87/4
2. Jahrgang

ASYL

Schweizerische Zeitschrift für Asylrechtspraktiker

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



Inhaltsverzeichnis

- Editorial 2

Abhandlungen

- Die neue Asylverordnung – Vorstellung und Kritik wichtiger Punkte 3
- Asylverfahren im Kanton: Die Hilfswerkvertretung 5
- Die Rollen der Beteiligten bei der kantonalen Befragung 8
- Die Ausschaffungshaft 10
- Die Nebenstrafe der Landesverweisung gegenüber anerkannten Flüchtlingen und Asylbewerbern 12

Rechtsprechung

- Geschlossene Internierung 16
- Subjektive Nachfluchtgründe 17
- Asylunwürdigkeit 18
- Anwendung des Republikfluchtartikels in Äthiopien (BRD-Praxis) 19
- Publikationen 7, 20

2 Editorial

Blick zurück

Nach fast vier Jahren Tätigkeit als Rechtsanwalt in der Flüchtlingshilfe der Caritas Schweiz wende ich mich nun einem neuen Aufgabenbereich zu. Ich will hier einige rückblickende Bemerkungen anbringen.

Als ich bei der Caritas mit der Arbeit anfing, hatte ich zwar erst etwas mehr als ein Jahr praktischer Tätigkeit hinter mir. Ich wusste allerdings bereits, dass ein grosser Unterschied besteht zwischen dem an den Universitäten gelehrten Recht und der Rechtsanwendung in der Praxis. Die Zustände, die im Bereich des Asyl- und Ausländerrechts herrschen, hätte ich jedoch nie erwartet. Gleich zu Beginn meiner Tätigkeit musste ich erfahren, welche Argumente in diesem Bereich entscheidend sind. In meiner Naivität hatte ich angenommen, auch ein Asylbewerber habe das Recht, sich im Verwaltungsverfahren, insbesondere bei den kantonalen Befragungen, verbeiständen zu lassen. Ein Beamter einer Fremdenpolizeibehörde hat mir dann überzeugend dargelegt, weshalb dies nicht möglich sei: Erstens seien die Büros viel zu klein, und zweitens habe man sowieso zu wenig Stühle! Ein paar Tage später intervenierte ich bei der Fremdenpolizei eines andern Kantons, weil ich erfahren hatte, dass man ein Asylgesuch nicht entgegennehmen wollte. Der Chef dieser Fremdenpolizei erklärte mir dann sehr freundlich und besorgt, er würde das Asylgesuch gerne entgegennehmen, sei dazu aber nicht in der Lage, weil er im ganzen Kanton keine Unterkunft für den Gesuchsteller finden könne. Er hat das Gesuch allerdings auch nicht entgegengenommen, als wir ein freies Zimmer organisiert hatten.

So musste ich sehr schnell feststellen, dass im Asyl- und Ausländerrecht eigene Massstäbe gelten. Ich musste in der Folge noch oft klar gesetzwidriges Verhalten von seiten der Behörden hinnehmen. Juristische Argumente waren meist nur von untergeordneter Bedeutung. Geradezu klassisch war die Weigerung des DFW, die Tamilen offen zu internieren: Dies sei aus arbeitstechnischen und politischen Gründen nicht möglich.

Es waren aber nicht nur die Gesetzesverstösse, die mir das Arbeiten in diesem Bereich so erschwert haben, sondern vielmehr auch das Verhalten der zuständigen Beamten. Sehr oft wurde ich beschimpft, arrogant abgekanzelt, angeödet und zum Teil auch schlichtweg angelogen. Auf Eingaben wurde überhaupt nicht geantwortet, oder es wurde nicht auf meine Argumente eingegangen. Geärgert habe ich mich auch über die mangelhafte Qualität der Begründungen der DFW-Asylentscheide. Es ist für mich immer noch unfassbar, mit welcher Oberflächlichkeit und mit welch absurden Argumenten da gearbeitet wird. Man beruft sich oft auf die allgemeine Lebenserfahrung, überträgt dabei allerdings ganz einfach die schweizerischen Verhältnisse beliebig auf jeden andern Staat. Man verlangt von den Gesuchstellern, dass sie sich noch nach Jahren an jedes Detail der Ereignisse erinnern können. Irrt sich der Gesuchsteller bei der Datierung nur um einen Tag, so wird dies schon als gewichtiges Indiz für die Unglaubwürdigkeit angesehen. Viele Entscheide bestehen aus reinen Behauptungen, die sich auf unbekannte Quellen abstützen. Es war mir oft nicht möglich, eine Beschwerde richtig zu begründen, weil ich die wahren Gründe der Ablehnung nicht kannte. Man erfährt auch nie, wie der DFW zur Auffassung kommt, dass eine Heimschaffung in bestimmte Staaten gefahrlos möglich sei. Die Wegweisungsentscheide enthalten nie eine individuelle Begründung. In diesem Bereich hat sich eine eigentliche Geheimpraxis entwickelt.

Die ganze unhaltbare Situation im Asyl- und Ausländerrecht wird sich wohl in nächster Zeit nicht ändern. Meines Erachtens müssten dringend Massnahmen in folgenden Bereichen getroffen werden:

- Im Ausländerrecht muss das heute praktisch unbegrenzte Ermessen der Fremdenpolizeibehörden drastisch eingeschränkt werden. Dem Ausländer müssen gewisse Ansprüche zugestanden werden, die er auch vor einer Gerichtsinstanz geltend machen kann.
- Im Asylbereich muss eine wirklich unabhängige Beschwerdeinstanz geschaffen werden. Zudem sollten Fragen grundsätzlicher Art ans Bundesgericht weitergezogen werden können.

Ohne derartige Änderungen wird die Rechtsverluderung immer weiter fortschreiten, werden juristische Argumente immer weniger Gehör finden. Wenn ich allerdings an die zweite Asylgesetzrevision denke, an dieses völlig unnötige Pfuschwerk, so habe ich wenig Hoffnung, dass sich in nächster Zeit etwas im positiven Sinne ändern könnte.

Willy Blättler

Impressum

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

Mitarbeiter/-innen dieser Nummer: Willy Blättler (Rechtsanwalt), Mario Gattiker (HEKS-Beratungsstelle Bern), Walter Kälin (Professor an der Universität Bern), Barbara Ludwig (SFH), Heinz Schöni (DFW, Informationsdienst), Walter Stöckli (SFH), Lukas Stucky (SFH), Bendicht Tellenbach (Amnesty International)

Verantwortlich für diese Nummer: W. Blättler, 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 Mitte März 1988

Die neue Asylverordnung – Vorstellung und Kritik wichtiger Punkte

Ursprünglich auf den 1. Oktober 1987 in Aussicht gestellt, ist die neue Asylverordnung bei Redaktionsschluss dieser Ausgabe von ASYL noch immer nicht in ihrer gültigen Fassung erhältlich. Bei der nachfolgenden Darstellung und Kritik der wichtigsten Punkte gehen wir deshalb von der Version aus, die im November an die Bundeskanzlei eingereicht worden ist und die uns freundlicherweise vom DFW auszugsweise zur Verfügung gestellt wurde.

Asylgesuch an der Grenze

Mit der Regelung des Verfahrens an der Grenze befassen sich die Artikel 4, 5, 6 und 8 der AsylVO. Auch nach neuem Recht wird derjenige Asylbewerber, der seine Fluchtgründe glaubhaft machen kann und zielgerichtet und ohne Verzug an die Schweizer Grenze gelangt ist, kein Anrecht auf Einlassung haben. Die «direkte» Einreise in die Schweiz im Sinne von Art. 13 Abs. 2 lit. b AsylG wird in Art. 5 AsylVO ausdrücklich auf die Einreise aus einem Nachbarstaat eingeschränkt. Der ohne Verzug an die Schweizer Grenze gelangte Asylbewerber, der seine Fluchtgründe glaubhaft machen kann, *kann* durch Entscheid des DFW eingelassen werden. Leider fehlen jegliche Entscheidkriterien zu dieser Kompetenz. Es wäre zumindest wünschenswert, wenn der DFW die immer wieder versprochene «grosszügige Einreisepraxis» vielleicht ein halbes Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes durch Publikmachung der entschiedenen Fälle und der dabei angewendeten Kriterien aufzeigen und dadurch Anhaltspunkte zur Interpretation dieser Bestimmung nachliefern könnte.
Art. 8 AsylVO trägt die Überschrift «Anhaltung bei illegaler Einreise». Der faktischen Ausdehnung der Schweizer Grenzen nach aussen (durch Visa-Erfordernisse und Erstasyllandpraxis) erfolgt nun eine Erweiterung der Grenze nach innen: Die Verordnung regelt nun, dass auch bereits (illegal) eingereiste Asylbewerber *formlos* an die Behörden des Nachbarstaates übergeben werden können. In den Erläuterungen ist die Rede vom «grenznahen Zwischengelände», wo die Vorgehensart gelten soll. Mit diesem neuen undefinierten/undefinierbaren Begriff wird ein Zwischenland eingeführt, womit die Geltungsbereiche der Art. 13 AsylG (Gesuch an der Grenze) und Art. 14 (Gesuch im Inland) verwischt werden. Interessanterweise wird dieses Zwischenland dem Ausland zugerechnet (Ausführungsbestimmung zu Art. 13 AsylG), obwohl im gleichen Artikel die hoheitliche Kompetenz der Grenzbeamten zum Anhalten eines Asylbewerbers wegen illegaler Einreise genannt wird. Ob dieser Art. 8 durch das Gesetz abgedeckt ist, bleibt wirklich mehr als fraglich.

Empfangsstellen

Ebenfalls keine gesetzliche Basis hat an sich die Errichtung von «Empfangsstellen» und damit die in Art. 7 AsylVO vorgesehene Einweisung in eine solche. Immerhin kann eine derartige Einrichtung aus Art. 14a Abs. 3 AsylG abgeleitet werden. Der vom Bund vorzunehmende Verteilentscheid braucht – damit die schützenswerten Interessen der Kantone und der Gesuchsteller berücksichtigt werden können – eine gewisse Zeit, während welcher die neueingereisten Asylbewerber sich vernünftigerweise an einem bestimmten Ort der Bundesbehörde zur Verfügung halten müssen. Wenn aber schon keine ausdrückliche gesetzliche Basis für die Einrichtung von Empfangsstellen vorhanden ist, so ist erst recht keine Gesetzesgrundlage für eine Freiheitsentziehung vorhanden. Wohl versteht es sich, dass die Asylsuchenden sich den Behörden grundsätzlich zur Verfügung halten müssen. Ferner können im Rahmen der Hausordnung gewisse Regeln betreffend das Verlassen der Empfangsstelle aufgestellt werden (Abmeldepflicht, Bezeichnung des Grundes, zeitliche Beschränkung der Abwesenheit, Pflicht zur Einhaltung der Essens- und Schlafenszeiten usw.). Insbesondere darf aber die Kontaktaufnahme mit einem Anwalt, einem Hilfswerk, einer Beratungsstelle usw. nicht verunmöglicht oder übermässig erschwert werden.
Obwohl keine solche Präzisierungen in den Verordnungstext aufgenommen wurden, scheint es, dass der DFW mit der hier vorgenommenen Interpretation einig geht.

Direktbefragung durch DFW

Die von den Hilfswerken verschiedentlich vorgeschlagene Verfahrensvereinfachung (vgl. Artikel von W. Schmid «Befragung in der Empfangsstelle» in: ASYL 87/2, S. 5 ff.) ist in der AsylVO nun erfreulicherweise als Kompetenz des DFW aufgenommen worden. Der DFW wird also künftig, soweit er die personellen Möglichkeiten hat, ohne vorgängige kantonale Befragung die Asylsuchenden in den Empfangsstellen umfassend interviewen und allein gestützt darauf entscheiden können. Die Anwesenheit eines Hilfswerkvertreters ist gewährleistet.

Die Stellung des Hilfswerkvertreters

Während im Gesetz zur Stellung des Hilfswerkvertreters lediglich das nicht aussagekräftige Wörtchen «Beisein» genannt wird, enthält nun die Asylverordnung neu einen Artikel über die Stellung des Hilfswerkvertreters. Er lautet wie folgt:
«Art. 13 Einvernahme im Kanton (Art. 15)
1 Die zuständige Behörde legt rechtzeitig den Termin für die Einvernahme des Gesuchstellers fest. Sie übermittelt der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe oder einer von dieser bezeichneten Stelle eine Kopie des Verteilungsentscheides und der Vorladung.
2 Die Zustimmung des Gesuchstellers zur Teilnahme eines Hilfswerkvertreters wird vermutet.
3 Der Hilfswerkvertreter beobachtet, ob bei der Befragung das vorgeschriebene Verfahren eingehalten wird. Er hat keine Parteirechte.

4 Die Einvernahme wird vom kantonalen Beamten geleitet. Der Hilfswerkvertreter kann ergänzende Fragen stellen lassen.
5 Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Departement) legt die Entschädigung für den Aufwand der Hilfswerke fest.»
Dem Hilfswerkvertreter wird mit der Bekanntgabe des Einvernahmetermins, welche rechtzeitig erfolgen muss, eine Kopie des Verteilungsentscheides und der Vorladung übermittelt. Ein weitergehendes Akteneinsichtsrecht hat der Hilfswerkvertreter grundsätzlich nicht; die wohlverstandene Funktion des Hilfswerkvertreters beinhaltet aber wohl, dass der befragende Beamte die Dokumente, die während der Befragung und für die Fragestellung von Bedeutung sind, dem Hilfswerkvertreter zeigt.
Die Zustimmung des Asylbewerbers zur Teilnahme eines Hilfswerkvertreters wird in allen Fällen, d. h. also auch wenn dieser durch einen Anwalt vertreten ist, vermutet. Der Asylbewerber kann aber selbstverständlich vor, aber auch während der Verhandlung grundlos einen Hilfswerkvertreter ablehnen beziehungsweise ausschliessen.
Die Funktion des Hilfswerkvertreters wird in Absatz 3 des Art. 13 VO so umschrieben, dass er «beobachtet, ob bei der Befragung das vorgeschriebene Verfahren eingehalten wird». Aus dieser Aufgabe ergibt sich, dass er dann, wenn das Verfahren nicht korrekt eingehalten wird, tätig werden muss (vgl. Rollenschema hinten S. 8, 9). Es versteht sich von selbst, dass die Verfahrensleitung dem Beamten obliegt. Das heisst grundsätzlich auch, dass der Hilfswerkvertreter nicht selber fragen, sondern nur Fragen stellen lassen kann. Diese Berechtigung ist ausdrücklich in der Verordnung vorgesehen. Selbstverständlich wird in der Praxis in der Regel die direkte Frage des Hilfswerkvertreters zugelassen werden, wie dies zum Beispiel auch bei Fragen eines Anwaltes in Gerichtsverfahren möglich ist. Zu beachten ist allerdings, dass der Hilfswerkvertreter keine Parteirechte hat – auch dies wieder eine ausdrückliche Präzisierung in der Asylverordnung.

