

## Aufsichtseingaben Maza und Musey

### Bericht der Geschäftsprüfungskommission an den Nationalrat

(Gestützt auf die Stellungnahmen des Bundesrates vom 13. April 1988 und 18. Jan. 1989)

vom 13. März 1989

---

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

im Auftrag des Büros unterbreiten wir Ihnen den folgenden Bericht zur Kenntnisnahme.

#### 1 Anlass und Vorgehen

Herr Maza Mambassy hat am 5. Mai 1987 eine Aufsichtseingabe gegen den Delegierten für das Flüchtlingswesen an die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte gerichtet. Die mit dem Geschäft befasste Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat die Eingabe zuständigkeitshalber dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zur Behandlung als Aufsichtsbeschwerde überwiesen. Das Departement hat am 5. Juli 1988 der Eingabe keine Folge gegeben. Das Beschwerdeverfahren zum Asylgesuch von Herrn Maza ist mit Verfügung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 30. März 1988 gegenstandslos erklärt worden, weil Herr Maza in Kuba Aufnahme gefunden hat.

Am 3. März 1988 haben 50 Nationalrätinnen und Nationalräte dem Ratspräsidenten das Gesuch um Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission zur Ausschaffung der Familie Musey und zur Behandlung des Falles Maza eingereicht. Sie haben sich damit einverstanden erklärt, dass die Abklärung der aufgeworfenen Fragen einer bestehenden Kommission übertragen werde (vgl. *Anhang I*). Das Büro des Nationalrates hat damit die Geschäftsprüfungskommission beauftragt (Amtl. Bull. N 1988 120).

Ein Teil der Fragen, die der Kommission gestellt worden sind, lassen sich mit ihren Mitteln kaum oder gar nicht abklären. Dies betrifft etwa die realen Risiken der Rückkehr der Familie Musey nach Zaire, die subjektiven Interpretationen der Behörden des Bundes und des Kantons Jura über ihr Zusammenwirken in diesem Falle, die Ansichten im Departement für auswärtige Angelegenheiten zu den beiden Fällen oder die Haltung des UNO-Hochkommissärs für die Flüchtlinge, von dem nur eine höchst diplomatische Auskunft zu erhalten war. Die Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen erstrecken sich nur auf die Bundesverwaltung. Die Kommissionen sind daher wenig geeignet,

Konflikte zu beurteilen, die zwischen dem Bund einerseits, einem Kanton oder einer internationalen Organisation andererseits bestehen. Da dem Parlament jedoch nicht die Rolle einer Beschwerdeinstanz mit Entscheidungsrecht über den Einzelfall zukommt, genügt es, wenn die grundsätzlichen Probleme aufgedeckt und Schlussfolgerungen für die künftige Praxis gezogen werden.

Die Kommission hat sich daher darauf beschränkt, vom Bundesrat eine Stellungnahme zu den aufgeworfenen Fragen zu verlangen, die dieser im Mai 1988 bekannt gemacht hat. Die Kommission hat zunächst die offenen Punkte mit der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, Frau Bundesrätin Kopp, und dem Delegierten für das Flüchtlingswesen, Herrn Arbenz, diskutiert. Sie hat ferner den UNO-Hochkommissär, den Kanton Jura, das Departement für auswärtige Angelegenheiten und das Justiz- und Polizeidepartement um schriftliche Stellungnahmen ersucht (vgl. die Stellungnahme des Kantons Jura im *Anhang 2*). Am 9. November hat die Kommission ihren Bericht verabschiedet und dem Bundesrat zur Stellungnahme überwiesen. Die Antwort des Bundesrates und eine nochmalige Anhörung von Herrn Arbenz zusammen mit dem Generalsekretär des Departementes, Herrn Burkhardt und Herrn Bloch (wissenschaftlicher Adjunkt im Generalsekretariat) hat die Kommission bewogen, den Bericht nochmals zu überprüfen. Sie hat die vorliegende Fassung am 13. März 1989 verabschiedet.

Die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission zur Amtsführung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes hat das Büro dazu bewogen, die Geschäftsprüfungskommission einzuladen, ihre Abklärungen rasch abzuschliessen. Die Kommission liefert diesen Bericht daher ohne zusätzliche Erhebungen zu den verbleibenden Differenzen ab.

In der folgenden Darstellung werden zu jedem Problemkreis die Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Januar 1989 sowie die mündlichen Darlegungen der Departementsvertreter an der Sitzung vom 24. Januar 1989 eingefügt. Im Anhang wird auch die Stellungnahme des Regierungsrates des Kantons Jura veröffentlicht, was nicht bedeutet, dass die Geschäftsprüfungskommission die darin enthaltenen Sachverhaltsdarstellungen überprüft habe.

## **2 Ergebnis**

### **21 Fall Musey**

#### **211 Rechtmässigkeit der Wegweisung**

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement entscheidet letztinstanzlich über alle Asylbegehren und damit auch über die Rechtmässigkeit der Verfahren. Die Bundesversammlung kann sich mit solchen Entscheiden nur im Rahmen ihrer Oberaufsicht über die Bundesverwaltung befassen und dabei prüfen, ob die Verwaltungspraxis insgesamt den Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Leistungsfähigkeit (Art. 4 des Verwaltungsorganisationsgesetzes) entspricht. Einzelfälle erhalten dabei die Rolle eines Beispiels. Aus dieser Sicht stellen sich zum Asyl- und Wegweisungsentscheid im vorliegenden Fall die folgenden Fragen:

## 211.1 Prüfung der Nachfluchtgründe

Verändern sich Verhältnisse, die vom Willen des Gesuchstellers unabhängig sind, nach seiner Ausreise aus dem Herkunftsland, so können diese nach der Praxis der Bundesbehörden zum Asylgesetz sogenannte objektive Nachfluchtgründe darstellen, die asylrelevant sind. Die subjektiven Nachfluchtgründe, die der Gesuchsteller durch eigenes Verhalten nach seiner Ausreise setzt, werden nach schweizerischer Praxis hingegen nicht als Asylgründe anerkannt. Nach der Flüchtlingskonvention können sie allerdings die Flüchtlingseigenschaft des Gesuchstellers begründen und dazu führen, dass der Gesuchsteller nach dem Prinzip des Non-refoulement nicht in sein Herkunftsland ausgeschafft werden darf.

Dieser Differenzierung trägt der Bundesrat in seinem Bericht an die Geschäftsprüfungskommission nicht Rechnung:

Gegenstand des Asylverfahrens ist es, die von Ausländern behaupteten Verfolgungen abzuklären. Wird festgestellt, dass der Gesuchsteller die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllt, so ist auch gleichzeitig die Frage der Gefährdung entschieden. Vom Grundsatz der Nichtrückweisung her gesehen kann in einem solchen Fall die Rückschaffung in das Heimatland erfolgen.

Der Bundesrat verwendet hier den Flüchtlingsbegriff der Flüchtlingskonvention, der beim Entscheid über die Wegweisung massgeblich ist, und nicht jenen, der für die Asylgewährung in der Schweiz Anwendung findet. Dies hat kritische Reaktionen ausgelöst, in denen befürchtet wird, dass in der Praxis des Delegierten von der Verweigerung des Asyls auf die Zulässigkeit der Ausschaffung in das Herkunftsland geschlossen werde.

Die Geschäftsprüfungskommission hat den Delegierten für das Flüchtlingswesen schon bei früherer Gelegenheit auf dieses Problem hingewiesen und die Zusage erhalten, dass die beiden Fragen gesondert geprüft werden.

Die fehlende Differenzierung im Bericht des Bundesrates kann als Hinweis darauf gewertet werden, dass weiterhin die Versuchung bestehe, von einem negativen Ergebnis der landesrechtlichen Prüfung eines Asylgesuches auf die völkerrechtliche Zulässigkeit der Rückweisung zu schliessen. Eine Sichtung der Entscheide im Fall Musey belegt hingegen, dass die Frage der objektiven wie der subjektiven Nachfluchtgründe, soweit sie geltend gemacht worden waren, ausdrücklich geprüft worden sind (im Beschwerdeentscheid vom 1. Dez. 1986 beurteilt das EJPD beispielsweise die Auftritte des Gesuchstellers als Sprecher eines Koordinationskomitees der zairischen Opposition in der Schweiz als für die Beurteilung der Asylfrage unbeachtlich, weil solche politische Aktivitäten nach Verlassen des Heimatlandes einen subjektiven Nachfluchtgrund darstellen; hingegen prüft der Entscheid die gleichen Sachverhalte anschliessend unter dem Gesichtspunkt der Zumutbarkeit der Rückschaffung und kommt zum Schluss, dass diese auch unter den Gesichtspunkten von Art. 45 des Asylgesetzes und von Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention möglich wäre).

## Stellungnahme des Bundesrates

Die Kommission legt ausdrücklich dar, dass die Frage der subjektiven und objektiven Nachfluchtgründe geprüft worden ist. Anhand eines Zitates aus dem Bericht des Bundesrates vom 13. April 1988 wird die Versuchung unterstellt, «von einem negativen Ergebnis der landesrechtlichen Prüfung eines Asylgesuches auf die völkerrechtliche Zulässigkeit der Rückschiebung zu schliessen.» Offensichtlich wird hier Artikel 45 AsylG, Artikel 3 EMRK und Artikel 3 AsylG vermischt. Der Bundesrat und das EJPD haben aber gerade mit den Entscheiden i. S. Musey dargetan, dass die Wegweisung im Lichte der Bestimmungen der EMRK, der Flüchtlingskonvention und des AsylG geprüft wird. Es fand auch in beiden Fällen zunächst eine Prüfung der Frage der Asylgewährung statt, die unter anderem – von hier nicht interessierenden Ausnahmen abgesehen – die Flüchtlingseigenschaft voraussetzt. Davon wurde die Frage der Wegweisung und ihres Vollzuges scharf getrennt, welche unter Beachtung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vorgenommen wurde.

### 211.2 Zulässigkeit der Kontakte mit der Regierung von Zaire

Das Prinzip der diskreten Abklärung im Heimatland soll Asylgesuchsteller vor Nachteilen schützen, die ihnen aus der Tatsache des illegalen Verlassens ihres Heimatlandes erwachsen könnten. Die Bundesbehörden fühlten sich im Falle Musey nicht an dieses Prinzip gebunden, weil Herr Musey sein Gesuch selber öffentlich bekannt gemacht hatte. Nachdem sie die Rückschaffung im Wegweisungsentscheid als zumutbar erklärt hatten, ergänzten die Behörden ihre Beurteilung noch dadurch, dass sie von der Regierung von Zaire entsprechende Zusicherungen erwirkten. In diesen wurde versichert, dass die Familie Musey nichts zu befürchten habe, wenn sie die Gesetze des Landes nicht übertrete.

Dieses Vorgehen weckt zweierlei Bedenken: Das Prinzip der diskreten Abklärung wird in der Praxis offenbar dann verlassen, wenn die Tatsache des Asylgesuches hinreichend bekannt ist um anzunehmen, dass die Heimatbehörden davon ohnehin bereits Kenntnis erhalten haben. Wenn – wie auch im vorliegenden Fall – davon auszugehen ist, dass der Gesuchsteller selber dazu beigetragen hat, seinen Fall publik zu machen, so stellt sich grundsätzlich die Frage, ob die Behörden befugt sind, ein vom Gesuchsteller selber oder von Drittpersonen geschaffenes Risiko zu erhöhen. Ferner kann sich bei anderen, weniger bekannten Fällen die heikle Frage stellen, von welchem Bekanntheitsgrad an der Persönlichkeitsschutz nicht mehr gewährt werden soll. Fraglich ist auch der Nutzen einer Zusicherung des Herkunftsstaates von der zitierten Art. Herr Musey riskiert nach eigenen Aussagen in Zaire wegen seiner exilpolitischen Tätigkeit nach zairischem Strafrecht verfolgt zu werden. – Das zweite Bedenken geht dahin, dass die Schweizer Behörden, wie das Beispiel zeigt, in Asylfällen gegenüber Diktaturen die gleichen Grundsätze des diplomatischen Verkehrs anwenden, wie gegenüber rechtsstaatlichen Demokratien. Dieses Vorgehen wirkt unvorsichtig und verschafft zudem den Flüchtländern das Bewusstsein einer partnerschaftlichen Anerkennung, die den Druck zur Beseitigung der menschenrechtswidrigen Verhältnisse vermindert.

## Stellungnahme des Bundesrates

Herr Musey hat sich mit seiner Öffentlichkeitsarbeit exponiert. Gleichzeitig hat er sowohl gegenüber der Bundesanwaltschaft als auch gegenüber dem Delegierten seine guten Kontakte zu zairischen Regierungsstellen hervorgehoben. Ein Verwandter von Herrn Musey bekleidet in der Armee dieses Staates ein hohes Amt. Herr Musey hat angeboten, er könne sein dank guten Kontakten zum zairischen Geheimdienst angehäuftes Wissen für die Ausbildung von Mitarbeitern des DFW zur Verfügung stellen. Es war auch bekannt, dass Herr Musey sogar während des Asylverfahrens Kontakte mit zairischen Behörden hatte. Unter diesen Umständen war die während des Verfahrens gebotene und eingehaltene Diskretion im Zeitpunkt des Vollzuges der Wegweisung nicht mehr geboten.

Der Bundesrat legt Wert auf die Feststellung, dass in allen Asylfällen dem Schutz der Persönlichkeit des Gesuchstellers und seiner Familie höchste Priorität zukommt. Im Anerkennungsverfahren werden Kontaktmaßnahmen mit den heimatlichen Behörden unterlassen. Gerade dies war auch bei der Behandlung der beiden Gesuche der Fall.

Die im Bericht geäußerten Bedenken, wonach «die Schweizer Behörden ... in Asylfällen gegenüber Diktaturen die gleichen Grundsätze des diplomatischen Verkehrs anwenden, wie gegenüber rechtsstaatlichen Demokratien» sind nicht angebracht. Es widerspricht den diplomatischen Gepflogenheiten, im zwischenstaatlichen Verkehr Unterschiede nach der Regierungsform zu machen. Auch die Behauptung, dass der Nutzen der von Zaire erhaltenen Zusicherung für die Sicherheit Musey's fraglich sei, ist nicht gerechtfertigt. Es liegen bis heute keinerlei Anzeichen vor, dass die zairischen Behörden ihr Wort gebrochen haben.

### 211.3 Das Verhältnis zum UNO-Hochkommissariat

Das UNO-Hochkommissariat für die Flüchtlinge hat es zwar abgelehnt, der Geschäftsprüfungskommission jene Fragen zu beantworten, die diese für eine Beurteilung des Verhältnisses der Bundesbehörden zum Hochkommissariat in den Fällen Musey und Maza aufgeworfen hatte. Die vorhandenen Akten gestatten immerhin folgende Beurteilung:

Der Bundesrat antwortet in seinem Bericht auf die Frage nach der Bedeutung der Stellungnahmen des UNHCR damit, Artikel 35 der Flüchtlingskonvention verpflichte zwar die Staaten, mit dem UNHCR in der Durchführung seiner Überwachungsfunktion zusammenzuarbeiten, im Fall Musey habe es sich jedoch keineswegs um einen Zweifelsfall gehandelt, weshalb das EJPD keine Veranlassung gehabt habe, beim UNHCR eine Stellungnahme einzuholen. Tatsächlich hat das Hochkommissariat jedoch am 3. März 1987 dem Delegierten für das Flüchtlingswesen geschrieben und die Auffassung vertreten, die Aktivitäten von Herrn Musey während seines Aufenthaltes in der Schweiz würden ihn ernsthaften Risiken im Falle einer Rückkehr in sein Heimatland aussetzen. Das Hochkommissariat sprach seine Überzeugung darüber aus, dass eine Heim-schaffung von Herrn Musey im Widerspruch zum Prinzip des Non-refoulement stehen würde (Schreiben des Chefs des Regionalbüros Europa und Nord-Amerika). Nach eigener Angabe hat der UNO-Hochkommissär an dieser Auffassung festgehalten.

