

**Zeitschrift:** ZeitBild  
**Herausgeber:** Schweizerisches Ost-Institut  
**Band:** 26 (1985)  
**Heft:** 21

**Rubrik:** Bundesrätin Kopp gibt uns ihre Antwort : die schweizerische Asylpolitik und die Flüchtlinge aus dem Ostblock

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 18.04.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Bundesrätin Kopp gibt uns ihre Antwort

Im Zusammenhang mit unserer Serie über das schweizerische Verhalten gegenüber Ostblockflüchtlingen hat unser Mitarbeiter Michael Bader vier Fragen an Bundesrätin Elisabeth Kopp gestellt, die dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement vorsteht, das für diese Fragen zuständig ist. Frau Kopp hat dazu Stellung genommen. Wir veröffentlichen den Briefwechsel mit ihrer Genehmigung.

## Wir hatten geschrieben

### Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wie Sie der Presse und dem Radio entnehmen konnten, sind wir besorgt über die gravierende Praxisänderung, die in den letzten Jahren in Ihrem Departement den Flüchtlingen aus Osteuropa gegenüber zur Anwendung kam. Der Rückgang der Anerkennungsquote innert vier Jahren auf fast ein Viertel erscheint uns unerklärlich, da sich die politische Lage und die Menschenrechtssituation in diesen Ländern nicht wesentlich geändert hat. Die Stellungnahme Ihres Departements auf unsere Feststellungen hat nun noch einige zentrale Fragen offengelassen. Um uns ein möglichst objektives Bild machen zu können, möchten wir auch Ihre Sicht der Problematik berücksichtigen. Die emotional aufgeheizte Stimmung den Asylanten gegenüber verlangt nach sachlicher Auseinandersetzung mit den auftretenden Problemkreisen.

Wir erlauben uns daher, Ihnen vier Fragen vorzulegen, deren Beantwortung uns wesentlich erscheint.

**1.**

Weshalb wurde bei den Osteuropaflüchtlingen diese gravierende Praxisverschärfung vorgenommen (Quote 1980 84 %, 1984 23 %)?

Wurden entsprechende Weisungen erlassen?

Haben die heutigen Osteuropaflüchtlinge nach Auffassung des EJPD weniger Fluchtgründe als vor vier Jahren?

**2.**

Das EJPD hat festgestellt, die Anerkennungsquote der Ostflüchtlinge liege immer noch über dem Durchschnitt (12 %). Soll damit angedeutet werden, dass in Zeiten hoher Asylbewerberzahlen das Gesetz «verschärft» angewandt wird? Muss nicht der Flüchtlingsbegriff des Asylgesetzes (Art. 3) einziger Massstab sein – ausgenommen vielleicht von wirklichen Katastrophenlagen?

Fühlt sich das EJPD von der Volksstimmung und der Tagespolitik beeinflusst?

**3.**

In allen Ostblockstaaten gilt die «Republikflucht» als Straftatbestand, und es werden auch in all diesen Staaten entsprechende Urteile verhängt. Das EJPD scheint dieses Faktum nur zu anerkennen, wenn der Asylbewerber schon während seines Schweiz-Aufenthalts verurteilt wird und wenn er dazu noch das Urteil vorlegen kann. Liegt in diesen Forderungen nicht ein willkürlicher Aspekt, da auch Urteile erst nach der «Heimkehr» ausgesprochen werden und nicht alle Länder ihre Gerichtsurteile ins Ausland schicken?

**4.**

Verstösst der routinemässige Erlass von Wegweisungsverfügungen bei Ostflüchtlingen nicht gegen das Non-refoulement-Prinzip? Gibt es westliche Staaten, die bei uns weggewiesene Asylbewerber aufnehmen? Sollte eine Wegweisungsverfügung nur dann erlassen werden, wenn sie auch vollstreckt werden kann?

Mit freundlichen Grüssen

Schweizerisches Ost-Institut  
Michael Bader

## Frau Kopp schreibt

### Sehr geehrter Herr Bader

Ich habe Ihren Brief zur Praxis gegenüber Osteuropaflüchtlingen und die Frageliste zur Asylpolitik erhalten und danke Ihnen dafür. Erlauben Sie mir ein paar allgemeine Bemerkungen, bevor ich auf die einzelnen aufgeworfenen Fragen eingehe.

