asylgesuche entgegenzunehmen.
Der Vorschlag, Befragungen bereits in der Empfangsstelle durchzuführen, bewegt sich im weitgesteckten Rahmen, den der Gesetzgeber festgelegt hat[9]. Zu seiner Realisierung bedarf es allerdings der Zustimmung der Kantone. Analog zu den Massnahmen zur Identifikation wäre demnach in Artikel 10 der Verordnung ein Absatz einzufügen, wonach der Bund mit Zustimmung der Kantone in der Empfangsstelle auch Befragungen durchführen kann.

6. Schlussbemerkungen

Der Vorschlag, Asylgesuchsteller bereits in der Empfangsstelle zu befragen, ist nicht revolutionär. Bereits in der Vergangenheit wurden bisweilen Befragungen direkt durch Bundesbeamte in den Kantonen durchgeführt[10]. Die Idee, Asylgesuchsteller bereits in einer frühen Phase des Verfahrens einmal umfassend durch Bundesbeamte anzuhören, findet sich seit 1982 in zahlreichen Vorschlägen[11]. Sie wurde auch in der Botschaft des Bundesrates zur zweiten Asylgesetzrevision diskutiert[12]. Heute, wo der Bund dezentral Empfangsstellen einrichtet, liesse sie sich ohne weiteres realisieren.
Es scheint, dass der Vorschlag zur einlässlichen Befragung in den Empfangsstellen zunehmend an Unterstützung gewinnt. In ungewohnter Einmütigkeit sehen Vertreter verschiedener Parteien, der Fürsorgebehörden, der Fremdenpolizeien und der Hilfswerke darin einen gangbaren Weg[13]. Auch die Eidgenössische Kommission für Flüchtlingsfragen empfiehlt eine Ausgestaltung des Verfahrens in diese Richtung. Der Vorschlag findet wohl deshalb breite Unterstützung, weil er sowohl die materielle Wahrheitsfindung erleichtert als auch Beschleunigung verspricht. Bisher gab es in dieser Frage stets nur das eine oder das andere und damit die asylpolitische Polarisierung der Meinungen. Zu hoffen bleibt, dass der Vorschlag nun im Vernehmlassungsverfahren die nötige Unterstützung erhält, damit der Bundesrat mit der Verordnung die Türe für eine Lösung in diese Richtung öffnet.

Walter Schmid

Anmerkungen

[1] Vgl. Delegierter für das Flüchtlingswesen: Schlussbericht «Projektorganisation Asylverfahren» vom 18.3./28.4.87.
[2] Vgl. ebenda S.22.
[3] Juristisch genau betrachtet ist es in den vergangenen Jahren in Tausenden von Fällen zu einer formellen Rechtsverweigerung gekommen.
[4] Die summarische Befragung bezieht sich auf die Personalien, die Ausweispapiere, die Fremdsprachen, die Ausreise aus dem Heimatland, die Einreise in die Schweiz sowie auf die allfälligen Angehörigen in der Schweiz. Diese sechs Punkte aus dem 18 Punkte umfassenden Frageschema für die Befragung von Asylbewerbern vom 18.11.1986 müssen erfragt werden, um den Verteilentscheid oder einen Nichteintretensentscheid treffen bzw. eine Wegweisung gestützt auf Art. 19 AsylG verfügen zu können.
[5] Zu den Prozentzahlen vgl. in dieser Nummer Seite 8.
[6] Auch bei einem Nichteintretensentscheid oder einer Wegweisung gestützt auf Art. 19 AsylG verfügt in jedem Fall der Delegierte.
[7] Finanzielle Belastungen einzelner Fremdenpolizeibehörden können gestützt auf Art. 20b Abs. 2 AsylG abgegolten werden.
[8] Vgl. Art. 14b und Art. 15 Abs. 9 AsylG.
[9] Vgl. Art. 14b Abs. 2 in Verbindung mit Art. 15 Abs. 9 AsylG.
[10] In dieser Weise wurden im Juni 1984 zahlreiche Zairer in Fribourg befragt. Befragungen in Strafanstalten oder Transiträumen der Flughäfen fanden ebenfalls auf diese Art statt.
[11] Vgl. Caritas Schweiz: Modell Vorasylantenzentrum Emmenbrücke, Juli 1983; W. Schmid in «NZZ» Nr. 93, 19. April 1984.
[12] Botschaft des Bundesrates zur Asylgesetzrevision vom 2. Dezember 1985, Ziff. 136.2.
[13] Vgl. etwa Franz Steinegger, Nationalrat FDP, in «NZZ» Nr. 66, 20.3.1987, S. 35.

Die Entwürfe der AsylVO und der VO über die vorläufige Aufnahme und die Internierung von Ausländern vom 6.5.1987 können zusammen mit den erläuternden Berichten vom gleichen Datum beim Delegierten für das Flüchtlingswesen, Taubenstrasse 16, 3003 Bern, oder bei der SFH, Postfach 279, 8035 Zürich, bestellt werden (deutsch od. französisch). Personen und Institutionen, die sich an der Vernehmlassung beteiligen wollen, haben ihre Kommentare **bis am 31. Juli 1987** an den DFW zu senden.

Der Abstimmungskampf als Interpretationshilfe – die Versprechen der Behörden

Die Ergreifung des Referendums gegen die Asylgesetz- und ANAG-Revision und der Abstimmungskampf selbst haben einige erfreuliche Auswirkungen gehabt. Der generell tiefe Wissensstand der Bevölkerung über Fragen der weltweiten Flüchtlingsproblematik, über die Herkunftsländer der Asylbewerber, über die Flüchtlingspolitik und die Anerkennungspraxis der Schweiz und über das Asylverfahren wurde in diesen 9½ Monaten mehr angehoben, als es irgendeine andere Informationskampagne je vermocht hatte. Auch die Bereitschaft zu persönlichem Engagement ist bei einigen tausend Bürgerinnen und Bürgern geweckt worden, und es hat sich damit eine Art Asyl-Lobby gebildet, welche den in diesem Bereich arbeitenden Organisationen und Institutionen ebenso von Nutzen sein wird wie letztlich den zuständigen Behörden und Amtsstellen.
Die Bundesbehörden waren jedenfalls in einer Beziehung rundum glücklich über die Ergreifung des Referendums: Sie hätten nicht gewusst, wo sie die nötige Zeit herholen sollten, um planmässig auf Anfang 1987 die Asyl- und die Internierungsverordnung in Kraft setzen zu können; die Vorarbeiten erwiesen sich als äusserst mühsam und zeitraubend.
Ein nicht zu unterschätzender Vorteil ergibt sich bezüglich der *Interpretation der revidierten Gesetzesartikel.* Einerseits mussten sich die Vorsteherin des EJPD und die Spitzenbeamten im DFW theoretisch mit den Inhalten und Anwendungsgrenzen der neuen Artikel auseinandersetzen und sich aufeinander abstimmen (üblich war bis anhin, dass abgesehen von der bundesrätlichen Botschaft keinerlei Interpretationshilfen gegeben und der Praxis die ganze Auslegung überlassen wurde – mit dem bekannten Resultat einer schleichenden Verschärfung). Andererseits können sich Hilfswerke, Rechtsanwälte, Beratungsstellen usw. nun auf einige Versprechen und Absichtserklärungen berufen, welche für die Auslegung und die künftige Praxis wenn nicht bindende, so doch leitende Bedeutung haben. Um die wichtigen Äusserungen für die Asylrechtspraktiker benutzbar zu machen, seien sie hier – zitiert aus Tageszeitungen* – zusammengetragen.

* Die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe verfügt über eine umfangreiche Sammlung von Zeitungsartikeln zum Thema «Revision/Abstimmung»

Art. 9 Abs. 1 AsylG

Zur Formulierung «bei ausserordentlich grossem Zustrom von Gesuchstellern» wurde ausgeführt:

- Sicher braucht es *ein Mehrfaches der heutigen Asylbewerberzahlen,* damit der Notstand eintritt.» (BR Kopp in «Basler Zeitung» vom 3.4.87)
- «...sollte die Zahl der Gesuchsteller *in ausserordentlichem Masse zunehmen.*» (BR Kopp in «Badener Tagblatt» vom 23.3.87)
- «...versetzen wir uns einmal in die Situation, dass dank moderner Verkehrsmittel plötzlich *innert kürzester Frist Abertausende* in der Schweiz eintreffen würden, dann müssen wir zugeben, dass im Gesetz zur Bewältigung ausserordentlicher Situationen auch ein ‹Schlechtwetter-Artikel› nötig ist.» (BR Kopp in «Badener Tagblatt» vom 23.3.87)
- «Die 20000, die jetzt hier sind, wären ohne Zweifel verkraftbar, aber wir können doch nicht *Hunderttausende* nachrücken lassen.» (BR Kopp in «Luzerner Neueste Nachrichten» vom 23.2.87)