Erstasyllandklausel

Die in den letzten Jahren eingesetzte schleichende Verschärfung der Erstasyllandklausel ist nun in der neuen AsylVO verankert worden. Anfänglich hat ja der redaktionelle Fehler (sic!) in der AsylVO vom 12.11.1980, wo bei Art. 2 vergessen wurde, in Klammern neben Art. 6 auch Art. 19 AsylG anzuführen, zu keinen divergierenden Interpretationen geführt. Bis 1984 hat das EJPD ausdrücklich die beiden praktisch identischen Formulierungen in Art. 6 Abs. 2 lit. a und Art. 19 Abs. 1 AsylG und insbesondere den Begriff «einige Zeit» identisch, nämlich im Sinne von «in der Regel 20 Tage» interpretiert. Im Laufe der letzten Jahre ist diese Frist laufend verkürzt worden, und es wurde argumentiert, der Gesetzgeber habe in Art. 19 AsylG etwas anderes gemeint. Zurzeit ist es so, dass in der Praxis die tatsächliche Übernahme eines Asylbewerbers durch einen Drittstaat (in der Regel einen Nachbarstaat, den man mittels Anwendung des Schubabkommens zur Rückübernahme zwingen kann) als einziges Kriterium genügt. Dieser Praxis wird nun in der neuen AsylVO – wahrscheinlich weil die Hilfswerke in ihren Vernehmlassungen die Korrektur des seinerzeitigen redaktionellen Fehlers angeregt haben – die «gesetzliche» Basis nachgeliefert. «Einige Zeit» hat sich nun jemand in einem Land aufgehalten, wenn er nicht «ohne Verzug» in die Schweiz gelangt ist. Gegen diese doch recht einfache Art der Rechtsetzung gibt es ein ebenso einfaches Argument: Hätte es der Gesetzgeber gewollt, hätte er «ohne Verzug» geschrieben.

Übergangsrecht

Die Bundesversammlung beschloss am 20. Juni 1986, dass das neue Recht auch für die Verfahren gilt, die beim Inkrafttreten hängig sind. Was heisst dies nun für erstinstanzlich hängige Verfahren, in denen eine kantonale Befragung nach altem Recht stattgefunden hat, in bezug auf die Möglichkeit von Aktenentscheiden (Art. 16 Abs. 1 AsylG)? Die erweiterte Kompetenz des Bundes, aufgrund der Akten zu entscheiden, ist ja Ausfluss der ausführlicheren und qualifizierteren Befragung im Kanton, bei welcher die Stellung des Asylbewerbers zusätzlich durch die Präsenz eines Hilfswerkvertreters gestärkt wird. Ein Aktenentscheid durch den Bund ist nach unserer Meinung in den Fällen, wo der Asylbewerber nicht in den Genuss dieser Verfahrensgarantien gekommen ist, nur dann möglich, wenn ihm *auf andere Weise* das *rechtliche Gehör* gewährt wird. Dies könnte zum Beispiel geschehen mittels schriftlicher Mitteilung des DFW, dass ein Aktenentscheid in Aussicht stehe und dass sich der Asylbewerber entweder schriftlich nochmals zu seinen Gründen äussern oder einen begründeten Antrag auf persönliche Befragung einreichen könne.

Walter Stöckli

✂- -

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

Asylverfahren im Kanton: Die Hilfswerkvertretung

Das revidierte Asylgesetz sieht neu vor, dass Hilfswerkvertreter(innen) bei der Befragung von Asylsuchenden durch die kantonale Fremdenpolizei dabei sind. Der (die) Vertreter(in) eines der sieben anerkannten Hilfswerke hat die Aufgabe, das Verfahren zu beobachten, bei kulturellen Differenzen zu vermitteln, im Falle unkorrekter Befragung einzugreifen, aber auch durch Zusatzfragen den Asylsuchenden die Möglichkeit zu geben, die Fluchtgründe umfassend und vollständig darzustellen. Ziel der Sache ist ein faires Verfahren, das es den Behörden erlaubt, einen Entscheid in guter Kenntnis des Sachverhaltes zu fällen.

Es hat die SFH und die Hilfswerke einige Anstrengungen gekostet, in allen Kantonen jederzeit eine Befragungsteilnahme sicherzustellen. Es galt sich unter den Hilfswerken in allen Kantonen abzusprechen, einen Vertreter gegenüber der Fremdenpolizei zu bestimmen, Freiwillige zu finden, und es wird gerade in der Ausbildung dieser Freiwilligen einige Arbeit zu leisten sein. Die SFH nimmt dabei die Aufgabe der Koordination unter den Hilfswerken wahr, liefert Informationen zu Herkunftsländern der Asylbewerber und veranstaltet für Hilfswerkvertreter Kurse.

In jedem Kanton ist mindestens ein Hilfswerk mit der Befragungsteilnahme betraut. Es setzt dabei Studenten, z. B. angehende Juristen, aber auch Menschen mit Erfahrungen in Herkunftsländern von Asylbewerbern oder anderweitig qualifizierte Personen ein. Diese Freiwilligen erhalten eine kleine Entschädigung für Aufwand und Spesen. Daneben aber, so hoffen SFH und Hilfswerke, gibt die Befragungsteilnahme interessierten Personen die Möglichkeit, sich ganz direkt mit der Asylproblematik auseinanderzusetzen.

Organisation der Hilfswerkvertretung

Die Hilfswerkvertretung bei Befragungen durch die Fremdenpolizei in den Kantonen erfordert organisatorische Anpassungen bei den Hilfswerken.

Bei der Caritas, dem christlichen Friedensdienst, dem Hilfswerk der evangelischen Kirchen, dem Schweizerischen Arbeiterhilfswerk und der Schweizerischen Ökumenischen Flüchtlingshilfe sind es neu kantonale Sektionen bzw. Regionalstellen, die Hilfswerkvertreter(innen) an die Befragungen durch die Fremdenpolizei schicken (siehe Kasten 1). Die Hilfswerke im Kanton (falls es sich um mehr als eines handelt) werden den Behörden gegenüber durch eine *Koordinationsstelle* vertreten. Diese Koordinationsstelle bespricht mit der Fremdenpolizei gemeinsame Anliegen der Hilfswerke zur Befragungsorganisation und reklamiert bei Unregelmässigkeiten. Ausserdem erhält sie die Vorladungen für die Befragungen von der FrePo zugeschickt. Mit wenigen Ausnahmen gibt es in allen Kantonen je eine Koordinationsstelle oder ein zuständiges Hilfswerk. In der Regel delegierte die SFH die Koordination in den Kantonen an vor Ort präsente Hilfswerke (siehe Kasten 2).

Die Koordinationsstelle verteilt die Vorladungen, die sie von der FrePo zugestellt erhält, auf die Hilfswerke im Kanton nach einem festgelegten Verteilungsschlüssel. Es ist vorgesehen, dass im Falle einer Zweitbefragung durch den DFW dasselbe Hilfswerk, allerdings nicht unbedingt derselbe HWV, vertreten ist. (Das Hilfswerk entscheidet, ob die Vertretung an der Zweitbefragung durch denselben HWV erfolgen soll.) Die Teilnahme an Zweitbefragungen wird wie bis anhin zentral, d. h. durch die Hauptsitze der Hilfswerke und durch die SFH organisiert.

Nach jeder Befragung verfasst der Hilfswerkvertreter einen *Kurzbericht,* der auf verschiedene Fragen Antwort geben muss (Kasten 3: Fragekatalog für DFW-Befragungen). Dieser Kurzbericht bleibt beim Hilfswerk des HWV und ist vertraulich. Das Hilfswerk braucht den Bericht nicht herauszugeben (interne HW-Akten), doch sollte der HWV in von ihm positiv beur-

Kasten 1

Vertretene Hilfswerke in den Kantonen

ZH:	Caritas ZH, cfd ZH, HEKS ZH, SAH, SRK ZS/Bern, VSJF
BE:	Caritas BE, cfd, HEKS BE, SAH – Frau A. Christen, Advokaturbüro, SOeF, SRK ZS
LU:	Caritas LU
UR:	SRK ZS/Bern
SZ:	Caritas SZ
OW:	Caritas CH, Luzern
NW:	Caritas CH, Luzern
GL:	SRK ZS/Bern
ZG:	Caritas ZG
FR:	Caritas FR, cfd BE, AOSAR Lausanne, SRK ZS/Bern
SO:	Caritas SO
BS/BL:	Caritas BS, HEKS BS, SAH BS, VSJF
SH:	SAH SH, Herr M. Plüss, Ramsen
AR/AI/SG:	Caritas SG, HEKS SG
GR:	Caritas GR, SAH – Herr M. Gartmann, Durchgangsheim Malix
AG:	Caritas AG, HEKS AG
TG:	Caritas TG
TI:	Caritas TI, SAH – Frau R. Dozio
VD:	Caritas VD, EPER VD, AOSAR, SRK ZS/Bern, Entraide Juive
VS:	Caritas VS, SRK ZS/Bern
NE:	Caritas NE, SRK ZS/Bern
GE:	Caritas GE, EPER GE, SRK ZS/Bern, VSJF
JU:	Caritas JU

teilten Fällen auf Anfrage des Asylbewerbers, dessen Anwaltes oder einer Beratungsstelle mündlich oder schriftlich Bericht erstatten. Der HWV-Bericht zur FrePo-Befragung wird dem HWV der Zweitbefragung in jedem Fall zur Verfügung stehen.
Die SFH erhält einen Teildurchschlag des HWV-Kurzberichts. Zusammen mit den vom Bund übermittelten Personaldaten der neu eingereisten Asylbewerber wird sie somit frühzeitig über ein laufendes Asylverfahren informiert. (Die Informationen, die die SFH nach und nach in einem laufenden Verfahren erhält, im Kasten 4.)

Kasten 2

Koordinationsstellen für die Hilfswerkvertretung

Kanton	Hilfswerk (bei Anfragen Koordinator/in verlangen)
ZH	SFH, Kinkelstrasse 2, 8006 Zürich, 01 361 96 40
BE	SRK, Rainmattstrasse 10, 3011 Bern, 031 66 71 11
LU/SZ/OW/NW/ZG	Caritas Schweiz, Löwenstrasse 3, 6004 Luzern, 041 51 71 13
UR	SRK, Arbeitsstelle für Asylbewerber, Postfach 202, 6460 Altdorf, 044 2 50 75
GL	SRK, c/o Frau E. Berlinger, 8754 Netstal, 058 61 23 15
FR	Caritas Fribourg, 2, rue Botzet, 3700 Fribourg, 037 82 41 71
SO	Caritas SO, Werkhofstrasse 19, 4504 Solothurn, 065 22 30 80
BS/BL	SAH Basel, Postfach 83, 4004 Basel, 061 25 33 99 (privat Koordinator), 061 25 16 86 (SAH)
SH	SAH, c/o M. Plüss, Unterdorf 122, 8262 Ramsen, 054 43 15 72
SG/AI/AR	Caritas SG, Postfach 70, 9001 St. Gallen, 071 22 49 55
GR	Caritas GR, Plessurquai 53, 7000 Chur, 081 22 57 53
AG	Caritas AG, Zentrum für Asylbewerber, Jürg Dietiker, Laurenzenvorstadt, 5000 Aarau, 064 22 17 84
TG	Caritas TG, Freiestrasse 4, 8570 Weinfelden, 072 22 25 45
TI	USAR, c/o Caritas TI, Via P. Lucchini 12, 6901 Lugano, 091 23 47 92
VD	OSAR, rue Chaucrau 3, 1003 Lausanne, 021 20 56 41
VS	Caritas VS, 19, rue de Loèche, 1950 Sion, 027 23 35 02
NE	Caritas NE, 4, Vieux-Châtel, 2000 Neuchâtel, 038 25 13 06
GE	Caritas GE, 53, rue de Carouge, 1211 Genève 4, 022 20 21 44
JU	Caritas JU, 8, chemin de Bellevoie, 2800 Delémont, 066 22 56 22

Hilfswerkvertreter: Aus- und Weiterbildung

Die Hilfswerkvertreter sollen systematischer als bis anhin weitergebildet werden. Die Wissensvermittlung soll gestaffelt erfolgen, und die Organisation von Weiterbildungsveranstaltungen wird verbreitert, d. h. durch verschiedene Instanzen, durchgeführt.

Kasten 3

Fragenkatalog bei DFW-Befragungen

1. Was waren – stichwortartig zusammengefasst – die Gründe, die zur Flucht des/der Asylbewerbers/in führten?
2. Ergänzungen zum FrePo-Protokoll, die für die Beurteilung des Gesuchs relevant sind?

3a) Waren für Sie die Darstellungen des/der Asylbewerbers/in glaubwürdig?

b) Was spricht gegebenenfalls gegen die Glaubwürdigkeit des/der Asylbewerbers/in?
- Widersprüche zwischen FrePo-Protokoll und Aussagen des/der Asylbewerbers/in?
- Widersprüche anlässlich der DFW-Befragung?
- Unwahre Aussagen gegenüber den Ermittlungsergebnissen des DFW?
- Unkenntnis wesentlicher Details und Daten, welche die Darstellung der fluchtbegründeten Tatsachen erhärten könnten?
- Mangelnde Informationsbereitschaft des/der Asylbewerbers/in?
- Besonderes zur Glaubwürdigkeit?

c) Gewichtung der Glaubwürdigkeit in Worten

4a) Kommentar zur Befragung (Stil, Atmosphäre, besondere Vorkommnisse, Voreingenommenheit, Haltung des/der Befragers/in u. ä.)

b) Wurden alle asylrelevanten Fluchtgründe angesprochen?

5. Kommentar zur Übersetzung (Interpretation, Einmischung in Inhaltliches, Parteinahme u. ä.)
6. Haben Sie während der Befragung interveniert?
   Falls ja:
   – bezüglich der Korrektheit des Verfahrens?
   – durch Zusatzfragen?
7. Wurde der/die Asylbewerber/in über die Rechtsmittel aufgeklärt? (Ja/Nein)

8a) Wie wird voraussichtlich entschieden (bezüglich Asylgewährung/Internierung/Wegweisung) nach DFW?

b) Wie sollte Ihrer Meinung nach entschieden werden?

Die Hilfswerke führen internen Erfahrungsaustausch durch. Bei der Organisation des Erfahrungsaustausches sind die Hilfswerke stark auf die Eigeninitiative ihrer HWV angewiesen. Tatsächlich haben sich die HWV zum Teil schon in der Vergangenheit in diesem Bereich engagiert.

Kasten 4

Daten der Asylbewerber(innen) bei der SFH

1) DWF-Nr., Name, Vorname, Nationalität, Geburtsdatum, Geschlecht, Einreisedatum, Gesuchsdatum, zugewiesener Kanton
2) Adresse
3) Befragung vor der FrePo: Datum, Hilfswerk, HWV, Beamter, Kanton/Empfangsstelle, Sprache der Befragung, Beurteilung des Gesuchs durch den HWV: Asyl ja/nein, vorläufige Aufnahme ja/nein, Zweitbefragung nötig/nicht nötig
4) Befragung vor dem DFW: sinngemäss wie Daten von 3
5) Asylentscheid
6) Fürsorgezuständigkeit

Unter Federführung der Koordinationsstellen werden bis Ende Jahr acht Einführungskurse für Hilfswerkvertreter in den Regionen Westschweiz (Lausanne, Neuenburg), Bern, Nordwestschweiz (Olten), Innerschweiz (Luzern), Tessin, Zürich und Ostschweiz (St. Gallen) durchgeführt. Themen der Einführungskurse sind Asylrecht, Asylverfahren sowie Rolle und Aufgabe des Hilfswerkvertreters.

Für HWV mit einiger Erfahrung bietet die SFH einen Intensivkurs während eines Wochenendes an, bei dem mittels Rollenspielen, Analyse verbalen und non-verbalen Verhaltens (z. B. mit Video) und Diskussionen über flüchtlingspolitische Zusammenhänge das Rollenverständnis vertieft wird. Die Kursleiter wurden unter geeigneten Personen auch HW-extern ausgewählt und werden durch dieselbe Firma beraten, die auch mit der Weiterbildung von Sachbearbeitern der Fremdenpolizeien und des DFW beauftragt ist.

