

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Bachmaier, Wartenberg (Berlin), Dr. Emmerlich, Fischer (Osthofen), Klein (Dieburg), Dr. Kübler, Lambinus, Schmidt (München), Schröder (Hannover), Dr. Schwenk (Stade), Stiegler, Dr. de With, Dr. Vogel und der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Harmonisierung des Asylverfahrens mit dem Auslieferungsverfahren

A. Problem

Das Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen schließt die Auslieferung eines in der Bundesrepublik Deutschland rechtskräftig anerkannten Asylbewerbers an den Verfolgerstaat zu Zwecken der Strafverfolgung nicht ausdrücklich aus. Auch vor unanfechtbarem Abschluß eines parallel zu einem Auslieferungsverfahren anhängigen Asylverfahrens kann das für das Auslieferungsverfahren zuständige Oberlandesgericht die Auslieferung des Verfolgten ohne seine vorherige Anhörung in einer mündlichen Verhandlung für zulässig erklären, wenn es der Auffassung ist, daß dem Verfolgten im Verfolgerstaat keine politische Verfolgung droht. Da die Entscheidungen im Asylverfahren dabei für das Oberlandesgericht nicht verbindlich sind, sind nach der gegenwärtigen Rechtslage für die Prüfung der politischen Verfolgung in diesen Fällen zwei getrennte Instanzenzüge zuständig. Die Gefahr einander widersprechender Entscheidungen kann damit nicht ausgeschlossen werden.

Obwohl die Bundesrepublik Deutschland die Europäische Menschenrechtskonvention unterzeichnet hat, gibt es kein gesetzliches Auslieferungsverbot im Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen, wenn im um die Auslieferung ersuchenden Staat Verstöße gegen Artikel 3 und 6 der EMRK zu befürchten sind.

B. Lösung

Für rechtskräftig anerkannte Asylbewerber wird ein gesetzliches Auslieferungsverbot eingeführt. Unabhängig davon, ob der Verfolgte politische Verfolgung geltend macht, wird gesetzlich festgelegt, daß die Auslieferung auch dann unzulässig ist, wenn der Verfolgte im um die Auslieferung ersuchenden Staat Verstöße gegen die Grundsätze der Artikel 3 und 6 EMRK zu befürchten hat.

Bei parallel zu einem Auslieferungsverfahren anhängigen Asylverfahren, die einen spätestens innerhalb von zwei Wochen nach der ersten Vernehmung im Auslieferungsverfahren gestellten Asylantrag betreffen, ist die Auslieferung vor unanfechtbarem Abschluß dieses Asylverfahrens unzulässig. Bei nach diesem Stichtag gestellten Asylanträgen hemmt das Asylverfahren die Auslieferung vor seinem unanfechtbaren Abschluß nur, wenn das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge oder ein Verwaltungsgericht dem Asylbegehren stattgegeben hat.

Die rechtliche Stellung des Verfolgten wird verbessert:

- Auf seinen Antrag muß das Oberlandesgericht vor einer positiven Entscheidung über die Zulässigkeit der Auslieferung eine mündliche Verhandlung durchführen.
- Der für die Dauer der Auslieferungshaft geltende Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wird gesetzlich konkretisiert.
- Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen in der Bundesrepublik Deutschland ist von Amts wegen durch die Bewilligungsbehörde über parallel zu einem Asylverfahren laufende Auslieferungsverfahren zu unterrichten.
- Die Zulässigkeit der Auslieferung wird davon abhängig gemacht, daß die deutsche diplomatische Vertretung im um die Auslieferung ersuchenden Staat jederzeit mit dem Verfolgten und der Verfolgte jederzeit mit der deutschen diplomatischen Vertretung Kontakt aufnehmen darf.

C. Alternativen

Beibehaltung des gegenwärtigen Rechtszustandes

D. Kosten

keine

Entwurf eines Gesetzes zur Harmonisierung des Asylverfahrens mit dem Auslieferungsverfahren

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Asylverfahrensgesetzes

Das Asylverfahrensgesetz vom 16. Juli 1982 (BGBl. I S. 946) wird wie folgt geändert:

§ 18 erhält folgende Fassung:

„§ 18

Verbindlichkeit der Entscheidungen und Verhältnis des Asylverfahrens zu einem Auslieferungsverfahren

(1) Die Entscheidung des Bundesamtes im Asylverfahren ist in allen Angelegenheiten verbindlich, in denen die Anerkennung rechtserheblich ist.

(2) Über Asylanträge von Antragstellern, um deren Auslieferung ersucht wird, ist vorrangig zu entscheiden, es sei denn, der Verfolgte hat sich mit einer vereinfachten Auslieferung (§ 41 des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen) einverstanden erklärt.“

Artikel 2

Änderung des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen

Das Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 23. Dezember 1982 (BGBl. I S. 2071) wird wie folgt geändert:

1. § 6 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Die Auslieferung ist nicht zulässig, wenn der Verfolgte unanfechtbar als Asylberechtigter anerkannt ist oder wenn sonstige ernstliche Gründe für die Annahme bestehen, daß der Verfolgte im Falle seiner Auslieferung wegen seiner Rasse, seiner Religion, seiner Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder seiner politischen Anschauung verfolgt oder bestraft oder daß seine Lage aus einem dieser Gründe erschwert würde.“

b) Folgende Absätze 3, 4 und 5 werden angefügt:

„(3) Betrifft das Asylverfahren einen Antrag, der spätestens innerhalb von zwei Wochen nach der ersten nach diesem Gesetz durchgeführten Vernehmung (§ 21 Abs. 2, § 22

Abs. 2 oder § 28 Abs. 2) gestellt worden ist, so ist die Auslieferung vor unanfechtbarem Abschluß des Asylverfahrens unzulässig. Darüber hinaus ist eine Auslieferung vor unanfechtbarem Abschluß eines Asylverfahrens unzulässig, wenn das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge oder ein Verwaltungsgericht dem Asylbegehren stattgegeben hat.

