



**Leitlinien zur Auslieferung
und zum Internationalen Flüchtlingsschutz**

**UN-Flüchtlingshochkommissariat (UNHCR)
www.unhcr.org**

Das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR gibt diese Leitlinien in Wahrnehmung seines Mandats gemäß der *Satzung des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen* von 1950 sowie gestützt auf Artikel 35 des *Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* von 1951 und auf Artikel II des dazugehörigen *Protokolls* von 1967 heraus.

Richtlinien dienen dem Zweck, anhand einer Analyse der völkerrechtlichen Grundsätze und damit zusammenhängender Materialien anwendbares Recht und geltende Rechtsstandards zu konkreten Themen zu klären und Anleitungen zu dem jeweiligen thematischen Bereich zu geben. Damit soll eine Verbesserung des Schutzes für Flüchtlinge und Asylsuchende durch die Einhaltung der internationalen Standards für den Flüchtlingsschutz erreicht werden.

Richtlinien sind öffentlich zugängliche Dokumente und richten sich an Regierungen, insbesondere an Entscheidungsträger und Gesetzgeber, die Richterschaft, Vertreter der Rechtsberufe, Entscheidungsträger in Asylangelegenheiten und andere Ansprech- und externe Partner, die sich mit Fragen des Schutzes von Flüchtlingen und Asylsuchenden befassen. Sie dienen auch als Leitfaden für Schutzmaßnahmen von UNHCR vor Ort. UNHCR ermutigt die Staaten, die in den Richtlinien enthaltenen Grundsätze und Standards in ihren innerstaatlichen Rechtsrahmen aufzunehmen.

Fragen zu speziellen Aspekten der Richtlinien sind im Wege der jeweils örtlich zuständigen UNHCR-Vertretung an die *Protection Policy and Legal Advice Section (PPLAS)* der *Division of International Protection Services*, UNHCR, Genf, zu richten.

<u>Inhalt</u>	<u>Seite</u>
I. HINTERGRUND UND KONTEXT	4
II. AUSLIEFERUNG UND DER <i>NON-REFOULEMENT</i>-GRUNDSATZ	6
A. Umfang und Inhalt des Non-Refoulement-Grundsatzes im internationalen Flüchtlingsrecht und im Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte	6
1. Schutz vor <i>Refoulement</i> gemäß internationalem Flüchtlingsrecht.....	6
2. Schutz vor <i>Refoulement</i> gemäß dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte	10
3. Rangordnung der Verpflichtungen	12
B. Anwendung des Non-Refoulement-Grundsatz in Auslieferungsfällen betreffend Flüchtlinge oder Asylsuchende	14
1. Flüchtlinge	14
2. Asylsuchende	16
C. Umsetzung der Non-Refoulement-Verpflichtungen in Auslieferungsfällen betreffend Flüchtlinge oder Asylsuchende	18
1. <i>Die Non-Refoulement</i> -Bestimmungen im Auslieferungskontext.....	18
2. Andere maßgebende Bestimmungen und Grundsätze des Auslieferungsrechts und ihre Korrelation mit dem <i>Non-Refoulement</i> -Grundsatz	19
III. AUSLIEFERUNGSVERFAHREN UND INTERNATIONALER FLÜCHTLINGSSCHUTZ	22
A. Allgemeine Überlegungen	22
B. Auslieferungsverfahren gegen Flüchtlinge.....	24
1. Garantien zur Gewährleistung der Einhaltung des <i>Non-Refoulement</i> -Grundsatzes.....	24
2. Vertraulichkeit	26
C. Auslieferungsverfahren gegen Asylsuchende.....	28
1. Gesonderte Auslieferungs- und Asylverfahren.....	28
2. Entscheidung über einen Asylantrag durch die Asylbehörden des ersuchten Staates.....	29
3. Zeitliche Abfolge der Entscheidungen über Auslieferung bzw. Asyl	29
4. Vertraulichkeit in Auslieferungsverfahren gegen Asylsuchende	30
D. Die Rolle von UNHCR in Auslieferungsverfahren	31
IV. ANSPRUCH AUF FLÜCHTLINGSSCHUTZ UND AUSLIEFERUNG.....	31
A. Allgemeine Überlegungen	31
B. Feststellung der Flüchtlingseigenschaft in Fällen, in denen die Auslieferung in Betracht kommt.....	32
1. Inhaltliche Erfordernisse	32
2. Verfahrensfragen.....	36
C. Rücknahme und Widerruf des Flüchtlingsstatus	38
V. SCHLUSSFOLGERUNGEN	40

I. HINTERGRUND UND KONTEXT

1. Auslieferung ist ein förmliches Verfahren, in dem eine Person von einem Staat (dem „ersuchten Staat“) an die Behörden eines anderen Staates (dem „ersuchenden Staat“) für die Zwecke der Strafverfolgung oder Vollstreckung einer Strafe überstellt wird. Als ein Instrument, das Staaten die Möglichkeit gibt zu gewährleisten, dass die Urheber schwerer strafbarer Handlungen zur Verantwortung gezogen werden können, ist die Auslieferung eine wichtige Maßnahmen, mit der verhindert wird, dass Straftäter ungestraft bleiben, etwa auch bei Verstößen gegen die internationalen Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht, die oft eine Form der Verfolgung und die Ursache von Vertreibung sind. Als solche ist die Auslieferung auch ein Schlüsselinstrument in den Bemühungen der Staaten im Kampf gegen den Terrorismus und andere Formen der grenzüberschreitenden Kriminalität.

2. Internationaler Flüchtlingsschutz und die Durchsetzung des Strafrechts schließen einander nicht aus. Das Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (die „Genfer Flüchtlingskonvention“) und das dazugehörige Protokoll von 1967 schützen Flüchtlinge oder Asylsuchende, die strafbare Handlungen verübt haben, nicht vor strafrechtlicher Verfolgung für ihre Handlungen, noch schließt das internationale Flüchtlingsrecht ihre Auslieferung unter allen Umständen aus.¹ Ist die Person, deren Auslieferung begehrt wird, (die „gesuchte Person“) jedoch ein Flüchtling oder ein Asylsuchender*, sind dessen spezielle Schutzbedürfnisse zu berücksichtigen.

3. Das Zusammenspiel zwischen Auslieferung und Fragen des internationalen Flüchtlingsschutzes muss vor dem Hintergrund des im Laufe der Zeit weiterentwickelten Auslieferungsrechts und der diesbezüglichen Praxis geprüft werden. Die Auslieferungsbeziehungen zwischen den Staaten wurden traditionell vor allem durch bilaterale und multilaterale Auslieferungsverträge sowie durch innerstaatliches Recht geregelt.² Das Auslieferungsrecht - eine Sammlung von Regeln, zu denen weitgehend Konsens unter der Staaten besteht, - hat sich im Laufe der Zeit angesichts neuer Arten von strafbaren Handlungen und

¹ Dasselbe gilt auch in Bezug auf regionale Flüchtlingsübereinkommen wie insbesondere die OAU-Konvention von 1969 zur Regelung spezifischer Aspekte der Flüchtlingsprobleme in Afrika (die „OAU-Konvention“) (abrufbar unter http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/05_OAU-Konvention/01_OAU-Konvention.pdf) und die Erklärung von Cartagena über Flüchtlinge von 1984 (abrufbar unter http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/06_Cartagena/Cartagena_Declaration_on_Refugees.pdf) sowie die Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge von 1950 (in der Anlage zur Resolution 428 (V) der Generalversammlung vom 14. Dezember 1950) (abrufbar unter http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/07_UNHCR-Satzung/01_UNHCR-Satzung.pdf).

* Soweit auf natürliche Personen bezogene Bezeichnungen in Folge nur in männlicher Form angeführt sind, beziehen sich diese auf Frauen und Männer in gleicher Weise.

² Die rechtlichen Kriterien für die Bewilligung oder Ablehnung eines Auslieferungsersuchens werden durch die für die beiden betreffenden Staaten anwendbaren bilateralen oder multilateralen Auslieferungsverträge sowie durch das innerstaatliche Recht des ersuchten Staates bestimmt. In Auslieferungsverträgen und den anwendbaren innerstaatlichen Rechtsvorschriften sind in der Regel die strafbaren Handlungen, für die eine Auslieferung in Betracht kommt („auslieferungsfähige strafbare Handlungen“), sowie die Gründe für die Ablehnung von Auslieferungsersuchen („Ablehnungsgründe“) und die Erfordernisse in Bezug auf die vom ersuchenden Staat beizubringenden schriftlichen Nachweise bzw. Beweismittel aufgeführt. Die Verfahren zur Prüfung eines Auslieferungsersuchens sind meist im innerstaatlichen Recht des ersuchten Staates geregelt. Für einen genaueren Überblick über das Auslieferungsrecht im Allgemeinen und seine Verknüpfungen mit Asyl siehe S. Kapferer, *The Interface between Extradition and Asylum* (im Folgenden „*Extradition and Asylum*“), UNHCR, Legal and Protection Policy Research Series, PPLA/2003/05, November 2003, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3fe846da.pdf>.

Sicherheitsanliegen erheblich verändert, in den letzten Jahrzehnten etwa als Reaktion auf Bedrohungen im Zusammenhang mit dem internationalen Terrorismus. Andere Entwicklungen im Völkerrecht seit 1945 hatten jedoch nachhaltige Auswirkungen auf die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Auslieferung.

4. Mehrere völkerrechtliche Verträge im Bereich der Menschenrechte, Übereinkommen gegen den Terrorismus und andere Übereinkünfte zum Thema grenzüberschreitende Kriminalität enthalten Bestimmungen, die zur Auslieferung der mutmaßlichen Urheber bestimmter strafbarer Handlungen verpflichten. In der Regel haben die Vertragsstaaten gemäß diesen Instrumenten zu gewährleisten, dass die betreffenden Handlungen in ihrem Strafrecht als Straftatbestand verankert und auch dann auslieferungsfähig sind, wenn zwischen den betreffenden Staaten kein Auslieferungsabkommen besteht.³ Unter bestimmten Umständen stehen jedoch die *Non-Refoulement*-Verpflichtungen des Völkerrechts auf dem Gebiet der Menschenrechte, neben jenen des internationalen Flüchtlingsrechts, der Auslieferung entgegen.

5. In Auslieferungsfällen, die Flüchtlinge oder Asylsuchende betreffen, bieten bestimmte Grundsätze und Bestimmungen des Auslieferungsrechts der betroffenen Person rechtliche Garantien. So können etwa zugunsten der gesuchten Person der Spezialitätsgrundsatz, Einschränkungen der Weiterlieferung vom ersuchenden Staat an einen Drittstaat, die Möglichkeit der Auslieferung unter der Bedingung der Rücküberstellung der gesuchten Person an den ersuchten Staat nach Abschluss des Strafverfahrens oder der Strafverbüßung, die Regel der Nichtauslieferung für politische strafbare Handlungen oder andere traditionelle Ablehnungsgründe angewendet werden, namentlich jene betreffend die Todesstrafe und Überlegungen der Gerechtigkeit und Fairness. So genannte „Diskriminierungsklauseln“, nach denen die Auslieferung verwehrt werden kann oder muss, wenn sie politisch motiviert ist oder wenn das Auslieferungsbegehren in Verfolgungs- oder Diskriminierungsabsicht gestellt wird, sind eine jüngere Entwicklung des Auslieferungsrechts.⁴ Diese Garantien im Auslieferungsrecht überschneiden sich in gewissem Maße mit den *Non-Refoulement*-Verpflichtungen des ersuchten Staates aus dem internationalen Flüchtlingsrecht und dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte.

6. In diesen Richtlinien werden die Auffassungen von UNHCR zu inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Fragen dargelegt, die sich bei Auslieferungsersuchen betreffend Flüchtlinge oder Asylsuchende stellen. In Teil II der Richtlinien werden die *Non-Refoulement*-Verpflichtungen des ersuchten Staates aus dem internationalen Flüchtlingsrecht und dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte im Zusammenhang mit Auslieferungsverfahren gegen Flüchtlinge oder Asylsuchende ausführlich erörtert. Ferner wird der Zusammenhang zwischen bestehenden Grundsätzen und Bestimmungen des Auslieferungsrechts mit dem *Non-Refoulement*-Grundsatz untersucht. Teil III ist Fragen des Auslieferungsverfahrens gewidmet, einschließlich der Garantien, die zur Gewährleistung der vollen Berücksichtigung der besonderen Situation von Flüchtlingen und Asylsuchenden sowie der richtigen Beziehung zwischen dem Auslieferungs- und dem Asylverfahren erforderlich sind. In diesem Teil der Richtlinien wird auch auf die Rolle von UNHCR in Auslieferungs-

³ In vielen Fällen enthalten solche Abkommen die Verpflichtung, entweder auszuliefern oder strafrechtlich zu verfolgen („*aut dedere aut judicare*“). Allerdings ist anzumerken, dass das Völkerrecht keine allgemeine Verpflichtung zur Auslieferung vorsieht. Näheres hierzu siehe in S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, Fußnote 2, Absätze 21–32.

⁴ Diese Bestimmungen und Grundsätze des Auslieferungsrechts werden in den Absätzen 38 bis 45 näher erörtert.

verfahren gegen unter sein erweitertes Mandat fallende Personen eingegangen. Teil IV untersucht, wie Informationen im Zusammenhang mit einem Auslieferungsbegehren den Anspruch auf internationalen Flüchtlingsschutz beeinflussen können, und führt die Verfahrensgarantien in Asylverfahren an, die von Bedeutung sind, wenn Asylsuchende auch Gegenstand eines Auslieferungsersuchens sind. Teil V der Richtlinien enthält Schlussfolgerungen in Bezug auf die Zusammenhänge zwischen Auslieferung und Asyl und unterstreicht die Notwendigkeit, dass die Auslieferungspraxis der Staaten im Einklang mit ihren Verpflichtungen aus dem Völkerrecht steht.

II. AUSLIEFERUNG UND DER *NON-REFOULEMENT*-GRUNDSATZ

7. Dieser Teil der Richtlinien untersucht Umfang und Inhalt der *Non-Refoulement*-Verpflichtungen des ersuchten Staates aus dem internationalen Flüchtlingsrecht und dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte und wie sie im Zusammenhang mit Ersuchen um Auslieferung von Flüchtlingen oder Asylsuchenden zu handhaben sind. Es wird auch beschrieben, wie der Schutz vor *Refoulement* im Auslieferungsprozess des ersuchten Staates verwirklicht werden kann.

A. Umfang und Inhalt des *Non-Refoulement*-Grundsatzes im internationalen Flüchtlingsrecht und im Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte

1. Schutz vor *Refoulement* gemäß internationalem Flüchtlingsrecht

8. Der *Non-Refoulement*-Grundsatz, der die zwangsweise Überstellung von Flüchtlingen in ein Gebiet untersagt, in dem Verfolgung droht, bildet den Grundstein des internationalen Flüchtlingsrechtssystems.⁵ Das in Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention⁶ verankerte Gebot ist ein Grundprinzip, das nicht außer Kraft gesetzt werden kann.⁷ Der *Non-Refoulement*-Grundsatz gemäß Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention ist auch Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts. Als solcher ist er für alle Staaten bindend, auch für jene, die der Genfer Flüchtlingskonvention bzw. deren Protokoll von 1967 noch nicht beigetreten sind.⁸

⁵ Für eine eingehende Analyse siehe E. Lauterpacht und D. Bethlehem, *The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion*, in E. Feller, V. Türk und F. Nicholson (Hg.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, Cambridge (2003), S. 87–177. Siehe auch UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 26. Januar 2007, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/45f17a1a4.pdf>.

⁶ Regionale Flüchtlingsübereinkommen enthalten ebenfalls *Non-Refoulement*-Bestimmungen, etwa Artikel II (3) der OAU-Konvention von 1969 und Abschnitt III (5) der Erklärung von Cartagena über Flüchtlinge von 1984. Die Bestimmungen der Erklärung von Cartagena sind zwar rechtlich nicht bindend, sie wurden aber von zahlreichen Staaten Lateinamerikas in innerstaatliches Recht übernommen.

⁷ Artikel 42 (1) der Genfer Flüchtlingskonvention und Artikel VII (1) des Protokolls von 1967 führen Artikel 33 als eine der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention an, zu denen kein Vorbehalt erlaubt ist.

⁸ Siehe UNHCR, *The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law*, Beantwortung einer Anfrage des Bundesverfassungsgerichts der Bundesrepublik Deutschland an UNHCR zu den Fällen 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93 und 2 BvR 1954/93, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=437b6db64>; UNHCR, *Note on the Principle of Non-Refoulement (EU Seminar on the Implementation of the 1995 EU Resolution on Minimum Guarantees for Asylum Procedures)*, 1. November 1997, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=438c6d972>. Siehe auch *Erklärung der Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention bzw. deren Protokoll* von 1967, verabschiedet auf dem Ministertreffen der Vertragsstaaten vom 12. und 13. Dezember 2001, HCR/MMSP/2001/09, Absatz 4 der Präambel, abrufbar unter <http://www.unhcr.at/>

9. Artikel 33 (1) der Genfer Flüchtlingskonvention sieht Folgendes vor:

„Keiner der vertragschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.“

10. Diese Bestimmung ist im Auslieferungskontext uneingeschränkt anwendbar. Das geht klar aus der Formulierung von Artikel 33 (1) der Genfer Flüchtlingskonvention hervor, die von „auf irgendeine Weise ... ausweisen oder zurückweisen“ spricht. Das Exekutivkomitee des Programms von UNHCR setzte sich mit verschiedenen Problemen im Zusammenhang mit der Auslieferung von Flüchtlingen auseinander und

- „b) betonte noch einmal den grundlegenden Charakter des allgemein anerkannten Prinzips des *Non-Refoulement*;
- c) bestätigte, dass Flüchtlinge davor geschützt werden sollten, in ein Land ausgeliefert zu werden, in dem sie aus Gründen, wie sie in Artikel (A) (2) des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge aufgeführt sind, Verfolgung zu befürchten haben;
- d) ersuchte die Staaten sicherzustellen, dass das Prinzip des *Non-Refoulement* in Auslieferungsanträgen und, soweit angezeigt, in der staatlichen Gesetzgebung zu diesem Bereich in angemessener Form berücksichtigt wird;
- e) gab der Hoffnung Ausdruck, dass bei der Anwendung von bereits bestehenden Auslieferungsanträgen das Prinzip des *Non-Refoulement* in angemessener Weise respektiert wird.“⁹

11. Der von Artikel 33 (1) gebotene Schutz gilt für jede Person, die im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ein Flüchtling ist, also für all jene, die die Voraussetzungen der in Artikel 1 A (2) der Genfer Flüchtlingskonvention enthaltenen Flüchtlingsdefinition erfüllen (die „Einbeziehungskriterien“)¹⁰ und nicht unter eine ihrer Ausschlussklauseln fallen.¹¹ Der

fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/01_GFK/05_Erklaerung_der_GFK-Vertragsstaaten.pdf; Neuseeländisches Berufungsgericht, *Zaoui gegen Generalstaatsanwalt* (Nr. 2) [2005] 1 NZLR 690, 30. September 2004, Absätze 34 und 136, abrufbar unter <http://www.nzlii.org/cgi-bin/sinodisp/nz/cases/NZCA/2004/244.html>. Für eine ausführliche Erörterung von Umfang und Inhalt des *Non-Refoulement*-Grundsatzes im Völkergewohnheitsrecht siehe auch E. Lauterpacht und D. Bethlehem, Fußnote 5, Absätze 193–219.

⁹ Siehe UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss Nr. 17 (XXXI) – 1980 über Probleme im Zusammenhang mit der Auslieferung von Flüchtlingen, Absätze (b) – (e), abrufbar unter http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/08_EXKOM/EXKOM_001-106.pdf.

¹⁰ Gemäß dieser Bestimmung, die auch in Artikel 1 des Protokolls von 1967 enthalten ist, findet der Ausdruck „Flüchtling“ auf jede Person Anwendung, „die aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als Staatenlose außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will“.

