

# Das Asylgrundrecht und die türkisch-kurdische Zuwanderung von PD Dr. Dr. Mag. Ümit Yazıcıoğlu

## 1 Das Asylgrundrecht

### 1.1 Der Begriff des Asyls

Flucht und Vertreibung gehören zu den ältesten Erfahrungen der Menschheit. Davon haben die Menschen in ihren mythischen Überlieferungen berichtet und in ihren heiligen Büchern sind diese Erfahrungen aufgezeichnet. So wurden Adam und Eva aus dem Paradies vertrieben und die Heilige Familie mußte nach Ägypten fliehen<sup>1</sup>. Das Wort Asyl kommt vom griechischen „asylos“ und bedeutet: „Das, was nicht ergriffen werden kann“<sup>2</sup>. Ursprünglich kennzeichnet es den Ort, der vor Verfolgung schützt<sup>3</sup>. Im Altertum waren solche Orte Tempel, Altäre und Heiligtümer, später Kirchen und Klöster. Wegen ihrer Gottgeweihtheit wurden sie als der weltlichen Machtsphäre entzogen angesehen. Unter Asyl versteht man in der Rechtssprache einen Ort oder Gebäude, „wo der dahin Flüchtende Schutz vor der Gewalttätigkeit oder Rache seiner Verfolger findet“<sup>4</sup>.

### 1.2 Der Begriff des Asylrechts

„Während das Völkerrecht nur den Staaten das Recht einräumt, Asyl nach opportunistischen Kriterien zu vergeben, gewährt das Grundgesetz dem politisch Verfolgten weitergehend einen Rechtsanspruch auf Schutz“<sup>5</sup> und geht damit zulässigerweise über das Völkerrecht hinaus. Denn „allgemein liegt dem Asylgrundrecht die von der Achtung der Unverletzlichkeit der Menschenwürde bestimmte Überzeugung zugrunde, daß

---

<sup>1</sup> So erzählt uns die Bibel.

<sup>2</sup> Duden Lexikon, Band 1, 4. Auflage, Mannheim 1969, S. 122.

<sup>3</sup> Vgl. Kimminich, Grundprobleme, S. 1; v. Mangoldt, Asylrecht, in: Kunst/Herzog/Schneemelcher (Hrsg.), Evangelische Staatslexikon, 2. Aufl. 1975, S. 79 ff.

<sup>4</sup> Löhr, Das Asylwesen im Alten Testament, Halle 1930, S.177; Kleine, Der Asylerwerb in der Bundesrepublik Deutschland, Diss., Würzburg 1972, Michael Wollenschläger, in: Beitz/Wollenschläger, Hrsg., Handbuch des Asylrechts Bd.1, Baden-Baden 1980, S. 55.

<sup>5</sup> Art. 16a Abs. 1 GG.

kein Staat das Recht hat, Leib, Leben oder die persönliche Freiheit des Einzelnen aus Gründen zu gefährden oder zu verletzen, die allein in seiner politischen Überzeugung, seiner religiösen Grundentscheidung oder in für ihn unverfügbaren Merkmalen liegen, die sein Anderssein prägen (asylerbliche Merkmale). Von dieser Rechtsüberzeugung ist das grundgesetzliche Asylrecht maßgeblich bestimmt<sup>6</sup>. Das Asylrecht ist kein subjektives Recht des Schutzsuchenden, vielmehr ein Recht des schutzgewährenden Staates<sup>7</sup>. Es ist offensichtlich, daß dem Asylrecht eine humanitäre Absicht zugrunde liegt. „Es gibt keinen überkommenen, im Völkerrecht oder im innerstaatlichen Recht eindeutig umschriebenen oder allgemein anerkannten Asylrechtsbegriff, den das Grundgesetz hätte übernehmen können“<sup>8</sup>.

### 1.3 Die Geschichte des politischen Asyls

Das wesentliche Merkmal des Asylbegriffes war zu allen Zeiten, den verfolgten Menschen Zutritt zu einem schutzgebietenden Raum zu gewähren und sie dann in diesem Raum ihrer Zuflucht auch zu schützen. Schon in der vorchristlichen Zeit wurde mit Tempelasyl<sup>9</sup> Verfolgten - und damals auch den „Kriminellen“ - Schutz geboten, wobei „den Verfolgern das Eindringen“ verboten wurde<sup>10</sup>. Kam damals jemand als Flüchtling in ein fremdes Land, dann galt er als vogelfrei<sup>11</sup>.

