



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Anmerkungen von UNHCR zu
diplomatischen Zusicherungen und Internationalem
Flüchtlingsschutz

<u>Inhalt</u>	<u>Seite</u>
I. HINTERGRUND UND KONTEXT	2
II. DIPLOMATISCHE ZUSICHERUNGEN UND DAS PRINZIP DES <i>NON-REFOULEMENT</i>	4
A. Schutz gegen <i>Refoulement</i> nach internationalem Flüchtlingsrecht	4
B. Schutz gegen <i>Refoulement</i> nach menschenrechtlichen Bestimmungen	7
1. Allgemeine Überlegungen.....	7
2. Überstellung aufgrund diplomatischer Zusicherungen.....	10
C. Diplomatische Zusicherungen und die zwangsweise Überstellung von Flüchtlingen oder Asylsuchenden	13
1. Flüchtlinge.....	14
<i>Überstellung in das Herkunftsland oder das Land des früheren gewöhnlichen Aufenthalts</i>	14
<i>Überstellung in ein anderes Land als das Herkunftsland oder Land des früheren gewöhnlichen Aufenthalts</i>	15
2. Asylsuchende.....	16
<i>Überstellung in das Herkunftsland oder Land des früheren gewöhnlichen Aufenthalts</i>	16
<i>Überstellung in ein anderes Land als das Herkunftsland oder Land des früheren gewöhnlichen Aufenthalts</i>	16
III. DIPLOMATISCHE ZUSICHERUNGEN UND DIE FESTSTELLUNG DER FLÜCHTLINGSEIGENSCHAFT	17
A. Allgemeine Überlegungen	17
B. Diplomatische Zusicherungen im Bezug auf Asylsuchende	18
C. Zugang zu Asylverfahren	19
D. Diplomatische Zusicherungen und die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft	19

Protection Operations and Legal Advice Section
Division of International Protection Services
Genf, August 2006

Übersetzung: UNHCR Regionalvertretung
für Deutschland, Österreich und die Tschechische Republik
Berlin, Februar 2007

I. HINTERGRUND UND KONTEXT

1. Der Begriff „diplomatische Zusicherungen“, wie er im Zusammenhang mit der Überstellung einer Person von einem Staat an einen anderen verwendet wird, bezieht sich auf eine Zusage des Empfangsstaates, dass die betroffene Person in Übereinstimmung mit den durch den Entsendestaat gestellten Bedingungen behandelt werden wird oder, allgemeiner, unter Einhaltung der nach dem Völkerrecht bestehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen des Entsendestaates.

2. Das Vertrauen auf diplomatische Zusicherungen ist eine seit langem bestehende Praxis in den Auslieferungsbeziehungen zwischen Staaten,¹ wo sie dem Zweck dienen, dem ersuchten Staat die Auslieferung einer Person zu ermöglichen, ohne dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den anwendbaren menschenrechtlichen Verträgen,² nationalem Recht – einschließlich des Verfassungsrechts – und/oder Bestimmungen des Auslieferungsrechts zu verstoßen, die andernfalls die Auslieferung der betroffenen Person ausschließen würden.³ Ihr Gebrauch ist in Fällen üblich, in denen die Todesstrafe droht; Zusicherungen werden aber auch erbeten, wenn der ersuchte Staat Bedenken im Hinblick auf die Fairness der Gerichtsverfahren im ersuchenden Staat hat, oder wenn befürchtet wird, dass die Auslieferung die betreffende Person der Gefahr aussetzen könnte, der Folter oder anderen Formen der Misshandlung unterworfen zu werden.

3. Die Verwendung diplomatischer Zusicherungen ist jedoch nicht auf den Bereich der Auslieferung beschränkt. In zunehmendem Maße wird auf Zusicherungen, dass die zu überstellende Person nicht der Folter oder anderen Formen der Misshandlung ausgesetzt wird, im Rahmen von Verfahren wie der Ausweisung oder Abschiebung zurückgegriffen⁴ sowie auch dann, wenn die Personen mittels

¹ Die Auslieferung ist ein förmliches Verfahren, in dem eine Person von einem Staat an die Behörden eines anderen Staates zum Zwecke der Strafverfolgung oder -vollstreckung übergeben wird. Im Rahmen von Auslieferungsverfahren werden die beiden beteiligten Staaten üblicherweise als „ersuchender“ und als „ersuchter“ Staat bezeichnet.

² Siehe unten Randnummern 16–26.

³ Auslieferungsabkommen (ob bi- oder multilateral) sowie die nationale Gesetzgebung in Bezug auf die Auslieferung sehen normalerweise Ablehnungsgründe vor – das heißt, Bedingungen, unter denen der ersuchte Staat die Auslieferung einer Person ablehnen kann oder muss. Dies beinhaltet: die Ausnahme bei strafbaren politischen Handlungen, die Diskriminierungs- (oder Nicht-Verfolgungs-) Klausel; die Nichtauslieferung aus Gründen, die mit der eigenen Auffassung des ersuchten Staates von Gerechtigkeit und Fairness zusammenhängen; die Nichtauslieferung eigener Staatsangehöriger; Ausschlussgründe für die Auslieferung aufgrund internationaler/regionaler menschenrechtlicher und/oder flüchtlingsrechtlicher Bestimmungen, die in das anwendbare nationale Recht inkorporiert wurden. Wegen weiterer Einzelheiten siehe, S. Kapferer, *The Interface between Extradition and Asylum*, UNHCR, Legal and Protection Policy Research Series, PPLA/2003/05, November 2003, Randnummern 69–112.

⁴ Im Gegensatz zur Auslieferung, die förmliche Maßnahmen zweier Staaten erfordert, sind die Ausweisung und Abschiebung einseitige Verfahren des Entsendestaates. Jedoch unterliegen auch diese Verfahren Schutzmaßnahmen und Garantien, insbesondere einschließlich des Erfordernisses, dass sie auf nationalem Recht beruhen, internationalen Standards entsprechen müssen, und dass die betroffene Person die Möglichkeit erhält, die Rechtmäßigkeit solcher Verfahren anzufechten.

nicht-förmlicher Maßnahmen, die keine prozessualen Absicherungen bieten, in andere Länder überstellt werden. Auf diese Praxis, zuweilen auch als „rendition“ [*Anm. der Übers.: Auslieferung einer verdächtigen Person oder eines Strafgefangenen zwischen Commonwealth-Staaten*] oder „extraordinary rendition“ bezeichnet, wird mit zunehmender Häufigkeit zur Überstellung von Personen, die der Entsendestaat der Beteiligung an terroristischen Aktivitäten verdächtigt und/oder als Gefahr für die nationale Sicherheit betrachtet, auch an solche Staaten zurückgegriffen, von denen die Anwendung von Folter oder deren stillschweigende Duldung berichtet wird.⁵

4. Diplomatische Zusicherungen werden üblicher Weise auf individueller Grundlage im Hinblick auf eine bestimmte Person erfragt, die der Aufnahmestaat beabsichtigt auszuliefern oder auf andere Weise zu überstellen. In letzter Zeit sind diplomatische Zusicherungen jedoch in Form allgemeiner Klauseln zur Behandlung abgeschobener Personen in Abkommen aufgenommen worden, die die Abschiebung von Personen von einem Staat in einen anderen regeln.⁶

5. Vom Empfangsstaat abgegebene diplomatische Zusicherungen stellen normalerweise keine rechtlich bindenden Verpflichtungen dar. Im Allgemeinen sehen sie weder Mechanismen für ihre Durchsetzung vor, noch gibt es im Falle der Nichteinhaltung Rechtsbehelfe für den Entsendestaat oder die betroffene Person, sobald die Person an den Empfangsstaat überstellt wurde. Vor dem Hintergrund, dass diplomatische Zusicherungen nur dann erfragt werden, wenn der Entsendestaat im Hinblick auf die Behandlung der betroffenen Person im Empfangsstaat Garantien für notwendig erachtet, ergeben sich Fragen hinsichtlich der Bedingungen, unter denen der Entsendestaat sich bei Einhaltung seiner Verpflichtungen aus den anwendbaren internationalen sowie nationalen Standards auf solche Zusicherungen als Grundlage für die Verbringung einer Person aus seinem Hoheitsgebiet verlassen kann.

6. Die vorliegenden Anmerkungen untersuchen die Verwendung diplomatischer Zusicherung aus Sicht des internationalen Flüchtlingsschutzes. Zwei Bereiche sind dabei von besonderem Interesse. Erstens ist es notwendig, die Bedeutung

⁵ Siehe zum Beispiel, Hochkommissar für Menschenrechte, Stellungnahme am Tag der Menschenrechte: *On Terrorists and Torturers*, 7. Dezember 2005; Bericht des Hochkommissars für Menschenrechte an die UN-Menschenrechtskommission über den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus, UN document E/CN.4/2006/94, 16. Februar 2006, Randnummern 9–10 und 18–20; Sonderberichterstatte der UN-Menschenrechtskommission über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, *Report submitted pursuant to General Assembly resolution 58/164*, UN document A/59/324, 1. September 2004 (nachfolgend: „Sonderberichterstatte über Folter, Bericht vom 1. September 2004“ genannt), Randnummern 29–30; Bericht des Unabhängigen Experten für den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus an die UN Menschenrechtskommission, U.N. Doc. E/CN.4/2005/103, 7. Februar 2005, Randnummern 54–56. Siehe auch Ausschuss für Menschenrechte, *Concluding Observations on Yemen*, (U.N. Doc. CCPR/CO/84/YEM, 9. August 2005, Randnummer 13); Kanada (U.N. Doc. CCPR/C/CAN/CO/5, 2. November 2005); Ausschuss gegen Folter, *Concluding Observations/Comments on Canada* (U.N. Doc. CAT/C/CR/34/CAN, 7. Juli 2005, Randnummer 4(b)); Vereinigtes Königreich (U.N. Doc. CAT/C/CR/33/3, 10. Dezember 2004, Randnummer 4(d)).