¹¹ Die Ausschlussbestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention sind: Absatz 1 von Artikel 1 D (der auf jede Person Anwendung findet, die den Schutz oder Beistand einer Organisation oder einer Institution der Vereinten Nationen mit Ausnahme von UNHCR genießt); Artikel 1 E (der auf jede Person Anwendung findet, die von den zuständigen Behörden des Landes, in dem sie ihren Aufenthalt genommen hat, als Person anerkannt wird, welche die Rechte und Pflichten hat, die mit dem Besitz der Staatsangehörigkeit dieses

Non-Refoulement-Grundsatz gemäß Artikel 33 (1) der Genfer Flüchtlingskonvention gilt auch für Personen, die die Anspruchsvoraussetzungen von Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen, jedoch nicht formell als Flüchtlinge anerkannt wurden.¹² Das ist vor allem für Asylsuchende von Bedeutung. Da sie Flüchtlinge sein könnten, sollten Asylsuchende nicht vor der endgültigen Feststellung ihres Status zurückgeschickt oder ausgewiesen werden.¹³

12. Der *Non-Refoulement*-Grundsatz gilt nicht nur in Bezug auf das Herkunftsland eines Flüchtlings, sondern auch für jedes andere Land, in dem er oder sie begründete Furcht vor Verfolgung aus einem oder mehreren der in Artikel 1 A (2) der Genfer Flüchtlingskonvention genannten Gründe hat, oder von dem aus er oder sie in ein Land geschickt werden könnte, in dem Gefahr der Verfolgung aus einem Konventionsgrund droht.¹⁴

13. Ausnahmen vom *Non-Refoulement*-Grundsatz sind laut internationalem Flüchtlingsrecht nur unter den in Artikel 33 (2) genannten Umständen zulässig. Dieser lautet wie folgt:

„Auf die Vergünstigung [von Artikel 33 (1)] kann sich jedoch ein Flüchtling nicht berufen, der aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Landes anzusehen ist, in dem er sich befindet, oder der eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde.“

14. Die Anwendung dieser Bestimmung verlangt die in jedem einzelnen Fall zu treffende Feststellung durch das Asylsland, dass folgende Kriterien für Ausnahmen vom *Non-Refoulement*-Grundsatz erfüllt sind:

- (i) Voraussetzung für die Anwendung des Ausnahmegrundes „Sicherheit des Landes“ ist die Feststellung, dass der Flüchtling zum gegenwärtigen Zeitpunkt oder in Zukunft eine Gefahr für das Aufnahmeland darstellt. Die Gefahr darf nicht geringfügig, sondern muss außerordentlich schwerwiegend sein und eine Bedrohung für die nationale Sicherheit des Aufnahmelandes darstellen.¹⁵

Landes verknüpft sind); und Artikel 1 F (der auf jede Person Anwendung findet, in Bezug auf die aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist, dass sie bestimmte Verbrechen oder Handlungen begangen hat). Ausschlussbestimmungen enthalten auch die OAU-Konvention von 1969 und die Satzung des UN-Flüchtlingshochkommissariats der Vereinten Nationen von 1950 in der Anlage zur Generalversammlungsrésolution 428 (V) vom 14. Dezember 1950). Siehe auch Absatz 78.

¹² Siehe UNHCR-Exekutivkomitee, Beschlüsse Nr. 6 (XXVIII) – 1977 über *Non-Refoulement*, Absatz (c); abrufbar unter http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/248.pdf; Nr. 79 (XLVII) – 1996 zum internationalen Rechtsschutz, Absatz (j), abrufbar unter http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/314.pdf und Nr. 81 (XLVIII) – 1997 zum internationalen Rechtsschutz, Absatz (i), abrufbar unter http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/08_EXKOM/EXKOM_081.pdf.

¹³ Siehe zum Beispiel UNHCR, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)* (im Folgenden „*Asylum Processes*“), EC/GC/01/12, 31. Mai 2001, Absätze 4, 8, 13 und 50 (c), abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3b36f2fca.pdf>. Siehe auch E. Lauterpacht und D. Bethlehem, Fußnote 5, Absätze 87–99, mit weiteren Quellenangaben.

¹⁴ Siehe UNHCR, *Note on Non-Refoulement*, EC/SCP/2, 1977, Absatz 4, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae68ccd10>. Siehe auch Paul Weis, *The Refugee Convention, 1951: The Travaux Préparatoires Analyzed with a Commentary by Dr. Paul Weis*, Cambridge University Press Cambridge (1995), S. 341.

¹⁵ Siehe UNHCR, *Factum of the Intervenor, UNHCR, Suresh v. the Minister of Citizenship and Immigration; the Attorney General of Canada*, SCC Nr. 27790, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/>

- (ii) Als Voraussetzung für die Anwendung des Ausnahmegrundes „Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates“ muss der betreffende Flüchtling nicht nur wegen eines besonders schweren Verbrechens verurteilt worden sein, sondern es muss auch feststehen, dass der Flüchtling angesichts des Verbrechens und der Verurteilung zum gegenwärtigen Zeitpunkt oder in der Zukunft eine äußerst schwerwiegende Gefahr für die Allgemeinheit im Aufnahmeland darstellt. Allein die Tatsache, dass eine Person wegen eines besonders schweren Verbrechens verurteilt wurde, bedeutet an sich noch nicht, dass sie die Voraussetzung einer „Gefahr für die Allgemeinheit des Staates“ erfüllt. Ob das der Fall ist, wird von der Art und den Umständen des betreffenden Verbrechens und anderen maßgeblichen Faktoren abhängen (z. B. wie gesichert oder wahrscheinlich eine Wiederholung der strafbaren Handlung ist).¹⁶

15. Um als Ausnahme von dem von der Genfer Flüchtlingskonvention gebotenen Schutz zulässig zu sein, muss im Sinne einer restriktiven Auslegung ein nachvollziehbarer Zusammenhang zwischen der Überstellung des Flüchtlings und der Beseitigung der aus seiner Präsenz resultierenden Gefahr für die Sicherheit oder die Allgemeinheit des Aufnahmelandes bestehen. Eine restriktive Auslegung verlangt darüber hinaus, dass *Refoulement* das letztmögliche Mittel für die Beseitigung der Gefahr für die Sicherheit oder die Allgemeinheit des Aufnahmelandes sein sollte.¹⁷ Außerdem muss die Gefahr für das Aufnahmeland größer sein als das Risiko eines Schadens für die gesuchte Person als Folge des *Refoulement*.¹⁸ Ferner ist die Feststellung, ob eine der in Artikel 33 (2) vorgesehenen Ausnahmen anwendbar ist, im Rahmen eines mit angemessenen Garantien ausgestatteten Verfahrens zu treffen.¹⁹ Wird die Anwendbarkeit von Artikel 33 (2) im Zuge des Auslieferungsprozesses festgestellt, hat der ersuchte Staat dafür zu sorgen, dass sowohl die inhaltlichen als auch die verfahrensrechtlichen Erfordernisse voll und ganz erfüllt werden.²⁰

16. Die Bestimmungen von Artikel 33 (2) der Genfer Flüchtlingskonvention lassen jedoch die *Non-Refoulement*-Verpflichtungen des ersuchten Staates aus dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte, von denen keine Ausnahmen gestattet sind, unberührt. So

refworld/rwmain?docid=3e71bbe24 (im Folgenden „UNHCR, *Suresh Factum*“), Ziffer 14:1 *International Journal of Refugee Law* (2002), Absätze 68–73. Siehe auch E. Lauterpacht und D. Bethlehem, Fußnote 5, Absätze 164–166; und A. Grahl-Madsen, *Commentary on the Refugee Convention, Articles 2–11, 13–37*, veröffentlicht von UNHCR (1997) und abrufbar unter <http://www.unhcr.org/3d4ab5fb9.html>, Kommentar zu Artikel 33 Absatz (8), in der die Diskussionen der Verfasser der Genfer Flüchtlingskonvention zu diesem Punkt wie folgt zusammengefasst sind: „Allgemein gesprochen kann sich auf die Ausnahme ‚Sicherheit des Landes‘ nur bei Handlungen ziemlich schwerwiegender Art berufen werden, die direkt oder indirekt die Verfassung, die Regierung, die territoriale Integrität, die Unabhängigkeit oder den äußeren Frieden des betroffenen Landes gefährden.“

¹⁶ Siehe E. Lauterpacht und D. Bethlehem, Fußnote 5, Absätze 190–192.

¹⁷ Wenn weniger einschneidende Maßnahmen ausreichen würden, um die durch den Flüchtling gegebene Gefahr für die Sicherheit oder die Allgemeinheit des Aufnahmelandes zu beseitigen, kann *Refoulement* nicht mit Artikel 33 (2) der Genfer Flüchtlingskonvention gerechtfertigt werden.

¹⁸ Siehe UNHCR, *Suresh Factum*, Fußnote 15, Absätze 74–84. Siehe auch E. Lauterpacht und D. Bethlehem, Fußnote 5, Absätze 177–179.

¹⁹ Diese sollten nach Auffassung von UNHCR zumindest dieselben sein wie die in Artikel 32 der Genfer Flüchtlingskonvention für die Ausweisung geforderten Verfahrensgarantien. Artikel 32 (1) gestattet die Ausweisung eines Flüchtlings aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in ein anderes Land als jenes, in dem er oder sie Verfolgung befürchtet. Artikel 32 (2) und (3) sieht Mindestgarantien vor, darunter insbesondere das Recht auf rechtliches Gehör und das Recht, Rechtsbehelfe einzulegen, sowie das Recht auf eine angemessene Frist, um in einem anderen Land um rechtmäßige Aufnahme nachzusuchen. Siehe auch E. Lauterpacht und D. Bethlehem, Fußnote 5, Absatz 159.

²⁰ Siehe auch Absätze 52 und 53.

dürfte der ersuchte Staat keinen Flüchtling ausliefern, wenn er dadurch zum Beispiel einer erheblichen Gefahr der Folter ausgesetzt werden würde.²¹ Ähnliche Überlegungen sind auch in Bezug auf das Verbot von *Refoulement* bei anderen Formen von nicht wieder gutzumachendem Schaden anzustellen.

2. Schutz vor *Refoulement* gemäß dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte

17. Die *Non-Refoulement*-Verpflichtungen des ersuchten Staates gemäß dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte sehen ein zwingendes Auslieferungsverbot vor, wenn die Überstellung der gesuchten Person sie der Gefahr der Folter oder anderer schwerwiegender Verletzungen der Menschenrechte aussetzen würde.

18. Artikel 3 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe von 1984 schreibt ausdrücklich vor, dass „[k]ein Vertragsstaat eine Person in einen anderen Staat ausweisen, abschieben oder an diesen ausliefern [darf], wenn stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass sie dort Gefahr lief, gefoltert zu werden“. Als Teil des Folterverbots des Völkergewohnheitsrechts, das den Rang von zwingendem Recht (*jus cogens*) erlangt hat, ist das Verbot von *Refoulement* bei einer solchen Gefahr für alle Staaten bindend, auch für jene, die den einschlägigen Verträgen noch nicht beigetreten sind.²²

19. Das Verbot der willkürlichen Freiheitsberaubung sowie der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe nach Artikel 6 bzw. 7 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte von 1966 schließt in der Auslegung des Menschenrechtsausschusses auch das Verbot von *Refoulement* bei Gefahr einer solchen Behandlung ein.²³ Laut dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte

²¹ Siehe UNHCR, *Suresh Factum*, Fußnote 15, Absätze 18–50; E. Lauterpacht und D. Bethlehem, Fußnote 5, Absätze 159 (ii), 166 und 179.

²² Siehe zum Beispiel Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Stellungnahme Nr. 29: *Article 4: Derogations during a State of Emergency*, UN-Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31. August 2001, Absatz 11, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/453883fd1f.pdf>; siehe auch die Entscheidungen des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) in *Staatsanwalt gegen Delalic und Andere*, Urteil der Spruchkammer vom 16. November 1998, Absatz 454, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=41482bde4>; *Staatsanwalt gegen Furundzija*, Urteil der Spruchkammer vom 10. Dezember 1998, Absätze 134–164, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=40276a8a4>; *Staatsanwalt gegen Kunarac und Andere*, Urteil der Spruchkammer vom 22. Februar 2001, Absatz 466, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b7560>; und das Urteil des House of Lords in *Pinochet, re.* [1999] 2 All ER 97, Absätze 108–109, abrufbar unter <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld199899/ldjudgmt/jd990115/pino01.htm>. Gemäß Artikel 53 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge von 1969 ist *jus cogens*, d. h. eine zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts, „eine Norm, die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird als eine Norm, von der nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden kann“. Siehe auch UNHCR, *Factum of the Intervenor*, UNHCR, *Suresh Factum*, SCC Nr. 27790, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3e71bbe24>, Ziffer 14:1 *International Journal of Refugee Law* (2002), Absätze 42–50. Siehe auch E. Lauterpacht und D. Bethlehem, Fußnote 5, Absätze 222–237.

²³ Siehe Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Stellungnahme Nr. 20: *Article 7 (Prohibition of torture, or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment)*, 10. März 1992, UN-Dok. HRI/ GEN/1/Rev.7, Absatz 9, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=453883fb0>; und Allgemeine Stellungnahme Nr. 31: *The Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant*, UN-Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 21. April 2004, Absatz 12, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=478b26ae2>. Siehe auch Ausschuss für die Rechte des Kindes, Allgemeine Stellungnahme Nr. 6 (2005): *Behandlung unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter*

erstreckt sich das Verbot von *Refoulement* bei der tatsächlichen Gefahr, „nicht wieder gutzumachenden Schaden zu erleiden“, auf alle Personen, die sich im Hoheitsgebiet eines Staates aufhalten oder dessen Hoheitsgewalt unterstehen.²⁴ Zu diesen zählen auch Flüchtlinge und Asylsuchende. Es findet auch Anwendung in Bezug auf das Land, in welches die Betroffenen überstellt werden sollen, oder jedes andere Land, in welches sie später überstellt werden könnten.²⁵ Es kann nicht außer Kraft gesetzt werden und es sind keinerlei Ausnahmen zulässig.²⁶

20. *Non-Refoulement*-Verpflichtungen, die eine Auslieferung in Fällen von Gefahr für Leib und Leben der gesuchten Person ausschließen, sind auch in regionalen Menschenrechtsverträgen enthalten. In Amerika sieht etwa Artikel 22 (8) der Amerikanischen Menschenrechtskonvention von 1969 vor, dass „ein Ausländern in keinem Fall in ein Land, sei es sein Herkunftsland oder nicht, ausgewiesen oder zurückgeführt werden darf, wenn die Gefahr besteht, dass sein Recht auf Leben oder seine persönliche Freiheit in diesem Land aufgrund seiner Rasse, Staatszugehörigkeit, Religion, sozialen Stellung oder politischen Anschauung verletzt wird.“ Laut Artikel 13 (4) der Interamerikanischen Konvention zur Verhütung und Bestrafung der Folter von 1985 „wird die Auslieferung nicht gewährt, noch wird die gesuchte Person rückgeführt, wenn Grund zur Annahme besteht, dass im ersuchenden Land ihr Leben in Gefahr ist, sie der Folter oder einer grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung ausgesetzt oder vor ein Sonder- oder Ad-hoc-Gericht gestellt wird“. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in seinen Entscheidungen konsequent festgestellt, dass das *Non-Refoulement*-Gebot Teil der in Artikel 3 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950 festgeschriebenen Verpflichtung ist, niemanden der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe auszusetzen, und dass dieser Verpflichtung immer dann nachzukommen ist, wenn die tatsächliche Gefahr besteht, dass die Betroffenen als Folge der zwangsweisen Überstellung, einschließlich einer Auslieferung, einer solchen Behandlung ausgesetzt werden.²⁷

Kinder außerhalb ihres Herkunftslandes“, UN-Dok. CRC/GC/2005/6, 3. Juni 2005, Absatz 27, abrufbar unter <http://www.b-umf.de/images/stories/dokumente/generalcommentsdeutsch-nr6.pdf>.

²⁴ Für Vertragsstaaten des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte von 1966 (ICCPR) wurde dies vom Menschenrechtsausschuss in seiner Allgemeinen Stellungnahme Nr. 31, Fußnote 23, Absatz 10, deutlich gemacht.

²⁵ Siehe Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Stellungnahme Nr. 31, Fußnote 23, Absatz 12.

²⁶ Für eine ausführlichere Erläuterung und weitere Quellenangaben siehe UNHCR, *Anmerkungen zu diplomatischen Zusicherungen und internationalem Flüchtlingsschutz* (im Folgenden „*Anmerkungen zu diplomatischen Zusicherungen*“), 10. August 2006, Absätze 16–19, abrufbar unter http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/2_Fluechtlingsbegriff/02_Einschlussgruende/DiplomatischeZusicherungen.pdf, und UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 26. Januar 2007, Absätze 17–22, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=45f17a1a4>.

²⁷ Siehe zum Beispiel *Soering gegen Vereinigtes Königreich*, Beschwerde Nr. 14038/88, 7. Juli 1989, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b6fec>, und spätere Fälle, darunter *Cruz Varas gegen Schweden*, Beschwerde Nr. 15567/89, 20. März 1991, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b6fe14>; *Vilvarajah und Andere gegen Vereinigtes Königreich*, Beschwerde Nr. 13163/87, 30. Oktober 1991, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b7008>; *Chahal gegen Vereinigtes Königreich*, Beschwerde Nr. 22414/93, 15. November 1996, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b69920>; *Ahmed gegen Österreich*, Beschwerde Nr. 25964/94, 17. Dezember 1996, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b62f2c>; *TI gegen Vereinigtes Königreich*, Beschwerde Nr. 43844/98 (Zulässigkeit), 7. März 2000, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b6dfc>. In *Saadi gegen Italien*, Beschwerde Nr. 37201/06,

3. Rangordnung der Verpflichtungen

21. Bei der Entscheidung, ob einem Auslieferungsersuchen stattzugeben ist, kann sich für den ersuchten Staat ein Verpflichtungskonflikt ergeben. Einerseits kann er aufgrund eines bilateralen oder multilateralen Auslieferungsabkommens, dem sowohl der ersuchende als auch der ersuchte Staat beigetreten ist, oder von Bestimmungen aus internationalen oder regionalen Instrumenten, die Auslieferung oder Strafverfolgung vorschreiben, zur Auslieferung verpflichtet sein. Andererseits ist der ersuchte Staat an seine *Non-Refoulement*-Verpflichtungen aus dem internationalen Flüchtlingsrecht und dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte gebunden, die die Auslieferung eines Flüchtlings oder Asylsuchenden an den ersuchenden Staat unter den bereits genannten Bedingungen ausschließen. In solchen Situationen hat das Verbot der Überstellung einer Person gemäß internationalem Flüchtlingsrecht und dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte Vorrang vor jeder Auslieferungspflicht.

22. Der Vorrang der menschenrechtlichen Verpflichtungen ist nicht davon abhängig, ob in dem die Auslieferungspflicht begründenden Vertragswerk diesbezüglich konkrete Bestimmungen enthalten sind.²⁸ Der höhere Rang dieser Verpflichtungen gegenüber jenen aus Auslieferungsverträgen ergibt sich aus ihrem Wesen²⁹ und ihrem Platz in der Hierarchie der völkerrechtlichen Ordnung. Er leitet sich aus Artikel 103 in Verbindung mit den Artikeln 55 (c) und 56 der Charta der Vereinten Nationen ab. Gemäß Artikel 103 der Charta der Vereinten Nationen haben die Verpflichtungen aus der Charta Vorrang vor jenen aus anderen internationalen Übereinkünften.³⁰ Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen gemäß den Artikeln 55 (c) und 56 der Charta verpflichtet, auf die Verwirklichung der Ziele der Vereinten Nationen hinzuwirken, darunter die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion.³¹

28. Februar 2008, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=47c6882e2>, bekräftigte der Europäische Menschenrechtsgerichtshof seinen früheren Spruch, dass das Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe gemäß Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), einschließlich der *Non-Refoulement*-Verpflichtung, absolut ist und ungeachtet des Verhaltens der betroffenen Person, so unerfreulich oder gefährlich es auch sein mag, und der Art der ihr zur Last gelegten strafbaren Handlung anzuwenden ist. Der Gerichtshof wiederholte auch sein früheres Urteil, dass es nicht möglich ist, das Risiko der Misshandlung gegen die für die Ausweisung ins Treffen geführten Gründe abzuwägen, um festzustellen, ob ein Staat seiner Verpflichtung aus Artikel 3 der EMRK nachzukommen hat.

²⁸ Siehe zum Beispiel Artikel 6 der Interamerikanischen Auslieferungskonvention (1981), abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b38510>, in der es heißt, dass „keine Bestimmung dieser Konvention als Einschränkung des Rechts auf Asyl ausgelegt werden kann, wenn dessen Ausübung angemessen ist“.

²⁹ Im Gegensatz zu Vertragswerken, die lediglich subjektive gegenseitige Rechte und Pflichten zwischen Staaten enthalten, begründen Menschenrechts- und Flüchtlingschutzinstrumente „besondere Rechtsordnungen mit objektiven Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte“. Siehe M.N. Shaw, *International law*, 4. Auflage, Cambridge University Press, Cambridge (1997), S. 696.