Die Geschäftsprüfungskommission ist weder zuständig noch in der Lage, die Zumutbarkeit der Ausschaffung in den Herkunftsstaat im einzelnen zu beurteilen. Aber auch dann, wenn die Bundesbehörden in einem Fall gute Gründe für ihre Auffassung anführen können, sind sie völkerrechtlich verpflichtet, sich mit einer derartigen Stellungnahme des UNO-Hochkommissariats auseinanderzusetzen und – unter Wahrung ihrer landesrechtlichen Entscheidungskompetenzen – Lösungen im Sinne des Völkerrechts anzustreben. Wie weit dies geschehen ist, kann aus den angegebenen Gründen hier nicht ermittelt werden (insbesondere bleibt die Auskunft des Delegierten umstritten, wonach der UNO-Hochkommissär seine Bedenken nachträglich zurückgezogen habe).

### **Stellungnahme des Bundesrates**

Das Schreiben vom 3. März 1987 führte zu einem telefonischen Meinungsaustausch in mehreren Schritten zwischen dem Hochkommissar der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge, Herrn Hocké, und dem Delegierten für das Flüchtlingswesen, Herrn Arbenz. Die Zusammenarbeit zwischen den Bundesbehörden und dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge muss sich innerhalb der Datenschutzgesetzgebung abspielen. Es gelten die Richtlinien für die Bearbeitung von Personendaten in der Bundesverwaltung. Die Bekanntgabe von Personendaten an das UNHCR nach Ziffer 422 der Richtlinien ist möglich, da Artikel 35 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge die vertragsschliessenden Staaten verpflichtet, mit dem Hochkommissariat zusammenzuarbeiten. Damit soll die Ausübung der Schutzfunktion gemäss Abkommen sichergestellt werden. Die mit der Anwendung der Asylgesetzgebung und der Flüchtlingskonvention betrauten Bundesbehörden sind sich ihrer Pflichten bewusst. Sie erkennen aber auch, wann staatliches Handeln nicht mehr durch die Genfer Flüchtlingskonvention und andere völkerrechtliche Verträge geboten ist, sondern humanitären Erwägungen folgt.

Der erwähnte Informations- und Meinungsaustausch fand innerhalb des Artikels 35 FK statt, musste hingegen seine Grenze dort finden, wo das Mandat des Hochkommissariates aufhört und die staatliche Souveränität beginnt.

### **211.4 Rolle des Departements für auswärtige Angelegenheiten**

Nach Auskunft des Departements für auswärtige Angelegenheiten hat dieses im Fall Musey im wesentlichen die gleichen Funktionen wahrgenommen wie bei andern Fällen (*gemeinsame Beurteilung der Lage in den einzelnen Ländern mit dem Delegierten für das Flüchtlingswesen, Vermittlung von Berichten der diplomatischen und konsularischen Vertretungen aus dem Herkunftsland*).

Das Departement hat sich darüber hinaus in Kinshasa dafür eingesetzt, dass die mündlichen Zusagen von Vertretern Zaires in Bern durch eine schriftliche Erklärung bestätigt werden. Im übrigen hat sich das Departement mit der praktischen Durchführung der Ausschaffung nicht befasst. Es hat der Geschäftsprüfungskommission mitgeteilt, es habe keine Veranlassung gesehen, sich gegen diese Ausschaffung auszusprechen.

## 212 Rechtmässigkeit des Ausschaffungsverfahrens

### 212.1 Rechtsnatur der Kontakte des Delegierten mit Behörden des Kantons Jura

Der Bundesrat räumt in seinem Bericht ein, dass der Vollzug des Wegweisungsentscheides von Gesetzes wegen den Kantonen obliegt. Die Bundesbehörden haben lediglich die Kompetenz, den für den Vollzug zuständigen Kanton zu bestimmen (aus den Akten geht hervor, dass im vorliegenden Fall der Kanton Bern zuständig erklärt worden ist). Der Bericht des Bundesrates anerkennt ferner, dass der Telex des Delegierten an den Polizeikommandanten des Kantons Jura vom 8. Januar 1988 einem Unbeteiligten als Auftrag des Bundes an den Kanton Jura erscheinen könne. Der Delegierte für das Flüchtlingswesen habe jedoch lediglich festgehalten, was er in Ausübung seines Koordinationsauftrages mit den kantonalen Stellen zuvor abgesprochen hatte.

Ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 9. Mai 1988, das der Geschäftsprüfungskommission zur Verfügung gestellt worden ist, bringt einen Auszug des Telex mit dem Wortlaut «... il est décidé: ...», der in der Fachsprache für eine formelle Verfügung reserviert ist, aber allenfalls auch im untechnischen Sinn gebraucht worden sein könnte. Erst der Volltext des Telex, der der Geschäftsprüfungskommission vom Kanton Jura zur Verfügung gestellt worden ist, zeigt, dass sich der Delegierte unmittelbar vorher ausdrücklich auf Artikel 21a des Asylgesetzes und auf Artikel 43 des Verwaltungsverfahrensgesetzes beruft. Die letztere Bestimmung verpflichtet die Kantone dazu, den Bundesbehörden in der Vollstreckung ihrer Entscheide Rechtshilfe zu leisten. Damit kennzeichnet sich der Telex als eine Verfügung im Rahmen eines Rechtshilfeverfahrens des Bundes gegenüber dem Kanton Jura. Die Verfügung beruft sich freilich zu Unrecht auf die Rechtshilfepflicht, da Vollzugshilfe nur derjenige verlangen kann, der zur Vollstreckung zuständig ist. Dies wäre im vorliegenden Fall der Kanton Bern. Dies entspricht auch der Auffassung, die der Kanton Jura der Geschäftsprüfungskommission dargelegt hat: Danach wäre er bereit gewesen, dem nach dem Beschwerdeentscheid des Justiz- und Polizeidepartementes vom 1. Dezember 1986 zuständigen Kanton Bern auf dessen Gesuch hin Rechtshilfe zu leisten. Ein solches Gesuch ist jedoch nie eingegangen.

Es bleibt – abgesehen vom umstrittenen Verfügungscharakter – die Frage offen, welcher Art die koordinierende Tätigkeit der Bundesbehörde im Fall Musey hätte sein können. Der Bundesrat interpretiert das damalige Vorgehen allerdings weder als eigenes Rechtshilfegesuch noch als Koordination interkantonalen Rechtshilfe, sondern als Unterstützung des direkt zuständigen Kantons Jura bei der Ausschaffung der Familie Musey (Brief des Bundesrates an den Kanton Jura vom 17. Febr. 1987). Das verwaltungsinterne Gutachten kommt zum Schluss, dass die nach Artikel 15 Absatz 1 des Bundesgesetzes über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern zuständige fremdenpolizeiliche Dienststelle des Kantons Jura (Section de l'état-civil et des habitants) die Wegweisungsverfügung des Bundes hätte vollziehen müssen und das Telex daher an diese Stelle hätte gerichtet werden sollen.

Die Geschäftsprüfungskommission gelangt mit dem Kanton Jura und mit Professor Fleiner, der für diesen ein Gutachten erstellt hat, zum Schluss, dass der

Delegierte am 8. Januar 1988 gegenüber dem Polizeikommandanten des Kantons Jura formell eine Verfügung erlassen hat; dass diese wenn schon an die Kantonsregierung hätte ergehen müssen; dass der Delegierte dazu nicht zuständig gewesen wäre und dass dem Bund dafür ohnehin die Rechtsgrundlage gefehlt hätte.

Aber auch abgesehen vom Verfügungscharakter des Eingreifens des Delegierten bleibt die Frage offen, welcher Art die koordinierende Tätigkeit der Bundesbehörde im Fall Musey hätte sein dürfen. Das Ausländerrecht spricht dem Aufenthaltskanton (Jura) das Recht zur Regelung der Anwesenheit und allfälligen Wegweisung eines Ausländers zu, der sich illegal auf seinem Hoheitsgebiet befindet; das Asylrecht verpflichtet den Kanton, der in der letztinstanzlichen Wegweisungsverfügung des Bundes bezeichnet ist (Bern) zur Regelung der Anwesenheit bzw. zur Ausschaffung des Ausländers. Einerseits ist der rechtskräftig weggewiesene Ausländer kein Asylant mehr, so dass allgemeines Ausländerrecht anwendbar wird, andererseits geht das Asylgesetz als Spezialgesetz dem allgemeinen Ausländerrecht vor. Der Grenzbereich eines Falles, in dem ein ehemaliger Gesuchsteller für längere Zeit in einem anderen Kanton untergetaucht ist, sollte vom Justiz- und Polizeidepartement im Einvernehmen mit den Kantonen geklärt werden, damit die Zuständigkeit inskünftig feststeht.

### **Stellungnahme des Bundesrates**

Der Telex an das Polizeikommando des Kantons Jura hatte einzig den Zweck, die bereits in freiwilliger Zusammenarbeit festgelegten Einzelheiten der Übergabe der Familie Musey an die Berner Behörden festzuhalten. Das Polizeikommando wurde dazu nicht Verfügungsmässig gezwungen, sondern gebeten, die Familie den Berner Behörden zuzuführen. Die Ausschaffung ist entgegen der Ansicht der Kommission nicht von jurassischen, sondern von den bernischen Behörden vollzogen worden.

Die Tätigkeit des DFW stellt eine Koordination zwischen den Kantonen Bern (mit Ausschaffung betraut) und Jura (mit Zuführung an Bern betraut) dar. Keiner der beiden Kantone wurde gezwungen zu handeln.

Zusammenfassend lassen sich für das Verhältnis zwischen Bundesbehörden und kantonalen Vollzugsorganen im Asylbereich folgende Grundsätze ableiten, die auch in den beiden zur Diskussion stehenden Einzelfällen eingehalten wurden:

- Der Vollzug einer Wegweisungsverfügung obliegt *ex lege* den Kantonen. Eine besondere Verfügung, in der ein Kanton verpflichtet würde, ist nicht notwendig.
- Der Kanton hat ein Ermessen darüber, wie er den gesetzlichen Vollzugauftrag erfüllt.
- Der DFW ist befugt und verpflichtet, die Kantone in Erfüllung ihres Vollzugauftrages zu beraten, ihr Vorgehen zu koordinieren und logistische Hilfe zu leisten.
- In Erfüllung seiner Koordinationstätigkeit kann er direkt mit der kantonalen Regierung verkehren.

Die Vertreter des Departementes machen an der Sitzung vom 24. Januar einerseits geltend, der Telex enthalte keine Rechtsmittelbelehrung und sei daher keine Verfügung, andererseits räumen sie ein, dass das Dokument von einem unbeteiligten Dritten sofort als Verfügung gewertet werden müsse. Auf Wunsch des Polizeikommandanten des Kantons Jura sei zu dessen Abdeckung der Form

nach eine Verfügung erlassen worden, doch sei sie von allen Beteiligten nicht als solche verstanden worden.

Die Departementsvertreter versichern, dass die Ausschaffung der Familie Musey mit dem Polizeidirektor des Kantons Bern abgesprochen gewesen sei. Auch die Verfügung der Ausschaffungshaft sei unter den Fremdenpolizeibehörden der beiden Kantone vereinbart worden.

Aufgrund der Beweislage, wie sie mit den rechtlichen Mitteln der Geschäftsprüfungskommission hergestellt werden kann, ist demgegenüber festzuhalten, dass die Interpretation, die die Bundesbehörden dem Telex geben, von Seiten des Kantons Jura bestritten wird. Nach der Aktenlage liegt zweifelsfrei eine Verfügung vor (vgl. *Anhang 3*). Wenn im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement auf Ersuchen kantonaler Dienststellen Gefälligkeitsverfügungen erlassen werden sollten, die weder rechtlich zulässig sind noch dem Willen der beteiligten Instanzen entsprechen, so wäre dies zudem in einem Rechtsstaat bedenklich.

Aus den Akten muss die Geschäftsprüfungskommission ferner entnehmen, dass der Polizeidirektor des Kantons Bern keine Ausschaffungsverfügung erlassen hat, sondern nur aufgrund eines förmlichen Rechtshilfesuches handeln wollte. Dem entspricht auch ein Schreiben des Bundesrates an den Kanton Jura vom 17. Februar 1988, das zwar grundsätzlich festhält, die Ausschaffung weggewiesener Asylgesuchter sei Sache der Kantone, im konkreten Falle des Kantons Bern. Das Schreiben fährt jedoch fort, dass sich die Familie Musey bereits seit einiger Zeit illegal im Kanton Jura aufhalte und daher dieser, gestützt auf die einschlägigen Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern verpflichtet gewesen wäre, die Wegweisungsverfügung des Bundes zu vollziehen.

## **212.2 Verletzung der kantonalen Vollzugskompetenzen**

Das Vorgehen des Delegierten für das Flüchtlingswesen hat unter jeder der denkbaren Interpretationen der Rechtslage die Vollzugskompetenzen der Kantone Bern und Jura verletzt.

Wenn der Bund, wie es die Verfügung angibt, selber Vollzugskompetenzen beansprucht und Rechtshilfe des Kantons Jura verlangt, verletzt er die Zuständigkeit des Kantons Bern und verlangt vom Kanton Jura die Erfüllung einer Pflicht, die diesem nicht obliegt.

Wenn der Bund, wie es der Bundesrat in seinem Schreiben vom 17. Februar 1988 an den Kanton Jura tut, sein Vorgehen dadurch rechtfertigt, dass der Kanton Jura aufgrund des längerdauernden illegalen Aufenthaltes der Familie Musey auf seinem Territorium verpflichtet sei, die Wegweisungsverfügung des Bundes zu vollziehen, nimmt er dem Kanton Bern die diesem zugewiesene Aufgabe weg und gibt sie dem Kanton Jura, der mangels Unterlagen nicht im Stande ist, das ihm gesetzlich zustehende erhebliche Ermessen in der Frage der Ausschaffung auszuüben. Beiden Kantonen wird damit verwehrt, darüber zu entscheiden, ob anstelle der Ausschaffung eine Legalisierung des Aufenthaltes treten solle. Der betroffene Ausländer und ehemaliger Asylgesuchter wird in

seinem Anspruch verletzt, dass die zuständige kantonale Behörde im Zeitpunkt der Ausschaffung die Zumutbarkeit dieser Massnahme unter dem Gesichtspunkt des Prinzips des Non-refoulement nochmals prüft.

Gilt die Tätigkeit des Delegierten als Koordination der Rechtshilfe des Kantons Jura gegenüber dem Kanton Bern, so stellt das tatsächliche Vorgehen gegenüber dem Kanton Bern, der keinen Ausschaffungsentscheid getroffen hat, die gleiche Einschränkung dar wie unter der zweiten Variante. Gegenüber dem Kanton Jura verlangt das Vorgehen, dass dieser Rechtshilfe leisten soll, ohne dass er sich darauf verlassen kann, dass der zuständige Kanton Bern jene Gewähr für einen korrekten Vollzug bietet, zu der jede um Rechtshilfe ersuchende Behörde verpflichtet ist.

Das Beispiel scheint der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates geeignet, um daraus den Schluss zu ziehen, dass das Verhältnis von Bund und Kantonen im Bereiche der Amtshilfe bzw. der Oberaufsicht über den kantonalen Vollzug, besser geklärt werden sollte. Sie überweist dem Bundesrat daher das Schreiben des Kantons Jura vom 19. August 1988, in dem unter anderem entsprechende Anregungen *de lege ferenda* enthalten sind.