⁶ Siehe das zwischen dem Vereinigtem Königreich und Jordanien am 10. August 2005 geschlossene *Memorandum of Understanding*, welches Vereinbarungen hinsichtlich vor der Abschiebung übernommener Garantien im Bezug auf bestimmte Personen enthält. Ein ähnliches Abkommen wurde zwischen dem Vereinigtem Königreich und Libyen am 18. Oktober 2005 geschlossen.

diplomatischer Zusicherungen für jene Fälle zu klären, in denen der Aufnahmestaat beabsichtigt, einen Flüchtling oder einen Asylsuchenden an einen anderen Staat in eine Situation zu überstellen, in der für ihn oder sie die Gefahr einer Verfolgung besteht. Dies wird in Teil II der Anmerkungen behandelt, der einen Überblick über die Verpflichtungen des Aufnahmestaates bietet, die aus dem Verbot des *Refoulement* nach internationalem Flüchtlingsrecht und menschenrechtlichen Bestimmungen sowie Völkergewohnheitsrecht herrühren, und analysiert deren Auswirkung auf die Verwendung diplomatischer Zusicherungen.⁷ Zweitens wirft dies, wenn diplomatische Zusicherungen im Hinblick auf einen Asylsuchenden abgegeben werden, Fragen nach den Auswirkungen auf die Feststellung seines oder ihres Anspruchs auf den Flüchtlingsstatus auf. Teil III dieser Anmerkungen beschäftigt sich mit den maßgeblichen verfahrens- und materiellrechtlichen Fragen.

II. DIPLOMATISCHE ZUSICHERUNGEN UND DAS PRINZIP DES NON- REFOULEMENT*

A. Schutz gegen *Refoulement* nach internationalem Flüchtlingsrecht

7. Internationales Flüchtlingsrecht gewährt Flüchtlingen ausdrücklich Schutz gegen Überstellung in ein Land, in dem sie der Gefahr der Verfolgung ausgesetzt würden. Dies ist als der Grundsatz des *Non-Refoulement* bekannt. Oft als Grundstein des internationalen Flüchtlingsschutzes bezeichnet, ist er in Artikel 33 des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (nachfolgend: „Genfer Flüchtlingskonvention“ genannt)⁸ verankert. Artikel 33 (1) bestimmt:

„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.“

8. Das Prinzip des *Non-Refoulement* findet auf jede Person Anwendung, die unter den Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention fällt, d.h. jeden, der die

⁷ Diese Anmerkung behandelt nicht die Fragen im Bezug auf den Grundsatz des *Non-Refoulement* nach humanitärem Völkerrecht.

* [Anm.: Im internationalen Flüchtlingsrecht bedeutet der Grundsatz des *Non-Refoulement* die Nichtzurücksendung von Flüchtlingen in ein Land, in dem sie Verfolgung zu befürchten haben. Dies gilt sowohl an den Grenzen als auch innerhalb eines Staatsgebietes und überdies auch dann außerhalb des Hoheitsgebietes, wenn der Staat tatsächlich Hoheitsgewalt ausübt. Vgl. UNHCR Exekutiv Komitee Beschluss Nr. 6 (XXVIII) UN-Dokument A/32/12/Add.1, Nr. 12 A; „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, insbesondere Randnummern 9, 24 und 43.]

⁸ Für eine detaillierte Analyse siehe E. Lauterpacht und D. Bethlehem, „*The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion*“, in E. Feller, V. Türk and F. Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, Cambridge (2003). Auch regionale Übereinkünfte über Flüchtlinge beinhalten Vorschriften zum *Non-Refoulement*, namentlich Artikel II (3) des Abkommens von 1969 der Organisation der Afrikanischen Einheit, welches die besonderen Aspekte der Probleme der Flüchtlinge in Afrika regelt und Paragraph III (5) der Erklärung von Cartagena über Flüchtlinge von 1984.

Kriterien des Artikel 1 A (2) der Genfer Flüchtlingskonvention⁹ erfüllt und nicht unter eine ihrer Ausschlussklauseln fällt.¹⁰ Es findet nicht nur in Bezug auf die Rückkehr in das Herkunftsland Anwendung, sondern auch hinsichtlich der zwangsweisen Überstellung an jedes andere Land, in dem eine Person Grund zur Furcht vor Verfolgung, bezogen auf einen oder mehrere der in der Genfer Flüchtlingskonvention genannten Gründen, hat, oder in dem er oder sie der Gefahr ausgesetzt ist, in sein oder ihr Herkunftsland zurückgeschickt zu werden.¹¹

9. In Anbetracht der deklaratorischen Natur des Flüchtlingsstatus findet der Grundsatz des *Non-Refoulement* gleichermaßen auf solche Personen Anwendung, die die Kriterien des Artikels 1 der Flüchtlingskonvention erfüllen, denen der Status aber nicht formell zuerkannt wurde. Auch Asylsuchende sind gegen *Refoulement* geschützt. Da solche Personen Flüchtlinge sein können, ist es ein anerkanntes Prinzip des internationalen Flüchtlingsrechts, dass sie bis zur endgültigen Feststellung ihrer Flüchtlingseigenschaft nicht zurückgeführt oder ausgewiesen werden.¹²

10. Nach internationalem Flüchtlingsrecht ist das Verbot der Rückführung bei Gefahr der Verfolgung auf jede Form der zwangsweisen Verbringung anwendbar, einschließlich Auslieferung, Abschiebung, nicht-förmlicher Überstellung oder „rendition“. Dies ist nach dem Wortlaut des Artikels 33 (1) der Genfer Flüchtlingskonvention offensichtlich, der sich auf die Ausweisung oder Rückführung „auf irgendeine Weise“ bezieht.

11. Ausnahmen vom Prinzip des *Non-Refoulement* sind nach der Genfer Flüchtlingskonvention nur unter den ausdrücklich in Artikel 33 (2) vorgesehenen Umständen zulässig, wonach

„Auf die Vergünstigung [des Artikels 33 (1)] sich jedoch ein Flüchtling nicht berufen [kann], 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.“

⁹ Nach dieser Bestimmung, die auch in Artikel 1 des Protokolls von 1967 aufgenommen wurde, findet der Begriff „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 infolge solcher Ereignisse 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“.

¹⁰ Diese sind: der erste Absatz des Artikels 1 D (der auf Personen Anwendung findet, die Schutz oder Hilfe von einer anderen UN Organisation oder Institution als UNHCR erhalten), Artikel 1 E (der Anwendung auf diejenigen findet, die von den Behörden des Landes, in dem sie ihren Aufenthalt genommen haben, als Personen anerkannt werden, welche die Rechte und Pflichten haben, die mit dem Besitz der Staatsangehörigkeit dieses Landes verbunden sind) und Artikel 1 F (der auf solche Personen Anwendung findet, bezüglich derer aus schwerwiegenden Gründe die Annahme gerechtfertigt ist, dass sie bestimmte schwere Verbrechen oder Handlungen begangen haben).

¹¹ Siehe UNHCR, *Note on Non-Refoulement* (EC/SCP/2), 1977, Randnummer 4. Siehe auch Paul Weis, *The Refugee Convention*, 1951, S. 341, zitiert in E. Lauterpacht und D. Bethlehem, oben Fußnote 8, Randnummer 124.

¹² Siehe auch unten Randnummern 35–37.

12. Die Anwendung dieser Bestimmung erfordert eine individualisierte Feststellung durch das Zufluchtsland, dass die betroffene Person eine gegenwärtige oder zukünftige Gefahr für die Sicherheit oder die Allgemeinheit des Aufnahmestaates darstellt.¹³

- (i) Um die Ausnahme „Sicherheit des Landes“ vom Prinzip des *Non-Refoulement* anzuwenden, muss eine individualisierte Feststellung stattfinden, dass der Flüchtling eine gegenwärtige oder zukünftige Gefahr für den Aufnahmestaat darstellt. Die Gefährdung muss eine sehr schwerwiegende und nicht eine von untergeordneter Art sein sowie eine Bedrohung für die nationale Sicherheit des Aufnahmestaates bedeuten.¹⁴
- (ii) Um die Ausnahme der „Gefahr für die Allgemeinheit“ anzuwenden, muss der betreffende Flüchtling nicht nur wegen eines Verbrechens von besonders schwerer Art rechtskräftig verurteilt worden sein, sondern es muss auch feststehen, dass der Flüchtling angesichts des Verbrechens und der Verurteilung eine sehr schwerwiegende gegenwärtige oder zukünftige Gefahr für die Allgemeinheit des Aufnahmestaates ist. Die Tatsache, dass eine Person wegen eines besonders schwerwiegenden Verbrechens verurteilt wurde, bedeutet an sich nicht, dass sie die Voraussetzungen einer „Gefahr für die Allgemeinheit“ erfüllt. Ob das der Fall ist, wird von der Art und den Umständen des bestimmten Verbrechens sowie anderen maßgeblichen Faktoren (z.B. Beweismaterial oder der Wahrscheinlichkeit eines Rückfalls) abhängen.¹⁵

13. In jedem Fall ist die Überstellung eines Flüchtlings unter Anwendung einer der in Artikel 33 (2) der Genfer Flüchtlingskonvention vorgesehenen Ausnahmen nur rechtmäßig, wenn sie notwendig und angemessen ist. Dies bedeutet, dass es einen nachvollziehbaren Zusammenhang zwischen der Überstellung des Flüchtlings und der Beseitigung der aus seiner oder ihrer Anwesenheit resultierenden Gefahr für die Sicherheit oder die Allgemeinheit des Aufnahmestaates geben muss; *Refoulement* muss der letzte mögliche Ausweg für die Beseitigung der Gefahr für die Sicherheit

¹³ Artikel 33 (2) der Genfer Flüchtlingskonvention findet jedoch keine Anwendung, wenn die Überstellung des Flüchtlings zu einer erheblichen Gefahr der Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe führt. Siehe *“Factum of the Intervenor, UNHCR, Suresh v. the Minister of Citizenship and Immigration; the Attorney General of Canada, SCC No. 27790”* (nachfolgend: *“UNHCR, Suresh Factum”* genannt), in 19:1 *International Journal of Refugee Law* (2002), S.141–157; E. Lauterpacht und D. Bethlehem, oben Fußnote 8, Randnummern 159(ii), 166 und 179.