(4) Macht der Verfolgte geltend, im um die Auslieferung ersuchenden Staat mit politischer Verfolgung rechnen zu müssen, so unterrichtet der Bundesminister der Justiz oder die gemäß § 74 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 für die Entscheidung über die Bewilligung der Auslieferung zuständige Behörde unverzüglich nach Kenntnis das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen in der Bundesrepublik Deutschland über das den Verfolgten betreffende Auslieferungsverfahren.

(5) Die Auslieferung ist nicht zulässig, wenn ernstliche Gründe für die Annahme bestehen, daß das Strafverfahren im ersuchenden Staat den Grundsätzen der Artikel 3 und 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht entsprochen hat oder entsprechen wird oder daß die verhängte oder zu erwartende Strafe oder ihre Vollstreckung nicht den Grundsätzen des Artikels 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention entsprechen wird.“

2. § 11 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 2 wird das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt.

b) In Nummer 3 wird der Punkt hinter dem Wort „darf“ durch ein Komma ersetzt.

c) Folgende Nummern 4 und 5 werden angefügt:

„4. jederzeit mit der zuständigen deutschen diplomatischen Vertretung und die zuständige deutsche diplomatische Vertretung oder ein von ihr benannter Vertreter jederzeit mit dem Verfolgten Kontakt aufnehmen kann und

5. daß der ersuchende Staat den ersuchten Staat auf dessen Verlangen über das Ergebnis des Strafverfahrens gegen den Ausgelieferten unterrichtet und ihm eine Abschrift der rechtskräftigen Entscheidung übersendet.“

3. § 24 wird um folgenden Absatz 3 ergänzt:

„(3) Der Vollzug des Auslieferungshaftbefehls darf wegen derselben Tat über sechs Monate hinaus nur aufrechterhalten werden, wenn die besondere Schwierigkeit oder der besondere Umfang des ausländischen Verfahrens oder des Auslieferungsverfahrens oder ein anderer wichtiger Grund die Entscheidung über die Auslieferung noch nicht zulassen und die Fortdauer der Auslieferungshaft rechtfertigen.“

4. § 30 Abs. 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Das Oberlandesgericht führt vor einer Entscheidung über die Zulässigkeit der Auslieferung auf Antrag des Verfolgten eine mündliche Verhandlung durch, es sei denn, es erklärt die

Auslieferung für unzulässig. Ungeachtet eines Antrages des Verfolgten kann es eine mündliche Verhandlung durchführen.“

Artikel 3**Berlin-Klausel**

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 4**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bonn, den 22. Februar 1984

Bachmaier
Wartenberg (Berlin)
Dr. Emmerlich
Fischer (Osthofen)
Klein (Dieburg)
Dr. Kübler
Lambinus
Schmidt (München)
Schröder (Hannover)
Dr. Schwenk (Stade)
Stiegler
Dr. de With
Dr. Vogel und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Gemäß § 6 Abs. 2 IRG ist die Auslieferung nicht zulässig, wenn ernstliche Gründe für die Annahme bestehen, daß der Verfolgte im Fall seiner Auslieferung wegen seiner Rasse, seiner Religion, seiner Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder seiner politischen Anschauungen verfolgt oder bestraft oder daß seine Lage aus einem dieser Gründe erschwert werden würde. Da Entscheidungen im Asylverfahren gemäß § 18 Satz 2 AsylVerfG für das Auslieferungsverfahren nicht verbindlich sind, haben die für die Entscheidung über die Auslieferung zuständigen Stellen selbständig zu prüfen, ob der Verfolgte bei einer Auslieferung mit politischer Verfolgung rechnen muß. Durch die Bestimmung des § 6 Abs. 2 IRG wollte der Gesetzgeber die Auslieferung zwar auch dann nicht schlechthin für unzulässig erklären, wenn der Verfolgte Asylrecht genießt. Es ist aber streitig, ob Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG nicht zumindest in den Fällen, in denen im Zeitpunkt der Entscheidung über die Auslieferung eine rechtskräftige Anerkennung als Asylberechtigter vorliegt, eine verfassungskonforme Auslegung des § 6 Abs. 2 IRG im Sinne eines absoluten Auslieferungsverbotes in den politischen Verfolgerstaat gebietet (vgl.: Baumüller/Brunn/Fritz/Hillmann, AsylVerfG, 1983, Anm. 10 zu § 18; Kimminich, JZ 1980, 174 ff.; Vogler, GoldtA 1978, 1 ff.; Stein, Die Auslieferungsausnahme bei politischen Delikten, 1983, S. 283 ff.; jeweils m. w. N.). Die Entscheidung dieser Frage hängt letztlich davon ab, inwieweit durch vertragliche Vereinbarungen mit dem um die Auslieferung ersuchenden Staat zur Beschränkung der Strafverfolgung ein wirksamer Schutz vor politischer Verfolgung erreicht werden kann.