In Ausweitung des eigentlichen Gesetzestextes in Art. 9 Abs. 2 AsylG, wo nur die sofortige Berichterstattung des Bundesrates zuhanden der Bundesversammlung vorgeschrieben ist, soll offenbar eine eigentliche *Mitsprache* des Parlamentes stattfinden:

«Weder wird mit der Notstandsklausel die Grundmaxime der Flüchtlingspolitik verletzt, noch hat das Parlament keine *Mitsprache.*» (BR Kopp in «Basler Zeitung» vom 3.4.87)

Auch bezüglich der internationalen Verpflichtungen ergab sich eine Klärung gegenüber dem missverständlichen Art. 9 Abs. 1 AsylG; weder die EMRK noch die Flüchtlingskonvention sollen gestützt auf diese Kompetenznorm gekündigt werden können:

«Die internationalen Verpflichtungen der Schweiz werden in jeder Beziehung eingehalten.» (BR Kopp in «Bieler Tagblatt» vom 19.3.87)

Offenbar ist man auch gewillt, nicht einfach durch die ausserordentlich grosse Zahl von Asylbewerbern den Notstand zu definieren, sondern *zusätzlich* zum Erfordernis des ausserordentlich grossen Zustroms eine Notstandssituation zu fordern:

«Neu kann der Bundesrat die Asylgewährung auch in Friedenszeiten einschränken. Dies bleibt aber die *letzte Notstandsmassnahme.*» (BR Kopp in «Bieler Tagblatt» vom 19.3.87)

Art. 13 AsylG

Im Gegensatz zur Begründung des Motionärs, der das Grenztormodell erfunden hat, wird der Nutzen dieser Erfindung nicht gerade hoch eingeschätzt:

«Nein, das internationale Schleppertum kann mit dieser Lösung in keiner Weise bekämpft werden.» (Hadorn in «Zürichsee-Zeitung» vom 1.4.87, «Schaffhauser Nachrichten» vom 28.3.87, «Bündner Zeitung» vom 31.3.87)

Allerdings sollen die Gesuche von illegal Eingereisten beförderlicher behandelt werden (Bevorzugung oder Benachteiligung?) und ein Strafverfahren wegen illegaler Einreise eingeleitet werden (also doch Verletzung der internationalen Verpflichtungen gemäss Art. 31 Ziff. 1 des Flüchtlingsabkommens?):

«Es drohen ihm gewisse Nachteile, wie ein Strafverfahren gemäss ANAG Art. 23 sowie eine möglichst umgehende Behandlung seines Gesuches.» (BR Kopp in «Badener Tagblatt» vom 23.3.87)

Keine Antworten findet man in den Zeitungen auf die Frage, wie sich der Bund die Bekanntmachung der Grenztore gegenüber einreiseinteressierten Asylsuchenden und ihren Transport von einem «nicht bezeichneten» zu einem «bezeichneten» Grenzübergang vorstellt. Angesichts der langen Distanzen (zwischen St. Margrethen und Chiasso ist beispielsweise kein Strassengrenztor) wäre möglicherweise die Abgabe von Visitenkarten der lokalen Schlepper durch die Grenzbeamten die praktikabelste Lösung.

Art. 15 und 16 AsylG

Wie viele Fälle künftig ohne Bundesbefragung entschieden werden, steht nun auch einigermassen fest: Übereinstimmend sprechen BR Kopp und Arbenz von «rund» oder «etwa» 20% der Gesuche. Allerdings werden etwas verschiedene Voraussetzungen genannt:

- «Wir rechnen damit, dass in *rund 20%* der Fälle die *Situation so klar* ist, dass der Delegierte für das Flüchtlingswesen aufgrund der kantonalen Akten Asyl gewähren oder verweigern kann.» (BR Kopp in «Basler Zeitung» vom 3.4.1987)
- «Der Delegierte für das Flüchtlingswesen, Peter Arbenz, erwartet von der Möglichkeit seines Amtes, auf eine eigene (zweite) Befragung der Bewerber zu verzichten, einen Rationalisierungseffekt von *etwa 20%,* entsprechend den *eindeutigen Fällen.*» («NZZ» vom 22.1.1987)
- «Damit könne *ein Fünftel* aller Gesuche – die *eindeutig missbräuchlichen* – rasch erledigt werden...» (BR Kopp in «Badener Tagblatt» vom 16.1.1987)

Einmal brauchte BR Kopp die Formulierung *«nicht mehr als 20%»* («Tages-Anzeiger» vom 16.1.1987).
Man kann gespannt sein, ob sich eher die grosszügigeren Beamten (z.B. DFW-Beamter Schöni in «Solothurner AZ» vom 14.3.1987: *«höchstens 10–15%»*) oder eher die Hard-liner (z.B. Hadorn in «Zürichsee-Zeitung» vom 1.4.1987: «Auf eine zweite Befragung werden wir nur dann verzichten, wenn ein Fall *sonnenklar* ist. Das dürfte *am Anfang* auf *20–30%* der Asylsuchenden zutreffen») durchsetzen werden.
Hinweise auf die notwendige Aus- und Weiterbildung der kantonalen Beamten sind leider wenige zu finden. Die Äusserung «...die kantonalen Beamten werden in zwei- bis dreitägigen Kursen auf die Befragung vorbereitet» (Schöni in «Solothurner AZ» vom 14.3.1987) gibt nicht zu übertriebenen Hoffnungen Anlass.

Art. 14 Abs. 2 ANAG

Beruhigend ist die Zusicherung, dass die Ausschaffungshaft nur *«nach* Ablauf der Ausreisefrist *und* bei Anhaltspunkten für ein ‹Untertauchen›» (BR Kopp in «Neue Zürcher Zeitung» vom 16.1.1987) angeordnet wird und dass sie *«nur selten* angewendet» wird (BR Kopp in «Luzerner Neueste Nachrichten» vom 16.1.1987).
Auch die in diesem Zusammenhang gefallene Äusserung, wonach «ein abgewiesener Asylbewerber *in der Regel zwei bis drei Monate* Zeit hat, die Schweiz freiwillig zu verlassen» (BR Kopp in «Basler Zeitung» vom 3.4.1987) lässt hoffen, dass Ausschaffung und Ausschaffungshaft *nicht angestrebt* werden.

Art. 14a und b ANAG

Klärung gegenüber der Formulierung in Art. 14a

Abs. 1 «Ist die Weg- oder Ausweisung weder möglich noch zumutbar» bringen folgende Äusserungen, aus welchen hervorgeht, dass die Unmöglichkeit und die Unzumutbarkeit als *alternative* Gründe betrachtet werden:

- «Wer schliesslich, obwohl er kein Flüchtling ist, wegen langer Verfahrensdauer schon bei uns *integriert* ist, kann vorläufig aufgenommen werden und wird nicht zurückgeschickt.» (Arbenz in «Bieler Tagblatt» vom 20.3.1987)
- «Ist diese Rückkehr *wegen der widrigen Verhältnisse im Herkunftsland zurzeit unzumutbar,* kann sich der Ausländer vorläufig in der Schweiz aufhalten, bis sich die Situation in diesem Staat geändert hat.» (Arbenz in «St. Galler Tagblatt» vom 26.3.1987)
- «Am Prinzip des ‹Non-Refoulement› solle aber festgehalten werden. Danach werden abgewiesene Asylanten nur dann auch ausgewiesen, wenn sie in ihrer Heimat *keinem übermässigen Risiko ausgesetzt* sind.» (Arbenz in «Freiburger Nachrichten» vom 21.2.1987)

Offenbar ist eine grosszügige(re) Praxis zur «vorläufigen Aufnahme» vorgesehen:

«Wir könnten (im Falle einer Ablehnung der Vorlage, die Red.) auch nicht im erwünschten Mass Leute bei uns internieren oder vorläufig aufnehmen, eine Ersatzmassnahme, die gerade geeignet ist zur Bewältigung der neuen Flüchtlingssituation. Ich denke vor allem an die Kategorie von Asylbewerbern, von denen zwar auch der UNHCR sagt, dass es keine Flüchtlinge nach internationalen Konventionen sind, die aber wegen der momentanen Lage in ihrem Herkunftsland und wegen möglicher individueller Gefährdung vorläufig nicht zurückkehren können. Wir haben schon im vergangenen Jahr aufgrund des Ausländergesetzes (ANAG) 735 Internierungen vorgenommen.» (Arbenz in «Neue Zürcher Zeitung» vom 27.2.1987)

* * *

Ob die verschiedenen *generellen Ziele* mit der Revision erreicht werden, bleibt zu überprüfen, so z.B. die «Beschleunigung des Verfahrens» und die «Bekämpfung grassierender Missbräuche im Asylbereich» (Arbenz in «Bieler Tagblatt» vom 20.3.1987). Abzuwarten bleibt auch, wieweit folgendes Postulat verwirklicht werden kann:

«Immer wichtiger werden deshalb gemeinsame Anstrengungen von leistungsstarken Industrieländern und eine konzertierte Zusammenarbeit mit den Ländern und Regionen, aus denen die Flüchtlinge stammen. An dieser Aufgabe muss sich die Schweiz auch verstärkt beteiligen, um so einen Beitrag an die Lösung der weltweiten Flüchtlingsprobleme leisten zu können.» (Arbenz in «Bieler Tagblatt» vom 20.3.1987)

Vor allem wird auch beobachtet werden müssen, ob der Bund tatsächlich das Ja zur Revision nicht als Aufforderung zu einer restriktiven Praxis auffasst:

«Überhaupt nicht. Für mich stehen die *positiven* Aspekte der Revision – Verkürzung der Arbeitsverbote, vorläufige Aufnahme, Rückkehrhilfe usw. – im Vordergrund. (...) Ein Ja ist also für mich ganz sicher kein Signal für eine restriktivere Praxis, sondern im Gegenteil eines für eine situationsgerechte Praxis und ein Weiterentwickeln von Instrumenten, die geeignet sind, der neuen Flüchtlingssituation Rechnung zu tragen.» (Arbenz in «Neue Zürcher Zeitung» vom 27.2.1987)

Offenbar werden von den Gegnern und Befürwortern der Gesetzesrevision die gleichen Punkte als positiv resp. negativ betrachtet!

