



UNHCR-Stellungnahme  
zur Eidgenössischen Volksinitiative  
„für die Ausschaffung krimineller Ausländer  
(Ausschaffungsinitiative)“

## 1. Einleitung

1. Am 15. Februar 2008 wurde die Eidgenössische Volksinitiative „für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)“ bei der Schweizerischen Bundeskanzlei eingereicht. Ziel ist eine Teilrevision des Artikels 121 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999, gemäss Artikel 139 derselben. Nach dem Verständnis von UNHCR wird der Schweizerische Bundesrat den Vorschlag nun unter anderem in Bezug auf seine Übereinstimmung mit dem Völkerrecht analysieren und dann gemäss Artikel 97 des Parlamentsgesetzes der Bundesversammlung eine Botschaft und gegebenenfalls einen Gegenentwurf zur Ausschaffungsinitiative unterbreiten. Artikel 139 Absatz 2 der Bundesverfassung und Artikel 98 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes folgend, wird die Bundesversammlung dann über die Konformität der Initiative mit zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts entscheiden. Verletzt die Initiative zwingende Bestimmungen des Völkerrechts wird die Bundesversammlung sie insofern für ganz oder teilweise ungültig erklären. Falls die Bundesversammlung die Initiative für rechtmässig erachtet, empfiehlt sie diese Volk und Ständen zur Annahme oder Ablehnung. Die Bundesversammlung kann auch einen Gegenvorschlag unterbreiten.

2. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat das UN-Flüchtlingshochkommissariat (UNHCR) damit beauftragt, für den internationalen Schutz der Flüchtlinge zu sorgen und sich zusammen mit den Regierungen um dauerhafte Lösungen des Flüchtlingsproblems zu bemühen.<sup>1</sup> Wie in seiner Satzung festgelegt, sorgt UNHCR für den Schutz der Flüchtlinge, die unter sein Mandat fallen, indem es, unter anderem, „den Abschluss und die Ratifizierung von Internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge fördert, ihre Ausführung überwacht und Verbesserungsvorschläge vorbringt“.<sup>2</sup> UNHCR legt diese Stellungnahme aufgrund dieses Mandats und in Ausübung seiner in Artikel 35 des Abkommens von 1951 über die Rechtstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention)<sup>3</sup> und Artikel II seines Protokolls von 1967 normierten Aufsichtsfunktion vor,<sup>4</sup> sowie um, gemäss seiner Satzung, eine einheitliche Interpretation und Anwendung der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention zu gewährleisten. Die Interpretation der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention und des Protokolls von 1967 durch UNHCR wird allgemein als massgeblich erachtet. Sie hat sich durch eine über 50-jährige Erfahrung in der Beaufsichtigung und Anwendung von internationalen Flüchtlingsinstrumenten etabliert und gibt Staaten rechtliche und interpretative

---

<sup>1</sup> Siehe dazu die Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, U.N.Doc. A/RES/428(V), Annex, PP1, 6 (1950), verfügbar unter: [http://www.unhcr.ch/include/fckeditor/custom/File/Satzung\\_UNHCR\\_d\(2\).pdf](http://www.unhcr.ch/include/fckeditor/custom/File/Satzung_UNHCR_d(2).pdf) [letzter Zugriff 3. September 2008].

<sup>2</sup> *Idem*, Paragraph 8 (a).

<sup>3</sup> Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge [nachfolgend „Genfer Flüchtlingskonvention“], 189 U.N.T.S. 137, in Kraft seit dem 22. April 1954, ratifiziert durch die Schweiz am 21. Januar 1955, verfügbar unter: [http://www.unhcr.ch/include/fckeditor/custom/File/Convention\\_et\\_Protocolle\\_d\(6\).pdf](http://www.unhcr.ch/include/fckeditor/custom/File/Convention_et_Protocolle_d(6).pdf) [letzter Zugriff 3. September 2008].

<sup>4</sup> Protokoll über die Rechtstellung der Flüchtlinge von 1967 [nachfolgend „Protokoll von 1967“], 606 U.N.T.S. 267, in Kraft seit dem 4. Oktober 1967, ratifiziert durch die Schweiz am 20. Mai 1968, verfügbar unter: Siehe Fussnote 3.

Anleitung für Entscheidungen in flüchtlingsrechtlichen Fragen. Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention und/oder des Protokolls von 1967 verpflichten sich darüber hinaus, mit UNHCR in der Ausübung seiner Funktionen zusammenzuarbeiten und insbesondere seine Pflicht zur Beaufsichtigung der Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention und des Protokolls von 1967 zu unterstützen.

3. In Ausübung seines Mandats reicht UNHCR hiermit Anmerkungen und Beobachtungen bezüglich der Vereinbarkeit der Ausschaffungsinitiative und der damit vorgeschlagenen Revision des Artikels 121 der Schweizerischen Bundesverfassung mit dem internationalen Flüchtlingsrecht ein, insbesondere der Genfer Flüchtlingskonvention, sowie dem Übereinkommen über die Rechtstellung der Staatenlosen von 1954<sup>5</sup>, welche die Schweiz ratifiziert hat. UNHCR hofft, dass diese Stellungnahme den Schweizerischen Bundesrat und die Schweizerische Bundesversammlung darin unterstützt, die Ausschaffungsinitiative zu prüfen und dass dabei den von UNHCR ausgedrückten Bedenken und Beobachtungen gebührend Rechnung getragen wird.