In der Zeit, als noch keine staatliche Ordnung vorhanden war und die Normen des Lebens noch von Blutrache, Stammes- und Sippenfehden beherrscht waren, verkörperte die religiöse Autorität die einzige humanitäre Alternative zur fehlenden staatlichen Gesetzgebung. Zwar gewährten die Römer und die absolutistischen Fürsten und Monarchen Asyl, doch andererseits verfolgten sie unnachgiebig die aus ihrem Hoheitsge-

---

<sup>6</sup> BVerfGE 80, 315 (333) =; Marx S., 1139.

<sup>7</sup> Vgl. Christopf Gusy, Asylrecht und Asylverfahren in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1980, S.44; Kay Hailbronner, Asylrecht und Völkerrecht, in Wolfgang G. Beitz und Michael Wollenschläger, Hrsg., Handbuch der Asylrechts, Bd. 1, Baden-Baden 1980, S. 76; Viktor Lieber, Die neuere Entwicklung des Asylrechts im Völkerrecht und Staatsrecht, Zürich 1973, S. 18; Hans-Ingo von Pollern, Das moderne Asylrecht, Berlin 1980, S. 123.

<sup>8</sup> BVerwGE 49, 202, 205.

<sup>9</sup> Maier-Braun, Karl-Heinz, Das Asylanten-Problem, Frankfurt/M., Berlin, Wien, 1981, S. 15.

<sup>10</sup> Ebd. S. 15.

<sup>11</sup> Vgl. Zeitlupe 32, Menschen auf der Flucht, Bonn 1997, S. 17.

biet geflohenen „Staatsverbrecher“ und drohten dem „Staat“, der diesen Zuflucht gewährte, erforderlichenfalls mit Kriegshandlungen<sup>12</sup>. Vor 2500 Jahren entwickelten die Griechen als erstes Volk das Asyl. Die griechischen Stadtstaaten gewährten bereits politisches Asyl im modernen Sinn<sup>13</sup>. Hier liegt die Wurzel des modernen völkerrechtlichen Asylrechts. In den Vordergrund trat die Gewährung von weltlichem Asyl durch eine fremde Staatsmacht erst nach dem 16. Jahrhundert. Damals war die Asylgewährung ein Ausdruck von staatlicher Souveränität in den absolutistischen Territorialstaaten. Verbindliche Kriterien unter welchen Umständen Asyl zu gewähren ist, bestehen bis in die heutige Zeit nicht. Jeder Staat entscheidet selbst, ob und aus welchem Grund er Zuflucht gewährt. In der Europäischen Union werden seit Mitte der achtziger Jahre Ansätze für eine europäische Asylpolitik erarbeitet und schrittweise umgesetzt. Das Asylrecht ist inzwischen auch auf europäischer Ebene ein ständiges Thema, wie zuletzt am 15. und 16. Oktober 1999 auf dem Europäischen Rat in Tampere.

#### **1.4 Allgemeines Völkerrecht**

In vorher nicht bekanntem Ausmaß entstanden in diesem Jahrhundert und besonders in der Folge des II. Weltkrieges Verfolgungssituationen und Fluchtbewegungen. So haben die Vereinten Nationen schon vor 50 Jahren in der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ Rechte aufgeführt, die für alle Menschen dieser Erde Geltung haben sollen<sup>14</sup>.

Die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ von 1948 gewährt das Recht, Asyl zu suchen und – wenn erhalten – zu genießen, schweigt sich aber über ein Recht auf Asyl aus. Die Europäische Menschenrechtskonvention vom 04.11.1950 und die Amerikanische Menschenrechtskonvention vom 22.11.1969 enthalten keinen Anspruch des Individuums auf Asylgewährung<sup>15</sup>. Auch die Genfer Flüchtlingskonvention vom

---

<sup>12</sup> Wollenschläger, in: Beitz/Wollenschläger (Hrsg.), Handbuch, I, S. 61 und 64; Kimminich, Grundprobleme, S. 13.

