

Die schweizerische Flüchtlings- und Asylpolitik

Autor(en): **Haug, W.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Das Schweizerische Rote Kreuz**

Band (Jahr): **93 (1984)**

Heft 5

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-975494>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die schweizerische Flüchtlings- und Asylpolitik

Während mehrerer Jahrhunderte ist die Schweiz dank ihrer zentralen Lage in Europa und ihrer kulturellen und politischen Vielfalt «Erstasylland» gewesen. Ein Blick zurück auf die Geschichte ist nicht nur von historischem Interesse. Er verweist auf die Grundlagen einer lebendigen Asyltradition und führt beispielhaft vor Augen, welchen Schwierigkeiten und Gefährdungen Flüchtlingspolitik ausgesetzt sein kann.

Die Schweiz als Erstasylland: eine geschichtliche Tradition

Mit der Hinwendung zu einer eigentlichen schweizerischen Neutralitätspolitik, ausgelöst durch die Niederlage bei Marignano, begannen die schweizerischen Stände zu Beginn des 16. Jahrhunderts die Ausübung des Asylrechts geradezu als aus der Neutralität fließende Pflicht zu betrachten. Der lebendige Freiheitsgedanke in den schweizerischen Republiken führte zur Bereitschaft, Flüchtlinge aufzu-

nehmen und die Souveränitätsrechte des freien Staates gegenüber den Machtansprüchen der umliegenden Monarchien zu wahren. Ulrich Zwingli wies 1524 in einer «ernstlichen Vermahnung an die frommen Eidgenossen» auf die Asyltradition hin und erklärte die Ausübung des Asylrechts als christliches Verhalten zur nationalen Aufgabe und als Dankespflicht für den ungestörten Genuss der Freiheit und des Friedens. *Dieser innere Zusammenhang von freiheitlichem Staatsleben und der Pflicht zur Asylgewährung ist noch heute die sozialetische Grundlage der schweizerischen Asylpolitik.*

Nach der Aufhebung des Ediktes von Nantes durch Ludwig den XIV. im Jahre 1685 flohen 140 000 *Hugenotten* in die Schweiz. Viele von ihnen sind von hier aus in andere Länder weitergewandert. Nach 1815 und nach den Revolutionswirren von 1848 fanden *politische Flüchtlinge* aus Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien und Polen in der Schweiz Zuflucht, die von den konservativen Regierun-

gen verfolgt wurden. 1849 betrug die Zahl der Flüchtlinge aus Süddeutschland und Italien 11 000. Der Bundesrat sah sich erstmals veranlasst, die Kantone anzuhalten, eine gewisse Zahl von Flüchtlingen zu übernehmen und für die Bedürftigen ein Taggeld auszurichten. Mit der Verfassung von 1858 hatte der Bund ein Instrument in die Hand erhalten, das ihm einen gewissen Einfluss auf die bisher sehr ungleich gehandhabte Asylpolitik der Kantone gab. Zuständig zur Asylgewährung blieben aber auch unter der ersten Verfassung noch die Kantone.

Das Ausland reagierte mehrmals verärgert auf die schweizerische Asylpolitik, der vorgeworfen wurde, sie fördere revolutionäre Umtriebe und sie biete Terroristen und Unruhestiftern Unterschlupf. Die Schweiz befand sich damals in einer ganz ähnlichen Lage wie heute viele Staaten der Dritten Welt, die Anhängern von Befreiungsbewegungen und Regimegegnern aus Nachbarländern Asyl gewähren. Die Heilige Allianz und später Bismarck übten massiven politischen



Religiöse Verfolgung in Europa in der 2. Hälfte des 17. Jahrhunderts (Jan Luyken, 1649–1712).

Druck aus, und zeitweise bestand sogar die Gefahr eines militärischen Einmarsches. Dies bewog den Bundesrat mehrmals, politisch besonders aktive Flüchtlinge auszuweisen.

Im *Ersten Weltkrieg* beherbergte unser Land insgesamt rund 75000 fremde Militär- und Zivilpersonen. In seinem Bericht über die Neutralitätspolitik an die Eidgenössischen Räte erklärte damals der Bundesrat: «Es gehört zu den vornehmen Aufgaben eines neutralen Landes, mitten im schrecklichen Kampf der Völker die Stimme der Menschlichkeit zu heben und zur Linderung des Kriegselendes beizutragen.»