4. UNHCR unterstützt die von Staaten getätigten Bemühungen, ihre nationale Sicherheit zu gewährleisten und sicherzustellen, dass das Institut des Asyls nicht von jenen missbraucht wird, welche des internationalen Flüchtlingsschutzes unwürdig sind. Solche Bemühungen müssen allerdings in Übereinstimmung mit den internationalen menschenrechtlichen und flüchtlingsrechtlichen Verpflichtungen der Staaten stehen. Übereinstimmung mit internationalem Flüchtlingsrecht umfasst in diesem Zusammenhang eine sachgerechte und sorgfältige Anwendung der massgebenden Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention, vor allem ihrer Artikel 32 und 33. Es sollte beachtet werden, dass die Genfer Flüchtlingskonvention ein System von Prüfungen und Abwägungen bereitstellt, welches den wichtigsten Sicherheitsinteressen der Staaten und Gastgemeinschaften voll Rechnung trägt und gleichzeitig die Rechte von Personen schützt, welche anders als andere Ausländerinnen und Ausländer den Schutz ihres Herkunftsstaates nicht mehr geniessen. So verpflichtet insbesondere Artikel 2 der Genfer Flüchtlingskonvention jeden Flüchtling<sup>6</sup> und alle Asylsuchenden zur Beachtung der Gesetze und sonstiger Rechtsvorschriften des Gastlandes. Artikel 32 erlaubt die Ausweisung eines Flüchtlings aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in ein Land wo er nicht der Verfolgung ausgesetzt ist. Und unter den aussergewöhnlichen Umständen von Artikel 33 (2), kann ein Flüchtling ausnahmsweise sogar den Schutz vor *Refoulement* in ein Land, wo ihm Verfolgung droht, verlieren, wenn schwerwiegende Gründe vorliegen, aufgrund welcher der Flüchtling als gegenwärtige oder zukünftige Gefahr für die Sicherheit des Landes, in dem er sich aufhält, angesehen werden muss, oder wenn er, nach rechtskräftiger

---

<sup>5</sup> Übereinkommen von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen [nachfolgend „Übereinkommen von 1954“], 360 U.N.T.S. 117, in Kraft seit dem 6. Juni 1960, ratifiziert durch die Schweiz am 3. Juli 1972.

<sup>6</sup> Da es sich um einen feststehenden Rechtsbegriff handelt, wird dem Grundsatz der sprachlichen Gleichbehandlung nicht Rechnung getragen.

Verurteilung wegen eines besonders schweren Verbrechens eine Gefahr für die Allgemeinheit des Gastlandes darstellt.

## **2. Die Ausschaffungsinitiative**

5. Die Ausschaffungsinitiative zielt darauf ab, die Schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999 wie folgt zu ändern:

### **Artikel 121, aktuelle Version:**

(1) Die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl ist Sache des Bundes.

(2) Ausländerinnen und Ausländer können aus der Schweiz ausgewiesen werden, wenn sie die Sicherheit des Landes gefährden.

### **Artikel 1 der Ausschaffungsinitiative:**

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:

#### **Art. 121 Absätze 3-6 (*neu*)**

(3) Sie (=die Ausländerinnen und Ausländer) verlieren unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status ihr Aufenthaltsrecht sowie alle Rechtsansprüche auf Aufenthalt in der Schweiz, wenn sie:

wegen eines vorsätzlichen Tötungsdelikts, wegen einer Vergewaltigung oder eines anderen schweren Sexualdelikts, wegen eines anderen Gewaltdelikts wie Raub, wegen Menschenhandels, Drogenhandels oder eines Einbruchdelikts rechtskräftig verurteilt worden sind; oder

missbräuchlich Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe bezogen haben.

(4) Der Gesetzgeber umschreibt die Tatbestände nach Absatz 3 näher. Er kann sie um weitere Tatbestände ergänzen.

(5) Ausländerinnen und Ausländer, die nach den Absätzen 3 und 4 ihr Aufenthaltsrecht sowie alle Rechtsansprüche auf Aufenthalt in der Schweiz verlieren, sind von der zuständigen Behörde aus der Schweiz auszuweisen und mit einem Einreiseverbot von 5 – 15 Jahren zu belegen. Im Wiederholungsfall ist das Einreiseverbot auf 20 Jahre anzusetzen.

(6) Wer das Einreiseverbot missachtet oder sonstwie illegal in die Schweiz einreist, macht sich strafbar. Der Gesetzgeber erlässt die entsprechenden Bestimmungen.

6. Weiter sieht die Ausschaffungsinitiative folgende Übergangsbestimmungen vor:

**Artikel. 197 Ziffer 8 (neu)**

(8) Der Gesetzgeber hat innert fünf Jahren seit Annahme von Artikel 121 Absätze 3-6 durch Volk und Stände die Tatbestände nach Artikel 121 Absatz 3 zu definieren und zu ergänzen und die Strafbestimmungen bezüglich illegaler Einreise nach Artikel 121 Absatz 6 zu erlassen.

7. Die Ausschaffungsinitiative scheint auf eine Ausweisung aller Ausländerinnen und Ausländer aus der Schweiz abzielen, welche wegen eines im ausgearbeiteten Entwurf genannten oder vom Gesetzgeber ergänzten Deliktes rechtskräftig verurteilt worden sind. Dasselbe soll für Personen gelten, welche missbräuchlich Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe bezogen haben, ohne dass jedoch in diesem Punkt eine rechtskräftige Verurteilung in einem gerichtlichen Verfahren notwendig wäre.

8. Gemäss dem vorgeschlagenen Wortlaut von Artikel 121 (3) der Schweizerischen Bundesverfassung – „sie (=die Ausländerinnen und Ausländer) verlieren unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status ihr Aufenthaltsrecht sowie alle Rechtsansprüche auf Aufenthalt in der Schweiz“ – scheint die Ausschaffungsinitiative in ihren Anwendungsbereich auch Flüchtlinge, welchen der Flüchtlingsstatus zuerkannt wurde, sowie Asylsuchende einzuschliessen. Auch versteht UNHCR den Einschub „unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status“ dahingehend, dass – wenngleich die vorläufige Aufnahme technisch gesehen kein „Aufenthaltsrecht“ im Sinne des Bundesgesetzes über Ausländerinnen und Ausländer verleiht – auch die Gruppe der in der Schweiz „vorläufig Aufgenommenen“ vom Anwendungsbereich des vorgeschlagenen Artikels umfasst sind und darunter Personen, die des internationalen Schutzes bedürfen. Mit dem breiten Verweis auf „Ausländerinnen und Ausländer“ scheint die Bestimmung auch Staatenlose mit einzubeziehen. Alle diese von der Ausschaffungsinitiative möglicherweise betroffenen Personengruppen, fallen unter das Mandat des UNHCR.<sup>7</sup>