³⁰ Artikel 103 der Charta der Vereinten Nationen, abrufbar unter <http://www.unric.org/de/charta>, lautet: „Widersprechen sich die Verpflichtungen von Mitgliedern der Vereinten Nationen aus dieser Charta und ihre Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften, so haben die Verpflichtungen aus dieser Charta Vorrang.“

³¹ Artikel 55 (c) der Charta der Vereinten Nationen lautet: „Um jenen Zustand der Stabilität und Wohlfahrt herbeizuführen, der erforderlich ist, damit zwischen den Nationen friedliche und freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen herrschen, fördern die Vereinten Nationen: ... (c) die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion.“ Artikel 56 der Charta besagt: „Alle Mitgliedstaaten verpflichten sich, gemeinsam und

23. Auch bei Maßnahmen der Staaten zur Bekämpfung und Verhütung des Terrorismus haben die Verpflichtungen aus dem internationalen Flüchtlingsrecht und dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte Vorrang gegenüber Verpflichtungen aus anderen internationalen Vertragswerken.³² Diesbezüglich haben der Sicherheitsrat und die Generalversammlung der Vereinten Nationen wiederholt erklärt, dass die Staaten sicherstellen müssen, dass jede Maßnahme, die sie zur Bekämpfung des Terrorismus ergreifen, mit allen ihren Verpflichtungen nach dem Völkerrecht, insbesondere den internationalen Menschenrechtsnormen, dem Flüchtlingsvölkerrecht und dem humanitären Völkerrecht in Einklang steht.³³ Beide Organe haben ausdrücklich auf die Verpflichtungen der Staaten aus der Genfer Flüchtlingskonvention und dem Protokoll von 1967, einschließlich des *Non-Refoulement*-Grundsatzes, hingewiesen.³⁴ Die Notwendigkeit der uneingeschränkten Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Völkerrecht, insbesondere dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte, dem internationalen Flüchtlingsrecht und dem humanitären Völkerrecht, durch die Staaten wurde namentlich in Bezug auf Auslieferung im Aktionsplan in der Anlage zu der am 6. September 2006 von der Generalversammlung verabschiedeten weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus bekräftigt.

jeder für sich mit der Organisation zusammenzuarbeiten, um die in Artikel 55 dargelegten Ziele zu erreichen.”

³² Siehe Sicherheitsratsresolution S/RES/1624 (2005) vom 14. September 2005, Absätze 2 und 7 der Präambel und Absatz 4 des Beschlusstils (wo auch auf das in Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verbriefte Recht, Asyl zu suchen und zu genießen, hingewiesen wird). Siehe auch *Erklärung zur Ergänzung der Erklärung von 1994 über Maßnahmen zur Beseitigung des internationalen Terrorismus* in der Anlage zur Generalversammlungsresolution A/RES/51/210 vom 16. Januar 1997, Absatz 8 der Präambel; A/RES/60/158 vom 28. Februar 2006 über den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus, Absatz 7 der Präambel und Absatz 5 des Beschlusstils.

³³ Siehe Sicherheitsratsresolutionen SC/RES/1269 (1999) vom 19. Oktober 1999, Absatz 4 (iv); SC/RES/1373 (2001) vom 28. September 2001, Absatz 3 (f) und 3 (g); S/RES/1456 (2003) vom 20. Januar 2003, Anlage, Absatz 6; S/RES/1535 (2004) vom 26. März 2004, Anlage, Absatz 6 der Präambel; S/RES/1566 (2004) vom 8. Oktober 2004, Absatz 4 der Präambel; SC/RES/1617 (2005) vom 29. Juli 2005, Absatz 4 der Präambel; S/RES/1624 (2005) vom 14. September 2005, Absatz 2 der Präambel und Absatz 4 des Beschlusstils. Siehe auch die Generalversammlungsresolutionen A/RES/49/60 vom 17. Februar 1995, Anlage, Absatz 5; A/RES/51/210 vom 17. Dezember 1996, Anlage, Absätze 6 (unter besonderem Hinweis auf die Artikel 1, 2, 32 und 33 der Genfer Flüchtlingskonvention) und 7 der Präambel; A/RES/57/219 vom 27. Februar 2003 über den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus, Absatz 1; A/RES/58/187 vom 22. März 2004 über den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus, Absatz 1; A/RES/60/1 vom 24. Oktober 2005 über die Ergebnisse des Weltgipfels 2005, Absatz 85; A/RES/60/43 vom 6. Januar 2006, Absätze 11 und 19 der Präambel, Absatz 3 des Beschlusstils; A/RES/60/158 vom 28. Februar 2006 über den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus, Absätze 7 und 13 der Präambel, Absätze 1 und 5 des Beschlusstils; A/RES/62/71 vom 8. Januar 2008 über Maßnahmen zur Beseitigung des internationalen Terrorismus, Absätze 12 und 20 der Präambel; und insbesondere A/RES/62/159 vom 11. März 2008 über den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus.

³⁴ Siehe Generalversammlungsresolution A/RES/60/288 vom 20. September 2006 über die Weltweite Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus, Anlage, II.3.

B. Anwendung des *Non-Refoulement*-Grundsatz in Auslieferungsfällen betreffend Flüchtlinge oder Asylsuchende

1. Flüchtlinge

*Vom Herkunftsland des Flüchtlings gestelltes Auslieferungsersuchen*³⁵

24. Wird die Auslieferung eines Flüchtlings von dessen Herkunftsland begehrt, darf der ersuchte Staat die gesuchte Person gemäß Artikel 33 (1) der Genfer Flüchtlingskonvention oder dem Völkergewohnheitsrecht nicht ausliefern. In solchen Fällen schließt der *Non-Refoulement*-Grundsatz des internationalen Flüchtlingsrechts die Auslieferung zwingend aus, es sei denn, die Behörden des ersuchten Staates stellen fest, dass auf die gesuchte Person einer der Ausnahmetatbestände des Artikels 33 (2) der Genfer Flüchtlingskonvention zutrifft.³⁶ Selbst in diesem Fall ist der ersuchte Staat jedoch gehalten, seinen *Non-Refoulement*-Verpflichtungen aus dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte nachzukommen.³⁷

25. Das gilt auch uneingeschränkt dann, wenn der ersuchende Staat die Zusicherung gegeben hat, die betroffene Person nach ihrer Überstellung nicht zu verfolgen oder anderen Formen von Schaden auszusetzen. Nach Auffassung von UNHCR sollte derartigen Aussagen, gemeinhin als „diplomatische Zusicherungen“ bezeichnet, keine Bedeutung beigemessen werden, wenn ein Flüchtling, der den Schutz von Artikel 33 (1) der Genfer Flüchtlingskonvention genießt, direkt oder indirekt in das Herkunftsland zurückgeführt wird.³⁸ Der Grund dafür ist, dass das Zufluchtsland in dem betreffenden Einzelfall bereits eine Feststellung getroffen und eine begründete Furcht des Flüchtlings vor Verfolgung in seinem Herkunftsland anerkannt hat. Ist dies durch das Zufluchtsland einmal festgestellt worden, wäre es grundlegend widersprüchlich zu dem durch die Genfer Flüchtlingskonvention gewährten Schutz, wenn der ersuchte Staat gerade den Urheber der Verfolgung um eine Zusicherung ersucht, dass der Flüchtling nach seiner Rückkehr gut behandelt werden wird.³⁹

Von einem anderen Land als dem Herkunftsland des Flüchtlings gestelltes Auslieferungsersuchen

26. Wird die Auslieferung von einem anderen Land als dem Herkunftsland des Flüchtlings begehrt, muss der ersuchte Staat dennoch prüfen, ob die Überstellung des Flüchtlings im Einklang mit seinen *Non-Refoulement*-Verpflichtungen aus dem internationalen Flüchtlingsrecht und dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte stünde.⁴⁰ Dazu müsste sich der ersuchte Staat vergewissern, dass die Auslieferung den Flüchtling nicht der Gefahr der Verfolgung, der Folter oder eines anderen nicht wieder gutzumachenden Schadens in diesem Land oder der Gefahr der späteren Rückführung in das Herkunftsland bzw. der Weiterlieferung in ein Drittland, in dem eine solche Gefahr gegeben ist, ausgesetzt wäre.

³⁵ Mit dem Begriff „Herkunftsland“ wird in diesen Richtlinien das Land der Staatsangehörigkeit bzw. im Fall staatenloser Flüchtlinge oder Asylsuchender das Land des früheren gewöhnlichen Aufenthalts bezeichnet.

³⁶ Siehe Absätze 13–15.

³⁷ Siehe Absätze 17–20. Siehe auch UNHCR, *Suresh Factum*, Fußnote 15, S. 141–157; UNHCR, *Anmerkungen zu diplomatischen Zusicherungen*, Fußnote 26, Absatz 31; und die Erörterungen in E. Lauterpacht und D. Bethlehem, Fußnote 5, Absätze 159 (ii), 166 und 179.

³⁸ Siehe UNHCR, *Suresh Factum*, Fußnote 15, Absatz 51.

³⁹ Siehe UNHCR, *Suresh Factum*, Fußnote 15, Absatz 52.

⁴⁰ Siehe Absätze 8–20.

27. Im Zuge dieser Prüfung muss der ersuchte Staat eine Beurteilung der Lage des Flüchtlings im Fall seiner Auslieferung an den ersuchenden Staat vornehmen. Wurden diplomatische Zusicherungen in Bezug auf die Behandlung des Flüchtlings im Fall der Überstellung abgegeben, müssten diese unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Umstände geprüft werden.

28. Laut dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte darf ein Staat eine Person aufgrund diplomatischer Zusicherungen nur dann an ein anderes Land übergeben, wenn solche Zusicherungen wirksam die Gefahr beseitigen, dass die betroffene Person schweren Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt wird. Das wird nur dann der Fall sein, wenn die Zusicherungen

- (i) ein *geeignetes* Mittel zur Beseitigung der Gefahr für die betroffene Person sind und
- (ii) vom ersuchten Staat nach bestem Wissen und Gewissen für *zuverlässig* gehalten werden können.⁴¹

29. Während die Feststellung der Angemessenheit und Zuverlässigkeit diplomatischer Zusicherungen in Bezug auf die Todesstrafe relativ einfach ist, kann sie bei drohender Folter oder anderen Formen der Misshandlung oft problematischer sein.⁴² In einem Bericht, der sich unter anderem mit Beispielen der staatlichen Praxis in Bezug auf diplomatische Zusicherungen befasste, vertrat der Sonderberichterstatter über Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe die Auffassung, dass „Zusicherungen im Hinblick auf den Schutz vor Folter und Misshandlung unverlässlich und wirkungslos sind: solche Zusicherungen werden meist von Staaten gefordert, in denen systematisch gefoltert wird; nach der Rückkehr einsetzende Monitoring-Mechanismen haben sich als keine Garantie gegen Folter erwiesen; diplomatische Zusicherungen sind nicht rechtsverbindlich und daher bei Zuwiderhandeln rechtsunwirksam und nicht belangbar; und die Person, die durch die Zusicherungen geschützt werden soll, hat keinerlei Rechtsbehelf, wenn die Zusicherungen nicht eingehalten werden. Der Sonderberichterstatter steht daher auf dem Standpunkt, dass die Staaten diplomatische Zusicherungen nicht als Absicherung gegen

⁴¹ Diese Kriterien wurden in der Spruchpraxis internationaler, regionaler und nationaler Gerichte in Fällen der Auslieferung bei drohender Todesstrafe oder schweren Verletzungen des Rechts auf ein faires Gerichtsverfahren sowie in Fällen der Ausweisung oder Abschiebung bei drohender Folter oder anderen Formen der Misshandlung entwickelt. Mit dieser Frage befassten sich unter anderem auch die aufgrund der menschenrechtlichen Verträge geschaffenen Gremien sowie von der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen eingesetzte Experten. Für nähere Erörterungen siehe UNHCR, *Anmerkungen zu diplomatischen Zusicherungen*, Fußnote 26, Absätze 20–26.

⁴² Zu dieser Frage nahm zum Beispiel auch der Oberste Gerichtshof Kanadas in seinem Urteil *Suresh v. the Minister of Citizenship and Immigration; the Attorney General of Canada*, Stellung, [2002] 1 S.C.R. 3, 2002, SCC 1, Absatz 124, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3c42bdfa0>: „Es scheint angezeigt, näher auf Zusicherungen einzugehen. Es ist zwischen Zusicherungen von Staaten, die die Todesstrafe (in Folge eines rechtmäßigen Prozesses) nicht anwenden, und jenen von Staaten, die keine Folter (ein unrechtmäßiger Prozess) anwenden, zu unterscheiden. Wir halten es für problematisch, allzu sehr auf die Zusicherungen von Staaten, dass sie in Hinkunft auf Folter verzichten werden, zu vertrauen, wenn sie in der Vergangenheit illegal gefoltert oder in ihrem Hoheitsgebiet Folterungen durch Andere zugelassen haben. Diese Schwierigkeit tritt vor allem dann zu Tage, wenn Folterungen nicht nur mit stillschweigendem Einverständnis des Staates, sondern durch seine Unfähigkeit, das Verhalten der staatlichen Akteure zu kontrollieren, stattfinden. Daher ist zwischen Zusicherungen in Bezug auf die Todesstrafe und Zusicherungen in Bezug auf Folter zu unterscheiden. Erstere sind leichter zu überwachen und in der Regel zuverlässiger als Letztere.“

Folter und Misshandlung betrachten dürfen, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme vorliegen, dass einer Person bei ihrer Rückkehr Folter oder Misshandlung droht.“⁴³

30. Nach Ansicht von UNHCR sollten diplomatische Zusicherungen im Zusammenhang mit einem Ersuchen um Auslieferung eines Flüchtlings, das von einem anderen Land als dessen Herkunftsland gestellt wird, nach denselben Gesichtspunkten geprüft werden. Entsprechend seinen *Non-Refoulement*-Verpflichtungen aus dem internationalen Flüchtlingsrecht müsste der Staat prüfen, ob solche Zusicherungen eine angemessene und zuverlässige Garantie gegen die Gefahr der Verfolgung im ersuchenden Staat bzw. gegen die Gefahr der Weiterlieferung in das Herkunftsland oder irgendein anderes Land, in dem die gesuchte Person verfolgt werden würde, darstellen können.⁴⁴

2. Asylsuchende

Vom Herkunftsland des Asylsuchenden gestelltes Auslieferungsersuchen

31. Asylsuchende sind gemäß Artikel 33 (1) der Genfer Flüchtlingskonvention und dem Völkergewohnheitsrecht für die gesamte Dauer des Asylverfahrens vor *Refoulement* geschützt. Der ersuchte Staat darf Asylsuchende während der Prüfung ihres Asylantrags, einschließlich des Rechtsmittelverfahrens, nicht an ihre Herkunftsländer ausliefern.⁴⁵

32. Das gilt auch, wenn der ersuchende Staat diplomatische Zusicherungen hinsichtlich der Behandlung des Asylsuchenden im Fall seiner Rückstellung abgegeben hat. UNHCR ist der Auffassung, dass eine diplomatische Zusicherung des ersuchenden Staates in solchen Fällen ein Element ist, das von den Asylbehörden des ersuchten Staates bei der Feststellung, ob eine Person begründete Furcht vor Verfolgung hat, zu prüfen wäre. Bei der Beurteilung, welche Bedeutung diplomatische Zusicherungen in solchen Fällen beizumessen ist, müsste der ersuchte Staat sie in Verbindung mit den in Absatz 28 genannten Kriterien prüfen. Um dem Kriterium der Angemessenheit zu entsprechen, müssen diplomatische Zusicherungen im betreffenden Einzelfall jede denkbare Form von Verfolgung wirksam ausschließen. Bei dieser Beurteilung wäre die Tatsache zu berücksichtigen, dass der Begriff „Verfolgung“ im Kontext des internationalen Flüchtlingsrechts schwere Menschenrechtsverletzungen wie willkürliche Tötung oder Freiheitsberaubung, Folter oder andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe einschließt, aber nicht auf diese beschränkt ist.⁴⁶ Bei der Feststellung der Zuverlässigkeit abgegebener Zusicherungen muss der ersuchte Staat die Verhältnisse in dem betreffenden Land prüfen, auch im Hinblick auf frühere Erfahrungen

⁴³ Siehe Sonderberichterstattung über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, *Interim Report to the General Assembly*, UN-Dok. A/60/316, 30. August 2005, Absatz 51, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=43f30fb40>.

⁴⁴ Für nähere Erörterungen hierzu siehe UNHCR, *Anmerkungen zu diplomatischen Zusicherungen*, Fußnote 26, Absätze 20–26 und 48–55. Siehe auch Absatz 32.

⁴⁵ Siehe Absatz 11. Siehe auch Absätze 61–68 zum angemessenen Verhältnis zwischen Auslieferungs- und Asylverfahren.

⁴⁶ Verfolgung kann viele verschiedene Formen annehmen, unter anderem zum Beispiel auch jene von diskriminierenden Maßnahmen, die entweder jede für sich oder in ihrer Summe erhebliche Folgeschäden nach sich ziehen können. Auch Einschränkungen der sozialen und wirtschaftlichen Rechte einer Person können Verfolgung bedeuten, wenn sie die Betroffenen ihrer Fähigkeit berauben, ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Siehe UNHCR, *Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft* (im Folgenden „Handbuch“), Genf 1979, Neuauflage 1992, Absätze 51–64, abrufbar unter http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/02_UNHCR-Handbuch/417.pdf.

in Bezug auf die Einhaltung gegebener Zusicherungen, sowie das Vorhandensein wirksamer Monitoring-Mechanismen.⁴⁷

33. Wird festgestellt, dass Asylsuchende die Anspruchskriterien für den Flüchtlingsstatus erfüllen, schließt der *Non-Refoulement*-Grundsatz von Artikel 33 (1) der Genfer Flüchtlingskonvention die Auslieferung zwingend aus, es sei denn, die betreffende Person fällt unter einen der Ausschlussgründe aus Artikel 33 (2) der Genfer Flüchtlingskonvention.⁴⁸ Wie bereits oben festgestellt, bleibt das Auslieferungsverbot gemäß dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte anwendbar, und es kann die Überstellung der gesuchten Person ausschließen.⁴⁹

34. Wird festgestellt, dass Asylsuchende die Einbeziehungskriterien der Flüchtlingsdefinition nicht erfüllen oder dass eine Ausschlussklausel anwendbar ist, genießen diese Personen keinen Schutz im Sinne des internationalen Flüchtlingsrechts. Dem ersuchten Staat kann es aufgrund seiner *Non-Refoulement*-Verpflichtungen aus dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte dennoch untersagt sein, die gesuchte Person auszuliefern.⁵⁰

Von einem anderen Land als dem Herkunftsland des Asylsuchenden gestelltes Auslieferungsersuchen

35. Hat ein anderes Land als das Herkunftsland eines Asylsuchenden die Auslieferung begehrt, ist der ersuchte Staat laut internationalem Flüchtlingsrecht und dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte verpflichtet, eine Beurteilung einer möglichen Gefahr für die Person im Fall ihrer Überstellung in dieses Land vorzunehmen. Jede diplomatische Zusicherung in Bezug auf ihre Behandlung im Fall der Überstellung müsste vom ersuchten Staat geprüft werden, um festzustellen, ob die Auslieferung die gesuchte Person einer Gefahr der Verfolgung, der Folter oder eines anderen nicht wieder gutzumachenden Schadens aussetzen würde.⁵¹

36. Wäre die gesuchte Person im ersuchenden Staat der Gefahr der Verfolgung aus einem der in der Genfer Flüchtlingskonvention genannten Gründe oder der Weiterlieferung aus diesem Staat in ihr Herkunftsland ausgesetzt, würden die Verpflichtungen des ersuchten Staates nach Artikel 33 (1) der Genfer Flüchtlingskonvention oder dem Völkergewohnheitsrecht die Auslieferung des Asylsuchenden ausschließen.⁵² Der ersuchte Staat hat auch sicherzustellen, dass die Auslieferung an den ersuchenden Staat mit seinen *Non-Refoulement*-Verpflichtungen aus dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte im Einklang steht.⁵³

⁴⁷ Für eine ausführlichere Erörterung siehe UNHCR, *Anmerkungen zu diplomatischen Zusicherungen*, Fußnote 26, Absätze 36 und 44–55.