Vorträge zu Herkunftsländern der Asylbewerber werden regional organisiert und durch geeignete Spezialisten gehalten. Die SFH gibt von Länderkennern verfasste Papiere zum Thema «politische Ereignisse, (Konflikt-)Parteien und Verfolgung in Herkunftsländern der Asylbewerber» heraus. Bisher erschienen Dokumentationen über Chile, Iran und die Türkei. Angola, Libanon und Pakistan sind in Vorbereitung. Sie werden den HWV gratis abgegeben, andere Interessenten erhalten sie gegen einen Unkostenbeitrag. Publikationen über das Asylrecht, Asylverfahren und die Rolle des HWV sind in Überarbeitung; zur Rolle der Verfahrensbeteiligten bei der kantonalen Befragung vgl. die nachfolgende tabellarische Zusammenstellung. Rund vierteljährlich gibt die SFH ein Info-Magazin für HWV heraus. Es enthält Informationen im Zusammenhang mit der Befragungsorganisation, Neuigkeiten aus Herkunftsländern der Asylbewerber und grundsätzliche Betrachtungen zur Flüchtlingsproblematik.

Lukas Stucky

Amnesty-Publikationen

Internationaler Jahresbericht 1987 (Berichtsperiode 1986): Die Menschenrechtssituation in 129 Ländern, 520 S., d: Fr. 11.80, f: Fr. 20.–, e: Fr. 15.–

Roumanie – violations des droits de l'homme 1980–1986, 38 S., f/e, Fr. 5.–

Syrie – torture par les forces de sécurité, 53 S, f/e, Fr. 5.–

Weitere Länderdokumente (in Klammer AI-Index, bitte bei Bestellungen anführen):

- Türkei: Folter in der Türkei/La torture en Turquie, 1987, Kurzinformation, 4 S., d/f
- Türkei: Information über die Rückschaffung des Asylbewerbers Ibrahim Oezcan aus der BRD (EUR 44/53/87/SF 87 RN 096), 2 S.
- Yugoslavia: Prison Conditions in Yugoslavia (EUR 48/04/87), 50 S., f/e
- Ghana: Arrestations récentes (AFR 28/12/87), 4 S., f/e
- Libya: Further Attacks on Exiled Political Opponents (MDE 19/04/87), 1 S.
- Libya: Summary of Amnesty International's Prisoner Concerns (MDE 19/05/87), 12 S.
- Zaire: Übersicht über die Anliegen von Amnesty International in der Republik Zaire (Übersetzung von: Résumé des préoccupations d'Amnesty International en République du Zaïre) (AFR 62/02/87), 8 S.
- Bangla Desh: Detention Without Trial of Opposition Members (ASA 13/05/87), 3 S., e

Gutachten der deutschen Sektion von ai:

- Iran: Stellungnahme der deutschen AI-Sektion vom 19.2.1987 zu einem Fragenkatalog des hessischen Innenministeriums betr. bestimmte verfolgte Gruppen im Iran, 5 S.
- Sippenhaft im Iran, Gutachten an das Verwaltungsgericht Berlin, 15.10.1987, 6 S.
- Iran: Deserteure und Kriegsdienstverweigerer, Gutachten an das Verwaltungsgericht Köln, 22.10.1987, 7 S.
- Syrien: Verfolgung von Kurden? Nachfluchtgründe (Überwachung im Exil durch den syrischen Geheimdienst), Gutachten an das Verwaltungsgericht Köln, 13.10.1987

Veranstaltungshinweis

Bitte folgende Daten vormerken:

- Tagung «Folter und Asyl»; medizinische und juristische Aspekte erlittener Folter bei Asylsuchenden
  10./11. Juni 1988 in Bern
- Tagung «Asylrecht und Asylpraxis nach der 2. Asylgesetzrevision»
  14. Mai 1988 voraussichtlich in Biel

Näheres zu diesen Tagungen in ASYL 88/1

8

Die Rollen der Beteiligten bei der kantonalen Befragung

Beteiligte	Aufgabe: Rechte	Pflichten	Verbote	Sanktionen
Asylbewerber(in)	**Gesetzlich:** – Anspruch auf rechtliches Gehör[1] – Begleitung durch Vertreter (z.B. Anwalt) und eigenen Dolmetscher[2] – Nichtzulassung oder Ausschluss des HWV (auch während der Befragung)[3] **Aus dem Gesetz abgeleitet:** – Befragung durch Bund verlangen	**Gesetzlich:** – Mitwirkung bei der Feststellung des Sachverhaltes; Beantwortung aller Fragen gemäss Frageschema; Wahrheitspflicht[4] – Beweis oder Glaubhaftmachung seiner Angaben; Einreichung der vorhandenen oder beschaffbaren Beweise[5]	**Aus dem Gesetz abgeleitet:** – Lügen – Verweigerung der Mitwirkung – Unflätiges Benehmen	**Gesetzlich:** – Wenn in bezug auf wesentliche Tatsachen gelogen oder verschwiegen wird: Nichterteilung bzw. Widerruf des Asyls[6] – Verweigerung der notwendigen und zumutbaren Mitwirkung wird bei Beweiswürdigung/Glaubwürdigkeit entsprechend bewertet. In extremis: Nichteintreten[7] NB: Lügen oder Verschweigen bezüglich asylirrelevanter Tatsachen hat keine straf- oder verfahrensrechtlichen Konsequenzen, erschüttert aber die Glaubwürdigkeit!
Befrager(in)	**Gesetzlich:** – Verhandlungsleitung und Verfahrenspolizei (z.B. Ermahnung, Verweis und Ausschluss von Beteiligten)[8] – Weitgehendes Informationsrecht zur Ermittlung der Glaubwürdigkeit[9]; Grenze: Intimsphäre **Aus dem Gesetz abgeleitet:** – Minutiöses Fragen, Nachfragen, Widersprüche aufdecken – Nichtzulassen von Fragen des HWV in unerwünschten Momenten – Nichtzulassen von klar irrelevanten Fragen	**Gesetzlich:** – Ermittlung des Sachverhaltes; Stellen der asylrelevanten Fragen[10] – Abnahme der angebotenen Beweise[11] – Gesuchsteller auf seine Rechte hinweisen[12] – Führung eines Protokolls[13] – Zulassen von HWV-Fragen (sinnvollerweise nach Frageblöcken)[14] – Wahrung des Amtsgeheimnisses[15] – Ausstand bei Grund[16] **Aus dem Gesetz abgeleitet:** – Korrekte Befragung, sowohl inhaltlich als auch formell – HWV Gelegenheit geben, sich vorzustellen und seine Funktion zu erklären – Dolmetscher zur wahrheitsgemässen Übersetzung auffordern – Gesuchsteller auf seine Pflichten hinweisen (Mitwirkungspflicht/Wahrheitspflicht)	**Gesetzlich:** – Beginn der Befragung in Abwesenheit des HWV sowie des allf. Rechtsvertreters (ausser mit Einverständnis des Asylbewerbers)[17] **Aus dem Gesetz abgeleitet:** – Suggestivfragen – Voreingenommenheit – Nichtzulassen relevanter HWV-Fragen	**Gesetzlich:** – Disziplinarische Sanktionen gemäss Beamtengesetz – Verletzung des Amtsgeheimnisses strafrechtlich verfolgbar[18]

Anmerkungen

[1] VwVG Art. 29; AsylG Art. 15 Abs. 3
[2] AsylG Art. 15 Abs. 3, 2. Satz; VwVG Art. 2
[3] AsylG Art. 15 Abs. 4
[4] VwVG Art. 13; AsylG Art. 41 Abs. 1
[5] AsylG Art. 12
[6] AsylG Art. 41 Abs. 1
[7] VwVG Art. 13 Abs. 2
[8] AsylG Art. 15 Abs. 3, 1. Satz; AsylVO Art. 13 Abs. 4, 1. Satz
[9] VwVG Art. 12; Frageschema des DFW
[10] VwVG Art. 12; AsylG Art. 15 Abs. 3–6
[11] VwVG Art. 12; AsylG Art. 15 Abs. 3
[12] AsylG Art. 15 Abs. 5
[13] AsylG Art. 15 Abs. 6
[14] AsylG Art. 15 Abs. 4, 1. Satz; AsylVO Art. 13 Abs. 4, 2. Satz
[15] StGB Art. 320
[16] VwVG Art. 10
[17] AsylG Art. 15 Abs. 4, 1. Satz; AsylG Art. 15 Abs. 3, 2. Satz
[18] StGB Art. 320

Beteiligte	Aufgabe Rechte	Pflichten	Verbote	Sanktionen
Hilfswerkvertreter(in)	**Gesetzlich:** – Recht auf gewisse Vorinformation (Kopie Verteilentscheid/Vorladung)[19] – Relevante Fragen stellen[20] **Aus dem Gesetz abgeleitet sowie aus Auftragsverhältnis mit Hilfswerk bzw. SFH:** – Sicherstellen einer ordnungsgemässen Befragung (Korrektheit des Verfahrens, d.h. Art der Fragen, Ton, Vollständigkeit) – Intervention bezüglich Unkorrektheiten in der Verfahrensabwicklung, im Ton, bei Suggestivfragen, bei falscher Übersetzung usw. (sofort!) – Fragen und Antworten präzisieren, verständlich machen – Wenn notwendig Einwände oder Vorbehalte zuhanden des Protokolls anmelden – Anregung einer Befragung durch Bund nach Art. 16 Abs. 2 AsylG	**Gesetzlich:** – Schweigepflicht gegenüber Dritten[21] – Beobachtung einer ordnungsgemässen Befragung[22] **Aus dem Gesetz abgeleitet:** – Anwesenheit während ganzer Befragungsdauer – Aufmerksame Verfolgung der Befragung **Aus Auftragsverhältnis mit Hilfswerk bzw. SFH:** – Vorstellen seiner Person und Funktion (sofern nicht durch Befrager erfolgt) – Stellen asylrelevanter Fragen (wenn nicht schon durch Befrager gestellt) – Aufklären von Missverständnissen, «Mentalitätsübersetzung» – Aufzeigen scheinbarer Widersprüche – Kollision mit Anwalt vermeiden – Notizen und Kurzbericht zuhanden Hilfswerk, eigene Überlegungen und Erwägungen; Laufzettel zuhanden SFH ausfüllen – Erstellen eines Kurzberichts auf Anfrage und zuhanden des Asylbewerbers bzw. seines Rechtsvertreters für das Rechtsmittelverfahren, sofern HWV bezüglich Asyl oder Wegweisung zu einem positiven Schluss kommt	**Gesetzlich:** – Keine Vertretung des Asylbewerbers wie ein Anwalt (keine Parteirechte)[23] – Verfahrenspolizei (d.h. eigenes Eingreifen gegenüber den Beteiligten mittels Ermahnung, Tadel, Verwarnen usw.;nur via Befrager!)[24]	**Gesetzlich:** – Verletzung der Verschwiegenheitspflicht strafrechtlich verfolgbar[25] **Aus dem Gesetz abgeleitet:** – In begründeten Fällen kann Zulassung einer bestimmten Person als HWV verweigert werden **Aus Vertrag:** – Entlassung durch Hilfswerk
Dolmetscher(in)		– Text übersetzen (Werkzeug der Verfahrensbeteiligten)	– Eigene Fragen – Eigene Meinungsäusserungen und Informationen, ohne gefragt zu werden	– Verweis durch Befrager (von sich aus oder auf Antrag des HWV) – Ausschluss durch Befrager

Anmerkungen (Forts.)

[19] AsylVO Art. 13 Abs. 1, 2. Satz

[20] AsylVO Art. 13 Abs. 4, 2. Satz. Der Hilfswerkvertreter steht auf der Seite des Flüchtlings, d.h., dass er bis zum Beweis des Gegenteils im Asylbewerber einen Flüchtling vermutet. Die Überführung eines unechten Flüchtlings ist nicht Aufgabe des Hilfswerkvertreters. Beachte: Alle Asylsuchenden haben Anspruch auf ein faires Verfahren, auch diejenigen ohne Asylgründe.

[21] StGB Art. 293

[22] AsylVO Art. 13 Abs. 3, 1. Satz

[23] AsylVO Art. 13 Abs. 3, 2. Satz

[24] AsylVO Art. 13 Abs. 4 (e contrario)

[25] StGB Art. 293

Die Ausschaffungshaft

Anordnung, richterliche Überprüfung und Vollzug

Im Vorfeld der Volksabstimmung über das revidierte Asylgesetz und das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern (ANAG, SR 142.20) stand, neben anderen Revisionsbestimmungen, insbesondere die neu einzuführende Ausschaffungshaft im Zentrum der Kritik. Dabei wurde kaum darauf aufmerksam gemacht, dass die bis anhin geltende Internierungsverordnung in allen Fällen eine geschlossene Internierung bis zu zwei Jahren zuliess, sofern sich der Vollzug der Wegweisung eines Ausländers aus der Schweiz als *undurchführbar* erwies. Die ausdrückliche gesetzliche Regelung der Ausschaffungshaft bringt somit für auszuschaffende Ausländer insofern eine Besserstellung, als die Inhaftierung auf 30 Tage begrenzt wird und eine richterliche Überprüfung der Haftvoraussetzungen innert 48 Stunden voraussetzt. Im weiteren muss darauf hingewiesen werden, dass die Ausschaffungshaft unter der Voraussetzung, dass ein Gericht raschmöglichst über die Rechtmässigkeit der Inhaftierung entscheidet, in der europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK, SR 0.101) ausdrücklich vorgesehen ist (vgl. dazu Art. 5 Ziff. 1 Bst. f, bzw. Art. 5 Ziff. 4 EMRK).
Im folgenden soll dargestellt werden, unter welchen Voraussetzungen die Ausschaffungshaft angeordnet werden kann und welche Grundsätze die Kantone bei der Einführung dieser neuen Zwangsmassnahme beachten müssen.

1. Die Anordnung der Ausschaffungshaft

Die mit Artikel 14 des revidierten ANAG eingeführte Zwangsmassnahme der Ausschaffungshaft hat den Zweck, den Vollzug von Weg- oder Ausweisungen aus der Schweiz sicherzustellen. Die Voraussetzungen zur Anordnung dieser Massnahme werden ausschliesslich durch das Bundesrecht festgelegt und sind dann erfüllt, wenn die Voraussetzungen zur Ausschaffung gegeben sind (Art. 14 Abs. 1 ANAG), d.h. wenn die angesetzte Ausreisefrist abgelaufen ist oder wenn sich aus dem Entscheid der wegweisenden Behörde ergibt, dass die Weg- oder Ausweisung sofort vollzogen werden muss. Zusätzlich dazu müssen jedoch noch gewichtige Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sich der Ausländer der beabsichtigten Ausschaffung entziehen will (Art. 14 Abs. 2 ANAG).
Nicht zulässig sind demzufolge präventive Inhaftierungen vor Ablauf der Ausreisefrist.
Zuständig für den Vollzug einer Ausschaffung sind nach Art. 14 Abs. 1 ANAG die kantonalen Behörden. Der Gesetzgeber liess es jedoch offen, welcher kantonalen Behörde die Zuständigkeit zur Anordnung einer Ausschaffungshaft zukommen soll. Um Koordinationsproblemen vorzubeugen, wäre es zweckmässig, der ausschaffenden Behörde ebenfalls die Kompetenz zur Anordnung der Ausschaffungshaft zu übertragen.