9. Zumal die Ausschaffungsinitiative nicht festlegt, wohin die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer ausgewiesen werden sollen, ist UNHCR besorgt, dass dies eine Zurückweisung oder Ausweisung von Flüchtlingen und anderen Personen, welche unter das Mandat des UNHCR fallen, in ihr Herkunftsland, oder in andere Länder beinhalten könnte, in welchen sie dem Risiko einer Verfolgung ausgesetzt wären. Die vorliegende Analyse untersucht daher die Vereinbarkeit der Ausschaffungsinitiative mit den

---

<sup>7</sup> Bezüglich Staatenloser gilt festzuhalten, dass der Schutz der Menschenrechte von Staatenlosen – inklusive staatenlosen Flüchtlingen – kraft einer Serie von Resolutionen der UN-Generalversammlung – insbesondere Resolutionen 50/152 aus 1996 und 61/137 aus 2007 – auch unter das Mandat von UNHCR fällt. Das UNHCR-Exekutivkomitee hat in mehreren Beschlüssen eine detaillierte Anleitung zur Anwendung dieses Mandats gegeben, zuletzt in Exekutivkomitee Beschluss Nr. 106 aus 2006.

Verpflichtungen der Schweiz gemäss der Genfer Flüchtlingskonvention und dem Übereinkommen von 1954.

### **3. Schutz vor Ausweisung nach der Genfer Flüchtlingskonvention und dem Übereinkommen von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen**

#### **A. Schranken der Ausweisung von Flüchtlingen nach Artikel 32 der Genfer Flüchtlingskonvention**

##### **Artikel 32 der Genfer Flüchtlingskonvention**

(1) Die vertragsschliessenden Staaten werden einen Flüchtling, der sich rechtmässig auf ihrem Gebiet aufhält, nur aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausweisen.

(2) Die Ausweisung eines Flüchtlings darf nur in Ausführung einer Entscheidung erfolgen, die in einem durch gesetzliche Bestimmungen geregelten Verfahren ergangen ist. Soweit nicht zwingende Gründe für die öffentliche Sicherheit entgegenstehen, soll dem Flüchtling gestattet werden, Beweise zu seiner Entlastung beizubringen, ein Rechtsmittel einzulegen und sich zu diesem Zweck vor einer zuständigen Behörde oder vor einer oder mehreren Personen, die von der zuständigen Behörde besonders bestimmt sind, vertreten zu lassen.

(3) Die vertragsschliessenden Staaten werden einem solchen Flüchtling eine angemessene Frist gewähren, um ihm die Möglichkeit zu geben, in einem anderen Lande um rechtmässige Aufnahme nachzusuchen. Die vertragsschliessenden Staaten behalten sich vor, während dieser Frist diejenigen Massnahmen anzuwenden, die sie zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung für zweckdienlich erachten.

10. Artikel 32 der Genfer Flüchtlingskonvention erlaubt ausnahmsweise die Ausweisung eines Flüchtlings, welcher sich rechtmässig in einem Vertragsstaat aufhält, an einen Ort, wo er keiner Verfolgung ausgesetzt ist – aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung und unter Berücksichtigung strenger verfahrensrechtlicher Garantien. Das UNHCR-Exekutivkomitee „bestätigte, dass in Übereinstimmung mit dem Abkommen von 1951 Flüchtlinge, die sich rechtmässig im Staatsgebiet eines Vertragsstaates aufhalten, im Allgemeinen gegen eine Ausweisung geschützt sind und dass nach Artikel 32 des Abkommens die Ausweisung eines Flüchtlings nur unter außergewöhnlichen Umständen zulässig ist“.<sup>8</sup> Folglich und gemäss der *travaux préparatoires*, soll Artikel 32 (1) der Genfer Flüchtlingskonvention („Die vertragsschliessenden Staaten werden einen Flüchtling, der sich rechtmässig in ihrem Gebiet befindet, nur aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausweisen.“) einer restriktiven Interpretation unterworfen sein, so dass ein Flüchtling nur als letzte

<sup>8</sup> Siehe UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss Nr. 7 (XXVIII) 1977: Ausweisung, Paragraf (a).

Möglichkeit ausgewiesen werden soll und wenn dies das einzig praktikable Mittel darstellt, die legitimen Interessen des Staates zu schützen.<sup>9</sup>

11. Zwecks Interpretation der in Artikel 32 verwendeten Formulierung „öffentliche Sicherheit“ kann allgemein gesagt werden, dass eine Person die „öffentliche Sicherheit“ verletzt, wenn sie Handlungen ausübt, welche auf einen Umsturz der Regierung des betroffenen Landes durch innere oder äussere Gewalt oder anderer illegale Mittel abzielen oder welche sich gegen eine ausländische Regierung richten, die in Folge die Regierung des Aufnahmelandes mit einer Intervention schwerwiegender Natur bedroht. Das Konzept der „öffentlichen Sicherheit“ kann in Fällen ziemlich schwerwiegender Natur angewandt werden, welche direkt oder indirekt die Regierung, die Unversehrtheit, die Unabhängigkeit oder den äusseren Frieden eines Landes bedrohen.<sup>10</sup>

12. Im Hinblick auf die „öffentliche Ordnung“ gilt festzuhalten, dass Artikel 32 der Genfer Flüchtlingskonvention nicht darauf abzielte, weite Ausweisungsgründe einzuschliessen welche für Ausländerinnen und Ausländer im Allgemeinen anwendbar sein können wie beispielsweise Bedürftigkeit, Krankheit oder geistige und körperliche Behinderung. Auch rechtfertigt das Prinzip der öffentlichen Ordnung, wie es in Artikel 32 der Genfer Flüchtlingskonvention gebraucht wird, nicht automatisch die Ausweisung jedes Flüchtlings, welcher ein Verbrechen, wie schwer auch immer, begangen hat oder wegen eines solchen verurteilt wurde. Die Straftat muss so schwerwiegend sein, dass sie eine Verletzung der öffentlichen Ordnung darstellt und es muss in einer Einzelfallanalyse zum Schluss gekommen werden, dass eine weiter bestehende Anwesenheit der Täterin bzw. des Täters die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung bedroht.<sup>11</sup>