Walter Stöckli

Das Beschwerdeverfahren unter dem Aspekt von Art. 13 EMRK, am Beispiel der Wegweisung der Tamilen

1. Einleitung

Die erzwungene Rückschaffung der abgewiesenen tamilischen Asylbewerber ist juristisch und politisch kontrovers. Am 16. Oktober 1986 hatte der Delegierte für das Flüchtlingswesen ein Rückschaffungsprogramm für 30 Tamilen angekündigt. Der Widerstand einer Solidaritätsbewegung sowie der Berner Regierung erwirkte einen vorläufigen Aufschub: Frau Bundesrätin Kopp und eine Delegation des Berner Regierungsrates setzten eine Arbeitsgruppe ein. Sie hatte die Aufgabe, das (Noch-)Bestehen eines persönlichen Beziehungsnetzes der betroffenen Tamilen in sog. «sicheren Teilen» Sri Lankas zu überprüfen. Selbst wenn nach Abschluss dieser Abklärungen ein reduziertes Rückschaffungsprogramm bestehen sollte, stellt sich die Frage, ob dies völkerrechtskonform ist.

Dieses Problem stellt sich im Hinblick auf das innerstaatliche, schweizerische Rechtsschutzsystem bezüglich der Wegweisungsverfügung. Wird ein Asylgesuch abgelehnt, muss die Frage untersucht und entschieden werden, ob der abgewiesene Asylbewerber zur Ausreise verpflichtet werden kann. Die Erfüllung dieser Verpflichtung kann erzwungen werden, indem der abgewiesene Asylbewerber von den schweizerischen Polizeiorganen in sein Herkunftsland zurückgeschafft wird. Diese Sanktion wird ergriffen, wenn der erfolglose Asylbewerber innerhalb einer behördlich angesetzten Frist nicht freiwillig aus der Schweiz in ein Drittland oder sein Herkunftsland reist. Die Zulässigkeit dieser erzwingbaren Ausreiseverpflichtung hängt davon ab, ob der abgewiesene Asylbewerber im Falle einer erzwungenen Rückkehr in sein Heimat- und Verfolgerland nicht der Gefahr einer erheblichen Verfolgung ausgesetzt ist. Nimmt der Zufluchtsstaat trotz dieser erheblichen Gefahr eine Rückschaffung vor, verletzt er das Prinzip des Non-Refoulements, das innerstaatlich und völkerrechtlich festgeschrieben ist.[1]

2. Das Recht auf eine wirksame Beschwerde gemäss Art. 13 EMRK

Gemäss Art. 13 EMRK hat eine Person, welche die Verletzung eines Konventionsrechts in vertretbarer Weise behauptet, das Recht, dieses Problem einer nationalen Instanz vorzulegen. Die nationale Instanz muss diese Behauptung wirksam prüfen und darüber entscheiden können.[2] Eine wirksame Beschwerdemöglichkeit vor einer nationalen Behörde liegt vor, wenn folgende Kriterien erfüllt sind:

- Die nationale Instanz muss gegenüber der Entscheidungsinstanz eine ausreichende Unabhängigkeit haben. Sie braucht nicht die Qualität eines Gerichts zu haben. Eine verwaltungsexterne Kommission genügt. Es genügt auch eine verwaltungsinterne Instanz, welche der Entscheidungsinstanz hierar-

chisch übergeordnet ist. Sie muss aber eine ausreichende Unvoreingenommenheit gegenüber der Entscheidungsbehörde haben. Nach dem Europäischen Gerichtshof sind Beschwerden an den zuständigen Minister ausreichend.[3]
- Die nationale Beschwerdeinstanz muss umfassende Prüfungs- und Entscheidungskompetenzen haben. Sie muss die Entscheide der untergeordneten Instanz sowohl hinsichtlich des Sachverhalts wie der rechtlichen Fragen prüfen und gegebenenfalls aufheben können.[4]
- Eine wirksame Beschwerdemöglichkeit ist dann gegeben, wenn das Beschwerdeverfahren wesentliche prozessuale Garantien einräumt. Insbesondere muss das rechtliche Gehör gewährleistet sein, wobei eine mündliche Anhörung nicht erforderlich ist.[5]
- Als wirksam kann eine Beschwerdemöglichkeit schliesslich nur dann eingestuft werden, wenn der Zugang dazu nicht erheblich erschwert ist. Ein derartiges erhebliches Erschwernis liegt vor, wenn ein gerichtliches Ehetrennungs- oder Scheidungsverfahren den Kläger finanziell übermässig belastet.[6]

3. Das Konzept der glaubhaften Unbefangenheit

Die summarische Auflistung der Wirksamkeitskriterien lässt erahnen, dass der weitaus schwierigste Punkt die Unabhängigkeit oder Unbefangenheit der Beschwerdeinstanz darstellt. Diese Frage stellt sich auch im schweizerischen Rechtsschutzsystem hinsichtlich der Wegweisung eines abgelehnten tamilischen Asylbewerbers. Gemäss Art. 46 AsylG, Art. 44 VwVG und Art. 100 OG ist das EJPD einzige Beschwerdeinstanz in Wegweisungsangelegenheiten. Bevor auf die konkreten Schwachpunkte eingegangen wird, soll allgemein die Frage gestellt werden, wann eine Beschwerdeinstanz als «mehr oder weniger» unabhängig betrachtet werden kann.[7] Wann kann davon ausgegangen werden, dass das EJPD in der Frage der erzwingbaren Ausreiseverpflichtung von abgewiesenen tamilischen Asylbewerbern eine Position einnimmt, die aus einer glaubhaften Unbefangenheit stammt? Wegen der Geheimhaltung von verwaltungsinternen Vorgängen ist es vielfach unmöglich, eine eigentliche Befangenheit nachzuweisen. Der Öffentlichkeit, welche in die Beschwerdeinstanz Vertrauen haben muss, dürfen vielmehr keine gewichtigen Anhaltspunkte bekannt sein, welche die Unbefangenheit unglaubhaft machen. Derartige Anhaltspunkte bestehen etwa, wenn
- Verlautbarungen der Gesamtregierung oder eines Departementsvorstehers vorliegen, an die sich auch die untergeordnete Instanz gebunden fühlt, selbst wenn keine verwaltungsinterne Weisung vorliegt;
- ein oder mehrere verwaltungsinterne Kooperationsgremien bestehen, die sich aus Vertretern der Beschwerdeinstanz und der untergeordneten Instanz zusammensetzen;
- die Beschwerdeinstanz keine ernsthaften Anstrengungen unternimmt, eine kontroverse Frage grundlegend zu untersuchen und sich eine eigene erkennbare Position zu erarbeiten. Der Mangel von Leitentscheidungen, die Nichtexistenz einer eigenen oder relativ unabhängigen Dokumentationsstelle und der fehlende Beizug von verwaltungsunabhängigen Experten sind Ausdruck derartiger mangelnder Anstrengungen.