<sup>13</sup> Wollenschläger, a.a.O., S. 59; Kimminich, a.a.O., S. 11 ff.

<sup>14</sup> Vgl. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948.

<sup>15</sup> Siehe dazu BVerwGE 3, 235.

28.07. 1951 beinhaltet keinen solchen Anspruch. Sie regelt vielmehr die Ausgestaltung des bereits gewährten Asyls<sup>16</sup>.

Das allgemeine Völkerrecht unterscheidet zwischen externem und internem Asyl. Kommt ein Flüchtling von außerhalb der Staatsgrenzen des Aufnahmelandes, dann wird ihm nach dem externen oder territorialen Asylrecht innerhalb des Staatsgebietes Asyl gewährt. Hingegen wird das interne oder diplomatische bzw. extritoriale Asyl dem Flüchtling im Staatsgebiet seines eigenen Heimatlandes bzw. des Verfolgerstaates an bestimmten privilegierten Orten gegeben. Es sind dies in der Regel Botschaftsgebäude oder Kriegsschiffe des Zufluchtstaates.

Im allgemeinen Völkerrecht wird für das Asylrecht nur die Befugnis eines Staates garantiert, verfolgten Personen fremder Nationalität Zuflucht auf seinem Territorium zu gewähren.<sup>17</sup> Der Heimatstaat des Schutzsuchenden darf dies weder als feindlichen oder unfreundlichen Akt betrachten, noch stellt die Asylgewährung eine unzulässige Einmischung in seine inneren Angelegenheiten dar,<sup>18</sup> weil seine Staatsgewalt nicht über das eigene Staatsgebiet hinausgeht.<sup>19</sup> Für subjektive Rechtspositionen konnte sich bislang noch keine Begründung durchsetzen<sup>20</sup>. Demnach besteht kein völkerrechtlich garantiertes Menschenrecht auf Asyl.

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Signatarstaat der GFK vom 28.07.1951. In diesem Abkommen ist die Rechtsstellung der Flüchtlinge geregelt. Deshalb sind die darin enthaltenen Vorschriften für die Bundesrepublik Deutschland verbindlich<sup>21</sup>. Die GFK setzt nach herrschender Meinung die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus voraus. Diese kann entweder auf dem Wege der positiven Feststellung der Asylberechtigung<sup>22</sup> oder durch Aufnahme als Kontingentflüchtling<sup>23</sup> oder, indem der Mensch als Status-

---

<sup>16</sup> Kimminich, Grundprobleme, S. 71; Wehser, in: Menzel/Ipsen, Völkerrecht, 4. Auflage 1999, S. 171 f.; Hailbronner, in: Beitz/Wollenschläger (Hrsg.) Handbuch, I, S. 76, 79; Lieber, Entwicklung, S. 22.

<sup>17</sup> Doehring, Völkerrecht, Heidelberg 1999, Rn.931; M/D–Randelzhofer, Art. 16 Abs. II S. 2 a. F. GG, Rn. 12

<sup>18</sup> BVerwGE 69, 323, 326; M/D – Randelzhofer, Art. 16 Abs. 2 a.F. GG, Rn. 12.

<sup>19</sup> M/D – Randelzhofer, a. a. O.

<sup>20</sup> Hailbronner, in: Hdb. d. AsylR I, S. 69-70 (75ff.u. 127ff.).

<sup>21</sup> Bertold Huber, Ebd. S. 152.

<sup>22</sup> § 18 Abs. 1, Nr. 2 AuslG.

<sup>23</sup> Vgl. OVG Koblenz, InfAuslR 1983, 16 L; auch BVerwG, Buchholz 402.22 Art. 1 GK Nr. 5; andere Ansicht Huber, NVwZ 1982, 359, m.w.N.

flüchtling gemäß Art. 1 A Nr. 1 GFK aufgenommen wurde, erfolgen. Nach der Zuerkennung regelt die Genfer Konvention das Recht im Asyl.