13. UNHCR ist besorgt darüber, dass einige der Delikte im vorgeschlagenen Artikel 121 Absatz 3, wie zum Beispiel „Einbruchsdelikte“ oder der missbräuchliche Bezug von Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe, nicht schwerwiegend genug sind, um eine Ausweisung eines Flüchtlings, welcher sich rechtmässig im Land aufhält, gemäss Artikel 32 der Genfer Flüchtlingskonvention aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu rechtfertigen. Des Weiteren schliesst der durch die Formulierung des vorgeschlagenen Artikels 121 festgelegte Automatismus eine notwendige Zukunftsprognose darüber aus, ob eine weiter bestehende Anwesenheit der Täterin bzw. des Täters die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung bedroht. Nach Ansicht des UNHCR würde der vorgeschlagene Artikel 121 Absatz 3 daher die Ausweisung von sich

---

<sup>9</sup> Siehe UNHCR „*Note on Expulsion of Refugees (EC/SCP/3)*“, verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/3ae68cbf14.html> [letzter Zugriff 3. September 2008].

<sup>10</sup> Siehe Atle Grahl-Madsen, *Commentary on the 1951 Refugee Convention (Articles 2-11, 13-37)*, Seite 204 des Buches, herausgegeben von UNHCR, Genf (1997), verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/refworld/rwmain?docid=4785ee9d2> [letzter Zugriff 3. September 2008].

<sup>11</sup> Siehe P. Weis, *The Refugee Convention, 1951: The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis*, Cambridge University Press, Cambridge (1995), Seite 322 des Buches [nachfolgend: „P. Weis, *The Refugee Convention, 1951*“]. Siehe auch A. Grahl-Madsen, Fussnote 9, Kommentar zu Artikel 32, Seiten 205-207 und 209 des Buches.

rechtmässig in der Schweiz aufhaltenden Flüchtlingen aus Gründen erlauben, welche nicht von Artikel 32 der Genfer Flüchtlingskonvention umfasst sind.

14. Zusätzlich schreibt Artikel 32 der Genfer Flüchtlingskonvention gewisse prozessuale Rechte in Verbindung mit der Ausweisung von Flüchtlingen vor, welche sich rechtmässig im Gebiet eines Vertragsstaates aufhalten. Neben dem Erfordernis einer in einem durch gesetzliche Bestimmungen geregelten Verfahren getroffenen Entscheidung und dem Recht auf ein Rechtsmittel sehen diese auch vor, dass betroffenen Flüchtlingen oder staatenlosen Personen eine „angemessene Frist“ gewährt werden soll, um ihnen „die Möglichkeit zu geben, in einem anderen Lande um rechtmässige Aufnahme nachzusehen.“ UNHCR ist darüber besorgt, dass der vorgeschlagene Artikel 121 keine prozessualen Garantien in Bezug auf die Ausweisung von Ausländerinnen und Ausländern beinhaltet und daher Flüchtlinge, welche sich rechtmässig in der Schweiz aufhalten, möglicherweise nicht den Schutz erhalten, welcher ihnen nach Artikel 32 der Genfer Flüchtlingskonvention zusteht.

### **B. Ausweisung von Staatenlosen nach Artikel 31 des Übereinkommens von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen**

15. Die Ausweisung von Staatenlosen, welche sich rechtmässig im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates aufhalten, regelt Artikel 31 des Übereinkommens von 1954, welcher den selben Wortlaut wie Artikel 32 der Genfer Flüchtlingskonvention hat, ausser dass der Begriff „Staatenloser“ anstelle von „Flüchtling“ verwendet wird. Der vorhergehende Artikel wurde von der Konferenz der Generalbevollmächtigten über den Status der Staatenlosen ausdrücklich von letzterem Artikel abgeleitet und muss daher in ähnlicher Weise interpretiert werden.<sup>12</sup> Die oben im Zusammenhang mit Flüchtlingen dargelegten Erwägungen finden daher in gleicher Weise auf die Situation von Staatenlosen Anwendung, welche ebenfalls unter den vorgeschlagenen Artikel 121 zu fallen scheinen.

### **C. Das *Refoulement*-Verbot gemäss Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention**

#### **Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention**

(1) 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.

<sup>12</sup> Siehe N. Robinson, *Convention relating to the Status of Stateless Persons: Its History and Interpretation*, 1955, Seiten 60-63, verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4785f03d2.html> [letzter Zugriff 3. September 2008].

(2) Auf die Vergünstigungen dieser Vorschrift 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.

16. Das internationale Flüchtlingsrecht sieht für Flüchtlinge einen besonderen Schutz gegen eine Ausweisung und Zurückweisung in ein Land vor, in dem ihnen Verfolgung droht. Dies ist als das Prinzip des *Non-Refoulement*<sup>13</sup> bekannt. Oft als der Grundpfeiler des internationalen Flüchtlingssschutzes bezeichnet, ist das Prinzip des *Non-Refoulement* in Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention verankert und hat den Status von Völkergewohnheitsrecht erlangt.<sup>14</sup> UNHCR stellt fest, dass die Schweiz diese Ansicht teilt: „Das Bundesgericht hat (...) die Geltung von Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention als Völkergewohnheitsrecht explizit anerkannt (...). Die gleiche Überzeugung ist vom Bundesrat sowie im Ständerat ohne Widerspruch geäußert worden (...).“<sup>15</sup>

17. Das Prinzip des *Non-Refoulement* findet auf jede Person Anwendung, welche ein Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ist, das heisst alle, die die Einschlussklauseln des Artikel 1 A (2) der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen, und nicht unter den Anwendungsbereich einer ihrer Ausschlussbestimmungen fallen.<sup>16</sup> Angesichts des deklaratorischen Charakters des Flüchtlingsstatus, findet das Prinzip des *Non-Refoulement*

<sup>13</sup> Eine detaillierte Analyse des Prinzips des *non-refoulement* kann einem Rechtskommentar entnommen werden, der von UNHCR im Rahmen der „Globalen Konsultationen zum internationalen Schutz“ – einem im Jahr 2000 von UNHCR lancierten Prozess zur Bekräftigung des Flüchtlingssschutzsystems, *inter alia* durch eine erneute Bestätigung seiner fundamentalen Komponenten und durch Klarstellung strittiger Punkte – in Auftrag gegebenen wurde. Siehe dazu E. Lauterpacht und D. Bethlehem, *The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion*, in E. Feller, V. Türk und F. Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, Cambridge (2003) bzw. E. Lauterpacht und D. Bethlehem, „La portée et le contenu du principe du *non-refoulement*“, in E. Feller, V. Türk und F. Nicholson (edit.), *La Protection des Réfugiés en Droit International: Consultations Mondiales du UNHCR sur la Protection Internationale*, Larcier, Bruxelles (2008).