a) Verlautbarungen, an die sich die untergeordnete Instanz gebunden fühlt

Jeder Vollzug einer Ausreiseverpflichtung durch Rückschaffung in das Heimatland ist sachnotwendig mit der Untersuchung und Einschätzung der Gefahrensituation für eine bestimmte Personengruppe im Heimatland verbunden. Zurückgeschaffte erfolglose Asylbewerber können als Risiko für die Staatssicherheit betrachtet werden. Erfolglose Asylbewerber, die zugleich Drogenstraftäter im Zufluchtsland waren, können als erhöhtes Staatssicherheitsrisiko eingeschätzt werden, wenn beispielsweise der Drogenhandel als Finanzquelle für die militärisch organisierte Dissidenz im Herkunftsland vermutet wird. Solche Untersuchungen und Einschätzungen, die in der Behördensprache «Lagebeurteilungen» genannt werden, müssen gegebenenfalls mit einer gewissen Periodizität vorgenommen werden, um der Entwicklung eines Konflikts Rechnung zu tragen. Am 10. Dezember 1984 hatte der Bundesrat beschlossen, keine Rückschaffungen von abgewiesenen tamilischen Asylbewerbern zuzulassen (sog. genereller Rückschaffungsstopp). Knapp ein Jahr später hat Frau Bundesrätin E. Kopp in öffentlichen Verlautbarungen begonnen, die Bedingungen für ein Rückschaffungsprogramm von Tamilen nach Sri Lanka zu formulieren. In einem Interview mit der «Weltwoche» hat sie erklärt, dass die Gefahrenlage im Süden und Norden der Insel unterschiedlich eingeschätzt werden müsste: «Nach Rücksprache auch mit anderen Regierungen sind wir der Meinung, dass Ausschaffungen in den Süden von Sri Lanka verantwortbar sind.» Sie kündigte «dosierte Rückschaffungen» in absehbarer Zeit an.[8] Diesen Plan eines Rückschaffungsprogrammes wiederholte Frau Kopp wenig später anlässlich einer Fragestunde im Nationalrat.[9] In der öffentlichen Kontroverse, die um das Rückschaffungsprogramm einsetzte, äusserten sich als Exponenten der Bundesbehörden praktisch ausschliesslich Frau Bundesrätin E. Kopp und der Delegierte für das Flüchtlingswesen, der per 1. März 1986 in dieses neugeschaffene Amt eingesetzte Peter Arbenz. Ein Vertreter des Beschwerdedienstes des EJPD war – soweit erkennbar – in dieser öffentlichen Debatte nicht präsent.

Diese Verlautbarungen von Frau Bundesrätin Kopp hatten de facto eine zweifache Bindungswirkung: Faktisch haben sie den Delegierten für das Flüchtlingswesen in dessen Rechtsauffassung betreffend der erzwingbaren Ausreiseverpflichtung von erfolglosen tamilischen Asylbewerbern gebunden. Dieselbe Bindungswirkung entstand für den Beschwerdedienst des EJPD.

Der Beschwerdedienst des EJPD ist organisatorisch eine Untereinheit des Generalsekretariats.[10] Das Generalsekretariat untersteht unmittelbar dem Departementsvorsteher. Eine Bindungswirkung kann realistischerweise nicht nur dann angenommen werden, wenn öffentlich bekannt wird, dass der Departementsvorsteher oder der Gesamtbundesrat von seiner Weisungsbefugnis formell Gebrauch gemacht haben. So hat Frau Bundesrätin Kopp beispielsweise in einer verwaltungsinternen Weisung verfügt, dass abgewiesene tamilische Asylbewerber, die gemäss Betäubungsmittelgesetz und der Gerichtspraxis als schwere Straftäter einzustufen sind, nach Strafentlassung in ihr Heimatland ausgeschafft werden müssen.[11]

b) Verwaltungsinterne Kooperationsgruppen

Neben der zwingenden Vermutung, dass die öffentlichen Verlautbarungen von Frau Bundesrätin Kopp de facto Bindungswirkung für den Delegierten für Flüchtlingswesen haben, gibt es weitere Anhaltspunkte, dass das EJPD die Wegweisungsfrage für tamilische abgewiesene Asylbewerber nicht anders beurteilt als der Delegierte.
Es existieren verwaltungsinterne Kooperationsgruppen, die aus Vertretern des EJPD und des Delegierten für Flüchtlingswesen bestehen. Peter Arbenz selbst schreibt dazu: «Zwar stand nie zur Diskussion, den Beschwerdedienst, die zweite Instanz, ebenfalls dem Delegierten (erste Instanz) zu unterstellen. Zur Sicherstellung *einer einheitlichen Doktrin und zur Harmonisierung von Beurteilungsmassstäben* wurde aber eine gewisse Koordination nötig. Mit dem Einsetzen einer neugeschaffenen amtsübergreifenden Arbeitsgruppe, an der das Generalsekretariat, der Beschwerdedienst, das Bundesamt für Ausländerfragen und der DFW beteiligt sind, konnte dieser Mangel behoben werden.»[12] So begrüssenswert das Abstimmen der Praxis der beiden Instanzen sein kann (in dieser Frage ging es um die Änderung der EJPD-Praxis, auch aus dem Norden stammende abgewiesene Tamilen zurückzuschicken), so fragwürdig ist es unter demjenigen der Unabhängigkeit der Beschwerdeinstanz. Es muss wohl davon ausgegangen werden, dass sowohl rechtliche wie tatsächliche Fragen vom EJPD und seiner untergeordneten Behörde gemeinsam untersucht, erörtert und gelöst werden, nicht zuletzt zwecks Steigerung der Effizienz. Es existiert zusätzlich eine aus Vertretern des EJPD und des DFW zusammengesetzte Arbeitsgruppe, die zur Aufgabe hat, gemeinsam die Lage in Sri Lanka zu beurteilen. Diese Kooperation beschlägt aber eine wichtige Grundlage des Ausreiseverpflichtungsentscheides und ist, da aus der Lagebeurteilung gemeinsame Rückschlüsse gezogen werden, de facto eine Selbstbindung von DFW und EJPD, was mithin ein Verzicht des EJPD darstellt, diese Frage eigenständig, unabhängig vom DFW zu entscheiden.

c) Mangelnde erkennbare Anstrengungen des EJPD zur Erarbeitung einer eigenständigen Position in der Wegweisungsfrage

Eine Rechtsschutzinstanz, die ihren Kontrollauftrag ernst nimmt, muss in erkennbarer Weise eine eigenständige, unvoreingenommene Position in rechtlichen und sachnotwendig verbundenen tatsächlichen Fragen einnehmen.[13] Die Asyl- und Wegweisungsentscheide des bundesdeutschen Bundesamtes für Anerkennung von Flüchtlingen werden durch Justizorgane überprüft. Das Verwaltungsgericht Berlin hat beispielsweise in einem einlässlichen Urteil entschieden, dass tamilische Asylbewerber einer Gruppenverfolgung unterliegen. Dieses Urteil ist ein Beispiel für eine eigenständige, unvoreingenommene Position.[14] Ähnliche Bemühungen sind beim EJPD, das seine Kontrollfunktion durch seinen Beschwerdedienst wahrnimmt, nicht erkennbar; derartige Leitentscheidungen sind nicht bekannt. Das EJPD praktiziert ein Amtsverständnis, das einen geringen Untersuchungs- und Argumentationsaufwand erkennen lässt. Beispielsweise ist in einem Beschwerdeentscheid zu lesen: «Artikel 45 Asylgesetz verbietet die Rückschiebung von Personen, die in ihrem Heimatland einer erheblichen Gefahr nach Art. 3 Abs. 1 Asylgesetz ausgesetzt sind. Der Bundesrat hat aufgrund verschiedener Berichte wiederholt festgestellt, dass Angehörige der tamilischen Minderheit in Sri Lanka keiner Kollektivverfolgung ausgesetzt sind, weshalb Tamilen aus Sri Lanka... eine individuelle Gefährdung glaubhaft zu machen haben.»[15]
Diese Selbstdarstellung des EJPD drückt die Voreingenommenheit unmissverständlich aus. Im Gegensatz zum Delegierten für das Flüchtlingswesen, der seine hausinterne Dokumentation laufend ausbaut, verfügt der Beschwerdedienst des EJPD nur über eine rudimentäre Dokumentation. Er ist deshalb weder in der Lage, eine allgemeine Beurteilung der Gefahrenlage für eine Personengruppe vorzunehmen, noch die von seiner Vorinstanz verwendeten Einzelinformationen auf die Richtigkeit hin zu überprüfen. Der DFW hat auf seiner Sachbearbeiter- und Dienstchefebene Spezialisten, welche ihn bei bestimmten Fragen mit hauseigenen Berichten beraten können. Der DFW hat auch schon wiederholt von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, durch eigene Vertreter gewisse Fragen an Ort abklären zu lassen.[16] Von ähnlichen Bemühungen des EJPD ist nichts bekannt. Auch ist nicht bekannt, dass das EJPD verwaltungsexterne Experten als Gutachter

Wir sind auf Ihre Mitarbeit angewiesen!

Teilen Sie uns Ihre Erfahrungen mit, schicken Sie uns interessante Entscheide, schreiben Sie Artikel, kritisieren Sie uns –
und abonnieren Sie ASYL!

Artikel und Zuschriften werden in ASYL in der vom Verfasser gewählten Landessprache abgedruckt.

beigezogen hätte. Wegen dieser fehlenden Infrastruktur ist das EJPD von der Dokumentation der ersten Instanz und der darauf aufgebauten Berichte abhängig.