¹⁴ Siehe UNHCR, *Suresh Factum*, oben Fußnote 13, Randnummern 68–73. Siehe auch E. Lauterpacht and D. Bethlehem, oben Fußnote 8, Randnummern 164–166. Siehe ebenfalls A. Grahl-Madsen, *Commentary on the Refugee Convention, Artikel 2–11, 13–37*, veröffentlicht von UNHCR (1997), Kommentierung zu Artikel 33, unter (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.“

¹⁵ Ebd., Randnummern 190–192.

oder die Allgemeinheit des Aufnahmestaates sein¹⁶; und die Gefahr für den Aufnahmestaat muss das Risiko eines Schadens für die betreffende Person als Folge des *Refoulement* überwiegen.¹⁷

14. Überdies muss die Feststellung, ob eine der in Artikel 33 (2) vorgesehenen Ausnahmen anwendbar ist, in einem Verfahren getroffen werden, das adäquaten Schutz bietet.¹⁸

15. Der Grundsatz der Nichtzurückweisung, wie er in Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention verankert ist, ist Teil des Völkergewohnheitsrechts.¹⁹ Als solches ist er für alle Staaten verpflichtend, einschließlich derer, die noch keine Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention und/oder des Protokolls von 1967 geworden sind.²⁰

B. Schutz gegen *Refoulement* nach menschenrechtlichen Bestimmungen

1. Allgemeine Überlegungen

16. Nach internationalen menschenrechtlichen Verträgen und Völkergewohnheitsrecht haben Staaten die Verpflichtung, niemanden an einen anderen Staat zu überstellen, wenn dies dazu führen würde, dass er oder sie schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen, namentlich der willkürlichen Tötung²¹ oder der Folter²²

¹⁶ Wenn weniger schwerwiegende Maßnahmen ausreichen würden, um die durch den Flüchtling verkörperte Gefahr für die Sicherheit oder die Allgemeinheit des Aufnahmestaates zu beseitigen, kann eine Ausweisung nicht nach Artikel 33 (2) der Genfer Flüchtlingskonvention gerechtfertigt sein.

¹⁷ Siehe UNHCR, *Suresh Factum*, oben Fußnote 13, Randnummern 74–84; siehe auch E. Lauterpacht and D. Bethlehem, oben Fußnote 8, Randnummern 177–179.

¹⁸ Dies sollten zumindest dieselben prozessualen Garantien sein, die eine Ausweisung nach Artikel 32 der Genfer Flüchtlingskonvention erfordert. Artikel 32 (1) erlaubt die Ausweisung eines Flüchtlings aus Gründen der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung in ein anderes Land als jenes, in dem er oder sie Verfolgung fürchtet. Artikel 32 (2) und (3) sehen ein Mindestmaß an Garantien vor, insbesondere das Recht auf rechtliches Gehör, das Recht, Rechtsbehelfe einzulegen, und das Recht, eine angemessene Frist zugestanden zu bekommen, um die rechtmäßige Aufnahme in einem anderen Land nachzusuchen.

¹⁹ Siehe zum Beispiel die Erklärungen der Signatarstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention und/oder des Protokolls von 1967, angenommen auf dem Ministertreffen der Mitgliedstaaten vom 12.–13. Dezember 2001, HCR/MMSP/2001/09, Randnummer 4 der Präambel; siehe auch E. Lauterpacht and D. Bethlehem, oben Fußnote 8, Randnummern 193–219.

²⁰ Das Verbot des *Refoulement* von Flüchtlingen nach Völkergewohnheitsrecht findet auch Anwendung im Hinblick auf nichteuropäische Flüchtlinge, in Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention, die jedoch die in Artikel 1 B (1) der Konvention vorgesehene geographische Begrenzung beibehalten.

²¹ Das Recht auf Leben, das in Artikel 6 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) von 1966 verbürgt ist, und zum Beispiel in Artikel 2 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950 (Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)), Artikel 4 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK) von 1969, Artikel 4 der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker ('Banjul Charta') und Artikel 5 der Arabischen Menschenrechtscharta von 1981.

²² Das Recht nicht der Folter unterworfen zu werden ist verbürgt in Artikel 1 des Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (UNCAT), Artikel 7 ICCPR und zum Beispiel Artikel 3 EMRK, Artikel 5 (2) AMRK, Artikel 5 der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker ('Banjul Charta') und Artikel 2 der Inter-Amerikanische Konvention von 1985 zur Verhütung und Bestrafung von Folter.

ausgesetzt wird. Eine ausdrückliche Bestimmung des *Non-Refoulement* ist in Artikel 3 des Übereinkommens von 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe enthalten, die die Ausweisung, Abschiebung oder Auslieferung einer Person in einen Staat verbietet, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass die Person dort Gefahr liefere, gefoltert zu werden.²³ Das Verbot der Zurückweisung bei Gefahr der Folter ist auch Teil des Völkergewohnheitsrechts und hat den Rang einer zwingenden Vorschrift des internationalen Rechts oder *jus cogens*.²⁴ Sie erlegt ein für alle Staaten verbindliches, absolutes Verbot jeder Form der erzwungenen Rückkehr bei Gefahr der Folter auf, einschließlich derer, die nicht Vertragsstaaten der einschlägigen Übereinkünfte geworden sind.²⁵

17. Verpflichtungen nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, in der Interpretation des Ausschusses für Menschenrechte, und nach regionalen menschenrechtlichen Verträgen umfassen – als Teil des absoluten und nicht derogierbaren Verbots solcher Behandlung nach den einschlägigen Bestimmungen – ebenso ein Verbot der Rückführung bei anderen Formen grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung oder Strafe.²⁶

18. Das Verbot des *Refoulement* in ein Land, in dem die betroffene Person der tatsächlichen Gefahr irreparabler Schäden, wie der Verletzung des Rechts auf Leben oder des Rechts, nicht der Folter oder anderer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen zu werden, ausgesetzt wäre, erstreckt sich auf alle Personen, die sich im Hoheitsgebiet eines Staates aufhalten oder seiner

²³ Siehe auch Artikel 22 (8) AMRK der vorsieht, dass „[i]n keinem Fall [...] ein Ausländer in ein Land abgeschoben oder zurückgeführt werden darf, unabhängig davon, ob es sein Herkunftsland ist oder nicht, wenn in diesem Land sein Recht auf Leben oder persönliche Freiheit in Gefahr ist, wegen seiner Rasse, Nationalität, Religion, sozialen Stellung oder politischen Meinung verletzt zu werden.“

²⁴ Siehe zum Beispiel Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY), *Prosecutor gegen Anto Furundzija*, Spruchkammer, Urteil vom 10. Dezember 1998, in den Randnummern 134–164. Siehe auch Urteil des House of Lords zu *Pinochet Ugarte, re.* [1999] 2 All ER 97, Randnummern 108–109.

²⁵ Gemäß Artikel 53 und 64 der Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969 geht *jus cogens* Vertragsbestimmungen vor. Sie stehen im Rang höher als allgemeine gewohnheitsrechtliche Regeln, die nicht mit derselben Rechtsgültigkeit ausgestattet sind.

²⁶ In Bezug auf den Umfang der Verpflichtungen nach Artikel 7 ICCPR, der das Recht garantiert, nicht der Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ausgesetzt zu werden, siehe Ausschuss für Menschenrechte 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, 21. April 2004, Randnummer 12; siehe auch Sonderberichterstatter über Folter, Bericht vom 1. September 2004, oben Fußnote 5, Randnummer 28. Das Verbot des *Refoulement*, wenn die Gefahr schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen, insbesondere der Folter und anderer Formen von Misshandlung besteht, ist auch in regionalen Menschenrechtsverträgen fest etabliert. Siehe zum Beispiel die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zum Umfang des Schutzes nach Artikel 3 EMRK, insbesondere die Entscheidungen in Fall *Soering gegen Vereinigtes Königreich*, Individualbeschwerde Nr. 14038/88, 7. Juli 1998, und *Chahal gegen Vereinigtes Königreich*, Individualbeschwerde Nr. 22414/93, 15. November 1996. Andere Bestimmungen in internationalen und regionalen Menschenrechtsübereinkünften, die sowohl Folter als auch andere grausame, unmenschliche oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verbieten, sind zum Beispiel Artikel 16 UNCAT, Artikel 5 (2) AMRK, Artikel 5 der Afrikanischen (Banjul) Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker und Artikel 2 der Inter-Amerikanische Konvention von 1985 zur Verhütung und Bestrafung von Folter.

Zuständigkeit unterliegen, einschließlich Asylsuchender und Flüchtlinge,²⁷ und findet Anwendung im Hinblick auf das Land, in das eine Überstellung erfolgt oder in jedes andere Land, in das die Person anschließend überstellt werden könnte.²⁸ Es ist nicht derogierbar und findet unter allen Umständen Anwendung, ungeachtet der Art der Handlungen, in die die betroffene Person verwickelt gewesen sein mag.²⁹

19. Nach den oben erwähnten Verpflichtungen hat der Entsendestaat die Pflicht, vor der Durchführung jeglicher Maßnahme zur Überstellung festzustellen, dass die Person, die sie aus ihrem Hoheitsgebiet oder Zuständigkeitsbereichs zu verbringen beabsichtigt, nicht der Gefahr solch schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen, wie oben erwähnt, ausgesetzt würde.³⁰ Wenn der Empfangsstaat im Bezug auf eine bestimmte Person diplomatische Zusicherungen abgegeben hat, oder wenn es Zusicherungen in der Form von Klauseln gibt, die die Behandlung von Personen betreffen, die unter einem allgemeinen Abkommen über Abschiebungen oder andere Formen der Überstellung ausgehändigt werden, bilden diese einen Teil der Elemente, die bei dieser Feststellung zu prüfen sind. Solche Zusicherungen berühren jedoch nicht die Verpflichtungen des Entsendestaates nach dem Völkergewohnheitsrecht

²⁷ Für die Mitgliedstaaten des ICCPR wurde dies durch den Ausschuss für Menschenrechte in seinem *General Comment No. 31* ausdrücklich festgestellt, oben Fußnote 26, Randnummer 10. In ähnlicher Weise stellte der Ausschuss für die Rechte des Kindes in seinem *General Comment No. 6 (2005) on the Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*, U.N. Doc. CRC/GC/2005/6, 3. Juni 2005, fest, dass die Vertragsstaaten der Konvention über die Rechte des Kindes „[...] ein Kind nicht in ein Land zurückführen sollen, wenn es stichhaltige Gründe gibt zu glauben, dass für das Kind eine tatsächliche Gefahr irreparabler Schäden besteht, beispielsweise solche, aber keinesfalls auf diese begrenzt, wie sie in Artikel 6 [das Recht auf Leben] und Artikel 37 [das Recht, nicht der Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen zu werden] der Konvention geschützt werden“.

²⁸ Siehe Ausschuss für Menschenrechte, *General Comment No. 31*, oben Fußnote 26, in Randnummer 12.