Das schweizerische Asylgesetz gewährt demjenigen politisch Verfolgten Schutz, der als Individuum ernsthaften Nachteilen ausgesetzt war. Solche ernsthafte Nachteile sind die Folge einer ausgeprägt gegen die missliebige Person gerichteten Verfolgungsmotivation und bewirken, dass das Führen eines menschenwürdigen Lebens verunmöglicht oder unzumutbar erschwert wird. Dies ist einerseits dann der Fall, wenn Träger staatlicher Hoheitsbefugnisse aus den im Gesetz genannten Gründen schwerwiegende Eingriffe in das Rechtsgut der persönlichen Freiheit vornehmen, wie sie gegenüber anderen Staatsangehörigen nicht üblich sind. Bei den übrigen Grundrechten, die dem Schutz des Menschen als soziales Wesen dienen, führt andererseits nur ein Übermass des im Heimatland Hinzunehmenden zu diesem Ergebnis.

Bürger eines osteuropäischen Staates können daher nicht schon allein aufgrund ihrer Herkunft Asyl in der Schweiz erhalten. Auch sie müssen glaubhaft dartun, dass sie als Individuen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt waren, was heisst, dass ihnen je etwas Spezielles, Zusätzliches widerfahren musste, das vom Mass

des im jeweiligen Land Normalen und für jedermann Gültigen abwich.

Das heisst nicht, dass ich damit die Zustände in den Ländern Osteuropas einfach billige. Vielmehr wird in jedem Einzelfall eingehend geprüft, welche Gründe das weitere Verbleiben im Heimatstaat unerträglich gemacht haben. Sind es allgemeine Gründe des Unbefriedigtseins mit den herrschenden politischen Verhältnissen, des Wunsches nach einer besseren wirtschaftlichen Zukunft, nach besserer Entfaltungsmöglichkeit und sozialem Aufstieg, so kann eine Asylgewährung nicht in Frage kommen. Andernfalls müsste man konsequenterweise und noch vor den Gesuchstellern aus osteuropäischen Ländern praktisch unbeschränkt all jenen den Asylstatus zugestehen, die vor den Folgen von Misswirtschaft, Korruption, sozialen und wirtschaftlichen Notsituationen aller Art Zuflucht in industrialisierten Ländern des Westens, so auch in der Schweiz, suchen. Damit würde aber das Asylgesetz zu einem Immigrationsgesetz für alle Einwohner von Ländern der Dritten Welt und Osteuropas. Eine Aushöhlung des Asylgesetzes und damit der Verlust der Schutzgewährung für alle jene wirklich aus politischen, religiösen, rassischen und sozialen Gründen Verfolgten wäre die Folge.

Ihre einzelnen Fragen geben mir zu folgenden Bemerkungen Anlass:

### 1.

In den Jahren vor Inkrafttreten des Asylgesetzes wurden Asylgesuche nur in seltenen, wirklich stossenden Fällen negativ entschieden. Neben den in der Genfer Flüchtlingskonvention enthaltenen Gründen konnte auch einfühlbaren, persönlichen Wünschen nach einer besseren Existenz in der Schweiz Rechnung getragen werden. Dies machte die Schweiz als Asylland sehr populär, und die Asylbewerberzahlen nahmen entsprechend zu. Mit dem Inkrafttreten des Asylgesetzes wurden nun nicht etwa Weisungen erlassen, welche die Zulassung einzelner Flüchtlingsgruppen beschränken sollten, sondern der Einzelfall wurde konsequent und sorgfältig darauf hin geprüft, ob er die gesetzlichen Voraussetzungen zur Anerkennung als Flüchtling erfülle.

Osteuropaflüchtlinge erfüllen diese Voraussetzungen oft nicht. So verständlich ihr Wunsch ist, im Westen zu leben, so wenig kann es für die Asylgewährung genügen, dass sie mit den herrschenden Verhältnissen in ihrem Heimat-

staat nicht zufrieden sind. Schutz soll der Verfolgte bekommen, nicht der Unzufriedene. Wer als Individuum wirklich ernsthaften Nachteilen seitens der Behörden seines Heimatstaates ausgesetzt war, wird in der Schweiz nach wie vor als Flüchtling anerkannt, sofern er in einem Zeitpunkt ausreiste, in dem er noch verfolgt war oder in dem er aus guten Gründen eine Verfolgung befürchten musste.