### **Stellungnahme des Bundesrates**

Dieser Abschnitt entbehrt nach dem zur vorangehenden Ziffer Gesagten der Grundlage.

Die Geschäftsprüfungskommission kann aufgrund der Beweislage die Auffassung des Bundesrates nicht teilen. Sie kann allerdings nicht ausschliessen, dass eine Zeugeneinvernahme der kantonalen Regierungs- und Verwaltungsstellen das Bild verändern würde. Da der Fall Musey zumindest das Risiko von Missverständnissen belegt, sollte er zum Anlass für die angeregten Klärungen im Verhältnis von Bund und Kantonen genommen werden.

### **212.3 Verhältnis zum Eidgenössischen Militärdepartement**

Zur Frage, wie der Gebrauch militärischer Einrichtungen bei der Ausschaffung der Familie Musey zu beurteilen sei, sind wenige Bemerkungen angebracht: Der Delegierte für das Flüchtlingswesen hat das Kommando der Flieger- und Flabtruppen korrekterweise um die Lande- und Startbewilligung für die Durchführung der Ausschaffung eines Ausländers ersucht; das EMD hat diese Bewilligung erteilt, ohne darüber informiert worden zu sein – oder sich danach erkundigt zu haben –, wer ausgeschafft werden solle. Es war nicht Sache des Militärdepartementes, das Vorgehen des Delegierten materiell zu überprüfen.

### **212.4 Finanzielle Aspekte**

Die Kosten der Ausschaffung der Familie Musey sind von der Eidgenössischen Finanzkontrolle überprüft worden. Die direkten Kosten des Bundes für die Ausschaffung belaufen sich auf rund 135 000 Franken (eine ordentliche Aus-

schaffung der Familie Musey hätte dem Bund lediglich Kosten im Umfang von gegen 40 000 Fr. gebracht). Diese Kosten sind der Rubrik «Asylbewerber: Rückerstattungen von Fürsorgeleistungen an Kantone und andere» belastet worden, und nicht etwa einem «Fonds für Rückkehrhilfe».

Nach Überzeugung des Bundesrates war eine heimliche Aktion im vorgenommenen Stil und mit den entsprechenden Kostenfolgen die einzige erfolgsversprechende Vorgehensweise. Die Geschäftsprüfungskommission überlässt diese Ermessensfrage der Exekutive.

### **Stellungnahme des Bundesrates**

Das gesamte Verfahren betreffend die Familie Musey hat nahezu 500 000 Franken gekostet.

## **22 Fall Maza**

### **221 Rechtmässigkeit der Wegweisung**

Im Falle Maza ist vor den Geschäftsprüfungskommissionen in erster Linie die Internierung nach dem erfolglosen Ausschaffungsversuch im Januar 1987 anhängig gemacht worden. Die Rechtmässigkeit der vorangehenden Entscheide steht daher nicht zur Diskussion. Es sei hier lediglich erwähnt, dass die Aussagen unter den Ziffern 211.1–211.3 auch für den Fall Maza zutreffen:

Auch hier ist die Differenzierung zwischen völkerrechtlicher und landesrechtlicher Umschreibung der Flüchtlingseigenschaft zu beachten. Ebenso stellt sich die Frage der Zulässigkeit von Kontakten mit der Regierung des Herkunftslandes. Schliesslich hat sich der UNO-Hochkommissär für die Flüchtlinge auch im Fall Maza gegen eine Ausschaffung nach Zaire ausgesprochen (der Ausschaffungsversuch der Schweizer Behörden betraf freilich nicht eine Rückkehr nach Zaire, sondern eine solche nach Kongo-Brazzaville als Erstasylland des Gestalters).

### **222 Rechtmässigkeit der Internierung**

Herr Maza wurde vom Delegierten für das Flüchtlingswesen auf Antrag des Bundesamtes für Ausländerfragen am 16. Januar 1987 geschlossen interniert. Herr Maza hatte den Versuch der Ausschaffung durch sein Verhalten im Flugzeug und auf dem Flugplatz von Rom verunmöglicht und war in die Schweiz zurückgekehrt. Die Internierung wurde damit begründet, dass nur so der Vollzug der rechtskräftigen Wegweisungsverfügung sichergestellt werden könne. Die Massnahme war bis zum 30. Januar 1987 befristet, wurde dann jedoch verlängert und am 27. April 1987 auf Antrag der Bundesanwaltschaft durch eine Internierung aus Gründen der Staatssicherheit ersetzt.

Beide Verfügungen sind angefochten worden. Während die erste in Folge ihrer Ersetzung als gegenstandslos erklärt wurde, schützte das Bundesgericht die

zweite, weil es aufgrund eines Berichtes der Bundesanwaltschaft zur Überzeugung gelangt war, dass der Gesuchsteller aufgrund zahlreicher subversiver Kontakte eine ernsthafte Gefahr für die Staatssicherheit darstelle. Die Geschäftsprüfungskommission hat sich vergewissert, dass die urteilende Kammer des Bundesgerichtes vom Inhalt des Tatsachenberichtes der Bundesanwaltschaft Kenntnis genommen hat (dies schien ihr von Bedeutung, weil sie feststellen musste, dass die Departementsvorsteherin vom Bundesanwalt nur mündlich orientiert worden war. Die Geschäftsprüfungskommissionen selber hatten darauf verzichtet, das Angebot des Departementes anzunehmen, wonach die beiden Präsidenten Einblick in die Akten nehmen konnten, weil eine derart beschränkte Einsichtnahme, verbunden mit dem Verbot der Weiterleitung der einschlägigen Informationen an die Kommissionen, dem parlamentarischen Auskunftsbedürfnis nicht entsprochen hätte. Zudem wäre das Vorgehen unter dem Aspekt der Gewaltenteilung fragwürdig gewesen, wären doch die Präsidenten der Geschäftsprüfungskommissionen für einen Entscheid der Exekutive indirekt mitverantwortlich gemacht worden). Der Bundesgerichtsentscheid ist auch für das Parlament verbindlich, weshalb kein genügendes Interesse an der Einsichtnahme in den Bericht der Bundesanwaltschaft mehr besteht.

Als Gegenstand der Überprüfung verbleibt somit nur noch der erste Internierungsentscheid, der für die parlamentarische Kontrolle – anders als für die Rechtspflege – nicht alle Bedeutung verloren hat. Der Delegierte für das Flüchtlingswesen hat den Gesuchsteller geschlossen internieren lassen, um, wie im Entscheid dargelegt, seine Ausschaffung gewährleisten zu können. Aufgrund seines früheren Verhaltens sei nicht hinreichend sichergestellt, dass der Gesuchsteller sich den Behörden zur Verfügung halte.

Nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission bildeten allerdings die Vorschriften des Bundesgesetzes über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer (Art. 14, 15 und 20) sowie des Verwaltungsverfahrensgesetzes (Art. 55) und der Verordnung über die Internierung von Ausländern im Januar 1987 keine genügende gesetzliche Grundlage für eine derartige Ausschaffungshaft. Nach der damals geltenden Fassung des Bundesgesetzes über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer (Art. 14 Abs. 2) war die Internierung nur zulässig, wenn die Ausschaffung nicht durchführbar war. Diese Voraussetzung wurde im Fall Maza zunächst ausdrücklich nicht als erfüllt erachtet. Sie trat erst im März 1987 ein. Zusammen mit der Gefährdung der Staatssicherheit begründete sie nachträglich die Rechtmässigkeit der Massnahme. Dass der Gesuchsteller für die Schweiz ein Staatsrisiko darstelle, hat der Delegierte nämlich erst dann geltend gemacht, so dass für die Massnahme eine neue Begründung und eine entsprechende Grundlage gegeben war (Art. 3 der Internierungsverordnung).

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hat die Internierungsverfügung am 24. März 1987 zwar mit der Begründung geschützt, diese rechtfertige sich aus dem Schutz der Staatssicherheit. Dass diese Gründe in den angefochtenen Entscheiden nicht erwähnt worden seien, rechtfertige sich aus dem Prinzip des Quellenschutzes. Es sei zulässig, sich hinter die Sorge um die innere und äussere Sicherheit des Landes zurückzuziehen, um ein Geheimnis zu wahren. – Diese Begründung gilt freilich erst vom zweiten Verlängerungsentscheid an,

weil vorher die innere oder äussere Sicherheit des Landes gar nicht angerufen worden ist. Der Quellenschutz legitimiert nur die fehlende Präzisierung der Staatssicherheitsgründe, nicht aber das Verschweigen des massgeblichen öffentlichen Interesses.

Die Internierung vom 16. Januar 1987 war nach Zweck und Begründung eine Ausschaffungshaft, für die eine Gesetzesgrundlage noch fehlte. Die Behebung dieses Mangels war einer der Zwecke der Revision des Asylgesetzes, das erst am 15. April 1987 vom Volk gutgeheissen wurde. Seither besteht nun für ein Vorgehen, wie es im Fall Maza gewählt worden war, die erforderliche Grundlage.

## **223      Aufsichtsbeschwerde von Herrn Maza gegen den Delegierten für das Flüchtlingswesen**

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hat der Aufsichtsbeschwerde von Herrn Maza vom 5. Mai 1987 mit Entscheid vom 5. Juli 1988 keine Folge gegeben. Der Gesuchsteller hatte sich in erster Linie gegen die Internierungsverfügung vom 16. Januar 1987 beschwert und geltend gemacht, der Delegierte habe seine Amtspflichten und das geltende Recht verletzt.

Das Departement bejaht die gesetzliche Grundlage für die vom Delegierten verfügte Internierung, betont die vom Bundesgericht festgestellte Staatsgefährlichkeit des Gesuchstellers und verweist auf die Feststellung des Berichts des Bundesrates an die Geschäftsprüfungskommission vom 13. April 1988, wonach der Gesuchsteller in allen Punkten korrekt behandelt worden sei.

Die vorliegende Abklärung ergibt, dass die gesetzliche Grundlage für die Internierung erst für die Verlängerungsverfügung vom 18. März 1987 gegeben war, nicht jedoch für die ursprüngliche Anordnung. Im übrigen ist dem Entscheid des Departementes nichts beizufügen.

## **224      Verhältnis zum Kanton Genf**

Die Frage nach der Rolle des Kantons Genf im Fall Maza fällt ausserhalb des Zuständigkeitsbereichs der Geschäftsprüfungskommission. Es kann lediglich festgestellt werden, dass die Verfügung des Delegierten für das Flüchtlingswesen vom 27. April 1987, welche die geschlossene Internierung verlangte, aus der Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht nicht zu beanstanden und durch das Bundesgericht bestätigt worden ist. Das Bundesgericht hat den Kanton darauf hingewiesen, dass eine mildere Vollzugsform als die angeordnete nicht zulässig sei, und ihn aufgefordert, ohne Verzug das Nötige vorzukehren, um den korrekten Vollzug der Internierung sicherzustellen.

## **3            Schlussfolgerungen**

### **31          Rechtliche Würdigung**

Die Geschäftsprüfungskommission hat den Eindruck, dass der Delegierte sowohl bei der Internierung von Herrn Maza wie auch bei der Ausschaffung der

Familie Musey aus Überzeugung über die Notwendigkeit der Durchsetzung rechtskräftiger Asyl- und Wegweisungsentscheide gehandelt hat und dabei dem Grundsatz der effizienten Rechtsverwirklichung gefolgt ist. Er hat dadurch den Grenzen seiner Zuständigkeiten zu wenig Beachtung geschenkt. Das Departement und der Bundesrat haben dieses Vorgehen aus Verständnis für das Dilemma, in dem sich der Delegierte immer wieder befindet, gedeckt und versucht, im Nachhinein die Rechtmässigkeit seines Vorgehens zu begründen.

Die festgestellten Rechtsverletzungen sind in beiden Fällen nur bei Entscheidungen unter Zeitdruck und mit primärer Sicht auf die angestrebte Massnahme vorgekommen. Die Kommission muss immerhin festhalten, dass unrechtmässig gehandelt wurde und dass die vorgesetzten Instanzen auf dem Beschwerdeweg oder gegenüber parlamentarischen Anfragen – wohl aus Zweckmässigkeitsüberlegungen – die Rechtmässigkeitskontrolle vernachlässigt haben. Losgelöst vom Einzelfall sollten daraus heute die nötigen Lehren für die künftige Praxis gezogen werden.

### **Stellungnahme des Bundesrates**

Die erste Herrn Maza betreffende Internierungsverfügung liegt im Rahmen der von BGE 110 Jb 1 geschützten Praxis. So, wie der Bundesgerichtsentscheid über die 2. Internierungsverfügung für die Sektion als Oberaufsichtsbehörde offenbar verbindlich ist, müssen wir das zitierte Präjudiz auch als Rechtsunterworfenen als verbindlich anerkennen. Der Vorwurf, die vorgesetzten Instanzen hätten aus Zweckmässigkeitsüberlegungen die Rechtmässigkeitskontrolle verletzt, ist nicht berechtigt.

Die Vertreter des Justiz- und Polizeidepartementes räumen an der Sitzung vom 24. Januar 1989 ein, dass der zitierte Bundesgerichtsentscheid voraussetzt, dass der zu internierende Asylbewerber ein Sicherheitsrisiko darstellt. Die Berufung auf ein Sicherheitsrisiko sei aber in der ersten Internierungsverfügung bewusst unterlassen worden, obwohl sie den echten Grund dargestellt habe. Man habe Herrn Maza nicht zu erkennen geben wollen, dass man seine Gefährlichkeit kenne und habe daher den wahren Internierungsgrund verschwiegen, obwohl dadurch ihm gegenüber das rechtliche Gehör verletzt worden sei.

Die Internierungsverfügung verletzt somit entweder das Gesetzmässigkeitsprinzip oder den Verfassungsgrundsatz des rechtlichen Gehörs. Das Bundesgericht hat in seinem späteren Entscheid zum Fall Maza die Bundesbehörden zwar davon entbunden, die einzelnen Gründe für die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit im Entscheid zu nennen, nicht jedoch davon, den Grund der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit als solchen anzuführen.

## **32 Politische Würdigung**

Bei der Beurteilung des Vorgehens der Bundesbehörden in den Fällen Musey und Maza ist zu berücksichtigen, dass diese als Folge der starken Unterstützung der Gesuchsteller durch einen Teil der Öffentlichkeit über den Einzelfall hinaus eine symbolische Bedeutung erlangt haben. Es handelt sich bei beiden Fällen unter verschiedenen Aspekten um Sonderfälle.

Die Geschäftsprüfungskommission hat in diesen beiden Beispielen nur jeweils Handlungen in der letzten Verfahrensstufe kritisiert. Sie anerkennt damit, dass die beiden Gesuchsteller im überwiegenden Teil aller Verfahrensschritte korrekt behandelt worden sind. Dies gilt für zahlreiche Entscheide im Asylverfahren wie im Wegweisungsverfahren (vgl. dazu den kurzen Abriss der beiden Verfahren im *Anhang 4*). Die Kommission hat weder den Auftrag, noch einen Anlass gehabt, das Vorgehen der Bundesbehörden in dieser Zeit zu beanstanden. Sie geht somit von den rechtskräftigen Wegweisungsverfügungen aus und stellt daher die Entscheide der Bundesbehörden, die beiden Familien hätten keine Asylgründe und müssten unser Land wieder verlassen, nicht in Frage.

Mit der Feststellung einzelner Rechtsverletzungen und dem Hinweis auf eine entstehende Rechtsunsicherheit im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen soll lediglich ein Beitrag zur Verbesserung der Asylpraxis in einem beschränkten Teilbereich geleistet werden. Die Asylpolitik insgesamt war nicht Gegenstand der Untersuchung und sie wird daher von den Schlussfolgerungen der Geschäftsprüfungskommission auch nicht berührt.