<sup>14</sup> Siehe „*Declaration of States Parties to the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*“, U.N. Doc. HCR/MMSP/2001/09, 16. Januar 2002, Paragraph.4, verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/419c74d64.pdf> [letzter Zugriff 3. September 2008]. UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss Nr. 25 (XXXIII) 1982: Allgemeines, verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c434c.html> [letzter Zugriff 3. September 2008]. 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, mit weiteren Verweisen, verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=45f17a1a4> [letzter Zugriff 3. September 2008].

<sup>15</sup> Siehe Botschaft 94.061 des Schweizerischen Bundesrates über die Volksinitiativen „für eine vernünftige Asylpolitik“ und „gegen eine illegale Einwanderung“ vom 22. Juni 1994, S. 1498f.

<sup>16</sup> Siehe 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, Paragraph 6, verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html> [letzter Zugriff 3. September 2008].

auch auf jene Personen Anwendung, welche die Voraussetzungen von Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen, deren Status aber nicht formell anerkannt worden ist. Asylsuchende sind somit ebenso gegen ein *Refoulement* geschützt, da ihnen die Flüchtlingseigenschaft zukommen kann. Das Prinzip des *Non-Refoulement* findet nicht nur im Hinblick auf eine Rückkehr in das Herkunftsland Anwendung, sondern gilt auch in Bezug auf eine Rückkehr in ein anderes Land, in dem eine Person Grund zur Furcht vor Verfolgung aus einem oder mehreren Gründen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention hat, oder wo das Risiko besteht, dass sie von dort in ihr Herkunftsland zurückgeschickt wird.<sup>17</sup>

18. Obwohl das Prinzip des *Non-Refoulement* Grundsatzcharakter hat, wird anerkannt, dass es gewisse legitime Ausnahmen vom Prinzip sowie eine beschränkte Anzahl von Umständen von übergeordneter Bedeutung geben kann, welche innerhalb des Rahmens der Genfer Flüchtlingskonvention eine rechtmässige Ausschaffung oder Ausweisung von Flüchtlingen erlauben würden. Ausnahmen vom Prinzip des *Non-Refoulement* der Genfer Flüchtlingskonvention sind nur in den in Artikel 33 (2) ausdrücklich verankerten Umständen zulässig.

19. Artikel 33 (2) definiert folglich die Umstände, in denen das internationale Flüchtlingsrecht ausnahmsweise eine Ausschaffung oder eine andere Art der Ausweisung eines Flüchtlings an einen Ort gestattet, wo er dem Risiko einer Verfolgung ausgesetzt wird. Artikel 33 (2) strebt einen Schutz des Zufluchtstaates, beziehungsweise seiner Bevölkerung, an und beruht auf der Beurteilung, ob der in Frage kommende Flüchtling eine Gefahr für die nationale Sicherheit des Landes darstellt oder nach rechtskräftiger Verurteilung wegen eines besonders schweren Vergehens eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet. Da Artikel 33 (2) der Genfer Flüchtlingskonvention Ausnahmen vom Schutz des fundamentalen Rechts eines Flüchtlings zulässt, muss diese Bestimmung restriktiv interpretiert und angewendet werden, im Einklang mit dem Grundprinzip eines restriktiven Ansatzes bei der Beschränkung von menschenrechtlichen Garantien.<sup>18</sup> Aus diesem Grund

---

<sup>17</sup> Siehe UNHCR, "Note on Non-Refoulement (EC/SCP/2)", 1977, Paragraph 4, verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68ccd10.html> [letzter Zugriff 3. September 2008]. Siehe auch P. Weis, *The Refugee Convention, 1951*, oben Fussnote 10, S. 341, zitiert in E. Lauterpacht und D. Bethlehem, Paragraph 124.

<sup>18</sup> Siehe "UNHCR, *Factum of the Intervenor, UNHCR, Suresh v. the Minister of Citizenship and Immigration; the Attorney General of Canada*, SCC No. 27790", 8. März 2001, [nachfolgend UNHCR "Suresh Factum"], Paragraphen 63–65, verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3e71bbe24> [letzter Zugriff 3. September 2008]. Siehe auch UNHCR, "Note on Non-Refoulement (EC/SCP/2), 1977", oben Fussnote 16, Paragraph 14; E. Lauterpacht und D. Bethlehem, Paragraph 159(iii); Paul Weis, *The Refugee Convention, 1951*, oben Fussnote 10, Seite 342 des Buches; UNHCR, "Advisory Opinion on the Scope of the National Security Exception Under Article 33 (2) of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees", 6. Januar 2006, verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43de2da94.html> [letzter Zugriff 3. September 2008]. Siehe in diesem Zusammenhang auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, insbesondere die Entscheide *Klass v. Germany* vom 6. September 1978, A/28, Paragraph 42; *Winterwerp v. The Netherlands* vom 24. Oktober 1979, A/33, Paragraph 37; *Funke v. France*, Application No. 10828/84 vom 25. Februar 1993; *Gillow v. The*

wurde der Mechanismus des Artikel 33 (2) immer als *ultima ratio* angesehen, welcher nur durch eine aussergewöhnliche Bedrohung durch die betreffende Person zu rechtfertigen ist – einer Bedrohung, gegen die nur die Ausschaffung der Person aus dem Asylland, einschliesslich wenn nötig ins Herkunftsland, Abhilfe schaffen kann.