1925 wurde mit dem noch heute gültigen Artikel 69ter der Bundesverfassung dem Bund das endgültige Entscheidungsrecht über die Verweigerung des Asyls zugestanden.

In den späten zwanziger Jahren, besonders aber nach der grossen Weltwirtschaftskrise *verhärtete* sich die schweizerische Haltung gegenüber Ausländern und Flüchtlingen. In ganz Europa erhielten damals die nationalen Grenzen eine Bedeutung, die sie vorher nie besessen hatten. Fremden wurde mit wachsendem Misstrauen und mit Ablehnung begegnet. Flüchtlinge fanden in unserem Lande keine neue Heimat mehr. Sie wurden angehalten, möglichst bald weiterzuwandern. «Die Schweiz kommt für Flüchtlinge und Emigranten nur als Transitland in Frage», dies blieb bis zum Ende des Krieges die offizielle Leitlinie der schweizerischen Flüchtlingspolitik.

Als 1942 die *Judenverfolgungen* im deutschen Machtbereich grauenhafte Ausmasse erreicht hatten, ordnete die Polizeiabteilung im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement an, dass politische Flüchtlinge nicht zurückzuweisen seien, fügte jedoch ausdrücklich bei, «dass Flüchtlinge nur aus Rassegründen, zum Beispiel Juden, nicht als politische Flüchtlinge gälten». Diese Anordnung blieb bis Juli 1944 bestehen und hatte zur Folge, dass ungezählte Verfolgte an der Grenze abgewiesen und damit in den Tod geschickt wurden. Nicht nur die Polizeiabteilung, sondern auch das Armeekommando und die Mehrheit der Kantone gaben damals im Widerstreit zwischen dem Gebot der Selbsterhaltung und dem Gebot der

Menschlichkeit den Erwägungen der Staatsraison den Vorrang. Immerhin belief sich die Gesamtzahl der im *Zweiten Weltkrieg* für kürzere oder längere Dauer aufgenommenen Emigranten, kriegsgeschädigten Kinder, Militärpersonen und Zivilflüchtlinge auf nahezu 300000.

Die Einrichtung des Dauerasyls und die Liberalisierung des Asylrechts

Der Sieg der Alliierten, die Öffnung der Grenzen und der beginnende wirtschaftliche Aufschwung bewogen den Bundesrat 1947, die Pflicht zur Wiederausreise für Flüchtlinge aufzuheben und die Möglichkeit eines Dauerasyls zu schaffen. Die Einrichtung eines Dauerasyls für Flüchtlinge ging wesentlich auf eine *Initiative der privaten Flüchtlingshilfswerke* zurück, die

während des Zweiten Weltkrieges eine grosse Arbeit geleistet hatten. Die Überlegungen, die der damalige Vertreter der Zentralstelle für Flüchtlingshilfe, Dr. R. Meyer, zur Bedeutung des Dauerasyls formulierte, sind noch heute aktuell: Durch die Asylgewährung könne die Schweiz innerhalb ihrer eigenen Grenzen einen dauerhaften Beitrag zur Lösung eines grossen, internationalen Problems leisten. Sie müsse sich dabei vom Grundsatz leiten lassen, dass das Asyl dauernd, würdig und effektiv sein soll: «Dauernd, weil es dem Flüchtling die verlorene Heimat ersetzen und ihm gestatten soll, seine Zukunft zu planen und zu gestalten, frei von der Furcht, seine Wanderschaft fortsetzen zu müssen. Würdig insofern, als der bei uns endgültig aufgenommene Flüchtling



Zweiter Weltkrieg: Franzosenkinder haben in einer Scheune vorübergehend Zuflucht gefunden.



Für die ältere Generation ist der Neuanfang im Exil oft besonders schwer.

rechtlich den Status des bestgestellten Ausländers erhalten soll. Effektiv in dem Sinne, dass ein Dauerasyll nicht nur ein Anwesenheitsrecht, sondern auch eine Existenzmöglichkeit bieten soll. Das bedeutet einerseits, dass für diejenigen, die unverschuldet bedürftig und erwerbsunfähig sind, gesorgt werden muss und andererseits, dass diejenigen, die arbeitsfähig sind, das Recht haben, ihren Unterhalt durch Arbeit zu verdienen.»

