

p.B.41.20.5. - GS

Bern, den 12. August 1947.

(neu geschrieben:
10. Februar 1969)Zur Frage des diplomatischen Asylrechts

1. Zu den den diplomatischen Vertretern eingeräumten Privilegien und Vorrechten gehört auch die sogenannte "franchise d'hôtel", die Immunität derjenigen Liegenschaften, in welchen die Vertretung ihre Tätigkeit ausübt und das Personal wohnt. Diese "Exterritorialität" bedeutet aber nicht, dass die erwähnten Grundstücke ausserhalb des Staatsgebietes des Empfangsstaates liegen. Vielmehr handelt es sich lediglich um eine Einschränkung von dessen Gebietshoheit. Zwar gilt die Rechtsordnung des Empfangsstaates auch für diejenigen Tatbestände, die in den Gesandtschaftsliegenschaften gesetzt werden, doch kann sie dort nicht vollzogen werden. Den Beamten des Empfangsstaates ist nicht nur die Durchführung von Amtshandlungen, sondern auch der Zutritt ohne Zustimmung des Gesandten verboten. Hierüber sind sich Theorie und Praxis des Völkerrechts einig.

Die "franchise d'hôtel" ist notwendig, um dem Gesandten die ungestörte Ausübung seiner Tätigkeit zu ermöglichen. "L'indépendance de l'ambassadeur", sagt VÄTTEL, "serait fort imparfaite, et sa sûreté mal établie, si la maison où il loge ne jouissait d'une entière franchise, et si elle n'était pas inaccessible aux ministres ordinaires de la justice. L'ambassadeur pourrait être troublé sous mille prétextes, son secret découvert par la visite de ses papiers et sa personne exposée à des avanies. Toutes les raisons qui établissent son indépendance et son inviolabilité concourent donc aussi à assurer la franchise de son hôtel (Droit des gens, livre IV, ch. IX, § 117). Von der Immunität der Gesandtschaftsgebäude ist auszugehen, um festzustellen, ob ein Asylrecht der diplomatischen Vertretungen besteht und in welchem Umfange. Einerseits bedeutet eine Ablehnung des Asylrechts indirekt auch eine solche der Exterritorialität, wie GENET richtig bemerkt (Traité de diplomatie et de droit diplomatique, I, No 513, S. 550). Andererseits ist nicht einzusehen, aus welchen Gründen eine Gesandtschaft über die Gesetze des Empfangsstaates hinweggehen und Verbrechern Zuflucht gewähren sollte, die bei gleichem Tatbestand im Absenderstaat ebenfalls bestraft würden.

2. Das Asylrecht hat bis in das 19. Jahrhundert hinein eine grosse Rolle gespielt. Es ist hier nicht der Platz, auf die historische Entwicklung dieses Instituts einzutreten. Nur so viel sei gesagt, dass auch in früheren Zeiten verschiedene Schriftsteller sein Bestehen ablehnten. GROTIUS macht z.B. das Asylrecht vom Wil-

len und der Erlaubnis des Herrschers des Empfangsstaates abhängig und erklärt ausdrücklich, das Völkerrecht verlange nichts dergleichen (De iure belli ac pacis, Buch II, Kap. XVIII, § VIII; auch BYNKERSHOEK lehnt das Asylrecht ab, Traité du juge compétent des ambassadeurs, S. 247 ff.). Die Völkerrechtslehre ist sich heute im grossen und ganzen darüber einig, dass ein generelles diplomatisches Asylrecht nicht besteht. Gewisse Unklarheiten herrschen in bezug auf verschiedene Personen-Kategorien, die in die Lage kommen könnten, um Asylrecht nachzusuchen, sowie in bezug auf die Folgen einer rechtswidrigen Gewährung von Zuflucht.

VERDROSS (Völkerrecht, S. 211) erklärt, dass die Unbetretbarkeit der diplomatischen Wohnung nach allgemeinem Völkerrecht kein Asylrecht in sich schliesse. Wenn ein diplomatischer Vertreter sich weigere, einen in ein exterritoriales Gebäude geflüchteten Verbrecher herauszugeben, so sei sogar ein Eindringen in dasselbe erlaubt; doch dürfe diese Massnahme erst ergriffen werden, wenn die Zernierung des Hauses zu keinem Erfolg geführt habe.

Der gleichen Auffassung, auch in bezug auf die Rechtsfolgen einer Asylgewährung, sind OPPENHEIM-LAUTERPACHT (International Law, I, § 390, S. 714). "There is, therefore, no obligation on the part of the receiving State to grant an envoy the right of affording asylum, to criminals, or to other individuals not belonging to his suite." Zwar bestehe kein Zweifel, dass in der Praxis in Zeiten von Revolution und Verfolgung bestimmter Bevölkerungsschichten hin und wieder Flüchtlingen Asyl gewährt werde, doch erschüttere diese gelegentliche Praxis keineswegs die Gültigkeit der allgemeinen Regeln des Völkerrechts, wonach keine Verpflichtung des Empfangsstaates bestehe, Gesandten zu gestatten, Individuen, die nicht zu ihrem Gefolge gehörten, Asyl zu gewähren (S. 712/13, Anm. 3).