4. Die Funktionsweise des defizitären Rechtsschutzsystems im einzelnen

Am 10. Dezember 1984 hat der Bundesrat einen «generellen Ausschaffungsstopp» für abgewiesene tamilische Asylbewerber verfügt. Bis zu dessen Aufhebung am 11. März 1986 hat die erste Instanz (damals Bundesamt für Polizeiwesen, BAP) keine erzwingbare Ausreiseverpflichtung für abgewiesene tamilische Asylbewerber verfügt. In dieser Zeitspanne hat sich das BAP zweier Lösungsvarianten bedient. Die zuerst gewählte, vom Rechtsschutzgedanken her gesehen sachgerechte Variante wurde aber vom BAP aufgegeben, nachdem das EJPD durch seinen Beschwerdedienst eine andere Rechtsauffassung vertreten hatte. Diese Variante legte eine Ausreiseverpflichtung fest, die aber nicht erzwingbar war. Das BAP verfügte, dass die Frist zur Ausreise aus der Schweiz sowie der Vollzugsauftrag an die Fremdenpolizei des zuständigen Kantons Gegenstand einer späteren, separaten Verfügung des Bundesamtes für Polizeiwesen sein würde. Gegen diese in unbestimmter Zeit erfolgende Verfügung war ein Beschwerderecht eingeräumt worden. Das EJPD formulierte aber einen anderen Rechtsstandpunkt. Es erklärte, dass gegen die Festlegung einer Ausreisefrist nicht selbständig Beschwerde geführt werden könnte.[17] Im Ergebnis verfügte damit die Beschwerdeinstanz *zum ersten Mal* die erzwingbare Ausreiseverpflichtung. Damit wurde dem Gesuchsteller bezüglich seiner Ausreiseverpflichtung das Recht auf eine Beschwerde genommen. Das BAP übernahm später diese Variante und kündigte im negativen Asylentscheid an, dass die Frist zur Erzwingbarkeit der Ausreiseverpflichtung zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt würde. Es räumte kein eigenes Beschwerderecht mehr ein.[18]

5. Folgerungen

An diesem Punkt der Überlegungen ist festzuhalten, dass zwei Gruppen von tamilischen Asylbewerbern wegen der Entscheidpraxis der Bundesbehörden keinen hinreichenden Rechtsschutz hinsichtlich ihrer erzwingbaren Ausreiseverpflichtung haben. Jene Gesuchsteller, deren Entscheidungen erstinstanzlich nach dem 10.3.1986 entschieden worden sind, können diese Frage nur einem de facto voreingenommenen EJPD vorlegen. Jene Gesuchsteller, deren Asylgesuche erstinstanzlich in der Zeit vom 10.12.1984 bis 10.3.1986 entschieden worden sind, haben wegen dem sog. «generellen Ausschaffungsstopp» erstmals im Beschwerdeverfahren eine erzwingbare Ausreiseverpflichtung auferlegt erhalten. Demnach muss das innerstaatliche Rechtsschutzsystem, so wie es z. Z. praktiziert wird, für die Personengruppe der abgewiesenen tamilischen Asylbewerber hinsichtlich ihrer erzwingbaren Ausreiseverpflichtung als EMRK-widrig bezeichnet werden. Es stellt sich die Frage, ob dieser Mangel behoben werden kann. Die Vertragsorgane der EMRK, die Kommission und der Gerichtshof, können dieses Recht auf eine wirksame Beschwerde nur beschränkt durchsetzen. Die Verletzung von ERMK 13 kann nur in Verbindung mit anderen Artikeln der ERMK gerügt werden.[19] In einer Beschwerde, die u. a. die Verletzung von Art. 13 EMRK rügt, untersucht die Kommission, ob das innerstaatliche Rechtsschutzsystem ungenügend ist. Allenfalls stellt sie die Verletzung von Art. 13 EMRK fest, wobei das Recht aber nicht «self-executing» ist. In einem solchen Fall besteht lediglich die nicht erzwingbare völkerrechtliche Verpflichtung des Vertragsstaates, das Rechtschutzsystem zu verbessern. Seit dem Entscheid des Bundesgerichts vom 29. Mai 1985 ist das Bundesgericht grundsätzlich bereit, die Kompetenzordnung des OG Art. 100 lit. b Ziff. 2 und 4 konventionskonform auszulegen. Wenn der Ausschluss des Gerichtsschutzes in Asyl- und Wegweisungsfragen dazu führt, dass die durch die EMRK garantierten Rechte und Freiheiten eingeschränkt werden und dagegen keine innerstaatliche wirksame Beschwerdemöglichkeit vorhanden ist, will das Bundesgericht solche Verwaltungsangelegenheiten überprüfen.[20]

Das von den Bundesbehörden geplante Rückschaffungsprogramm könnte damit dem Bundesgericht zur Prüfung vorgelegt werden. Dabei müsste ein Musterverfahren angestrengt werden. Um die dreissigtägige Frist einhalten zu können, müsste ein Fall gewählt werden, bei dem ein Revisions- oder Wiedererwägungsgesuch nun abgelehnt worden ist.

Werner Spirig

Anmerkungen

[1] Art. 45 AsylG; Art. 33 Flüchtlingskonvention; Art. 3 EMRK; siehe dazu *Walter Kälin*, Das Prinzip des Non-Refoulement, Bern 1982; *Walter Kälin*, Die Bedeutung von Art. 3 EMRK im schweizerischen Asylverfahren, ASYL 1/87 S. 3 ff.

[2] Art. 13 EMRK lautet: «Sind die in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten verletzt worden, so hat der Verletzte das Recht, eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz einzulegen, selbst wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben.» (zitiert nach *Frowein/Peukert*, Europ. Menschenrechtskonvention, 1985, S. 298).

[3] S. dazu die zitierte Kommissions- und Gerichtspraxis in *Frowein/Peukert*, S. 299. Frowein kritisiert diese Praxis, weil nach seiner Ansicht dem zuständigen Minister durchwegs die Unbefangenheit gegenüber Entscheidungen seiner nachgeordneten Behörden fehlt (S. 300).

[4] *Frowein/Peukert*, S. 299; *Thomas Wetzel*, Das Recht auf eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz (Art. 13 EMRK) und seine Ausgestaltung in der Schweiz, 1983, Basel, S. 97; BGE 111 Ib 68.

[5] *Frowein/Peukert*, S. 299; *Wetzel*, S. 101.

[6] Entscheidung der Kommission vom 7.7.77 i.S. J. Airey c. Irland, Decisions and Reports 1977, S. 42 ff.

[7] So lautet die Formulierung in BGE 111 Ib 73.

[8] «Weltwoche» vom 21.11.1985.

[9] SDA-Meldung vom 9.12.1985.

[10] BG über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung vom 19.9.1978, Art. 49 und 50;

VO über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter vom 9.5.1979, Art. 7.

[11] Weisung von BR Kopp vom 18.8.1986.

[12] *Peter Arbenz*, Von den Aufgaben des Delegierten für das Flüchtlingswesen, in ASYL 3/86, S. 7 f. (Hervorhebung durch den Verf.).

[13] Europ. Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 25.3.1983, Silber u. a. c. Vereinigtes Königreich, in Europ. Grundrecht, 1984, S. 147, insbes. 154. Der Gerichtshof stellt fest, dass der englische Innenminister, der eine verwaltungsinterne Direktive erlassen hat, diese nicht als Beschwerdeinstanz «als Richter in eigener Sache» hinreichend unvoreingenommen überprüfen könnte. Was für diese De-jure-Situation gilt, muss m.E. auch für eine De-facto-Situation gelten.

[14] Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 19.4.1984 (VG 22 A 911/82).

[15] Entscheid des EJPD vom 27.1.1987 i.S. I.N. (Rek. 86 3672).

[16] z.B. Mission Hess/Hadorn vom 11.–20.8.1984, Bericht vom 29.8.1984; Mission Zuckschwerdt/Werenfels vom Dez. 1985, vgl. «Tages-Anzeiger» vom 12.3.1986.

[17] Entscheid des BAP vom 27.9.1985 i.S. N.L. (N 124 165); Entscheid des EJPD vom 7.4.1986 (Rek. 85 3855).

[18] Entscheid des BAP vom 4.12.1985 i.S. M. (N 103 622).

[19] *Wetzel*, S. 47 ff. Die Kommission hat es bisher abgelehnt, die autonome Anrufung von Art. 13 EMRK zu gestatten. Siehe dazu die wissenschaftliche Kritik am Konzept des akzessorischen Charakters von Art. 13 EMRK.

[20] BGE 111 Ib 68 ff.

Äthiopien: Rückschiebungsschutz im Multiple-Choice-Verfahren

Die Gesuche der äthiopischen, insbesondere eritreischen Asylsuchenden wurden vom DFW aufgrund der möglichen Gefährdung im Falle der Rückkehr lange Zeit schubladisiert. An dieser Gefährdungssituation hat sich seither nichts geändert. Beim DFW, wo die Gesuche nun behandelt werden, wird dieser Situation teilweise Rechnung getragen, jedoch in einer Art und Weise, die seltsam anmutet:

Sämtliche ablehnenden Asylentscheide enthalten zunächst ein «normales» Dispositiv (Entscheidformel): Ablehnung des Asylgesuchs, Wegweisungsverfügung, Ansetzung der Ausreisefrist und Vollzugsauftrag an die kantonale Behörde.