20. Damit der erste Fall von Artikel 33 (2) – die Ausnahme wegen einer Gefahr für die Sicherheit des Landes – Anwendung findet, bedarf es der individuellen Feststellung, dass der Flüchtling gegenwärtig oder zukünftig eine schwerwiegende Gefahr für die Sicherheit des Gastlandes darstellt.<sup>19</sup> Die *travaux préparatoires* verdeutlichen, dass die Verfasser der Genfer Flüchtlingskonvention dabei ausschliesslich an schwerwiegende Bedrohungen der Staatssicherheit dachten.<sup>20</sup> Atle Grahl-Madsen, ein führender Flüchtlingsrechtler, hat die Diskussionen der Verfasser der Genfer Flüchtlingskonvention zu diesem Punkt folgendermassen zusammengefasst: „Allgemein gesagt kann die Ausnahme betreffend die „Sicherheit des Landes“ bei Taten ziemlich schwerwiegender Natur angewandt werden, welche direkt oder indirekt die Verfassung, die Regierung, die territoriale Integrität, die Unabhängigkeit oder den äusseren Frieden des betreffenden Landes bedrohen.“<sup>21</sup>

21. Der zweite Fall von Artikel 33 (2) – die Ausnahme wegen einer Gefahr für die Allgemeinheit – ermöglicht es Staaten, die Sicherheit ihrer Bevölkerung vor Flüchtlingen, welche wegen eines Verbrechens oder besonders schweren Vergehens verurteilt worden sind und eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellen, zu schützen. UNHCR anerkennt, dass dem Begriff „Verbrechen oder besonders schweres Vergehen“ in verschiedenen Rechtsordnungen unterschiedliche Bedeutung zukommen kann. Nach dem Verständnis von UNHCR sollte die Schwere eines Verbrechens oder Vergehens nach internationalen Standards beurteilt werden und nicht einfach nach seiner Einstufung im Gastland oder nach der Natur der Strafe. Zu den Faktoren, welche bei der Einstufung eines Verbrechens oder besonders schweren

---

United Kingdom Application No. 9063/80 vom 24. November 1986 und Buckley v. The United Kingdom vom 26. August 1996.

<sup>19</sup> Siehe „*UNHCR Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection*“, 10. August 2006, Paragraf 12, verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/44dc81164.html> [letzter Zugriff 3. September 2008].

<sup>20</sup> Siehe „*Travaux préparatoires: Records of the 1951 Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*“, UN. doc. A/CONF.2/SR.16, 23. November 1951, verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3ae68cdc14.html> [letzter Zugriff 3. September 2008].

<sup>21</sup> Siehe A. Grahl-Madsen, „*Commentary on the Refugee Convention, Artikel 2–11, 13–37*“, herausgegeben von UNHCR (1997), Kommentar zu Artikel 33, bei 8, verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4785ee9d2.html> [letzter Zugriff 3. September 2008]. Ähnlich hielt dazu Professor Walter Kälin fest, dass Artikel 33 (2) Verhalten wie den Versuch die Regierung des Gaststaates durch Gewalt oder andere illegale Mittel zu stürzen, Aktivitäten gegen einen anderen Staat, welche zu Vergeltungsmassnahmen gegen den Gaststaat führen könnten, sowie Terrorakte und Spionage, beinhaltet, und dass eine Gefährdung der „Sicherheit des Landes“ nur bedeuten kann, dass „der Flüchtling die Grundlage der staatlichen Ordnung oder gar die Existenz des Zufluchtlandes ernsthaft gefährden muss, damit er in den Verfolgerstaat zurückgewiesen werden darf.“ W. Kälin, *Das Prinzip des Non-refoulement*, zu Artikel 33 (2), Europäische Hochschulschriften Bd./Vol.298, bei 131, Bern (1982).

Vergehens als besonders schwer im Sinne von Artikel 33 (2) berücksichtigt werden müssen, zählen die Art des Verbrechens, der tatsächlich zugefügte Schaden, die Art des Verfahrens, das zur Strafverfolgung verwendet wird, und ob die meisten Rechtsordnungen die in Frage kommende Tat als schwer einstufen würden. Straftaten wie einfacher Diebstahl oder der Besitz von Betäubungsmitteln zum eigenen Gebrauch erreichen die Schwelle zur geforderten Schwere nicht. Straftaten, welche Gewalt gegen Personen beinhalten, wie Mord, Vergewaltigung, Kindsmisbrauch, Schwere Körperverletzung, Brandstiftung, Drogenhandel und bewaffneter Raubüberfall, werden üblicherweise als besonders schwere Verbrechen verstanden.<sup>22</sup> Gewisse andere Straftaten können als besonders schwer eingestuft werden, wenn sie vom Gebrauch tödlicher Waffen begleitet werden, zu schweren Verletzungen von Personen führen oder wenn nachweisbar ein gewohnheitsmässiges, schwer delinquentes Verhalten vorliegt. Die Qualifikation „besonders schwer“ besagt, dass nur Verbrechen oder Vergehen ganz besonders schwerer Natur als so bedeutsam angesehen werden sollen, dass sie eine Ausnahme vom Prinzip des *Non-Refoulement* rechtfertigen. Selbst wenn ein Flüchtling ein schweres Verbrechen begangen hat, ist ein *Refoulement* nur „nach Bedachtnahme auf alle Strafmilderungsgründe und andere Tatbegehungsumstände“ gerechtfertigt.<sup>23</sup>

22. Zusätzlich zum Erfordernis einer rechtskräftigen Verurteilung wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens muss der Flüchtling im Lichte des Verbrechens und der Verurteilung eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellen, damit der zweite Fall von Artikel 33 (2) zu Anwendung kommt. Die grundlegende Bedingung dafür, dass die Ausnahme der Gefahr für die Allgemeinheit zum Tragen kommt ist, dass eine solide Grundlage zur Beurteilung vorhanden sein muss, dass der betroffene Flüchtling eine Gefahr für die Allgemeinheit des Gastlandes darstellt. Dies erfordert eine Berücksichtigung aller individueller Umstände. Nach Ansicht von UNHCR muss der Flüchtling eine gegenwärtige oder zukünftige Gefahr für die Allgemeinheit darstellen. Es ist deshalb im Einzelfall eine Zukunftsprognose zu erstellen.