⁴⁸ Hierzu sei angemerkt, dass die Voraussetzungen von Artikel 33 (2) der Genfer Flüchtlingskonvention nicht Bestandteil der Anspruchskriterien für den Flüchtlingsstatus sind und bei der Beurteilung, ob Asylsuchende die Bedingungen für den Flüchtlingsstatus erfüllen, nicht herangezogen werden sollten. Die Anwendung einer Ausnahme nach Artikel 33 (2) der Genfer Flüchtlingskonvention bedeutet vielmehr, dass die betroffene Person den Schutz vor *Refoulement* verliert, ihre Rechtsstellung als Flüchtling jedoch aufrecht bleibt.

⁴⁹ Siehe Absätze 16–20 und 24.

⁵⁰ Siehe Absätze 17–20.

⁵¹ Bei dieser Beurteilung müsste die Angemessenheit und Zuverlässigkeit der gegebenen Zusicherungen geprüft werden. Siehe Absätze 28 und 32 und, für eine ausführlichere Besprechung, UNHCR, *Anmerkungen zu diplomatischen Zusicherungen*, Fußnote 26, Absatz 37.

⁵² Siehe auch Absätze 11, 31 und 33.

⁵³ Siehe Absätze 17–20.

37. Wird festgestellt, dass die Übergabe an den ersuchenden Staat keinen Verstoß gegen die völkerrechtlichen *Non-Refoulement*-Verpflichtungen des ersuchten Staates darstellen würde, kann der Asylsuchende ausgeliefert werden. Die beteiligten Staaten müssten allerdings sicherstellen, dass die Betroffenen Zugang zu einem fairen und wirksamen Asylverfahren haben, sei es im ersuchten oder im ersuchenden Staat.⁵⁴

C. Umsetzung der *Non-Refoulement*-Verpflichtungen in Auslieferungsfällen betreffend Flüchtlinge oder Asylsuchende

1. Die *Non-Refoulement*-Bestimmungen im Auslieferungskontext

38. In vielen Staaten sieht das innerstaatliche Recht die Ablehnung der Auslieferung vor, wenn die gesuchte Person ein Flüchtling ist⁵⁵ bzw. wenn mit ihrer Überstellung die Gefahr der Folter oder anderer schwerer Menschenrechtsverletzungen verbunden wäre.⁵⁶ In manchen Ländern ist die Auslieferung von Asylsuchenden ausdrücklich verboten.⁵⁷ In anderen gelten die *Non-Refoulement*-Bestimmungen in Bezug auf anerkannte Flüchtlinge auch für Asylsuchende. *Non-Refoulement*-Klauseln im Auslieferungs- oder Fremdenrecht, die ein generelles Verbot der Ausweisung oder Zurückweisung, auch durch Auslieferung, von Personen vorsehen, deren Leben oder Freiheit im ersuchenden Land bedroht wäre, können auch auf Flüchtlinge und Asylsuchende angewendet werden.

39. UNHCR ist der Auffassung, dass in innerstaatliches Recht ausdrücklich Bestimmungen aufgenommen werden sollten, die die betreffenden Behörden zur Ablehnung der Auslieferung von Flüchtlingen oder Asylsuchenden verpflichten, wenn diese Maßnahme im Widerspruch zu den *Non-Refoulement*-Verpflichtungen des Staates aus dem internationalen Flüchtlingsrecht und dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte stünde. Als klarer Ausdruck der völkerrechtlichen Verpflichtungen, die im Zusammenhang mit Auslieferungsverfahren gegen Flüchtlinge und Asylsuchende zu berücksichtigen sind, stellen solche Bestimmungen eine wichtige Garantie dar. Der ersuchte Staat ist jedenfalls verpflichtet, die gesuchte Person nicht auszuliefern, wenn dies einen Verstoß gegen den *Non-Refoulement*-Grundsatz nach dem internationalen Flüchtlingsrecht bzw. dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte darstellen würde, auch wenn das innerstaatliche Recht kein ausdrückliches Auslieferungsverbot auf dieser Basis vorsieht.⁵⁸

⁵⁴ Siehe Absätze 67–68 und 88–89.

⁵⁵ Solche Bestimmungen finden sich in einzelstaatlichen Auslieferungsgesetzen, im nationalen Strafrecht (Strafprozessordnung) bzw. Verfassungsrecht. Asylgesetze können auch Bestimmungen enthalten, die für Auslieferungsersuchen betreffend Flüchtlinge bzw. Asylsuchende von Bedeutung sind. Eine offene Liste findet sich in S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, Fußnote 2, in Fußnote 401.

⁵⁶ Für einige Beispiele von Auslieferungsverbotsbestimmungen bei drohender Folter siehe S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, Fußnote 2, Absätze 132–133.

⁵⁷ Siehe zum Beispiel § 415 (1) (b) der Strafprozessordnung von Bosnien und Herzegowina; § 501 (b) der Strafprozessordnung der Slowakischen Republik.

⁵⁸ Der Grundsatz, dass ein Staat für jedes völkerrechtswidrige Verhalten verantwortlich ist und dass dies für die Handlungen oder Unterlassungen aller Organe, Dienststellen und Personen gilt, die Aufgaben der Gesetzgebung, der Gerichtsbarkeit oder der vollziehenden Gewalt wahrnehmen und in dem betreffenden Fall in dieser Eigenschaft handeln, ist im Völkerrecht fest verankert. Dasselbe gilt für den Grundsatz, dass sich ein Staat zur Rechtfertigung der Nichterfüllung seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht auf die Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts berufen kann. Siehe zum Beispiel die Artikel 4 und 32 der *Articles on State Responsibility*, in der Anlage zur Generalversammlungsresolution A/RES/56/83 vom 12. Dezember 2001 über die Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen; und den Kommentar zu diesen Artikeln in Völkerrechtskommission, *Annual Report 2001*, Kapitel IV, abrufbar unter <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2001/2001report.htm>.

2. Andere maßgebende Bestimmungen und Grundsätze des Auslieferungsrechts und ihre Korrelation mit dem *Non-Refoulement*-Grundsatz

Diskriminierungsklauseln

40. Eine Reihe von Auslieferungsverträgen, internationalen Instrumenten zur Bekämpfung, Verhütung und Bestrafung terroristischer Handlungen und anderer Arten von grenzüberschreitender Kriminalität sowie einzelstaatliche Auslieferungsgesetze enthalten Bestimmungen, denen zufolge der ersuchte Staat die Auslieferung ablehnen kann oder muss, wenn er der Ansicht ist, dass ein Auslieferungsersuchen wegen einer nach gemeinem Recht strafbaren Handlung in Verfolgungs- bzw. Diskriminierungsabsicht gestellt wurde. Dieser Grund für die Ablehnung der Auslieferung – im Auslieferungsrecht oft als „Diskriminierungsklausel“ bezeichnet – steht in engem Zusammenhang mit der *Non-Refoulement*-Bestimmung von Artikel 33 (1) der Genfer Flüchtlingskonvention.⁵⁹

41. Um die Einhaltung der *Non-Refoulement*-Verpflichtungen des ersuchten Staates aus dem internationalen Flüchtlingsrecht zu gewährleisten, vertritt UNHCR die Auffassung, dass es vorzuziehen wäre, diese Garantie nicht dem Ermessen des ersuchten Staates zu überlassen, sondern sie zu einer Muss-Bestimmung des Auslieferungsrechts zu machen.⁶⁰ Allerdings ist anzumerken, dass der Anwendungsbereich der Diskriminierungsklauseln im Auslieferungsrecht enger gefasst ist als jener des *Non-Refoulement*-Grundsatzes im internationalen Flüchtlingsrecht und sich in wesentlichen Aspekten von diesem unterscheidet. Man sollte sich daher zur Gewährleistung des *Non-Refoulement* von Flüchtlingen oder Asylsuchenden in Auslieferungsverfahren nicht allein auf die Diskriminierungsklauseln stützen.⁶¹ In Bezug auf

⁵⁹ Siehe zum Beispiel Artikel 3 (2) des Europäischen Auslieferungsübereinkommens von 1957, abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/024.htm>, dem zufolge die Auslieferung nicht bewilligt wird, „wenn der ersuchte Staat ernstliche Gründe hat anzunehmen, dass das Auslieferungsersuchen wegen einer nach gemeinem Recht strafbaren Handlung gestellt worden ist, um eine Person aus rassistischen, religiösen, nationalen oder auf politischen Anschauungen beruhenden Erwägungen zu verfolgen oder zu bestrafen, oder dass die verfolgte Person der Gefahr einer Erschwerung ihrer Lage aus einem dieser Gründe ausgesetzt wäre“. Das Schweizerische Bundesgericht bezeichnete diese Bestimmung als konkreten Ausdruck des flüchtlingsrechtlichen *Non-Refoulement*-Grundsatzes im Zusammenhang mit dem Auslieferungsrecht (siehe Urteile vom 18. Dezember 1990, 1.A127/1990/tg, Fallzusammenfassung Nr. *IJRL/0152*, Ziffer 5:2 *International Journal of Refugee Law* (1993), S. 271–273; vom 11. September 1996, BGE 122 II 373, S. 380–382; und vom 14. Dezember 2005, 1A.267/2005/gji, Ziffer 3.1). Für nähere Einzelheiten zu Inhalt und Umfang der Diskriminierungsklauseln im Auslieferungsrecht siehe S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, Fußnote 2, Absätze 88–104 und 249–252.

⁶⁰ Siehe auch Artikel 3 (b) des von der Generalversammlung 1990 verabschiedeten Muster-Auslieferungsvertrags (A/RES/45/116 vom 14. Dezember 1990, Anlage), abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/textis/vtx/refworld/rwmain?docid=3b00f18618>, und Artikel 5 des vom Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) entwickelten Muster-Auslieferungsvertrags (2004), der empfiehlt, „Diskriminierungsklauseln“ als zwingenden Grund für die Ablehnung der Auslieferung zu verankern.

⁶¹ In den meisten Auslieferungsverträgen und einzelstaatlichen Gesetzen ist die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe nicht unter den Gründen aufgeführt, aus denen eine Person eine Benachteiligung im Fall der Auslieferung geltend machen kann, obwohl die Diskriminierungsklauseln in einigen Auslieferungsinstrumenten jüngeren Datums zumindest einige Elemente des Begriffs Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe enthalten. Außerdem betreffen Diskriminierungsklauseln in erster Linie die Gefahr der Verfolgung oder Benachteiligung im Zusammenhang mit der strafrechtlichen Verfolgung oder Bestrafung, die Flüchtlinge bei Auslieferung erwartet, und führen in manchen Fällen ausdrücklich die Gefahr der Benachteiligung „bei Gerichtsverfahren“ an. Sie sind nicht unbedingt anwendbar, wenn der Person andere Formen der Verfolgung drohen könnten. Für Flüchtlinge und Asylsuchende kann der *Non-Refoulement*-Grundsatz umfassenderen Schutz bieten, da er sich auf jede Art von Behandlung erstreckt, die

die Auslieferung von Flüchtlingen oder Asylsuchenden bleibt der ersuchte Staat daher, abgesehen vom Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte, an seine *Non-Refoulement*-Verpflichtungen aus dem internationalen Flüchtlingsrecht gebunden.

Andere Ablehnungsgründe im Auslieferungsrecht

42. Auch andere auslieferungsrechtliche Ablehnungsgründe können auf Flüchtlinge oder Asylsuchende Anwendung finden. Der ersuchte Staat kann die Auslieferung ablehnen, wenn er die strafbare Handlung, die dem Auslieferungsbegehren zugrunde liegt, als politisch ansieht („Nichtauslieferung bei politischen strafbaren Handlungen“).⁶² Seit den 1970er Jahren wurde der Anwendungsbereich dieses Ablehnungsgrundes erheblich eingeschränkt, indem eine zunehmende Zahl strafbarer Handlungen in Auslieferungsabkommen und anderen internationalen Vertragswerken, darunter mehrere Übereinkommen und Protokolle zu Aspekten des Terrorismus, für die Zwecke der Auslieferung als nichtpolitisch eingestuft wurden. Soweit die Nichtauslieferung bei politischen strafbaren Handlungen im innerstaatlichen Recht vorgesehen ist, kann dieser Ablehnungsgrund dennoch im Fall von Flüchtlingen oder Asylsuchenden von Bedeutung sein.⁶³

43. Abhängig von den Umständen kann die Auslieferung auch bei drohender Todesstrafe im ersuchenden Staat⁶⁴ auf Grundlage der Auffassung des ersuchten Staates von Gerechtigkeit und Fairness⁶⁵ oder aus humanitären Gründen⁶⁶ abgelehnt werden. Vor allem bei drohender Todesstrafe können die Hindernisse für die Auslieferung beseitigt werden, wenn der ersuchende Staat die verlässliche Zusicherung gibt, dass die Todesstrafe im Fall der gesuchten Person nicht beantragt oder verhängt werden wird. Auch bei Bedenken in Bezug auf ein faires Gerichtsverfahren werden manchmal Zusicherungen gegeben. Hier ist jedoch festzuhalten, dass solche Zusicherungen die Verpflichtung des ersuchten Staates, Flüchtlinge

der Verfolgung gleichkommt, wenn eine Verknüpfung mit ihrer Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischen Anschauung vorhanden ist. Andererseits beschränkt sich der Personenkreis, auf den die Diskriminierungsklausel Anwendung findet, nicht auf Flüchtlinge oder Asylsuchende. Wenn eine Gefahr der Verfolgung aus politischen Motiven oder der Benachteiligung aus einem einschlägigen Grund besteht, ist der auslieferungsrechtliche Ablehnungsgrund auch dann anwendbar, wenn eine Person vom Flüchtlingsschutz der Genfer Flüchtlingskonvention ausgeschlossen wurde. Siehe auch S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, Fußnote 2, Absätze 249–252.

⁶² Seit Mitte des 19. Jahrhunderts wird in Auslieferungsabkommen und in einzelstaatliches Recht regelmäßig die Bestimmung aufgenommen, dass die Auslieferung abzulehnen ist, wenn der ersuchte Staat die strafbare Handlung, die die Grundlage des Auslieferungsgehrens bildet, als politisch betrachtet.

⁶³ Zum Beispiel im Zusammenhang mit Handlungen wie Verrat, Volksverhetzung, Majestätsbeleidigung, Spionage, subversive Propaganda, Gründung einer verbotenen politischen Partei oder Mitgliedschaft in einer solchen oder Wahlbetrug, die traditionell als politische strafbare Handlungen angesehen werden, in denen die Auslieferung abgelehnt wird. Für eine ausführlichere Erörterung dieses Ablehnungsgrundes im Auslieferungsrecht siehe S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, Fußnote 2, Absätze 72–85 und 244–248. Siehe auch Absatz 81.

⁶⁴ Immer mehr Staaten sind aufgrund ihrer Verpflichtungen aus internationalen menschenrechtlichen Rechtsinstrumenten bzw. von Bestimmungen ihres innerstaatlichen (Verfassungs)Rechts verpflichtet, die Übergabe bei drohender Todesstrafe zu verweigern. Siehe S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, Fußnote 2, Absätze 109 und 143–147.

⁶⁵ Das wäre etwa der Fall, wenn die strafrechtliche Verfolgung der gesuchten Personen gegen den Grundsatz verstößt, dass eine Person nicht zweimal wegen desselben Delikts vor Gerichts gestellt werden kann (*Ne-bis-in-idem*-Grundsatz), oder bei strafrechtlicher Verfolgung in Abwesenheit oder durch ein Sondergericht unter Verletzung des Rechts auf ein faires Gerichtsverfahren. Siehe S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, Fußnote 2, Absätze 107–108 und 253.

⁶⁶ Zum Beispiel wegen des hohen Alters oder der Erkrankung der gesuchten Person. Siehe S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, Fußnote 2, Absätze 112 und 253.

oder Asylsuchende bei drohender Gefahr der Verfolgung, der Folter oder eines anderen nicht wieder gutzumachenden Schadens im Sinne des internationalen Flüchtlingsrechts und des Völkerrechts auf dem Gebiet der Menschenrechte nicht auszuliefern, nicht außer Kraft setzen.⁶⁷

Andere maßgebliche Grundsätze des Auslieferungsrechts

44. Auch andere auslieferungsrechtliche Grundsätze können gemäß dem einschlägigen Auslieferungsabkommen bzw. dem Auslieferungsrecht auf einen Flüchtling anwendbar sein:

- Gemäß der „Spezialitätsregel“ darf der ersuchende Staat eine ausgelieferte Person nur wegen der Handlungen, die seinem Auslieferungsersuchen zugrunde lagen, strafrechtlich verfolgen, es sei denn, der ersuchte Staat gibt seine Zustimmung.
- Das Auslieferungsrecht kann auch die spätere Weiterlieferung der gesuchten Person aus dem ersuchenden Staat in einen dritten Staat wegen vor der Auslieferung aus dem ersuchten Staat begangener strafbarer Handlungen von der Zustimmung des ersuchten Staates abhängig machen.
- Ferner gibt das Auslieferungsrecht dem ersuchten Staat traditionell die Möglichkeit, die Auslieferung an die Bedingung der Rückstellung der ausgelieferten Person nach Abschluss des Strafverfahrens zur Strafverbüßung zu knüpfen.

45. Diese seit langem üblichen Grundsätze des Auslieferungsrechts bieten der gesuchten Person wichtige Rechtsgarantien. Angesichts ihres konkreten und klar definierten Anwendungsbereichs bieten sie jedoch an und für sich im Flüchtlingskontext Flüchtlingen und Asylsuchenden keinen ausreichenden Schutz vor der Rückstellung zu drohender Verfolgung, Folter oder einem anderem nicht wieder gutzumachendem Schaden. Der ersuchte Staat ist und bleibt an seine Verpflichtung gebunden, dafür Sorge zu tragen, dass die Überstellung der gesuchten Person im Einklang mit seinen *Non-Refoulement*-Verpflichtungen aus dem internationalen Flüchtlingsrecht und dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte steht. Konkret bedeutet das, dass sich der ersuchte Staat zur Rechtfertigung der Auslieferung von Flüchtlingen oder Asylsuchenden in deren Herkunftsland oder irgendein anderes Land, in dem der gesuchten Person Verfolgung droht, weder auf das Spezialitätsprinzip noch auf eine Zusage des ersuchenden Staates in Bezug auf die Rücküberstellung oder Rückkehr im Anschluss an das Strafverfahren berufen kann.⁶⁸ Im Auslieferungsfall betreffend einen Flüchtling, in dem die Umstände ausnahmsweise die Anwendung von Artikel 33 (2) der

⁶⁷ Siehe Absätze 17–20.

⁶⁸ Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat erkannt, dass die Zusicherung des ersuchenden Staates, den Grundsatz der Spezialität zu wahren, eine ausreichende Garantie gegen politische Verfolgung in Bezug auf Länder sein könne, in denen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit geachtet werden, doch sei dies keine allgemeine Regel (1 BvR 1457/81, 4. Mai 1982). Das Schweizerische Bundesgericht stellte fest, das Spezialitätsprinzip und der Grundsatz von Treu und Glauben stellten keinen ausreichenden Schutz der Person vor Verfolgung dar und Spezialität könne nicht als Alternative zum Schutz durch Nichtauslieferung angesehen werden (1A.127/1990/tg, 18. Dezember 1991, Fallzusammenfassung Nr. IRJL/0152, 5:2 *International Journal of Refugee Law* (1993), S. 271–273). Siehe auch die Entscheidung des französischen *Conseil d'Etat*: CE, 10. April 1991, *Kilic*, in der eine Entscheidung zur Auslieferung eines anerkannten Flüchtlings in ein anderes europäisches Land bestätigt wurde, weil die Auslieferung unter anderem von der Bedingung abhängig gemacht wurde, dass die Person gemäß den allgemeinen Grundsätzen des Auslieferungsrechts nicht an ihr Herkunftsland übergeben werden darf. Siehe auch S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, Fußnote 2, Absätze 65–68 und 122.