Durch Überführung dieser Prinzipien in gesetzliche Formen wurden zwischen 1947 und 1951 die *Grundlagen für eine dauerhafte Aufnahme und Betreuung* von Flüchtlingen in der Schweiz geschaffen. Die Aufgabe der Fürsorge und Betreuung für Flüchtlinge wurde weitgehend den privaten Hilfswerken übertragen. Mit dem Bundesbeschluss vom 26. April 1951 über Beiträge des Bundes an die Unterstützung für Flüchtlinge wurden die finanziellen Konsequenzen aus der Einrichtung des Dauerasylls gezogen und Subventionen an Kantone, Gemeinden und private Hilfswerke ermöglicht.

Die Haltung des Bundes zur Flüchtlingsfrage, wie sie sich in der *Nachkriegszeit* entwickelte, fand in den «Grundsätzen für die Handhabung des Asylrechts in Zeiten erhöhter internationaler Spannungen und eines Krieges» von 1957 prägnanten Ausdruck: «Das schweizerische «Asylrecht» ist nicht bloss Tradition, sondern staatspolitische Maxime; es ist

Audruck der schweizerischen Auffassung von Freiheit und Unabhängigkeit... Selbstverständlich findet jede Möglichkeit zur Asylgewährung ihre Grenzen an einer Voraussetzung: Nämlich an der Existenz des Staates, der das Asyl gewährt. Die militärische Landesverteidigung erheischt daher in erster Linie Berücksichtigung. Sie hat aber nicht nur den Staat in seinem Territorium, sondern in seiner Gesamtheit, das heisst auch in den seiner Staatsordnung zugrunde liegenden Prinzipien zu schützen. Zu diesen Prinzipien gehört der Grundsatz, dass verfolgten Menschen in der Schweiz Asyl gewährt werden soll... Die Erkenntnis (hat sich) durchgesetzt, dass die Asylgewährung nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Fremdenpolizei, sondern auch als humanitäres und politisches Problem von ausserordentlicher Bedeutung behandelt werden muss... Eine freie, weitherzige Aufnahme von Flüchtlingen (ist) in Aussicht zu nehmen.»

1954 trat die Schweiz dem *Internationalen Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* bei (1967 wurde auch das dazugehörige Protokoll ratifiziert). Die weitherzige, von liberalem und humanitärem Geist getragene Interpretation des Asylgedankens fand ihren Ausdruck im *Asylgesetz vom 9. Oktober 1979*. Es begründet zwar kein subjektives Recht des Flüchtlings auf Asylgewährung, wohl aber einen Anspruch des Asylbewerbers auf Durchführung eines klar ge-

regelten Asylverfahrens, das über seine Flüchtlingseigenschaft und damit die Möglichkeit des Dauerasylls in der Schweiz entscheidet. Das Gesetz verbessert zudem die Rechtsstellung des anerkannten Flüchtlings in einer Masse, das zum Beispiel bezüglich Erwerbstätigkeit und Rechtsschutz über die Anforderungen des internationalen Abkommens von 1951 hinausgeht.

Nach 1945 ist unser Land – im Unterschied beispielsweise zu Österreich – nicht mehr Erstasylland gewesen. Ende 1951 betrug die Zahl der in der Schweiz lebenden Flüchtlinge noch etwa 10000, da die grosse Mehrheit der Emigranten und Flüchtlinge weitergereist oder in die Heimat zurückgekehrt war. Im Rahmen einer international koordinierten, aktiven Flüchtlingspolitik nahm die Schweiz aber mehrmals grössere *Flüchtlingsgruppen aus Krisengebieten* auf. So wurde 1956/57 10000 Ungarn, 1968/69 11000 Tschechen und Slowaken und 1982 2000 Polen Asyl gewährt. Die geographische Herkunft der Flüchtlinge verschob sich aber immer mehr in die Dritte Welt. Nach den Flüchtlingen aus Tibet wurden in den siebziger Jahren Flüchtlinge aus Uganda, Chile, Bolivien, Vietnam, Kambodscha und Laos, insgesamt etwa 12000 Personen, gruppenweise in der Schweiz aufgenommen.

1950 hatte der Bundesrat beschlossen, 200 kranken, behinderten und alten Flüchtlingen Asyl zu gewähren. Es handelte sich um sogenannte «*Hard-core-Fälle*», die ohne Rückkehr- oder Weiterwanderungsmöglichkeit in den grossen Flüchtlingslagern Europas zurückgeblieben waren. Die Aufnahme solcher besonderer Gruppen wurde zu einer Tradition, die zum letzten Male 1979/81 zugunsten von Flüchtlingen aus Südostasien zum Tragen gekommen ist.