23. Schliesslich muss Artikel 33 (2) proportional zu seiner Zielsetzung angewendet werden: Das *Refoulement* muss die Gefahr beseitigen, es muss das letzte Mittel sein (nach Erwägung anderer Mechanismen, um die Gesellschaft im Asylland zu schützen) und die Gefahr muss die Risiken des *Refoulement* überwiegen. Bei dieser Interessenabwägung müssen folgende Faktoren berücksichtigt werden: die Schwere der Gefahr für die Sicherheit des Landes; die Unmittelbarkeit der Gefahr, wie lange sie bereits bestand und wie wahrscheinlich sie hinkünftig andauern wird; die Art und Weise, in der die Aktivitäten oder die Anwesenheit des Flüchtlings im Zufluchtsland die Gefahr verursachen und das Risiko, welchem der Flüchtling bei einem *Refoulement* ausgesetzt ist. Von diesen Faktoren ist, angesichts des überragenden humanitären und fundamentalen Charakters der Genfer

---

<sup>22</sup> Siehe J.C. Hathaway, „*The Rights of Refugees under International Law*“, Cambridge University Press, Cambridge (2005), S. 349f.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

Flüchtlingskonvention, die Intensität des Risikos, dem ein Flüchtling bei einem *Refoulement* ausgesetzt wird, die wichtigste Erwägung.<sup>24</sup>

24. Da der vorgeschlagene Artikel 121 (3) den Ort, an welchen Ausländerinnen und Ausländer ausgewiesen werden nicht abzugrenzen scheint, versteht UNHCR dies dahingehend, dass er auch die Ausweisung von Flüchtlingen und Asylsuchenden an Orte erlaubt, wo sie der Verfolgung ausgesetzt wären. Artikel 121 (3) hat daher im Lichte von Artikel 32 (2) der Genfer Flüchtlingskonvention untersucht zu werden.

25. UNHCR stellt fest, dass einige der in Artikel 121 (3) des vorgeschlagenen Artikels aufgelisteten Verstösse weithin als schwere Verbrechen angesehen werden, da sie Gewalt gegen Personen beinhalten, welche in den Anwendungsbereich von Artikel 33 (2) der Genfer Flüchtlingskonvention fallen können. Die Liste beinhaltet allerdings auch andere Tatbestände wie Einbruch und Missbrauch von Leistungen der Sozialversicherung und der Sozialhilfe. Die Initiative scheint diese in demselben Schweregrad einzustufen wie die vorher genannten. Aus Sicht von UNHCR hingegen erreichen Letztere nicht die benötigte Schwere für eine Anwendung des zweiten Falls von Artikel 33 (2) der Genfer Flüchtlingskonvention (i.e. rechtskräftige Verurteilung wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens, Flüchtling als Gefahr für die Allgemeinheit) und können deshalb zu einer Ausweitung des Geltungsbereichs und der Interpretation von Artikel 33 (2) der Genfer Flüchtlingskonvention führen. UNHCR ist daher besorgt, dass der Einbezug solcher Vergehen in einem *Refoulement* von Flüchtlingen und Asylsuchenden resultieren könnte, aus Gründen, welche über die in Artikel 33 (2) der Genfer Flüchtlingskonvention zulässigen Ausnahmen hinausgehen.

26. Ähnlich muss die Tat, damit die erste Ausnahme des Artikel 33 (2) wegen einer Gefahr für die Sicherheit des Landes zur Anwendung kommt, ziemlich schwerwiegender Natur sein, und beispielsweise direkt oder indirekt die Unversehrtheit des Staates, seine Verfassung, die Unabhängigkeit oder den äusseren Frieden des betroffenen Landes bedrohen. Verurteilungen wegen den im vorgeschlagenen Artikel 121 Absatz 3 genannten Straftaten, würden generell nicht den hohen Schwellenwert erreichen, damit ein Flüchtling als gegenwärtige oder zukünftige Gefahr für die Sicherheit des Gastlandes nach dem ersten Teil von Artikel 33 (2) angesehen werden könnte.

27. Ferner erlaubt der durch die Formulierung des vorgeschlagenen Artikel 121 vorgesehene Automatismus keine Berücksichtigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalls und schliesst daher eine von Artikel 33 (2) geforderte individuelle Beurteilung der Natur des Verbrechens, sowie eine Zukunftsprognose darüber aus, ob der Flüchtling oder der/die Asylsuchende eine Gefahr für die Allgemeinheit oder Gastland darstellt, und lässt keinen Raum für eine Verhältnismässigkeitsprüfung.

---

<sup>24</sup> Siehe UNHCR "*Suresh Factum*", Paragraf 84.

#### 4. Das menschenrechtliche *Refoulement*-Verbot

28. Es ist daran zu erinnern, dass die Bestimmungen von Artikel 32 und 33 (2) der Genfer Flüchtlingskonvention, wie auch Artikel 31 des Übereinkommens von 1954, die menschenrechtlichen *Non-Refoulement*-Verpflichtungen des Gaststaates nicht berühren, die keine Ausnahmen zulassen. Folglich wäre ein Gaststaat daran gehindert, einen Flüchtling auszuschaffen, wenn dies dazu führen würde, dass er einem realen Folterrisiko<sup>25</sup> oder anderem irreparablen Schaden, namentlich Verletzungen des Rechts auf Leben oder des Rechts auf Freiheit von grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe,<sup>26</sup> ausgesetzt würde. Dieses Verbot des *Refoulement* bei einem Folterrisiko ist auch Teil des Völkergewohnheitsrechts und hat den Status einer zwingenden Norm des Völkerrechts, *jus cogens*,<sup>27</sup> erlangt. Es verhängt dadurch ein für alle Staaten verbindliches, absolutes Verbot jeglicher Form der erzwungenen Rückkehr an einen Ort, wo ein reales Risiko von Folter besteht. Es sollte beachtet werden, dass der Charakter des Artikel 3 der EMRK als *jus cogens* vom Schweizerischen Bundesgericht, dem Schweizerischen Bundesrat, wie auch dem Ständerat bestätigt wurde: „Das Bundesgericht hat den zwingenden Charakter des Rückschiebeverbotes von Artikel 3 EMRK (...) explizit anerkannt (...). Die gleiche Überzeugung ist vom Bundesrat sowie im Ständerat ohne Widerspruch geäußert worden.“<sup>28</sup> UNHCR ist besorgt, dass der vorgeschlagene Artikel 121 keinen Hinweis enthält auf das Verbot einer Ausschaffung an einen Ort, wo ein reales Risiko von Folter oder anderem irreparablen Schaden, namentlich einer Verletzung des Rechts auf Leben