Sir Cecil HURST (Les immunités diplomatiques, Cours La Haye, Bd. 12, 1926, II, S. 217) ist der Auffassung, dass in der modernen Zeit, wo in allen zivilisierten Ländern ein genügender Schutz existiere, die Aufrechterhaltung des Asylrechts einen Missbrauch darstellen würde. Dieses sei nicht vereinbar mit einer guten Verwaltung der Justiz. Wenn heute noch gewisse Spuren des Asylrechts vorhanden seien, so sei dies die Folge der schlechten politischen Verhältnisse in gewissen Ländern.

Eine ähnliche Ansicht vertritt REALE, der heutige italienische Gesandte in Bern (Le droit d'asile, Cours La Haye, Bd. 63, 1938, I, S. 540). Abgelehnt wird das Asylrecht ferner von SATOW (Guide to diplomatic practice, § 374, S. 199, § 391, S. 204; HALL, Treatise on International Law, 8. Aufl., S. 233; GENET, a.a.O., No 517, S. 554).

Wenn auch generell und vor allem für Kriminelle ein Asylrecht abgelehnt wird, so machen verschiedene Autoren jedoch eine Ausnahme in bezug auf politische Flüchtlinge. Schon FIORE erklärt, einem diplomatischen Vertreter sei nicht verboten, Personen, welche

politischer Vergehen angeklagt seien, Asyl zu gewähren oder sie in ihrer persönlichen Sicherheit gegen die lokale Regierung zu schützen (International Law Codified and its Legal Sanction or the Organization of the Society of States, Art. 368 ff.). Die HARVARD LAW SCHOOL schliesst in Art. 6 ihres Entwurfs zu einer Konvention über die diplomatischen Privilegien und Immunitäten das Asylrecht für Personen, welche sich auf der Flucht vor der Justiz befinden, aus. Der Kommentar bemerkt hiezu, dass, obschon kein formelles Recht auf Asylgewährung bestehe, die Staaten nicht bereit seien zu der vollständigen Abschaffung dieser Praxis in denjenigen Teilen der Welt, in welchen ihre Aufrechterhaltung sich aus humanitären Gründen rechtfertige. Der Absendestaat sei aber auf alle Fälle verantwortlich für einen Missbrauch dieses Privilegs, das selbst vom Völkerrecht nicht anerkannt sei, jedoch aus der anerkannten Immunität und dem Recht auf Schutz der Grundstücke der diplomatischen Mission herausgewachsen sei. Aber auch bei einem Missbrauch sei der Empfangsstaat verpflichtet, die Immunität der Mission zu achten; gegen die fehlbare Vertretung könne nur auf dem diplomatischen Wege vorgegangen werden (American Journal of International Law, Bd. 26, 1932, supplément, S. 65).

Auch Sir Cecil HURST (a.a.O., S. 217/18) gibt zu, dass Erwägungen der Humanität es ausschliessen, die Aufnahme eines Menschen in Todesgefahr zu verweigern. Die Gewährung von Asyl an politische Flüchtlinge müsse aber auf alle Fälle persönlicher und unmittelbarer Gefahr beschränkt werden. Dem Flüchtling sei zu verbieten, mit seinen Parteigängern in der Aussenwelt in Verbindung zu treten, und es müsse verlangt werden, dass er das Gesandtschaftsgebäude verlasse, sobald er nicht mehr einer summarischen Behandlung seitens seiner Gegner ausgesetzt sei, oder sobald sein Verlassen des Landes mit den zuständigen Behörden vereinbart werden konnte. Nur wenn auf diese Weise die Praxis, politische Flüchtlinge aufzunehmen, eingeschränkt werden könne, sei es möglich, Konflikte mit der Regierung des betreffenden Landes zu vermeiden. Sir Cecil HURST erwähnt ausdrücklich auch den Fall, in welchem ein diplomatischer Agent Angehörige seines eigenen Landes aufnimmt, um sie vor Gewalttätigkeiten der Einwohner des Empfangsstaates zu schützen. Auch dann seien nach Möglichkeit die gleichen Grundsätze anzuwenden. In ähnlicher Weise äussern sich SATCW (a.a.O., § 397, S. 207), der ebenfalls die Aufnahme der eigenen Staatsangehörigen den gleichen einschränkenden Regeln unterwirft wie diejenigen politischer Flüchtlinge; ferner STUART (Le droit de la pratique diplomatique et consulaire, Cours La Haye, Bd. 48, II, 1934, S. 515).

3. Die Staatenpraxis ergibt ein widerspruchsvolleres Bild. Anerkannt wird das Asylrecht von den lateinamerikanischen Staaten. Es handelt sich hier um eine Art lokalen Völkerrechts, das sich mit den besonderen Zuständen in den südamerikanischen Republiken rechtfertigen lässt. Zwar lehnte im Jahre 1867 die peruanische Regierung es ab, dem französischen Gesandten in Lima das Asylrecht einzuräumen (OPPENHEIM-LAUTERPACHT, a.a.O., § 390, S. 712). 1889 wurde