Die Geschäftsprüfungskommission hat insgesamt Verständnis für die schwierige Situation, in der sich der Delegierte und seine Mitarbeiter für das Flüchtlingswesen bei der Erfüllung ihrer Aufgabe befinden. Die für den Vollzug des Asylrechts Verantwortlichen verdienen weiterhin die volle Unterstützung des Parlaments bei ihren Bemühungen, ihre äusserst schwierige Aufgabe zu bewältigen.

#### **4 Empfehlungen**

##### **41**

Der Bundesrat wird eingeladen, dafür zu sorgen, dass die Zusammenarbeit der Verantwortlichen für das Flüchtlingswesen mit dem UNO-Hochkommissariat für die Flüchtlinge vertieft und der völkerrechtlichen Praxis zur Flüchtlingskonvention angemessen Rechnung getragen wird. Das Bewusstsein der Mitarbeiter des Delegierten über die völkerrechtliche Dimension ihrer Aufgabe sollte geschult werden.

##### **42**

Der Bundesrat wird eingeladen dafür zu sorgen, dass dem Schutz der Asylsuchenden durch Diskretion der Abklärungen die nötige Beachtung geschenkt wird. Abweichungen von diesem Grundsatz müssen sich aus der Bekanntheit des Gesuchstellers und seiner Flucht in seinem Herkunftsland rechtfertigen.

##### **43**

Der Bundesrat wird eingeladen, im Einvernehmen mit den Kantonen die Frage zu regeln, welcher Kanton beim Auffinden eines untergetauchten Ausländers, gegen den eine rechtskräftige Wegweisungsverfügung besteht, für den Entscheid über die Legalisierung des Aufenthaltes oder die Ausschaffung zuständig sein soll.

Der Bundesrat wird eingeladen, dafür zu sorgen, dass die Verantwortlichen für das Flüchtlingswesen die kantonalen Vollzugskompetenzen im Asyl- und Ausländerrecht respektieren. Andererseits erwartet die Geschäftsprüfungskommission, dass auch die Kantone ihre Verpflichtungen gegenüber dem Bund erfüllen. Soweit die geltende Rechtsordnung zum Vollzug der Asylentscheide überprüft werden muss, sollten die entsprechenden Überlegungen in die Arbeiten der Strategiegruppe Flüchtlingspolitik einfließen.

Der Bundesrat wird eingeladen, das Verhältnis von Bund und Kantonen in den Bereichen der Amtshilfe und der Oberaufsicht über den kantonalen Vollzug besser zu klären.

### **Stellungnahme des Bundesrates**

Der Bundesrat erachtet sämtliche unter dem Titel «Empfehlungen» aufgelisteten Grundsätze als wesentliche Richtschnur behördlichen Handelns im Asylbereich. Diese Grundsätze wurden auch im Verfahren der beiden Fälle Musey und Maza eingehalten. Der Bundesrat wird auch in Zukunft dafür sorgen, dass sie beachtet werden.

Zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission als ganzem nimmt der Bundesrat zur Kenntnis, dass sich die Kommission zu verschiedenen Problemkreisen kein abschliessendes Urteil bilden kann. Er tritt dem Vorwurf, der Delegierte für das Flüchtlingswesen habe in Ausübung seiner Pflichten Rechtsverletzungen begangen, entschieden entgegen. Die Überlegungen der Kommission basieren auf ihrer Kenntnis der Vorgeschichte und auf ihrer Deutung verschiedener Handlungen der Bundesbehörden. Der Bericht verzichtet auch darauf, sich mit dem Gutachten des Bundesamtes für Justiz zu Fragen des Vollzugs von Wegweisungen durch die Kantone auseinanderzusetzen. Kommission und Bundesrat stimmen in den Grundsätzen der Wegweisungspraxis überein. Der Bundesrat ist aber auch überzeugt, dass der Delegierte sich gerade in diesen beiden Einzelfällen vollumfänglich an die von der Kommission aufgestellten Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns einer Bundesbehörde hielt. Seine Handlungsweise war durch das geltende Recht geboten und lag, wie die Kommission in ihrem Bericht selber richtig festhält, im Interesse der Rechtsverwirklichung.

Die Geschäftsprüfungskommission ist sich bewusst, dass sie die umstrittenen Sachverhalte nicht mit letzter Gründlichkeit ermitteln konnte. Die Abklärungen genügen jedoch, um im Rahmen der ordentlichen parlamentarischen Oberaufsicht Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Zukunft zu ziehen – denen der Bundesrat im übrigen zustimmt. Ihre Feststellungen und Schlussfolgerungen wollen bloss die künftige Praxis und das Verhältnis von Bund und Kantonen beeinflussen, nicht aber das Verfahren der beiden Asylgesuchsteller. Daher kann die Kommission auch nicht auf das Gesuch von Professor Mathieu Musey vom 20. Dezember 1988 eintreten, in dem dieser eine Revision des Asylverfahrens durch das Schweizerische Parlament verlangt, Schadenersatz fordert und um die Bewilligung ersucht, in die Schweiz zurückzukehren oder in einem

Drittland leben und arbeiten zu können. Die Geschäftsprüfungskommission überweist dieses Gesuch zuständigkeitshalber dem Bundesrat.

## **5 Antrag**

Die Geschäftsprüfungskommission beantragt, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

13. März 1989

Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

Für die Fassung der Sektion EJPD

Der Präsident: Moritz Leuenberger

Der Sekretär: Mastronardi

Für die Fassung der Gesamtkommission

Der Präsident: Rutishauser

3205

## **Anhänge**

- 1 Eingabe von 50 Nationalräten vom 3. März 1988 an den Präsidenten des Nationalrates
- 2 Stellungnahme der Regierung des Kantons Jura vom 19. August 1988
- 3 Abschrift des Telexes vom 8. Januar 1988
- 4 Stellungnahme des Bundesrates vom 13. April 1988

3205

Nationalrat

3. März 1988

An den Präsidenten des Nationalrates  
zuhanden des Büros

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident

Die Ausschaffung der Familie Musey und die Behandlung des Falles Maza haben die Öffentlichkeit stark bewegt. Das Vorgehen der Bundesverwaltung wirft Fragen auf, welche weit über diese Einzelfälle hinaus für die schweizerische Asylpolitik generell von Bedeutung sind.

Wegen der ausserordentlichen Tragweite der Ereignisse verlangen die unterzeichneten Nationalrätinnen und Nationalräte im Sinne von Artikel 55 ff. GVG die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission.

Die Kommission hätte u. a. folgende Fragen abzuklären:

1. Auf der Ebene der Bundesverwaltung:
  - a) Wie ist das Vorgehen auf dem Hintergrund des Asylgesetzes und im Hinblick auf die Verfahrensgarantien zu beurteilen?
  - b) Welche Haltung hat das EDA eingenommen? Welche Rolle hat die Schweizer Botschaft in Kinshasa gespielt? Wie ist die Koordination DFW/EDA zu beurteilen?
  - c) Welche Rolle hat die Bundesanwaltschaft gespielt?
  - d) Welches war die Rolle des EMD im Zusammenhang mit der Ausschaffung der Familie Musey? Wie ist der Gebrauch militärischer Einrichtungen zu beurteilen?
  - e) Wie ist die Angelegenheit unter finanziellen Gesichtspunkten zu beurteilen?
  - f) Wie ist die Koordination des Vorgehens zwischen den verschiedenen beteiligten Verwaltungsstellen des Bundes und zwischen den Departementen zu beurteilen?
  - g) Wie ist das Vorgehen in den Fällen Musey und Maza im Vergleich mit der Behandlung anderer Fälle zu bewerten?
2. Im Hinblick auf die internationale Dimension der Fälle:
  - a) Welche Bedeutung kam den Stellungnahmen des UNHCR zu? Wie sind diese Stellungnahmen zu bewerten? Allgemein und in den vorliegenden Fällen?
  - b) Sind die internationalen Konventionen eingehalten worden?

- c) Inwiefern haben Kontakte zum Herkunftsland bestanden? Welche Absprachen sind getroffen worden? Wie ist dieser Kontakt zu einer Diktatur zu bewerten?
3. Unter föderalistischen Gesichtspunkten:
- a) Sind die kantonalen Kompetenzen respektiert worden?
  - b) Wie ist die Zusammenarbeit mit den in erster Linie betroffenen Kantonen Jura und Genève konkret zu beurteilen?
4. Welche Schlussfolgerungen müssen aus den getroffenen Feststellungen gezogen werden?

Eventuell ist die Abklärung dieser Fragen im Sinne von Artikel 54 GVG einer bestehenden Kommission (PGK oder GPK) zu übertragen.

Mit freundlichen Grüßen

*Es folgen die Unterschriften von 50 Nationalrätinnen und Nationalräten*

3205



2, rue du 24-Septembre  
2800 Delémont  
Tél. 066 21 51 11

Geschäftsprüfungskommission  
des Nationalrates  
Sekretariat  
Bundeshaus

3003 Bern

Viréf.

N/réf. 296

Delémont, le 19. August 1988

Betrifft: Ihr Schreiben vom 30.6.1988 - Bericht des  
Bundesrates vom 13. April 1988 an die Geschäfts-  
prüfungskommission des Nationalrates über die  
Affären Musey und Maza

Sehr geehrter Herr Präsident,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

Ihrer Aufforderung vom 30. Juni 1988 folgend, beehren wir  
uns, Ihnen hiermit unsere Stellungnahme vorzulegen.

#### I. Einleitende Bemerkungen

Das beim Rückschub von Hrn. Musey angewendete Verfahren war  
dermassen konfus, dass es zunächst notwendig ist, die  
Kompetenzfrage zu erörtern. Es gilt also vorfrageweise zu  
klären, ob der Delegierte für das Flüchtlingswesen wirklich  
zuständig war dafür, beim Vollzug des Rückweisungsentscheids  
mitzuwirken.

Wenn nämlich das Bundesamt, gestützt auf Art. 21a des Asyl-  
gesetzes, die Wegweisung aus der Schweiz anordnet, obliegt  
der Vollzug dieser Ausweisung einzig und allein der  
Fremdenpolizei.

Nun besitzt der Delegierte für das Flüchtlingswesen keinerlei Kompetenzen auf diesem Gebiet, wenn man sich an den Bundesbeschluss über den DFW (RS 142.35) hält. Art. 2 dieses Beschlusses lautet wie folgt:

"1 Der Delegierte hat die Aufgaben und Zuständigkeiten, die aufgrund des Asylgesetzes vom 5. Oktober 1979 und des Artikels 15 Absatz 4 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer dem Bundesamt für Polizeiwesen übertragen sind.

2 Der Delegierte berät das Departement in Flüchtlingsfragen. Er vertritt das Departement bei ausländischen und internationalen Stellen und koordiniert die Aufgaben des Bundes mit jenen der Kantone und privater Organisationen. Er kann mit den kantonalen Regierungen direkt verkehren.

3 Der Bundesrat kann dem Delegierten weitere Aufgaben übertragen."

Artikel 15 Absatz 4 ANAG seinerseits hält lediglich Folgendes fest: "Die Polizeiabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements ist für Anordnung und Vollzug der Internierung, das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement zum Entscheid über die weitere Duldung eines Ausländers nach Artikel 14 Absatz 2 zuständig. Das Departement erlässt Weisungen, in welchen Fällen für die Einstellung oder Aufhebung einer nach Artikel 10 verfügten, für die ganze Schweiz geltenden Ausweisung seine Zustimmung eingeholt werden muss."

Übrigens haben wir keine Kenntnis davon, dass der Bundesrat dem DFW auf Grund von Artikel 2 Absatz 3 des vorgenannten Bundesbeschlusses weitere Aufgaben übertragen hätte, insbesondere auf dem Gebiet des Vollzugs von Wegweisungen.

Es ist demnach festzuhalten, dass der DFW keine Kompetenzen auf dem Gebiet des Aufenthalts und der Niederlassung der Ausländer besitzt, also auch nicht im Bereich der Wegweisung von Ausländern, die sich in einer illegalen Situation befinden. Die Asylgesuchsteller, deren Gesuch abgelehnt worden ist, sind weder Asylgesuchsteller noch Flüchtlinge: sie sind Ausländer in einer rechtswidrigen Lage, die unter das ANAG und nicht unter das Asylgesetz fallen.

Im Fall Musey zwingt sich diese Feststellung umso eher auf, als der Betreffende ein Verbot der Einreise in die Schweiz erhielt, das am 4. August 1987 vom Bundesamt für Ausländerfragen verhängt worden war.

II. Bemerkungen über den Bericht des Bundesrates vom  
13. April 1988

1. Die verschiedenen Stellungnahmen der Bundesbehörden

1.1 In seinem Telex vom 8. Januar 1988 (Beilage 1), der direkt an das Kommando der jurassischen Polizei gerichtet war, um den Vollzug des Rückschubs der Familie Musey anzuordnen, schreibt der Delegierte für das Flüchtlingswesen (DFW) Folgendes: "Gestützt auf Artikel 21a des Asylgesetzes und Artikel 43 des Verwaltungsverfahrensgesetzes wird verfügt: ...".

1.2 In seiner Antwort auf den Brief der jurassischen Regierung vom 26. Januar 1988 (Beilage 2) schreibt der Bundesrat Folgendes:

"Der Vollzug der Wegweisungsmassnahmen obliegt den Kantonen. Im vorliegenden Fall war der Kanton Bern dafür verantwortlich. Der Kanton Jura war dazu aufgefordert, seine Unterstützung zu gewähren.

Es scheint, dass sich Herr Musey und seine Familie schon seit einiger Zeit widerrechtlich auf dem Gebiet des Kantons Jura aufhielten. Auf Grund der entsprechenden Bestimmungen des ANAG hätte der Kanton Jura daher die Pflicht gehabt, die Wegweisungsverfügung des Bundes zu vollziehen und subsidiär Herrn Musey den zuständigen Behörden des Kantons Bern zu übergeben." (Beilage 3)

1.3 Vor den eidgenössischen Räten hat Frau Bundesrat Kopp daran erinnert, dass man sich in Fällen der Ausweisung an den Artikel 15 ANAG zu halten habe, wonach eine von den Kantonen bezeichnete Behörde dafür besorgt ist, die Ausweisungsfälle mit der Bundesbehörde zu behandeln. Frau Kopp hat festgehalten, dass diese Behörde im Jura und für die Musey-Affäre die Abteilung für Zivilstandswesen und Einwohnerkontrolle ("Section de l'état civil et des habitants") ist.

1.4 In seinem Bericht vom 13. April 1988 legt der Bundesrat schliesslich dar (Punkt 3, Seite 22 ff.), dass "die Wegweisung im Falle des negativen Ausgangs des Asylverfahrens in der Kompetenz des DFW beziehungsweise des EJPD in letzter Instanz liege ... Die Ausführung oblag den kantonalen Behörden, und diese haben sie auch vorgenommen.

Der Telex vom 8. Januar 1988 mochte für Uneingeweihte den Anschein einer eidgenössischen Weisung an den Kanton Jura erwecken. Der DFW wollte indessen einzig bestätigen, was er in Erfüllung seiner Aufgabe als Koordinator im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 des Bundesbeschlusses über den Delegierten für das Flüchtlingswesen mit den kantonalen Behörden vereinbart hatte."

## 2. Analyse der Haltung des Bundes

Allein schon die Lektüre der obgenannten Dokumente erlaubt die Feststellung, dass die Haltung des Bundes in der Musey-Affäre unklar, widersprüchlich und, wie in der Folge zu zeigen ist, unrichtig war.