Nach Art. 33 Nr. 1 GFK ist es den Signatarstaaten untersagt, einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenze von Gebieten auszuweisen oder zurückzuschieben, 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. Im Schrifttum findet sich dazu die Ansicht, daß sich Art. 33 Nr. 1 GFK lediglich auf Flüchtlinge bezieht, die sich bereits auf dem Hoheitsgebiet des betreffenden Staates befinden<sup>24</sup>. Danach erfaßt die Norm nach ihrem Wortlaut nicht die Abweisung an der Grenze.

Da Art. 33 Nr. 1 GFK immerhin das Verbot der Zurückweisung enthält, ist eine solche Interpretation nicht zwingend geboten. Aus dem Wortlaut ergibt sich nicht eindeutig, daß das Verbot der Abweisung nicht enthalten sein soll. Zudem würde eine derartige Auslegung zu dem widersprüchlichen Ergebnis führen, daß ein Flüchtling, der illegal die Grenze überquert hat, mehr Schutz nach der GFK genießt als jemand, der sich legal an den Grenzkontrollstellen als Flüchtling zu erkennen gibt und die Einreise begehrt<sup>25</sup>. Nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift sind auch Flüchtlinge in den Schutzbereich des Art. 33 Nr. 1 GFK mit einbezogen, die das Hoheitsgebiet des betreffenden Staates erst zu betreten beabsichtigen. Zumindest darf eine temporäre Zufluchtsgewährung dann nicht versagt werden, wenn die Abweisung an der Grenze zur Folge hätte, daß die betreffende Person einer Verfolgung ausgesetzt wäre<sup>26</sup>. Eine Abschiebung in einen sicheren Drittstaat ist damit jedoch nicht ausgeschlossen. Fraglich ist, ob sich aus dem in Art. 33 Nr. 1 GFK normierten Non-Refoulement-Prinzip ein Recht des Schutzsuchenden ableiten läßt, das Geltung auf völkerrechtlicher Ebene beanspruchen könnte<sup>27</sup>. Die betreffende Person hätte dann ein Einreiserecht, wenn sie an der Grenze die Flüchtlingseigenschaft nach der GFK behauptet oder angibt, der Gefahr

---

<sup>24</sup> v. Pollern, Das moderne Asylrecht, S. 131.

<sup>25</sup> Gornig, EuGRZ 1986, S. 521, 523; Hailbronner, ZAR 1987, S. 3, 4; Kälin, S. 105, 106, 107; anders Masing, in: SZ vom 30.04.1992, S. 13.

<sup>26</sup> Dies entspricht auch der gängigen Praxis der schutzgewährenden Staaten. Vgl. Hailbronner, ZAR 1987, S. 3, 4.

<sup>27</sup> Zum Prinzip des non-refoulement vgl. Gornig, EuGRZ 1986, S. 521, 522 ff.; Hailbronner, ZAR 1987, S. 3, 4.

einer Folter nach Art. 3 UN-Folterkonvention ausgesetzt zu sein<sup>28</sup>. Diese Unsicherheit, unter welchen Voraussetzungen eine Einreise und ein vorläufiges Aufenthaltsrecht garantiert werden müssen, wurde mit der Schaffung der Folterkonvention nicht beseitigt. Denn die Kontroverse über die genauen Inhalte bleibt offen, da man die verschiedenen Auffassungen der Staaten über die Bedeutung des Non-Refoulement-Prinzips nicht antasten wollte<sup>29</sup>.

## 1.5 Historische Entwicklung des Asylgrundrechts in Deutschland

Die Beurteilung des Asylrechts in der Bundesrepublik Deutschland hat als Ausgangspunkt den Artikel 16 Abs. 2 S. 2 des Grundgesetzes (GG) a.F., in dem einfach, aber bedeutsam festgelegt wurde: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“<sup>30</sup>. Dieser Grundsatz wurde in Abs. 1 des neuen Art. 16a GG unverändert übernommen. Denn aufgrund der Erfahrungen des Nationalsozialismus wurde in der Bundesrepublik das Asylrecht als individuelles Grundrecht in die Verfassung aufgenommen<sup>31</sup>. Nur derjenige kann es in Anspruch nehmen, der selbst – in seiner Person – politische Verfolgung erlitten hat. Richtig verständlich werden Sinn und Bedeutung dieses Grundrechtes erst, wenn man sich vergegenwärtigt, daß damals selbst viele Väter des Grundgesetzes während der nationalsozialistischen Ära politisch Verfolgte waren. Allein bis zum Frühjahr 1940 flüchteten ca. 800.000 Andersdenkende und sogenannte volksfremde Deutsche in verschiedene europäische und außereuropäische Länder<sup>32</sup>. Die meisten deutschen Flüchtlinge hatten aber bei der Suche nach einem Aufnahmeland erhebliche Schwierigkeiten, da nur wenige Länder ein festgeschriebenes Asylrecht