jedoch zwischen Argentinien, Bolivien, Paraguay, Peru und Uruguay ein Vertrag abgeschlossen, dessen Art. 17 ein Asylrecht für politische Flüchtlinge ausdrücklich vorsah. Eingehend geregelt wurde die Materie auf der Panamerikanischen Konferenz in Havanna vom Jahre 1928. Die Konvention vom 20. Februar 1928 schliesst das Asylrecht aus für Personen, welche wegen gemeinrechtlicher Vergehen angeklagt oder verurteilt worden waren, ferner für Deserteure von Armee und Flotte. Hingegen soll das Asylrecht gegenüber "Political offenders" respektiert werden. Es wird eine Reihe von Bedingungen und Einschränkungen aufgestellt. Das Asyl soll nur in Notfällen gewährt und auf diejenige Zeit beschränkt werden, die unentbehrlich ist, damit sich der Flüchtling auf eine andere Weise in Sicherheit bringen kann. Die Asylgewährung ist unverzüglich dem Aussenminister des Empfangsstaates oder einer Verwaltungsbehörde, wenn der Zwischenfall sich nicht in der Hauptstadt ereignet hatte, bekanntzugeben. Die Regierung des Empfangsstaates kann verlangen, dass der Flüchtling so rasch als möglich das Staatsgebiet verlässt. Als Gegenleistung ist der diplomatische Vertreter berechtigt, alle notwendigen Garantien in bezug auf die Unverletzlichkeit des Flüchtlings zu fordern. Dieser darf weder an einem anderen Punkte des Gebietes des Empfangsstaates an Land gesetzt werden, noch an einem zu nahe gelegenen Orte desselben. So lange das Asyl dauert, soll den Flüchtlingen nicht gestattet werden, Handlungen gegen den öffentlichen Frieden zu begehen. Der Empfangsstaat ist nicht verpflichtet, für die Asylkosten aufzukommen.

Die Vereinigten Staaten unterzeichneten diese Konvention ebenfalls, jedoch unter dem ausdrücklichen Vorbehalt "... that the United States does not recognise or subscribe to, as part of international law, the so-called doctrine of asylum".

Die Schwierigkeiten in der Interpretation dieser Konvention, insbesondere was die Qualifizierung des politischen Delikts und die notwendigen Garantien für die Unverletzlichkeit des Flüchtlings betreffen, führten zu einer ergänzenden Vereinbarung, die von der Panamerikanischen Konferenz in Montevideo am 26. Dezember 1933 angenommen wurde. Gemäss Art. 2 bestimmt der das Asyl gewährende Staat, ob es sich um ein politisches Delikt handle. Nach Art. 3 wird das politische Asyl mit Rücksicht auf seinen humanitären Charakter nicht von der Reziprozität abhängig gemacht. Ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit können sich alle Personen darauf berufen. Staaten, welche das diplomatische Asyl nur unter gewissen Bedingungen zulassen, können es jedoch im Auslande auch nur in der Art und innerhalb der Grenzen, die sie selbst anerkennen, ausüben. Ist ein diplomatischer Vertreter infolge der Asylgewährung nicht mehr persona grata, so muss er von seiner Regierung ersetzt werden, jedoch ohne dass hierdurch eine Unterbrechung in den diplomatischen Beziehungen der beiden Staaten entstände (Art. 4). Gemäss Art. 5 werden früher eingegangene Verpflichtungen durch die vorliegenden Vereinbarungen nicht berührt.

Die Vereinigten Staaten unterzeichneten diese Konvention nicht, da sie die Doktrin des Asyls nicht als Teil des Völker-

rechts anerkennen. Eine entsprechende Erklärung findet sich am Schluss der Konvention.

Die Konvention vom 20. Februar 1928 war bis zum 1. Januar 1939 von Mexico, Panama, Brasilien, Kuba, Nicaragua, Guatemala, Dominikanische Republik, Costa Rica, Uruguay, Ecuador, El Salvador und Kolumbien, jedoch nicht von den Vereinigten Staaten ratifiziert worden; diejenige vom 26. Dezember 1933 wurde bis zum 1. Januar 1939 von der Dominikanischen Republik, Chile, Guatemala, Mexico, Honduras, Kolumbien, El Salvador, Brasilien und Panama ratifiziert (vergl. HACKWORTH, Digest of INTERNATIONAL LAW, II, § 196, S. 646 ff.; REALE, a.a.O., S. 530 ff.; SATOW, a.a.O., §§ 394 ff., S. 205 ff.; STUART, a.a.O., S. 515/16).

Am 27. Juli 1937 unterbreitete der argentinische Aussenminister SAAVEDRA LAMAS allen ausländischen diplomatischen Vertretern einen neuen Konventions-Entwurf über das Asylrecht. Dieser Entwurf hält sich im grossen und ganzen an die Bestimmungen der Vereinbarungen vom 20. Februar 1928 und 26. Dezember 1933, enthält jedoch verschiedene Präzisierungen. Das Asyl darf nur Flüchtlingen, welche wegen politischer Delikte oder aus politischen Gründen verfolgt werden, gewährt werden. Ob diese Voraussetzungen vorliegen, hat der asylgebende Staat zu prüfen. Zu diesem Zwecke hat er auf die Umstände abzustellen, sowie auf die politischen Beweggründe bei konnexen Delikten. Wenn ein Flüchtling die ihm auferlegten Bedingungen nicht hält, insbesondere ohne Erlaubnis mit der Aussenwelt in Verbindung tritt, muss das Asyl unverzüglich aufgehoben werden. Wenn ein Flüchtling in den Empfangsstaat zurückkehrt, um wiederum an der revolutionären Bewegung teilzunehmen, welche die Asylgewährung zur Folge hatte, darf ihm ein zweites Mal keine Zuflucht mehr geboten werden. Wichtig ist vor allem, dass die diplomatischen Vertreter besondere Aufenthaltsorte unter dem Schutze ihrer Flagge für Flüchtlinge einrichten können, sofern ihre Anzahl die Aufnahmefähigkeit der Gesandtschaften übersteigt. Notwendig ist jedoch hierfür die Zustimmung des Empfangsstaates (REALE, a.a.O., S. 537 ff.).