Die Erwägungen enthalten keinen Hinweis, dass die Heimschaffung allenfalls als unzumutbar betrachtet werde. Dennoch gilt es nicht für alle solchermassen bedachten Asylbewerber ernst: Auf einem Zusatzblatt zum Dispositiv wird die Fremdenpolizei des jeweiligen Aufenthaltskantons darüber orientiert, ob im konkreten Fall die Heimschaffung in Frage kommt oder nicht. Dies geschieht durch Ankreuzen eines der beiden aufgelisteten Sätze «Le rapatriement peut être raisonnablement exigé» und «Ne peut pas être raisonnablement exigé». Welche – immerhin bedeutungsvolle – Wahl vom DFW getroffen wurde, weiss der Betroffene jedoch nicht. Das Zusatzblatt geht einzig an verschiedene behördliche Stellen sowie an die Dachorganisation der Hilfswerke.

Der Entscheid, wer heimgeschafft wird, hängt gemäss Auskunft aus dem Amt des Delegierten davon ab, welche Begründung der Ablehnung des Gesuches zugrundeliegt. Wessen Asylgesuch aufgrund von Art. 12 AsylG (Unglaubwürdigkeit) abgelehnt wird, kann heimgeschafft werden; wer «nur» die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllt, hat mit unbenütztem Ablauf der Ausreisefrist gute Chancen, hier interniert zu werden.

Bei den «Unglaubwürdigen» wird offenbar davon ausgegangen, dass sie sich nach Italien (als ehemaliges Protektoratsland Äthiopiens) absetzen können, beispielsweise deshalb, weil sie sich vor der Einreise in die Schweiz längere Zeit dort aufgehalten, diese Tatsache den Asylbehörden aber nicht zur Kenntnis gebracht haben. Dieser Praxis, der möglicherweise Modellcharakter zukommt, ist zunächst zweierlei entgegenzuhalten:

Nicht einzusehen ist, weshalb Art. 12 AsylG Kriterium für die Heimschaffbarkeit ist. Hier wird der Grundsatz verkannt, dass für die Wegweisung andere Gesichtspunkte massgebend sind als im Bereich der Asylgewährung. (Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat in einem ersten Bericht bemängelt, dass in verschiedenen Bereichen der Praxis die Trennung von Asyl- und Wegweisungsverfahren zuwenig sauber gemacht wird.)

Auch «unglaubwürdige» Asylsuchende – das Beispiel vieler tamilischer Gesuche belegt es – können mittlerweile nicht heimgeschafft werden, und wer sein Asylbegehren mit unwahren Angaben begründet, verschweigt damit noch nicht automatisch, dass er die Möglichkeit hat, in ein Drittland auszureisen.

Italien, wohin sich äthiopische Asylsuchende nach dem Willen des DFW absetzen sollten, bietet bewilligungslosen Ausländern auch keine Perspektive mehr. Kürzlich wurde ein Gesetz verabschiedet, das die Legalisierung illegaler Ausländer ermöglicht, sofern sie sich, nach einem ununterbrochenen Aufenthalt von mindestens drei Monaten, bis zum 27. April 1987 gemeldet haben. Nach dem genannten Datum wollen die italienischen Behörden illegale Ausländer rigoroser ausweisen.

Die Behandlung der äthiopischen Gesuche ist bedauerlicherweise ein weiteres Beispiel einer sich verfestigenden Praxis, abgewiesene, nicht heimschaffbare Asylsuchende durch Verunsicherung zum «freiwilligen» Verlassen des Landes zu zwingen, statt sie, bei mangelnder Drittlandmöglichkeit, in korrekter Anwendung von Art. 21 a AsylG zu internieren. Bei den Tamilen ist man bekanntlich seit letztem Herbst dazu übergegangen, «auf Halde» zu produzieren: Die Wegweisungsverfügungen werden nicht mehr nach Erlass eröffnet, sondern solange im Computer zurückbehalten, bis nach Meinung der Behörden eine Heimschaffung möglich ist. Und einem Libyer (nur ein Einzelfall?) mit handfesten Nachfluchtgründen wurde einzig in den Erwägungen zugesichert, dass eine Heimschaffung unzumutbar ist. Das Dispositiv gibt aber auch in diesem Fall keinen diesbezüglichen Aufschluss.

Die erwähnten Beispiele haben eines gemeinsam: Obwohl zum Zeitpunkt des Entscheides auch für die Behörden feststeht, dass eine Heimschaffung nicht in Frage kommt, wird diese Tatsache in keinem Fall im Dispositiv festgehalten.
Gerade in den Fällen, wo dem Asylsuchenden eine Ausreisefrist angesetzt und ein Vollzugsauftrag erteilt wurde, ist diese Praxis mehr als fragwürdig: Nur das Dispositiv einer Verfügung erwächst in Rechtskraft, und die Bindung der Beteiligten (Asylbewerber und Behörden) an eine Verfügung geht nicht weiter als die im Dispositiv erscheinende Erkenntnis. Das vom DFW gewählte Vorgehen verstösst daher gegen das Rechtssicherheitsgebot, was zudem zu folgenschweren Missverständnissen und Pannen führen kann (zum Beispiel wenn fälschlicherweise unrichtig angekreuzt wird oder wenn die Beschwerdeinstanz bei der Begründung ihrer allfälligen Abweisung vergisst, die in den Erwägungen der Vorinstanz festgehaltene Unzumutbarkeit der Rückschaffung zu übernehmen. Bei einem Verfahren, bei dem Effizienz eines der obersten Kriterien bildet, sind solche Vorkommnisse durchaus nicht auszuschliessen).
Diese Praxis beeinträchtigt zudem das Beschwerderecht des Asylsuchenden: Durch Beschwerdeführung riskiert er, bei Abweisung seiner Eingabe auch noch den «verdeckten» Rückschiebungsschutz zu verlieren. Kommt die Beschwerdeinstanz nämlich zu einer anderen Beurteilung der Gefährdungslage im Falle der Heimschaffung, stellt dies keine reformatio in peius im Rechtssinn dar; vor Erlass des Beschwerdeentscheides muss der Asylsuchende daher nicht mehr angehört werden. Ihm entfällt somit auch die Möglichkeit, die Eingabe gegebenenfalls zurückzuziehen.
Wie der Gefährdungslage bestimmter Asylsuchenden, aber auch der Rechtssicherheit Rechnung getragen werden kann, hat der DFW aber auch schon gezeigt: Im Vorsommer wurden ablehnende Entscheide tamilischer Asylsuchenden mit einem Dispositiv versehen, das die kantonalen Behörden ebenfalls zum Vollzug der Wegweisungsverfügung aufforderte, jedoch mit der ausdrücklichen Auflage, von einer Heimschaffung nach Sri Lanka abzusehen. Dieses Dispositiv wurde leider nur während einer kurzen Zeit verwendet. Es ist zu hoffen, dass die Asylbehörden – eine allenfalls von ihnen befürchtete «Sogwirkung» auf andere De-facto-Flüchtlinge hin oder her – möglichst rasch zu einer rechtsadäquateren Praxis zurückkehren. Mario Gattiker

Tag des Flüchtlings
Samstag, 20. Juni 1987

- Veranstaltungen mit Flüchtlingen
  in der ganzen Schweiz. Tagespresse beachten.
- *Erstmals in Zürich:*
  Musik- und Tanzschiff auf dem Zürichsee
  Mit der heissen Tanzband «Clan Miller and the Hot Kotz»
  Einstieg: 20.00 Uhr ab Landeplatz Bürkliplatz
  Eintritt: Fr. 16.–

Einzelheiten erfahren Sie bei der SFH, Tel. 01 361 96 40

EJPD 2.3.1987 i. S. A. M., Rek. 86 3954
Begründungspflicht (Art. 35 VwVG); unterlassene Prüfung der Flüchtlingseigenschaft und Zumutbarkeit der Wegweisung bei Asylunwürdigkeit; Heilung des Mangels

«Der Beschwerdeführer wendet ein, die Wegweisung und die allenfalls erforderliche Ausschaffung in sein Heimatland verletze den in Artikel 45 Absatz 1 AsylG und Artikel 33 Absatz 1 FK niedergelegten Grundsatz der Nichtrückschiebung. Der DFW habe es unterlassen, die Frage der Flüchtlingseigenschaft und die Zumutbarkeit der Wegweisung zu prüfen. Aus der angefochtenen Verfügung geht indessen hervor, dass die Vorinstanz auch die Flüchtlingseigenschaft des Beschwerdeführers verneint hat, indem sie unter Hinweis auf Artikel 3 AsylG festhielt, dieser habe im Asylverfahren keine Gründe geltend gemacht, die seinen weiteren Aufenthalt in der Schweiz rechtfertigen könnten. Ob die Vorinstanz mit dieser summarischen Erwägung der nach Artikel 35 VwVG gebotenen Begründungspflicht einer Verfügung in rechtsgenüglicher Weise nachgekommen ist, kann jedoch dahingestellt bleiben, da sie sich in ihrer Vernehmlassung einlässlich mit der Flüchtlingseigenschaft des Beschwerdeführers auseinandergesetzt hat. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist der Mangel einer ungenügend begründeten Verfügung heilbar, wenn die Beschwerdeinstanz alle Tat- und Rechtsfragen frei überprüfen und der Beschwerdeführer zu den nachgeschobenen Motiven der ersten Instanz Stellung nehmen kann (BGE 98 Ia 460ff. 99 Ib 99ff.). Dies ist vorliegend der Fall. Dem Beschwerdeführer wurde von der Instruktionsbehörde des Departements Gelegenheit geboten, zur Vernehmlassung des DFW Stellung zu nehmen. Auf eine Rückweisung der Sache an den DFW kann daher verzichtet werden.»
Als Kommentar die Empfehlungen 3, 4 und 7 des Berichts der nationalrätlichen GPK vom 14.11.86:

- Das Departement sollte prüfen, ob es in den genannten Fällen (gemeint sind «offensichtlich unbegründete» Gesuche, u. a. wegen Asylunwürdigkeit, die Red.) – auch unter künftigem Asylrecht – nicht anstelle der summarischen Prüfung das volle Verfahren durchführen sollte. Zahlenmässig geht es offenbar um wenige Fälle.
- Das Departement sollte prüfen, ob das Asylverfahren und die Textbausteine so gegliedert werden könnten, dass deutlich wird, dass für die Wegweisung jene Gründe massgeblich sind, die im Zeitpunkt der Entscheidung vorliegen.
- Das Departement sollte für die Prüfung der Voraussetzungen einer Wegweisung einen besonderen Abschnitt der Befragung vorsehen. Insbesondere wäre dem Gesuchsteller zu erläutern, dass er unter dem Gesichtspunkt der Wegweisung auch Gründe geltend machen kann, die nicht asylrelevant sind.

Weitere interessante Empfehlungen der GPK:

- Da der Schluss von der Asylverweigerung auf die Wegweisung eine Verletzung des rechtlichen Gehörs im Wegweisungsverfahren darstellen würde, sollte das Departement bei der Anhörung der Gesuchsteller und in der Begründung des Entscheides die Prüfung der Asylgesuche unter dem Gesichtspunkt von Artikel 3 EMRK sicherstellen. (Empf. 5)
- Das Departement sollte seine Interpretation des Flüchtlingsbegriffs gemäss Artikel 3 des Asylgesetzes im Lichte dieser Argumente (gegen die sogenannte Sonderopfertheorie, Red.) überdenken. (Empf. 6)
- Das Departement sollte sicherstellen, dass die Beweisanforderungen dem Beweisnotstand, in dem der Gesuchsteller sich häufig befindet, und der unvermeidlichen Wahrscheinlichkeitsüberlegung Rechnung tragen. (Empf. 11)
- Das Departement sollte anhand der Asylpraxis seit 1979 überprüfen, ob die vermutete Verschärfung der Beurteilungskriterien tatsächlich feststellbar ist und ob damit ein allmählicher Wandel des Flüchtlingsbegriffs verbunden ist. (Empf. 12)
- Die Mitarbeiter des Delegierten für Flüchtlingswesen sollten die kulturellen, ethnischen und politischen Bedingungen der Herkunftsländer und ihre Auswirkungen auf das Verhalten der Asylsuchenden im Rahmen eines Ausbildungsprogramms kennenlernen. (Empf. 17)

EJPD 20.11.1986 i. S. H. C., Rek. 86 2229

Geltendmachung von Kollektivverfolgung; Art. 7a Buchst. f AsylV; Art. 3 Abs. 1 AsylG

Aus den Erwägungen:

«6. Der DFW darf ein Asylgesuch nicht ablehnen, ohne den Gesuchsteller persönlich zu befragen, wenn sich dieser in der Schweiz aufhält. Ist das Gesuch offensichtlich unbegründet, kann er von einer persönlichen Befragung absehen (Art. 16 Abs. 2 und 5 AsylG). Gemäss dem hier einzig in Betracht fallenden Art. 7a Buchst. f AsylV ist diese Voraussetzung gegeben, wenn der Gesuchsteller ausschliesslich andere als die in Art. 3 Abs. 1 AsylG genannten Gründe geltend gemacht hat, namentlich sein Gesuch in der Absicht stellt, eine fremdenpolizeiliche Bewilligung oder fürsorgerische Leistungen zu erlangen. Demnach ist nicht ausschlaggebend, ob der Gesuchsteller tatsächlich Asylgründe hat, sondern ob er nur solche Gründe geltend macht, die klarerweise keine Asylgründe sein können.

7. Die Behauptung des Beschwerdeführers in der kantonalen Einvernahme, er sei, wie andere Dorfbewohner, wegen seiner Zugehörigkeit zum kurdischen Volk durch Militär und Polizei in mehrfacher Weise unterdrückt worden, was er nicht mehr ausgehalten habe, so dass er geflohen sei, fällt in den Bereich der Asylgründe nach Art. 3 Abs. 1 AsylG. Es kann nicht gesagt werden, der Beschwerdeführer habe damit ausschliesslich asylrechtsfremde Gründe vorgebracht oder lediglich eine fremdenpolizeiliche Bewilligung oder fürsorgerische Leistungen beabsichtigt.»

(Ein Anwendungsfall von Art. 7a Buchst. f AylV wird verneint, die Beschwerde gutgeheissen und die Sache an die Vorinstanz zurückgewiesen zur Durchführung einer persönlichen Befragung.)

Die rechtliche und soziale Situation von Flüchtlingsfrauen in der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund frauenspezifischer Flucht- und Verfolgungssituation

(Buchbesprechung)

Wenn der Titel dieser wissenschaftlichen Arbeit etwas schwerfällig wirkt, so ist es der Inhalt aber keineswegs, handelt es sich bei dieser Abhandlung doch um ein auch für NichtspezialistInnen interessantes, lesenswertes Werk.

Die Autorin Margit Gottstein setzt sich eingehend mit der Verfolgungssituation von Flüchtlingsfrauen im Herkunftsland und mit der Anerkennungs- und Lebenssituation im Exilland auseinander. Sie versucht, die verschiedenen Aspekte im Leben von verfolgten Frauen möglichst aus deren Perspektive zu betrachten, und erläutert ihre Darlegungen anhand konkreter Beispiele.

Zentrales Thema in diesem Bereich muss natürlich die Auseinandersetzung mit der Verfolgung durch sexuelle Gewalt sein. Für mich ist diese Arbeit sehr wertvoll. Es findet sich im Bereich Flüchtlingsfrauen kaum Literatur zu diesem Thema, und schon gar nichts so Umfassendes. Wenn im Asylbereich geschrieben wird, dann vorwiegend über die Umstände, wie sie von Männern erlebt werden. Bei Frauen kommen aber regelmässig zusätzliche Aspekte hinzu, wie wenn Frauen im Iran wegen Nichtbeachtung von Kleidervorschriften verfolgt werden oder wenn Frauen durch Vergewaltigung geschlechtsspezifische Folterungen erleiden. Die von Frauen typischerweise erlebte Verfolgung möchte Margit Gottstein uns bewusster machen und damit auch auf die Anerkennungspraxis einwirken. Sie gibt auch konkrete Anhaltspunkte, was und wie es anders gemacht werden kann. So weist sie z. B. auf die Möglichkeit in den Niederlanden hin, dass Frauen auch ausserhalb der Anhörung gegenüber einer Vertrauensperson über die erlittene Vergewaltigung sprechen können, und erklärt auch, warum dies wichtig ist.

Dargestellt wird in dieser Arbeit zwar die Situation in der BRD. Die tendenzielle gesamteuropäische Angleichung der Anerkennungshindernisse lässt eine Übertragung dieser Betrachtung auf die Verhältnisse in der Schweiz jedoch weitgehend zu. S. Sprecher-Bertschi

Margit Gottstein, «Die rechtliche und soziale Situation von Flüchtlingsfrauen in der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund frauenspezifischer Flucht- und Verfolgungssituation», ZDWF-Schriftenreihe Nr. 18, zu beziehen bei der Zentralen Dokumentationsstelle der Freien Wohlfahrtspflege für Flüchtlinge e. V., Postfach 30 10 69, 5300 Bonn 3 (Dez. 86)

Neuerscheinungen

Rechtsprechungsübersicht zur Anerkennungspraxis der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Hinweisen auf die Spruchpraxis des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge; zusammengestellt von Ilse Bueren und Simone Wolken, ZDWF-Schriftenreihe Nr. 19, 76 S., Hrsg. ZDWF, PF 301069, D-5300 Bonn 3, DM 15,– (April 1987).

In dieser knappen Zusammenstellung wird die jüngste Asylpraxis der bundesdeutschen Verwaltungsgerichte (unter Hinweis auf die Praxis des Bundesamtes) vorgelegt. Unter den 34 erwähnten Herkunftsländern der Asylsuchenden befinden sich auch die Türkei (9 S.), Sri Lanka (4 S.), Iran, Angola, Zaire und Ghana (je etwa 2 S.)