Das BVerfG hat mehrfach festgestellt, daß der Grundsatz der Spezialität wirksamen Schutz vor politischer Verfolgung bieten kann, wenn die Befürchtung ausgeschlossen ist, daß er in der Praxis nicht beachtet oder nicht im Sinne einer freiheitlich-demokratischen Rechtsordnung verstanden wird (BVerfGE 9, 174, 171 ff.; 15, 249, 251 ff.; 38, 398, 402). In diesen Entscheidungen hat es nicht ausdrücklich zwischen Verfolgten differenziert, die rechtskräftig als Asylbewerber anerkannt sind und Verfolgten, deren Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist. In zwei neueren Entscheidungen hat es jetzt die Frage ausdrücklich offengelassen, ob Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG im Falle einer rechtskräftigen Anerkennung als Asylbewerber einer Auslieferung zwingend entgegenstehe (BVerfG NJW 1982, 2728 und NJW 1983, 1721). Zuvor hatte es schon festgestellt, daß die Anerkennung als politischer Flüchtling durch einen anderen Vertragsstaat der Genfer Flüchtlingskommission zwar für die im Auslieferungsverfahren zuständigen deutschen

Stellen keine rechtliche Bindung bewirke, aber als ein gewichtiges Beweiszeichen für eine möglicherweise zu befürchtende politische Verfolgung Berücksichtigung finden müsse (BVerfGE 52, 391, 405).

Der Gesetzentwurf schlägt vor, durch Streichung des § 18 Satz 2 AsylVerfG und durch Änderung des § 6 Abs. 2 IRG im Gesetz selbst ausdrücklich klarzustellen, daß die Auslieferung eines rechtskräftig anerkannten Asylbewerbers in den Verfolgerstaat unzulässig ist. Er entscheidet damit die vom BVerfG offengelassene Frage im Sinne eines absoluten Auslieferungsverbotes für rechtskräftig anerkannte Asylbewerber.

Spezialitätszusagen vermögen zwar Schutz gegen eine politische Verfolgung durch offene Verstöße gegen die vertraglich zugesicherten Beschränkungen zur Strafverfolgung zu bieten. Einen den Anforderungen des Artikels 16 Abs. 2 Satz 2 GG genügenden Schutz gegen eine politische Verfolgung mit Hilfe versteckter Verstöße bieten sie dagegen nicht. Denn innerhalb der durch Spezialitätszusagen gesteckten formellen Grenzen verbleiben dem Verfolgerstaat erhebliche Handlungsspielräume bei der Handhabung des Strafverfahrensrechtes, bei der Strafzumessung und bei der Art des Strafvollzuges, die er zu Zwecken politischer Verfolgung mißbrauchen kann, ohne damit zugleich die formellen sich aus Spezialitätszusagen ergebenden Grenzen offen überschreiten zu müssen. Gerade weil versteckte Verstöße dadurch gekennzeichnet sind, daß sie sich im Rahmen der formellen Grenzen des Rechts und der vertraglichen Verpflichtungen zur Beschränkung der Strafverfolgung halten, sind sie in der Praxis kaum nachweisbar. Schutz gegen solche versteckte Verstöße vermögen ein Strafverfahrens-, Straf- und Strafvollzugsrecht sowie eine Justiz zu bieten, die den Mindestanforderungen einer rechtsstaatlichen freiheitlich-demokratischen Ordnung genügen und verpflichtet sind. Ebenso wichtig wie die formelle Existenz einer solchen Rechtsordnung ist ihre tatsächliche Handhabung. Die Praxis ist insbesondere bei Prozessen gegen Regimegegner — und zwar auch dann, wenn die Anklage nur kriminelle Delikte betrifft — häufig weniger von formellen Verfahrensgarantien als von der politischen Gesamtsphäre geprägt. Auch wenn in einem Staat mit einer rechtsstaatlichen und freiheitlich-demokratischen Ordnung nicht mit letzter Sicherheit ausgeschlossen werden kann, daß es im Einzelfall in der Praxis auch einmal zu einem „Politzuschlag“ bei der Anwendung des Strafrechts gegen Systemgegner kommt, so ist die Gefahr in solchen Staaten relativ gering, weil unwahrscheinlich ist, daß alle institutionellen Garantien gegen eine solche rechtsstaatswidrige Verfolgung gleichzeitig ausfallen. Schutz gegen eine unzulässige politische

Verfolgung mit Hilfe versteckter Verstöße gegen Spezialitätszusagen bietet daher eine rechtsstaatliche, freiheitlich-demokratische Ordnung.