Genfer Flüchtlingskonvention rechtfertigen, können dennoch die *Non-Refoulement*-Bestimmungen des Völkerrechts auf dem Gebiet der Menschenrechte anwendbar sein, um seine Auslieferung auszuschließen. Begehrt ein anderes Land als das Herkunftsland die Auslieferung eines Flüchtlings oder eines Asylsuchenden, müsste der ersuchte Staat prüfen, ob er die gesuchte Person mit ihrer Auslieferung einer Gefahr der Verfolgung, der Folter oder eines anderen nicht wieder gutzumachenden Schadens aussetzt.⁶⁹

III. AUSLIEFERUNGSVERFAHREN UND INTERNATIONALER FLÜCHTLINGSSCHUTZ

A. Allgemeine Überlegungen

46. In der Vergangenheit galt die Auslieferung als ausschließliche Angelegenheit zwischen Staaten, und die gesuchte Person konnte gegen ihre Überstellung an den ersuchenden Staat nur mit der Begründung Einspruch erheben, dass ihre Auslieferung gegen die anwendbare zwischenstaatliche Vereinbarung verstoßen würde. Die Entwicklungen im internationalen Flüchtlingsrecht und im Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte haben die Stellung der Person im Auslieferungsprozess grundlegend verändert. Die Entscheidung des ersuchten Staates über ein Auslieferungsersuchen hat unbestritten erhebliche Auswirkungen auf die Lage der betroffenen Person. Angesichts der potenziellen Folgen muss durch entsprechende Verfahrensgarantien sichergestellt werden, dass Fragen hinsichtlich der Umstände der gesuchten Person und der Gefahren, die mit ihrer Überstellung in den ersuchenden Staat verbunden sein können, im Zuge des Auslieferungsverfahrens geprüft werden. Das ist von größter Bedeutung im Fall von Flüchtlingen und Asylsuchenden, für die die Auslieferung die Rückkehr zu Verfolgung bedeuten kann.

47. In den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zur Regelung der Auslieferung und in der einschlägigen Judikatur wird immer öfter auf die Pflicht des ersuchten Staates verwiesen, im Auslieferungsprozess angemessene und wirksame Garantien gegen Verletzungen der Grundrechte der Betroffenen vorzusehen. Die den gesuchten Personen eingeräumten Verfahrensrechte unterscheiden sich jedoch beträchtlich von einem Land zum anderen.⁷⁰

48. Auslieferungsabkommen enthalten in der Regel keine Bestimmungen über das Verfahren zur Prüfung von Auslieferungsersuchen. Zumeist sind das Auslieferungsverfahren und die Behörde, die für die Prüfung des Auslieferungsersuchens in Bezug auf die Einhaltung aller formalen und inhaltlichen Erfordernisse bzw. für die Bewilligung oder Ablehnung der Auslieferung zuständig ist, in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften des ersuchten Staates geregelt. Die Verfahren nach innerstaatlichem Recht sind, abhängig von der jeweiligen Rechtsordnung, unterschiedlich. In vielen Staaten verläuft der Auslieferungsprozess jedoch in mehreren Stufen und unter Beteiligung verschiedener Behörden, wie folgende Beispiele zeigen:

- (i) Eine erste administrative Phase, die üblicherweise aus einer Prüfung der technischen Erfordernisse⁷¹ besteht und in manchen Fällen auch eine erste

⁶⁹ Siehe Absatz 26.

⁷⁰ Siehe S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, Fußnote 2, Absätze 170–175.

⁷¹ Dazu zählt meist: Ist das Ersuchen an die zuständige Behörde gerichtet? Ist es ordnungsgemäß unterzeichnet? Enthält es die zur Feststellung der Identität der gesuchten Person und der ihr zur Last gelegten strafbaren Handlungen erforderlichen Informationen? Sind die nach dem anwendbaren Auslieferungs-

Beurteilung hinsichtlich der Erfolgsaussichten des Ersuchens vorsieht; anschließend

- (ii) eine gerichtliche Feststellung, ob das Auslieferungsersuchen die im einschlägigen innerstaatlichen Recht bzw. im anwendbaren Auslieferungsabkommen vorgeschriebenen inhaltlichen Voraussetzungen erfüllt, und
- (iii) die abschließende Entscheidung der Exekutive, ob dem Ersuchen stattgegeben wird oder nicht. Entscheidet das zuständige Gericht, dass die rechtlichen Voraussetzungen für die Bewilligung der Auslieferung nicht erfüllt sind, ist dieser Spruch in den meisten Ländern für die Exekutive bindend, und die Auslieferung muss abgelehnt werden. Wird die Auslieferung von den Gerichten als zulässig beurteilt, liegt es in der Regel im Ermessen des zuständigen Ministers, ob der Flüchtlinge, gegebenenfalls unter bestimmten Bedingungen, ausgeliefert oder die Auslieferung abgelehnt wird.⁷²

49. Das Auslieferungsrecht enthält keine bindenden Regelungen in Bezug auf die Phase des Auslieferungsverfahrens, in der Fragen der Rechtsstellung der gesuchten Person als Flüchtling oder Asylsuchender zu prüfen sind. In einigen Ländern ist es den Behörden des ersuchten Staates aufgrund des innerstaatlichen Rechts untersagt, ein Ersuchen um Auslieferung eines anerkannten Flüchtlings zu behandeln, wenn es von dessen Herkunftsland gestellt wurde.⁷³ In anderen Ländern können Auslieferungsersuchen in der ersten Phase abgelehnt werden, wenn für die zuständigen Behörden abzusehen ist, dass der Flüchtlingsstatus der gesuchten Person ihrer Auslieferung letzten Endes entgegensteht. Im Allgemeinen werden jedoch Fragen im Zusammenhang mit einer behaupteten Gefahr der Verfolgung oder eines anderen schweren Schadens im Falle der Überstellung in der gerichtlichen bzw. der abschließenden exekutiven Phase des Auslieferungsprozesses geprüft.

50. Auch das internationale Flüchtlingsrecht schreibt kein konkretes Verfahren für die Prüfung von Auslieferungsersuchen betreffend Flüchtlinge oder Asylsuchende vor. Bestimmte Folgen für das Auslieferungsverfahren ergeben sich jedoch aus den internationalen Schutzverpflichtungen des ersuchten Staates gegenüber der gesuchten Person. Die folgenden Abschnitte dieses Dokuments befassen sich mit Garantien, die im Auslieferungsprozess vorhanden sein müssen, damit der ersuchte Staat diesen Verpflichtungen nachkommen kann, wenn die gesuchte Person ein Flüchtling oder ein Asylsuchender ist, und

abkommen bzw. den anwendbaren Rechtsvorschriften des ersuchten Staates erforderlichen Unterlagen beigefügt?

⁷² Andernorts sieht das innerstaatliche Recht einen Prozess in zwei Phasen vor, wobei in einigen Ländern die endgültige Entscheidung bei den Gerichten liegt, während in anderen die Gerichtsbehörden unverbindliche Stellungnahmen abgeben. Manche Auslieferungsabkommen sehen vereinfachte Verfahren vor, die den Prozess beschleunigen und die Kosten verringern sollen. In der Europäischen Union wurde 2004 das System des einvernehmlich beschlossenen Haftbefehls eingeführt, das die Auslieferungsverfahren zwischen den EU-Mitgliedstaaten ersetzt (für nähere Informationen siehe http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/extradition/fsj_criminal_extradition_de.htm). Eine ausführlichere Übersicht über Auslieferungsverfahren findet sich in S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, Fußnote 2, Absätze 155–169.

⁷³ Das gilt zum Beispiel für Argentinien (gemäß § 20 des Gesetzes Nr. 24.767 von 1997 über die internationale strafrechtliche Zusammenarbeit), abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3db93d784>; Brasilien (gemäß § 33 des Gesetzes Nr. 9.474 von 1997 über Mechanismen zur Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention), abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3f4dfb134>; oder Paraguay (gemäß § 7 des Gesetzes Nr. 1938 von 2002 über Flüchtlinge), abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3d48f0984>.

erläutern die Auffassungen von UNHCR in Bezug auf das korrekte Verhältnis zwischen Auslieferungs- und Asylverfahren.⁷⁴

B. Auslieferungsverfahren gegen Flüchtlinge

51. Wird die Auslieferung eines Flüchtlings begehrt, muss vom Standpunkt des internationalen Schutzes aus das wichtigste Anliegen die Achtung des *Non-Refoulement*-Gebots sein. In den nachstehenden Absätzen 52–56 werden die wichtigsten Garantien im Auslieferungsprozess behandelt. Es ist auch wichtig, dass die Staaten bei der Weitergabe von Informationen im Rahmen von Auslieferungsverfahren die legitimen Interessen der Flüchtlinge in Bezug auf Vertraulichkeit und den Schutz ihrer Privatsphäre sowie mögliche Risiken für ihnen nahe stehende Personen berücksichtigen. Dieses Thema ist Gegenstand der Absätze 57–58.

1. Garantien zur Gewährleistung der Einhaltung des *Non-Refoulement*-Grundsatzes

Auslieferungsersuchen betreffend einen vom ersuchten Staat anerkannten Flüchtling

52. Ersucht ein Herkunftsland um Auslieferung eines Flüchtlings, der im ersuchten Staat als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wurde, sollte die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft durch die Asylbehörde nach Auffassung von UNHCR für die mit der Behandlung des Auslieferungsersuchens befassten staatlichen Organe und Institutionen bindend sein.⁷⁵ In diesen Fällen haben die Asylbehörden des ersuchten Staates die Furcht der gesuchten Person vor Verfolgung in Bezug auf den ersuchenden Staat als begründet anerkannt.⁷⁶ Das bedeutet auch, dass die Anwendbarkeit des Auslieferungsverbots in Bezug auf den Flüchtling nach Artikel 33 (1) der Genfer Flüchtlingskonvention bzw. gemäß dem Völkergewohnheitsrecht bereits festgestellt wurde. Abhängig von den fallspezifischen Umständen kann sich jedoch für die Auslieferungsbehörden die Notwendigkeit ergeben zu prüfen, ob die gesuchte Person unter eine der Ausnahmen vom *Non-Refoulement*-Gebot nach Artikel 33 (2) der Genfer Flüchtlingskonvention fällt. Wenn diese Prüfung im Rahmen des Auslieferungsprozesses vorgenommen wird, müssen die zuständigen Behörden die Situation der gesuchten Person in Bezug auf die inhaltlichen Kriterien von Artikel 33 (2) beurteilen, wobei für das Auslieferungsverfahren die für die Anwendung dieser Bestimmung vorgeschriebenen Verfahrensgarantien und Schutzvorkehrungen gelten müssen.⁷⁷

53. Laut innerstaatlichem Recht einiger Länder sind die Auslieferungsbehörden jedoch nicht an die von den Asylbehörden getroffene Feststellung der Flüchtlingseigenschaft

⁷⁴ Für nähere Einzelheiten zur Stellung der Person im Auslieferungsprozess und für Beispiele von innerstaatlichen Rechtsvorschriften einiger Staaten, die ausdrücklich vorschreiben, dass völkerrechtliche Verpflichtungen und die entsprechende Spruchpraxis bei der Entscheidung über Bewilligung oder Ablehnung der Auslieferung zu berücksichtigen sind, siehe S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, Fußnote 2, Absätze 170–210.

⁷⁵ Das ist zum Beispiel bei Entscheidungen der Asylbehörden der Schweiz (siehe Urteile des Schweizerischen Bundesgerichts vom 13. März 1989, BGE 115 V 4, Z. 6–7, und 14. Dezember 2005, 1A.267/2005/gij, Z. 3.3), abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b64bc>; und jenen der *Commission de recours des réfugiés* in Frankreich (siehe *Conseil d'Etat*, Ass. 25. März 1988, *Bereciartua-Echarri*, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b7264>), der Fall.

⁷⁶ Siehe auch Absatz 25.

⁷⁷ Bezüglich der Verfahrenserfordernisse für die Anwendung von Artikel 33 (2) der Genfer Flüchtlingskonvention siehe Absatz 15.

gebunden. Wo dies zutrifft, muss der ersuchte Staat dennoch sicherstellen, dass die Entscheidung über ein Auslieferungsersuchen betreffend einen Flüchtling im Einklang mit seinen *Non-Refoulement*-Verpflichtungen nach dem internationalen Flüchtlingsrecht und dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte steht.⁷⁸ Da die Flüchtlingseigenschaft der gesuchten Person bereits feststeht, muss die für die Entscheidung über das Auslieferungsersuchen zuständige Behörde das in Artikel 33 (1) der Genfer Flüchtlingskonvention und im Völkergewohnheitsrecht verankerte Verbot, die betreffende Person einer Verfolgungsgefahr auszusetzen, gebührend berücksichtigen. Dazu müssen die Auslieferungsbehörden anhand einer Prüfung aller fallspezifischen Umstände feststellen, ob für die gesuchte Person zu irgendeinem Zeitpunkt nach ihrer Überstellung die Gefahr der Verfolgung besteht, sei es im Zusammenhang mit dem Strafverfahren oder unabhängig von diesem, einschließlich der Zeit nach dem Gerichtsverfahren bzw. nach Strafverbüßung. Das gilt auch, wenn der ersuchende Staat ein anderes Land als das Herkunftsland des Flüchtlings ist.⁷⁹ Kommt in einem konkreten Fall aufgrund der Faktenlage die Anwendbarkeit von Artikel 33 (2) der Genfer Flüchtlingskonvention in Betracht, müssen im Auslieferungsprozess die volle Achtung der inhaltlichen Kriterien nach dieser Bestimmung sowie die einschlägigen Erfordernisse eines fairen Verfahrens gewährleistet sein.⁸⁰

54. Gleichgültig, ob eine Feststellung der Flüchtlingseigenschaft durch die Asylbehörden für die Auslieferungsbehörden bindend ist oder nicht, ist der ersuchte Staat jedenfalls verpflichtet, für die Einhaltung seiner *Non-Refoulement*-Verpflichtungen aus dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte zu sorgen.⁸¹

Auslieferungsersuchen betreffend einen von einem anderen als dem ersuchten Staat anerkannten Flüchtling

55. Wurde eine Person von einem anderen Staat als Flüchtling anerkannt, ist der Flüchtlingsstatus der gesuchten Person in diesem Staat ein wichtiges Element, das von den Auslieferungsbehörden des ersuchten Staates bei der Entscheidung darüber, ob die Auslieferung der Person im Einklang mit dem *Non-Refoulement*-Grundsatz steht, berücksichtigt werden muss. Die Feststellung eines Staates, dass eine Person ein Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ist, hat extraterritoriale Wirkung, zumindest in Bezug auf die anderen Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention. Der von einem Vertragsstaat festgestellte Flüchtlingsstatus sollte von einem anderen Vertragsstaat nur in Ausnahmefällen in Frage gestellt werden, nämlich dann, wenn sich herausstellt, dass die Person die Voraussetzungen der Genfer Flüchtlingskonvention offensichtlich nicht erfüllt. Das kann zum Beispiel der Fall sein, wenn Tatsachen bekannt werden, die darauf hindeuten, dass die ursprünglichen

⁷⁸ In Deutschland sieht zum Beispiel § 4 des Asylverfahrensgesetzes ausdrücklich vor, dass Entscheidungen der Asylbehörden für die Zwecke der Auslieferung nicht verbindlich sind. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch erkannt, dass das Auslieferungsgericht verpflichtet ist, die Möglichkeit der Verfolgung im ersuchenden Staat in Betracht zu ziehen und dass die Anerkennung als Flüchtling durch die deutschen Behörden oder die Behörden eines anderen Landes als „Beweisanzeichen für eine tatsächlich zu befürchtende Gefahr der [...] Verfolgung Berücksichtigung finden muss“ (Urteil vom 4. November 1979, 1 BvR 654/79).

⁷⁹ In diesen Fällen muss der Auslieferungsprozess angemessene Verfahrensgarantien für die Betroffenen enthalten, darunter insbesondere die Möglichkeit, gegenüber den Auslieferungsbehörden die Gefahr geltend zu machen, die ihnen im Fall der Übergabe an den ersuchenden Staat drohen kann, sowie ein Rechtsmittel gegen die Entscheidung, der Schutz vor *Refoulement* sei auf sie nicht anwendbar.

⁸⁰ Siehe Absatz 15.

⁸¹ Siehe Absätze 16–20.

Angaben in betrügerischer Absicht gemacht wurden, oder die zeigen, dass die betreffende Person unter eine Ausschlussbestimmung der Genfer Flüchtlingskonvention fällt.⁸²

Auslieferungsersuchen betreffend einen von UNHCR anerkannten Flüchtling

56. Auch die von UNHCR gemäß seinem internationalen Schutzauftrag⁸³ getroffene Feststellung der Flüchtlingseigenschaft einer Person sollte vom ersuchten Staat akzeptiert werden. Eine Anerkennungsentscheidung von UNHCR bedeutet, dass die Person internationalen Schutz entsprechend den von der Genfer Flüchtlingskonvention vorgeschriebenen Standards benötigt und ihr dieser zusteht. Angesichts des internationalen Schutzauftrags von UNHCR und insbesondere der in Artikel 35 der Genfer Flüchtlingskonvention und Artikel 1 des Protokolls von 1967 sowie in Absatz 8 (a) seiner Satzung von 1950 vorgesehenen Überwachungsfunktion sollte diesen Entscheidungen in Auslieferungsverfahren gebührende Bedeutung beigemessen werden.⁸⁴

2. Vertraulichkeit

57. UNHCR vertritt die Auffassung, dass die Staaten grundsätzlich keine Informationen über den Flüchtlingsstatus einer Person an die Behörden eines anderen Staates weitergeben sollten, es sei denn, die betroffene Person hat der Informationsweitergabe ausdrücklich zugestimmt. Das ist von besonderer Bedeutung, wenn es sich bei dem anderen Staat um das Herkunftsland des Flüchtlings handelt, und gilt für die persönlichen Daten des Flüchtlings ebenso wie für jede Art von Daten in Bezug auf seinen Asylantrag, einschließlich der Tatsache, dass ein Asylantrag gestellt wurde. Die Offenlegung solcher Informationen ohne entsprechende rechtliche Grundlage oder von mehr als für den Zweck erforderlichen Infor-

⁸² Siehe UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss Nr. 12 (XXIX – 1978 über die extraterritoriale Wirkung der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, Absatz (g), abrufbar unter http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/08_EXKOM/EXKOM_001-106.pdf. Siehe auch UNHCR, *Note on the Extraterritorial Effect of the Determination of Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, EC/SCP/9, 24. August 1978, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae68ccc>. Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass die Anerkennung als Flüchtling durch einen anderen Vertragsstaat der Genfer Flüchtlingskonvention zwar für die deutschen Auslieferungsbehörden rechtlich nicht bindend sei, dass das Auslieferungsgesetz es jedoch verabsäumt habe, Kontakt zu den Behörden des Asyllandes aufzunehmen und deren Ansicht zur Situation einzuholen, womit es seiner Pflicht nicht nachgekommen sei, alle nur möglichen Ermittlungen anzustellen, um zu klären, ob der betroffenen Person Gefahr vor Verfolgung droht, insbesondere angesichts des Vorliegens gewichtiger Indizien, die für eine solche Erkenntnis sprechen. Das Gericht vertrat die Auffassung, dass „die Feststellung eines anderen Vertragsstaats der Genfer Flüchtlingskonvention, dass die betroffene Person begründete Furcht vor Verfolgung im ersuchenden Staat hat, solche Indizien darstellt, vor allem dann, wenn die Ablehnung der Auslieferung im Asylstaat gerade mit der Anerkennung des Betroffenen als Flüchtling begründet wurde“. (Urteil vom 14. November 1979, 1 BvR 654/79). Hier sei auch festgestellt, dass der Staat, der die gesuchte Person als Flüchtling anerkannt hat, sie in solchen Fällen unter diplomatischen Schutz stellen kann.

⁸³ Gemäß seinem internationalen Schutzauftrag kann UNHCR eine Feststellung der Flüchtlingseigenschaft vornehmen, wenn dies aus Schutzgründen angezeigt ist. Diese Befugnis von UNHCR ergibt sich aus der Satzung des Amtes von 1950, Fußnote 11, in ihrer in späteren Resolutionen der Generalversammlung und des Wirtschafts- und Sozialrates weiterentwickelten und konkreter ausformulierten Fassung.