Asylsuchende aus Lateinamerika, Afrika und Asien: ein neues Problem
Ausserhalb der grossen Flüchtlingsströme haben immer wieder einzelne Verfolgte aus eigener Initiative in unserem Land um Asyl nachgesucht. In den sechziger Jahren waren es einige hundert, bis 1967 stabilisierte sich die Zahl zwischen 800 und 1200 pro Jahr. Von 1977 bis 1982 schnellte sie aber um 30 bis 50% jährlich in die Höhe und liegt heute bei 8000. Auch hier ist

die Verschiebung in der geographischen Herkunft bemerkenswert: 1970 stammten 90% der Gesuchsteller aus Osteuropa, 1982 waren es nur noch 30%. Der grösste Teil der Asylbewerber kommt aus der *Türkei, aus Chile, Zaire und Sri Lanka*. Etwa 15000 Personen warten heute auf die Beantwortung ihres Asylgesuches. Die Gesamtheit der in der Schweiz anerkannten Flüchtlinge beläuft sich auf rund 33000.

Diese Zahlen illustrieren den fundamentalen Wandel, der in den letzten Jahren stattgefunden hat. Die schweizerische Asylpolitik steht heute erneut in einer *Bewährungsprobe*. In den dreissiger Jahren wurde dem Zustrom von Flüchtlingen mit einer restriktiven Gesetzgebung begegnet. Die fünfziger und sechziger Jahre ermöglichten eine Liberalisierung und Humanisierung der schweizerischen Asylpolitik. Die Flüchtlingsgruppen aus Osteuropa konnten mehr oder weniger problemlos in den Wirtschaftsprozess integriert werden. Die Zahl der Asylgesuchsteller hielt sich konstant und blieb unter Kontrolle. Zu Beginn der achtziger Jahre verfügt die Schweiz über ein liberales Asylgesetz, hat aber Schwierigkeiten, mit dem Zustrom von Asylsuchenden fertig zu werden. Einige Kantone sehen sich heute nicht mehr in der Lage, genügend Unterkünfte und Arbeitsplätze bereitzustellen. Da die zuständigen Behörden überlastet sind, können bis zu einem rechtskräftigen Entscheid über ein

Asylgesuch vier bis sechs Jahre verstreichen.

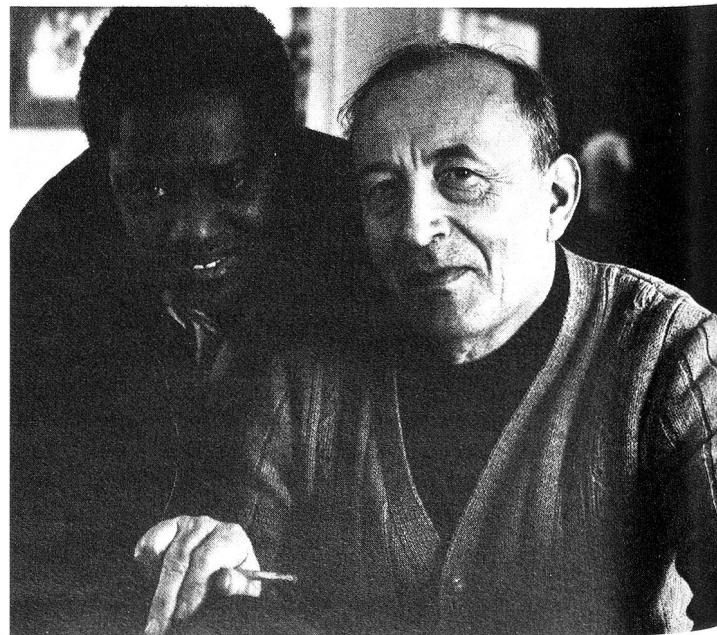
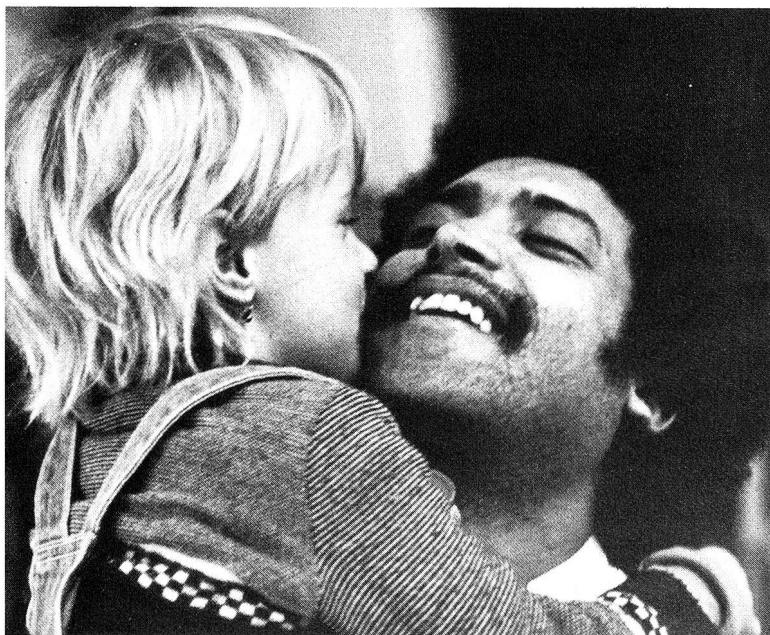
Es vermag daher nicht zu erstaunen, wenn das Parlament im Dezember 1983, nur zwei Jahre nach Inkrafttreten des Asylgesetzes, eine *Gesetzesrevision* beschlossen hat, um eine Vereinfachung und Beschleunigung des Asylverfahrens zu ermöglichen. Parallel dazu soll der Personalbestand der Bundesbehörden erhöht werden. Das Parlament hat aber am Prinzip der Asylgewährung und der grosszügigen Definition des Flüchtlingsbegriffes bisher keine Abstriche gemacht.

