

A) Einleitung

Die Frage, ob eine Botschaft einem Flüchtling in einem fremden Staat diplomatisches Asyl gewähren darf, ist so alt wie die Botschaften selbst.¹ Bereits im 15. Jahrhundert wurden die ersten Gesandtschaften eingerichtet, die weitreichende Privilegien zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit gegenüber dem Empfangsstaat, also dem Staat, in dem sie sich befanden, erhielten. Die Botschaften wurden als „exterritorial“ angesehen. Das bedeutete, dass sie dem Territorium des entsendenden Staates, dem sogenannten Entsendestaat, zugeordnet wurden.²

Zwischen dem 16. und dem 18. Jahrhundert wurden diese Privilegien ausgeweitet. Nach dem „*ius quarteriorum*“ (auch „*franchise des quartiers*“ genannt) durften die Organe des Empfangsstaates das gesamte Viertel, in dem sich eine Botschaft befand, nicht ohne die Zustimmung des entsprechenden Entsendestaates betreten.³ Dies führte zu einer Ausuferung der Asylgewährungen in Botschaften an „gewöhnliche Verbrecher“, also Personen, die aus nicht politischen Gründen verfolgt wurden. Ganze Botschaftsviertel wurden damit zu einer „Verbrecherzuflucht“. Diese Missstände zeigten sich insbesondere in Rom. Aber auch in Madrid, Genua, Venedig und Frankfurt a. M. nahm die Asylgewährung „unhaltbare Ausmaße“ an.⁴

Schon 1677 erließ Papst Innozenz der XI daher ein Dekret, das von den Botschaftern unter Androhung der Exkommunikation den Verzicht auf das *ius quarteriorum* forderte.⁵ In den 80er Jahren des 17. Jahrhunderts erklärten die meisten Botschafter den geforderten Verzicht. Allein der Botschafter Frankreichs bestand auf seine bisherigen Rechten. Weder der Papst, der am 12.5.1687 den Bann über den französischen König Ludwig den XIV verhängte,⁶ noch Frankreich, das auch eine gewaltsame Auseinandersetzung nicht scheute,⁷ gaben in dieser Frage nach. Erst 1693, nach dem Tod des Papstes Innozenz des XI, gab Frankreich seine Haltung bezüglich des *ius quarteriorum* auf.⁸

1 Vgl. *Carrie*, Diplomatisches Asyl, S. 29; *EPIL-Barberis*, Vol. 1, S. 281; *Kitschenberg*, Diplomatisches Asyl, S. 13; *Moore*, Digest, S. 759; *Sinha*, Asylum, S. 21; *Ungerer*, Diplomatisches Asyl, S. 21; v. *Pollern*, Modernes Asylrecht, S. 92.

2 Vgl. dazu ausführlicher S. 9.

3 Vgl. *Carrie*, Diplomatisches Asyl, S. 31; *EPIL-Barberis*, Vol. 1, S. 281; *Kimminich*, Asylrecht, S. 35; *Strachwitz*, Asylrecht, S. 19; vgl. auch *Ungerer*, Diplomatisches Asyl, S. 21 f.

4 Hierzu *Carrie*, Diplomatisches Asyl, S. 31; *Gförrer*, Asyl, S. 7; *Schubert*, Asylrecht, S. 11 f.; *Sinha*, Asylum, S. 23; *Strachwitz*, S. 19, 21; v. *Pollern*, Modernes Asylrecht, S. 92; vgl. auch *Moore*, Digest, S. 759; *Ungerer*, Diplomatisches Asyl, S. 22 (FN 52).

5 Dazu *Carrie*, Diplomatisches Asyl, S. 31; *Schubert*, Asylrecht, S. 12; *Strachwitz*, Asylrecht, S. 21; v. *Pollern*, Modernes Asylrecht, S. 92.

6 Dazu *Carrie*, Diplomatisches Asyl, S. 31; v. *Pollern*, Modernes Asylrecht, FN 431 (S. 221).

7 Es besetzte die Grafschaft Venaissin und rüstete eine Flotte (dazu *Carrie*, Diplomatisches Asyl, S. 31; *Schubert*, Asylrecht, S. 13; v. *Pollern*, Modernes Asylrecht, S. 93). Der Gesandte zog außerdem mit 800 Bewaffneten in Rom ein (hierzu *Carrie*, Diplomatisches Asyl, S. 31; *Schubert*, S. 13; v. *Pollern*, Modernes Asylrecht, FN 431 (S. 221)).