²⁹ Siehe zum Beispiel Ausschuss für Menschenrechte, *General Comment No. 29 on States of Emergency (Article 4)*, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31. August 2001, Randnummer 11; Ausschuss für Menschenrechte, *Concluding Observations/Comments on Canada*, U.N. Doc. CCPR/C/CAN/CO/5, 2. November 2005, Randnummer 15; Ausschuss gegen Folter, *Gorki Ernesto Tapia Paez gegen Schweden*, U.N. Doc. CAT/C/18/D/39/1996, 28. April 1997, Randnummer 14.5. Die absolute Natur des Verbots des *Refoulement* bei Gefahr der Folter oder anderen Formen der Misshandlung nach Artikel 3 EMRK ist durch den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof in dem Fall *Chahal gegen Vereinigtes Königreich* bestätigt worden, oben Fußnote 26. Siehe auch Interamerikanische Menschenrechtskommission, *Report on the Situation of Human Rights of Asylum-Seekers within the Canadian Refugee Determination System*, 28. Februar 2000, Randnummer 154. Dies gilt vollumfänglich auch im Rahmen von Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen. Siehe zum Beispiel *Agiza gegen Schweden*, U.N. Doc. CAT/C/34/D/233/2003, 20. Mai 2005, in dem der Ausschuss für Menschenrechte anerkannt hat, dass „Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, einschließlich der Verweigerung sicherer Zuflucht, die aus verbindlichen Sicherheitsratsresolutionen herrühren sowohl rechtmäßig als auch wichtig sind. Ihre Durchführung muss jedoch unter vollständiger Beachtung der anwendbaren Regeln des internationalen Rechts, einschließlich der Bestimmung des Übereinkommens [gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe] stattfinden, wie durch den Sicherheitsrat wiederholt bestätigt wurde.“ (Randnummer 13.1, mit Verweis auf die Sicherheitsratsresolutionen 1566 (2004) vom 8. Oktober 2004, 1456 (2003) vom 20. Januar 2003 und 1373 (2001) vom 28. September 2001). Siehe auch Sicherheitsratsresolution 1624 (2004) vom 14. September 2005.

³⁰ Im Zusammenhang mit Auslieferungen ist insbesondere auch das Verbot der Rückführung bei schwerwiegenden Verletzungen des Rechts auf ein faires Verfahren relevant, wie nach Artikel 14 ICCPR, Artikel 6 EMRK, Artikel 8 AMRK, Artikel 7 der Afrikanischen (Banjul) Charta der Menschenrechte sowie Artikel 6, 7, 14 und 16 der Arabischen Charta der Menschenrechte garantiert.

sowie internationalen und regionalen Menschenrechtsverträgen, deren Vertragsstaat er ist.³¹

2. Überstellung aufgrund diplomatischer Zusicherungen

20. Die Bedingungen, unter denen es dem Entsendestaat erlaubt ist, eine Person aufgrund diplomatischer Zusicherungen in ein anderes Land zu verbringen, sind von internationalen, regionalen und nationalen Gerichten in Fällen überprüft worden, die die Auslieferung bei Gefahr der Todesstrafe oder schwerwiegenden Verletzungen des Rechts auf ein faires Verfahren sowie Ausweisung oder Abschiebung bei Gefahr der Folter oder anderer Formen der Misshandlung betrafen. Mit diesem Thema haben sich unter anderem auch die aufgrund der menschenrechtlichen Verträge geschaffenen Gremien sowie durch die UN-Menschenrechtskommission eingesetzte Experten befasst. Dies hat zur Entwicklung eindeutiger Kriterien geführt, und es steht mittlerweile fest, dass der Entsendestaat nur dann seine menschenrechtlichen Verpflichtungen erfüllt, wenn solche Zusicherungen wirksam die Gefahr beseitigen, dass die betroffene Person Verletzungen der darin garantierten Rechte ausgesetzt wird. Demnach kann nur auf diplomatische Zusicherungen vertraut werden, wenn sie

- (i) eine *geeignete* Maßnahme zur Beseitigung der Gefahr für die betroffene Person sind, und
- (ii) wenn der Entsendestaat sie nach Treu und Glauben als *zuverlässig* betrachten kann.³²

Ob dies der Fall ist, muss in jedem einzelnen Fall anhand aller maßgeblichen Informationen festgestellt werden.

21. Bei der Bestimmung, welches Gewicht diplomatischen Zusicherungen zukommen kann, muss der Entsendestaat eine Reihe von Faktoren berücksichtigen, einschließlich des Grades und der Art der Gefahr für die betroffene Person, der Quelle der Gefahr für den Einzelnen und ob die Zusicherungen wirksam umgesetzt werden. Dies wird unter anderem davon abhängen, ob die vorgesehene Verpflichtung für jene Staatsorgane verbindlich ist, die für die Umsetzung bestimmter Maßnahmen oder die Gewährung von Schutz verantwortlich sind, und ob die Behörden des

³¹ Wie vom Sonderberichterstatter über Folter angemerkt, bieten allgemeine Erklärungen in Abkommen zur Abschiebung, denen zufolge die in einen Mitgliedstaat des Abkommens zurückgeführten Personen in Übereinstimmung mit internationalen Standards behandelt werden, keinen Schutz, der über die bestehenden vertraglichen Verpflichtungen der betreffenden Staaten hinausginge. Siehe *“Diplomatic Assurances” not an adequate safeguard for deportees, UN Special Rapporteur against Torture warns*, United Nations Press Release, 23. August 2005. In seiner Resolution über Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 16. November 2005 (U.N. Doc. A/C.3/60/L.25/Rev.1), „[...] erkennt“ die Generalversammlung „an, dass diplomatische Zusicherungen, wenn sie verwendet werden, die Staaten nicht von ihren Verpflichtungen nach internationalen Menschenrechten, humanitärem Recht und dem Flüchtlingsrecht, insbesondere dem Prinzip des *Non-Refoulement* entbindet.“

³² Siehe zum Beispiel, Ausschuss gegen Folter, *Agiza gegen Schweden*, oben Fußnote 29, Randnummern 13.4 und 13.5; verschiedene Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, insbesondere die Grundsatzentscheidung zu Auslieferung und Menschenrechten, *Soering gegen Vereinigtes Königreich*, oben Fußnote 26, und im Hinblick auf Ausweisung *Chahal gegen Vereinigtes Königreich*, oben Fußnote 26.

Empfangsstaates in der Lage sind, die Einhaltung der gegebenen Zusicherungen zu gewährleisten.³³ Die Prüfung muss unter Berücksichtigung der allgemeinen Menschenrechtslage im Empfangsstaat zum maßgeblichen Zeitpunkt und insbesondere jeglicher Praxis im Hinblick auf diplomatische Zusicherungen oder ähnliche Verpflichtungen vorgenommen werden.³⁴

22. Im Allgemeinen ist die Prüfung der Eignung diplomatischer Zusicherungen relativ unkompliziert, wenn versucht wird, durch sie sicherzustellen, dass die betroffene Person als Folge der Auslieferung nicht der Todesstrafe oder bestimmten Verletzungen der Rechte auf ein faires Verfahren ausgesetzt wird.³⁵ In solchen Fällen wird die betreffende Person in ein förmliches Verfahren übergeben, und die Einhaltung der Zusicherungen durch den ersuchenden Staat kann überwacht werden. Obwohl es bei Nichteinhaltung der Zusicherungen keine wirksame Abhilfe für den ersuchten Staat oder die ausgelieferte Person gibt, kann die Nichteinhaltung leicht festgestellt werden und müsste bei der Bewertung der Zuverlässigkeit solcher Zusicherungen in allen zukünftigen Fällen berücksichtigt werden.

23. Die Situation ist anders, wenn die betroffene Person gefährdet ist, nach der Überstellung im Empfangsstaat der Folter oder anderer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt zu werden. Es ist festgestellt worden, dass „im Gegensatz zu Zusicherungen über die Anwendung der Todesstrafe oder Verfahren eines Militärgerichts, die leicht überprüfbar sind, Zusicherungen gegen Folter und anderen Missbrauch ständige Überwachung durch fachkundiges und unabhängiges Personal erfordern.“³⁶ Der Oberste Gerichtshof Kanadas hat diese Frage in seiner Entscheidung *Suresh gegen Kanada (Minister für Staatsangehörigkeit und Einwanderung)* behandelt, in der er die Zusicherungen in Fällen der Gefahr der Folter mit solchen, die gegeben werden, wenn ausgelieferte Personen der Todesstrafe ausgesetzt werden könnten, gegenüberstellte und hob

„...die Schwierigkeit [hervor,] zu sehr auf Zusicherungen durch einen Staat zu vertrauen, dass er in Zukunft von Folter Abstand nehmen wird, wenn er in der Vergangenheit in illegale Folter verwickelt war oder anderen diese auf seinem Staatsgebiet ermöglicht hat. Die Schwierigkeiten spitzen sich in Fällen zu, in denen die Folter nicht nur mit stillem Einverständnis des Staates sondern begünstigt durch dessen Unfähigkeit, das Verhalten seiner Beamten zu kontrollieren, zugefügt wird. Daher ist es notwendig, zwischen diplomatischen Zusicherungen im Bezug auf die Todesstrafe und bezüglich der Folter zu

³³ Dies wäre beispielsweise nicht der Fall, wenn die Behörden des Empfangsstaates, auch wenn sie die Zusicherungen in gutem Glauben abgegeben haben, möglicherweise nicht in der Lage sind, Menschenrechtsverletzungen durch bestimmte Angehörige der Sicherheitskräfte zu verhindern. Siehe Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Chahal gegen Vereinigtes Königreich*, oben Fußnote 26, Randnummer 105.

³⁴ Siehe zum Beispiel Ausschuss gegen Folter, *Agiza gegen Schweden*, oben Fußnote 29, Randnummern 13.4 und 13.5.

³⁵ Beispielsweise kann eine Zusicherung, die Todesstrafe nicht zu beantragen oder zu verhängen oder eine erneute Verhandlung an einem ordentlichen und nicht an einem Sondergericht durchzuführen, die betroffene Person angemessen schützen.