4. Die übrigen Staaten vertreten den Standpunkt, dass ein diplomatisches Asylrecht nicht bestehe, gewähren in der Praxis in bestimmten Fällen jedoch trotzdem Asyl.

Die Vereinigten Staaten anerkannten nicht nur das Asyl-Prinzip nicht, sondern missbilligten es auch ausdrücklich. Indessen erklärte sich die Regierung damit einverstanden, eine zeitweilige Zuflucht an in Lebensgefahr schwebende Personen zu gewähren. Im allgemeinen soll nach amerikanischer Auffassung nie Asyl gewährt werden gegen den Willen der lokalen Regierung, sofern diese in der Lage und willens ist, dem Flüchtling den Schutz der gesetzlichen Institutionen zuzugestehen. Nur dann, wenn die lokale Regierung nicht mehr in der Lage ist, die Sicherheit des Flüchtlings zu gewährleisten, oder wenn sein Leben in Gefahr ist, darf Schutz gewährt werden. Personen, welche sich der Justiz

entziehen möchten, müssen entweder den Behörden übergeben oder zum Verlassen des Gesandtschaftsgebäudes gezwungen werden (HACKWORTH, a.a.O., § 191, S. 622).

Section III-4 der Foreign Service Regulations of the United States vom Juli 1939 bestimmt folgendes:

"Asylum. A diplomatic representative or consular officer may not extend asylum to persons outside of his official or personal household. (E.O. June 22, 1939).

Note 1. Involuntary refuge. The extension of refuge to persons outside the official or personal household of a diplomatic or consular officer can only be justified on humanitarian grounds. Diplomatic and consular officers may afford refuge to uninvited fugitives whose lives are in imminent danger from mob violence but only during the period active danger continues. Refuge must be refused to persons fleeing from the pursuit of the legitimate agents of the local government. In case such persons have been admitted, they must be either surrendered or dismissed from the mission or consulate."

In einem Zirkular vom 2. Oktober 1930 an die amerikanischen diplomatischen Vertreter in Latein-Amerika führte das Staatsdepartement u.a. noch folgendes aus:

"... Immunity from local jurisdiction is granted foreign embassies and legations to enable the foreign representatives and their suites to enjoy the fullest opportunity to represent the interests of their states. The fundamental principle of legation is that it should yield entire respect to the exclusive jurisdiction of the territorial government in all matters not within the purpose of the mission. The affording of asylum is not within the purpose of a diplomatic mission. ...

... There is no law of asylum of general application in international law. Hence, where asylum is practiced, it is not a right of the legatee state but rather a custom invoked or consented to by the territorial government in times of political instability. ..."

Die amerikanische Praxis kennt zahlreiche Fälle, in denen politischen Flüchtlingen, welche sich in einer Notlage befanden, Asyl gewährt wurde. Immer wieder wird jedoch in den Instruktionen des Staatsdepartements auf die Grenzen, die einer solchen Zufluchtsgewährung gesetzt sind, hingewiesen. Es soll auch auf jeden Fall vermieden werden, sich durch die Asylgewährung in die inneren politischen Angelegenheiten eines Staates einzumischen. In vielen Fällen wurde die Asylgewährung nicht bewilligt; betont wurde auch, dass ein Versprechen auf Schutz nicht zum voraus gegeben werden dürfe. Die ganze Praxis ist dargestellt bei HACKWORTH (a.a.O., §§ 192 ff., S. 624 ff.).

Auch in Europa wurde in sehr vielen Fällen politischen Flüchtlingen Zuflucht gewährt. Vor allem in der Türkei, in Spanien und in Portugal kamen die ausländischen Gesandtschaften in die Lage, Asyl zu gewähren. In Madrid sei dies ein undiskutierter Brauch gewesen. Diesem Brauch hätten sich die spanischen Minister deshalb nicht widersetzt, um vielleicht selber bei einem Umsturz einmal daraus Vorteile zu ziehen. Eine Reihe von Fällen sind aufgezählt bei REALE (a.a.O., S. 527).