Mit der rechtskräftigen Anerkennung eines Asylbewerbers, die auch noch im Zeitpunkt der Entscheidung über die Auslieferung Bestand hat, steht fest, daß es im um die Auslieferung ersuchenden Staat politische Verfolgung gibt, wenn dieser Staat mit dem politischen Verfolgerland identisch ist. Da in Staaten mit einer intakten, freiheitlich-demokratischen und rechtsstaatlichen Verfassung eine asylrelevante Verfolgung nur selten vorkommt und systemwidrig ist, ergibt sich aus der rechtskräftigen Anerkennung die Vermutung, daß zumindest die Funktionsfähigkeit eventuell bestehender freiheitlich-demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen gestört ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn man ein rechtsstaats- und menschenrechtswidriges Verfolgungselement für konstitutiv für den politischen Verfolgungsbegriff des Artikels 16 Abs. 2 Satz 2 GG hält (vgl.: Geiger, in Festschrift für H.-J. Schochauer, 1981, S. 79 ff.; Zeidler/Hailbronner, in Festschrift für R. Sievers, 1978, S. 101 ff.; BVerfG NJW 1982, 2728; BVerwG NVwZ 1983, 674). Deshalb ist in diesen Fällen selbst bei Spezialitätszusagen in aller Regel die Annahme gerechtfertigt, daß bei einer Auslieferung zumindest eine objektive asylbegründende Gefahr politischer Verfolgung in Form versteckter, die formellen Grenzen eventueller Spezialitätszusagen einhaltender Strafverfolgungsmaßnahmen zu befürchten ist.

Diese Vermutung ist in der Regel selbst dann gerechtfertigt, wenn die rechtskräftige Anerkennung auf eine politische Verfolgung zurückgeht, die sich der Staat nicht unmittelbar zurechnen lassen muß, weil er z. B. politische Verfolgung durch nichtstaatliche Kräfte duldet oder nicht in der Lage ist, seine Bürger im gesamten Staatsgebiet vor solcher Verfolgung effektiv zu schützen. In diesen Fällen setzt nämlich eine Anerkennung als Asylbewerber u. a. voraus, daß dem politischen Verfolgten auch keine zumutbare innerstaatliche Fluchtalternative (z. B. Umzug in ein anderes Gebiet des Staates) zuzumuten ist, um der Gefahr politischer Verfolgung zu entgehen (BVerwG NJW 1983, 2588 und NVwZ 1983, 744). Bei einer Anerkennung als Asylbewerber wegen nur mittelbar staatlicher politischer Verfolgung steht damit fest, daß der Staat in seinem gesamten Staatsgebiet nicht willens oder nicht in der Lage ist, Schutz vor politischer Verfolgung zu gewährleisten. Deshalb ist es gerechtfertigt, einem solchen Staat dann auch kein Vertrauen mehr für die Frage entgegenzubringen, inwieweit er in der Lage ist, eine versteckte, die formellen Grenzen von Spezialitätszusagen beachtende politische Verfolgung durch seinen strafrechtlichen Sanktionsapparat zu verhindern.

Auch durch Spezialitätszusagen kann somit bei der Auslieferung eines rechtskräftig anerkannten Asylbewerbers in das politische Verfolgerland nicht mit hinreichender Sicherheit eine politische Verfolgung ausgeschlossen werden. Dem trägt die ausdrückliche Aufnahme eines absoluten Auslieferungsverbotes für rechtskräftig anerkannte Asylbewerber Rechnung.

Die Gefahr, daß die Bundesrepublik Deutschland durch ein gesetzliches Auslieferungsverbot zu einem Anziehungspunkt für gewöhnliche Kriminelle wird, ist sehr gering und hält sich daher in vertretbaren Grenzen. Schon bisher hat die Bundesrepublik Deutschland ebenso wie die meisten westeuropäischen Staaten rechtskräftig anerkannte Asylbewerber so gut wie nie in den Verfolgerstaat ausgeliefert, ohne daß dies bei ihr oder den anderen Staaten eine Sogwirkung auf Kriminelle ausgelöst hätte (vgl. auch Antwort der Bundesregierung in Drucksache 10/806, S. 9 ff.). Denn das in § 7 Abs. 2 Satz 2 StGB verankerte Prinzip der stellvertretenden Strafrechtspflege gewährleistet insoweit eine hinreichende Abschreckung vor einem Mißbrauch des Asylrechts durch gewöhnliche Kriminelle. Gemäß § 7 Abs. 2 Satz 2 StGB kann ein Ausländer für eine im Ausland begangene Straftat in der Bundesrepublik Deutschland strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden, wenn seine Auslieferung abgelehnt worden ist.

Neben der Einführung eines gesetzlichen Auslieferungsverbotes für anerkannte Asylbewerber ist es wünschenswert, durch eine gesetzliche Verzahnung sicherzustellen, daß die für die Auslieferung zuständigen deutschen Stellen verpflichtet sind, den jeweiligen Stand des Asylverfahrens auch vor seinem unanfechtbaren Abschluß bei der Entscheidung über die Auslieferung stärker zu berücksichtigen. Die Gefahr, daß ein Asylbewerber während eines laufenden Asylverfahrens vor seiner eventuellen Anerkennung ausgeliefert wird, sollte minimiert werden.