---

<sup>25</sup> *Refoulement* in ein Land, wo stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass eine Person dort Gefahr laufe, gefoltert zu werden, ist nach Artikel 3 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 ausdrücklich verboten. Siehe z.B. auch UNHCR, „*Suresh Factum*“, oben Fussnote 17. E. Lauterpacht und D. Bethlehem, oben Fussnote 12, Paragraph 159 (ii), 166 und 179.

<sup>26</sup> Das Verbot der Verletzung des Rechts auf Leben, der Folter und anderer Formen grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, der Artikel 6 und 7 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966, umfasst nach der Interpretation des UN Menschenrechtskomitees eine *Non-Refoulement* Verpflichtung, nach welcher es Staaten untersagt ist, eine Person auszuschaffen, wenn sie dadurch dem Risiko einer solchen Behandlung ausgesetzt würde. Siehe UN Menschenrechtskomitee in seinem „*General Comment No. 31 on the Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant*“, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26. May 2004, Paragraph 12, verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/478b26ae2.html> [letzter Zugriff 3. September 2008]. Das Verbot des *Refoulement* bei einem Risiko schwerer Menschenrechtsverletzungen, insbesondere von Folter und anderen Formen erniedrigender Behandlung, wurde auch in regionalen Menschenrechtsinstrumenten fest verankert. Siehe dazu z. B. die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Schutzbereich von Artikel 3 EMRK, insbesondere die Entscheidungen *Soering v. United Kingdom*, Application No. 14038/88, 7. Juli 1998, und *Chahal v. United Kingdom*, Application No. 22414/93, 15. November 1996.

<sup>27</sup> Siehe UNHCR, „*Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection*“, oben Fussnote 18, Paragraph 16, mit Bezugnahme auf den Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien und auf dessen Entscheidungen *Prosecutor v. Anto Furundzija*, Trial Chamber, Urteil vom 10. Dezember 1998; siehe auch Entscheidung des House of Lords in *Pinochet Ugarte, re.* [1999] 2 All ER 97, Fussnote 24.

<sup>28</sup> Siehe Fussnote 14.

oder des Rechts auf Freiheit von grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe.

### **5. Refoulement-Verbot nach schweizerischem Verfassungsrecht**

29. UNHCR anerkennt, dass die oben dargelegten *Non-Refoulement*-Verpflichtungen ins schweizerische Recht aufgenommen wurden. Artikel 25 der Schweizerischen Bundesverfassung besagt:

#### **Artikel 25, Schutz vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung**

(1) (...)

(2) Flüchtlinge dürfen nicht in einen Staat ausgeschafft oder ausgeliefert werden, in dem sie verfolgt werden.

(3) Niemand darf in einen Staat ausgeschafft werden, in dem ihm Folter oder eine andere Art grausamer und unmenschlicher Behandlung oder Bestrafung droht.

30. UNHCR stellt besorgt fest, dass der vorgeschlagene Artikel 121 weder einen Verweis auf Artikel 25 der Schweizerischen Bundesverfassung noch zu den flüchtlings- und menschenrechtlichen *Non-Refoulement*-Verpflichtungen enthält.

### **6. Schlussfolgerungen**

31. Eine Änderung des Artikels 121 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999, so wie sie von der Ausschaffungsinitiative vorgeschlagen wird, würde in einem niedrigeren als in der Genfer Flüchtlingskonvention, insbesondere in den Artikeln 32 und 33, vorgesehenen Schutzstandard für Flüchtlinge und Asylsuchende in Bezug auf eine Ausschaffung resultieren. Ebenso könnte es auf eine mit dem Übereinkommen von 1954 unvereinbare Art und Weise eine Ausweisung von Staatenlosen erlauben, welche sich rechtmässig im Staatsgebiet aufhalten. UNHCR ist im Besonderen über die Tatsache besorgt, dass der vorgeschlagene Artikel 121 durch Vorschreibung der Ausweisung von Ausländerinnen und Ausländern auf Grund einer Anzahl von Tatbeständen, welche den geforderten Schweregrad der in Artikel 33 (2) der Genfer Flüchtlingskonvention enthaltenen Ausnahmen vom Prinzip des *Non-Refoulement* nicht erreichen, mit den Verpflichtungen der Schweiz nach internationalem Flüchtlingsrecht unvereinbar wäre.

32. UNHCR appelliert daher an den Schweizerischen Bundesrat und die Bundesversammlung, den oben genannten Erwägungen sowie den internationalen Verpflichtungen der Schweiz bei der Prüfung der Ausschaffungsinitiative gebührend Rechnung zu tragen. Im Falle, dass die Initiative für gültig erklärt wird, appelliert UNHCR an den Bundesrat und die

Bundesversammlung, die Initiative in ihrer jetzigen Form zur Ablehnung zu empfehlen. Für den Fall, dass sich die Bundesversammlung dafür entscheidet, der Initiative einen Gegenvorschlag für eine Änderung von Artikel 121 gegenüberzustellen, empfiehlt UNHCR dringlich, eine Schutzklausel gemäss der flüchtlings- und menschenrechtlichen *Non-Refoulement*-Verpflichtungen der Schweiz einzufügen unter Bedachtnahme auf die obgenannten Empfehlungen und Bedenken von UNHCR.

UNHCR-Verbindungsbüro für die Schweiz und Liechtenstein  
10. September 2008

(Internetversion 15. Oktober 2008)