Es ist interessant, hervorzuheben, dass der vom DFW am 8. Januar abgesandte Telex ausdrücklich und eindeutig auf Artikel 43 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren Bezug nimmt, wonach "die Kantone den Bundesbehörden in der Vollstreckung Rechtshilfe leisten". Es ist seltsam, dass der Bundesrat im Nachhinein vorgibt, dass "diese Mitteilung nicht als Auftrag angesehen werden konnte" (Bericht vom 13. April, S. 23).

Es ist jedoch festzuhalten, dass dieser Telex eine Verfügung im rechtlichen Sinne darstellt. Er enthält alle ihre Elemente: Bezeichnung der verfügenden Behörde, Begründung, Dispositiv, gesetzliche Grundlage, Unterschrift und Datum. Er bezieht sich ausserdem auf keine frühere Verfügung, die hätte bestätigt werden sollen. Es wird im Gegenteil der Ausdruck "verfügt" verwendet.

Überdies macht der Bundesrat in seinem Brief vom 17. Februar 1988 geltend, dass "die Bundesbehörden grundsätzlich keinerlei Anlass haben, im Hinblick auf Ausschaffungen auf der Ebene der Regierungen Informationen auszutauschen".

Es trifft zu, wie dies Frau Bundesrat Kopp vor den eidgenössischen Räten gesagt hat, dass die Fremdenpolizeibehörde im Kanton Jura von der "Section de l'état civil et des habitants" verkörpert wird. Es geht jedoch absolut nicht an und zeugt von Unsicherheiten in der Bundesverwaltung bis auf höchste Ebene, dass diese "Section de l'état civil et des habitants" nie dazu aufgefordert wurde, die Familie Musey auszuweisen, und dass weder sie noch das zuständige kantonale Departement je eine Verfügung des Bundes zum Falle Musey erhalten hatten.

Die Bundesbehörden können einerseits nicht sagen, dass sie die politischen Behörden in genügender Weise informiert haben, und andererseits vorgeben, dass sie dazu nicht verpflichtet waren. Es war indessen ihre Pflicht, das im konkreten Falle richtige Verfahren einzuhalten.

Daneben bestehen noch manche weitere Ungenauigkeiten oder gar Widersprüche in der Haltung der Bundesbehörden, insbesondere wenn der Bundesrat vorgibt, dass "der Chef der jurassischen Sicherheitspolizei, nachdem er seine Intervention auf den 11. Januar 1988 hin vorbereitet hatte, am 8. Januar 1988 vom EJPD telephonisch eine schriftliche Bestätigung verlangt hat". Es ist tatsächlich unmöglich, dass die Operation zu diesem Zeitpunkt bereit war angesichts des Umstandes, dass sie am Nachmittage des Mittwoch, 6. Januar 1988, verschoben worden war, und dass Hr. Bloch vom EJPD den Kommissar Riat erst am Freitag, 8. Januar 1988, gegen 15.00 Uhr, darüber informiert hat, dass die Operation wieder aufgenommen würde und am Montag, 11. Januar 1988 laufen sollte. In Tat und Wahrheit wurde die Operation am Samstag, 9. Januar 1988, vorbereitet.

### 3. Das Verfahren im vorliegenden Falle

Ein wesentlicher Punkt wurde von den Bundesbehörden nie in klarer Weise hervorgehoben, nämlich dass Herr Musey als Asylbewerber des Kantons Bern von einer Verfügung des Bundes betroffen war, die von einem Drittkanton vollzogen werden musste.

Zudem handelte es sich um eine reine Vollzugsverfügung und nicht um ein Dossier, mit dem sich der Kanton Jura zu befassen hatte.

Wenn Herr Musey im Kanton Jura Asylbewerber gewesen wäre, hätte der Weg sicher über die "Section de l'état civil et des habitants" geführt, die den Vollzug der Massnahme vorgenommen hätte, wie sie dies für die anderen Gesuchsteller tut, für die sie zuständig ist. Wenn sich hingegen die auszuweisende Person in einem anderen Kanton versteckt, übrigens ohne das Wissen der Behörden, ändert sich das Problem.

Was die Familie Musey angeht, gibt es bloss zwei Möglichkeiten : entweder waren die Berner Behörden zuständig, die in diesem Falle eine interkantonale Hilfe anforderten. Oder es waren die Jurassischen Behörden zuständig, und es oblag ihnen, und ihnen allein, die Wegweisungs-massnahme zu vollziehen, wie dies der Bundesrat hervorhebt (Bericht vom 13. April, S. 22, Punkt 3), wo er wörtlich sagt, dass "der Vollzug der Wegweisungs-massnahme dem Kanton obliegt". Im vorliegenden Fall hätte man diese Kompetenz dem Kanton Jura geben und auch lassen sollen.

Wenn es zutrifft, wie dies der Bundesrat unterstreicht (ibidem, S. 23), dass "der DFW nicht dafür zuständig ist, den Kanton an die Pflichten zu erinnern, die ihm von Gesetzes wegen zustehen, und sich an das kantonale Polizeikommando zu wenden", und dass "der Kanton im Bereich des Vollzugs einen gewissen Ermessensspielraum besitzt", so ist gleichzeitig auch wahr, dass der Jura nie eine von den Bundesbehörden getroffene und in Kraft getretene Verfügung in Frage gestellt hat.

Angesichts dessen muss festgestellt werden, dass die Aussage des Bundesrates (ibidem, S. 24, Buchst. b), wonach "die Zuständigkeit der Bundesbehörden (DFW und EJPD), die Wegweisung aus der Schweiz anzuordnen (Art. 21 AsylG), auch die Kompetenz miteinschliesst, den für den Vollzug verantwortlichen Kanton zu bezeichnen", einzig im Hinblick auf denjenigen Kanton zutrifft, der das Dossier behandelt. Sobald sie sich an einen Drittkanton wendet, befindet man sich im Bereich des Vollzugs von Verfügungen des Bundes, für den sich die Behörde direkt an die Regierung des Kantons und nicht an die Beamten seiner Verwaltung wenden muss. Es trifft übrigens zu, dass der Vollzug der Ausschaffungen auf Grund von Artikel 14 ANAG den Kantonen obliegt. In diesem Falle überlässt man dem Kanton die Aufgabe, die in Frage stehende Ausschaffung vorzunehmen, und dieser Kanton vollzieht die Ausschaffung vom Anfang bis zum Schluss der Operation.

Wenn man jedoch vorhatte, ein anderes Verfahren einzuschlagen, das darin bestand, jemanden festzunehmen, um ihn der Berner Polizei zu übergeben, war das Vorgehen anders gelagert, und man hätte an die Regierung gelangen sollen.

Die ganze Argumentation des Bundes hält demnach einer aufmerksamen Überprüfung der Tatsachen nicht stand.

Man hätte höchstens interkantonale Rechtshilfe leisten können. Aus dem Dossier geht übrigens hervor, dass dieser Weg ins Auge gefasst worden war, da der Regierungsrat Hofstetter am Freitag, 8. Januar 1988, den Bundesbehörden mitgeteilt hatte, dass er einzig auf Grund eines formellen Rechtshilfesuches tätig werden würde (Beilage 4). Die Bundesbehörden haben geantwortet, dass sie auf diesen Weg verzichten würden, und dass sie sich direkt an die jurassischen Behörden wendeten.

#### 4. Anwendbares Recht

Im ganz besonderen Bereich des Vollzugs der Verfügungen des Bundes durch die Kantone scheint uns das anwendbare Recht im von Professor Fleiner am 6. Februar 1988 unserer Regierung erstatteten Rechtsgutachten, das dem vorliegenden Schreiben beiliegt (Beilage 5), klar bezeichnet zu sein.

In ihrer letzten Version vertreten die Bundesbehörden die Ansicht, dass der DFW die Vollzugsanordnungen an die kantonalen Fremdenpolizeibehörden richten muss, gestützt auf das kantonale Recht und auf Artikel 15 ANAG. Würde man dieser Ansicht folgen, ergäbe sich daraus, dass die kantonalen Behörden den Weisungen des betreffenden Bundesamtes unterstünden, und zwar in allen Fällen, in denen die Kantone verpflichtet sind, Bundesrecht anzuwenden. Daraus würde folgen, dass die Kantone als solche nicht mehr für den Vollzug verantwortlich wären, und dass die kantonalen Ämter zwei Herren dienen müssten, nämlich der kantonalen Regierung und dem zuständigen eidgenössischen Departement oder Amt.

Eine solche Auffassung ist mit den Grundprinzipien unseres Föderalismus nicht vereinbar. Sind in einem solchen Fall die vollziehenden kantonalen Beamten dem eidgenössischen oder dem kantonalen Beamtenrecht unterstellt? Von welcher Disziplinarbehörde sind sie abhängig? Wer trägt die Verantwortung für allfällig verursachte Schäden beim Vollzug der Verfügung?

Es scheint uns klar zu sein, dass in all diesen Fällen das kantonale Recht anwendbar ist, was zeigt, dass die Thesen des Bundes unhaltbar sind.

Mit Fleiner/Giacometti (Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Auflage 1965, S. 129) ist davon auszugehen, dass "die kantonalen Beamten eben in keinem Dienstverhältnis zum Bund stehen; infolgedessen besitzt der Bund über sie, sofern das Bundesrecht nichts anderes bestimmt, keine Dienstgewalt; eine solche steht allein den zuständigen kantonalen Behörden zu. Aus diesem Grunde ist der Bund nicht befugt, kantonalen Beamten, auch wenn sie Bundesvorschriften vollziehen, direkt Befehle zu erteilen, wie er dies seinen eigenen Bundesbeamten gegenüber zu tun in der Lage ist. Der Adressat der Aufsichtsbefehle des Bundes ist die kantonale Regierung oder diejenige kantonale Behörde, welche nach kantonalem Staatsrecht oberste kantonale Aufsichtsbehörde für einen bestimmten Verwaltungszweig ist."

Und Antoine Favre schreibt dazu (Droit constitutionnel suisse, 2. Auflage, S. 128): "Unter allen Umständen wendet sich die Bundesbehörde direkt an die Regierung der Kantone und nicht an die Beamten der kantonalen Verwaltung".

Zur Information übergeben wir Ihnen eine synoptische Übersicht, die vom Kanton Waadt erstellt und den westschweizerischen Vorstehern des Justiz- und Polizeidepartements mitgeteilt wurde. Dieses Dokument bestätigt, dass es im Bereich des Vollzugs von Verfügungen des Bundes keine Situation gibt, die es den Behörden der Bundesverwaltung erlauben würde, direkt die kantonale Polizei in Anspruch zu nehmen (vgl. Beilage 6).

Dem ist noch beizufügen, dass Artikel 48 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung vorsieht, dass "die Gruppen- und Amtsvorsteher im Rahmen ihrer Kompetenzen direkt mit den anderen eidgenössischen und kantonalen Behörden und Ämtern sowie mit den Privatpersonen in Kontakt treten", jedoch findet diese Bestimmung nicht auf den Vollzug, sondern im Gegenteil auf die Vorbereitung der Verfügungen Anwendung.

Auch sei hervorgehoben, dass es angesichts des Inhalts des Fernschreibens vom 8. Januar 1988, das sich auf Artikel 43 VerwVG stützte, unmöglich war, sich vorzustellen - wie dies die Bundesbehörden vorgeben -, dass es sich dabei bloss um eine Bestätigung handle, die nicht als Auftrag oder als Weisung des Bundes angesehen werden konnte (Bericht vom 13. April, S. 23). Wie bereits gesagt, enthielt dieser Telex alle rechtlichen Elemente einer Verfügung.

Der Vorwand, dass sich bloss ein formeller Fehler in den Text des Fernschreibens eingeschlichen habe, zeugt von einer gewissen Fahrlässigkeit. Das Fernschreiben enthält keinen Bezug auf eine frühere Verfügung, die der zuständigen jurassischen Behörde rechtsgültig zugestellt worden wäre. Mit Grund, denn dies ist nie der Fall gewesen.

Der Telefonanruf, mit dem sich der Delegierte für das Flüchtlingswesen an den Vorsteher des Justizdepartements des Kantons Jura gewandt hatte, kann nicht als Zustellung einer Verfügung angesehen werden, dies umso weniger, als ausdrücklich von einer Polizeintervention in "Souboz", einer Gemeinde des Kantons Bern, die Rede war.

Es zeigt sich somit, dass das von den Bundesbehörden eingeschlagene Verfahren nicht korrekt war.

##### 5. De lege ferenda

Die vorliegende Angelegenheit lässt die Feststellung zu, dass es leider auf der Ebene des VerwVG an einer klaren Regelung der Amtshilfe zwischen dem Bund und den Kantonen mangelt. So behandelt einzig Artikel 43 dieses Gesetzes die genannte Frage, was sicher unbefriedigend ist, insbesondere im Vergleich zur Situation in der Bundesrepublik Deutschland, wo die Artikel 4 bis 8 des Verwaltungsverfahrensgesetzes viel umfassender sind und es verdienten, in der Schweiz diskutiert zu werden.

Die Affäre hat auch gezeigt, dass Bundesbeamte in abschliessender Weise zu Fragen der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen und Massnahmen Stellung nehmen, ohne persönlich für ihre Äusserungen vor der öffentlichen Meinung verantwortlich zu sein. So kommen die Bundesbehörden dazu, nacheinander divergierende Meinungen zu vertreten, wie etwa im vorliegenden Fall, was unbestreitbar zum Verlust der Glaubwürdigkeit führt. Es ist nicht zulässig, dass Beamte definitiv schwierige Fragen des Verfassungsrechts behandeln, und dass ihre

Meinungsäusserung ohne weiteres vom Bundesrat übernommen wird, ohne dass die Qualität der Stellungnahme absolut gesichert wäre. Hier stellt sich die Frage, ob es nicht angezeigt wäre, einen internen Verfassungsrat zu schaffen, der die Qualität der geäusserten Meinungen garantieren würde.

Es schiene uns als angebracht, dass die grundlegenden Fragen des Verfassungs- und Verwaltungsrechts von einer Expertenkommission behandelt werden, in der anerkannte Verfassungsrechtler im Sinne einer Konsensfindung tätig wären.

Zusammenfassend ist die jurassische Regierung der Meinung, dass die jetzige Situation lückenhaft ist, und dass es dringend wird, die Grundlagen der Amtshilfe zwischen der Eidgenossenschaft und den Kantonen realistisch und rechtlich begründet festzulegen.

III. Hinsichtlich der Erklärung auf Seite 24 des Berichts des Bundesrates, wonach der Chef der jurassischen Sicherheitspolizei eine schriftliche Bestätigung verlangt hat, um sich gegenüber Dritten oder dem Ausland zu rechtfertigen, möchten wir Folgendes anmerken.

Der Umstand, dass der Telex in der Folge einer Intervention des Chefs der Sicherheitspolizei des Kantons Jura abgeschickt wurde, trägt dem Verfügungscharakter dieses Dokuments keinerlei Abbruch.

Welches nämlich auch die Bedingungen gewesen sein mochten, unter denen dieses Fernschreiben abesandt worden war, stellt es jedenfalls eine Verfügung im rechtlichen Sinne dar, wie dies oben ausgeführt wurde. Es hätte der politischen Behörde mitgeteilt werden müssen, die davon jedoch erst zwei Tage nach der Ausschaffung, also am Mittwoch, 13. Januar 1988, Kenntnis erhalten hatte.

Selbst wenn das Fernschreiben vom Chef der Sicherheitspolizei angefordert wurde, darf man doch darüber erstaunt sein, dass keine andere schriftliche Mitteilung an die jurassischen Behörden erging. Wie wir in unserem Schreiben vom 26. Januar 1988 an den Bundesrat hervorhoben, "scheint es uns, dass eine einfache telefonische Information in solchen Angelegenheiten nicht genügt, und sei es bloss wegen der Bestätigung der Information, den Missverständnissen und den Ungenauigkeiten, die sich oft aus solchen Gesprächen ergeben.