Um einen effektiveren Schutz gegen versteckte, die formellen Grenzen eventueller Spezialitätszusagen beachtende Verstöße zu gewährleisten, wird zusätzlich festgelegt, daß bei zu befürchtenden Verstößen gegen Artikel 3 und 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention eine Auslieferung unzulässig ist. Weil Spezialitätszusagen unabhängig von der Gefahr politischer Verfolgung bei jeder Auslieferung vereinbart werden, ist es sinnvoll, diese Auslieferungsverbote unabhängig von einer eventuell behaupteten politischen Verfolgung für den gesamten Auslieferungsverkehr vorzusehen. Ganz entscheidend für die vorgeschlagene umfassende Geltung dieser Auslieferungsverbote sind jedoch die allgemeinen humanitären Gesichtspunkte, die diesen Verboten zugrunde liegen. Sie haben unabhängig von einer eventuell behaupteten politischen Verfolgung Gültigkeit.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

1. Zu Artikel 1

Über Asylanträge entscheiden insoweit weisungsgebende Bedienstete des Bundesamtes (§ 4 Abs. 3 Satz 1 AsylVerfG) und über Asylklagen unabhängige Gerichte. Es ist daher erforderlich, die Pflicht zur vorrangigen Bearbeitung von Asylverfahren, die parallel zu einem Auslieferungsverfahren anhängig sind, im Gesetz selbst zu regeln (vgl. z. B. auch § 13 Abs. 2 Kriegsdienstverweigerungsgesetz).

Das in § 18 Abs. 2 enthaltene Beschleunigungsgebot gilt unabhängig von der Frage, ob das Auslieferungsverfahren mit Auslieferungshaft verbunden ist. Es trägt der Tatsache Rechnung, daß eine Entscheidung über einen Asylantrag ohne persönliche Anhörung in der Regel nicht möglich ist und daß diese persönliche Anhörung eventuell durch einen Vollzug der Auslieferung zumindest erschwert wäre.

Um sicherzustellen, daß die mit dem Auslieferungsverfahren befaßten Stellen überhaupt davon Kenntnis erhalten, daß parallel zum Asylverfahren ein Auslieferungsverfahren anhängig ist, wird es u. a. Aufgabe der Bundesregierung sein, unverzüglich nach Eingang eines Auslieferungsersuchens durch Rückfrage beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge festzustellen, ob gleichzeitig ein Asylverfahren anhängig ist, und ggf. das Bundesamt oder das mit dem Asylverfahren befaßte Verwaltungsgericht über die Anhängigkeit eines Auslieferungsersuchens zu unterrichten.

2. Zu Artikel 2 Nr. 1 Buchstabe a

§ 6 Abs. 2 IRG legt zwingend fest, daß eine rechtskräftige Anerkennung als Asylbewerber ein absolutes Verbot der Auslieferung in den Staat zur Folge hat, in den dem Verfolgten politische Verfolgung droht, und daß der Grundsatz der Spezialität in diesen Fällen keinen hinreichenden Schutz vor Verfolgung gewährt. Dieses absolute Auslieferungsverbot gilt nicht für Auslieferungen in Drittstaaten, die nicht mit dem politischen Verfolgerland identisch sind, wenn die Voraussetzungen des § 11 Abs. 1 IRG gegeben sind.

Das Auslieferungsverbot gilt nur für eine rechtskräftige Anerkennung als Asylbewerber in der Bundesrepublik Deutschland. Es erscheint nicht sinnvoll, Anerkennungen durch andere Staaten, die das Genfer Flüchtlingsabkommen unterzeichnet haben, einer deutschen Anerkennung generell gesetzlich gleichzustellen. Denn es kann nicht ausgeschlossen werden, daß diesen Anerkennungen ein von § 16 Abs. 2 Satz 2 GG abweichender politischer Verfolgungsbegriff zugrunde liegt und/oder kein eine umfassende Sachverhaltsaufklärung gewährleistendes förmliches Anerkennungsverfahren vorausgegangen ist. Eine ausländische Anerkennung stellt jedoch in der Regel ein gewichtiges Indiz für zu befürchtende politische Verfolgung dar (vgl. BVerfGE 52, 391, 405). Ist ihr ein förmliches Anerkennungsverfahren vorausgegangen und wird die in der Anerkennung angenommene politische Verfolgung vom Schutzbereich des Artikels 16 Abs. 2 Satz 2 GG umfaßt, so stellt sie einen zwingenden ernstlichen Grund im Sinne des § 6 Abs. 2 IRG dar, der die Auslieferung unabhängig von Spezialitätszusagen hindert.

§ 6 Abs. 2 gilt nicht nur für den vertragslosen, sondern auch für den vertraglichen Auslieferungsverkehr. Er verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland, ihre im Auslieferungsverkehr bestehenden Handlungsspielräume so wahrzunehmen, daß dem

gesetzlichen Auslieferungsverbot Rechnung getragen wird. Im vertraglichen Auslieferungsverkehr ist dies in der Regel dadurch möglich, daß sich die Bundesrepublik Deutschland auf die in fast allen Auslieferungsverträgen enthaltenen politischen Diskriminierungsklauseln (vgl. z. B. Artikel 3 Abs. 2 EuAuslÜbk, BGBl. II 1964, S. 1371; vgl. auch Artikel 6 deutsch-jugoslawischer Auslieferungsvertrag, BGBl. II 1974 S. 1248) beruft. Auch das in fast allen Auslieferungsverträgen enthaltene Recht, die Auslieferung bei politischen Delikten zu verweigern, bietet insoweit vertragsimmanente Handlungsspielräume. Soweit ausnahmsweise einmal keine vertragsimmanenten Handlungsspielräume bestehen sollten, um dem Auslieferungsverbot des § 6 Abs. 2 IRG Rechnung zu tragen, hat sich die Bundesrepublik Deutschland ggf. auf den dem allgemeinen Völkerrecht zu entnehmenden Grundsatz zu berufen, daß jeder Staat trotz an sich bestehender vertraglicher Auslieferungspflicht das Recht hat, die Auslieferung eines politischen Flüchtlings zu verweigern (vgl. insoweit Menzel/Ipsen, Völkerrecht, 1979, S. 184; Kimminich, Grundprobleme des Asylrechts, 1983, S. 91; Kälin, Das Prinzip des Non-Refoulement, 1982, S. 59).