⁸⁴ In G.S. Goodwin-Gill und J. McAdam, *The Refugee in International Law*, 3. Auflage, Oxford University Press (2007), S. 553, wird festgestellt: „[...] eben diese Definition des Flüchtlingsbegriffs enthält Ermessensspielräume, so dass in der Praxis die Beurteilungen von UNHCR zu Einzelpersonen oder Gruppen angefochten werden können. Trotzdem [...] müssen anfechtende Staaten davon ausgehen, dass UNHCR seine Beurteilung in gutem Glauben getroffen hat, und für die Weigerung, sie zu akzeptieren, müssen stichhaltige Gründe vorliegen.“ Siehe auch V. Türk, *UNHCR's supervisory responsibility*, 14.1 *Revue québécoise de droit international* (2001), S. 135–158.

mationen wäre ein Verstoß gegen das Recht des Flüchtlings auf Privatsphäre.⁸⁵ Sie könnte auch die Sicherheit des Flüchtlings oder von ihm nahe stehenden Personen gefährden.⁸⁶

58. Die Staaten müssen auch in ihren Wechselbeziehungen im Zusammenhang mit dem Verfahren, das zur Auslieferung eines Flüchtlings führen kann, sicherstellen, dass Informationen im Zusammenhang mit dem Asylantrag einer Person vertraulich behandelt werden. In solchen Fällen kann das legitime Interesse des ersuchenden Staates an der Strafverfolgung von Tätern die Preisgabe bestimmter persönlicher Daten rechtfertigen. Dabei muss der ersuchte Staat jedoch die potenziellen Schutzrisiken berücksichtigen, die sich aus der Weitergabe von Informationen über die gesuchte Person durch die Kontaktaufnahme mit den Behörden des ersuchenden Staates ergeben können, insbesondere dann, wenn dieser das Herkunftsland des Flüchtling ist.⁸⁷ Abhängig von den jeweiligen Umständen kann der ersuchte Staat im Sinne seiner Schutzpflicht nach dem internationalen Flüchtlingsrecht und dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte sowie der allgemeinen Grundsätze des Datenschutzes verpflichtet sein, von der Übermittlung jeglicher persönlicher Daten bzw. anderer Informationen an den ersuchenden Staat Abstand zu nehmen oder die weiterzugebenden Informationen zu beschränken.⁸⁸ Das Vertraulichkeitsgebot sollte in allen Phasen des Auslieferungsprozesses beachtet werden, auch bei der Bekanntgabe der Gründe für die Ablehnung der Auslieferung eines Flüchtlings an den ersuchenden Staat. Nach Ansicht von UNHCR ist die Mitwirkung der Asylbehörden an jeder Entscheidung über die Weitergabe von Informationen über einen Flüchtling in einem Auslieferungsverfahren von

⁸⁵ Das Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte garantiert jedermann das Recht auf Privatsphäre und schützt den Einzelnen vor willkürlicher oder unrechtmäßiger Einmischung (siehe zum Beispiel Artikel 12 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte; Artikel 17 (1) des ICCPR; Artikel 8 der EMRK; Artikel 11 der AMRK).

⁸⁶ Es ist durch wirksame Maßnahmen sicherzustellen, dass Informationen über das Privatleben einer Person nicht in die Hände von Dritten gelangen, die sich dieser Informationen für Zwecke bedienen könnten, die mit den menschenrechtlichen Regelungen nicht vereinbar sind. Siehe Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Stellungnahme Nr. 16: *Article 17 (Right to Privacy), The Right to Respect of Privacy, Family, Home and Correspondence, and Protection of Honour and Reputation*, UN-Dok. HRI/GEN/1/Rev.1, 8. April 1988, Absatz 10, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=453883f922>. Siehe auch UNHCR, *Advisory Opinion on the rules of confidentiality regarding asylum information*, 31. März 2005, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=42b9190e4> (im Folgenden „UNHCR, *Advisory Opinion on the rules of confidentiality*“). Siehe auch Absätze 69, 93 und 96.

⁸⁷ UNHCR anerkennt, dass der Austausch von Daten zwischen Staaten für die Bekämpfung des Terrorismus unerlässlich ist und dass Kontakte zu den Behörden des Herkunftslandes in Ausnahmefällen gerechtfertigt sein können, wenn Verdacht auf frühere oder möglicherweise im Gange befindliche terroristische Aktivitäten besteht oder die nationale Sicherheit auf dem Spiel steht. Dennoch sollte die Tatsache, dass ein Asylantrag gestellt wurde, der Geheimhaltung unterliegen. Siehe UNHCR, *Addressing Security Concerns without Undermining Refugee Protection – UNHCR’s Perspective*, November 2001, Absatz 11, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3c0b880e0>. Siehe auch UNHCR, *Richtlinien zum internationalen Schutz: Anwendung der Ausschlussklauseln: Artikel 1 F des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, HCR/GIP/03/05, 4. September 2003, Anlage E, (im Folgenden „*Richtlinien zum Ausschluss*“), abrufbar unter http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/03_UNHCR-Richtlinien/06_UNHCR-Richtlinie_05.pdf.

⁸⁸ Gemäß den allgemeinen Grundsätzen des Datenschutzes muss sich die Weitergabe von Informationen auf jenes Maß beschränken, das zur Erreichung des im Ersuchen angeführten legitimen Zwecks erforderlich ist. Es sei darauf verwiesen, dass auch Mitteilungen zwischen verschiedenen Behörden des ersuchten Staates den Grundsätzen des Datenschutzes unterliegen, die Umfang und Art der weiterzugebenden Daten begrenzen.

ausschlaggebender Bedeutung, damit sichergestellt wird, dass das internationale Schutzbedürfnis der gesuchten Person gebührend berücksichtigt wird.⁸⁹

C. Auslieferungsverfahren gegen Asylsuchende

59. Wird die Auslieferung eines Asylsuchenden begehrt, ist der ersuchte Staat nicht nur verpflichtet, Schutz vor *Refoulement* im Sinne des internationalen Flüchtlingsrechts und des Völkerrechts auf dem Gebiet der Menschenrechte zu bieten, sondern auch zu gewährleisten, dass ein bei seinen Behörden gestellter Antrag auf Anerkennung als Flüchtling im Einklang mit den Standards und Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention behandelt wird. Informationen, die im Zuge des Auslieferungsprozesses bekannt werden, können für die Entscheidung über einen Asylantrag von Bedeutung sein, während das Ergebnis eines Feststellungsverfahrens in Bezug auf den Flüchtlingsstatus ein wichtiges Element darstellt, das vom ersuchten Staat bei der Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit der Auslieferung der gesuchten Person mit zu berücksichtigen ist.

60. Die Überschneidungen zwischen Auslieferungs- und Asylfragen haben in solchen Fällen prozedurale Auswirkungen. In den folgenden Unterabschnitten werden die korrekten Beziehungen zwischen dem Auslieferungs- und dem Asylverfahren, einschließlich des zeitlichen Ablaufs der Entscheidungen in jedem der beiden Verfahren, und die in Auslieferungsverfahren gegen Asylsuchende bereitzustellenden Garantien erörtert. Es wird auch die Rolle von UNHCR in diesen Verfahren angesprochen. Verfahrensfragen in Bezug auf Auslieferung im Rahmen des Prozesses zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft sind Gegenstand von Abschnitt IV.B.2.

1. Gesonderte Auslieferungs- und Asylverfahren

61. Auslieferung und Feststellung der Flüchtlingseigenschaft sind gesonderte Verfahren, die unterschiedlichen Zwecken dienen und unterschiedlichen Rechtskriterien unterliegen. Die Entscheidungsträger in beiden Bereichen müssen über bestimmte Kenntnisse, Kompetenzen und Fähigkeiten verfügen. Ist die Feststellung, ob die gesuchte Person begründete Furcht vor Verfolgung hat oder nicht, Bestandteil des Auslieferungsverfahrens, kann dies die Aussichten von Asylsuchenden auf Behandlung ihres Antrags erheblich verringern. Es kann auch die ihnen im Fall der Ablehnung ihres Asylantrags zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe einschränken. UNHCR ist daher der Auffassung, dass die Entscheidung über den Asylantrag und jene über das Auslieferungsersuchen in jeweils gesonderten Verfahren getroffen werden sollten.

62. Das bedeutet nicht, dass die beiden Prozesse isoliert durchgeführt werden sollen. Wie in diesem Dokument durchgängig erkennbar, hat die Feststellung, ob die gesuchte Person Anspruch auf Flüchtlingsstatus hat oder nicht, maßgebliche Auswirkungen auf das Ausmaß der völkerrechtlichen Verpflichtungen des ersuchten Staates gegenüber der gesuchten Person und somit auch auf die Entscheidung über das Auslieferungsersuchen. Gleichzeitig können Informationen im Zusammenhang mit dem Auslieferungsersuchen Auswirkungen auf die

⁸⁹ Verfahren, bei denen die Entscheidung über die Weitergabe von Daten bei der Asylbehörde liegt, gelten diesbezüglich als geeignetste Vorgehensweise. Das ist etwa in der Schweiz der Fall, wo die Schweizerische Bundespolizei Informationsersuchen über einen Flüchtling oder einen Asylsuchenden an das Bundesamt für Migration zu verweisen hat, und zwar auch im Zusammenhang mit Auslieferungsverfahren und damit zusammenhängenden Angelegenheiten (z. B. Haftbefehle über „(rote) Fahndungsausschreibungen“ von Interpol).

Entscheidung über den Asylantrag haben. Um sowohl im Asylverfahren als auch im Auslieferungsverfahren eine korrekte Entscheidung treffen zu können, müssen die zuständigen Behörden alle maßgeblichen Elemente abwägen.

2. Entscheidung über einen Asylantrag durch die Asylbehörden des ersuchten Staates

63. Um eine Prüfung des internationalen Schutzbedarfs einer Person in Übereinstimmung mit den Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention sicherzustellen, sollte der Asylantrag durch die für die Beurteilung von Anträgen auf Flüchtlingsstatus zuständige Behörde des ersuchten Staates geprüft werden.⁹⁰ Die Asylbehörden haben alle maßgeblichen Fakten zu berücksichtigen, einschließlich des Auslieferungsersuchens und aller damit verbundenen Informationen, die für den Asylantrag der betreffenden Person von Belang sein können.⁹¹

3. Zeitliche Abfolge der Entscheidungen über Auslieferung bzw. Asyl

Vom Herkunftsland des Asylsuchenden gestelltes Auslieferungsersuchen

64. Wird die Auslieferung des Asylsuchenden von den Behörden seines Herkunftslandes begehrt, muss die Frage seines Flüchtlingsstatus geklärt sein, bevor der ersuchte Staat in der Lage ist, eine Entscheidung über die rechtliche Zulässigkeit der Auslieferung der gesuchten Person zu treffen. Das ergibt sich aus der Pflicht des ersuchten Staates, für die Befolgung des *Non-Refoulement*-Grundsatzes nach dem internationalen Flüchtlingsrecht und dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte zu sorgen. Einerseits genießt die gesuchte Person als Asylsuchender Schutz vor *Refoulement* in das Herkunftsland für die gesamte Dauer des Asylverfahrens einschließlich des Rechtsmittelverfahrens. Andererseits hängt das Ausmaß der völkerrechtlichen *Non-Refoulement*-Verpflichtungen des ersuchten Staates davon ab, ob die gesuchte Person ein Flüchtling ist oder nicht. Daraus folgt, dass die Frage des Flüchtlingsstatus geklärt sein muss, bevor festgestellt werden kann, ob die rechtlichen Voraussetzungen für die Auslieferung gegeben sind.

65. In logischer Folge muss in Fällen, in denen die Überstellung von Asylsuchenden in ihre Herkunftsländer in Betracht kommt, das Asylverfahren durchgeführt und rechtskräftig entschieden werden, bevor eine Entscheidung über das Auslieferungsersuchen getroffen wird.

66. Nach Auffassung von UNHCR ist es ratsam, das Auslieferungs- und das Asylverfahren grundsätzlich parallel durchzuführen. Das wäre im Interesse der Effizienz und würde auch den Vorteil bieten, dass im Zuge des Auslieferungsverfahrens Informationen, bekannt werden können, die für den Anspruch der gesuchten Person auf Flüchtlingsstatus von Bedeutung sind und daher von den Asylbehörden berücksichtigt werden müssen.⁹² Es kann sich allerdings als notwendig erweisen, eine Auslieferungsentscheidung so lange aufzuschieben, bis eine rechtskräftige Entscheidung im Asylverfahren vorliegt.⁹³

⁹⁰ Die beste staatliche Praxis besteht in einer einzigen, zentralen Asylbehörde und einem einheitlichen Verfahren zur Beurteilung der Anträge aller Personen, die den Flüchtlingsstatus oder andere Formen des komplementären Schutzes anstreben. Siehe UNHCR, *Asylum Processes*, Fußnote 13, Absätze 48 und 50 (e) und (i).

⁹¹ Siehe auch Absatz 62 und Absätze 73–85.

⁹² Für eine Erörterung inhaltlicher Fragen betreffend den Anspruch auf Flüchtlingsstatus im Zusammenhang mit Auslieferung siehe Absätze 71–85.

⁹³ Das zeigt sich zum Beispiel in einigen Urteilen des Schweizerischen Bundesgerichts, das festgestellt hat, dass bei noch laufenden Asylverfahren die Auslieferung der gesuchten Person nur unter der Bedingung bewilligt werden darf, dass ihr Asylantrag von den Asylbehörden abgelehnt wird (siehe Urteil vom

Von einem anderen Land als dem Herkunftsland des Asylsuchenden gestelltes Auslieferungsersuchen

67. Wird die Auslieferung eines Asylsuchenden von einem anderen Land als seinem Herkunftsland begehrt, kann die gesuchte Person unter bestimmten Bedingungen vor der rechtskräftigen Entscheidung über den Asylantrag im ersuchten Staat ausgeliefert werden. Um dem internationalen Flüchtlingsrecht und dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte zu entsprechen, muss der ersuchte Staat

- (i) sich vergewissern, dass die Auslieferung an den ersuchenden Staat den Asylsuchenden nicht der Gefahr der Verfolgung, der Folter oder eines anderen nicht wieder gutzumachenden Schadens aussetzt, und
- (ii) entsprechend seiner grundlegenden Verantwortung, den Asylantrag im Einklang mit den Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention und den international akzeptierten Standards der Fairness und Effizienz zu behandeln, sicherstellen, dass der Asylsuchende Zugang zu Asylverfahren hat, die im Einklang mit diesen Standards abgewickelt werden.

68. Wenn beide Bedingungen erfüllt sind, können Asylverfahren, die im ersuchten Staat bereits eingeleitet wurden, ausgesetzt werden.⁹⁴ In solchen Fällen wird die Prüfung des Asylantrags nach Abschluss des Strafverfahrens, sei es durch Verurteilung und Strafzumessung oder Freispruch, wieder aufgenommen und rechtskräftig abgeschlossen. Das kann entweder im ersuchten Staat, in dem der Asylantrag ursprünglich anhängig war, auf der Grundlage eines Rückübernahmeabkommens mit diesem Staat geschehen, oder durch Übertragung der Zuständigkeit für die Prüfung des Asylantrags an den um Auslieferung ersuchenden Staat, sofern dort vergleichbare Verfahrensstandards gelten.⁹⁵

4. Vertraulichkeit in Auslieferungsverfahren gegen Asylsuchende

69. Bei der Behandlung von Auslieferungsersuchen gegen Asylsuchende müssen die zuständigen Behörden für die nötige Vertraulichkeit sorgen. Grundsätzlich sollten keine Informationen über den Asylantrag oder die Tatsache, dass ein Asylantrag gestellt wurde, an den die Auslieferung begehrenden Staat weitergegeben werden, gleichgültig, ob es sich dabei um das Herkunftsland des Asylsuchenden oder ein Drittland handelt. Die in den Absätzen 57–58 in Bezug auf Flüchtlinge getroffenen Feststellungen sind auch auf Asylsuchende anwendbar.⁹⁶

11. September 1996, BGE 122 II 373, S. 380–382, und Urteil vom 14. Dezember 2005, 1A.267/2005/gij, Ziffer 3.2).

⁹⁴ Siehe auch Absatz 37 und Absätze 88–89.

⁹⁵ Siehe UNHCR, *Recommendations on the European Commission Proposal for a Council Framework Decision on the European Arrest Warrant and the Surrender Procedures between Member States COM (2001) 522 final 2001/0215 (CNS)*, Oktober 2001. Siehe auch UNHCR, *Provisional Comments on the Proposal for a European Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (Council Document 14203/04, Asile 64, of 9 November 2004)*, 10. Februar 2005 (im Folgenden „UNHCR, *Provisional Comments*“), abrufbar unter http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.04_Asylverfahrensrichtlinie/ProvisionalCommentsProcDir.pdf, Kommentar zu Artikel 6.

⁹⁶ Siehe auch UNHCR, *Advisory Opinion on the rules of confidentiality*, Fußnote 86. Siehe auch Absatz 93.

D. Die Rolle von UNHCR in Auslieferungsverfahren

70. Ist die Person, um deren Auslieferung ersucht wurde, ein Flüchtling oder ein Asylsuchender, hat UNHCR sowohl ein Mandat als auch ein Schutzinteresse und sollte in der Lage sein, die zum Schutz der betroffenen Person erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Abhängig von den Umständen kann dies in Form von Interventionen bei den Behörden des ersuchten Landes auf diplomatischer Ebene oder im Zusammenhang mit Auslieferungsverfahren geschehen, entweder direkt oder durch Rechtsanwälte oder andere, im Namen einer unter das erweiterte Mandat des Amtes fallenden Person handelnde Stellen. UNHCR kann auch dann geeignete Schritte unternehmen, wenn die Rechtsvorschriften des ersuchten Staates zur Regelung von Auslieferungsverfahren keine förmliche Rolle für UNHCR vorsehen. Der Auftrag von UNHCR, im Namen von Personen tätig zu werden, die unter seinem erweiterten Mandat stehen und Gegenstand eines Auslieferungsersuchens sind, ergibt sich aus der Satzung des Amtes von 1950 sowie aus seinem Überwachungsauftrag gemäß Artikel 35 der Genfer Flüchtlingskonvention, Artikel 1 des Protokolls von 1967 und Absatz 8 a der UNHCR-Satzung. Im Sinne dieser Bestimmungen sollten Staaten UNHCR auch Informationen über solche Fälle zuleiten.⁹⁷ Ferner sollte es Flüchtlingen oder Asylsuchenden, die Gegenstand eines Auslieferungsersuchens sind, gestattet werden, Kontakt zu UNHCR bzw. zu einschlägigen NROs sowie zu Anwälten als Rechtsbeistand aufzunehmen.⁹⁸

IV. ANSPRUCH AUF FLÜCHTLINGSSCHUTZ UND AUSLIEFERUNG

A. Allgemeine Überlegungen

71. Wie bereits festgestellt, können Informationen, die im Zusammenhang mit Auslieferungsverfahren gegen Asylsuchende bekannt werden, für deren Anspruch auf internationalen Schutz von Bedeutung sein.⁹⁹ Die Asylbehörden, die mit dem Antrag einer Person, die auch Gegenstand eines Auslieferungsersuchens ist, befasst sind, müssen die Behauptung des ersuchenden Staates, die gesuchte Person sei in strafbare Handlungen verwickelt gewesen, sorgfältig prüfen. Auch jede andere Information über die Gründe und Umstände der Flucht des Antragstellenden sowie die Folgen seiner Rückstellung in sein Herkunftsland ist bei der Feststellung, ob der Asylsuchende internationalen Flüchtlingsschutz benötigt und verdient, zu berücksichtigen.

72. Im Zuge des Auslieferungsverfahrens gegen einen Flüchtling können sich auch Fragen in Bezug auf seinen Anspruch auf Flüchtlingsstatus ergeben. Abhängig von den jeweiligen Umständen kann dies zu einer neuerlichen Prüfung des Flüchtlingsstatus der gesuchten Person im Rahmen eines Rücknahme- oder Widerrufungsverfahrens führen.

73. In solchen Fällen müssen die Zuverlässigkeit der Informationen zum Auslieferungsersuchen und deren Bedeutung in Bezug auf die Anspruchskriterien für den Flüchtlingsstatus unter Berücksichtigung aller fallspezifischen Umstände bewertet werden.¹⁰⁰ Außerdem

⁹⁷ Siehe V. Türk, Fußnote 84, S. 135–158.

⁹⁸ Siehe UNHCR, *Asylum Processes*, Fußnote 13, Absatz 50 (g).

⁹⁹ Siehe Absätze 59, 62 und 64.

¹⁰⁰ Das gilt auch, wenn ein Auslieferungsverfahren gegen einen Flüchtling oder einen Asylsuchenden auf Ersuchen eines Mitgliedstaats anhand einer „(roten) Fahndungsausschreibung“ von Interpol eingeleitet wurde. Informationen, die dem ersuchten Staat im Zusammenhang mit einer „roten Ausschreibung“ bekannt werden, müssen auf dieselbe Weise geprüft werden, als seien sie direkt vom ersuchenden Staat übermittelt

müssen das Asylfeststellungsverfahren sowie die Verfahren, die zur Rücknahme oder zum Widerruf des Flüchtlingsstatus führen können, volle Verfahrensgarantien bieten. Im folgenden Abschnitt werden inhaltliche und verfahrensrechtliche Fragen behandelt, die sich im Zusammenhang mit der Prüfung des Anspruchs auf Flüchtlingsstatus bei bestehendem Auslieferungsersuchen stellen.