³⁶ Bericht des Unabhängigen Experten für den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus, oben Fußnote 5, Randnummer 56.

unterscheiden. Die Ersteren sind leichter zu überwachen und im Allgemeinen zuverlässiger als die Letzteren.“³⁷

24. In seinem Bericht vom 1. September 2004 an die UN-Generalversammlung hat der Sonderberichterstatter der UN-Menschenrechtskommission für Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe die Frage diplomatischer Zusicherungen angesichts der *Non-Refoulement* Verpflichtungen, die dem absoluten und nicht derogierbaren Verbot der Folter und anderen Formen der Misshandlung inhärent sind, untersucht. Der Sonderberichterstatter stellte fest, dass bei der Bestimmung, ob es hinreichende Gründe für die Annahme der Gefährdung einer Person gibt, gefoltert zu werden, alle relevanten Erwägungen berücksichtigt werden müssen,³⁸ und vertrat die Ansicht, dass

„in Fällen, in denen es ein beständiges Muster grober, offenkundiger oder massenhafter Menschenrechtsverletzungen oder systematischer Anwendung der Folter gibt, der Grundsatz des *Non-Refoulement* strikt beachtet werden muss und auf diplomatische Zusicherungen nicht zurückgegriffen werden sollte.“³⁹

25. Der Sonderberichterstatter stellte ferner fest, dass in Situationen, in denen es zwar kein Muster geben mag, aber in denen im Einzelfall die Gefahr der Folter oder anderer Formen von Misshandlung besteht,⁴⁰ die Verwendung diplomatischer

³⁷ Siehe Oberster Gerichtshof Kanadas, *Suresh gegen Kanada (Minister für Staatsangehörigkeit und Einwanderung)* 2002, [SCC No. 27790] [...], Randnummer 124. Zu Bedenken im Hinblick auf die Wirksamkeit der Überwachung als Sicherheitsmaßnahme gegen die Gefahr der Folter, siehe unten in Randnummer 26. Siehe ebenfalls Europarat, Bericht von Mr Alvaro Gil-Robles, Menschenrechtskommissar, bei seinem Besuch in Schweden, 21.–23. April 2004, CommDH(2004)13, 8. Juli 2004: “[...] Bei der Prüfung der Zuverlässigkeit von diplomatischen Zusicherungen, muss ein wesentliches Kriteri[um] sein, dass der Empfangsstaat Folter oder Misshandlung nicht praktiziert oder duldet, und dass er wirksame Kontrolle über die Handlungen nichtstaatlicher Akteure ausübt. In allen anderen Fällen ist es höchst fraglich, ob Zusicherungen als unbestreitbare Absicherung gegen Folter und Misshandlung angesehen werden können.” (Randnummer 19).

³⁸ Sonderberichterstatter über Folter, Bericht vom 1. September 2004, oben Fußnote 5, Randnummer 35.

³⁹ Ebd., Randnummer 37. Der Sonderberichterstatter erinnert an die Definition des Ausschusses gegen Folter in Bezug auf die „systematische Anwendung der Folter: das heißt, wenn Folterungen nicht zufällig in einem bestimmten Fall oder zu einer bestimmten Zeit passiert sind, sondern gewohnheitsmäßig, weitverbreitet und absichtlich wenigstens in einem beträchtlichen Teil des Staatsgebietes des fraglichen Landes stattfinden.“ Er merkte zudem an, dass Folter auch dann systematisch sein kann, selbst wenn dies nicht die direkte Absicht einer Regierung ist, sondern vielmehr aus Faktoren jenseits der Kontrolle der Regierung herrührt (Randnummer 36). In ähnlicher Weise bestätigt der Unterausschuss zur Förderung der Menschenrechte in seiner Resolution zur Überstellung von Personen, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2005/L.12, 4. August 2005, “[...], dass, wenn Folter oder grausame unmenschliche oder erniedrigende Behandlung in einem bestimmten Staat weitverbreitet oder systematisch stattfinden, insbesondere wenn durch die aufgrund der menschenrechtlichen Verträge geschaffenen Gremien oder ein besonderes Verfahren der Menschenrechtskommission festgestellt wurde, dass solche Praktiken existieren, die Vermutung gilt, dass jede überstellte Person dem realen Risiko ausgesetzt würde, solcher Behandlung unterworfen zu werden und empfiehlt, dass unter solchen Umständen die Vermutung durch keine Zusicherung, Verpflichtungserklärung oder andere Zusage, die von den Behörden des Staates, in den die Person zu überstellen ist, widerlegt werden sollte“ (Randnummer 4).

⁴⁰ Bei der Feststellung ob dies der Fall ist, hat der Entsendestaat sowohl die im Empfangsstaat vorherrschende Situation als auch die persönlichen Umstände und die Verletzbarkeit der zu

Zusicherungen nicht *a priori* ausgeschlossen werden sollte. Es ist jedoch wesentlich, „dass solche Zusicherungen eine unmissverständliche Garantie enthalten, dass die betroffene Person nicht der Folter oder anderen Formen der Misshandlung ausgesetzt wird, und dass ein System zur Überwachung der Behandlung dieser Person eingerichtet worden ist.“⁴¹ Um dies zu erreichen, sollten diplomatische Zusicherungen im Hinblick auf den Schutz vor Folter und anderen Formen der Misshandlung eine Reihe wesentlicher Anforderungen erfüllen, um sie stichhaltig, aussagekräftig und überprüfbar zu machen.⁴² Ebenso sollte es ein System der wirksamen Überprüfung geben, welches umgehend und regelmäßig stattfindet sowie vertrauliche Gespräche beinhaltet.⁴³

26. In einem neueren Bericht jedoch, der sich unter anderem mit Beispielen der Staatenpraxis in Fällen befasste, die diplomatische Zusicherungen betrafen, hat der Sonderberichterstatter über Folter die Ansicht vertreten, dass Kontrollmechanismen nach der Rückkehr wenig dazu beitragen, die Gefahr der Folter zu verringern und sich als unwirksam sowohl bei der Absicherung gegen Folter als auch als Mechanismus der Rechenschaftspflicht erwiesen haben.⁴⁴ In ähnlicher Weise brachte der Hochkommissar für Menschenrechte seine Bedenken über die Wirksamkeit der Überwachung zum Ausdruck, wenn der Betroffene der Gefahr der Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt ist.⁴⁵

C. Diplomatische Zusicherungen und die zwangsweise Überstellung von Flüchtlingen oder Asylsuchenden

27. Ob sich das Aufnahmeland auf diplomatische Zusicherungen im Bezug auf die Behandlung von Flüchtlingen oder Asylsuchenden im Empfangsstaat verlassen kann,

überstellenden Person zu überprüfen, einschließlich Erfahrungen von Folter oder anderen Formen der Misshandlung in der Vergangenheit und der Möglichkeit, dass er oder sie der Gefahr der Verfolgung oder systematischer Diskriminierung (aufgrund seiner oder ihrer Zugehörigkeit zu irgendeiner identifizierbaren Gruppe) ausgesetzt werden könnte, die Folter oder andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe darstellt. Siehe Sonderberichterstatter über Folter, *Bericht vom 1. September 2004*, oben Fußnote 5, Randnummern 34 und 38–39.

⁴¹ Ebd., in Randnummer 40, unter Hinweis auf den Bericht des Sonderberichterstatters über Folter an die Generalversammlung in ihrer 57. Sitzung, U.N. Doc. A/57/173, 2. Juli 2002, Randnummer 35.

⁴² Die Bedingungen, die der Sonderberichterstatter aufzählt, umfassen zumindest: Bestimmungen im Hinblick auf umgehenden Zugang zu einem Anwalt; (Video-) Aufnahmen aller Befragungen und Festhalten der Identität aller dabei anwesenden Personen; umgehende und unabhängige medizinische Untersuchung; Verbot der Isolationshaft oder der Haft an geheimgehaltenen Orten. Siehe Sonderberichterstatter über Folter, Bericht vom 1. September 2004, oben Fußnote 5, Randnummer 41, mit Verweis auf den Bericht des Sonderberichterstatters an die Menschenrechtskommission vom 23. Dezember 2003, U.N. Doc. E/CN.4/2004/56, in den Randnummern 27–49.

⁴³ Siehe Sonderberichterstatter über Folter, Bericht vom 1. September 2004, oben Fußnote 5, Randnummer 42.

⁴⁴ Siehe Sonderberichterstatter über Folter, *Report submitted in accordance with General Assembly resolution 59/182*, U.N. Doc. A/60/316, 30. August 2005, Randnummer 46.

⁴⁵ Siehe Hochkommissar für Menschenrechte, Stellungnahme am Tag der Menschenrechte, *On Terrorists and Torturers*, 7. Dezember 2005, in der angemerkt wird, dass es „außer sehr tiefgreifenden und ausgeklügelten Überwachungsmaßnahmen, wie zum Beispiel einer Videoüberwachung des Überstellten rund um die Uhr, wenig Beaufsichtigungsmöglichkeiten gibt, die die Beseitigung der Gefahr der Folter in jedem einzelnen Fall garantieren könnten. Während Gefangene als Gruppe ihre Folterer möglicherweise anzeigen, wenn sie vertraulich und anonym befragt werden, ist es unwahrscheinlich, dass eine Einzelperson ihre Misshandlung aufdecken wird, wenn sie nach dem Weggang der „Beobachter“ unter der Kontrolle ihrer Peiniger verbleibt.“

muss angesichts seiner Verpflichtungen nach internationalem und regionalem Flüchtlingsrecht, menschenrechtlichen Bestimmungen sowie Völkergewohnheitsrecht überprüft werden, wie dies in den folgenden Abschnitten in seinen wichtigsten Teilen umrissen wird.

1. Flüchtlinge

28. Die Verpflichtung des Aufnahmelandes, das in Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention garantierte Prinzip des *Non-Refoulement* zu beachten, findet sowohl in Bezug auf Personen Anwendung, die durch die landeseigenen Asylbehörden als Flüchtlinge anerkannt wurden, als auch dann, wenn die betroffene Person von UNHCR⁴⁶ oder einem anderen Land als jenem, das die Überstellung dieser Person beabsichtigt⁴⁷, als Flüchtling anerkannt wurde.

Überstellung in das Herkunftsland oder das Land des früheren gewöhnlichen Aufenthalts

29. Bei der Bestimmung der Aussagekraft von diplomatischen Zusicherungen, falls diesen überhaupt eine zukommt, in Situationen, die die Überstellung eines Flüchtlings in das Land, aus dem er oder sie geflohen ist, betreffen, ist die Unterscheidung zwischen den Fällen notwendig, in denen die betroffene Person nach Artikel 33 (1) der Genfer Flüchtlingskonvention vor *Refoulement* geschützt ist und solchen, in denen eine der in Artikel 33 (2) der Genfer Flüchtlingskonvention vorgesehenen Ausnahmen Anwendung findet.⁴⁸

30. Diplomatische Zusicherungen sollte keine Bedeutung beigemessen werden, wenn ein Flüchtling, der den Schutz des Artikels 33 (1) der Genfer Flüchtlingskonvention genießt, direkt oder indirekt in das Herkunftsland oder das Land des vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts zurückgewiesen oder überstellt wird.⁴⁹ 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

⁴⁶ Unter seinem internationalen Schutzmandat kann UNHCR Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft durchführen, wo dies aus Schutzgründen erforderlich ist. Die Ermächtigung von UNHCR, dies zu tun, leitet sich aus dem Statut des Amtes von 1950 her (der Resolution der Generalversammlung 428 (V) vom 14. Dezember 1950 beiliegend) und wurde in nachfolgenden Resolutionen der Generalversammlung und des Wirtschafts- und Sozialrats weiterentwickelt und konkretisiert.