8 Vgl. *Carrie*, Diplomatisches Asyl, S. 31; *Sinha*, Asylum, S. 23; *Strachwitz*, Asylrecht, S. 21; v.

Gegen Ende des 17. Jahrhunderts wurde das *ius quarteriorum* als Folge der Auseinandersetzung zwischen Frankreich und dem Papst in allen europäischen Staaten abgeschafft.⁹ Darüber hinaus wurde nun auch die Immunität der Botschaften eingeschränkt und dem Empfangsstaat gestattet, mit Waffengewalt in eine Botschaft einzudringen und Flüchtlinge von dort zu entfernen.¹⁰ Auch diese Praxis führte jedoch zu enormen Spannungen zwischen den Staaten. In den Fällen *Ripperda* (1726) und *Springer* (1747)¹¹ führte sie zum Abbruch der diplomatischen Beziehungen und ersterer Fall war sogar mitauslösend für den Ausbruch des englisch-spanischen Krieges von 1729.¹²

Diese Vorfälle führten zu der Einsicht, dass die Immunität der Botschaftsgebäude unbedingt gewahrt werden musste. Aus diesem Grunde wurde nun die Gewährung diplomatischen Asyls in Botschaften wieder respektiert.¹³ Ohne allerdings so weit zu gehen, dass auch das „*ius quarteriorum*“ wieder Anerkennung fand.

Im 19. Jahrhundert änderte sich mit Erstarken des Souveränitätsgedankens der Staaten und dem Niedergang der bisher vertretenen „Exterritorialitätstheorie“ die Einstellung der Staaten dem diplomatischen Asyl gegenüber. Ein entsprechendes Völkergewohnheitsrecht wurde verneint, weil man in der Gewährung diplomatischen Asyls ein Eingriff in die Territorialhoheit des Empfangsstaates sah.¹⁴

Auch in jüngerer Zeit hat das diplomatische Asyl nicht an Aktualität verloren. Erst im April 2005 wurde der togische Innenminister von der deutschen Botschaft aufgenommen und im Jahr 2004 erhielt das Thema des diplomatischen Asyls eine besondere Brisanz durch Nordkoreaner, die in großer Zahl in China in diverse westliche Botschaften flüchteten, um von dort nach Südkorea zu gelangen.¹⁵

Wie aber sieht die rechtliche Bewertung des diplomatischen Asyls heute aus? Ist die Gewährung diplomatischen Asyls durch das Völkerrecht gestattet oder handelt der Botschafter, der einem Flüchtling Asyl gewährt, völkerrechtswidrig? Hatte der französische Außenminister Michel Jobert mit seinen Äußerungen Recht, als er am 5.12.1973 erklärte, „das Asyl, man muß es wiederholen, ist nicht ein Recht, sondern eine Praxis, deren Anwendung fast allein auf lateinamerikanische Staaten begrenzt ist, wo sie Gegenstand eines durch Vertrag geregelten Verfahrens wurde.“¹⁶

Pollern, Modernes Asylrecht, S. 93.

9 Dazu *Schubert*, Asylrecht, S. 13; v. *Pollern*, Modernes Asylrecht, S. 93. vgl. auch *Sinha*, *Asylum*, S. 23.

10 Vgl. *Schubert*, Asylrecht, S. 14; v. *Pollern*, Modernes Asylrecht, S. 93.

11 Siehe zu diesen Fällen auch im Anhang unter „III) Großbritannien“

12 Vgl. *Strachwitz*, Asylrecht, S. 24; v. *Pollern*, Modernes Asylrecht, S. 93.

13 Dazu *Ungerer*, Diplomatisches Asyl, S. 22; v. *Pollern*, Modernes Asylrecht, S. 93.

14 Vgl. *Carrie*, Diplomatisches Asyl, S. 33 f.; *Kitschenberg*, Diplomatisches Asyl, S. 14; *Sen*, *Diplomat's Handbook*, S. 257; *Ungerer*, Diplomatisches Asyl, S. 23; v. *Pollern*, Modernes Asylrecht, S. 93.

15 Vgl. zu den Fällen insbesondere S. 35 ff.

16 Zitiert bei *Carrie*, Diplomatisches Asyl, S. 132 FN 314; im Original bei *Charpentier*, AFDI XX (1974), S. 1034.

Die vorliegende Arbeit stellt einen Versuch dar, diese Fragen zu beantworten. Vorwegnehmend soll an dieser Stelle bereits festgehalten werden, dass die Entwicklung des 19. Jahrhunderts, die zu einer vollständigen Ablehnung des diplomatischen Asyls führte, nicht ohne Spuren im modernen Völkerrecht geblieben ist. Im beginnenden 21. Jahrhundert stellt sich die Rechtslage so dar, dass das diplomatische Asyl allenfalls auf Grund menschenrechtlicher Verpflichtungen in rechtmäßiger Weise gewährt werden kann.