2. Das anwendbare Verfahrensrecht

Das Verfahren zur Anordnung und zur richterlichen Überprüfung der Ausschaffungshaft richtet sich aufgrund der in Art. 14 Abs. 1 ANAG festgelegten Vollzugskompetenz der Kantone grundsätzlich nach kantonalem Recht. Das Bundesrecht sieht in Art. 14 Abs. 4 ANAG ergänzend dazu lediglich vor, dass die in der Schweiz lebenden Angehörigen des Ausländers von der Inhaftierung in Kenntnis gesetzt werden und dass der Verkehr mit einem Parteivertreter grundsätzlich uneingeschränkt möglich sein muss.
Lässt man die Möglichkeit, dass ein Kanton im Zusammenhang mit der Ausschaffungshaft ein spezielles Verfahrensrecht erlässt, ausser Betracht, so stellt sich die Frage, welches kantonale Verfahrensrecht analog zur Anwendung gelangen könnte.
Der Vollzug der Weg- oder Ausweisung eines Ausländers erfolgt im Rahmen eines Administrativverfahrens. Demzufolge wäre es systemkonform, bei der Anordnung und der richterlichen Überprüfung der Ausschaffungshaft ebenfalls kantonales Verwaltungsverfahrensrecht anzuwenden. Dabei darf davon ausgegangen werden, dass an die Verfahrensgarantien nicht dieselben Anforderungen gestellt werden müssen, wie sie Art. 6 EMRK für Zivil- und Strafverfahren vorsieht. Das Haftprüfungsverfahren muss jedoch Gewähr dafür bieten, dass es «der betroffenen Person die Garantien gibt, die der Art der Freiheitsentziehung angepasst sind» (Frowein/Peukert, EMRK-Kommentar, 1985, Seite 99 N 121). Insbesondere das Prinzip der Notwendigkeit und der Verhältnismässigkeit sind in diesem Zusammenhang von Bedeutung (vgl. Frowein/Peukert, a.a.O., S. 100 N 124). Dies kann insbesondere bedeuten, dass die Rechtsmässigkeit der Haft entfallen kann, wenn der Vollzug der Wegweisung nicht mit der erforderlichen Beschleunigung durchgeführt werden kann (vgl. Frowein/Peukert, a.a.O. S. 85 N 84).
Als Alternative zum kantonalen Verwaltungsverfahrensrecht könnten sich auch die analoge Anwendung der kantonalen Strafprozessordnungen oder der Artikel 44ff. des Bundesgesetzes über Bundesstrafrechtspflege (BStPO, SR 312.0), die alle den Anforderungen der EMRK genügen, als zweckmässig erweisen. Diese Alternative wäre zwar systemwidrig, jedoch keinesfalls rechtswidrig.

3. Die richterliche Überprüfung der Haftanordnung

Art. 14 Abs. 3 ANAG bestimmt, dass die behördliche Haftanordnung nach Ablauf von 48 Stunden von einer richterlichen Instanz überprüft werden muss. Damit wird im Sinne von Art. 5 Ziff. 4 EMRK Gewähr dafür geboten, dass die Haftüberprüfung ohne Verzug erfolgt. Ist dies nicht möglich, ist der Ausländer nach Ablauf von 48 Stunden unverzüglich auf freien Fuss zu setzen.
Der Praxis zu Art. 5 Ziff. 4 EMRK ist zu entnehmen, dass mit der Haftüberprüfung eine Behörde betraut werden kann, die ausserhalb der üblichen Justizorgani-

sation steht. Diese Behörde muss aber diejenigen Eigenschaften aufweisen, die ein Gericht auszeichnen, wie etwa Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, und sie muss ein justizförmiges Verfahren gewährleisten (vgl. dazu Frowein/Peukert, EMRK-Kommentar, 1985, Seite 97–101, bzw. Giorgio Malinverni, Le droit à la liberté et à la sécurité, Fiches juridiques suisses no 1373).
Diese richterliche Instanz wird insbesondere durch das anwendbare Verfahrensrecht bestimmt. Somit käme in erster Linie eine solche innerhalb der kantonalen Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsgericht) in Frage. Es ist aber nicht auszuschliessen, dass sich in kleineren Kantonen eine Übertragung dieser Aufgabe an die richterliche Behörde, welche gemäss Strafprozessordnung mit der Überprüfung der Untersuchungshaft betraut ist, als zweckmässig erweisen könnte. Die Anwendung der kantonalen Strafprozessordnung würde zudem Gewähr dafür bieten, dass die Mindestanforderungen der EMRK gewahrt werden.
Die Kognitionsbefugnis dieser richterlichen Behörde beschränkt sich auf die Haftvoraussetzungen. Diese hat also zu überprüfen, ob die Voraussetzungen zur Ausschaffung gegeben sind und ob der Verdacht, dass sich der Ausländer der Ausschaffung entziehen will, begründet ist. Der kantonale Richter hat jedoch nicht zu überprüfen, ob die Voraussetzungen zum Vollzug der Wegweisung, d. h. ob der Vollzug der Wegweisung zumutbar oder möglich ist, gegeben sind. Diese Prüfung liegt ausschliesslich in der Kompetenz der kantonalen Vollzugsorgane, bzw. des Delegierten für das Flüchtlingswesen.

4. Vollzug und Dauer der Ausschaffungshaft

Art. 14 Abs. 3 ANAG legt die maximale Dauer der Ausschaffungshaft auf 30 Tage fest. Über diese Dauer hinaus lässt sich diese Zwangsmassnahme nicht verlängern, auch wenn die Voraussetzungen zum Vollzug der Wegweisung nicht innert dieser Frist geschaffen werden können.
Der Vollzug der Ausschaffungshaft hat sich grundsätzlich am Zweck dieser Zwangsmassnahme zu orientieren. Die Einschränkung der persönlichen Freiheit darf nicht weiter gehen, als dies die Sicherstellung des Vollzuges der Wegweisung oder die Einhaltung einer Anstaltsordnung verlangt. Demnach ist z. B. auch die blosse Überwachung eines auszuschaffenden Ausländers ausserhalb einer Haftanstalt denkbar. Im weiteren darf der Vollzug der Ausschaffungshaft den Zweck der Inhaftierung der übrigen Insassen einer Anstalt nicht beeinträchtigen, wobei vorgängig sichergestellt werden muss, ob das kantonale Recht (in der Regel die Anstaltsreglemente) die Aufnahme von auszuschaffenden Ausländern überhaupt zulässt.
In jedem Fall muss die besondere Situation des inhaftierten Ausländers (dieser ist kein Straffälliger) berücksichtigt werden, was unter Umständen eine Anpassung der Anstaltsreglemente voraussetzt.
Unter Beachtung dieser Voraussetzungen steht einer Unterbringung des Ausländers in einer Haft- oder Strafanstalt, wo Untersuchungshäftlinge bzw. Strafgefangene einsitzen, nichts entgegen. Soll die Ausschaffungshaft in einer Strafanstalt vollzogen werden, muss der besonderen Situation des Inhaftierten speziell Rechnung getragen werden. Insbesondere sollte jeglicher Kontakt mit verurteilten Straftätern vermieden werden (vgl. Art. 48 BStPO). Einzig die Einweisung in eine geschlossene Arbeitserziehungsanstalt muss als unzulässig erachtet werden.

5. Das Verhältnis der Ausschaffungshaft zur geschlossenen Internierung

Die Ausschaffungshaft als Vollzugsmassnahme geht einer geschlossenen Internierung, die eine Ersatzmassnahme für einen nicht durchführbaren Vollzug der Weg- und Ausweisung darstellt, vor. Trotz Erfüllung der Internierungsvoraussetzungen, also trotz Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz bzw. einer schweren Gefährdung der öffentlichen Ordnung (Art. 14 c ANAG), kann die Anordnung einer Internierung ausgesetzt werden, wenn der Ausländer in Ausschaffungshaft genommen werden kann. Demgegenüber ist jedoch eine Verlängerung der Ausschaffungshaft mittels Anordnung einer geschlossenen Internierung in der Regel nicht zulässig, da allein der Verdacht, dass sich der Ausländer einer Ausschaffung entziehen will, gemäss geändertem Gesetz als Internierungsvoraussetzung nicht mehr ausreicht.

Heinz Schöni

Inserat

Neues Asylrecht/ANAG ab Neujahr 1988:

Wieviel Stacheldraht will jeder Kanton?
Wo die Drahtschere ansetzen?

Wie werden die Kantone ihr Ermessen nutzen? Und wie können die Fussangeln des neuen Rechts vermieden werden?
Die Vernehmlassungen von 16 repräsentativen Kantonen und von sechs Hilfswerken/Menschenrechtsorganisationen zu den revidierten Verordnungen (AsylVO, InternierungsVO) geben die Antworten.
Die Kantone sind: AG, AI, BS, BE, GE, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, ZH. Die Organisationen sind: Amnesty international; Schweiz. Zentralstelle für Flüchtlingshilfe SFH; Caritas; HEKS; SAH; Arbeitsgemeinschaft Mitenand.
Die Flüchtlingsinformation hat diese Vernehmlassungen gesichtet und ausgewertet. Sie hat die grundsätzlichen Standpunkte hervorgehoben, zitiert die prägnanten Voten. Zu jeder Fundstelle liefert sie die juristische Quellenangabe. Ausserdem: kurze Zusammenfassung der Ergebnisse und Hinweise auf weiterhin oder künftig ungeregelte Bereiche des Asylrechts, insbesondere im Vergleich zum GPK-Bericht.

Zu bestellen bei:
Flüchtlingsinformation, Postfach 2655, 3001 Bern, DOK Nr. 6/87 (26 Seiten A4, Fr. 10.–)
Die Flüchtlingsinformation ist eine Dokumentationsstelle der Stiftung Gertrud Kurz. Sie schreibt, was ihr und anderen unter den Nägeln brennt (Telefon 031 45 22 55), in die Tages- und Wochenpresse. Ausserdem kann bestellt werden:
Monatliche Chronologie der Ereignisse im Asylbereich sowie weitere Dokumentationen (Bestelliste verlangen).

Die Nebenstrafe der Landesverweisung gegenüber anerkannten Flüchtlingen und Asylbewerbern

I. Einleitung

Werden anerkannte Flüchtlinge oder Asylbewerber zu Straftätern im Zufluchtsland, ist die Frage, ob die Strafjustiz die Nebenstrafe der Landesverweisung aussprechen darf, nicht nur unter den Gesichtspunkten des Verschuldens, der persönlichen Verhältnisse und des Bedürfnisses von Staat und Gesellschaft nach Sicherheit zu prüfen.[1] Die Zulässigkeit dieser einschneidenden Nebenstrafe gegenüber Personen, die sich unfreiwillig im Zufluchtsland aufhalten, hängt auch davon ab, ob eine innerstaatliche oder zwischenstaatliche Norm, welche die Rückschiebung verbietet – sog. Prinzip des Non-Refoulement – durch den Vollzug der Landesverweisung verletzt würde. Das Verbot des Refoulement, das sich in Art. 45 des schweizerischen Asylgesetzes vom 5. Oktober 1979, in Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 (EMRK) und in Art. 33 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 (FK) findet, kann ein Hindernis für den Vollzug der Landesverweisung sein.[2]
Diese Untersuchung beschäftigt sich mit der Frage, wer – Strafjustiz, kantonale Strafvollzugsorgane – aufgrund welcher Bestimmungen die Frage entscheiden muss, ob anerkannte Flüchtlinge oder Asylbewerber im Sinne einer Nebenstrafe aus dem Territorium des Zufluchtsstaates Schweiz verwiesen werden dürfen. Dabei wird auf die innerstaatliche Non-Refoulement-Klausel – Art. 45 AsylG – nicht besonders eingegangen, weil ihre Interpretation völkerrechtskonform sein muss. Dasselbe gilt für Art. 8 des schweizerischen Asylgesetzes, das den Behörden ohne Rücksicht auf das Verfolgungsrisiko das Recht gibt, einen Asylbewerber wegen verwerflicher Handlungen – also primär wegen Straftaten – von der Asylgewährung auszuschliessen. Die schweizerischen Gesetzesanwendungsorgane – ob richterlicher oder administrativer Natur – sind in der Auslegung dieser innerstaatlichen Gesetzesbestimmungen nicht autonom, weil die Schweiz Mitgliedstaat der EMRK und der FK ist.[3]

II. Wer ist zuständig für die Anwendung der Rückschiebeverbote: Strafjustiz oder Vollzugsbehörde?

2.1 Die Zuständigkeit für Asylbewerber

Der Kassationshof des Bundesgerichts hat in seinem Urteil vom 16.1.1985[4] bestimmt, dass der Strafrichter nicht verpflichtet ist, im Sinne einer Vorfrage die Einwände gegen die Zulässigkeit einer Landesverweisung zu prüfen, die sich aus dem Asyl- und Rückschiebeverbotsrecht ergeben. Dieses Urteil betraf einen libyschen Asylbewerber, der die Gefahr einer Hinrichtung aus politischen Gründen geltend machte. Das Bundesgericht legt diesem Urteil drei Überlegungen als ratio decidendi zugrunde: 1. Der Kassationshof erklärt, dass der Strafrichter institutionell in die asyl- und rückschiebeverbotsrechtliche Materie nicht eingearbeitet ist und die dazu notwendigen Informationen über die Menschenrechtslage in den Verfolgerländern nicht besitzt. 2. Das Bundesgericht betrachtet den Strafrichter als ungeeignet, weil seine Erkenntnis im Widerspruch zu einer späteren Entscheidung des Delegierten für das Flüchtlingswesen resp. des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes stehen könnte. 3. Schliesslich liegt dem höchstrichterlichen Urteil der Gedanke zugrunde, dass die Vereinbarkeit der Landesverweisung mit dem Asyl- und Nichtrückschieberecht im Zeitpunkt der Urteilsfällung nicht entscheidungsnotwendig sein muss. Diese mangelnde Aktualität am Rechtsschutzinteresse liegt vor, wenn die Hauptstrafe eine längere unbedingte Gefängnisstrafe ist. Im Fall, den das Bundesgericht zu beurteilen hatte, bestand die Hauptstrafe in einer fünfjährigen Zuchthausstrafe. Bei einer derartigen Situation kann sich die Gefahrensituation für den betroffenen Straftäter während der Strafvollzugszeit ändern. Bei kurzen Freiheitsstrafen und bei bedingten Freiheitsstrafen stellt sich dieses Risiko der Gefahrenveränderung nicht.