B. Feststellung der Flüchtlingseigenschaft in Fällen, in denen die Auslieferung in Betracht kommt

1. Inhaltliche Erfordernisse

„Einbeziehung“ im Sinne der Flüchtlingsdefinition von Artikel 1 A (2) der Genfer Flüchtlingskonvention

74. Bei der Prüfung, ob ein Asylsuchender, dessen Auslieferung von den Behörden seines Herkunftslandes begehrt wird, die Kriterien für den Flüchtlingsstatus erfüllt, müssen die Asylbehörden beurteilen, ob sich die betroffene Person in diesem Land nicht der Verfolgung, sondern der rechtmäßigen Strafverfolgung und Bestrafung für strafbare Handlungen entziehen will. Wird festgestellt, dass der Antragstellende ein Justizflüchtling ist und nicht vor Verfolgung geflohen ist, entspricht er nicht der Flüchtlingsdefinition von Artikel 1 A (2) der Genfer Flüchtlingskonvention (die „Einbeziehungskriterien“), und sein Antrag sollte abgewiesen werden.¹⁰¹

75. Die mit der Entscheidung befassten Bediensteten sollten die Möglichkeit in Betracht ziehen, dass sich die Behörden im Herkunftsland der Antragstellenden der Strafverfolgung als Mittel der Verfolgung bedienen oder dass das Auslieferungsersuchen gestellt wird, um der gesuchten Person in Verfolgungsabsicht habhaft zu werden. Es kann auch Situationen geben, in denen ein Asylsuchender zu Recht strafrechtlich verfolgt wird, aber auch begründete Furcht vor Verfolgung hat, ob im Zusammenhang mit dem Strafverfahren gegen ihn (z. B. Folter in der Untersuchungshaft) oder aus anderen Gründen.¹⁰² Unter diesen Umständen würde der Antragstellende die Einbeziehungskriterien von Artikel 1 A (2) der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen, sofern die befürchtete Verfolgung in Verbindung mit einem der Gründe der Genfer Flüchtlingskonvention steht.¹⁰³

76. Wird festgestellt, dass die gesuchte Person die Einbeziehungskriterien der Flüchtlingsdefinition erfüllt, kann es dennoch angezeigt sein, ihren Ausschluss gemäß Artikel 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention zu prüfen.

worden. Weitere Informationen über das System der Interpol-Ausschreibungen finden sich unter <http://www.interpol.int>.

¹⁰¹ Siehe UNHCR, Handbuch, Fußnote 46, Absätze 56–60.

¹⁰² Hat der ersuchende Staat diplomatische Zusicherungen zur Behandlung der Person nach ihrer Überstellung gegeben, müssten sie in Bezug auf die in Absatz 28 genannten Kriterien geprüft werden. Diese werden auch in UNHCR, *Anmerkungen zu diplomatischen Zusicherungen*, Fußnote 26, näher erörtert.

¹⁰³ Gemäß der „Bedingung der Verknüpfung“ mit einem Konventionsgrund erfüllt eine Person nur dann die Einbeziehungskriterien der Genfer Flüchtlingskonvention, wenn sie begründete Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung hat. Für weitere Anleitungen in Bezug auf die Einbeziehungskriterien der Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention siehe UNHCR, Handbuch, Fußnote 46, sowie UNHCR, *Richtlinien zum internationalen Schutz im Zusammenhang mit Art. 1 A (2) der Genfer Flüchtlingskonvention* unter <http://www.unhcr.at/rechtsinformationen/internationales-fluechtlingsrecht/voelkerrechtliche-dokumente/unhcr-richtlinien.html>.

Ausschluss aufgrund der Kriterien von Artikel 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention

77. Ein Auslieferungsersuchen bzw. damit verbundene Informationen können es erforderlich machen, den Ausschluss nach Artikel 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention zu prüfen, wenn Hinweise vorliegen, dass die betreffende Person strafbare Handlungen im Sinne dieser Bestimmung verübt hat oder daran beteiligt gewesen sein könnte.¹⁰⁴

78. Auch andere internationale Flüchtlingsübereinkünfte enthalten Ausschlussbestimmungen. In der OAU-Konvention von 1969 findet sich in Artikel I (5) eine nahezu identische Formulierung wie in Artikel 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention, ergänzt durch einen Verweis auf die Grundsätze und Ziele der OAU. Darüber hinaus sieht die OAU-Konvention die Beendigung des Flüchtlingsschutzes vor, wenn ein Flüchtling „nach seiner Aufnahme als Flüchtling im Zufluchtsland ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb dieses Landes begangen hat“¹⁰⁵ oder wenn er als Flüchtling subversive Aktivitäten gegen einen Mitgliedstaat der OAU unternimmt.¹⁰⁶ Diese Bestimmungen sind als „Beendigungsklauseln“ formuliert, beruhen aber im Grunde auf Ausschlussüberlegungen. Da die OAU-Konvention die Genfer Flüchtlingskonvention ergänzt, sollten diese Bestimmungen in Verbindung mit der Genfer Flüchtlingskonvention gelesen und in Übereinstimmung mit dieser angewendet werden. Der Hinweis auf „Handlungen, die den Zielen und Grundsätzen der OAU zuwiderlaufen,“ ist in Artikel 1 F (c) der Genfer Flüchtlingskonvention subsumiert, während Aktivitäten eines Flüchtlings nach seiner Anerkennung nur dann zur Aberkennung (zum Widerruf) des Flüchtlingsstatus führen dürfen, wenn die betreffenden Handlungen in den Anwendungsbereich von Artikel 1 F (a) oder (c) der Genfer Flüchtlingskonvention fallen.¹⁰⁷ Eine Ausschlussbestimmung findet sich auch in Absatz 7 (d) der UNHCR-Satzung von 1950.¹⁰⁸

79. Detailliertere Anleitungen zu inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Aspekten der Anwendung der Ausschlussklauseln bieten die „UNHCR-Leitlinien zum internationalen Schutz: Anwendung der Ausschlussklauseln: Artikel 1 F des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ und die ergänzende „Hintergrundinformation“ vom 4. September 2003.¹⁰⁹ Weitere Entscheidungshilfen in Bezug auf den Ausschluss im Fall von Handlungen, die als terroristisch anzusehen sind, enthalten die von UNHCR in Kürze

¹⁰⁴ Artikel 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention lautet: „Die Bestimmungen dieses Abkommens finden keine Anwendung auf Personen, in Bezug auf die aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist, a) dass sie ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke begangen haben, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen zu treffen; b) dass sie ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb des Aufnahmelandes begangen haben, bevor sie dort als Flüchtling aufgenommen wurden; c) dass sie sich Handlungen zuschulden kommen ließen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen.“

¹⁰⁵ Artikel I (4) (f) der OAU-Konvention.

¹⁰⁶ Artikel I (4) (g) in Verbindung mit Artikel III der OAU-Konvention.

¹⁰⁷ Zu den Kriterien für den Widerruf des Flüchtlingsstatus siehe Absätze 94–96.

¹⁰⁸ Da Artikel 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention eine spätere und konkretere Formulierung des von Absatz 7 (d) der UNHCR-Satzung erfassten Personenkreises darstellt, sollten sich UNHCR-MitarbeiterInnen bei der Prüfung von Ausschlussfällen an die Formel der Genfer Flüchtlingskonvention halten.

¹⁰⁹ Siehe *Richtlinien zum Ausschluss*, Fußnote 87, und die ergänzende *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1 F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees* (im Folgenden „*Background Note on Exclusion*“), 4. September 2003, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3f5857d24>.

herauszugebenden *Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses of Article 1 F of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees in relation to acts considered to be terrorist in nature* vom Mai 2008.¹¹⁰

80. Auch wenn zwischen Auslieferung und Ausschluss Zusammenhänge bestehen,¹¹¹ sollten die für die Entscheidung zuständigen Bediensteten bedenken, dass Auslieferung und Ausschluss unterschiedlichen Zwecken dienen und unterschiedlichen Rechtskriterien unterliegen. Auslieferung ist ein Instrument der gegenseitigen Rechtshilfe zwischen den Staaten in strafrechtlichen Angelegenheiten gemäß anwendbaren Auslieferungsabkommen und innerstaatlichem Recht sowie auslieferungsrechtlichen Bestimmungen anderer völkerrechtlicher Verträge. Ausschluss betrifft die Verweigerung von internationalem Flüchtlingsschutz für Personen, die ansonsten die Kriterien der Flüchtlingsdefinition in Artikel 1 A (2) der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen würden, in Bezug auf die jedoch aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist, dass sie bestimmte schwere Verbrechen oder abscheuliche Taten verübt haben. Welche Arten von strafbarem Verhalten zum Ausschluss vom internationalen Flüchtlingsschutz führen können, ist in Artikel 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention abschließend aufgezählt.

81. Wenn die Voraussetzungen für die Auslieferung erfüllt sind, bedeutet das nicht in jedem Fall, dass die betreffende Person nach Artikel 1 F auch tatsächlich auszuschließen ist. Obwohl strafbare Handlungen, für die die Auslieferung bewilligt werden kann, oft auch unter den Anwendungsbereich von Artikel 1 F fallen, sind „auslieferungsfähige“ Straftaten nicht automatisch auch „ausschlussfähig“. Staaten können auf der Grundlage anwendbarer Auslieferungsabkommen bzw. des innerstaatlichen Auslieferungsrechts die Auslieferung wegen strafbarer Handlungen bewilligen, die nicht unter Artikel 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention fallen. Umgekehrt kann eine Straftat, die zum Ausschluss nach Artikel 1 F führen kann, in den auslieferungsrechtlichen Beziehungen zwischen den beiden betreffenden Staaten nicht auslieferungsfähig sein. Die mit der Entscheidung befassten Bediensteten sollten daher bei der Beurteilung der Anwendbarkeit einer Ausschlussklausel die Art und Schwere der betreffenden Taten im Hinblick auf die Erfordernisse der anwendbaren Unterklausel von Artikel 1 F prüfen.

82. Das gilt in allen Fällen, in denen ein Ausschluss in Betracht kommt, auch bei Taten, die ein „schweres nichtpolitisches Verbrechen“ im Sinne von Artikel 1 F (b) darstellen können. Der Ausschluss ist nur dann zulässig, wenn die betreffenden strafbaren Handlungen einerseits so schwer sind, dass die Verweigerung von internationalem Schutz gerechtfertigt

¹¹⁰ Siehe UNHCR, *Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses of Article 1 F of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees in relation to acts considered to be terrorist in nature* (HCR/GIP/03/05/Add.1), Mai 2008 (Veröffentlichung in Vorbereitung) (im Folgenden „*Guidelines on Exclusion and acts of terrorism*“).

¹¹¹ Entstehungsgeschichtlich gesehen und in Bezug auf die zugrunde liegenden Konzepte besteht ein enger Zusammenhang zwischen Auslieferung und Ausschluss, insbesondere dann, wenn die Person wegen des ihr zur Last gelegten rechtswidrigen Verhaltens unter den Anwendungsbereich des Artikels 1 F (b) der Genfer Flüchtlingskonvention fallen könnte. Einige Zeit galt die Nichtauslieferung bei politischen strafbaren Handlungen – im Auslieferungsrecht unter dem Ablehnungsgrund „Nichtauslieferung bei politischen strafbaren Handlungen“ verankert – als Inbegriff von Asyl. Die Genfer Flüchtlingskonvention stellt keinen direkten Zusammenhang zwischen Auslieferung und Ausschluss her. Die Autoren der Genfer Flüchtlingskonvention wollten jedoch mit den Ausschlussklauseln in Artikel 1 F unter anderem verhindern, dass Personen, die abscheuliche Taten und schwere Verbrechen begangen haben, die Einrichtung Asyl missbrauchen, um der gerichtlichen Verantwortung für ihre Taten zu entgehen. Siehe UNHCR, *Richtlinien zum Ausschluss*, Fußnote 87, Absatz 2. Siehe auch S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, Fußnote 2, Absätze 318–319.

ist. Andererseits müssen sie ihrem Wesen nach „nichtpolitisch“ sein. Die Kriterien für die Feststellung im Rahmen einer Ausschlussprüfung, ob eine Straftat ihrem Wesen nach politisch ist, leiten sich aus den Ansätzen der Rechtslehre im Auslieferungsrecht ab. Maßgebliche Faktoren sind insbesondere Motivation, Zusammenhang, Methoden und die Verhältnismäßigkeit der Tat zum verfolgten Zweck.¹¹² Auch wenn die für die Zwecke der Auslieferung eingetretene Ausweitung der als „nichtpolitisch“ eingestuften strafbaren Handlungen¹¹³ für die Feststellung der politischen Elemente einer Straftat im Zusammenhang mit Auslieferungsverfahren von Bedeutung ist, muss die Anwendbarkeit von Artikel 1 F (b) der Genfer Flüchtlingskonvention Gegenstand einer gesonderten Beurteilung unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des jeweiligen Falls sein.¹¹⁴ Außerdem findet Artikel 1 F (b) nur dann Anwendung, wenn das Verbrechen „außerhalb des Aufnahmelandes begangen [wurde], bevor [die Person] dort als Flüchtling aufgenommen wurde“.¹¹⁵

83. Ferner bedarf es auch einer Prüfung – der Art, der Schwere und der Umstände der einer Person im Zusammenhang mit einem Auslieferungersuchen zur Last gelegten strafbaren Handlung – und deren Beurteilung in Bezug auf die Kriterien des internationalen Flüchtlingsrechts, wenn die betreffenden Taten ihrem Wesen nach als terroristisch angesehen werden. Oft fallen derartige Handlungen in den Anwendungsbereich einer der Unterklauseln von Artikel 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention. Allerdings rechtfertigt die Tatsache, dass ein bestimmtes Verhalten als terroristisch im Sinne eines regionalen Vertragswerks oder des innerstaatlichen Rechts, in einem Auslieferungersuchen oder aufgrund sonstiger Bestimmungen bezeichnet wurde, für sich allein noch nicht die Anwendung einer Ausschlussklausel der Genfer Flüchtlingskonvention, obwohl in solchen Fällen eine Prüfung der Anwendbarkeit des Ausschlusses gewöhnlich notwendig sein wird.¹¹⁶

84. Es sei auch daran erinnert, dass zur Rechtfertigung des Ausschlusses die persönliche Verantwortung der betreffenden Person für eine in den Anwendungsbereich des Artikels 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention fallende Straftat feststehen muss. Laut dieser Bestimmung hat der Entscheidungsträger zu klären, ob eindeutige und glaubwürdige Beweismittel vorliegen, die dem für den Ausschluss vom internationalen Flüchtlingsschutz erforderlichen Beweisstandard entsprechen („aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist“). Die als Begründung für ein Auslieferungersuchen bereitzustellenden Informationen entsprechen nicht unbedingt dieser Bedingung.¹¹⁷

¹¹² Für nähere Einzelheiten siehe UNHCR, *Background Note on Exclusion*, Fußnote 109, Absätze 41–43.

¹¹³ Wie in Absatz 42 ausgeführt, wurde die „Nichtauslieferung bei politischen strafbaren Handlungen“ in den letzten Jahrzehnten erheblich eingeschränkt, indem eine zunehmende Zahl von Straftaten für die Zwecke der Auslieferung als nichtpolitisch eingestuft wurde. Für eine ausführlichere Erörterung der Nichtauslieferung bei politischen strafbaren Handlungen im Auslieferungsrecht siehe S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, Fußnote 2, Absätze 72–87.

¹¹⁴ Siehe UNHCR, *Background Note on Exclusion*, Fußnote 109, Absätze 85–86, für eine Erörterung der Umstände, in denen zum Beispiel Verbrechen wie Flugzeugentführungen als politische Handlung angesehen werden und somit nicht zum Ausschluss vom Flüchtlingsstatus führen können. Ähnliche Überlegungen gelten auch für andere strafbare Handlungen, die in internationalen Verträgen als „nichtpolitisch“ bezeichnet werden.

¹¹⁵ Für nähere Einzelheiten zur Auslegung von Artikel 1 F (b), siehe UNHCR, *Background Note on Exclusion*, Fußnote 109, Absätze 37–45 und Absatz 81. Siehe auch S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, Fußnote 2, Absätze 315–338.

¹¹⁶ Ausführlichere Anleitungen zu Fragen des Ausschlusses im Fall von Handlungen, die gemeinhin als terroristisch angesehen werden, finden sich in UNHCR, *Guidelines on Exclusion and acts of terrorism*, Fußnote 110.

¹¹⁷ Im Allgemeinen müssen in einem Auslieferungersuchen die gesuchte Person identifiziert und die Gründe für ihre Auslieferung angegeben werden. Der ersuchende Staat hat in der Regel eine Abschrift des Haft-

85. Wird die betreffende Person vom Flüchtlingsstatus ausgeschlossen, genießt sie keinen Schutz vor *Refoulement* gemäß internationalem Flüchtlingsrecht, doch kann ihre Auslieferung auf der Grundlage der *Non-Refoulement*-Bestimmungen des Völkerrechts auf dem Gebiet der Menschenrechte oder des anwendbaren Auslieferungsabkommens oder Auslieferungsrechts ausgeschlossen sein. Liegt die Rechtszuständigkeit für die dem Ausschluss zugrunde liegenden Handlungen beim Aufnahmestaat, kann dieser in seiner innerstaatlichen Gerichtsbarkeit ein Strafverfahren einleiten.¹¹⁸ In Bezug auf bestimmte ausschussfähige Straftaten sieht das Völkerrecht verpflichtend „Auslieferung oder Strafverfolgung“ (*aut dedere aut judicare*) vor.¹¹⁹

2. Verfahrensfragen

86. Das in Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankerte Recht, Asyl zu suchen und zu genießen, das auch der Genfer Flüchtlingskonvention bzw. dem Protokoll von 1967 innewohnt, wenn diese durch entsprechende Anwendung ihre volle Wirkung entfalten, verpflichtet die Staaten, faire und wirksame Verfahren für die Prüfung von Anträgen auf internationalen Flüchtlingsschutz vorzusehen, sofern es sich nicht um eine Situation des Massenzustroms handelt.¹²⁰ In den Verfahren zur Prüfung von Asylanträgen bestehen zwar Unterschiede abhängig von der jeweiligen Verwaltungstradition bzw. dem betreffenden Rechtssystem, doch gibt es einige Kernelemente, die bei der Entscheidungsfindung im Einklang mit den internationalen Schutzstandards zu beachten sind.¹²¹

befehls oder Gerichtsurteils, den Wortlaut der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen, Informationen zur Identifizierung des Flüchtlings und eine Beschreibung des Tatvorwurfs beizufügen. Der ersuchte Staat ist im Regelfall berechtigt, weitere Informationen anzufordern, falls er dies für notwendig erachtet. Einige Länder (vor allem die Rechtsgebiete des *common law*) schreiben für die Vorlage der Beweismittel eine bestimmte Form (z. B. Affidavit) oder ein bestimmtes Mindestanfordernis (z. B. ausreichend als Anscheinsbeweis gegen die gesuchte Person) vor. Für nähere Einzelheiten siehe S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, Fußnote 2, Absätze 46–55.

¹¹⁸ Wie in Absatz 2 ausgeführt, verleiht die Eigenschaft des Flüchtlings oder Asylsuchenden einer Person keine Immunität vor Strafverfolgung. Laut Artikel 2 der Genfer Flüchtlingskonvention sind Flüchtlinge und Asylsuchende verpflichtet, die Gesetze und Rechtsvorschriften des Aufnahmelandes zu beachten, und Personen, die sich nicht daran halten, können im Aufnahmeland mit aller Härte des Gesetzes verfolgt werden.

¹¹⁹ Siehe S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, Fußnote 2, Absätze 21–32.