3. Zu Artikel 2 Nr. 1 Buchstabe b

Absatz 3

§ 6 Abs. 3 Satz 1 enthält ein zeitlich befristetes Auslieferungsverbot bis zum unanfechtbaren Abschluß von Asylverfahren, die spätestens innerhalb von zwei Wochen nach der ersten Vernehmung des Verfolgten im Auslieferungsverfahren gestellte Asylanträge betreffen.

Damit wird verhindert, daß das aus einer eventuellen rechtskräftigen Anerkennung des Asylbewerbers folgende absolute Auslieferungsverbot ins Leere geht, weil die Auslieferung schon vor unanfechtbarem Abschluß des Asylverfahrens vollzogen worden ist.

Unzumutbare Verzögerung der Entscheidung über die Auslieferung sind durch diese Bestimmung nicht zu erwarten. Angesichts der erheblichen Rechtsmittelbeschränkungen im Asylverfahrensgesetz können die mit Asylanträgen befaßten Stellen mißbräuchlich zur Verzögerung der Auslieferung eingeleitete Asylverfahren relativ zügig unanfechtbar zum Abschluß bringen. Hinzu kommt noch, daß das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und die Verwaltungsgerichte in der Regel ohne besondere Einarbeitung die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Verfolgerland kennen, da sie täglich mit vergleichbaren Fragen konfrontiert sind. Dieser Sachverstand befähigt sie häufig im Gegensatz zu den Oberlandesgerichten, die nur selten mit solchen Fragen befaßt sind, mit der bei Auslieferungsverfahren erwünschten Schnelligkeit zu entscheiden, ob dem Verfolgten im um die Auslieferung ersuchenden Staat politische Verfolgung droht.

Das befristete Auslieferungsverbot entspricht der Praxis der meisten westeuropäischen Staaten, vor

Abschluß eines parallel zu einem Auslieferungsverfahrens anhängigen Asylverfahrens nicht auszuliefern. Selbst bei den Staaten, die gerichtlichen Rechtsschutz gegen ablehnende Asylentscheidungen kennen, sind durch diese Praxis verursachte Schwierigkeiten für den Auslieferungsverkehr nicht bekanntgeworden.

Soweit der Verfolgte nicht in Auslieferungshaft einsetzt und auch keine konkreten Anhaltspunkte bestehen, daß diese im Laufe des Auslieferungsverfahrens angeordnet werden könnte, können die Oberlandesgerichte das Auslieferungsverfahren ggf. bis zum unanfechtbaren Abschluß des Asylverfahrens aussetzen. Ist Auslieferungshaft angeordnet oder zu erwarten, kommt eine Aussetzung des Auslieferungsverfahrens allenfalls in Betracht, nachdem bis auf die Frage der politischen Verfolgung alle für das Auslieferungsverfahren entscheidungserheblichen rechtlichen und tatsächlichen Fragen vom Oberlandesgericht abschließend geklärt sind. Dies ergibt sich aus dem mit der Auslieferungshaft verbundenen Grundsatz der größtmöglichen Beschleunigung des Verfahrens. Nur so ist gewährleistet, daß die Auslieferungshaft nicht deshalb unnötig andauert, weil die sonstigen für die Auslieferung entscheidungserheblichen Fragen nach einem für den Verfolgten negativen Abschluß des Asylverfahrens noch geklärt werden müssen.

Die befristete Auslieferungssperre gilt nur für Asylanträge, die spätestens innerhalb von zwei Wochen nach der ersten Vernehmung des Verfolgten im Auslieferungsverfahren gestellt worden sind. Dies trägt der Tatsache Rechnung, daß es gute Gründe für den Verfolgten geben kann, einen Asylantrag erst dann zu stellen, wenn er vom Auslieferungssuchen Kenntnis erhalten hat. Denn in der Vergangenheit sind mehrfach Auslieferungssuchen erst dadurch in Gang gekommen, daß der Verfolgte durch Stellung eines Asylantrages auf sich aufmerksam gemacht hat. Spätestens mit der Vernehmung erfährt der Verfolgte davon, daß ein Auslieferungssuchen gegen ihn anhängig ist. Da er in dieser Vernehmung gemäß § 21 Abs. 2, § 22 Abs. 2 und § 28 Abs. 2 IRG vom vernehmenden Richter nach möglichen Einwendungen gegen seine Auslieferung gefragt werden muß, erscheint eine Überlegungsfrist von zwei Wochen für die Frage ausreichend, ob er einen Asylantrag stellen will. Bei Versäumung der Zweiwochenfrist ist eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nicht möglich. Damit werden zeitaufwendige Streitigkeiten über das Vorliegen von Wiedereinsetzungsgründen vermieden, die das Auslieferungsverfahren unvertretbar verzögern könnten. Da das Oberlandesgericht bei nach Ablauf der Zweiwochenfrist gestellten Asylanträgen die Gefahr politischer Verfolgung vor einer die Zulässigkeit der Auslieferung bejahenden Entscheidung zu prüfen hat, ist die Ausgestaltung der Zweiwochenfrist als absolute Frist mit Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG vereinbar.