⁴⁷ Die Feststellung eines Staates, dass eine Person Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention ist, hat extraterritoriale Wirkung, zumindest im Bezug auf die anderen Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention. Die in einem Vertragsstaat festgestellte Flüchtlingseigenschaft sollte nur in Ausnahmefällen durch einen anderen Vertragsstaat in Frage gestellt werden, wenn zu Tage tritt, dass die Person offensichtlich nicht die Anforderungen der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllt, z.B. wenn Tatsachen bekannt werden, die darauf hinweisen, dass die ursprünglich gemachten Aussagen falsch waren oder die zeigen, dass die betroffene Person unter eine der Ausschlussbestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention fällt. Siehe Beschluss des Exekutiv-Komitees Nr. 12 (XXIX) – 1978 über die Extraterritoriale Wirkung der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, Absatz (g). 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.

⁴⁸ Siehe oben Randnummern 11–14.

⁴⁹ Siehe UNHCR, *Suresh Factum*, oben Fußnote 13, Randnummer 51.

einmal festgestellt worden, wäre es grundlegend widersprüchlich zu dem durch die Genfer Flüchtlingskonvention gewährten Schutz, wenn der Entsendestaat gerade den Urheber der Verfolgung um eine Zusicherung ersucht, dass der Flüchtling nach seinem *Refoulement* gut behandelt werden wird.⁵⁰

31. Falls die zuständigen Behörden des Aufnahmelandes festgestellt haben, dass ein Flüchtling unter eine der Ausnahmen des Artikels 33 (2) der Genfer Flüchtlingskonvention fällt, profitiert er oder sie nicht vom Schutz gegen *Refoulement* nach internationalem Recht. Dies wirkt sich jedoch nicht auf die Verpflichtungen des Entsendestaates nach menschenrechtlichen Bestimmungen aus. Bei der Prüfung, ob die Überstellung der Person auf der Grundlage diplomatischer Zusicherungen mit den anwendbaren menschenrechtlichen Standards vereinbar wäre, müsste der Entsendestaat eine Überprüfung gemäß der Vorgaben der obigen Randnummern 20 bis 26 durchführen.

Überstellung in ein anderes Land als das Herkunftsland oder Land des früheren gewöhnlichen Aufenthalts

32. Nach Artikel 32 der Genfer Flüchtlingskonvention kann der Aufnahmestaat einen sich rechtmäßig auf seinem Hoheitsgebiet aufhaltenden Flüchtling in ein anderes Land als das Land ausweisen, in Bezug auf welches eine begründete Furcht vor Verfolgung festgestellt wurde. Jedoch darf dies nur aus Gründen der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung⁵¹ und nur in Ausführung einer in einem ordnungsgemäßen Verfahren herbeigeführten Entscheidung vorgenommen werden.⁵²

33. Bevor ein Flüchtling auf Grundlage des Artikels 32 der Genfer Flüchtlingskonvention ausgewiesen wird, müsste der Aufnahmestaat feststellen, dass die betroffene Person im Empfangsstaat nicht der Gefahr der Verfolgung wegen seiner oder ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischen Überzeugung ausgesetzt würde, oder in ein anderes Land weiterbefördert wird, in dem er oder sie Furcht vor Verfolgung aus einem oder mehreren der vorgenannten Gründe hat. Falls der Empfangsstaat diplomatische Zusicherungen abgegeben hat, würden sie eines der Elemente bilden, die bei dieser Feststellung zu berücksichtigen sind. Bei der Prüfung, ob anhand aller verfügbaren Informationen solche Zusicherungen als geeignete und verlässliche Maßnahmen angesehen werden können, um jegliches Risiko zu beseitigen, dass der Betroffene der Verfolgung ausgesetzt wird, sollte der Aufnahmestaat die verschiedenen Formen, in denen Verfolgung zum Ausdruck kommen kann, berücksichtigen.⁵³

34. Wenn die abgegebenen Zusicherungen nicht den Erfordernissen der Geeignetheit und Verlässlichkeit entsprechen und daher nicht wirksam die Gefahr der Verfolgung beseitigen können, die aus der Überstellung des Flüchtlings in das betreffende Land resultieren können, wäre die zwangsweise Überstellung in dieses

⁵⁰ Siehe UNHCR, *Suresh Factum*, oben Fußnote 13, Randnummer 52.

⁵¹ Artikel 32 (1) Genfer Flüchtlingskonvention.

⁵² Artikel 32 (2) Genfer Flüchtlingskonvention. Artikel 32 (2) and (3) Genfer Flüchtlingskonvention sehen auch ein Mindestmaß an Verfahrensgarantien vor, die eingehalten werden müssen. Siehe auch oben Fußnote 18.

⁵³ Siehe auch unten Randnummer 50.

Land nicht von Artikel 32 gedeckt. In solchen Fällen stünde die Ausweisung des Flüchtlings nur dann im Einklang mit den Verpflichtungen des Aufnahmestaates nach internationalem Flüchtlingsrecht, wenn der Betroffene unter eine der in Artikel 33 (2) der Genfer Flüchtlingskonvention vorgesehenen Ausnahmen des Prinzips des *Non-Refoulement* fällt.⁵⁴

2. Asylsuchende

35. Wie oben in Randnummer 9 erwähnt, sind Asylsuchende nach Artikel 33 (1) der Genfer Flüchtlingskonvention gegen *Refoulement* geschützt, solange keine endgültige Entscheidung über ihr Asylgesuch getroffen wurde.⁵⁵

Überstellung in das Herkunftsland oder Land des früheren gewöhnlichen Aufenthalts

36. Daher kann eine asylsuchende Person nicht in das Herkunftsland oder Land des früheren gewöhnlichen Aufenthalts überstellt werden, während sein oder ihr Asylgesuch geprüft wird. Dies gilt unabhängig von der Art der Überstellung, einschließlich und insbesondere, wenn für die asylsuchende Person ein Auslieferungsersuchen vorliegt. In solchen Fällen sollte grundsätzlich vor jeglicher Entscheidung über das Auslieferungsersuchen über den Asylantrag endgültig entschieden worden sein, und die Entscheidung auszuliefern, sollte jedenfalls nicht umgesetzt werden, solange nicht festgestellt wurde, ob die betreffende Person tatsächlich ein Flüchtling ist.⁵⁶ Diplomatische Zusicherungen in Bezug auf die Behandlung des Asylsuchenden bei seiner Rückkehr wirken sich nicht auf die Verpflichtung des Aufnahmelandes nach internationalem Flüchtlingsrecht aus, das Prinzip des *Non-Refoulement* zu beachten.⁵⁷

Überstellung in ein anderes Land als das Herkunftsland oder Land des früheren gewöhnlichen Aufenthalts

37. Die Frage der Überstellung kann in Bezug auf ein anderes Land als das Herkunftsland oder Land des früheren gewöhnlichen Aufenthalts des Asylsuchenden aufkommen. In solchen Fällen wäre es nach internationalem Flüchtlingsrecht, menschenrechtlichen Bestimmungen und dem Völkergewohnheitsrecht erforderlich, dass der Aufnahmestaat die Gefahr beurteilt, die sich aus der Überstellung der Person in dieses Land ergeben würde. Jede durch den Empfangsstaat abgegebene diplomatische Zusicherung müsste anhand der oben in den Randnummern 20 bis 26

⁵⁴ Siehe oben Randnummern 11–14.

⁵⁵ Siehe UNHCR, *Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gemäß dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, Genf (nachfolgend „UNHCR, *Handbuch*“ genannt), 1979, Neuauflage 1992, Randnummer 28; siehe auch E. Lauterpacht und D. Bethlehem, oben Fußnote 8, Randnummer 87–99.

⁵⁶ Wie unten in Randnummer 47 festgestellt, sollte die Bewertung des Asylantrags, der von der Person gestellt wurde, deren Auslieferung begehrt wird, von den Asylbehörden des ersuchten Staates vorgenommen werden. Siehe auch *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees* (nachfolgend: „UNHCR, *Background Note on Exclusion*“ genannt), 4. September 2003, Randnummer 102.

⁵⁷ In solchen Fällen wären diplomatische Zusicherungen jedoch ein Element, das bei der Feststellung, ob die betroffene Person eine begründete Angst vor Verfolgung hat, zu berücksichtigen ist. Siehe unten in den Randnummern 44–55.

beschriebenen Kriterien geprüft werden, um festzustellen, ob sie ein geeignetes und zuverlässiges Mittel wären, eine Gefahr der Verfolgung und/oder jeder anderen Form des Schadens zu beseitigen, der der Asylsuchende nach der Überstellung ausgesetzt ist.⁵⁸ Falls eine Gefahr der Verfolgung oder der weiteren Übergabe in eine solche Gefahr besteht, würden die Verpflichtungen des Aufnahmestaates nach Artikel 33 (1) der Genfer Flüchtlingskonvention sowie Völkergewohnheitsrecht die Überstellung des Asylsuchenden ausschließen. Falls eine solche Gefahr nicht vorhanden ist, kann der Asylsuchende überstellt werden, vorausgesetzt, dass die beteiligten Staaten sicherstellen, dass er oder sie Zugang zu einem Asylverfahren hat.⁵⁹

III. Diplomatische Zusicherungen und die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft

A. Allgemeine Überlegungen

38. Das Recht, Asyl zu suchen und zu genießen, wie es in Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert und einem sachgerechten Funktionieren der Genfer Flüchtlingskonvention / dem Protokoll von 1967 inhärent ist, umfasst die Verpflichtung der Staaten, Anträge auf internationalen Flüchtlingsschutz in fairen und wirksamen Verfahren zu prüfen.⁶⁰ Während die

⁵⁸ Siehe unten Randnummern 44–55.