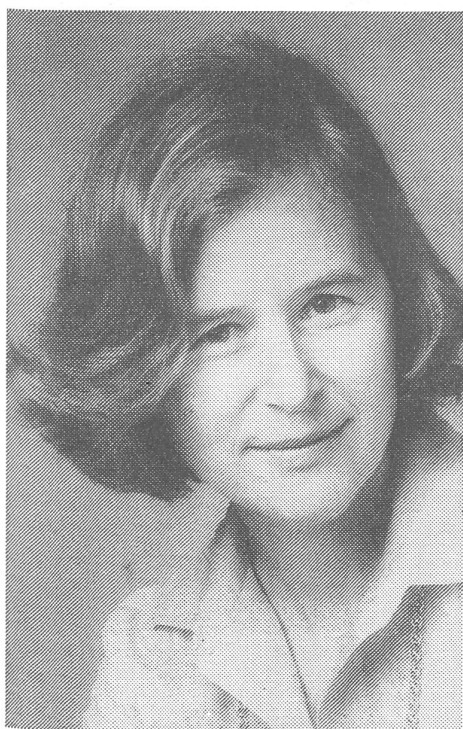
### 2.

Die Durchführung des Verfahrens seit Inkrafttreten des Asylgesetzes war immer dieselbe. Es gab keine Verschärfungen, sondern nur eine konsequente Handhabung, bezogen auf Asylbewerber aus aller Welt, unabhängig von deren Herkunft. Die Rechtsgleichheit lässt etwas anderes nicht zu. Artikel 3 des Asylgesetzes war und ist der einzige gültige Massstab. Volksstimmung und Tagespolitik beeinflussen seine Anwendung nicht. Eine Ausnahme mögen Aufnahmeaktionen grösseren Stils sein, die vom Bundesrat einzeln zu beschliessen sind: Solche müssen von einer positiven Grundstimmung in der gesamten Bevölkerung getragen werden und dürften, weil dies momentan kaum der Fall ist, derzeit nicht aktuell sein.

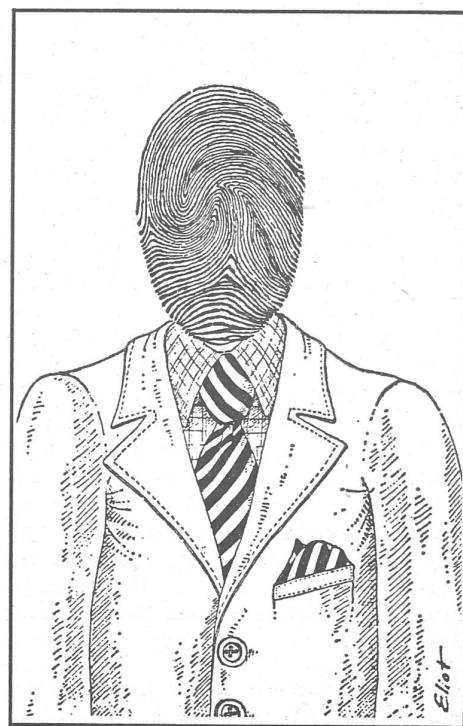
Im Einzelfall kann Asylgewährung ein Akt der Staatsraison sein und ein positiver Entscheid gefällt werden, wo er auf den ersten Blick nicht verdient erscheint. Für negative Asylentscheide gilt dies aber nicht: Die Ablehnung eines Asylgesuches ist stets nur auf dem Boden des Asylgesetzes möglich.