Die Asylpolitik der Schweiz ist gegenwärtig von zwei entgegengesetzten Seiten der Kritik ausgesetzt: Eine liberal denkende Öffentlichkeit achtet streng auf die *Einhaltung der Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und der Menschlichkeit gegenüber den Asylsuchenden*. Andererseits haben die Nationale Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat und die Genfer Vigilants bei den Nationalratswahlen von 1983, vor allem in den Städten Bern und Genf, aufgrund der unbefriedigenden Flüchtlingssituation und der latenten Angst vor einer unkontrollierten Einwanderung fremd-ethnischer Flüchtlingsgruppen grosse Stimmengewinne erzielt. Die Nationale Aktion hat eine *Volksinitiative lanciert, die eine Einschränkung des Asylrechts und eine quantitative Beschränkung der Einreise von Flüchtlingen* fordert.

Wenn heute wachsende Teile unserer Bevölkerung der Asylpraxis skeptisch

gegenüberstehen, so hängt dies nicht nur mit der Herkunft der Asylbewerber aus fremden Kulturkreisen zusammen. Der Eindruck ist weitverbreitet, dass sich auch die Motive der Flucht gewandelt haben. Immer wieder taucht die Bezeichnung «Wirtschaftsflüchtlinge» auf. Auch die verantwortlichen Bundesbehörden haben den Eindruck, dass zunehmend wirtschaftliche und nicht politische Gründe ausschlaggebend für die Einreise in die Schweiz und die Einreichung eines Asylgesuches sind.

Die Feststellung der wirklichen Beweggründe ist sehr schwierig. Angesichts der Tatsache aber, dass in vielen Staaten, die wirtschaftlich schwach sind, die Menschenrechte verletzt, politische Opponenten und religiöse oder ethnische Minderheiten bis zu Folterung und Ermordung verfolgt werden, darf auf die individuelle Abklärung, aus welchen Gründen der Antragsteller seine Heimat verlassen hat, auf keinen Fall verzichtet werden. Die aktuelle Auseinandersetzung zeigt mit aller Deutlichkeit, dass sich Flüchtlingspolitik immer von neuem in der *Abwägung von Staatsraison und Humanität* einpendeln muss. Eine solidarische Flüchtlingspolitik muss notwendigerweise vom Schweizervolk mitgetragen werden. Dazu bedarf es auch im kleinen Rahmen unseres Landes immer wieder intensiver und überzeugender Aufklärungsarbeit zugunsten einer weltoffenen und humanitären Haltung, die sich nicht in ängstlicher Abkapselung versteift. *W. Haug*



Geben wir den Flüchtlingen eine Chance, bei uns eine neue Heimat zu finden!