2.2 Die Zuständigkeit für anerkannte Flüchtlinge

Die obigen Ausführungen zu den entscheidtragenden Erwägungen des Kassationshofes lassen deutlich erkennen, dass letztere die Problematik für Asylbewerber wiedergeben. Trotzdem hat dieselbe höchstrichterliche Instanz mit Urteil vom 1. Juni 1987 entschieden, dass der Strafrichter auch gegenüber anerkannten Flüchtlingen, bei denen die Bundesbehörden das Vorliegen einer Verfolgungsgefahr bejaht haben, nicht verpflichtet ist, die asyl- und rückschiebeverbotsrechtlichen Einwände gegen die Landesverweisung zu prüfen.[5] Der Kassationshof hat das Urteil lediglich summarisch begründet. Interessant und sehr weitgehend an der Begründung ist die Erwägung, die Verletzung von EMRK Art. 3 könne als Eingriff in ein verfassungsmässiges Recht im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde gerügt werden. Damit qualifiziert der Kassationshof EMRK Art. 3 als subjektives Recht und nicht bloss als objektiv-verpflichtenden Grundsatz des staatlichen Handelns. Die Konsequenz dieser Auffassung bestünde darin, dass ein betroffener Ausländer gemäss EMRK Art. 6 das Recht hätte, die Verletzung eines subjektiv-öffentlichen Grundrechts – d.h. eines civil-right im angelsächsischen Rechtsverständnis – von einem unparteiischen Gericht überprüfen zu lassen. Bei dieser Konzeption wäre das schweizerische Asylgesetz, das als Beschwerdeinstanz bloss eine verwaltungsinterne, hierarchisch nicht ausgegliederte Instanz vorsieht, EMRK-widrig.[6]

2.3 Die grundsätzliche Aussage der Urteile des Kassationshofes und Konsequenzen für die Praxis

Die beiden besprochenen Urteile des Kassationshofes

des Bundesgerichts bedeuten, dass die asyl- und rückschiebeverbotsrechtlichen Einwände gegen die Zulässigkeit der Landesverweisung gegenüber Asylbewerbern und anerkannten Flüchtlingen nicht vom Strafrichter überprüft und entschieden werden müssen. Eine Differenzierung danach, ob die ratio decidendi im Einzelfall zutrifft oder nicht, drängt sich nicht auf. Dies bedeutet, dass das Bundesgericht diese Prüfungs- und Entscheidungspflicht bei den kantonalen Vollzugsbehörden ansiedelt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass wenigstens ein innerstaatliches Organ sicherstellen muss, dass die Einwände gegen den Vollzug der Landesverweisung geprüft und entschieden werden.[7] Von dieser Argumentation her ist die kantonale Vollzugsbehörde – im Kanton Bern z.B. die Polizeidirektion und als verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz der Regierungsrat – aus völkerrechtlichen und meist auch wegen des innerstaatlichen verwaltungsrechtlichen Untersuchungsgrundsatzes verpflichtet, die Einwände von Amtes wegen zu überprüfen.[8] Es ist aber zu befürchten, dass im Alltag der Rechtsanwendung die kantonale Vollzugsbehörde die richterliche Landesverweisung als genügende Legitimation betrachtet, um sie bedenkenlos zu vollziehen. Nach dem schweizerischen Asylrecht kann die Landesverweisung von anerkannten Flüchtlingen ohne weiteres vollzogen werden, weil gemäss Art. 43 AsylG das Asyl mit dem Vollzug der gerichtlichen Landesverweisung erlischt. Es braucht demnach keinen administrativen Akt der Aberkennung dazu. Asylbewerber, die während der Hängigkeit ihres Asylverfahrens zu Straftätern werden, riskieren aber eine beschleunigte Behandlung ihres Asylgesuches, wobei sie als asylunwürdig erklärt oder aus anderen Gründen nicht als Flüchtlinge anerkannt werden. In jedem Fall aber hat der Delegierte für das Flüchtlingswesen bzw. das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement die Pflicht, das Asylverfahren durch einen Sachentscheid abzuschliessen.[9] Während der Hängigkeit dieses Verfahrens hat der Asylbewerber ein Anwesenheitsrecht. Dieses Anwesenheitsrecht stützt sich nicht nur auf innerstaatliches Recht gemäss Art. 19 AsylG (mit der Einschränkung in dessen Abs. 1, 2. Satz), sondern ist in einem neueren Entscheid von der Europäischen Kommission für Menschenrechte mit dem Satz verlangt worden: «Ein Rechtsmittel ohne Suspensivwirkung ist kein wirksames Rechtsmittel.»[10] Diese Pflicht der Bundesbehörden, das Asylverfahren abzuschliessen, und das Anwesenheitsrecht des Asylgesuchstellers während der Verfahrensdauer bedeuten, dass die kantonale Vollzugsbehörde die Vollstreckung der Landesverweisung aussetzen muss.[11]

Weil der innerstaatliche Durchsetzungsmechanismus dieser Hindernisse für den Vollzug von richterlichen Landesverweisungen zurzeit noch mangelhaft sein dürfte, empfiehlt sich als Vorsichtsmassnahme eine Beteiligung resp. Initiative des betroffenen Ausländers oder seines Anwalts. Diese Beteiligung kann darin bestehen, dem urteilenden Strafgericht den Antrag zu stellen, dass es den Vollzugsbehörden explizit den Auftrag gibt, allfällige Einwendungen zu prüfen.[12] Ist dies nicht möglich, kann bei der Vollzugsbehörde der Antrag gestellt werden, dass ein derartiges Vollzugshindernis festzustellen sei. Ein abschlägiger Bescheid kann an die kantonale Kontrollinstanz weitergezogen werden.

III. EMRK Art. 3 als Hindernis für den Vollzug der Landesverweisung

3.1 Die inhaltliche Bedeutung von EMRK Art. 3

Der Wortlaut von EMRK Art. 3, dass u.a. niemand einer unmenschlichen Behandlung unterworfen werden darf, wird von der Europäischen Kommission für Menschenrechte in ständiger Praxis in der Weise ausgelegt, dass die Mitgliedstaaten in aussergewöhnlichen Umständen darauf verzichten müssen, die Kontrolle über die Ein- und Ausreise von Ausländern autonom zu bestimmen. Insbesondere wird unter Umständen verboten, eine Person zwangsweise in ein Land zu schieben, in welchem ihr in glaubhafter Weise die ernsthafte Gefahr der politisch motivierten Verfolgung droht.[13]

Art. 3 EMRK gilt absolut. Ein Straftäter kann unabhängig vom Schweregrad seiner Tat vom Mitgliedstaat nicht in einen Verfolgerstaat geschoben werden, sofern der Nachweis der Verfolgungsgefahr hinreichend dargetan ist. Ein Mitgliedstaat kann dieses Prinzip auch nicht durch eine innerstaatliche Notstandsmassnahme zeitweise ausser Kraft setzen (Art. 15 Abs. 2 EMRK). Schliesslich hat EMRK als Sondernorm Vorrang vor der Non-Refoulement-Klausel der FK, die nur einen relativen Schutz gewährt.[14]

Unter welchen aussergewöhnlichen Umständen der Rückschiebeschutz von EMRK Art. 3 Geltung beansprucht, kann der Praxis der Europäischen Menschenrechtskommission nur teilweise entnommen werden. Neben einer zweifelsfreien Praxis, deren Spektrum vom Rückschiebeschutz vor Foltergefahr bis zum Verbot, eine Person zum «refugee in orbit» zu machen, reicht, bietet dieser Artikel eine hohe Anwendungspotentialität.[15] Richard Plender spricht davon, dass die EMRK in flüchtlingsrechtlichen Fragen «underused» sei.

3.2 Die beweisrechtliche Bedeutung von EMRK Art. 3

Das öffentliche Interesse an der Anwendung von EMRK Art. 3 konzentriert sich in letzter Zeit vielfach darauf, welche Anforderungen die Europäische Kommission für Menschenrechte an den Nachweis drohender schwerer Menschenrechtsverletzungen stellt. Vielfach besteht die Erwartung, dass die Kommission auch Schutz vor Rückschiebungen in ein Land, das eine identifizierbare Gruppe schwer und systematisch verfolgt, gewährt. Es stellt sich die Frage, inwieweit die Kommission «general facts» als prima-facie-Beweis akzeptiert.

Die eine Position hält strikt daran fest, dass eine Person glaubhaft darlegen muss, dass ihr bei einer Abschie-

bung eine konkrete, individuelle und schwere Verfolgungsgefahr droht. Hailbronner betont, dass Ausländer, die vor einem Bürgerkrieg, bewaffneten Konflikten, schweren inneren Unruhen, allgemeiner Gewalt sowie einer Situation schwerwiegender und systematischer Menschenrechtsverletzung fliehen, nicht auf den Schutz von Art. 3 EMRK vertrauen können, solange sie nur als Opfer nicht persönlich gegen sie gerichteter Gewalt oder Terror betroffen sind.[17]
Kälin lässt den Rückschiebeschutz gelten, sofern konkrete und ernsthafte Gründe für die Annahme sprechen, der Betroffene werde im ausländischen Staat unmenschlich behandelt. Die allgemeine Menschenrechtssituation im betreffenden Land ist ein Indiz für eine konkrete Gefahr. Aber solche generellen Tatsachen sind nicht ausreichend.[18] Carillo, Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, verlangt ein «ernsthaftes und spezifisches Verfolgungsrisiko».[19]
Die Europäische Kommission für Menschenrechte umschreibt das Beweiserfordernis in X v. United Kingdom in der Weise, dass «ernsthafte Gründe zur Annahme» oder «ernsthafte Gründe für die Furcht» vorliegen müssen, dass die betroffene Person einer Behandlung in Verletzung von Art. 3 EMRK unterworfen wird. Diese Formulierung ist relativ offen für die Hinlänglichkeit von «general facts». Es gibt auch hier gute Gründe für die Annahme, dass sich eine dominante Rechtsüberzeugung in dieser Richtung herausbilden könnte. Hinzuweisen ist auf die Anerkennungspraxis der BRD. In der Entscheidung vom 18.8.1986 hat das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge verfügt, dass ein Tamile, der aus dem Norden oder Osten des Staates Sri Lanka stammt, bloss aufgrund seiner Gruppenzugehörigkeit Anspruch auf Asyl hat.[21] Diese Entscheidung hat in mustergültiger Form die Kollektivverfolgung anhand der Geschichte der Pogrome gegen die tamilische Gemeinschaft und der Reaktion der staatlichen Organe auf diese Gewaltmanifestationen aufgearbeitet. In dieser Leitentscheidung findet sich eine Analyse darüber, wer diese Pogrome geplant und durchgeführt hat. Darüber hinaus wird festgestellt, dass die verantwortlichen Regierungsorgane diese Gewaltereignisse nicht verurteilt und keine Wiedergutmachungsprogramme zur Verfügung gestellt haben. Die Erkenntnis der Kollektivverfolgung beruht schliesslich darauf, dass die Gewalt institutionalisiert worden ist, dass die staatlichen Schutzinstitutionen – Polizei, Strafjustiz – zerfallen sind und dass die Verursacher der häufigen und intensiven Menschenrechtsverletzungen faktisch Strafimmunität geniessen.
Auch der Beschwerde von X, einem Tamilen, gegen Grossbritannien lagen ausschliesslich «general facts» zugrunde. Unter Berufung u.a. auf Berichte von Amnesty International und dem Bericht der Schweizer Beamten Werenfels/Zuckschwerdt vom Dezember 1985 wurde die weitverbreitete Praxis der willkürlichen Verhaftungen und Verhöre von Tamilen geschildert. Die Beschwerde führte objektive Ereignisse wie die Verkündung der «kollektiven Verantwortlichkeit» der tamilischen Gemeinschaft für Guerillaanschläge durch ein Regierungsmitglied oder die Einführung des Loyalitätseides durch Verfassungsänderung an, um die Gefahr einer schwerwiegenden Verfolgung für den betroffenen Tamilen zu begründen. Die Kommission erklärte zwar die Beschwerde als unzulässig. Entscheidend war vor allem, dass die britische Regierung als Folge der Beschwerde ihr Überprüfungssystem von Deportationsentscheiden änderte, so dass das aktuelle Rechtsschutzinteresse des Tamilen entfiel. Dieser ausserordentliche Umstand sowie die Ausführlichkeit, mit der die Kommission die «general facts» wiedergab, lässt vermuten, dass die Kommission den ausreichenden Charakter dieses Beweisergebnisses ernsthaft in Erwägung gezogen hätte.[22]

IV. Art. 33 FK als Hindernis für den Vollzug der Landesverweisung

4.1 Beweisrechtlicher Unterschied zu EMRK Art. 3

Im Gegensatz zu Art. 3 EMRK gibt es bei der Anwendung von Art. 33 FK keine beweisrechtlichen Probleme. Weil die Flüchtlingskonvention keine eigenen richterlichen Durchsetzungsorgane hat, kommt der Gewährung des Asyls oder dem einer Person oder Personengruppe gewährten Rückschiebeschutz durch einen Mitgliedstaat eine Richtigkeitsvermutung zu, die kaum angetastet wird. Ein anerkannter Flüchtling in der Schweiz oder ein Tamile, dem als Mitglied der tamilischen Gemeinschaft in der Schweiz Rückschiebeschutz wegen der Situation schwerwiegender und systematischer Menschenrechtsverletzung gewährt wird, braucht seine Verfolgungsgefahr nicht mehr glaubhaft zu machen, wenn er Straftäter in der Schweiz wird.

4.2 Art. 33 FK als relativer Rückschiebeschutz

Art. 33 Abs. 1 stellt eine klassische Non-Refoulement-Klausel dar.[23] Abs. 2 enthält aber eine Ausnahmeklausel mit folgendem Wortlaut:

«2. Auf die Vergünstigung dieser Vorschrift kann sich jedoch ein Flüchtling nicht berufen, der aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Landes anzusehen ist, in dem er sich befindet, oder der eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde.»

Die Interpretation dieser Ausnahmeklausel bereitet zum Teil Schwierigkeiten. Klar ist, dass der Straftäter rechtskräftig verurteilt sein muss. Sodann muss es sich in objektiver und subjektiver Hinsicht um ein besonders schweres Verbrechen handeln, so dass der Straftäter als Gefahr für die Gemeinschaft eingestuft werden muss.[24]
Diese Ausführungen machen deutlich, dass der Wortlaut der Ausnahmeklausel «Verbrechen oder besonders schwere Vergehen» nicht aufgrund der innerstaatlichen Gesetzgebung oder Gerichtspraxis bestimmt werden darf. Wann ein «particularly serious crime» vorliegt, bestimmt sich nach eigenen völkerrechtlichen Krite-

rien. Es gibt verschiedene Vorschläge, diese Kriterien zu bestimmen. Grahl-Madsen schlägt vor, als Faustregel eine Straftat als «besonders schweres Verbrechen» einzustufen, sofern in der Mehrheit der Vertragsstaaten dafür eine Strafe von mindestens fünf Jahren oder die Todesstrafe ausgesprochen wird.[25] Goodwin-Gill meint, dass eine derart mechanische Anwendung nicht sachgerecht wäre. Seiner Meinung nach muss eine Abwägung zwischen dem Bedürfnis des Zufluchtsstaates, Delinquenten besonders schwerer Straftaten von seinem Territorium zu weisen, und dem Schutzbedürfnis des Straftäters vor schwerer politischer Verfolgung im Sinne einer Proportionalität erfolgen. Er will dazu die Prinzipien des Naturrechts und der Rechtsstaatlichkeit zu Hilfe nehmen.[26]

In der Praxis muss der besondere Schweregrad einer Straftat mit Hilfe der empirischen Forschung ausgemacht werden. Eine herrschende Rechtsüberzeugung lässt sich nur mit einer vergleichenden Deliktserforschung herausschälen. Ein aktuelles Beispiel dafür ist der illegale Drogenhandel. Ist beispielsweise die von der schweizerischen Gesetzgebung und der sie interpretierenden Gerichtspraxis vorgenommene Schwereeinteilung im zwischenstaatlichen Vergleich massgeblich? In der Schweiz ist der Handel mit 12 g – reinem oder gestrecktem – Heroin ein sogenannt schwerer Fall.[27] In Belgien nimmt die Strafgesetzgebung selbst eine Schwereeinteilung in der Weise vor, dass der bandenmässige Handel, die Deliktsbegehung gegenüber Kindern und der Rückfall besonders schwere Verbrechen sind.[28] In Spanien ist der Handel mit einer Heroinmenge zwischen 102,6 und 878 g von qualifizierter Art.[29] Aufgrund dieser divergierenden Staatenpraxis wäre der Handel mit 12 g Heroin kaum ein besonders schweres Verbrechen.

