Urteilskopf

111 Ib 68

16. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 29. Mai 1985 i.S. X. gegen Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Verfahren; Art. 100 lit. b Ziff. 2 und 4 OG.

1. Die Beschwerde gegen einen bevorstehenden Wegweisungsentscheid ist verfrüht (E. 1).

2. Die Abschiebung eines Ausländers in ein Land, in welchem ihm eine schwerwiegende menschenrechtswidrige Behandlung droht, kann Art. 3 EMRK verletzen (E. 2).

3. Recht auf eine wirksame Beschwerde nach Art. 13 EMRK. Inwiefern ist diese Bestimmung direkt anwendbar? (E. 3)

4. Der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde in Asylfällen hält vor Art. 13 EMRK stand. Auch der verwaltungsinterne Rechtsweg kann eine wirksame Beschwerde sein (E. 4).

Regeste (fr):
Procédure; art. 100 lettre b ch. 2 et 4 OJ.

1. Le recours contre une décision de renvoi imminente est prématuré (consid. 1.)

2. Le départ d'un étranger pour un pays dans lequel il est menacé d'un traitement gravement contraire aux droits de l'homme peut violer l'art. 3 CEDH (consid. 2).

3. Droit à un recours effectif au sens de l'art. 13 CEDH. Dans quelle mesure cette disposition est-elle directement applicable (consid. 3)?

4. L'exclusion du recours de droit administratif pour les cas d'asile respecte l'art. 13 CEDH. La voie de droit interne à l'administration peut également être un recours effectif (consid. 4).

Regesto (it):
Procedura; art. 100 lett. b n. 2 e 4 OG.

1. Il ricorso contro una decisione imminente di rinvio è prematuro (consid. 1).

2. L'allontanamento di uno straniero verso uno Stato in cui rischi d'essere trattato in modo gravemente contrario ai diritti dell'uomo può violare l'art. 3 CEDU (consid. 2).

3. Diritto a un ricorso effettivo ai sensi dell'art. 13 CEDU. In quale misura tale disposizione è direttamente applicabile (consid. 3)?

4. L'esclusione del ricorso di diritto amministrativo per i casi di asilo è compatibile con l'art. 13 CEDU. Anche un rimedio giuridico da esperirsi nell'ambito dell'amministrazione può costituire un ricorso effettivo (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 69

BGE 111 Ib 68 S. 69

A.- X., offenbar ernsthaft von Blutrache bedroht, flüchtete vor der Nachstellung durch die Familie einer von einem Dritten getöteten Schwägerin und liess Frau und Kinder in der Türkei zurück. Das Bundesamt für Polizeiwesen verweigerte ihm das Asyl mit der Begründung, dass Blutrache-Gefahr kein Asylgrund sei. Das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement wies die dagegen gerichtete Verwaltungsbeschwerde durch Entscheid vom 10. Januar 1985 ab.

B.- Mit rechtzeitiger Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 11. Januar 1985 beantragt X., der Entscheid des Departements sei aufzuheben und ihm das Asyl zu gewähren; eventuell sei die Sache zur Ergänzung des Sachverhalts an die Vorinstanz zurückzuweisen. Zur Begründung führt er an, er habe nach Art. 3 EMRK (Verbot unmenschlicher Behandlung) Anspruch darauf, in der Schweiz bleiben zu können; andernfalls müsste er, weil ihn kein anderes Land aufnähme, in die Türkei zurückkehren, wo er ohne staatlichen Schutz der konkret drohenden Blutrache ausgeliefert wäre. Nach Art. 13 EMRK habe er Anspruch auf eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz, welches Erfordernis beim Entscheid eines Departements der eidgenössischen Regierung nicht erfüllt sei.

BGE 111 Ib 68 S. 70

C.- Das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement beantragt in seiner Vernehmlassung vom 21. März 1985, auf die Beschwerde nicht einzutreten. Zur Begründung wird dargelegt, dass der Departementsentscheid gemäss Asylgesetz endgültig und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nach OG ausgeschlossen sei. Gegen einen allfälligen Wegweisungsentscheid des Bundesamtes für Polizeiwesen stünde die Beschwerde an das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement offen. Das Bundesgericht tritt auf die Beschwerde nicht ein.

Erwägungen

Auszug aus den Erwägungen:

1. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde richtet sich gegen den Asylverweigerungs-Entscheid des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements, indirekt und gewissermassen vorsorglicherweise aber auch gegen einen allfälligen künftigen Wegweisungsentscheid. Die Art. 3 und 13 EMRK werden auf jeden Fall, auch nach der Meinung des Beschwerdeführers, nur aktuell, wenn er infolge der Wegweisung zur Rückkehr in die Türkei gezwungen wäre. Ob diese Eventualität eintritt, ist offen, solange keine Wegweisung verfügt ist. Die Beschwerde ist daher - soweit sie sich gegen den Wegweisungsentscheid richtet - verfrüht, weshalb in diesem Punkt darauf nicht eingetreten werden kann.