¹²⁰ Siehe UNHCR, *Asylum Processes*, Fußnote 13, Absätze 4–5; siehe auch folgende Beschlüsse des Exekutivkomitees: Nr. 8 (XXVIII) – 1977 über die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft; Nr. 15 (XXX) – 1979 über Flüchtlinge ohne Asyl; Nr. 30 (XXXIV) – 1983 über das Problem der offensichtlich unbegründeten oder missbräuchlichen Anträge auf Anerkennung als Flüchtling oder Asylgewährung; Nr. 58 (XL) – 1989 über das Problem der Flüchtlinge und Asylsuchenden, die in irregulärer Weise von einem Land, in dem sie bereits Schutz gefunden hatten, weiterwandern. Die Bedeutung des Zugangs zu fairen und wirksamen Verfahren wurde vom Exekutivkomitee auch in folgenden Beschlüssen bekräftigt: Nr. 29 (XXXIV) – 1983; Nr. 55 (XL) – 1989; Nr. 65 (XLII) – 1991; Nr. 68 (XLIII) – 1992; Nr. 71 (XLIV) – 1993; Nr. 74 (XLV) – 1994; Nr. 81 (XLVIII) – 1997; Nr. 85 (XLIX) – 1998; Nr. 92 (LIII) – 2002; sowie in Beschluss Nr. 82 (XLVIII) – 1997 über die Wahrung von Asyl. Siehe auch Ziel 1, Einzelziel 2, Punkt 2 des Aktionsprogramms zur Umsetzung der Agenda für den Flüchtlingsschutz, das auf dem am 12. und 13. Dezember 2001 in Genf abgehaltenen Ministertreffen der Vertragsstaaten des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge verabschiedet und vom Exekutivkomitee in seinem Beschluss Nr. 92 (LIII) – 2002, Absatz (a), begrüßt wurde. Die Beschlüsse zum internationalen Rechtsschutz sind unter http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtswissenschaften/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/08_EXKOM/EXKOM_001-106.pdf abrufbar.

¹²¹ Für einen Überblick über die beste staatliche Praxis in Bezug auf diese Kernelemente siehe UNHCR, *Asylum Processes*, Fußnote 13, Absatz 50.

87. Das gilt uneingeschränkt auch in Situationen, in denen Asylsuchende gleichzeitig Gegenstand von Auslieferungsersuchen sind. In solchen Fällen muss aus Sicht des internationalen Flüchtlingsschutzes in erster Linie gewährleistet werden, dass ein Auslieferungsersuchen Asylsuchende nicht vom Zugang zum Asylverfahren ausschließt oder andere Einschränkungen der grundlegenden Verfahrensgarantien im Asylprozess verursacht. Das ist vor allem deshalb wichtig, weil die Auslieferung die Rückstellung von Asylsuchenden in ein Land bedeuten kann, in dem sie ihren Angaben zufolge einer Verfolgungsgefahr ausgesetzt sind.

88. Konkret bedeutet das, dass ein Asylantrag nicht allein deshalb für unzulässig erklärt werden sollte, weil er nach Eingang eines Auslieferungsersuchens bei den Behörden des ersuchten Staates oder nachdem der Asylsuchende von dem gegen ihn vorliegenden Auslieferungsersuchen Kenntnis erhalten hat, gestellt wurde. Der Zugang zum Asylverfahren kann nur dann verweigert werden, wenn festgestellt wurde, dass die betreffende Person bereits in einem anderen Land Schutz in Übereinstimmung mit den Standards der Genfer Flüchtlingskonvention gefunden hat oder in einem anderen Land Zugang zu einem Asylfeststellungsverfahren finden und Schutz erhalten würde.¹²² In allen anderen Fällen muss im ersuchten Staat eine inhaltliche Prüfung des Asylantrags der betreffenden Person durchgeführt werden. Aus den oben ausgeführten Gründen sollte die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft von den Asylbehörden des ersuchten Staates vorgenommen werden.¹²³

89. Wie oben festgestellt, sollten bereits eingeleitete Asylverfahren bei Eintreffen eines Auslieferungsersuchens grundsätzlich im ersuchten Staat fortgesetzt werden.¹²⁴

90. Der Umstand, dass ein Auslieferungsersuchen gestellt wurde, ist für sich allein keine ausreichende Basis für die Ablehnung eines von der gesuchten Person gestellten Asylantrags, noch sollte ein Asylantrag nur deshalb als offensichtlich unbegründet oder missbräuchlich angesehen werden, weil ein Auslieferungsersuchen vorliegt. Das gilt auch dann, wenn eine Person einen Asylantrag stellt, nachdem sie von einem Auslieferungsersuchen Kenntnis erlangt hat, da dieser Umstand sie auf drohende Verfolgung aufmerksam machen kann. Der Asylantrag sollte im Zuge des ordentlichen Asylverfahrens geprüft werden, es sei denn, er erweist sich aus anderen Gründen als offensichtlich unbegründet.¹²⁵ Es kann jedoch angebracht sein, die Behandlung des Antrags vorzuziehen.

¹²² Die Überstellung in ein Land, in dem die Person bereits als Flüchtling anerkannt wurde („Erstasylland“) ist nur dann angebracht, wenn zuvor Gewissheit in Bezug auf die Rückübernahme und die weitere Gewährung von wirksamem Schutz in diesem Land besteht. Die Rücküberstellung in ein Transitland („sicheres Drittland“), damit der Asylantrag dort gestellt wird, ist nur dann zulässig, wenn das Drittland die Zuständigkeit für die inhaltliche Prüfung des betreffenden Asylantrags übernimmt, wenn der Asylsuchende vor *Refoulement* geschützt wird und die Möglichkeit hat, Asyl zu suchen und, im Fall der Anerkennung, im Einklang mit den international anerkannten Standards zu genießen. Siehe UNHCR, *Asylum Processes*, Fußnote 13, Absätze 7–18 und 50 (b)–(c). Siehe auch UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss Nr. 15 (XXX)–1979 über Flüchtlinge ohne Asyl, abrufbar unter http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/08_EXKOM/EXKOM_001-106.pdf.

¹²³ Siehe Absatz 63.

¹²⁴ Siehe Absätze 64–68.

¹²⁵ Zu den Kriterien, die erfüllt sein müssen, um einen Antrag als „offensichtlich unbegründet“ zu betrachten, siehe UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss Nr. 30 (XXXIV)–1983 über das Problem der offensichtlich unbegründeten oder missbräuchlichen Anträge auf Anerkennung als Flüchtling oder Asylgewährung, abrufbar unter http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/08_EXKOM/EXKOM_001-106.pdf. Siehe auch UNHCR, *Asylum Processes*, Fußnote 13, Absätze 24–33 und 50 (d).

91. Vor allem Anträge, in denen ein Ausschluss gemäß Artikel 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention in Betracht gezogen wird, sollten im Rahmen des ordentlichen Asylfeststellungsverfahrens geprüft werden, das eine eingehende sachliche und rechtliche Bewertung aller Aspekte des Einzelfalls durch qualifizierte Bedienstete ermöglicht, und nicht in der Phase der Zulässigkeitsprüfung oder in einem beschleunigten Verfahren.¹²⁶ Asylanträge, in denen sich Fragen des Ausschlusses stellen, können jedoch im Interesse der Effizienz und zur Gewährleistung der korrekten Anwendung der Ausschlussklauseln durch Ausschluss-Fachgruppen innerhalb der für die Statusfeststellung zuständigen Dienststellen mit Vorrang geprüft werden.¹²⁷

92. Es ist von größter Wichtigkeit, dass das Asylverfahren vollständige Verfahrensgarantien bietet, insbesondere hinsichtlich des Rechts auf Anrufung eines unabhängigen Organs im Fall der Ablehnung, sowie Schutz vor *Refoulement* für die gesamte Dauer des Asylfeststellungsverfahrens, einschließlich der Rechtsmittel- bzw. Überprüfungsphase.¹²⁸ Das ist vor allem dann von Bedeutung, wenn Asylsuchende Gegenstand von Auslieferungsersuchen sind, da die Ablehnung eines Asylantrags zur direkten Überstellung der gesuchten Person an die Behörden des Landes führen kann, in dem sie nach eigenen Angaben Verfolgung befürchtet.

93. Während des gesamten Asylverfahrens sollten alle Aspekte des Asylantrags vertraulich behandelt werden.¹²⁹ Generell sollte keine Information über einen Asylantrag oder die Tatsache, dass ein solcher Antrag gestellt wurde, an das Herkunftsland oder irgendein anderes Land weitergegeben werden. Das gilt auch, wenn ein Asylsuchender gegebenenfalls in strafbare Handlungen verwickelt war, sei es in seinem Herkunftsland oder in einem Drittland. Wird in Ausnahmefällen eine Kontaktaufnahme zu den Behörden dieses Landes als notwendig angesehen, wenn zusätzliche Informationen, die nur bei diesen Behörden eingeholt werden können, zur Prüfung des Auslieferungsersuchens oder von Aspekten des Asylverfahrens in Verbindung mit einem Auslieferungsersuchen erforderlich sind, sollte die Tatsache, dass die Person Asyl beantragt hat, nicht offen gelegt werden.¹³⁰

C. Rücknahme und Widerruf des Flüchtlingsstatus

94. Informationen im Zusammenhang mit dem Auslieferungsersuchen betreffend eine Person, die zuvor vom ersuchten Staat als Flüchtling anerkannt wurde, können ihren Anspruch auf Flüchtlingsschutz in Frage stellen. Aufgrund dessen kann ein Verfahren eingeleitet werden, das abhängig von den jeweiligen Umständen zu der Entscheidung führt, den Flüchtlingsstatus der gesuchten Person zurückzunehmen oder zu widerrufen.

¹²⁶ Siehe UNHCR, *Richtlinien zum Ausschluss*, Fußnote 87, Absatz 31; siehe auch UNHCR, *Background Note on Exclusion*, Fußnote 109, Absatz 99.

¹²⁷ Siehe UNHCR, *Background Note on Exclusion*, Fußnote 109, Absatz 101. Es wird angemerkt, dass Anträge, bei denen sich Fragen des Ausschlusses nach Artikel 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention stellen, nicht als „offensichtlich unbegründet“ behandelt werden sollten, da sich dabei komplexe Fragen in Bezug auf Inhalt und Glaubwürdigkeit ergeben können, die in beschleunigten Verfahren nicht gebührend berücksichtigt werden. Siehe UNHCR, *Asylum Processes*, Fußnote 13, Absatz 29.

¹²⁸ Siehe UNHCR, *Asylum Processes*, Fußnote 13, Absätze 41–43 und 50 (p). Siehe auch UNHCR, *Background Note on Exclusion*, Fußnote 109, Absatz 98.

¹²⁹ Siehe UNHCR, *Asylum Processes*, Fußnote 13, Absatz 50 (m). Siehe auch UNHCR, *Advisory Opinion on the rules of confidentiality*, Fußnote 86.

¹³⁰ Siehe auch Absätze 57–58 und 69.

- „Rücknahme“ ist die Entscheidung, die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus, die ursprünglich nicht hätte gewährt werden sollen, außer Kraft zu setzen, weil die betreffende Person zum Zeitpunkt der ursprünglichen Entscheidung die Anspruchskriterien nicht erfüllt hat.¹³¹ Die Rücknahme betrifft Entscheidungen, die bereits Rechtskraft erlangt haben, d. h. gegen die kein Rechtsmittel mehr zulässig bzw. keine gerichtliche Überprüfung mehr möglich ist. Sie tritt am Tag der ursprünglichen, unrichtigen Entscheidung in Kraft (*ab initio* oder *ex tunc* – von Anfang an oder seit damals).¹³²
- „Widerruf“ bedeutet die Aberkennung des Flüchtlingsstatus in Situationen, in denen eine ordnungsgemäß als Flüchtling anerkannte Person Handlungen aus der Zeit nach ihrer Anerkennung, die in den Anwendungsbereich des Artikels 1 F (a) oder 1 F (c) der Genfer Flüchtlingskonvention fallen, persönlich zu verantworten hat.¹³³ Hier bezieht sich die Wirkung auf die Zukunft (*ex nunc* – von nun an).¹³⁴

95. Nicht jedes Auslieferungsersuchen betreffend einen Flüchtling zieht automatisch Überlegungen im Hinblick auf die Rücknahme oder den Widerruf nach sich. Ob der Flüchtlingsstatus der gesuchten Person neu zu prüfen ist, hängt von der Art der vorliegenden Informationen ab. Die Behörden des ersuchten Staates müssen die Verlässlichkeit des Auslieferungsersuchens und jeder in diesem Zusammenhang vorgelegten Information sowie deren Bedeutung für den Anspruch der gesuchten Person auf internationalen Schutz als Flüchtling prüfen. Innerstaatliche Rechtsvorschriften können Fristen bzw. andere Voraussetzungen für die Wiederaufnahme eines rechtskräftig entschiedenen Statusfeststellungsverfahrens vorschreiben. Aus der Sicht des internationalen Schutzes ist die Einleitung eines Rücknahmeverfahrens dann angebracht, wenn triftige Gründe Zweifel an der Richtigkeit der ursprünglichen Anerkennungsentscheidung aufkommen lassen. Auch wenn verlässliche Hinweise darüber vorliegen, dass eine als Flüchtling anerkannte Person in weiterer Folge eine in den Anwendungsbereich von Artikel 1 F (a) oder 1 F (c) der Genfer Flüchtlingskonvention fallende Handlung verübt hat, wäre die Einleitung eines Rücknahmeverfahrens gerechtfertigt.

96. In beiden Fällen steht der Verlust der Flüchtlingseigenschaft jedoch nur dann im Einklang mit dem internationalen Flüchtlingsrecht, wenn die inhaltlichen Erfordernisse für die Rücknahme oder den Widerruf¹³⁵ in Verfahren festgestellt wurden, die der Person vollständige Verfahrensgarantien bieten, darunter insbesondere das Recht, sachdienliche Eingaben zu machen, und die Möglichkeit, sowohl in Rechtsfragen als auch in Tatsachenfragen Rechtsmittel gegen eine Rücknahme- oder Widerrufungsentscheidung einzulegen oder deren

¹³¹ Das kann der Fall sein, wenn die Person keine begründete Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung hatte oder weil zum damaligen Zeitpunkt einer der Ausschlussgründe der Genfer Flüchtlingskonvention anzuwenden gewesen wäre.

¹³² Eine ausführlichere Erörterung der Standards und Kriterien für die Rücknahme des Flüchtlingsstatus findet sich in UNHCR, *Anmerkungen zur Rücknahme des Flüchtlingsstatus* vom 22. November 2004, abrufbar unter http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/2_Fluechtlingsbegriff/03_Beendigungsgruende/05_UNHCR-Ruecknahme.pdf.

¹³³ Im Gegensatz zu Artikel 1 F (b) unterliegen die Ausschlussklauseln in Artikel 1 F (a) und 1 F (c) der Genfer Flüchtlingskonvention keiner zeitlichen oder geografischen Einschränkung.

¹³⁴ Ausführlichere Anleitungen zu den inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Kriterien für die Anwendung der Artikel 1 F (a) und 1 F (c) der Genfer Flüchtlingskonvention finden sich in UNHCR, *Richtlinien zum Ausschluss*, Fußnote 89, und UNHCR, *Background Note on Exclusion*, Fußnote 109. Siehe auch UNHCR, *Guidelines on Exclusion and acts of terrorism*, Fußnote 110.

¹³⁵ Die in Abschnitt IV.B.1. beschriebenen inhaltlichen Überlegungen gelten auch für die Überprüfung des Flüchtlingsstatus der gesuchten Person im Zusammenhang mit Rücknahme- oder Widerrufungsverfahren.

gerichtliche Überprüfung zu verlangen.¹³⁶ Hier sei auch angemerkt, dass der *Non-Refoulement*-Grundsatz gemäß internationalem Flüchtlingsrecht einer Auslieferung so lange entgegensteht, bis eine Rücknahme- oder Widerrufungsentscheidung Rechtskraft erlangt hat. Sieht das Auslieferungsrecht Fristen für die Entscheidung über ein Auslieferungsersuchen vor, kann der ersuchte Staat zu dessen Ablehnung verpflichtet sein, wenn ein Rücknahme- bzw. Widerrufungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist.¹³⁷ Die Vorschriften in Bezug auf die Geheimhaltung von Informationen über den Flüchtling gelten auch für das Verfahren zur Überprüfung des Flüchtlingsstatus einer Person.¹³⁸

V. SCHLUSSFOLGERUNGEN

97. Wie in diesen Richtlinien dargelegt, bestehen mehrere Schnittstellen zwischen Auslieferung und Asyl, wenn die zur Auslieferung ausgeschriebene Person ein Flüchtling oder ein Asylsuchender ist. UNHCR erkennt das legitime Bestreben der Staaten, dafür zu sorgen, dass flüchtige Straftäter vor Gericht gestellt werden, an. Die Auslieferung stellt in dieser Hinsicht eine wichtige Handhabe dar. In manchen Fällen werden Auslieferungsersuchen jedoch in Verfolgungsabsicht gestellt. Dagegen bestehen größte Bedenken, denn die Auslieferung kann direkt oder indirekt die Rückkehr eines Flüchtlings in das Land bedeuten, in dem er oder sie der Gefahr der Verfolgung oder eines nicht wieder gutzumachenden Schadens ausgesetzt wäre.

98. Aus Sicht des internationalen Schutzes muss es in Auslieferungsfällen betreffend Flüchtlinge oder Asylsuchende das vordringliche Anliegen sein zu gewährleisten, dass Personen, die des internationalen Schutzes bedürfen und diesen verdienen, Zugang zu diesem Schutz haben und ihn auch erhalten, und gleichzeitig der Missbrauch der Einrichtung Asyl durch Personen verhindert wird, die sich dahinter verstecken, um sich ihrer Verantwortung für schwere Straftaten zu entziehen.

99. Dazu bedarf es einerseits einer strengen Beurteilung des Anspruchs der gesuchten Person auf Flüchtlingsschutz anhand einer sorgfältigen Prüfung aller maßgeblichen Fakten und unter gebührender Einhaltung der für faire Verfahren erforderlichen Bedingungen. Wie oben ausgeführt, erfüllen Straftäter möglicherweise nicht die Voraussetzungen für den Flüchtlingsstatus, entweder weil sie die Einbeziehungskriterien der Flüchtlingsdefinition in

¹³⁶ Für eine Erörterung der im Sinne der Verfahrensfairness in Rücknahmeverfahren erforderlichen Garantien siehe UNHCR, *Anmerkungen zur Rücknahme des Flüchtlingsstatus*, Fußnote 132, Absätze 42–43. Anleitungen zu den Verfahrensgarantien, die in Verfahren im Zusammenhang mit der möglichen Anwendung von Artikel 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention gewährleistet sein sollten, finden sich in UNHCR, *Background Note on Exclusion*, Fußnote 109, Absatz 98.

¹³⁷ Siehe zum Beispiel das Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts vom 14. Dezember 2005, 1A.267/2005/gij, Ziffer 3.4.

¹³⁸ Das ergibt sich zum Beispiel aus Artikel 38 (1) (d) der Richtlinie 2005/85/EG des Rates der Europäischen Union vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, abrufbar unter http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.04_Asylverfahrensrichtlinie/B.4.01.l_326-13-de.pdf, die Folgendes vorsieht: „...Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass im Rahmen eines Verfahrens [zur Überprüfung des Flüchtlingsstatus einer Person] ...wenn die Informationen für die Zwecke der Überprüfung der Flüchtlingseigenschaft im Einzelfall eingeholt werden, diese nicht von den Urhebern der Verfolgung in einer Weise beschafft werden, dass Letztere unmittelbar darüber unterrichtet werden, dass es sich bei der betreffenden Person um einen Flüchtling handelt, dessen Status überprüft wird; ferner ist auszuschließen, dass die körperliche Unversehrtheit der Person und der von ihr abhängigen Personen oder die Freiheit und Sicherheit ihrer noch im Herkunftsstaat lebenden Familienangehörigen gefährdet werden.“

Artikel 1 A (2) der Genfer Flüchtlingskonvention nicht erfüllen, oder weil sie wegen ihrer Beteiligung an bestimmten schweren Verbrechen oder abscheulichen Taten unter eine Ausschlussklausel von Artikel 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention fallen.

100. Bezieht sich ein Auslieferungsersuchen auf einen Flüchtling oder einen Asylsuchenden, müssen die Staaten andererseits für die Einhaltung ihrer Schutzverpflichtungen aus dem internationalen Flüchtlingsrecht und dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte sorgen. Diese Verpflichtungen sind Teil des rechtlichen Rahmens zur Regelung der Auslieferung und müssen bei der Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit der Übergabe der gesuchten Person an den ersuchenden Staat berücksichtigt werden. Und ganz besonders wichtig ist, dass die Staaten an ihre Pflicht gebunden sind, sich uneingeschränkt an den *Non-Refoulement*-Grundsatz gemäß dem internationalen Flüchtlingsrecht und dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte zu halten, wenn sie die Auslieferung eines Flüchtlings oder eines Asylsuchenden in Erwägung ziehen.

101. Die Auslieferungs- und die Asylverfahren müssen so koordiniert werden, dass sich die Staaten der Auslieferung als einem wirksamen Instrument zur Verhinderung der Straflosigkeit und zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität in voller Übereinstimmung mit ihren internationalen Schutzverpflichtungen bedienen können.