Anlässlich des spanischen Bürgerkrieges kam es wieder zu einer grosszügigen Asylgewährung an Flüchtlinge seitens der ausländischen Gesandtschaften in Madrid. Nicht nur die südamerikanischen Vertretungen, sondern auch die europäischen beteiligten sich an dieser humanitären Aktion. Der spanische Staatsminister teilte am 13. Oktober 1936 jedoch dem Doyen des Diplomatischen Corps mit, dass Spanien bis jetzt das Asylrecht aus einem Geiste der Toleranz und nicht weil es hiezu verpflichtet gewesen wäre, anerkannt habe, dass aber infolge notorischer Missbräuche es sich gezwungen sehe, die bisher eingenommene ausserordentlich tolerante Haltung aufzugeben und sich vorbehalte, gegen die Missbräuche einzuschreiten. Das Diplomatische Corps beschloss, diese Note als "insultante und contraire à tous les principes du droit des gens" nicht anzunehmen und antwortete mit einer Note vom 19. Oktober 1936, dass das Asylrecht seit Jahrhunderten existiert habe und aus Gründen der Humanität geschaffen worden sei, denen sämtliche zivilisierten Länder sich zu unterwerfen hätten. Der schweizerische Geschäftsträger, FONTANEL, hatte sich dieser Antwort angeschlossen, jedoch nicht der amerikanischen; dies aber nicht aus völkerrechtlichen Erwägungen, sondern weil die Amerikanische Botschaft keinem spanischen Staatsangehörigen Asyl gewährt habe. Das Staatsdepartement hatte nämlich zu verschiedenen Malen die Instruktion erteilt, dass zwar Angehörigen aller Länder jede mögliche Hilfe zu gewähren sei, dass man jedoch die Türen der Botschaft nicht so weit öffnen könne, um Sicherheit und Schutz für die eigenen Staatsangehörigen zu gefährden. Nur wenn unmittelbare Lebensgefahr bestehe, könne der Schutz ausgedehnt werden, soweit es die Beschränkungen, denen die Botschaft unterliege, gestatten. Der erste Gesichtspunkt müsse jedoch der Schutz der amerikanischen Bürger sein; deren Sicherheit dürfe nicht durch die Aufnahme anderer Personen gefährdet werden. In unmittelbarer Gefahr befindlichen spanischen Ehegatten oder Verwandten von Amerikanern könnte Asyl gewährt werden; diese Leute hätten jedoch die Botschaft zu verlassen, sobald die Gefahr vorüber sei. Eine Evakuierung unter dem Schutze der Botschaft sei nur zulässig, wenn die spanischen Behörden sich damit einverstanden erklärt hätten (HACKWORTH, a.a.O., § 192, S. 631/32). Auf die schweizerische Haltung soll weiter unten noch eingetreten werden.

Im Zusammenhang mit dem spanischen Bürgerkrieg wurde das Asylrecht auch im Völkerbundsrat zur Sprache gebracht (Sitzungen vom 25. und 27. Januar 1937, Société des Nations, Journal officiel, Februar 1937, S. 94 ff., S. 127 ff.; REALE, a.a.O., S. 535 ff.). Der russische Delegierte LITWINOW bestritt die juristische Begrün-

derung des diplomatischen Asyls. Keine Vorschrift des internationalen Rechts könne eine Regierung zwingen, ausländischen Botschaften oder Gesandtschaften zu gestatten, Asyl zu gewähren. Wenn die lateinamerikanischen Staaten in dieser Frage durch Verträge gebunden seien, so sei dies keineswegs der Fall in bezug auf Europa. Er zitierte zahlreiche Fälle der Verweigerung sowie die Ansicht der Völkerrechtslehrer. Ihm trat der chilenische Delegierte EDWARDS entgegen, unter Anführung anderer Präzedenzfälle, die das Gegenteil bewiesen. Der Vertreter Spaniens erklärte, dass, obschon seine Regierung durch keine juristischen Verpflichtungen gebunden sei, sie die Asyl-Praktiken in Madrid toleriere. Der Rat nahm selbst nicht zur Frage des Bestehens eines Asylrechts Stellung, sondern behandelte die Frage der spanischen Flüchtlinge in den ausländischen Gesandtschaften ausschliesslich unter dem Gesichtspunkte der Humanität.

Auch in neuester Zeit scheint wieder in verschiedenen Fällen Asyl gewährt worden zu sein. So fand der ehemalige ungarische Ministerpräsident KALLY im Jahre 1944 auf der Türkischen Gesandtschaft in Budapest Zuflucht, bis er das Land verlassen konnte. Die alliierten Vertretungen in Rumänien und Bulgarien gewährten ebenfalls verschiedenen, zu dem herrschenden kommunistischen Regime in Opposition stehenden Politikern Zuflucht und ermöglichten ihnen, sich ins Ausland zu begeben. Der ehemalige rumänische Ministerpräsident General RADESCU flüchtete sich in die britische politische Vertretung. Den gleichen Weg schlug der bulgarische Bauernführer DIMITROFF ein.

5. Die schweizerische Praxis betreffend das diplomatische Asyl zeichnet sich im allgemeinen durch Zurückhaltung aus.

Während des spanischen Bürgerkrieges gewährte die Schweizerische Gesandtschaft in Madrid ebenfalls einer ganzen Anzahl spanischer Staatsangehöriger Asyl. Im Juli 1937 betrug ihre Zahl ungefähr 90 Personen. Es handelte sich zum grössten Teil um Leute, die der Gesandtschaft oder unserem Lande besondere Dienste erwiesen hatten oder durch geschäftliche oder verwandtschaftliche Beziehungen mit der Schweiz verbunden waren. Diese Flüchtlinge bereiteten unserer Vertretung grosse Schwierigkeiten. Schliesslich gelang es nach Ueberwindung zahlreicher Hindernisse, am 7. Juli den Abtransport von insgesamt 46 Personen nach der Schweiz durchzuführen, wovon jedoch militärpflichtige Männer ausgeschlossen waren. Die rotspanischen Behörden befürchteten nämlich immer wieder, dass die evakuierten Flüchtlinge die Truppen des Generals FRANCO unterstützen würden.