Für nach diesem Zeitpunkt gestellte Asylanträge legt Absatz 3 Satz 2 fest, daß eine Auslieferung vor unanfechtbarem Abschluß des Asylverfahrens nur dann unzulässig ist, wenn eine positive Entschei-

dung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge oder eines Verwaltungsgerichts über das Asylbegehren vorliegt. Dies schließt nicht aus, daß die für die Entscheidung über die Auslieferung zuständigen Stellen auch dann, wenn noch keine positive Entscheidung vorliegt, den Ausgang des Asylverfahrens teilweise oder ganz abwarten, soweit sie dies für sachdienlich halten.

Absatz 3 Satz 2 stellt sicher, daß ein Verfolgter nicht die Möglichkeit hat, durch einen mißbräuchlich erst kurz vor der Entscheidung des Oberlandesgerichts oder der Bundesregierung über die Auslieferung gestellten Asylantrag seine Auslieferung zu verzögern oder durch ständig neu gestellte, mißbräuchliche Kettenasylanträge faktisch sogar ganz zu blockieren. Auch wenn die Auslieferungsverträge es den Vertragspartnern grundsätzlich freistellen, welche innerstaatlichen Verfahrensregelungen sie zur Durchführung des Auslieferungsverfahrens treffen, würde eine Verfahrensregelung, die faktisch dazu führen würde, daß die Bundesrepublik Deutschland ihren vertraglichen Verpflichtungen zur Auslieferung nicht mehr nachkommen könnte, gegen diese vertraglichen Bindungen verstoßen. Schon aus diesem Grunde ist eine Regelung nicht möglich, die vorsieht, daß jedes laufende Asylverfahren die Auslieferung hemmt. Hinzu kommt, daß sie die Gefahr einer Flut mißbräuchlicher Asylanträge und der Identifikation des Grundrechts auf Asyl mit Kriminellen in den Augen der Bevölkerung heraufbeschwören würde. Dies würde die politische Akzeptanz des Grundrechts auf Asyl gefährden und deshalb letztlich auch zu Lasten der echten politischen Flüchtlinge gehen.

Absatz 4

§ 6 Abs. 4 verpflichtet die Bewilligungsbehörde, das Amt des Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen in der Bundesrepublik Deutschland unverzüglich über ein Auslieferungsverfahren zu unterrichten, das parallel zu einem Asylverfahren anhängig ist. Hierdurch wird dem UN-Flüchtlingskommissar seine Aufgabe erleichtert, die in der Bundesrepublik Deutschland lebenden politischen Flüchtlinge zu betreuen. Gerade bei potentiellen politisch Verfolgten, deren Auslieferung in das Verfolgerland verlangt wird, ist diese Aufgabe besonders dringlich. Trotzdem hat die Bundesregierung Bitten des UN-Flüchtlingskommissars, ihn über parallel zu einem Asylverfahren anhängige Auslieferungsverfahren generell zu informieren, bisher nicht entsprochen. Um seine Aufgabe zur Betreuung ausländischer Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland effektiv nachzukommen, war den UN-Flüchtlingskommissar in diesen Fällen daher häufig auf mühsame eigene Recherchen angewiesen, um zu ermitteln, ob ein Auslieferungssuchen parallel zu einem Asylverfahren anhängig ist.

Absatz 5

§ 6 Abs. 5 sieht ein zwingendes Auslieferungsverbot vor, wenn ernstliche Gründe für die Annahme bestehen, daß im konkreten Einzelfall die Grundsätze

des Artikels 3 (Verbot der Folter und der erniedrigenden Behandlung) und des Artikels 6 (Garantie eines fairen Strafverfahrens) der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht eingehalten worden sind oder werden. Ein derartiges gesetzliches Auslieferungsverbot besteht bisher schon in der Schweiz (Artikel 2 Schweizer Auslieferungsgesetz) und in Österreich (§ 19 Österreichisches Auslieferungsgesetz).

Die in § 6 Abs. 5 vorgeschlagenen Auslieferungsverbote gelten uneingeschränkt für den vertragslosen Auslieferungsverkehr. Die Auslieferungsverträge der Bundesrepublik Deutschland mit anderen Staaten enthalten bisher keine mit § 6 Abs. 5 vergleichbare Regelung. Soweit der um die Auslieferung ersuchende Staat auch keine sonstigen vertraglichen Verpflichtungen zur Einhaltung dieser Grundsätze eingegangen ist (z. B. durch Unterzeichnung der EMRK oder vergleichbarer Abkommen), hat die Bundesrepublik Deutschland in diesen Fällen nur dann ein formelles Recht, bei zu befürchtenden Verstößen gegen die Grundsätze der Artikel 3 und 6 der EMRK die Auslieferung zu verweigern, wenn diese Verstöße zugleich den Mindeststandard des humanitären Völkerrechts oder den ordre public verletzen würden.