---

<sup>28</sup> Die UN-Folterkonvention ist übersetzt und abgedruckt in: EuGRZ 1985, S. 131 ff. Zur Zeichnung der Konvention durch die Bundesrepublik und der Forderung nach einer Interpretationserklärung nach Art. 31 Ziff. 2b WVK für die sich ergebenden völkerrechtlichen Pflichten; vgl. Hailbronner/Randelzhofer, EuGRZ 1996, S. 641-648.

<sup>29</sup> Hailbronner/Randelzhofer, EuGRZ 1986, S. 641, 643.

<sup>30</sup> Vgl. Art. 16a Abs. 1 GG.

<sup>31</sup> BVerfGE 76, 143, 156 f; Randelzhofer, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 6, 1989 § 132 Rdn. 4.

<sup>32</sup> Wolken, ZAR 1986, 58, 60; Freckmann, S. 19.

besaßen<sup>33</sup>. Aus diesem Grunde wurde das Asylrecht in der Bundesrepublik Deutschland sehr großzügig ausgestaltet und war weiter gefaßt als Völkerrecht und das Recht der anderen Staaten. Somit stellt Art. 16a Abs. 1 GG auch den positiven Schlußpunkt bitterster Erfahrungen dar. Diese Erwägungen sind die Grundlagen, auf denen eine sinnvolle und verständige Auslegung des bundesdeutschen Asylrechts vorgenommen werden kann.

In früheren deutschen Verfassungen, wie der Reichsverfassung von 1870 und der Weimarer Rechtsverfassung, war kein Asylrecht vorhanden. Bis zum 06. Januar 1953 wurde nun in der jungen Bundesrepublik unter Aufsicht der Alliierten Asyl gewährt<sup>34</sup>. „Das bundesrepublikanische Grundrecht auf Asyl ist in der Weltgeschichte des Rechts einzigartig“<sup>35</sup>. Dieses einzigartige Asylgrundrecht verbürgte nicht nur dem tatsächlich politisch Verfolgten einen Anspruch auf Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland und Schutz vor Abschiebung in den Verfolgerstaat<sup>36</sup>, sondern verschaffte nach der Rechtsprechung des BVerfG grundsätzlich<sup>37</sup> jedem Asylbewerber schon aufgrund der Antragstellung ein vorläufiges Bleiberecht bis zum Abschluß des Asyl- und eines ggf. nachfolgenden Gerichtsverfahrens<sup>38</sup>.

Durch die immer häufigere Inanspruchnahme des Asylgrundrechts wurde bei Teilen der Bevölkerung und in der Politik die Situation, welche aus dieser Rechtslage entstanden war, zunehmend als Belastung empfunden. Seit es 1973 zu einem massenhaften Zustrom von Asylbewerbern kam, wurde das Asylgrundrecht außerdem häufig mißbraucht. Der Bamberger Bevölkerungswissenschaftler Josef Schmidt betonte ausdrücklich, „daß es sich bei einem großen Teil der sich auf das Asylrecht Berufenden

---

<sup>33</sup> Albrecht/Gebauer, in: ZDWF, Die Weltflüchtlingsproblematik und ihre Auswirkungen in der Bundesrepublik Deutschland, ZDWF-Schriftenreihe Nr. 39, Heft 1, S. 10.

<sup>34</sup> Siehe dazu das Besatzungsstatut Nr. 2 Buchstabe d) ABL der Alliierten Hohen Kommission für Deutschland, 1949, S. 13.