Ein solches Vorgehen ist umso erstaunlicher, als die Eidgenossenschaft in jedem Kanton einen Telefax einrichten liess, um die sofortige Übermittlung von schriftlichen Informationen zu ermöglichen."

In dieser Hinsicht verweisen wir Sie auf das Rechtsgutachten von Professor Fleiner (Beilage 5), der seinen Standpunkt in einem Briefwechsel mit dem eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, von dem wir eine Kopie erhalten haben, vollumfänglich bestätigt, insbesondere bezüglich der Verfügungsnatur des Fernschreibens vom 8. Januar 1988.

Es sei wiederholt, dass der vorliegende Fall nicht jenem des Gesuchstellers gleichgesetzt werden kann, dessen Dossier von unserem Kanton behandelt worden wäre. Der Fall Musey stellte für den Jura den Vollzug einer Verfügung des Bundes dar, was rechtlich und tatsächlich grundlegend verschieden ist.

IV. Am Rande möchten wir präzisieren, dass wir eine administrative - und nicht eine disziplinarische - Untersuchung vorgenommen haben, um den Ablauf der Angelegenheit aufzuklären. Diese Untersuchung wurde auf Begehren der Regierung vom kantonalen Untersuchungsrichter durchgeführt. Ihre Ergebnisse wurden von der Regierung anlässlich der Session vom 31. März 1988 dem jurassischen Parlament mitgeteilt. Wir übermitteln Ihnen eine Kopie dieser Erklärung, die Ihnen alle gewünschten Angaben bietet (Beilage 7).

Es lag uns daran, Ihnen die vorstehenden Bemerkungen zur Kenntnis zu bringen, und wir hoffen sehr, dass sie Ihre Beachtung finden werden.

Wir entbieten Ihnen unsere vorzügliche Hochachtung.

IM NAMEN DER REGIERUNG DES  
KANTONS JURA

Der Präsident  Staatssekretär:

François Dattat Joseph Béginay

Beilagen: nach Liste

- \* commandement de la police
- \* cantonale jurassienne
  
- \* concerne:
  
- \* musey nina eloki, ne le 13.12.1940
- \* musey geb. yangu neau, ne le 2.10.1952
- \* musey alain daniel, ne le 2.2 1985
- \* musey ida marie-madleine, ne le 13.9.1986
  
- \* tous ressortissants zairois.
  
- \* une decision de renvoi de suisse a ete prononcee en derniere instance a l'encontre de la famille musey le 24 mai 1985. le jour de l'echeance du delai, la famille musey a presente une demande d'asile. celle-ci a ete rejetee en derniere instance par le dfjp le 1er decembre 1986. le renvoi de suisse a ete prononce simultanement. selon decision du 21 avril 1987, le dfjp a refuse d'entrer en matiere sur une demande de reexamen. le 4 aout 1987, l'office federal des etrangers a notifie au mandataire habilite de madame et monsieur musey leur interdiction d'entree en suisse.
  
- \* il s'ensuit que cette famille n'a pas quitte la suisse pendant le delai qui lui avait ete imparti et qu'elle y sejourne illegalement. c'est la raison pour laquelle la famille musey doit etre contrainte de quitter notre pays et que son refolement s'impose.
  
- \* cette mesure a l'encontre de la famille musey n'est en aucune maniere contraire aux engagements de la suisse en matiere de droit international (convention des droits de l'homme, convention relative au statut des refugies), ni ne represente une atteinte aux biens juridiques proteges de la famille musey, du point de vue du droit humanitaire ou de l'asile.
  
- \* comme la famille musey reside dans le canton de jura, le commandement de la police jurassienne est prie de la faire remettre aux autorites bernoises en vue son refolement.
- \* en vertu de l'art. 21a de la loi sur l'asile et de l'article 43 de la loi sur la procedure administrative, il est decide:
  
- \* 1. la police cantonale jurassienne saisi, lundi 11 janvier 1988, a 08 h 00 la famille musey a son domicile actuel et organise sa remise au commandement de la police bernoise.
- \* 2. la police cantonale jurassienne peut, a cet effet, prendre toutes mesures utiles.
- \* 3. la police cantonale jurassienne s'entend directement avec la police bernoise. le delegue aux refugies assure la coordination, si necessaire.
  
- \* le delegue aux refugies
- \* p. arbenz+
  
- \* copie a:
- \* - polizeikommando des kantons bern, nachrichtendienst, bern



# DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT

3003 Bern, 13. April 1988

An die  
Geschäftsprüfungskommission  
des Nationalrates.

3003 Bern

Untersuchung der Angelegenheiten Maza und Musey;  
Ihr Schreiben vom 14. März 1988

Sehr geehrter Herr Präsident  
Seht geehrte Damen und Herren

Zur Eingabe von Frau Nationalrätin Pitteloud und der fünfzig mitunterzeichnenden Ratsmitglieder erstatten wir Ihnen wie folgt Bericht:

## A. Kurzer Abriss der beiden Verfahren

### 1. Fall Musey

Musey kommt 1970 in die Schweiz. Der Kanton Freiburg erteilt ihm eine Aufenthaltsbewilligung zu Studienzwecken und verlängert diese mehrmals. 1975 wechselt Musey an die Universität Bern, um sich dort zu habilitieren. Der Kanton Bern erteilt ihm mit Zustimmung des Bundesamtes für Ausländerfragen

(BFA) eine Aufenthaltsbewilligung und verlängert diese mehrmals. 1976 heiratet Musey in Zaire und kehrt mit seiner Frau in die Schweiz zurück. Am 6. Oktober 1983 stimmt das BFA einer Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung bis zum 20. April 1984 zu und setzt den Eheleuten Musey auf diesen Zeitpunkt Frist zur Ausreise aus der Schweiz an. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) weist Musey's Beschwerde am 24. Mai 1985 ab und setzt die Ausreisefrist neu auf den 30. Juni 1985 an. Es weist am 12. Juli 1985 auch das Wiedererwägungsgesuch vom 5. Juli 1985 ab.

16.7.1985 Einreichung des Asylgesuches durch den Rechtsvertreter von Musey bei den zuständigen Behörden des Kantons Bern.

22.7.1985 Einvernahme von Musey zu seinen Begehren durch die Fremdenpolizei der Stadt Bern.

13.8.1985 Befragung von Musey durch das Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) in Anwesenheit seines Anwaltes und eines Hilfswerksvertreters. Die Befragung erfolgt wegen der Komplexität des Gesuches durch eine Afrikaspezialistin mit Anwaltspraxis in Schwarzafrika und durch die zuständige Dienstchefin. Die Befragung dauert viereinhalb Stunden; sie ist in einer 15 Seiten umfassenden Notiz detailliert festgehalten.

28.10.1985: Gestützt auf die vorliegenden Akten und die Befragung vor dem BAP sowie nach Einholen von Auskünften bei unserer Botschaft in Kinshasa lehnt das BAP das Asylgesuch von Musey aufgrund der Art. 3 und Art. 12 des Asylgesetzes

(AsylG) ab. Gestützt auf Art. 21a AsylG weist das BAP Musey an, die Schweiz gemäss dem Wegweisungsentscheid des Bundesamtes für Ausländerfragen (BFA) vom 6.10.1983 zu verlassen.

29.11.1985: Nach gewährter Akteneinsicht erhebt Musey Beschwerde beim Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD). Nebst materiellen Beschwerdevorbringen zieht er die Korrektheit und Sachkundigkeit der beim BAP durchgeführten Befragung in Zweifel. Weder der Hilfswerksvertreter noch der Anwalt von Musey haben jedoch während oder im Anschluss an diese Befragung Beanstandungen vorgetragen. Der Beschwerdeführer stellt auch die sachkundige Arbeit unserer Botschaft in Kinshasa in Abrede.

13.1.1986: Das BAP beantragt in seiner Vernehmlassung die Abweisung der Beschwerde.

22.1.1986: Das EJPD stellt die Vernehmlassung des BAP dem Beschwerdeführer zur Kenntnis zu.

1.12.1986: Nach weiteren Abklärungen weist das EJPD in einem 14-seitigen begründeten Entscheid das Asylgesuch letztinstanzlich ab und setzt Musey eine Ausreisefrist per 28.2.1987 an, unter Androhung der fremdenpolizeilichen Ausschaffung im Unterlassungsfall. Bezüglich einer allfälligen Rückschaffung in den Heimatstaat begründet das EJPD detailliert deren Zumutbarkeit, auch unter dem Gesichtspunkt der im Asylverfahren vorgebrachten Nachfluchtgründe.

Februar 1987: Musey entzieht sich der drohenden Ausschaffung durch Untertauchen. Er und seine Familie werden von Dritten versteckt gehalten.

20.3.1987: Musey ersucht das EJPD um Revision des Beschwerdeentscheides. Er behauptet, verschiedene seiner Verwandten seien ermordet worden; es laufe ein eigentlicher "Vernichtungsfeldzug" gegen das Umfeld des früheren zairischen Parlamentspräsidenten, zu dem auch er gehöre. Er reicht drei "convocations" ein, d.h. drei gerichtspolizeiliche Vorladungen, welche belegen sollen, dass er in Zaire gesucht werde und für ihn eine Rückkehr dorthin unmöglich sei. Im weiteren legt er dar, dass der Gesundheitszustand seiner Kinder eine Rückkehr nach Zaire ausschliesse, da eine adäquate Behandlung in Schwarzafrika unmöglich sei.

21.4.1987: Das EJPD weist das Revisionsgesuch ab, da Musey keine neuen Tatsachen oder Beweismittel im Sinne von Art. 66 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG) vorgebracht hat und die eingereichten Beweismittel (drei "convocations") gefälscht sind. Im weiteren ergeben die Abklärungen in Kinshasa und beim ärztlichen Dienst der allgemeinen Bundesverwaltung, dass die medizinische Versorgung der Kinder von Musey in Kinshasa ausreichend gewährleistet ist.

4.8.1987: Das Bundesamt für Ausländerfragen verhängt gegen die Familie Musey eine Einreisesperre.

Am 4.1.1988 erfährt das EJPD, dass sich Musey mit seiner Familie in einem Hof im Kanton Jura aufhält.

Am 6.1.1988 orientiert der DFW telefonisch Herrn Boillat (Vorsteher des jurassischen Departements "Justice et Intérieur" und gleichzeitig Stellvertreter des abwesenden Herrn Lachat, welcher dem Departement "Coopération, Finance, Police" vorsteht) über die Fakten; der Bund verlange die Weg-

weisung und die Berner Behörden hätten die Pflicht, Musey nach Zaire auszuschaffen. Der DFW schlägt Boillat vor, die Aktion solle auf der Ebene der Polizeikommandanten Jura und Bern vorbereitet und durchgeführt werden. Boillat erklärt sich damit einverstanden und informiert anschliessend telefonisch seinen Polizeikommandanten Dula. Ein Vertreter des DFW stellt die Koordination zwischen den Beteiligten sicher. Die zuständigen Behörden werden dokumentiert.

Am 8.1.1988 ersucht der Chef der jurassischen Sicherheitspolizei den DFW telefonisch um einen schriftlichen Auftrag, um die geplante Zuführung der Familie Musey an den Kanton Bern durchführen zu können. Der DFW adressiert daher einen Telex an das Polizeikommando des Kantons Jura, in welchem die zuvor abgesprochene Aktion zusammengefasst und folgendes Prozedere festgehalten wird:

- "1. La police cantonale jurassienne saisit, lundi, 11 janvier 1988, à 08.00 h la famille Musey à son domicile actuel et organise sa remise au commandement de la police bernoise.
2. La police cantonale jurassienne peut, à cet effet, prendre toutes mesures utiles.
3. La police cantonale jurassienne s'entend directement avec la police bernoise, le délégué aux réfugiés assure la coordination, si nécessaire."

Die Familie Musey wird am 11.1.1988 aus der Schweiz ausgeschafft. Dabei fordert die jurassische Polizei die Familie Musey zur Abreise auf und begleitet sie im Helikopter zum

Militärflugplatz Payerne VD. Das EMD sowie die Polizeidirektoren der Kantone Waadt und Freiburg werden durch den DFW über die Aktion informiert und geben ihr Einverständnis. In Payerne übernimmt die Kantonspolizei Bern die Familie und begleitet sie in einem Sonderflug der Jet Aviation (10-plätzi-ger Jet) nach Kinshasa/Zaire. Im Helikopter bis Payerne und auf dem Flug nach Kinshasa ist ein Arzt zugegen.

## 2. Fall Maza

12.12.1972: Maza kommt aus Italien in die Schweiz zu Studienzwecken (nacheinander an den Universitäten Fribourg, Neuenburg und Genf).

Juni 1977: Nachzug von Frau und zwei Kindern.

14.11.1977: Maza wird mit Familie fremdenpolizeilich wegge- wiesen mit Einreisesperre. Rekursverfahren dagegen.

20.1.1979: 1. Asylgesuch

15.1.1980: Negativer Asylentscheid durch das BAP.

14.2.1980: Rekurs gegen den Entscheid des BAP.

12.12.1980: Maza zieht Rekurs zurück und verlangt humanitäre Aufenthaltsregelung, da er die Chancen für Asyl als gering beurteilt.

24.3.1981: Das BFA gewährt provisorische humanitäre Aufnahme im Hinblick auf eine Lösung in einem Drittstaat.

11.11.1984: Maza verzichtet auf humanitäre Lösung und verlangt erneut Asyl.

15.1.1985: Das neue Asylgesuch wird durch das BAP durch Nichteintreten abgelehnt.

17.1.1985: Wegweisung durch das BFA: Aufenthaltzweck erfüllt. Rekursverfahren dagegen.

13.2.1986: Negativer Beschwerdeentscheid betr. Wegweisung durch EJPD mit Wegweisungsfrist.

25.7.1986: Neues Asylgesuch

6.8.1986: Das EJPD betrachtet dieses Asylgesuch als Rekurs gegen den negativen Asylentscheid des BAP vom 15.1.1985. Nichteintretensentscheid mit sofortiger Wegweisung.

7.8.1986: Ausschaffung von Maza nach Zaire ohne Familie. Ehefrau stellt eigenes Asylgesuch.

10.10.1986: Maza begibt sich nach Brazaville.

16.11.1986: Maza kommt erneut illegal in die Schweiz.

17.12.1986: Erneutes Asylgesuch.

13.1.1987: Ablehnung des Gesuches der Ehefrau.

14.1.1987: Rückschiebungsversuch nach Brazaville, in Rom gescheitert.

16.1.1987: Internierung Maza's durch DFW wegen Gefahr des Untertauchens. Rekurs ans Bundesgericht.

27.4.1987: Neue Internierungsverfügung des DFW wegen Sicherheitsrisiko.

12.1.1988: Bundesgericht schützt geschlossene Internierung.

20.1.1988: Untertauchen Maza's bei Bekanntwerden des Bundesgerichtsurteils. Dies war möglich, weil der Kanton Genf eine halboffene Internierung angeordnet hatte.

27.2.1988: Abflug Maza's nach Kuba als Drittlandlösung. Der Nachzug von Frau und Kindern ist auf Ende April 1988 vorgesehen.

- Maza hat insgesamt vier Asylgesuche gestellt (1979; 1984; Juli und Dezember 1986; alle wurden mit einem begründeten Asylentscheid abgelehnt).
- Mit Entscheid vom 16.1.1987 hat der Delegierte für das Flüchtlingswesen (DFW) in Anwendung von Art. 14 Abs. 2 alt ANAG die Internierung verfügt, weil Maza der Wegweisung nach Art. 19 AsylG nicht nachkam.
- Maza wurde mehrmals von kantonalen und eidgenössischen Beamten angehört. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass der DFW Beamte nach Genf gesandt hat, um Maza

persönlich zu seinen Asylgründen sowie zu seinen Argumenten gegen eine Internierung anzuhören. Die Anhörung zu den Vorbringen zu seinem vierten Asylgesuch dauerte 3 Stunden und 40 Minuten, wobei sein Anwalt sowie ein Hilfswerksvertreter anwesend waren.