Bei drohender Folter ergibt sich aus dem humanitären Völkerrecht ein zwingendes Auslieferungsverbot (vgl. Frowein/Kühner, ZaöRV 1983, 537 ff. m. w. N.). Inwieweit Artikel 6 EMRK zugleich völkerrechtlich verbindliche Grundsätze für den verfahrensrechtlichen Mindeststandard enthält, bedarf dagegen noch weiterer Klärung durch Wissenschaft und Rechtsprechung (vgl. auch BVerfG NJW 1983, 1726 und EuGrZ 1982, 356). Trotzdem ist es sinnvoll, auch für den Bereich des Artikels 6 EMRK ein gesetzliches Auslieferungsverbot festzuschreiben. Denn auch soweit mit dem Auslieferungsverbot des § 6 Abs. 5 IRG kein Recht zur Auslieferungsverweigerung korrespondiert, verpflichtet § 6 Abs. 5 die für die Entscheidung über die Auslieferung zuständigen deutschen Stellen bei zu befürchtenden Verstößen gegen die Grundsätze der Artikel 3 und 6 EMRK zumindest zu versuchen, durch Vereinbarungen im Einzelfall mit dem um die Auslieferung ersuchenden Staat die Gefahr solcher Verstöße auszuschließen. Dabei ist zusätzlich zu berücksichtigen, daß ein faires Strafverfahren im um die Auslieferung ersuchenden Staat auch die gemäß § 10 Abs. 2 IRG in der Regel im deutschen Auslieferungsverfahren nicht stattfindende Tatverdachtsprüfung kompensiert.

4. Zu Artikel 2 Nr. 2

Die vorgeschlagenen Änderungen des § 11 Abs. 1 sollen zusätzliche Kontrollmöglichkeiten für die Einhaltung von Spezialitätszusagen schaffen. Eine § 11 Abs. 1 Nr. 4 vergleichbare Regelung enthält z. B. Artikel 28 des deutsch-jugoslawischen Auslieferungsvertrages (BGBl. II 1974 S. 1265). Soweit die in § 11 vorgeschlagenen Änderungen nicht zugleich in den von der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossenen Auslieferungsverträgen enthalten sind,

ist die Bundesrepublik Deutschland formell nicht berechtigt, die Auslieferung zu verweigern, wenn sich der um die Auslieferung ersuchende Staat weigert, entsprechende Garantien abzugeben. Allerdings ist die Bundesrepublik Deutschland gehalten zu versuchen, solche Garantien in Einzelvereinbarungen durchzusetzen. Weigert sich der um die Auslieferung ersuchende Staat, entsprechende Zusagen im Einzelfall zu geben, so ist eine besonders sorgfältige Prüfung der Frage geboten, inwieweit die Spezialitätszusagen des um die Auslieferung ersuchenden Staates vertrauenswürdig sind.

5. Zu Artikel 2 Nr. 3

Der vorgeschlagene § 24 Abs. 3 schreibt den für die Dauer der Auslieferungshaft sich aus der Verfassung ergebenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gesetz selbst fest. Die Formulierung orientiert sich an § 121 StPO.

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebietet, daß die Vollstreckung der Auslieferungshaft über die für die verfahrensmäßige und technische Abwicklung des Auslieferungsverfahrens unabdingbare Mindestdauer hinaus nur zulässig ist, wenn besondere Umstände einem schnelleren Abschluß des Auslieferungsverfahrens entgegenstehen (vgl. BVerfGE 61, 28 ff.). Verzögert der um die Auslieferung ersuchende Staat aus sachfremden Gründen notwendige Auskünfte, so kann der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebieten, dem um die Auslieferung ersuchenden Staat gemäß § 30 Abs. 1 Satz 2 IRG für die Erteilung der Auskünfte Fristen zu setzen, um zu verhindern, daß die Auslieferungshaft unnötig lange andauert (vgl. hierzu jetzt auch BVerfG — 2 BvR 1266/83 — Beschluß des Dreierausschusses vom 19. August 1983).

6. Zu Artikel 2 Nr. 4

Die vorgeschlagene Neufassung des § 30 Abs. 3 trägt den Erfahrungen in Asylverfahren mit einer persönlichen Anhörung Rechnung. In diesen Verfahren hat sich gezeigt, daß der Sachverhalt trotz anwaltlicher Vertretung des Ausländers häufig erst dann im notwendigen Umfang aufgeklärt werden kann, wenn der Ausländer Gelegenheit erhält, unter Beiziehung eines fachlich qualifizierten Dolmetschers seine Anliegen persönlich dem Bundesamt oder Gericht vorzutragen. Die im IRG derzeit vorgesehene Möglichkeit, ohne mündliche Verhandlung nach Aktenlage über die Zulässigkeit der Auslieferung zu entscheiden, ist auch deshalb problematisch, weil die Entscheidungen des OLG unanfechtbar sind.

Die vorgeschlagene Neuregelung des § 30 Abs. 3 entspricht inhaltlich § 31 Abs. 1 des Österreichischen Auslieferungsgesetzes. Die bisherigen Erfahrungen Österreichs mit einer mündlichen Verhandlung sind auch unter dem Gesichtspunkt der Beschleunigung der Auslieferungsverfahren positiv. Es kann daher erwartet werden, daß die evtl. mit einer mündlichen Verhandlung verbundenen Mehr-

kosten durch eine Ersparnis bei den Kosten der Auslieferungshaft kompensiert werden.

7. Zu Artikel 3 und 4

Artikel 3 enthält die übliche Überleitungsklausel für das Land Berlin. Da eine Übergangsfrist für das Inkrafttreten des Gesetzes nicht erforderlich ist, sieht Artikel 4 vor, daß das Gesetz am Tage nach der Verkündung in Kraft tritt.