Iran – hinter den Gittern verdorren die Blumen, 251 S., Bahman Niruman, roro-aktuell 5735 (1985)

Ein äusserst informativer Bericht über den Machtwechsel und die ersten Jahre der iranischen Revolution. Von Interesse für alle, die etwas über den Iran wissen wollen und/oder müssen.

Sri Lanka, Extrajudical & Arbitrary Killings, 46 S., London (1987)
Sri Lanka, Arrest, Detention & Torture, 28 S., London (1987)
Hrsg. Tamil Information Centre, 3rd Floor, 24–28 Clapham High Street (Voltaire Road Entrance), London SW4 7

Bericht der NR-Geschäftsprüfungskommission vom 14.11.1986, 11 S., zu beziehen bei Flüchtlingsinformation, Postfach, 3000 Bern 12, Fr. 7.–

Neue AI-Publikationen (Amnesty International, PF 1051, 3001 Bern):
Broschüre:
Menschenrechtsverletzungen im Iran, deutsch, franz. und engl. (Mai 1987)
Länderpapiere:

- Libanon: Stellungnahme von Amnesty International zur Rückkehr von Palästinensern in den Libanon (MDE 18/01/86), 6 S., deutsch, franz., engl. (Dezember 1986)
- Zaire: Résumé des préoccupations d'Amnesty International en République du Zaïre (AFR 62/02/87), 6 S., franz. und engl. (Januar 1987)
- Sri Lanka: An Update to Amnesty International's Continued Opposition to Refoulement of Tamils to Sri Lanka (ASA 37/01/87), 9 S., franz. und engl. (Februar 1987)
- Turkey: Revision of the Penal Code (EUR 44/12/87), 4 S., engl. (März 1987)

Politische Betätigung von Ausländern in der BRD: Referate anlässlich eines Expertengespräches für Asylrichter 13./14.10.1986 in Bonn. Inhalt: «Kann Ausländern bzw. Asylbewerbern eine politische Betätigung im Bundesgebiet untersagt werden?» (Ch. Gusy); «Nachfluchtgründe – ein Prüfstein des Asylrechts?» (G. Renner). 55 S., Nomos Verlag Baden-Baden, Heft 11 der Reihe «Asylrecht» der Otto Benecke Stiftung (1987)

Handbuch Sozialwesen Schweiz, Maja Fehlmann u. a., Hrsg. Schweiz. Landeskonf. für Sozialwesen LAKO, 492 S., Verlag Pro Juventute, Zürich, Fr. 68.– (1987)

Le temps des réfugiés, Chevallaz, Hocké, Kopp, Ed. de l'Aire, Lausanne (1987)

Immigrés et réfugiés en Suisse. Aperçu historique, Marc Vuilleumier, Pro Helvetia, Zürich (1987)

Zwischen Hammer und Amboss. Das erzählerische Tagebuch eines Asylanten in der Schweiz, Yadi Ahmadi, 421 S. (mit Anhängen), On the Road-Verlag, Postfach 283, 4005 Basel, etwa Fr. 30.– (1987)

Mehr Staatsraison – weniger Menschlichkeit? Eine statistische Analyse der Abstimmung über das Asylgesetz auf der Basis von 2920 Gemeinden; Rolf Nef, 12 S., Soziologisches Institut der Universität Zürich, Apollostrasse 2, 8032 Zürich (Mai 1987)

Frühling

I.

Kommt der Frühling zaghaft-schleichend,
schickt der Winter ungern weichend
kalten Wind und Feuchtigkeit,

schaut der Wirt mit bangen Blicken
zur Frau Wirtin – und sie nicken:
«'s ist wohl wieder mal soweit!

Öffnen wir den Garten?
Soll'n wir besser warten?
Wird es warm? Wird's kühlen? –
Raus mit Tisch und Stühlen!»

Mutig tragen sie zwei Tische
in des Gartens Frühlingsfrische
und fixier'n das Tischtuch fest.

Doch schon stürzt der Regen krachend
nieder, und der Wirt sagt lachend:
«'s war ja nur ein kleiner Test.»

II.

Kommt aus Ceylon heim der Bote
und erzählt: «Nur hundert Tote –
relative Sicherheit»,

schaut Frau Kopp zum Arbenz Peter,
und sie weiss, den Blick versteht er:
«'s ist wohl wieder mal soweit!

Zeigen wir die Karten?
Oder soll'n wir warten?
Nur die paar, die dealen? –
Raus mit den Tamilen!»

Von den Fällen, die sie fleissig
durchstudieren, bleiben dreissig
Stück als ausschaffbarer Rest.

Als in Ceylon Bomben krachen,
hört man sie verlegen lachen:
«'s war ja nur ein kleiner Test.» **LYSA**

✂- -

Bestelltalon

Ich abonniere die Zeitschrift ASYL:

☐ ab 1987 zu Fr. 30.–/Jahr

☐ Nrn. 86/1–4 zu Fr. 20.–

Name _____

Strasse _____

PLZ u. Ort _____

Datum _____ Unterschrift _____

Einsenden an: SFH, ASYL, Postfach 279, 8035 Zürich

Das Pendenthaltungsgesuch

Der Beschwerdedienst des EJPD – sinnigerweise nunmehr an der Einsteinstrasse etabliert – hat einmal mehr unter Beweis gestellt, dass dem Erfindergeist fruchtbarer Juristen keine Grenzen gesetzt sind. Unsere höchste Asylinstanz, deren Praxis wegweisende Bedeutung zukommt, hat unlängst ein neuartiges Verfahren entwickelt, welches das bisherige unzulängliche Instrumentarium von Rechtsmitteln und Rechtsbehelfen auf interessante Weise vervollkommnet. Das neue Verfahren wurde erstmals an einem aufmüpfigen Theologieprofessor erprobt, der – das departementale Unfehlbarkeitsdogma in Zweifel ziehend – das EJPD ersucht hatte, einen aufgrund neuer Erkenntnisse ihm als unrichtig erscheinenden Asylentscheid in Wiedererwägung zu ziehen. Das Antwortschreiben des Beschwerdedienstes klärt den Theologen zunächst in sanft belehrendem Ton darüber auf, dass ein Gesuch um Wiedererwägung, entgegen einem ebenso falschen wie hartnäckig verbreiteten Volksglauben, noch lange kein Wiedererwägungsgesuch ist, und führt sodann wörtlich aus:
«Ein formelles Wiedererwägungsverfahren war im Beschwerdedienst nie hängig. (...) Offenbar gingen Sie davon aus, bei uns sei ein Wiedererwägungsverfahren hängig. Sie erinnern sich sicher an meine Feststellung, dass kein Wiedererwägungsverfahren (gemeint war ein formelles Verfahren) durchgeführt, jedoch die Angelegenheit in Zusammenhang mit der neuen Situation in Bern für die angekündigte Zusatzabklärung pendent gehalten werde.»
Damit hat der Beschwerdedienst die Rechtslage weiterentwickelt und verfeinert; mit der kühnen Schöpfung der besonderen Verfahrensart «Pendenthaltung» wird es inskünftig möglich sein, Gesuche um Neuüberprüfung, die man, weil an sich begründet, nicht guten Gewissens abweisen kann, aber trotzdem nicht gutheissen will, auf angemessene Weise zu behandeln. Es wird pendent gehalten, bis sich die Sache irgendwie von selbst erledigt hat. Diese Verfahrensart reiht sich nahtlos an bewährte Entscheidvermeidungstechniken an, mit welchen bereits die untere Instanz das Rechtsleben durch originelle Interpretationen des Gesetzes bereichert hat (das «Auf-Halde-Verfahren» sowie das «Multiple-Choice-Verfahren»; vgl. den entsprechenden Beitrag in diesem Heft). Interessante Perspektiven tun sich auf: Wird vielleicht eines Tages die Asylgewährung durch die «Pendenthaltung ad infinitum» ersetzt? Der Gedanke verdient, im Hinblick auf die nächste Asylgesetzrevision, weiterverfolgt zu werden.

BT

Statistik der ersten vier Monate 1987

1. Januar – 30. April	**1987**	1986	1985
Asylgesuche	3374	1698	2563
DFW-Entscheide total	2970	3438	2292
positive Entscheide	309	283	325
negative Entscheide	2129	2188	1364
formelle Entscheide (Rückzüge, Ausreisen)	532	967	603
Anerkennungsquote (Anteil der positiven Entscheide am Total)	**10,4%**	8,2%	14,2%
Pendente Fälle Ende April			
bei der 1. Instanz	15342	13647	13661
bei der 2. Instanz	7001	5864	8333
	22343	19511	21994
Die wichtigsten Herkunftsländer waren	Türkei 1523	Türkei 725	Türkei 977
	Sri Lanka 501	Sri Lanka 202	Sri Lanka 614
	Iran 247	Zaire 90	Zaire 187
	Pakistan 159	Iran 77	Chile 108

Quelle: DFW-Statistik vom 14.5.1987