- Maza konnte von dem ihm zustehenden Akteneinsichtsrecht im Sinne von Art. 26 ff. VwVG stets Gebrauch machen. Die einzige (gesetzliche) Ausnahme betraf die Hintergründe, die zu seiner Internierung führten. Hier kam Art. 27 Abs. 1 Bst. a VwVG zum Tragen (vgl. Bundesgerichtsentscheid vom 12.1.1988, welcher unter anderem festhält, das rechtliche Gehör sei respektiert worden).
  
- Es bleibt festzuhalten, dass die von Maza eingereichte Beschwerde gegen den Asylentscheid zu seinem ersten Asylgesuch im Dezember 1980 von ihm selber zurückgezogen wurde. Gegen den Nichteintretensentscheid auf sein zweites Asylgesuch (Januar 1985) hat Maza keine Beschwerde eingereicht.
  
- Mit seinem zweiten Asylgesuch (November 1984) hat Maza ein Wiedererwägungsgesuch (ausserordentliches Rechtsmittel) zu seinem ersten Asylgesuch eingereicht, da er aus eigenem Antrieb seine damalige Beschwerde zurückgezogen hatte.

## B. Zu den einzelnen Fragen

### 1. Auf Ebene der Bundesverwaltung

- a) Wie ist das Vorgehen auf dem Hintergrund des Asylgesetzes und im Hinblick auf die Verfahrensgarantien zu beurteilen?

Musey war vorerst aufgrund kantonaler Bewilligungen zum Aufenthalt in den Kantonen Freiburg und Bern berechtigt. Nach Ablauf dieser Bewilligungen durfte er sich bis zum Abschluss des Asylverfahrens weiterhin in der Schweiz aufhalten (Art. 19 Abs. 1 AsylG). Mit dem Abschluss des Asylverfahrens und mit Ablauf der Ausreisefrist entfiel auch das asylrechtliche Anwesenheitsrecht. Weder die zuständigen kantonalen Amtsstellen noch die Bundesbehörden hatten Anlass, beim DFW die Internierung oder die vorläufige Aufnahme (Art. 14a, b und c ANAG) zu beantragen; auch konnten die kantonalen Behörden Musey keine (weiteren) Aufenthalte bewilligen (welche dem BFA zur Zustimmung zu unterbreiten gewesen wären). Nach Verfall des asylrechtlichen Anwesenheitsrechts bestand für Musey somit kein Titel mehr, der ihn zum weiteren Verbleiben in der Schweiz berechtigt hätte. Seit Beendigung des Asylverfahrens hielt er sich illegal in der Schweiz auf.

Die verfahrensrechtlichen Garantien zugunsten der Kantone werden wir unter Frage 3 behandeln.

Dem Ausländer stehen gestützt auf das AsylG sowie auf das VwVG die folgenden wichtigsten Verfahrensgarantien zu:

- das Recht, jederzeit ein Asylgesuch zu stellen;
- das Recht, sich während des Asylverfahrens in der Schweiz aufzuhalten;
- das Recht, bei negativem Ausgang einen begründeten Entscheid zu erhalten;
- das Recht, sich vertreten zu lassen;
- das Recht auf rechtliches Gehör;
- das Recht auf Akteneinsicht;
- das Beschwerderecht;
- das Recht, ausserordentliche Rechtsmittel einzulegen.

Beide Fälle fallen durch ihre Komplexität auf. Dieser wurde in allen Verfahrensstadien durch einen überdurchschnittlichen Verwaltungsaufwand Rechnung getragen. Die verfahrensrechtlichen Garantien sind eingehalten worden. Insbesondere wurde allen Eingaben die aufschiebende Wirkung erteilt, soweit sie diesen nicht bereits nach Artikel 55 des VwVG zukam. Allfälligen Beschwerden gegen die Einreisesperreverfügungen im Fall Musey hat das BFA die aufschiebende Wirkung nach Artikel 55 Absatz 2 VwVG entzogen.

- b) Welche Haltung hat das EDA eingenommen? Welche Rolle hat die Schweizer Botschaft in Kinshasa gespielt? Wie ist die Koordination DFW - EDA zu beurteilen?

## Fall Musey

1. Die Kompetenz zum Vollzug der Asylgesetzgebung liegt nach Art. 7 Ziff. 11 lit. a und b der Verordnung vom 9.5.1979 über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Aemter (SR 172.010.15) und nach Art. 2 des Bundesbeschlusses über den DFW vom 20.12.1985 (SR 142.35) beim DFW. Das EDA ist - gestützt auf Art. 3 der zitierten Verordnung - insoweit involviert worden, als Verbindungen zwischen dem DFW und der Schweizerischen Vertretung in Kinshasa aufgenommen wurden oder letztere im Rahmen des Asylverfahrens oder der Heimschaffung Abklärungen für den DFW vornahm.
2. Nach Art. 16 AsylG in Verbindung mit den Art. 1 und 19 VwVG sowie Art. 39 BZP (SR 273) ist der DFW befugt, die im Ausland notwendigen Beweisaufnahmen von den diplomatischen oder konsularischen Vertretungen durchführen zu lassen. Im Fall Musey tätigte die Schweizer Botschaft in Kinshasa verschiedene Abklärungen zu Handen des DFW und des EJPD, die der Vervollständigung der Entscheidungsgrundlagen dienten. Dabei wurde in allen Teilen mit der gebotenen Diskretion vorgegangen. Die Persönlichkeitsrechte und Geheimhaltungsinteressen des Asylbewerbers wurden voll gewahrt, um eine Gefährdung von Angehörigen der Familie Musey oder anderen Personen auszuschliessen.
3. Sämtliche Kontakte mit der schweizerischen Vertretung in Zaire wurden in chiffriertem Telexverkehr oder via Kurier über die politische Abteilung II des EDA abge-

wickelt, die somit jederzeit über die Anfragen des DFW und über die Tätigkeiten der Botschaft in Zaire und deren Auskünfte informiert war.

In allen Angelegenheiten, welche die Zuständigkeiten des anderen Departements berührten, belieferten sich die Dienststellen des EJPD und des EDA zudem gegenseitig mit Kopien der betreffenden Schriftstücke.

#### Fall Maza

Das EDA hat durch seine Botschaft in Kinshasa am 22. Juni 1987 die Meinung vertreten, Maza könnte bei der Rückkehr in seine Heimat gefährdet sein, weil er in der schweizerischen Presse mit Libyen in Verbindung gebracht worden war. Dies veranlasste den DFW, die Bemühungen um eine Drittlandlösung zu verstärken.

- c) Welche Rolle hat die Bundesanwaltschaft (BA) gespielt?

#### Fall Musey

Das Asylgesuch wurde der BA am 23. Juli 1985 routinemässig zur Prüfung unterbreitet. Die BA hat beim DFW keine sicherheitsmässigen Einwendungen gegen eine allfällige Asylgewährung an Musey geltend gemacht.

## Fall Maza

Am 27. April 1987 verfügte der DFW auf Antrag der BA die geschlossene Internierung von Maza, da dieser ein Sicherheitsrisiko darstellte. Grundlage für diesen Antrag bildete Art. 1 Abs. 2 der Verordnung über die Internierung von Ausländern vom 14. August 1968, wonach u.a. die Schweizerische Bundesanwaltschaft dem DFW die Internierung eines Ausländers beantragen kann. Der Antrag wurde auf einen Amtsbericht gestützt. Dieser enthielt grundsätzlich die relevanten Elemente, welche die BA zur Annahme eines Sicherheitsrisikos in der Person von Maza führten. Weitere Details hinsichtlich der darin erwähnten konspirativen Beziehungen von Maza wurden hingegen nicht mitgeteilt, weil dadurch Leib und Leben von Drittpersonen erheblich gefährdet worden wären. Am 7. Juli 1987 bestätigte das EJPD in einem Rekursverfahren die verfügte geschlossene Internierung. Diesen Rekursentscheid focht Maza mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht an.

Das Bundesgericht erhielt von der Bundesanwaltschaft einen vertraulichen Bericht mit näheren Angaben, warum Maza als Sicherheitsrisiko betrachtet werden musste. In seinem Entscheid vom 12. Januar 1988 stellte das Schweizerische Bundesgericht fest, dass Maza ohne Zweifel infolge seiner zahlreichen subversiven Kontakte ein Sicherheitsrisiko für unser Land bildete und zu Recht eine geschlossene Internierung verfügt worden war.

d) Welches war die Rolle des EMD im Zusammenhang mit der Ausschaffung der Familie Musey? Wie ist der Gebrauch militärischer Einrichtungen zu beurteilen?

1. Die einzige Leistung des EMD im Zusammenhang mit der Ausschaffung der Familie Musey bestand darin, den zuständigen kantonalen Polizeiorganen für ca. 45 Minuten Teile des Flugplatzgeländes in Payerne zur Verfügung zu stellen.

Die Benützung dieses Flugplatzes wurde nötig, weil nur bei militärischen Einrichtungen die Möglichkeit bestand, Unbefugten den Zutritt zum Gelände wirksam zu verweigern.

Auf den Zivilflughäfen Genf, Basel, Bern oder Zürich musste dagegen mit Aktionen durch Personengruppen gerechnet werden, die eine Heimschaffung der Familie Musey zu verhindern suchten. Dass diesbezügliche Befürchtungen begründet waren, zeigte sich darin, dass auf den Flugplätzen Genf und Zürich innert kürzester Zeit nach Abflug der Familie Musey aus ihrem Versteck grossangelegte Protestaktionen sowie tätliche Auseinandersetzungen mit der Polizei erfolgten.

2. Der DFW hat die Lande- und Startbewilligung für den Kanton auf dem Flugplatz Payerne beim dafür zuständigen Kommandanten des Kommandos der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen eingeholt. Die Bewilligung entspricht der bisher üblichen Praxis.

- e) Wie ist die Angelegenheit unter finanziellen Gesichtspunkten zu beurteilen?

Fall Musey:

Bedingt durch das Verhalten der Familie Musey war der Vollzug der Wegweisung (Rückschaffung in den Heimatstaat) mit den üblichen Mitteln (Auto, Bahn, Linienflug) nicht möglich, so dass der Einsatz von Helikopter und Privatflugzeug erforderlich war.

Die Kosten der Heimschaffung betragen mit ca. Fr. 128'000.-- rund das Dreifache dessen, was eine übliche Ausschaffung gekostet hätte.

Dieser Betrag ist jedoch in Relation zu setzen zu dem bis zur und nach der Ausschaffung nötigen Verwaltungsaufwand bei den Behörden aller Stufen, einschliesslich der Eidgenössischen Räte.

Fall Maza:

Auch hier war der Aufwand der Verwaltung und des Bundesgerichtes sehr gross. Finanziell fielen besonders ins Gewicht: die Heimschaffung nach Zaire; die versuchte Rückschiebung nach Brazzaville, die in Rom endete; die Ausreise nach Kuba (der Transport der Familienmitglieder steht noch bevor) und die Internierungskosten.

- f) Wie ist die Koordination des Vorgehens zwischen den verschiedenen beteiligten Verwaltungsstellen des Bundes und zwischen den Departementen zu beurteilen?

Die Koordination des Vorgehens war in beiden Fällen sichergestellt. Sie ist nach Art. 2 Abs. 2 des Bundesbeschlusses über den DFW (SR 142.35) Sache des DFW. Der DFW koordinierte direkt mit den betroffenen Bundesverwaltungsstellen. Die Vorsteherin des EJPD wurde laufend über die einzelnen Schritte der Aktionen orientiert.

- g) Wie ist das Vorgehen in den Fällen Musey und Maza im Vergleich mit der Behandlung anderer Fälle zu bewerten?

Es kam bis anhin noch nie vor, dass in Einzelfällen für die Heimshaffung von rechtskräftig abgelehnten Asylbewerbern solche ausserordentlichen Mittel angewendet werden mussten.

#### Fall Musey

Musey war für viele private Organisationen und kirchliche Institutionen ein Symbol des Widerstandes gegen den Vollzug von Asyl- und Wegweisungsentscheiden. Die Tatsache, dass Musey vor seiner Asylgesuchstellung 15 Jahre in der Schweiz gelebt hat (als Asylgesuchsteller befand er sich nur gut eineinhalb Jahre in der Schweiz), machte seinen Fall zusätzlich zu einem Sonderfall.

#### Fall Maza

Das Verhalten von Maza hat sein Dossier in vier Punkten zu einem ausserordentlichen Fall werden lassen.

1. Aufenthaltsdauer von Maza in der Schweiz: Von den 16 Jahren, die sich Maza in der Schweiz aufgehalten hat, war er während 6 Jahren Asylbewerber (während der restlichen Zeit unterstand er dem Ausländerrecht). In diesen 6 Jahren hat er vier Asylgesuche gestellt. In Anbetracht der Arbeitsüberlastung der zuständigen Asylbehörden kann festgehalten werden, dass die Verwaltung diese Gesuche schnell behandelt hat.
2. Im August 1986 wurde Maza nach abgeschlossenem dritten Asylverfahren aus der Schweiz ausgeschafft. Am 16. Dezember 1986 kehrte er illegal in die Schweiz zurück und stellte mit neuen Vorbringen sein viertes Asylgesuch.
3. Beim Fall Maza handelt es sich um einen von bisher insgesamt zwei Fällen, in denen die Behörden die geschlossene Internierung eines Asylgesuchstellers verfügten, weil dieser ein Sicherheitsrisiko für unser Land darstellte. Der Schutz der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz erlaubt keine vollständige Akteneinsicht (Entscheid des Bundesgerichts vom 12. Januar 1988).
4. Unmittelbar nach Kenntnisnahme des Bundesgerichtsentscheides vom 12.1.1988 ist Maza untergetaucht.

## 2. Im Hinblick auf die internationale Dimension der Fälle

- a) Welche Bedeutung kam den Stellungnahmen des UNHCR zu?  
Wie sind diese Stellungnahmen zu bewerten?  
Allgemein und in den vorliegenden Fällen?

### 1. Bedeutung und Bewertung der Stellungnahmen des UNHCR im allgemeinen:

Die Kompetenz zur Feststellung der Asylberechtigung und der Flüchtlingseigenschaft kann nur bei den Organen des Staates liegen, in dem Asyl gesucht und die Rechtsstellung als Flüchtling in Anspruch genommen wird. Diese Kompetenz wird auch nicht dadurch eingeschränkt, dass dem UNHCR aufgrund seines von der Generalversammlung der Vereinten Nationen gegebenen Status unter anderem die Funktion eingeräumt wird, die Durchführung der Flüchtlingskonvention zu überwachen und dass Art. 35 der Flüchtlingskonvention selbst eine Verpflichtung der Staaten vorsieht, mit dem UNHCR in der Durchführung dieser Funktionen zusammenzuarbeiten.

Gemäss Art. 48 AsylG arbeitet der Bund namentlich mit dem UNHCR für Flüchtlinge zur Lösung von Flüchtlingsproblemen auf internationaler Ebene zusammen. Ausdruck dieser Zusammenarbeit sind einerseits die erheblichen finanziellen Zuwendungen der Schweiz, andererseits der dauernde Dialog mit dieser UNO-Organisation auf sämtlichen Stufen.