2. a) Die EMRK enthält kein ausdrückliches Recht auf Asylgewährung oder auch nur auf Einreise in ein fremdes Land und Aufenthalt daselbst. Die Europäische Menschenrechtskommission hat jedoch in einer Reihe von Fällen erklärt, dass sich Ansätze zu einem solchen Recht aus Art. 3 EMRK, insbesondere aus dem darin enthaltenen Verbot unmenschlicher Behandlung ergeben; denn die Vertragsstaaten hätten sich verpflichtet, die freie Ausübung ihrer völkerrechtlichen Befugnisse, inbegriffen das Recht zur Kontrolle der Ein- und Ausreise von

Fremden sowie die Auslieferung im Umfang der Verpflichtungen zu beschränken, die sie mit Unterzeichnung der EMRK eingegangen sind. Auch das allgemeine Völkerrecht enthält Regeln, welche die freie Ausübung des Asyl- und Auslieferungsrechts durch die Staaten beschränken. Der Grundsatz des "non-refoulement", d.h. das Verbot, eine Person in ein Land auszuliefern oder abzuschieben, in welchem ihr eine schwerwiegende menschenrechtswidrige Behandlung droht, ist Völkergewohnheitsrecht

BGE 111 Ib 68 S. 71

(W. KÄLIN, Das Prinzip des Non-Refoulement, Bern 1982; ERMACORA/NOWAK/TRETTER, Die Europäische Menschenrechtskonvention in der Rechtsprechung der österreichischen Höchstgerichte, Wien 1983, S. 177 ff.; Digest of Strasbourg Case-Law relating to the European Convention on Human Rights, vol. 1, 1984, S. 117 ff.; vgl. auch VPB 1983 N. 62). Die Europäische Menschenrechtskommission hat wiederholt erkannt, dass es eine "unmenschliche Behandlung" im Sinne von Art. 3 EMRK sein könne, einen Ausländer in ein Land abzuschieben oder auszuliefern, in welchem die durch die EMRK garantierten Rechte grob verletzt werden; Art. 3 EMRK ist bereits verletzt, wenn eine Person in ein bestimmtes Land abgeschoben wird, in welchem ihr mit erheblicher Wahrscheinlichkeit eine Art. 3 EMRK verletzende Behandlung droht. In der Lehre wird die Auffassung vertreten, dies gelte auch für die Wegweisung, wenn die Person praktisch keine andere Möglichkeit hat, als sich in das Land zu begeben, wo ihr die Menschenrechtsverletzung droht (ERMACORA/NOWAK/TRETTER, a.a.O., S. 178, unter Berufung auf V. LIEBER, Die neuere Entwicklung des Asylrechts im Völkerrecht und Staatsrecht unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Asylpraxis, Zürich 1973). b) Art. 13 EMRK gewährt für den Fall, dass die durch die EMRK garantierten Rechte und Freiheiten verletzt werden, dem Verletzten das Recht, eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz einzulegen. Da eine Verletzung von Art. 3 EMRK durch Wegweisung infolge Asylverweigerung unter den gegebenen Umständen nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, ist zu prüfen, ob im schweizerischen Recht die durch Art. 13 EMRK geforderte wirksame Beschwerde an eine nationale Instanz gewährleistet ist oder vom Bundesgericht gewährleistet werden könnte.

3. Gegen die Asylverweigerung und die Wegweisung ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeschlossen (Art. 100 lit. b Ziff. 2 und 4 OG). Diese Ausschlussbestimmungen wurden vor Ratifikation der EMRK durch die Schweiz erlassen. Die EMRK, als ein von der Bundesversammlung genehmigter Staatsvertrag, ist für die rechtsanwendenden Behörden nicht weniger verbindlich als die Bundesgesetze (Art. 113 Abs. 3 BV); sie geht als jüngeres Recht den früher erlassenen Bundesgesetzen, unter Umständen auch jüngerem Gesetzesrecht vor. Würden die Ausschlussbestimmungen des OG dazu führen, dass in einem Fall, der die durch die EMRK garantierten Rechte und Freiheiten tangiert, die wirksame Beschwerde an eine nationale Instanz fehlt, so hätten die Ausschlussbestimmungen