Als am 13. Oktober der spanische Staatsminister den diplomatischen Vertretungen in Madrid mitteilte, dass in Zukunft deren Asylgewährung nicht mehr geduldet werde, und Massnahmen in Aussicht stellte, um diesem Zustand ein Ende zu setzen, schloss sich der schweizerische Geschäftsträger FONTANEL dem gemeinsamen Antwortschritt des Diplomatischen Corps an. Das Politische Departement billigte in einem Briefe vom 24. Oktober 1936 diese Haltung und erklärte u.a.: "... La fermeté avec laquelle vous envisagez de soute-

nir le point de vue des autres chefs de mission correspond à nos vues ...“ Die Antwortnote vom 19. Oktober stellte sich, wie weiter oben schon erwähnt, auf den Standpunkt, dass ein Asylrecht seit Jahrhunderten bestanden habe und auch heute weiter existiere. Es wurde ferner unter Anführung zahlreicher Beispiele darauf hingewiesen, dass die spanische Regierung in ihrer Note vom 13. Oktober eine Auffassung vertreten habe, die ihrer eigenen wirklichen Praxis nicht entspreche und die das Diplomatische Corps nicht akzeptieren könne. Die Antwort schloss mit der Feststellung, dass die diplomatischen Vertretungen keine eines Vergehens schuldige Personen aufnehmen, sondern nur solche, deren Leben gefährdet sei und denen kein einziges der in der Verfassung für jeden spanischen Bürger vorgesehenen Schutzmittel mehr zur Verfügung stehe.

Im Gegensatz zu seinen Instruktionen vom 24. Oktober 1936 an die Gesandtschaft in Madrid führte das Politische Departement in einem Kreisschreiben vom 4. März 1937, mit welchem es alle Gesandtschaften über die Evakuation der spanischen Flüchtlinge in den diplomatischen Vertretungen orientierte, folgendes aus:

“... Sur la question de principe, nous réservons entièrement notre manière de voir. La doctrine "chilienne" peut se justifier en une certaine mesure dans un pays comme l'Espagne où les passions déchaînées ont atteint le paroxysme de la cruauté, mais généralisée, elle pourrait conduire à des sérieux abus. En droit des gens, la controverse doit, en tout cas, demeurer ouverte sur ce point.“

Noch weiter geht ein vertrauliches Schreiben an den schweizerischen Geschäftsträger in Athen vom 30. März 1943. Darin wird u.a. ausgeführt:

“Contrairement à ce qu'on pourrait déduire d'un examen superficiel de ce qui s'est passé au cours de la guerre civile en Espagne, le droit des gens ne reconnaît nullement aux Missions diplomatiques le privilège d'accorder asile à qui que ce soit. Le droit des gens se borne à affirmer l'inviolabilité des locaux occupés par les Missions diplomatiques.

De ce privilège général, il découle que le Chef de Mission peut, en fait, non en droit, et à ses risques et périls, essayer de soustraire à l'action de la force publique des personnes qui se seraient réfugiées dans sa demeure ou sa chancellerie. En agissant de la sorte, le Chef de poste commet un abus manifeste de ses privilèges, puisqu'il le fait en opposition avec l'exercice d'un droit souverain de l'Etat où il réside. Semblable attitude ne peut, dans des circonstances normales, que provoquer un incident grave. Pareil abus ne devient acceptable et méritoire que dans des circonstances très exceptionnelles: Tel est le cas, par exemple, lorsque les autorités locales sont disposées à tolérer un abus pour éviter un incident diplomatique ou y acquiescent pour soustraire leurs adversaires à des passions populaires qu'elle ne peuvent endiguer.

Ces circonstances très exceptionnelles se sont présentées au cours de diverses insurrections en Amérique du Sud. Elles ont surtout joué leur rôle en 1936 à Madrid: Lorsque les Missions diplomatiques des Puissances que le Gouvernement républicain espagnol entendait ménager à tout prix eurent donné impunément asile à des nationalistes, il s'y est établi une pratique en vertu de laquelle même des Légations d'Etats secondaires ont pu se risquer à agir de même.

Il est naturellement impossible d'affirmer à l'avance que ces circonstances très exceptionnelles ne se reproduiront plus, mais il est bien douteux que la conjoncture de 1936 se répète dans des conditions aussi favorables à la réussite d'une mesure très hardie. Nous pouvons vous avouer confidentiellement aujourd'hui que, durant la longue période où la Légation de Suisse à Madrid a abrité une centaine d'"asiliés", nous avons parfois redouté d'avoir à subir l'humiliation de ne pouvoir les protéger efficacement jusqu'au bout. Si les événements avaient pris un tour tel qu'il eût fallu abandonner les "asiliés" pour sauvegarder nos propres nationaux, le service que nous rendions se fût transformé en une trahison que l'on nous aurait amèrement reprochée. Le fait que nous n'aurions sans doute pas été les seuls à nous trouver dans ce mauvais cas aurait atténué notre responsabilité sans la faire pour autant disparaître. L'expérience s'est, heureusement, bien terminée pour nous. Vous n'ignorez pas qu'en revanche, les Missions diplomatiques à Madrid qui, en 1939, ont donné asile à des républicains espagnols n'ont pas trouvé le Gouvernement national enclin à tolérer à ses dépens une pratique dont ses adhérents avaient largement profité avant sa victoire et qu'il en est résulté des difficultés sérieuses, notamment entre l'Espagne et le Chili. Il n'est donc pas possible de soutenir que le précédent de 1936 ait fait doctrine.

