



EIDGENÖSSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
POLIZEIABTEILUNG

3003 Bern, 14. November 1979

Ref. Nr. 903.7.4.17.1/3 Ha/sa
Bitte in der Antwort angeben

100. 0. 3. 3
742. 4. 1

753. 0. 3

Terrorismus-Uebereinkommen im Verhältnis zum Asyl

(Beilage unserer Stellungnahme vom 14.11.1979 zum Botschafts-entwurf)

Das vorliegende Uebereinkommen wurde verschiedentlich, namentlich in der Bundesrepublik Deutschland, als Einbruch in die Grundsätze der Asylgewährung kritisiert. Diese zum Teil heftigen Widerstände sind jedoch im wesentlichen darauf zurückzuführen, dass unser nördlicher Nachbarstaat in seiner Verfassung, dem Grundgesetz, einen subjektiven Rechtsanspruch auf Asyl vorsieht. Der hauptsächlich gehörte Einwand ist deshalb der, dass die mit dem Uebereinkommen übernommenen Verpflichtungen das Grundgesetz verletzen. Demgegenüber sind die Grundsätze der Asylgewährung in der Schweiz auf Gesetzesstufe geregelt, was allerdings nicht heisst, dass Asyl nur nach beliebigem Ermessen erteilt werden darf. Vielmehr haben die zuständigen Behörden Asyl zu gewähren, sofern die im Asylgesetz vom 5. Oktober 1979 umschriebenen Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. Botschaft vom 31.8.1977 zum Asylgesetz, Ziff. 212). Der Unterschied bezüglich der Beurteilung des Abkommens ist aber insofern bedeutsam, dass eine allfällige Interessenkollision auf der Stufe gleichwertiger Normen, nämlich auf Gesetzesstufe, zu prüfen ist.

Das Problem eines möglichen Konfliktes zwischen Auslieferungsverpflichtung und Asylgewährung wird durch den vorgesehenen Vor-

behalt nach Art. 13 des Uebereinkommens weitgehend entschärft (vgl. Ziffer), soll doch das Bundesgericht weiterhin die Möglichkeit haben, auch die in Art. 1 aufgezählten Delikte auf ihren politischen Charakter zu überprüfen. Die Bejahung eines politischen Deliktes und damit die Ablehnung eines Auslieferungsbegehrens verhindert zwar einen Konflikt zwischen Uebereinkommen und allfälliger Asylgewährung, bedeutet aber nicht, dass mit einem solchen Entscheid dem Ausländer automatisch Asyl gewährt würde. Die Prüfung, ob die Voraussetzungen zur Asylgewährung gegeben sind, findet in einem separaten Verwaltungsverfahren statt, das erst auf Gesuch des betreffenden Ausländers seinen Gang nimmt.

Die Verwaltung ist bei der Prüfung eines Asylgesuches aus Gründen der Gewaltentrennung grundsätzlich nicht an den Entscheid des Auslieferungsrichters gebunden. Trotzdem besteht zwischen Auslieferungs- und Asylverfahren eine enge Wechselbeziehung, haben doch beide Behörden den sogenannten Grundsatz des "non refoulement" zu beachten. Dieser Grundsatz besagt, dass niemand an einen Staat ausgeliefert werden darf, wenn ernste Gründe für die Annahme bestehen, dass er dort wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität oder wegen seiner politischen Auffassungen verfolgt oder bestraft werden soll. Dieses Prinzip ist sowohl im Asylgesetz (Art. 45) und im vorliegenden Uebereinkommen (Art. 5) enthalten. Eine Kollision zwischen den Bestimmungen des Uebereinkommens und den Grundsätzen der Asylgewährung ist nach dem Gesagten demnach denkbar, wenn die das Asylbegehren prüfende Behörde und der über die Zulässigkeit der Auslieferung entscheidende Richter bezüglich der politischen Gefährdung eines Ausländers im ersuchenden Staat zu einer unterschiedlichen Beurteilung gelangen. In einer solchen Situation wird im Rahmen des Asylverfahrens letztlich der Bundesrat über die politische Gefährdung und damit über die Tragweite des Grundsatzes des "non refoulement" entscheiden müssen.

Der erwähnte Art. 5 des Uebereinkommens lehnt sich an die klassische Flüchtlingsdefinition an. Der Umstand, dass unser Recht den Flüchtlingsbegriff viel weiter fasst, birgt grundsätzlich die Möglichkeit eines weiteren Interessenkonfliktes, schützt doch die "non refoulement-Klausel" von Art. 5 einen Ausländer nicht, der sich in seinem die Auslieferung verlangenden Wohnsitzstaat wegen der politischen Situation lediglich einem unerträglichen psychischen Druck ausgesetzt sieht, einem Zustand also, der nach internem Recht an sich die Asylgewährung rechtfertigen würde. Gerade bei solcherart begründeten Asylbegehren wird sich aber die Frage der Asylunwürdigkeit stellen. Nach Art. 8 des Asylgesetzes wird einem Ausländer nämlich dann kein Asyl gewährt, wenn er wegen verwerflicher Handlungen dessen unwürdig ist. Diese Bestimmung findet ihr Gegenstück in Art. 1 lit. F des internationalen Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, wo Personen von der Flüchtlings-eigenschaft ausgeschlossen werden, wenn sie u.a. ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder ein schweres Verbrechen des gemeinen Rechts begangen haben. Als solche wurden in der internationalen Praxis zur Flüchtlingskonvention u.a. schon Brandstiftung, Diebstahl, Betrug usw. anerkannt, Delikte also, die nicht nur wie die in Art. 1 des vorliegenden Uebereinkommens gegen das höchste Rechtsgut, das menschliche Leben, gerichtet sind. Es darf daher ohne weiteres gesagt werden, dass die im Uebereinkommen aufgezählten Delikte von einer derartigen Schwere sind, dass der Delinquent durch ihre Begehung in den meisten Fällen ohne weiteres von der Flüchtlingseigenschaft ausgeschlossen wird und des Asyls unwürdig ist.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine Interessenkollision zwischen Auslieferungsverpflichtung und den schweizerischen Grundsätzen zur Asylgewährung eine sehr seltene Ausnahme sein wird. Der Bundesrat würde in vollem Verantwortungsbewusstsein die auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter abwägen.