⁵⁹ Wenn der Asylsuchende aufgrund eines Auslieferungsersuchens überstellt wird, sollte das Asylverfahren in dem ersuchten Staat ausgesetzt werden. Sobald die Strafverfolgung entweder durch Verurteilung oder durch Freispruch abgeschlossen wurde, sollte das Asylverfahren wieder aufgenommen und zu einem endgültigen Abschluss gebracht werden. Dies könnte entweder in dem Staat vorgenommen werden, in dem der Asylantrag ursprünglich anhängig war, oder durch Übertragung der Verantwortung für die Prüfung des Asylantrages auf den Staat, in welchen er oder sie ausgeliefert wurde. In jedem Fall wird die Überstellung des Asylsuchenden nur dann im Einklang mit den Verpflichtungen des Entsendestaates nach der Genfer Flüchtlingskonvention sein, wenn der Empfangsstaat als „sicherer Drittstaat“ angesehen werden kann (siehe unten Fußnote 65). Anmerkungen von UNHCR zum Vorschlag der Europäischen Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (KOM(2001) 522 endgültig - 2001/0215 (CNS)), Oktober 2001; siehe auch Vorläufige Anmerkungen von UNHCR zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (Ratsdokument 14203/04, Asile 64) vom 9. November 2004 (nachfolgend „UNHCR, Vorläufige Anmerkungen“ genannt), Anmerkung zu Artikel 6.

⁶⁰ Siehe UNHCR, *Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, EC/GC/01/12, 31. Mai 2001, Randnummern 4–5; siehe auch Beschlüsse des Exekutiv-Komitees Nr. 8 (XXVIII) von 1977 zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft; Nr. 15 (XXX) von 1983 zu Flüchtlingen ohne Asylsland; Nr. 30 (XXXIV) zum Problem der offensichtlich unbegründeten oder missbräuchlichen Anträge auf Anerkennung als Flüchtling oder Asylgewährung; Nr. 58 (XL) von 1989 zu Flüchtlingen und Asylsuchenden, die in irregulärer Weise von einem Land, in dem sie bereits Schutz gefunden hatten, weiterwandern. Die Wichtigkeit des Zugangs zu fairen und wirksamen Verfahren ist auch durch die folgenden Beschlüsse des Exekutiv-Komitees bestätigt worden: 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. 82 (XLVIII) – 1997; Nr. 85 (XLIX) – 1998; Nr. 92 (LIII) – 2002. Siehe ebenfalls Ziel 1, Einzelziel 2, Punkt 2 des Aktionsplans zur Umsetzung der Agenda für den Flüchtlingsschutz, angenommen auf dem Ministertreffen der Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention und/oder des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, einberufen am 12. und 13. Dezember 2001 in Genf, und zugestimmt vom Exekutiv-Komitee in seinem Beschluss Nr. 92 (LIII) von 2002, Randnummer (a).

Staaten unterschiedliche Verfahren zur Prüfung von Asylanträgen einrichten können, sind gewisse Kernelemente für eine mit internationalen Schutzstandards in Einklang stehende Entscheidungsfindung notwendig.⁶¹ Aus der Perspektive des internationalen Schutzes ist es notwendig sicherzustellen, dass der Gebrauch diplomatischer Zusicherungen im Zusammenhang mit Asylverfahren nicht zu einer Einschränkung wesentlicher Verfahrensgarantien und/oder zu einer Gefährdung der materiellen Prüfung von Asylanträgen führt.

B. Diplomatische Zusicherungen im Hinblick auf Asylsuchende

39. Während des gesamten Asylverfahrens sollte die Vertraulichkeit aller Aspekte des Asylantrags beachtet werden.⁶² In der Regel sollten keine Informationen in Bezug auf den Asylantrag oder die Tatsache, dass ein solcher Antrag gestellt wurde, an das Herkunftsland weitergegeben werden oder, im Fall eines staatenlosen Asylsuchenden, an das Land seines früheren gewöhnlichen Aufenthalts, da dies das Recht des Antragstellers auf Achtung der Privatsphäre⁶³ verletzen oder den Antragstellenden oder ihm bzw. ihr nahe stehende Personen sogar der Gefahr der Verfolgung aussetzen kann. Daher sollte der Aufnahmestaat im Hinblick auf Asylsuchende von deren Heimatland oder dem Land des früheren gewöhnlichen Aufenthalts während der Prüfung des Asylantrags um keine diplomatischen Zusicherungen ersuchen.

40. Ungeachtet dessen können die Behörden des Heimatlandes oder des Landes des früheren gewöhnlichen Aufenthalts Kenntnis davon haben oder vermuten, dass eine bestimmte Person um Asyl in einem anderen Land nachgesucht hat und diesem Land in Eigeninitiative diplomatische Zusicherungen geben. Alternativ kann die betroffene Person um Asyl ersuchen, nachdem diplomatische Zusicherungen abgegeben wurden, beispielsweise im Zusammenhang mit Auslieferungsverfahren. Eine asylsuchende Person kann auch in den Anwendungsbereich der Bedingungen allgemeiner Abkommen zur Abschiebung fallen, die eine Zusicherung enthalten, dass sie nach der Rückkehr in das Heimatland in Übereinstimmung mit internationalen Standards behandelt wird.

41. In Fällen, in denen diplomatische Zusicherungen in Bezug auf eine asylsuchende Person bestehen, sind sie Teil der tatsächlichen Elemente, die bei der Feststellung berücksichtigt werden müssen, ob die betroffene Person Anspruch auf internationalen Schutz als Flüchtling hat.⁶⁴

⁶¹ Für einen Überblick über bewährteste Vorgehensweisen der Staaten im Hinblick auf diese Kernelemente siehe UNHCR, *Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, oben Fußnote 60, Randnummer 50.

⁶² UNHCR, *Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, oben Fußnote 60, Randnummer 50 (m).

⁶³ Internationale menschenrechtlichen Bestimmungen garantieren jedem das Recht auf Achtung der Privatsphäre und schützen Personen vor willkürlichen oder unrechtmäßigen Eingriffen (siehe zum Beispiel, Artikel 12 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte; Artikel 17 ICCPR; Artikel 8 EMRK; Artikel 11 AMRK). Es müssen wirksame Maßnahmen getroffen werden, um sicherzustellen, dass Informationen, die das Privatleben einer Person betreffen, nicht in die Hände einer dritten Partei gelangen, die solche Informationen zu Zwecken, die mit menschenrechtlichen Bestimmungen unvereinbar sind, benutzen könnten. Siehe Ausschuss für Menschenrechte, *General Comment No. 16 on Article 17 of the ICCPR* (32nd session, 1988), Randnummer 10, HRI/GEN/1/Rev.1 auf S. 23.

⁶⁴ Siehe auch unten Randnummer 49.

C. Zugang zu Asylverfahren

42. Diplomatische Zusicherungen sollten nicht zur Verweigerung des Zugangs zu Asylverfahren führen. Nur formelle Gründe, wie die Verfügbarkeit von Schutz in einem „Erstasylland“ oder die Übertragung der Verantwortung auf einen „sicheren Drittstaat“ könnten die Grundlage dafür bilden, dass ein Asylantrag für unzulässig erklärt wird.⁶⁵ Diplomatische Zusicherungen befassen sich mit der Behandlung der betroffenen Person im Empfangsstaat und wirken sich damit auf die materielle Prüfung des Asylantrags der Person aus. Sie können daher nicht die Erklärung der Unzulässigkeit zur Folge haben. Die Bedeutung solcher Zusicherungen, falls ihnen überhaupt eine zukommt, für die Begründetheit der Furcht des Antragstellers vor Verfolgung muss im Zusammenhang mit der Überprüfung der Begründetheit des Asylantrags bewertet werden.⁶⁶

43. Aus denselben Gründen sollte ein Asylantrag nicht für unzulässig erklärt werden, weil der Aufnahmestaat ein Abkommen über Abschiebungen mit dem Heimatland des Antragstellers oder irgendeinem anderen Land, in welches der Staat die betroffene Person abzuschicken beabsichtigt, geschlossen hat.

D. Diplomatische Zusicherungen und die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft

44. Wenn das Heimatland oder Land des früheren gewöhnlichen Aufenthalts in Bezug auf eine bestimmte Person diplomatische Zusicherungen abgegeben hat, oder ein Asylsuchender unter die Bedingungen eines allgemeinen Abkommens zur Überstellung und anschließenden Behandlung einer bestimmten Gruppe von Personen fällt, sind derartige Zusicherungen aber eines der zu beachtenden Elemente, wenn geprüft wird, ob die betroffene Person ein Flüchtling ist.

45. Diplomatische Zusicherungen können als solche nicht der Grund für die Ablehnung eines Asylantrags sein. Sie müssen anhand sämtlicher Umstände des Falles im Hinblick auf die Feststellung der Anspruchsberechtigung des Antragstellers auf internationalen Flüchtlingsschutz ausgewertet und beurteilt werden.

46. Falls der Aufnahmestaat diplomatische Zusicherungen vom Heimatland oder Land des gewöhnlichen Aufenthalts erhalten hat, bietet dies als solches keine Grundlage dafür, einen Antrag als offensichtlich unbegründet anzusehen. Der Asylantrag sollte im normalen Asylverfahren geprüft werden, sofern er nicht aus anderen Gründen offensichtlich unbegründet ist. Abhängig von den Umständen kann es jedoch angemessen sein, solche Anträge vorrangig zu behandeln.⁶⁷ Wenn die

⁶⁵ Bezüglich der Kriterien, die erfüllt sein müssen, um ein Land als „Erstasylland“ oder als „sicheren Drittstaat“ anzusehen, siehe, *Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, oben Fußnote 60, Randnummern 10–18; siehe auch UNHCR, *Vorläufige Anmerkungen*, oben Fußnote 59, Anmerkungen zu Artikel 26 und 27.

⁶⁶ Siehe unten Randnummern 44–55.

⁶⁷ Bezüglich der Kriterien, die ein Gesuch aufweisen muss, um als „offensichtlich unbegründet“ zu gelten, siehe Exekutiv-Komitee Beschluss Nr. 30 (XXXIV) – 1983 über das Problem der offensichtlich unbegründeten oder missbräuchlichen Anträge auf Anerkennung als Flüchtling oder Asylgewährung, Randnummer (d); siehe auch UNHCR, *Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, oben Fußnote 60, Randnummern 25–32.