User de l'inviolabilité des locaux diplomatiques pour donner asile à des amis traqués demeure donc, pour un Chef de Mission, un acte audacieux et anormal, auquel il ne doit se résoudre qu'après mûre réflexion, car il ne peut se justifier que par le succès. Mieux vaut refuser un asile précaire que de devoir livrer ceux qui vous ont fait confiance. Le refus n'aggrave pas leur position...

Il ne faut pas perdre de vue, au surplus, que les Missions diplomatiques ont pour fonction primordiale une toute autre tâche que celle de soustraire en période troublée des étrangers aux rancunes populaires et qu'il importe avant tout qu'elles restent en mesure d'assurer par les moyens ordinaires la protection de leurs propres nationaux et la défense des intérêts qui leur sont confiés."

Einen ähnlichen Standpunkt nahm das Politische Departement in seiner Antwort vom 15. Februar 1944 auf eine Anfrage der Schweizerischen Gesandtschaft in Buenos Aires ein in bezug auf

Asylgewährung an verfolgte Landsleute. Es wies immerhin darauf hin, dass die Lage in Südamerika sich etwas anders gestalte. Unter anderem wurde ausgeführt:

"... Il est vrai, en outre, que l'asile donné par un chef de mission à l'un de ses compatriotes peut, suivant les circonstances, être moins anormal qu'une telle protection accordée à un étranger, surtout ressortissant de l'état de résidence.

Il n'en reste pas moins que l'octroi de l'asile, qui, en soustrayant un accusé ou un condamné à l'action de la force publique, équivaut inévitablement à une intervention plus ou moins poussée dans les affaires intérieures de l'état d'admission, est toujours susceptible de créer des froissements lorsque les conditions exceptionnelles auxquelles nous avons fait allusion à propos de la guerre civile espagnole ne sont pas remplies; il constitue donc, même dans les pays où il est admis, un acte anormal quand le ministre qui s'en prévaut représente un état qui, et c'est le cas de la Suisse, ne s'est pas, lui, engagé à tolérer le "droit" d'asile et qui ne serait pas du tout disposé à accorder à l'agent du gouvernement auprès duquel son représentant est accrédité, le privilège que celui-ci requiert ..."

Am 20. März 1944 telegraphierten wir der Gesandtschaft in Budapest, weder die Schweiz noch Deutschland würden ein Recht der fremden Gesandtschaften auf Asylgewährung anerkennen; die gegenwärtige Lage sei wenig geeignet, von herkömmlichen Gepflogenheiten abzugehen, und in jeder Hinsicht sei daher äusserste Vorsicht empfohlen. Die Gesandtschaft hatte um Instruktionen ersucht, weil ein ungarischer Staatsangehöriger, Nichtarier, unsere Vertretung angefragt hatte, ob er das Asylrecht in deren Gebäude in Anspruch nehmen dürfe, falls die Deutschen in Budapest einmarschieren würden.

Am 20. März 1944 berichtete uns ferner die Gesandtschaft in Budapest, Graf Robert de DAMPIERRE, der frühere französische Gesandte in Ungarn, sei überraschenderweise in die Gesandtschaft geflohen und beanspruche das Asylrecht. Seine Gemahlin sei von den Deutschen verhaftet worden. Die Gesandtschaft ersuchte um Instruktionen. Wir antworteten, dass, da die rechtlichen Grundlagen für die Asylgewährung fehlten, zu befürchten sei, das Asyl nicht so lange ausgedehnt werden könne, bis alle Gefahrenmomente für die Flüchtlinge verschwunden seien. In so kritischen Zeiten scheine ein Abweichen von genauen Rechtssätzen doppelt bedenklich, da damit nicht nur ein Einzelschicksal, sondern die weitere Existenz der Gesandtschaft, mithin wichtige Allgemeininteressen, in Frage gestellt würden. Graf de DAMPIERRE sei dies mit aller Schonung darzulegen und zur freiwilligen Räumung anzuhalten. Dieser verliess denn auch in der Folge unsere Vertretung.

Am 9. September 1944 wurde der Schweizerische Gesandte in Sofia ersucht, dem ehemaligen bulgarischen Regenten FILOFF, seiner Frau, und dem früheren Minister für öffentliche Arbeiten, VASILEFF, in seiner Villa in Tcham Koria Asyl zu gewähren. Das Gesuch wurde abschlägig beschieden, weil der Geschäftsträger, REDARD, damals im Begriffe war, wieder nach Sofia überzusiedeln und seine Villa zu klein war. In der Tat gewährte dann der Türkische Gesandte den genannten bulgarischen Persönlichkeiten eine Zeitlang Asyl, bis diese beschlossen, sich den Behörden zu stellen. Wir teilten in der Folge der Gesandtschaft mit, dass die Schweiz den ausländischen Gesandtschaften kein Asylrecht einräume und Russland zweifellos denselben Standpunkt einnehme. Grösste Vorsicht und Zurückhaltung seien daher für unsere in den von russischen Truppen besetzten Ländern gelegenen Gesandtschaften geboten. Jede Unvorsichtigkeit könnte das Risiko mit sich bringen, dass die Gesandtschaften geschlossen und so die Wahrung unserer eigenen Interessen aufs schwerste gehindert würden.