Werner Spirig

Anmerkungen

[1] Siehe dazu *Jörg Rehberg,* Grundriss Strafrecht II, 1984, S. 52 ff.

[2] Zur Non-Refoulement-Literatur:
Kay Hailbronner, Das Refoulement-Verbot und die humanitären Flüchtlinge im Völkerrecht, ZAR 1984, S. 5 ff.
Walter Kälin, Das Prinzip des Non-Refoulement, 1982; ders. in: Drohende Menschenrechtsverletzungen im Heimatstaat als Schranke der Rückschiebung gemäss Art. 3 EMRK, ZAR 1986, S. 172 ff.; ders. in: Die Bedeutung von Art. 3 EMRK im schweizerischen Asylverfahren, ASYL 87/1, S. 3 ff.
Richard Plender, Problems raised by certain aspects of the present situation of refugees from the standpoint of the Convention of Human Rights, Strasbourg 1984.

[3] Siehe dazu *Mario Gattiker,* Geltung des Rückschiebungsverbotes bei straffällig gewordenen und abgewiesenen Asylsuchenden, ASYL 86/2, S. 4 ff.
Beitritt der Schweiz zur EMRK: 28.11.1974 (vgl. *Plender,* 1984, S. 35), Beitritt der Schweiz zur FK: 21.1.1955 (vgl. *Kälin,* 1982, S. 47).

[4] BGE 111 IV 85 ff.

[5] Nicht veröffentlichter Entscheid des Kassationshofes des Bundesgerichtes vom 1.6.1987 i. S. S. S. (Tamile) gg. Generalprokurator des Kantons Bern (Str. 169/1987).

[6] Siehe dazu *Kälin,* 1982, S. 188, der von einer staatlichen Handlungspflicht spricht, dem prinzipiell ein entsprechendes subjektives Recht des einzelnen gegenüberstehe. Gegen ein subjektives Recht ist *J. A. Carillo,* The Law of Asylum and Refugees – Present Tendencies and Future Perspectives, Strasbourg 1986, Arbeitspapier für 16. Kolloquium über Europarecht (15.–17.9.1986).
Zum Problem der wirksamen Beschwerde im schweizerischen Asylverfahren vgl. *Werner Spirig,* Das Beschwerdeverfahren unter dem Aspekt von Art. 13 EMRK, am Beispiel der Wegweisung der Tamilen, ASYL 87/2, S. 9.

[7] *Kälin,* 1982, S. 137 und 188.

[8] Z. B. Kanton Bern in Art. 5 des Gesetzes über die Grundsätze des verwaltungsinternen Verfahrens sowie die Delegation von Verwaltungsbefugnissen des Regierungsrates: «Die Behörde ermittelt den Sachverhalt von Amtes wegen». Gem. Art. 24 EG zum StGB ist die kant. Polizeidirektion für den Vollzug der Landesverweisung zuständig.

[9] Dies folgt e contrario aus Art. 8 und 43 AsylG: Daraus ergibt sich, dass nur die Behörden, die zur Entscheidung über das Asylgesuch zuständig sind, die Asylunwürdigkeit feststellen können.

[10] Beschwerde 9856/82, X v. United Kingdom, S. 12 ff. (Übersetzung durch den Verfasser).

[11] Dem Verfasser ist von Juristen, die sich hauptberuflich mit Asylfällen befassen, folgende Praxis der Genfer Polizeibehörden mitgeteilt worden: Wird ein Asylsuchender zum rechtskräftig verurteilten Straftäter mit Landesverweisung, vollziehen die Behörden die Landesverweisung, ohne den Ausgang des Asylverfahrens abzuwarten. Nach den Informationen dieser Juristen billigt der DFW diese Auffassung. Neuerdings setzen die Genfer Polizeibehörden den Bundesinstanzen eine kurze Frist, um das Asylverfahren abzuschliessen. Diese Polizeipraxis, während der Dauer des Asylverfahrens die Landesverweisung zu vollziehen, muss als illegal bezeichnet werden.

[12] Gem. telefonischer Mitteilung von Professor W. Kälin entspricht dies einem vereinzelten Vorgehen des Zürcher Obergerichts.

[13] Anm. 10.

[14] *Kälin,* 1986, S. 176.

[15] Zur Praxis siehe die Zusammenfassung bei: *Kälin,* 1984, S. 11 ff.

[17] *Hailbronner,* 1986, S. 6 ff.

[18] *Kälin,* 1986, S. 175.

[19] *Carillo,* 1986, S. 2.

[20] Anm. 10.

[21] Entscheidung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge vom 18.8.1986, Nr. 431-10638-84, auszugsweise in ASYL 87/1, S. 15.

[22] Die Beschwerde war unter Mitarbeit von Prof. R. Plender entstanden (gem. Mitteilung an Verf.)

[23] Art. 33 Abs. 1 FK hat folgenden Wortlaut:
«Keiner der vertragsschliessenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.»

[24] *Kälin,* 1982, S. 130 ff., ders. 1986, S. 176.

[25] In: *Guy S. Goodwin-Gill,* The Refugee in International Law, 1982, S. 96 f.

[26] Anm. 25.

[27] Anm. 4.

[28] *Frieder Dünkel,* Strafrechtliche Drogengesetzgebung im internationalen Vergleich, in: Rausch und Realität, Rororo, 1982, S. 1179 ff., insbesondere 1185.

[29] *Axel Reeg,* Spanien, in: *J. Meyer* (Hrsg.), Betäubungsmittelstrafrecht in Westeuropa, Freiburg i. B., 1987, S. 677 ff.

16 Rechtsprechung

Internierung

Entscheid des Bundesgerichts vom 10. April 1987 i.S. S. N.

Geschlossene Internierung / Nichteintreten auf Verwaltungsgerichtsbeschwerde wegen Wegfalls des Rechtsschutzinteresses nach bereits erfolgter Ausschaffung

Sachverhalt:
Ein srilankischer Staatsangehöriger, der wegen Drogenhandels zu einer bedingten Gefängnisstrafe sowie Landesverweisung verurteilt worden war, zog sein Asylgesuch am 14.3.1986 zurück. Der DFW verfügte hierauf am 18.3.1986 die geschlossene Internierung, befristet bis zum 18. April 1986. Einer allfälligen Beschwerde wurde vorweg die aufschiebende Wirkung entzogen. Der Betroffene erhob sofort Verwaltungsbeschwerde (21. März 1986). Da er jedoch bereits am 28. März nach Sri Lanka ausgeschafft wurde, schrieb das EJPD die Beschwerde durch Verfügung vom 9. April 1986 als gegenstandslos ab. Gegen diese Abschreibungsverfügung erhob S. N. rechtzeitig Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht mit dem Antrag, das EJPD sei zum materiellen Entscheid über die Verwaltungsbeschwerde anzuweisen. Der Antrag wurde damit begründet, dass trotz Wegfall des *aktuellen* Rechtsschutzinteresses ein *virtuelles* Rechtsschutzinteresse an einem Entscheid in der Sache bestehe, weil sonst nie rechtzeitig ein letztinstanzlicher Entscheid in einer Grundsatzfrage herbeizuführen wäre. In diesem Fall stellten sich zwei Grundsatzfragen:
- Darf das Institut der geschlossenen Internierung als Mittel zur Sicherung des Vollzugs einer Wegweisung bzw. Landesverweisung verwendet werden?
- Kann die geschlossene Internierung mit angeblicher Gefährdung der öffentlichen Ordnung (Wiederholungsgefahr für begangene Straftaten) begründet werden (nachdem dem Betreffenden notabene der bedingte Strafvollzug, mithin eine günstige Prognose zugebilligt worden war)?

Das Bundesgericht wies die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ab, «soweit darauf eingetreten werden kann». Aus den Erwägungen:

«2. a) das Bundesgericht verzichtet sowohl bei Verwaltungsgerichtsbeschwerden als auch bei staatsrechtlichen Beschwerden ausnahmsweise auf das Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses, wenn eine rechtzeitige gerichtliche Überprüfung einer gerügten Rechtsverletzung im Einzelfall kaum je möglich wäre. Allerdings prüft es eine Beschwerde bei Wegfall des aktuellen praktischen Interesses nur, wenn sich die aufgeworfenen Fragen jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen können und wenn an deren Beantwortung wegen der grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht (BGE 111 Ib 59 E. 2b mit Hinweisen). Die gleichen Kriterien waren grundsätzlich auch für das Departement massgeblich.
b) Vor Bundesgericht besteht an der Beantwortung der Frage, ob die geschlossene Internierung zum Zwecke angeordnet werden kann, die Ausschaffung zu sichern, offensichtlich kein hinreichendes öffentliches Interesse mehr: In der Volksabstimmung vom 4./5. April 1987 hat der Souverän die vom Parlament am 20. Juni 1986 beschlossene neue Fassung von Art. 14 Abs. 2 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) vom 26. März 1931 (SR 142.20) angenommen. Diese Bestimmung sieht ausdrücklich vor, dass ein weg- oder auszuweisender Ausländer zur Sicherung der Ausschaffung in Haft genommen werden kann. Zwar ist diese Bestimmung nicht automatisch in Kraft getreten, sie wird aber jedenfalls in absehbarer Zeit Geltung erlangen. Das Bundesgericht sieht daher keinen Anlass, sich unter diesen Umständen mit der in der Beschwerde aufgeworfenen Frage, die sich so nur noch während beschränkter Zeit wird stellen können, noch auseinanderzusetzen, nachdem das aktuelle Rechtsschutzinteresse dahingefallen ist. Welche Anforderungen an die Anordnung der Ausschaffungshaft *nach* Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Regelung zu stellen sein werden, wird erst in Zukunft durch das Departement, gegebenenfalls durch das Bundesgericht zu prüfen sein.
c) Das Departement hat die Beschwerde des Beschwerdeführers am 9. April 1986, also vor der Volksabstimmung und selbst vor dem Parlamentsbeschluss vom 20. Juni 1986 wegen Gegenstandslosigkeit abgeschrieben. Es durfte daher nicht davon ausgehen, dass sich die Frage, ob ein Ausländer zur Sicherung der Ausschaffung interniert werden dürfe, in absehbarer Zeit nicht mehr stellen würde. Andererseits konnte das Departement davon ausgehen, dass es von Zeit zu Zeit Gelegenheit haben würde, Beschwerden über die gleiche Rechtsfrage zu behandeln, wie dies offenbar schon der Fall war (vgl. Vernehmlassung des Departements vom 21. Oktober 1986). Auch der Beschwerdeführer macht bloss geltend, es sei nicht zu erwarten, dass das Bundesgericht je in die Lage kommen könnte, rechtzeitig über die sich hier stellende Rechtsfrage zu entscheiden. Dass sich die Situation für das Departement anders darstellt, liegt auf der Hand. Es hatte daher einen weiten Ermessensspielraum beim Entscheid darüber, ob es die Beschwerde des Beschwerdeführers nach dessen Wegreise noch behandeln wollte. Da keine besonderen Gründe vorliegen, die gerade in diesem Fall trotz fehlenden aktuellen Interesses für eine Behandlung der Beschwerde sprächen, hat die Vorinstanz ihr Ermessen nicht überschritten.»

Kommentar

Eine kleine Anmerkung zum zeitlichen Ablauf der Behandlung vor Bundesgericht: Auch ohne dass der zuständigen Abteilung des Bundesgerichts taktisches Kalkül unterschoben werden soll, hinterlässt es doch ein etwas merkwürdiges Gefühl, wenn eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde zunächst während eines Jahres nicht entschieden wird, um danach gleich in der Woche nach dem Abstimmungswochenende mit dem Hauptargument ebendieses Abstimmungsresultats abgewiesen zu werden.
Es ist zu bedauern, dass das Bundesgericht hier das (virtuelle) Rechtsschutzinteresse an einer materiellen Überprüfung des Internierungsentscheides verneint hat. Das BGer hat dabei verkannt, dass sich die Rechtsfrage, ob eine geschlossene Internierung zum Zwecke der Ausschaffungshaft angeordnet werden kann, auch nach der Abstimmung über die Asylgesetz- und ANAG-Revision vom 4./5. April 1987 weiterhin stellt: zunächst einmal während der neun Monate bis zum Inkrafttreten der neuen Bestimmungen, während welcher Zeit weiterhin solche Internierungen angeordnet wurden (und werden), sodann aber auch nach dem Inkrafttreten der rev. Art. 14ff. ANAG, weil danach die Bestimmungen über die geschlossene Internierung neben denjenigen über die Ausschaffungshaft weiterexistieren. Es wäre von allgemeinem Interesse gewe-

sen, wie das BGer das Verhältnis von geschlossener Internierung zur Ausschaffungshaft interpretiert. Auch wenn die Anordnung der geschlossenen Internierung nach neuem Recht ausdrücklich auf Fälle von schwerer Gefährdung der öffentlichen Ordnung bzw. Sicherheitsrisiko beschränkt sein wird (Art. 14c Abs. 2 rev. ANAG), ist – wie das nachfolgende Beispiel zeigen wird – die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass mit extensiver Auslegung dieser Voraussetzungen die geschlossene Internierung dennoch zum Zweck der Ausschaffungshaft missbraucht wird. Wenn das Bundesgericht nie auf eine entsprechende Verwaltungsgerichtsbeschwerde eintritt, weil bis zu einem möglichen Bundesgerichtsentscheid die Betreffenden in aller Regel bereits ausgeschafft sein werden, bleibt die Rechtsmittelmöglichkeit an das BGer toter Buchstabe, da die Voraussetzungen dieser Freiheitsentziehung faktisch nie gerichtlich überprüft werden können.

Nach neuem Recht wird inskünftig gegen Entscheide des DFW über (geschlossene) Internierungen direkte Verwaltungsgerichtsbeschwerde möglich sein (Art. 20 Abs. 1bis ANAG). Somit bleibt wenigstens die Hoffnung, dass das Bundesgericht ab Januar 1988 für derartige Fälle ein rasches Verfahren einschlagen wird, damit der Gefahr exzessiver Anordnung von geschlossenen Internierungen durch effektiven Rechtsschutz entgegengetreten wird.

Das nachfolgende Beispiel zeigt in besonders krasser Weise, dass ungenügender Rechtsschutz einem leichtfertigen Umgang der Verwaltungsbehörden mit der Anordnung von Internierungen Vorschub leistet:

DFW v. 24.9.1987 i. S. S. G., N 107 399

Geschlossene Internierung wegen Sicherheitsrisiko und Gefährdung der öffentlichen Ordnung infolge «übermässiger Inanspruchnahme von gesetzlichen Verfahren»

Sachverhalt:

Das Asylgesuch eines Sikhs aus Indien war am 21. April 1987 zweitinstanzlich abgelehnt und dessen Wegweisung angeordnet worden. Auf ein Revisionsgesuch wurde nicht eingetreten, ebensowenig auf ein zweites, mit subjektiven Nachfluchtgründen begründetes Revisions- bzw. Wiedererwägungsgesuch vom 10. Juni 1987 (s. dazu unten: «subjektive Nachfluchtgründe»). Am 1.8.1987 wurde der Betreffende «begleitet in sein Heimatland ausgeschafft». Unmittelbar am Flughafen von Bombay wurde er von der indischen Polizei verhaftet; am 18.8.1987 wurde er unter Kaution freigelassen. In der Folge verliess er Indien wiederum und reiste am 14.9.1987 erneut in die Schweiz ein, wo er ein neuerliches Asylgesuch stellte. Dieses begründete er im wesentlichen mit angeblich während der 17tägigen Polizeihaft in Indien erlittener Folterung. Ein medizinisches Gutachten liess jedoch auf Unglaubhaftigkeit der Foltervorbringen schliessen.