Umstände des Falles Anlass zur Erwägung eines Ausschlusses nach Artikel 1F der Genfer Flüchtlingskonvention geben, und besonders in den Fällen von Personen, die möglicherweise in terroristische Aktivitäten verwickelt gewesen sind, können Asylanträge durch spezielle Abteilungen für den Ausschluss innerhalb der für die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft zuständigen Institution vorrangig berücksichtigt werden.⁶⁸

47. Feststellungen zu Asylanträgen sollten durch eine einzige, zentrale und darauf spezialisierte Asylbehörde auf der Grundlage einer vollständigen tatsächlichen und rechtlichen Beurteilung des Einzelfalles vorgenommen werden, in der sämtliche verfügbaren Informationen über die Situation im Herkunftsland, oder im Fall einer staatenlosen Person, im Land des früheren gewöhnlichen Aufenthalts, berücksichtigt werden.⁶⁹ Dies findet auf alle Situationen Anwendung, einschließlich jener, in denen die Behörden dieses Landes ein Auslieferungsgesuch für einen Asylsuchenden gestellt haben.

48. Bei der Beurteilung der Bedeutung, die diplomatischen Zusicherungen bei der Prüfung eines Asylantrags beigemessen werden kann, sollte die entscheidungsbefugte Behörde von den Kriterien geleitet werden, die nach internationalen und regionalen Bestimmungen auf dem Gebiet der Menschenrechte für die Bewertung von diplomatischen Zusicherungen entwickelt wurden.⁷⁰ Im flüchtlingsrechtlichen Zusammenhang bedeutet dies festzustellen, ob solche Zusicherungen als geeignetes und verlässliches Mittel betrachtet werden können, die Gefahr der Verfolgung zu beseitigen, der der Antragstellende in dem betreffenden Land ausgesetzt ist, und daher den Schluss rechtfertigen können, dass er oder sie keinen Anspruch auf internationalen Schutz als Flüchtling hat. Auf diese Weise müssten die Entscheidungsträger die besondere Natur von Asylanträgen berücksichtigen.

49. Es sollte insbesondere daran erinnert werden, dass eine asylsuchende Person den Anspruch auf Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft nachgewiesen hat, falls sie eine begründete Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischen Überzeugung („Konventionsgründe“) hat.⁷¹ Während die Last, die Glaubhaftigkeit seiner oder ihrer Behauptungen und die Richtigkeit der für den Asylantrag relevanten Tatsachen nachzuweisen (die „Beweislast“), prinzipiell dem Antragsteller obliegt, wird die Verpflichtung zur Ermittlung der relevanten Tatsachen vom Antragsteller und der

⁶⁸ Siehe UNHCR; *Background Note on Exclusion*, oben Fußnote 55, Randnummer 101. Es sollte beachtet werden, dass Anträge, die Fragen im Zusammenhang mit dem Ausschluss nach Artikel 1F der Genfer Flüchtlingskonvention betreffen, nicht als „offensichtlich unbegründet“ behandelt werden sollten, da sie komplexe Probleme inhaltlicher Art sowie der Glaubwürdigkeit aufwerfen können, die in beschleunigten Verfahren nicht angemessen berücksichtigt werden. Siehe UNHCR, *Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, oben Fußnote 60, Randnummer 29.

⁶⁹ Siehe Exekutiv-Komitee, Beschluss Nr. 8 (XXVIII) – 1977 zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, Randnummer (e)(iii); siehe ebenfalls UNHCR, *Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, oben Fußnote 60, in Randnummer 50 (i) und (j).

⁷⁰ Siehe oben Randnummern 20–26.

⁷¹ Wie oben in Randnummer 8 erwähnt, erfordert die Berechtigung zu internationalem Flüchtlingsschutz auch, dass der Antragsteller nicht in den Anwendungsbereich einer der Ausschlussgründe der Genfer Flüchtlingskonvention fällt.

entscheidenden Behörde gemeinsam getragen.⁷² Es ist die Aufgabe des Entscheidungsträgers festzustellen, ob der Antragsteller auf Grundlage der Tatsachen die in Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention festgelegten Voraussetzungen der Flüchtlingsdefinition erfüllt. In dieser Analyse gehören diplomatische Zusicherungen zur Frage, ob die Furcht begründet ist.⁷³

50. Die Analyse in Fällen, die diplomatische Zusicherungen einschließen, sollte mit einer sorgfältigen Prüfung der Art der Verletzung beginnen, der der Antragsteller im Falle seiner oder ihrer Rückkehr im Heimatland oder Land des früheren gewöhnlichen Aufenthalts ausgesetzt ist. Es ist wichtig, daran zu erinnern, dass der Begriff der „Verfolgung“ im internationalen Flüchtlingsrecht schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen wie willkürliche Tötung und Freiheitsberaubung, Folter oder andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung umfasst, aber nicht auf diese beschränkt ist. Verfolgung kann sich auf anderem Wege äußern, beispielsweise durch diskriminierende Maßnahmen, die entweder einzeln oder kumulativ, zu erheblich beeinträchtigenden Folgen führen. Auch Beschränkungen der sozialen und wirtschaftlichen Rechte können eine Verfolgung darstellen, wenn sie die davon Betroffenen ihrer Fähigkeit berauben, ihren Lebensunterhalt zu verdienen.⁷⁴

51. Diplomatische Zusicherungen wären nur dann ein geeignetes Kriterium, wenn sie wirksam alle denkbaren Formen von Verfolgung im Einzelfall beseitigen könnten. Der Entscheidungsträger müsste prüfen, ob eine Person, die einer bestimmten, mit einem Konventionsgrund verbundenen Form der Verfolgung ausgesetzt werden könnte, aus denselben Gründen anderen Formen von schwerwiegenden Verletzungen unterworfen werden könnte, auch wenn die Zusicherungen eine spezifische Bedrohung wirksam beseitigen würden. Beispielsweise würde die durch das Herkunftsland abgegebene Zusicherung, dass der Antragstellende im Falle seiner oder ihrer Auslieferung nicht der Folter unterworfen würde, nicht notwendigerweise die Gefahr der Verfolgung in Form der übermäßigen oder unverhältnismäßigen Bestrafung oder schwerwiegender Diskriminierung, der die betroffene Person unabhängig vom Strafverfahren wahrscheinlich ausgesetzt ist, beseitigen.

52. Eine andere, sowohl für die Geeignetheit als auch die Verlässlichkeit diplomatischer Zusicherungen relevante Frage ist, ob die Gefahr der Verfolgung von staatlichen oder nichtstaatlichen Akteuren ausgeht, und ob die Behörde, die die Zusicherung abgegeben hat, wirksam Kontrolle über deren Handlungen hat.

⁷² Siehe UNHCR, *Handbuch*, oben Fußnote 55, Randnummern 195–199; siehe auch, UNHCR, *Note on the Burden and Standard of Proof*, oben Fußnote 57, Randnummer 6. Abhängig von den Umständen kann es notwendig sein, dass der Entscheidungsträger alle ihm oder ihr zur Verfügung stehenden Mittel nutzt, um die notwendigen Beweise zur Unterstützung des Antrags zu erbringen. Wie jedoch oben in Randnummer 39 erwähnt, sollte dies im Bezug auf einen Asylsuchenden nicht das Ersuchen diplomatischer Zusicherungen durch Behörden des Heimatlandes oder Landes des früheren gewöhnlichen Aufenthalts einschließen.

⁷³ Die Furcht eines Asylsuchenden ist begründet, wenn eine „begründete Möglichkeit“ besteht, dass er oder sie der befürchteten Behandlung oder irgendeiner anderen Verletzung, die eine Verfolgung darstellt, bei Rückkehr in das Heimatland oder Land des früheren gewöhnlichen Aufenthalts ausgesetzt würde. Siehe UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof*, 16. Dezember 1998, Randnummer 17.

⁷⁴ Siehe UNHCR, *Handbuch*, oben Fußnote 55, Randnummern 51–64.

53. Wurde in einem Einzelfall festgestellt, dass diplomatische Zusicherungen ein geeignetes Mittel zur Beseitigung der Gefahr der Verfolgung sind, könnte dies nur dann die Grundlage für eine Ablehnung des Gesuchs des Antragstellenden sein, wenn die Behörden des Aufnahmestaates solche Zusicherungen nach Treu und Glauben als verlässlich ansehen können. Falls es Zweifel hinsichtlich der Einhaltung der Zusicherung gibt, wäre das Kriterium der Verlässlichkeit nicht erfüllt. Die Pflicht nachzuweisen, dass die diplomatischen Zusicherungen ein geeignetes und verlässliches Mittel zur Beseitigung aller Formen von Verfolgung sind, denen der Betroffene mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit ausgesetzt wäre, liegt bei den entscheidungsbefugten Behörden, nicht beim Antragsteller.⁷⁵

54. Bei der Beurteilung der Verlässlichkeit diplomatischer Zusicherungen im flüchtlingsrechtlichen Kontext muss die entscheidungsbefugte Behörde die Praxis in dem betroffenen Land überprüfen, auch im Hinblick auf vorherige Zusicherungen, die Überwachung durch Behörden des Entsendestaates zu erlauben.⁷⁶ Bedenkt man die vielen verschiedenen Formen, in denen sich Verfolgung äußern kann, sind die oben beschriebenen Bedenken darüber, in welchem Ausmaß eine Überwachung Schutz gegen Folter oder andere Formen der Misshandlung bietet, umso relevanter, wenn der Betroffene nach der Überstellung Gefahr läuft, verfolgt zu werden. In solchen Fällen wird eine wirksame Überwachung nur dann möglich sein, wenn die Gefahr der Verfolgung, der der Antragsteller ausgesetzt ist, auf bestimmte, ganz genau definierte Maßnahmen begrenzt ist.⁷⁷

55. Zudem sollten, wenn nachgewiesen ist, dass der Asylsuchende in dem Land, aus dem er oder sie geflohen ist, bereits Opfer von Verfolgung geworden war, Zusicherungen von den Behörden, die entweder unmittelbar oder mittelbar für solche vorherige Verfolgung verantwortlich waren, nicht als verlässlich betrachtet werden. In derartigen Fällen würden ähnliche Erwägungen gelten wie für diplomatische Zusicherungen, die im Bezug auf anerkannte Flüchtlinge abgegeben werden.⁷⁸

⁷⁵ Siehe auch oben Randnummer 49.

⁷⁶ Siehe auch Randnummer 21.

⁷⁷ Siehe auch Randnummer 26.

⁷⁸ Siehe auch Randnummer 30.