6. Schlussfolgerungen

Die Situation lässt sich vielleicht am besten in folgender Weise zusammenfassen:

- a) Theorie und Praxis sind sich darüber einig, dass ein vom Völkerrecht eingeräumtes Recht der Gesandtschaften, Asyl zu gewähren, nicht besteht. Eine Ausnahme machen lediglich die Staaten des lateinamerikanischen Rechtskreises;
- b) alle Staaten haben jedoch in praxi die Befugnis in Anspruch genommen, trotz dem Nichtbestehen eines Rechts durch ihre Gesandtschaften Asyl zu gewähren. Da mit Ausnahme der Ibero-Amerikanischen Republiken die Staatenwelt einen betreffenden Rechtssatz nicht anerkennt, kann man vielleicht am besten von einem Brauche sprechen, den die jeweils in Frage kommenden Staaten mehr oder weniger stillschweigend - jedoch ohne Anerkennung einer Rechtspflicht - geduldet haben.

Es darf nicht ausser acht gelassen werden, dass die Asylgewährung bis zu einem gewissen Grade eine Einmischung in die innern Verhältnisse des Empfangsstaates darstellt und schon aus diesem Grunde an und für sich unzulässig wäre. Sie gehört auch nicht zu den den diplomatischen Missionen obliegenden Aufgaben. Wie alle den Gesandten eingeräumten Privilegien hat die Immunität der Gesandtschaftsgebäude lediglich den Sinn, den Diplomaten die Ausübung ihrer legalen Funktionen zu ermöglichen; ihre Ausnützung zu andern Zwecken wäre Missbrauch. Mit Recht sagt FAUCHILLE, "l'inviolabilité de l'hôtel ne doit exister réellement que dans la mesure où elle est indispensable pour permettre au Ministre d'accomplir sa fonction en toute indépendance" (Traité de droit international public, I, Bd. 3, S. 76);

- c) Asyl wurde nur gewährt entweder an eigene Staatsangehörige - in Ausnahmefällen auch an Ausländer -, welche infolge Unruhen oder besonderer politischer Verhältnisse in Lebensgefahr schwebten, oder dann an politische Flüchtlinge. Einig ist man sich darüber, dass eine Asylgewährung an wegen gemeinrechtlicher Vergehen verfolgte Personen nicht in Frage kommen kann.

Für die schweizerischen Auslandsvertretungen möchten wir folgende Richtlinien aufstellen:

- a) Da das Völkerrecht kein diplomatisches Asylrecht kennt, gibt es auch kein solches, auf welchem ein Ausländer oder ein Schweizer der Gesandtschaft gegenüber bestehen könnte. Dementsprechend besteht auch keine Verpflichtung, das Asyl zu gewähren;
- b) das Urteil darüber, ob ausnahmsweise aus humanitären Gründen trotzdem Asyl gewährt werden sollte, steht ausschliesslich dem Postenchef, der allein in der Lage ist, die örtlichen Verhältnisse zu beurteilen, zu;
- c) der Missionschef trägt dementsprechend auch allein die Verantwortung gegenüber dem Empfangsstaate für eine allfällige Asylgewährung. In vielen Fällen wird es nicht möglich sein, dass die Zentralbehörde ihn gegenüber dem Empfangsstaate deckt;
- d) wenn schon Zuflucht geboten werden muss, dann in erster Linie an in Bedrängnis befindliche Schweizerbürger. Schliesslich gehört der Schutz der eigenen Staatsangehörigen zu einer Hauptaufgabe der Vertretungen, wenn auch die Asylgewährung ein ausserordentliches Mittel darstellt. Aber es kann Fälle geben, in denen es sich rechtfertigt, auch Ausländern Asyl zu bieten, sei es, dass es sich um Leute mit besonders nahen persönlichen oder geschäftlichen Beziehungen zur Schweiz handelt, oder sei es ganz allgemein aus dringenden humanitären Gründen;
- e) das Asyl sollte grundsätzlich nur dann gewährt werden, wenn der Postenchef sich stark genug fühlt, den Schützling durchzuhalten. Das Nachgeben gegenüber dem Empfangsstaate in einem späteren Zeitpunkt oder die Unmöglichkeit, den Schützling in Sicherheit zu bringen, wäre Verrat an ihm;
- f) durch die Asylgewährung darf keineswegs der Schutz der schweizerischen allgemeinen Interessen gefährdet werden. Die Weiterexistenz der Gesandtschaft darf nicht aufs Spiel gesetzt werden. Sollte die Vertretung der schweizerischen Interessen wegen der Asylgewährung leiden, so wäre die Zentralbehörde gegebenenfalls gezwungen, die nötigen Konsequenzen aus dieser Sachlage zu ziehen. Normalerweise wäre dies die Abberufung des Postenchefs. Die Zentrale muss sich aber auch vorbehalten, entgegen den Versprechungen des Missionschefs dem Schützling das Asyl zu entziehen.