S. G. wurde wegen illegaler Einreise in Untersuchungshaft genommen; nach Abschluss der Strafuntersuchung verfügte das DFW die geschlossene Internierung mit folgender Begründung:

«Wer derart hohe Kosten und schwierige Umstände in Kauf nimmt und dabei mehrere Länder durchreist, in denen er vor allfälligen Bedrohungen Schutz finden könnte, der verfolgt mit einer Rückkehr in die Schweiz (trotz Ausschaffung und Grenzsperre) mit Sicherheit mehr als nur das Ziel, sich aus Indien abzusetzen. In diesem Sinne stellt die Anwesenheit von Herrn G. in der Schweiz ein nicht unerhebliches Sicherheitsrisiko dar.

Seine erneute Anwesenheit gefährdet die öffentliche Ordnung schon rein dadurch, dass er gesetzliche Verfahren der Schweiz in einem Ausmass in Anspruch nimmt, die nicht mehr als üblich betrachtet werden können. Zudem ist aber aufgrund seines früheren Verhaltens nicht auszuschliessen, dass er alles unternehmen wird, seine gegenwärtige Situation durch zusätzliche Anstrengungen von der Schweiz aus (die sich z. B. gegen seinen Heimatstaat oder zu seinen persönlichen Gunsten auswirken können) zu verbessern, sofern er vorerst auf freiem Fuss belassen wird.

Die Fremdenpolizei des Kantons Zürich beantragt daher die Internierung von Herrn G. durch Verbleib in Polizeigewahrsam. Das rechtliche Gehör gemäss Art. 2 der Verordnung über die Internierung von Ausländern wurde Herrn G. am 22.9.1987 gewährt. Es wurden zwar Einwände erhoben, diese wurden aber nicht näher substantiiert und vermögen insbesondere die Begründetheit der zu treffenden Anordnung nicht zu widerlegen. Einem Verbleib des Ausländers in Polizeigewahrsam steht deshalb auch aus unserer Sicht nichts im Wege.

Da der Ausländer zudem durch sein bisheriges Verhalten keine genügende Gewähr bietet, sich zur Verfügung der Behörden zu halten, könnte einer allfälligen Beschwerde gegen diese Verfügung keine aufschiebende Wirkung zukommen.»

Kommentar

Selbst gestandenen Asylpraktikern, die allerhand gewohnt sind, ist bei der Lektüre dieser Begründung die Spucke weggeblieben. Die anfängliche Annahme, es habe hier jemand auf geschmacklose Weise den DFW persiflieren wollen, erwies sich als unzutreffend: Der Entscheid ist leider echt. Er stellt ein besonders groteskes Beispiel einer willkürlichen Gesetzesanwendung dar. Die Begründung, mit der die Annahme eines «Sicherheitsrisikos» bzw. einer «Gefahr für die öffentliche Ordnung» belegt werden soll, übersteigt nun doch die Grenzen selbst der extensivsten Auslegung bei weitem. Auch dann, wenn man der Annahme des DFW zustimmen will, die erneute Gesuchseinreichung sei missbräuchlich gewesen, so gibt dies dem DFW noch nicht das Recht, kurzerhand ohne Vorhandensein der gesetzlichen Erfordernisse Freiheitsentzug anzuordnen. Es sei die Frage erlaubt, wer denn eigentlich für die Rechtssicherheit in unserem Staat das grössere Sicherheitsrisiko darstellt: ein abgewiesener Asylbewerber, der die Frechheit hat, mehrere Male ein Wiedererwägungsgesuch zu stellen, oder eine Behörde, welche die zum Schutz der persönlichen Freiheit aufgestellten gesetzlichen Bestimmungen in derart rabulistischer Weise zurechtbiegt?

Subjektive Nachfluchtgründe

DFW v. 24.7.1987 i. S. S. G. N 107 399

Im bereits erwähnten Fall des Sikhs S. G. (zum Sachverhalt siehe oben) sind vom DFW auch Überlegungen zur Asylrelevanz von subjektiven Nachfluchtgründen

angestellt worden: Der Betreffende hatte nach seiner erstmaligen Abweisung ein Revisions- bzw. Wiedererwägungsgesuch damit begründet, dass er in massgeblicher Funktion in einer Exilorganisation der Sikhs tätig gewesen sei und in dieser Eigenschaft an öffentlichen Veranstaltungen teilgenommen habe, welche den Behörden seines Heimatstaates bekanntgeworden seien.
Der DFW trat auf das Wiedererwägungsgesuch nicht ein. Den bereits bekannten Argumenten der schweizerischen Praxis zu den Nachfluchtgründen fügte der DFW aber folgende Passage bei, welche besonders bemerkenswert ist:

«Schliesslich ist festzuhalten, dass Ihr Asylgesuch unter anderem auch deshalb abgelehnt wurde, weil Sie das geltend gemachte politische Engagement in Indien vor Ihrer Ausreise nicht glaubhaft gemacht hatten. Ihre exilpolitischen Aktivitäten in der Schweiz können daher nicht als logische Fortsetzung eines bereits in Ihrem Heimatland entwickelten oppositionellen Engagements betrachtet werden.»

Besonders bemerkenswert ist dies deshalb, weil damit zum erstenmal von unseren Asylbehörden ausdrücklich anerkannt wird, dass es ein asylrechtsrelevantes Kriterium ist, ob zwischen der Exilaktivität und einer bereits vor der Flucht vorhandenen politischen Einstellung ein «Fortsetzungszusammenhang» besteht. Damit wird die Türe zur Anerkennung von subjektiven Nachfluchtgründen um einen Spalt geöffnet (s. dazu ASYL 86/3, S. 10 und S. 12). Schwenkt damit die Schweizer Praxis auf die neue – restriktiver gewordene – Praxis in der Bundesrepublik Deutschland ein? Dort werden nämlich nach zwei Grundsatzentscheiden des Bundesverfassungsgerichts vom 26. 11. und 17.12.1986 subjektive Nachfluchtgründe nicht mehr ohne weiteres als Asylgrund anerkannt, sondern in der Regel nur noch «wenn die selbstgeschaffenen Nachfluchttatbestände sich als Ausdruck und Fortführung einer schon während des Aufenthalts im Heimatstaat vorhandenen und erkennbar betätigten festen Überzeugung darstellen» (2 BvR 1058/85, 2 BvR 2032/83).
Die Aufgabe der bisherigen, in dieser Beziehung recht liberalen Position der deutschen Praxis ist sehr zu bedauern. Die neue deutsche Praxis lässt überdies unberücksichtigt, dass es sehr wohl denkbar ist, dass ein ehrliches politisches Engagement auch erst im Exil entstehen kann. Dennoch wäre es von der bisherigen, äusserst engen Auslegung des Flüchtlingsbegriffs durch die Schweizer Behörden her gesehen ein minimer Fortschritt, wenn wenigstens in den erwähnten Fällen der «logischen Fortsetzung» von bereits in der Heimat ausgebildetem oppositionellem Engagement die subjektiven Nachfluchtgründe als zum Asyl berechtigend anerkannt würden.
Ein mögliches Umdenken im DFW zu den Nachfluchtgründen könnte auch aus einer kürzlichen Äusserung von Vertretern des DFW zur Praxis gegenüber Tamilen geschlossen werden: Danach werden in Tamilen-Fällen zurzeit keine positiven Asylentscheide mehr getroffen, da mit der neuesten Entwicklung auf Sri Lanka eine Verfolgungsgefahr für Tamilen auch in denjenigen Fällen, in welchen nach den bisherigen Kriterien eine individuelle Verfolgung anzunehmen war, dahinfalle.
Auch wenn die gegenwärtigen Verhältnisse in Sri Lanka wohl kaum schon solch optimistische Schlussfolgerungen zulassen, so ist es doch grundsätzlich nicht zu beanstanden, dass das nach der Ausreise, aber vor dem Asylentscheid eingetretene Dahinfallen einer Gefährdung beim Asylentscheid berücksichtigt wird (schliesslich lässt Art. 41 Abs. 1 Bst. b AsylG, in Verbindung mit Art. 1 Bst. C Ziff. 6 FK, bei nachträglichem Wegfall der Verfolgungsgefahr sogar den *Widerruf* des bereits erteilten Asyls zu). Etwas überraschend ist es immerhin schon, mit welcher Selbstverständlichkeit nun plötzlich erklärt wird: «Massgeblich ist, ob die Verfolgungsgefahr im Zeitpunkt des Asylentscheids (noch) vorhanden ist», nachdem es vorher immer hiess: «Nach konstanter schweizerischer Rechtsprechung ist einzig die Situation, wie sie sich bei der Ausreise des Asylbewerbers aus seinem Heimatland darstellte, entscheidend». Hat nun der DFW die Absurdität dieser früheren Rechtsprechung erkannt? B. Tellenbach

DFW 6.10.1987 i. S.P.A.S., N 101 416

Sri Lanka; Art. 8 AsylG (Asylunwürdigkeit), Art. 3 Abs. 3 AsylG (Einbezug in die Flüchtlingseigenschaften des Ehegatten)

Aus den Erwägungen:
«Art. 8 Asylgesetz besagt, dass einem Ausländer kein Asyl gewährt wird, wenn er wegen verwerflichen Handlungen dessen unwürdig ist oder wenn er die innere oder die äussere Sicherheit der Schweiz verletzt oder gefährdet (...)
Bereits die Zugehörigkeit zu einer mit erwiesenermassen gewalttätigen Mitteln agierenden Organisation begründet eine verwerfliche Handlung im Sinne von Art. 8 des schweizerischen Asylgesetzes. Die Zugehörigkeit ist dann gegeben, wenn aufgrund der Stellung des Gesuchstellers und der Organisationsstruktur auf eine Täterschaft, Mittäterschaft oder Teilnahme gemäss strafrechtlichen Kategorien geschlossen werden muss.
Ein solcher Tatbestand ist vorliegend gegeben. Deshalb muss ihm das Asyl aufgrund von Art. 8 AsylG verweigert werden. Dabei spielt es keine Rolle, dass der Gesuchsteller seine politischen Aktivitäten nicht auf schweizerischem Boden ausübte.
Im übrigen ist ein Einbezug des Ehegatten in die Flüchtlingseigenschaft der Ehefrau nur möglich, sofern keine besonderen Umstände dagegen sprechen (Art. 3 Abs. 3 Asylgesetz). Im vorliegenden Fall sprechen aber – wie oben dargelegt – gravierende Umstände gegen einen derartigen Einbezug.»
(Das Anwesenheitsverhältnis der Asylsuchenden wird in der Folge durch Anordnung der offenen Internierung geregelt.)

Kommentar:

Zu begrüssen ist die vom DFW gemachte Präzisierung, dass blosse Mitgliedschaft zu einer mit Gewalt agierenden Gruppe nicht zur Asylunwürdigkeit führt, sondern dass eine Beziehung des Asylsuchenden zu bestimmten Taten erforderlich ist. Allerdings müsste aufgrund einer Analyse der politischen Situation im Herkunftsland und der von der oppositionellen Gruppe verfolgten Ziele und eingesetzten Mittel geprüft werden, ob die in Frage kommenden Gewalttaten nicht als politische Delikte einzustufen sind. Bedauerlicherweise ist dieses Problem gänzlich beiseite gelassen worden. Die Annahme eines absolut oder relativ politischen Deliktes schliesst die Anwendung von Art. 8 AsylG aus, sofern kein Sicherheitsrisiko besteht (Auslegung des Begriffs «verwerfliche Handlung» gemäss Art. 14 Abs. 2 Allg. Menschenrechtserklärung der UNO und Art. 1 lit. F b FK, s. Botschaft zum AsylG, BBl 1977 III, S. 120).

Der weiter hier praktizierten Auffassung des Delegierten (Wem aufgrund von Art. 8 AsylG das Asyl verweigert wird, dem soll auch nicht gestützt auf eine andere Bestimmung Asyl erteilt werden) ist eine gewisse Logik nicht abzusprechen. Trotzdem ist der Entscheid, der wohl eine konstante Praxis wiedergibt, bei näherem Hinsehen nicht frei von Widersprüchen.
Art. 3 Abs. 3 AsylG verankert in bezug auf den sich in der Schweiz befindenden Ehegatten des Flüchtlings den Grundsatz der Familieneinheit bezüglich der Flüchtlingseigenschaft ebenso wie Art. 7 AsylG bezüglich des im Ausland lebenden Ehegatten. Innerhalb der Familie soll ein einheitlicher Rechtsstatus gewährleistet sein. Ein entgegenstehender «besonderer Umstand» im Sinne des Art. 3 Abs. 3 AsylG dürfte somit dann anzunehmen sein, wenn die Ehe nur noch auf dem Papier besteht und faktisch nicht mehr gelebt wird. Sowohl die Botschaft zum AsylG wie auch die Protokolle über die (ausführliche) Debatte in den eidgenössischen Räten zu dieser Bestimmung enthalten keinerlei Hinweise, dass der Gesetzgeber an andere als mit der Familie zusammenhängende besondere Umstände gedacht hat. Ein qualifiziertes Schweigen?
Auch Art. 7 AsylG knüpft, neben dem Willen der Ehegatten, sich in der Schweiz zu vereinigen, einzig an das Bestehen oder Nichtbestehen der Ehe an. Dabei wird darauf abgestellt, ob die Familie durch die Flucht *getrennt* wurde. Bei der Behandlung des Gesuchs nach Art. 7 AsylG braucht der im Ausland sich aufhaltende Ehegatte, entsprechend auch dem Art. 3 Abs. 3 AsylG zugrundeliegenden Konzept, keinerlei selbständige Fluchtgründe nachzuweisen. Es findet aber auch *kein Verfahren* statt, in dem das Vorhandensein seiner allfälligen Asylunwürdigkeit geprüft wird.
Die im zitierten Entscheid praktizierte Auffassung führt somit im Resultat zu einer vom Gesetzgeber nicht gewollten Privilegierung des im Ausland sich aufhaltenden Ehegatten. Unklar ist überdies, wie zu verfahren wäre, wenn im Rahmen der Behandlung eines Gesuches nach Art. 7 AsylG den Schweizer Behörden bereits bekannt ist, dass der im Ausland weilende Ehegatte asylunwürdig ist. Folgt man der im kommentierten Entscheid vertretenen Auffassung, müsste hier die Einreisebewilligung verweigert werden, da diese an die Asylgewährung gekoppelt ist. Ein derartiger Entscheid würde u. U. jedoch die Ansprüche der Betroffenen auf Schutz der Familieneinheit und auf Achtung ihres Familienlebens in unzulässiger Weise tangieren.
Ein differenzierter Umgang mit den im obigen Fall aufgeworfenen Fragen könnte darin bestehen, die vom Bundesgericht in seiner Rechtsprechung zu Art. 8 EMRK entwickelten Kriterien über die Erteilung bzw. Erneuerung von Aufenthaltsbewilligungen in analoger Weise beizuziehen. Im Anschluss an die Abwägung der sich entgegenstehenden privaten und öffentlichen Interessen wäre dann zu entscheiden, ob dem an sich asylunwürdigen Ehegatten nicht gestützt auf Art. 3 Abs. 3 Asyl gewährt werden kann. Eine solche Handhabung des Ermessensspielraums wäre mindestens solange sehr zu begrüssen als die im vorliegenden Fall statt des Asyls ausgesprochene Internierung als Vollzugsmassnahme einer *Wegweisungsverfügung* konzipiert ist.