### 3.

Die Praxis meines Departementes bezüglich Republikflucht ist Ihnen bekannt. Sie ist nicht



Bundesrätin Elisabeth Kopp



«Polityka», Warschau, 2. 2. 1985

willkürlich. Ein Asylbewerber, der den Ostblock verlässt, weiss, wann ihm eine Bestrafung droht. In der Regel wird er auch wissen, ob seine Gründe für eine Asylgewährung ausreichen oder nicht, es sei denn, er sei der falschen Vorstellung erlegen, jeder Osteuropäer werde sowieso bei uns aufgenommen. Nimmt der Asylbewerber eine Republikfluchtstrafe bewusst in Kauf, kann er nach einem rechtskräftigen negativen Asylentscheid heimgeschafft werden, solange nicht während des Verfahrens eine solche Strafe im Heimatstaat verhängt wurde. Dementsprechend wird auf die Anordnung einer Rückschaffung regelmässig dann verzichtet, wenn eine unbedingte Verurteilung wegen Republikflucht nachgewiesen oder mit hoher Wahrscheinlichkeit glaubhaft gemacht wird.

Ihre Aussage, in allen Ostblockstaaten gebe es den Straftatbestand der Republikflucht, ist zu relativieren. Strafbar ist überall die illegale Ausreise, die aber selten vorkommt. In den meisten Fällen bleibt der Gesuchsteller ohne Erlaubnis im Ausland, was aber nur in Bulgarien und der CSSR ein Straftatbestand ist. Eine Bestrafung wegen Verletzung von Interessen des Heimatstaates ist zwar in jedem Ostblockstaat möglich, setzt aber in der Regel voraus, dass der Betroffene im Ausland irgendwie gegen den Heimatstaat aktiv wurde oder doch zumindest Geheimnisträger war: Daher sind die Risiken, die ein Asylgesuch mit sich bringt, und die Gefahr einer Bestrafung bei Rückkehr in den Heimatstaat nicht überall dieselben. Es gibt Fälle, in denen sie überhaupt nicht gegeben sind, so dass einer Heimschaffung nach Ablehnung des Asylgesuches nichts im Wege steht.

Auch die blossе Möglichkeit einer Bestrafung wegen Republikflucht darf nicht zur Folge haben, dass wir deshalb – unabhängig vom Ausgang eines Asylverfahrens – nun jedem Osteuropäer ein Anwesenheitsrecht in unserem Land zugestehen. Würden wir jede Möglichkeit einer Bestrafung wegen Republikflucht zum Anlass nehmen, von einer Wegweisung nach negativ verlaufenem Asylverfahren abzusehen, so würde das Asylverfahren obsolet, und faktisch erhielte jeder Osteuropäer ein Anwesenheitsrecht in der Schweiz allein aufgrund seiner Herkunft. Dies wäre ein Ergebnis, das klar verfassungsverstössig und rechtswidrig und weder ausländerpolitisch haltbar wäre.

Den zuständigen Stellen in meinem Departement ist bekannt, aus welchen Ländern Gerichtsurteile wegen Republikflucht beigebracht werden können und wann deren Beschaffung den Asylbewerbern zugemutet werden kann. In ihren Überlegungen, ob ein Wegweisungsentcheid angebracht sei, spielt jeweils auch ihre Kenntnis bezüglich der Strafpraxis in den einzelnen Ländern eine Rolle. Ist davon auszugehen, dass aus den besonderen Umständen des Einzelfalles heraus eine überdurchschnittlich harte Bestrafung zu erwarten ist, so wird in der Regel von einer Wegweisung zumindest in Form der Heimschaffung Abstand genommen, auch wenn es im Lauf des Asylverfahrens noch

nicht zu einer Verurteilung im Heimatstaat kam.

#### 4.

Damit ist bereits gesagt, dass es keinen routinemässigen Erlass von Wegweisungsverfügungen gibt. Die Wegweisungsfrage wird genauso sorgfältig geprüft wie die Asylfrage. Bestehen im Einzelfall Anhaltspunkte dafür, dass ein Drittstaat den Gesuchsteller aufnehmen wird, so wird allenfalls in diesen Drittstaat weggewiesen, wenn der Vollzug der Wegweisung dorthin Realisierungschancen hat. Ebenso wird eine Heimschaffung dann nicht verfügt, wenn von vorneherein klar ist, dass der Heimatstaat den Betroffenen nicht mehr einreisen lassen wird.