BGE 111 Ib 68 S. 72

allenfalls vor Art. 13 EMRK zurückzuweichen.
Voraussetzung dafür ist allerdings, dass Art. 13 EMRK unmittelbar anwendbar (self-executing) ist, was davon abhängt, ob die Bestimmung justiziabel ist, d.h. vom Richter in die Wirklichkeit umgesetzt werden kann (BGE 15. Oktober 1982 i.S. Eggs, E. 3a mit Hinweisen, auszugsweise wiedergegeben in SJIR 1982, 290 ff.; vgl. auch L. WILDHABER, Erfahrungen mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, ZSR 1979, 229 ff., bes. S. 340). Grundsätzlich geht Art. 13 EMRK die unmittelbare Anwendbarkeit ab, denn die Bestimmung erfordert die Schaffung einer nationalen Beschwerdeinstanz; diese Aufgabe kann an sich nur der Gesetzgeber erfüllen;

es gibt indessen Fälle, in welchen die direkte Anwendbarkeit von Art. 13 EMRK nicht ausgeschlossen ist. Im vorliegenden Fall könnte der Beschwerdeführer den Entscheid des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes beim Bundesgericht anfechten, wenn die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht durch die Ausschlussbestimmungen (Art. 100 lit. b OG) ausgeschlossen wäre. Das Gericht brauchte indessen nur die Ausschlussbestimmungen nicht anzuwenden, um die wirksame Beschwerde zu gewährleisten, wenn diese tatsächlich durch die Ausschlussbestimmungen verhindert würde; Justiziabilität wäre gegeben. Wie es sich mit dem erst nach Inkrafttreten der EMRK erlassenen Asylgesetz (SR 142.31) verhält, das den Departementsentscheid über die Asylverweigerung und die damit zusammenhängende Wegweisung für endgültig erklärt (Art. 11 Abs. 2 und Art. 21a Abs. 2), kann offenbleiben.

4. Aus der Stellung von Art. 13 in der Konvention, aus seinem Wortlaut im Vergleich zu den Art. 5 und 6 und aus der Entstehungsgeschichte folgern herrschende Lehre und Rechtsprechung, dass nicht unbedingt eine Beschwerde an eine Gericht gewährleistet sein muss, damit sie als "wirksam" bezeichnet werden kann; eine Beschwerdemöglichkeit an eine Verwaltungsbehörde kann genügen. Erforderlich ist, dass der Beschwerdeführer Anspruch auf Prüfung seiner Vorbringen hat, und dass die Beschwerdebehörde den angefochtenen Akt gegebenenfalls aufheben kann; ausserdem müssen die rechtsstaatlich notwendigen minimalen Verfahrensrechte gewährleistet sein, namentlich der Anspruch auf rechtliches Gehör und auf Begründung des Entscheides

(T.A. WETZEL, Das Recht auf eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz (Art. 13 EMRK) und seine Ausgestaltung in der Schweiz, Basel 1983, S. 96 ff., mit zahlreichen Hinweisen). Der Beschwerdeführer behauptet nicht, und es ist auch nicht ersichtlich, dass die Beschwerdemöglichkeit gegen die asylrechtlichen und fremdenpolizeilichen Verfügungen des Bundesamtes für Polizeiwesen an das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement diesen allgemeinen Erfordernissen nicht entsprechen würde; die Lehre nimmt denn auch an, dass die Verwaltungsbeschwerde an ein Departement als Beschwerdemöglichkeit im Sinne von Art. 13 EMRK genügt (WETZEL, a.a.O., S. 159). Das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement hat eine umfassende Kognition; der Beschwerdeführer kann insbesondere ganz allgemein (Art. 49 VwVG) die Verletzung von Bundesrecht rügen, wozu auch die EMRK zählt. Der Beschwerdeführer behauptet einzig, aus der Unterordnung des Bundesamtes für Polizeiwesen unter das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement ergebe sich, dass die beiden Behörden voneinander nicht völlig unabhängig seien. An der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Beschwerdeinstanz wäre dann zu zweifeln, wenn diese mehr oder weniger an die Auffassungen der untergebenen Verfügungsinstanz gebunden wäre (WETZEL, a.a.O., S. 101 N 255); doch dies ist im Verhältnis zwischen dem Eidg. Justiz- und Polizeidepartement und dem Bundesamt für Polizeiwesen offensichtlich nicht der Fall. Es besteht daher kein Anhaltspunkt dafür, dass die Beschwerdemöglichkeit an das Departement den Erfordernissen von Art. 13 EMRK nicht entspricht. Damit halten auch die Ausschlussbestimmungen (Art. 100 lit. b Ziff. 2 und 4 OG) vor der EMRK stand. Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann daher auch nicht eingetreten werden, soweit sie sich gegen die Asylverweigerung richtet.