Im Rahmen dieser Zusammenarbeit holt der DFW die Stellungnahme des UNO-Hochkommissariates ein, wenn in Einzelfällen bei der Sachverhaltsabklärung Zweifel bestehen (Art. 16 Abs. 3 AsylV). Solche Stellungnahmen werden vor allem ihres länderspezifischen Inhaltes wegen im Rahmen der Beweiswürdigung regelmässig berücksichtigt. Aus den obenstehenden Erwägungen und insbesondere auch aus der Entstehungsgeschichte des heutigen Art. 16 Abs. 3 AsylV (vormals Art. 7 AsylV) geht hervor, dass diese Bestimmung das UNO-Hochkommissariat nicht ermächtigt, den schweizerischen Asylbehörden bindende Weisungen über die Auslegung des Flüchtlingsbegriffs zu erteilen.

## 2. Stellungnahme des UNHCR im Fall Musey

Das EJPD hat nach eingehender Prüfung des Falles festgestellt und einlässlich begründet, dass einem Vollzug der Wegweisung - einschliesslich der Heimschaffung - Art. 3 EMRK nicht entgegenstehe. Aus den Erwägungen ergibt sich, dass es sich beim Fall Musey keineswegs um einen Zweifelsfall im Sinne von Art. 16 Abs. 3 AsylV gehandelt hat. Das EJPD hatte daher keine Veranlassung, beim UNHCR eine Stellungnahme einzuholen.

## 3. Stellungnahme des UNHCR im Fall Maza

Die Sachverhaltsabklärungen im Fall Maza haben eindeutig ergeben, dass dieser weder dem Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention noch demjenigen

des Asylgesetzes zu genügen vermochte. Bei dieser Sachlage erübrigte sich daher eine Stellungnahme des UNHCR.

b) Sind die internationalen Konventionen eingehalten worden?

Der in Art. 33 FK festgelegte Grundsatz des Non-Refoulements verbietet die Rückschaffung von Personen in Länder, in denen sie aus rassistischen, religiösen, politischen oder aus Gründen der sozialen Zugehörigkeit verfolgt sind. Gegenstand des Asylverfahrens ist es, die von Ausländern behaupteten Verfolgungen abzuklären. Wird festgestellt, dass der Gesuchsteller die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllt, so ist auch gleichzeitig die Frage der Gefährdung entschieden. Vom Grundsatz der Nicht-Rückschiebung her gesehen, kann in einem solchen Fall die Rückschaffung in das Heimatland erfolgen.

Hinsichtlich Art. 3 EMRK muss eine konkrete Gefährdung, d.h. die hohe Wahrscheinlichkeit einer Rechtsgutverletzung in der geforderten Intensität vorliegen. Eine derartige Gefährdung musste im Fall Musey verneint werden. Die Drittlandlösung, welche für Maza gefunden werden konnte, entspricht den Erfordernissen von Art. 3 EMRK ebenfalls vollständig.

Die Rechtmässigkeit der Anordnung der Internierung im Falle Maza wurde mit Entscheid des Bundesgerichtes vom 12. Januar 1988 bestätigt. Diese Massnahme entspricht Art. 5 der EMRK.

- c) Inwiefern haben Kontakte zum Herkunftsland bestanden? Welche Absprachen sind getroffen worden? Wie ist dieser Kontakt zu einer Diktatur zu bewerten?

Anlässlich des Besuches von Präsident Mobutu am 23. November 1987 in Bern stand das Thema der Asylbewerber nicht auf der Traktandenliste. Am Mittagessen mit den zairischen Gästen nahm auch der DFW teil. Er unterhielt sich dort mit drei Mitgliedern der zairischen Delegation: Frau Ekila Liyonda, Commissaire d'Etat aux affaires étrangères et à la coopération internationale; Herrn Nkema Liloo, Conseiller spécial du Chef de l'Etat en matière de sécurité; Herrn Kalongo Mbikayi, Directeur du Bureau du Président de la République, über die beiden Fälle Musey und Maza. Es wurde ihm dabei von allen drei Gesprächspartnern versichert, dass weder für Musey noch Maza irgendwelche Gründe für eine Verfolgung in Zaire vorliegen. Beide könnten jederzeit problemlos nach Zaire zurückkehren. Dies gelte auch für andere zairische Asylbewerber in der Schweiz.

In Beantwortung einer Rückfrage des Schweizerischen Botschafters in Kinshasa schrieb Herr Nkema Liloo am 11. Januar 1988 folgendes in Bestätigung einer telefonischen Mitteilung vom 8. Januar 1988:

"Quote - J'ai l'honneur d'accuser réception de votre lettre du 9 janvier 1988 m'annonçant l'expulsion de la Suisse et l'arrivée prochaine à Kinshasa du citoyen Musey Nina Eloki ainsi que de sa famille.

Conformément aux entretiens que nous avons eu à cet effet, je vous confirme que l'intéressé et tous les membres de sa famille n'ont nullement été dans le passé et ne seront à quelque titre que ce soit inquiétés s'ils n'enfreignent pas les lois du pays.

J'ai instruit les services compétents pour qu'aussitôt arrivés et identifiés, le citoyen Musey Nina Eloki et sa famille soient conduits à l'adresse qu'il aura indiquée.

Aussi, un diplomate de votre Ambassade est autorisé à assister aux opérations d'arrivée et pourra même accompagner l'intéressé jusqu'à son lieu d'habitation.

Remerciant votre Gouvernement pour la confiance qu'il témoigne au Conseil exécutif, je vous prie d'agréer, Monsieur l'Ambassadeur, l'assurance de ma considération distinguée.

Nkema Liloo, Ambassadeur - Unquote"

Es gilt somit festzuhalten, dass von den zairischen Behörden Informationen über die Sicherheit des Asylbewerbers eingeholt wurden. Absprachen, die Gegenleistungen erfordern hätten, wurden nicht getroffen.

Am 29. März 1988 wurde der Erste Mitarbeiter der Schweizerischen Botschaft in Kinshasa von Prof. Gambembo Fumu Wa Utadi, Mitglied des Zentralkomitees und Verantwortlicher der Aussenbeziehungen der Staatspartei MPR, zu einem Gespräch empfangen. Herr Gambembo, der Musey persönlich kennt, war der Ansicht, dass kein Anlass bestehe, ihn zu beschatten oder gar zu bedrohen. Musey könne sich frei bewegen und werde von der Polizei nicht belästigt. Sein Wohnort ist bekannt. Er werde auch nicht an der Ausübung einer Arbeit gehindert. Musey habe sich bis jetzt nicht um eine Stelle beworben. Man werde ihn allerdings nicht bitten, eine Hochschulprofessur anzunehmen. Musey versuche mit seinen Aktionen, die Aufmerksamkeit der schweizerischen Oeffentlichkeit weiterhin auf sich zu lenken.

Hinsichtlich der Reisepapiere hat weder im Fall Maza noch im Fall Musey eine Kontaktnahme mit der Botschaft von Zaire in Bern stattgefunden. Maza reiste mit einem vom DFW ausgestellten Laisser-passer-Papier, dem eine Fotokopie des angeblich verschwundenen Reisepasses angeheftet war, aus. Die kubanischen Behörden brachten in der Folge das Einreisevisum auf dieser Fotokopie an. Die Familie Musey wurde mit ihren ordentlichen Reisepapieren heimgeschafft.

### 3. Unter föderalistischen Gesichtspunkten

#### Fall Musey

Zuständig zum Entscheid über die Wegweisung nach negativem Ausgang des Asylverfahrens ist der DFW bzw. in zweiter und letzter Instanz das EJPD (Art. 21a AsylG). Der Vollzug des Wegweisungsentscheides obliegt hingegen dem Kanton. Nach Ablauf der Frist zur Ausreise hat die zuständige kantonale Behörde den Ausländer auszuschaffen (Art. 14 ANAG, vgl. auch Art. 16 Abs. 7 ANAV). Der Vollzug obliegt den Kantonen dabei ex lege.

Dieser Zuständigkeitsordnung waren sich im Fall Musey alle Beteiligten des DFW und des EJPD bewusst. Der DFW hat sich daher darauf beschränkt, den bundesseits bestehenden Willen zur Wegweisung der Familie Musey zu bekräftigen und die kantonalen Stellen beim Vollzug zu unterstützen. Der Vollzug lag in den Händen der kantonalen Stellen und wurde von diesen selber geleitet.

Der Telex vom 8. Januar 1988 kann einem Unbeteiligten als Auftrag des Bundes an den Kanton Jura erscheinen; der DFW hielt aber lediglich fest, was er in Ausübung des Koordinationsauftrages nach Artikel 2 Absatz 2 des Bundesbeschlusses über den DFW (SR 142.35) mit den kantonalen Stellen zuvor abgesprochen hatte. Das Schriftstück kann deshalb nicht als Auftrag verstanden werden.

Der Telex vom 8. Januar 1988 ist auch keine Ermahnung. Eine Ermahnung des Kantons an die ihm ex lege obliegenden Pflichten liegt weder in der Kompetenz des DFW noch darf sie an das kantonale Polizeikommando adressiert werden; sie ist nach Artikel 85 Ziffer 8 und nach Artikel 102 Ziffer 2 der Bundesverfassung von den eidgenössischen Räten bzw. von der Landesregierung an die kantonale Regierung zu richten. Eine solche Mahnung stand aber nicht zur Diskussion.

Der Kanton verfügt im Rahmen des Vollzugs über einen gewissen Ermessensspielraum. Der Kanton kann den vom Bund rechtskräftig weggewiesenen Ausländer, der sich illegal im Kantonsgebiet aufhält, aber nicht formlos dulden; die zuständigen kantonalen Stellen würden damit das rechtswidrige Verweilen im Lande erleichtern und sich strafbar machen (Art. 23 Abs. 1 ANAG). Ebenfalls kann in einem solchen Fall der Kanton dem Ausländer keine fremdenpolizeiliche Anwesenheitsbewilligung erteilen.

Beim Vollzug von Wegweisungsentscheiden befinden sich die Kantone oft vor heiklen Situationen. Sie haben einen menschlich in aller Regel schmerzhaften Auftrag zu erfüllen. Daher geschieht es in der Praxis häufig, dass die Kantone, um sich gegenüber Interventionen von dritter Seite oder gegenüber dem auszuscaffenden Ausländer selber rechtfertigen zu können, beim DFW eine Bestätigung des rechtskräftigen Wegweisungsentscheides, bzw. einen entsprechenden Auftrag beschaffen, wonach sie zum Vollzug schreiten können bzw. sollen.

So verhielt es sich auch im Fall Musey; der Chef der jurassischen Sicherheitspolizei verlangte, nachdem die Aktion für

Montag, 11. Januar 1988 bereits vorbereitet war, am Freitag, 8. Januar 1988 telefonisch beim EJPD noch eine solche schriftliche Rückendeckung.

- a) Sind die kantonalen Kompetenzen respektiert worden?
- b) Wie ist die Zusammenarbeit mit den in erster Linie betroffenen Kantonen Jura und Genève konkret zu beurteilen?

#### Fall Musey

Die Zuständigkeit der Bundesbehörden (DFW und EJPD) zum Entscheid über die Wegweisung aus der Schweiz (Art. 21a AsylG) schliesst auch die Kompetenz ein, den für den Vollzug zuständigen Kanton zu bestimmen. Gemäss Art. 14 ANAG obliegt der Vollzug der Wegweisungsverfügung dem Kanton; dieser bezeichnet nach Art. 15 Abs. 1 ANAG eine kantonale Fremdenpolizeibehörde. Fremdenpolizeibehörde des Kantons Jura und als solche zuständig für den Vollzug von Wegweisungsverfügungen ist die Section de l'état civil et des habitants (Art. 1 al. 1 der jurassischen Ordonnance concernant le séjour et l'établissement des étrangers vom 6.12.1978). Nach Art. 6 der jurassischen Ordonnance vom 9. Juli 1985 "fixant les compétences et la procédure en matière d'asile" ist diese Sektion im Asylbereich insbesondere zuständig für den Vollzug der "décisions finales rendues en matière d'asile"; dabei arbeitet diese Sektion "avec le concours de la police cantonale et du service de l'aide sociale".

Der Telex vom 8. Januar 1988 hätte korrekterweise daher an die "Section de l'état civil et des habitants" adressiert werden müssen. Gemäss der telefonischen Abmachung zwischen dem DFW und Herrn Boillat war der DFW allerdings berechtigt, direkt mit dem jurassischen Polizeikommando zu verhandeln. Dass der DFW seinen Telex an das jurassische Polizeikommando anstatt an die "Section de l'état civil et des habitants" adressierte, entsprach der mündlichen Abmachung.

#### Fall Maza

1. Am 16.1.1987 wurde Maza durch den DFW auf Antrag des BFA geschlossen interniert. In der Folge wurde die Internierung zweimal verlängert (30.1.1987 und 18.3.1987). Die Internierung wurde am 27.4.1987 auf Antrag der BA durch die unter 1. c) erwähnte Verfügung ersetzt. Die geschlossene Internierung von Maza wurde im Gefängnis Champs-Dollon vollzogen. Von hier liess ihn der Staatsrat des Kantons Genf am 4.5.1987 ins Gefängnis Riant-Parc überführen, wo er von der halboffenen Internierung profitierte.
2. Am 15.5.1987 hielt der DFW in einem Schreiben an die zuständigen Genfer Instanzen fest: "De par votre décision de transférer M. Maza en établissement semi-ouvert, vous prenez la responsabilité des conséquences éventuelles de cette nouvelle situation".

Im Entscheid des Bundesgerichtes vom 12.1.1988, in welchem die geschlossene Internierung von Maza geschützt wird, wurde festgehalten: "Il appartient désormais au Conseil d'Etat du canton de Genève de prendre sans retard toute disposition utile pour assurer l'exécution conforme de l'internement contesté".

3. Gemäss Art. 5 der Verordnung über die Internierung von Ausländern vom 14.8.1968 setzt der DFW die Bedingungen für die Internierung im Einzelfall fest. Mit der Verlegung von Maza ins Gefängnis Riant-Parc verletzten die Genfer Behörden die obgenannte Bestimmung.

4. Welche Schlussfolgerungen müssen aus den getroffenen Feststellungen gezogen werden?

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die beiden Ausländer Musey und Maza und ihre Familien in jeder Beziehung korrekt behandelt wurden. Es standen ihnen alle Rechtsmittel offen, die sie auch intensiv beanspruchten. Beide verliessen ihr Heimatland aus anderen als asylrelevanten Gründen und haben sich erst nach Jahren des Asylverfahrens bedient, um sich einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz zu sichern. Die von ihnen beigebrachten Beweismittel und ihr illegales Verhalten haben die Behörden zu ausserordentlichen, aber nicht unverhältnismässigen Massnahmen gezwungen.

Die Fälle Musey und Maza können jedoch nicht nur unter asyl- und fremdenrechtlichen Aspekten betrachtet werden, sondern

wurden von Kritikern der gegenwärtigen schweizerischen Asylpolitik als "Testcases" aufgebaut und benutzt, um damit die innenpolitische Kontroverse um die Asylpolitik weiterzuführen.

Der Bundesrat hat sich wiederholt mit der Vollzugsproblematik im Asylbereich befasst. Aufgrund der geltenden Gesetzgebung sind abgewiesene Asylbewerber in der Regel wegzuweisen und gegebenenfalls auszuschaffen. Die Voraussetzungen dazu waren in beiden Fällen erfüllt. Der Bundesrat hat keinen Anlass, die Verfahren und getroffenen Massnahmen in Frage zu stellen.

13. April 1988

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Stich

Der Bundeskanzler: Buser

**Aufsichtseingaben Maza und Musey Bericht der Geschäftsprüfungskommission an den Nationalrat (Gestützt auf die Stellungnahmen des Bundesrates vom 13. April 1988 und 18. Jan. 1989) vom 13. März 1989**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.037
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.06.1989
Date	
Data	
Seite	545-606
Page	
Pagina	
Ref. No	10 051 073

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.