Eine Heimschaffung trotz möglicher Bestrafung wegen Republikflucht verstösst nicht gegen das Prinzip des Non-refoulement. Dieses Prinzip, wie es in Artikel 45 Asylgesetz festgehalten ist, hat für anerkannte Flüchtlinge Gel-

tung, nicht aber für rechtskräftig abgelehnte Asylbewerber. Für diese gilt Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention, der es verbietet, irgendeine Person einer unmenschlichen Behandlung auszusetzen. Als solche kann indessen die blossе Möglichkeit einer Republikfluchtstrafe nicht betrachtet werden.

Eine Republikfluchtstrafe wird sehr oft erst verhängt, wenn die Auslandabwesenheit eine gewisse Zeitspanne überstiegen hat. Nach der nun abgeschlossenen Personalaufstockung bei den mit der Behandlung von Asylgesuchen befassten Stellen meines Departementes wird unter anderem auch angestrebt, Asylgesuche aus Osteuropa nach Möglichkeit innerhalb dieser Zeit einem rechtskräftigen Entscheid zuzuführen.

Mit freundlichen Grüssen

Elisabeth Kopp, Bundesrätin

## Der Kommentar

Frau Bundesrätin Kopp erklärt in ihrer Einleitung, Unzufriedenheit mit den politischen Verhältnissen und der Wunsch nach wirtschaftlicher und sozialer Besserstellung allein könnten nicht zur Asylgewährung ausreichen. So weit, so gut. Diese Grundsätze müssen für alle Asylsuchenden gelten; sie umreissen die notwendige Trennungslinie zwischen Wirtschaftsflüchtlingen und politischen Flüchtlingen.

### Aus Osteuropa 80 % Wirtschaftsflüchtlinge?

Nur, diese Begriffe sind dehnbar. Was heisst schon «allgemeine Gründe des Unbefriedigtseins mit den herrschenden politischen Verhältnissen»? Alle, die in unser Land flüchten, sind mit den politischen Verhältnissen in ihrem Heimatland unzufrieden. Aber handelt es sich bei den Menschen, die aus Osteuropa zu uns kommen und von denen nur gut 20 Prozent Asyl erhalten, wirklich zu fast 80 Prozent um Wirtschaftsflüchtlinge?

Ist die Berliner Mauer gebaut worden, um Wirtschaftsflüchtlinge aus der DDR zurückzuhalten? Gilt die «Abstimmung mit den Füßen», vor der sich die kommunistischen Regime in Osteuropa so sehr fürchten, nur dem wirtschaftlichen Wohlstand, den Fleischtöpfen Westeuropas? Oder geht es nicht vielmehr um Freiheit und Menschenrechte, um Terror, Unterdrückung und Gulags?

Wir haben uns einschläfern lassen. Wir wollen nicht glauben, was wenige hundert Kilometer entfernt von zivilisierten Europäern angerichtet wird; wir verdrängen die Wahrheit. Dass die Unterdrückung eines durchorganisierten totalitären Staats äusserlich weniger auffällt als die eines Despoten vom Schlage Idi Amins, liegt auf der Hand. Es sollte aber auch bekannt sein, dass der psychische Terror einer totalitären Diktatur, die nur im Notfall zu physischer Gewalt greift – die Aushorchung und Bespitzelung in allen Lebensbereichen, die brutale Erpressung zur Anpassung und die Ausschaltung jeglicher Opposition –, die Menschenwürde ungleich stärker verletzt als bürgerkriegsähnliche Zustände in einem Land wie Sri Lanka oder Libanon.

Ich glaube nicht an die fast 80 Prozent Wirtschaftsflüchtlinge aus dem Ostblock. Ich habe mit zu vielen gesprochen, denen das EJPD die Flüchtlingseigenschaft abgesprochen hat, obschon sie vor staatlichem Terror geflohen sind.

### Muss mit einer Republikflucht-Strafe gerechnet werden?

In ihrer Antwort auf Frage 3 stellt sich Frau Kopp der Möglichkeit einer Bestrafung wegen Republikflucht, wenn der Osteuropäer heimgeschafft wird. Der Flüchtling wisse ja um die allfällige Bestrafung und nehme das Risiko in Kauf; daher könne er heimgeschafft werden,