MG

Blick über die Grenze

Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Zirndorf BRD
Entscheidung vom 24.8.1987, Gesch.-Z. 225-04499-85

Äthiopien: Asylerheblichkeit der Republikfluchtbestimmung des äthiopischen Strafgesetzbuches

Aus den Erwägungen:
«Der Antragstellerin droht bei einer Rückkehr nach Äthiopien mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit eine Bestrafung nach Art. 17B Abs. 1c des äthiopischen Sonderstrafgesetzes ‹Commission of Counter-Revolutionary Acts› in der Fassung der Proklamation Nr. 96 vom 24.7.1976. Danach wird jeder, der gegen das Land und das Volk Verrat begeht, indem er das Land illegal verlässt oder zu verlassen versucht, mit strenger Haft von 5 bis 25 Jahren, in besonders schweren Fällen mit lebenslanger Haft oder mit dem Tode bestraft (vgl. Auskunft des Auswärtigen Amtes vom 18.3.1980 an den Bayerischen Staatsminister des Innern). Durch Proklamation vom 20.4.1982 ist die Strafandrohung des Art. 17B auf alle Personen ausgedehnt worden, die ‹absichtlich die Revolution behindern› (vgl. Auskunft von Amnesty International vom 8.3.1985 an das VG Hamburg).
Die in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes entwickelten Voraussetzungen, unter welchen eine Bestrafung wegen ‹Republikflucht› als rechtsstaatswidrige politische Verfolgung anzusehen ist (...), sind bei Art. 17B des äthiopischen Sonderstrafgesetzes erfüllt. (...) Die Vorschrift dient nicht etwa der Sicherstellung eines geregelten Grenzverkehrs, sondern zeigt mit ihrer Wertung der illegalen Ausreise als ‹Landesverrat› deutlich, dass sie die in der Ausreise – nach Auffassung der äthiopischen Regierung – zum Ausdruck kommende oppositionelle Haltung des Ausreisenden treffen will.
Die Antragstellerin muss eine Bestrafung nach dieser Vorschrift schon deshalb befürchten, weil sie nach ihrer auch insoweit glaubwürdigen Schilderung Äthiopien illegal verlassen und damit den Tatbestand der Strafvorschrift verwirklicht hat. Eine Bestrafung der Antragstellerin kann auch unter Berücksichtigung neuerer Erkenntnisse nicht ausgeschlossen werden.
Zwar hat das Auswärtige Amt in Auskünften vom 27.5.1981 an das Bundesamt und vom 23.12.1982 an das VG Ansbach darauf hingewiesen, dass nach seinen Erkenntnissen bereits seit einigen Jahren keine Bestrafung mehr aufgrund des Art. 17B erfolgt sei und sich ferner darauf berufen, dass dem Vertreter des UNHCR in Addis Abeba keine Verfolgungsmassnahmen gegen Rückkehrer bekannt seien. Diese Auffassung hat das Auswärtige Amt auch in jüngeren Auskünften (etwa vom 6.6.1984 an das VG Hamburg) vertreten.
Entgegen dieser Darstellung hat das Auswärtige Amt dabei in seiner Auskunft vom 2.12.1986 an das VG Koblenz die Echtheit einer Anklageschrift bestätigt, in der den Angeklagten ein Vorstoss gegen den § 17 der o. g. Proklamation vom 22.7.1969 (sowie Verstösse auch gegen einige andere Vorschriften) vorgeworfen werden. Insofern ist – auch dem Auswärtigen Amt – zumindest in diesem einen Fall, die tatsächliche Anwendung der o. g. Vorschrift als bekannt belegt.
Schliesslich ist hierbei jedoch zu berücksichtigen, dass nach einem Bericht von Amnesty International an das VG Ansbach vom 25.4.1986 in diesem Zusammenhang normalerweise keine ordentlichen Gerichtsverfahren durchgeführt werden, weil die äthiopischen Sicherheitsbehörden praktisch richterliche Befugnisse selbst wahrnehmen und Straftaten aufgrund eigener Beurteilung ahnden. In Eritrea gilt überdies seit 1970 ununterbrochen Kriegsrecht. Die Feststellung des Auswärtigen Amtes, Art. 17B werde nicht oder nicht mehr angewandt, kann daher gerade auf dem Umstand beruhen, dass üblicherweise keine Gerichtsverfahren durchgeführt werden, von denen das Auswärtige Amt Kenntnis erlangen könnte. Dies hat das Auswärtige Amt auch selbst so gesehen, wenn es in seiner Auskunft vom 21.10.1986 an das VG Ansbach erklärt, dass eine Verfolgung eines nach Äthiopien Zurückkehrenden als illegal Ausgereisten unter dem Verdacht konterrevolutionärer Aktivität ‹mit hoher Wahrscheinlichkeit einen langen Gefängnisaufenthalt zur Folge› hätte.
Grundsätzlich ist jedoch festzustellen, dass der § 17B nach wie vor in Kraft ist und durch die Proklamation vom 20.4.1982 sogar noch erweitert wurde. Dementsprechend hat auch Amnesty International in seiner Auskunft vom 8.3.1985 an das VG Hamburg berichtet, zurückkehrende Eritreer, die das Land illegal verlassen und im Ausland Asyl beantragt hätten, fielen unter die genannten Strafbestimmungen. Sie würden inhaftiert und unter Folter verhört, um Einzelheiten über ihre Kontakte zu eritreischen Befreiungsbewegungen preiszugeben. Nur sehr wenige Regierungsgegner oder als solche verdächtigte würden offiziell angeklagt, vor ein Gericht gestellt und verurteilt. Die überwiegende Mehrheit ‹verschwinde› auf unbestimmte Zeit in Gefangenschaft.
Angesichts der gesamten Auskunftslage besteht von hier aus keine Überzeugung, dass Art. 17B gleichsam faktisch ausser Kraft gesetzt worden sei. Vielmehr besteht für jeden zurückkehrenden Äthiopier, der illegal sein Land verlassen hat, die Gefahr, nach dieser Vor-

schrift, sei es vor einem ordentlichen Gericht oder sei es durch ‹Urteil› der Sicherheitsbehörden, bestraft zu werden. Selbst das Auswärtige Amt hat in seiner Auskunft vom 4.4.1986 an das VG Schleswig nur noch vorsichtig formuliert, dass der Art. 17B ‹de jure noch in Kraft› sei und dass lediglich eine Anwendung dieser Vorschrift ‹nicht bekannt geworden› sei. Dieser Teil der Auskunft wird dadurch noch entwertet, dass äthiopische Behörden, an die die deutsche Botschaft offenbar Anfragen gerichtet hatte, als Erkenntnisquelle genannt werden. Es liegt auf der Hand, dass sich auf solche Art und Weise zuverlässige Informationen über politische Verfolgungen in einem totalitären Regime vom potentiellen Gegner der Verfolgten nicht gewinnen lassen. (...)
Darüber hinaus kann der in den Auskünften des Auswärtigen Amtes vertretenen Würdigung auch wegen zahlreicher entgegenstehender Erkenntnisse nicht gefolgt werden.
Mit Auskunft vom 5.9.1985 hat Amnesty International auf die Anfrage des VG Bremen geantwortet, es seien Einzelfälle bekanntgeworden, in denen Äthiopier, die im Ausland um Asyl nachgesucht hätten, bei ihrer Rückkehr verhaftet worden seien. Rückkehrer, die im Verdacht gestanden hätten, mit Exilorganisationen Kontakt gehabt zu haben, seien in die zentrale Vernehmungsabteilung (3. Polizeistation) in Addis Abeba gebracht worden, in der nach Kenntnis von Amnesty routinemässig gefoltert werde. Daran anschliessend seien einige in einem formlosen und geheimen Verfahren zu einer Haftstrafe verurteilt worden, ohne einem der ‹Richter› vorgeführt worden zu sein, geschweige denn eine Berufungsmöglichkeit gehabt zu haben. Andere Personen seien für unbestimmte Zeit ohne Gerichtsverfahren in Haft gehalten worden. Eine Einstufung als ‹Konterrevolutionär› oder ‹regierungsfeindlich› bedeute, ‹Verrat an der Revolution› begangen zu haben – dazu gehöre auch das illegale Verlassen des Landes – und führe zur Verhaftung. Dies sei in den meisten Fällen gleichbedeutend mit Folter, zumindest im Anfangsstadium der Haft. Amnesty International habe Kenntnis von Einzelfällen, in denen Personen bereits wegen des Versuches, das Land illegal zu verlassen, über einen längeren Zeitraum in verschiedenen Gefängnissen inhaftiert worden seien.
Auch im Gutachten des Sachverständigen Olaf Neussner vom 10.1.1987 wird die ‹faktische› oder auch in Einzelfällen tatsächliche Anwendung des § 17B in jüngster Zeit glaubwürdig belegt. (...)»

A Refugee Policy for Europe/Une Politique Européenne en Matière de Réfugiés/Eine Europäische Flüchtlingspolitik/Una Política de Asilo para Europa, 23 S., viersprachig, Hrsg. European Consultation on Refugees & Exiles (ECRE), c/o BRC, Bondway House, 3/9 Bondway, UK-London SW8 1SJ (zu beziehen auch bei SFH).
Dieses Policy-Papier stellt einen Konsens der wichtigen Flüchtlingshilfswerke Europas, d.h. der bei ECRE zusammengeschlossenen 45 (vorwiegend Dach-)Organisationen, dar. Im Papier werden als Antwort auf die unzähligen Abschreckungsmassnahmen der europäischen Regierungen positive und koordinierte Massnahmen vorgeschlagen.

Asylum in Europa – a Policy Proposal for the Near Future, Report of a Working Group of Experts, 28 S., englisch, Hrsg. Vluchtelingenwerk Nederland, 3 Hugo de Grootstraat 7, NL-1052 LJ Amsterdam.
Der vom holländischen Dachverband der Flüchtlingshilfswerke herausgegebene Rapport versteht sich als nationales Folgepapier zum obenerwähnten ECRE-Papier.

UNRWA: A Brief History, 1950–1982. United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, 304 S., engl., Hrsg. UNRWA Wien (1983).

Le regroupement familial dans le droit d'immigration suisse, Jean Meyer-Maurer, AWR-bulletin no. 2–3/1987, p. 132ss.

Iran – Documentation à l'intention des représentants d'œuvre d'entraide aux auditions de requérants d'asile, Gita Steiner, 52 pages, édité par OSAR, Rue Chaucrau 3, 1003 Lausanne. Frs. 15.– (nov. 1987).

Marx/Strate/Pfaff

Asylverfahrensgesetz

(Buchbesprechung)

Anders als das schweizerische Asylgesetz regelt das deutsche Asylverfahrensgesetz nur die formellen Voraussetzungen und das Verfahren der Asylgewährung; die materiellen Voraussetzungen der Asylberechtigung sind im Grundgesetz (Art. 16 Abs. 2) geregelt. Das Werk von Marx, Strate und Pfaff, das nun in zweiter, stark erweiterter Auflage vorliegt, beschränkt sich allerdings nicht auf die Kommentierung des Verfahrensrechtes, sondern bespricht u.a. auf rund 180 dichtbedruckten Seiten die deutsche Praxis zum Flüchtlingsbegriff, welcher mit jenem der Flüchtlingskonvention weitgehend identisch ist. Dabei handelt es sich wohl um die aktuellste, ausführlichste und praxisrelevanteste Darstellung dieses Themas, die momentan greifbar ist. Zur Sprache kommen u.a. so wichtige Fragen wie die Asylrelevanz drohender Bestrafung wegen Republikflucht, der Begriff der Gruppenverfolgung oder die Problematik der Flucht vor Bürgerkrieg. Auch für Schweizer Leser relevant sind im weiteren die Ausführungen zur neuen deutschen Praxis betr. subjektive Nachfluchtgründe, welche sich jener unserer Behörden annähert (kein Asyl, aber Rückschiebungsschutz gemäss Art. 33 Flüchtlingskonvention) und zur Drittstaatklausel von § 2 Gesetz, welche abgesehen von der unterschiedlichen Frist (drei Monate statt 20 Tage) unserem Art. 6 Asylgesetz ähnlich ist. Besonders interessant ist schliesslich das Kapitel über die Rechtsstellung anerkannter Flüchtlinge gemäss der Flüchtlingskonvention. Am streng verfahrensrechtlichen Teil des Buches beeindruckt das Bemühen, die Bedeutung des Non-Refoulement-Prinzips bei den einzelnen Verfahrensschritten herauszuarbeiten (z.B. beim Asylbegehren an der Grenze) und aufzuzeigen, welche Rolle Verfahrensgarantien wie persönliche Anhörung oder das Recht auf einen Dolmetscher usw. spielen. Das Buch besticht nicht nur durch die Fülle des verarbeiteten Materials, sondern auch durch die Fähigkeit der Autoren, gleichzeitig klar und differenziert zu argumentieren. Das Buch ist für jeden, der sich wissenschaftlich mit asylrechtlichen Fragen befasst, unentbehrlich; es kann wegen der Fülle von Einsichten, Anregungen und Argumentationshilfen, die es bietet, aber auch den Asylpraktikern sehr empfohlen werden.

Prof. Walter Kälin

Marx/Strate/Pfaff: Kommentar zum Asylverfahrensgesetz (2. Aufl. 1987), Alfred Metzner Verlag, PF 970148, D-6000 Frankfurt am Main 1, 824 S. (DM 168.–).

Iran – Dokumentation für Hilfswerksvertreter bei Befragungen vor dem Delegierten für das Flüchtlingswesen, Gita Steiner, 56 S., Hrsg. SFH, Postfach 279, 8035 Zürich. Fr. 15.– (August 1987).

Die Weltflüchtlingsproblematik und ihre Auswirkungen in der BRD, Heft 1: Grundlegende Informationen, Heft 2: Fluchtmotive: Vietnam, Äthiopien, Sri Lanka, Lehrmaterial für die Sekundarstufe, 135 bzw. 152 S., ZDWF-Schriftenreihe Nrn. 22 u. 23, Hrsg. ZDWF, PF 301069, D-5300 Bonn 3, je DM 10,– (Juli/Sept. 1987).

Flüchtlingsinitiativen – eine Reaktion auf zunehmende Ausländerfeindlichkeit, Berichte von «Pro Asyl»-Gruppen in der BRD, 60 S., epd-Heft Nr. 14/87, Hrsg. Evangelischer Pressedient, PF 170361, D-6000 Frankfurt am Main 17. DM 7,50 (März 1987).

Anerkennungspraxis eritreischer Asylsuchender, Gutachten vom 10.1.1987, Olaf Neussner, 20 S. (Bestellungen bei HEKS-Beratungsstelle, Lorrainestr. 6, 3013 Bern).

Dokumentation über versuchte bzw. durchgeführte Zurückweisungen von Flüchtlingen am Frankfurter Flughafen von 28. 1. bis 5. 5. 87, 2. erw. Aufl., 36 S., Hrsg. Frankfurter Rechtshilfekomitee für Ausländer, c/o ESG, Lessingstr. 2, D-6000 Frankfurt 1 (1987).

Angola – Informationen für Hilfswerkvertreter im Asylverfahren, Regula Burri, 16 S., Hrsg. SFH, Postfach 279, 8035 Zürich. Fr. 4.– (Nov. 1987).

Keine Verfolgung in der Türkei?, Bericht, Hrsg. Gustav-Stresemann-Institut, Haus Lerbach, D-5060 Bergisch-Gladbach 2.