<sup>35</sup> Quaritsch, Das Grundrecht auf Asyl und die neuen Wirklichkeiten, S. 37, in: Wirklichkeit als Tabu, herausgegeben von Armin Mohler, München, Oldenburg, 1986.

<sup>36</sup> Zur Kontroverse zwischen abwehr- und leistungsrechtlichem Verständnis des Asylrechts Lübbecke-Wolff, in: Dreier, GG, Bd. 1, 1996, Art. 16 a Rdn. 53. Zur rechtlichen Stellung des anerkannten Asylberechtigten vgl. Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 16 II 2 Rdn. 110 ff (Bearb. Jan. 1985).

<sup>37</sup> Nur in Fällen eindeutiger Aussichtslosigkeit des Asylantrages war eine Ausnahme möglich; vgl. BVerfGE 67, 43, 56ff.

<sup>38</sup> Vgl. BVerfGE 67, 43, 59; 80, 182, 187 f; 86, 280, 285 f.

um ein Wandern zum besseren Wirt handelt, da sich die im internationalen Vergleich immer noch großzügige deutsche Asylpraxis global herumgesprachen hat. Mit ihrer stillschweigenden Duldung bzw. Belohnung offensichtlichen Mißbrauchs - man denke nur an die, die absichtlich ihre Pässe vernichtet haben und falsche oder gar keine Angaben über ihre Identität oder ihre politische Verfolgung machen - sowie mit der Förderung des Verwandtennachzugs wurde kontinuierlich weitere Zuwanderung bewirkt<sup>39</sup>. Denn „dem Verfassungsgeber von 1949 fehlten die Erfahrungen, die wir in 36 Jahren sammeln konnten“<sup>40</sup>. Deshalb äußerte Brandt: „Es ist notwendig geworden, daß wir uns sorgsam überlegen, wo die Aufnahmefähigkeit unserer Gesellschaft erschöpft ist und wo soziale Vernunft und Verantwortung Halt gebieten“<sup>41</sup>.

Bis in die siebziger Jahre stellten die Einreise und der Aufenthalt von Flüchtlingen weder ein gesellschaftliches noch ein politisches Problem dar, denn es beriefen sich nur vergleichsweise wenige Ausländer auf das Asylrecht<sup>42</sup>. Mit der seit 1973 stetig steigenden Zahl der asylbegehrenden Ausländer rückte die Ausländer- und Flüchtlingspolitik immer mehr ins öffentliche Interesse.<sup>43</sup> Ab diesem Zeitpunkt fing eine bis heute andauernde innenpolitische Diskussion in der Bundesrepublik an, deren Schwerpunkt die Suche nach Möglichkeiten zur Senkung der Asylbewerberzahlen bildet.

Im Jahre 1980 hatte die Zahl der Asylsuchenden 100.000 überschritten. Deshalb plädierten damals Hailbronner und Kanein für eine Änderung<sup>44</sup> von Art. 16 Abs. 2 GG a.F. Es wurde sogar die Ansicht geäußert, daß der Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG a.F selbst verfassungswidrig sei<sup>45</sup>. Quaritsch vertrat mit Recht im Jahre 1985 die Ansicht, es würde „sich in einem Parlamentarischen Rat keine Mehrheit für ein Grundrecht auf Asyl finden, jedenfalls nicht ein Grundrecht ohne Gesetzesvorbehalt“<sup>46</sup>.“ So folgte danach am 27.08.1986 ein Kabinettsbeschluß zur „Eindämmung des Zustroms von

---

<sup>39</sup> Schmidt, in: FAZ vom 22.05.1996.

<sup>40</sup> Vgl. Quaritsch, a.a.O., S. 45.

<sup>41</sup> Bundeskanzler Willy Brandt 1973.

<sup>42</sup> Vgl. die Statistik bei Schiedemair / Wollenschläger, Handbuch des Ausländerrechts, Stand: März 1993, 3 E, Rn. 108.

<sup>43</sup> Wolken, ZAR 1986, 58, 59.

<sup>44</sup> Vgl. Hailbronner ZRP 1980, S. 237 ff; Kanein NJW 1980, 1988 ff. und ZAR 1981, S. 39 ff.

<sup>45</sup> Dazu Philipp, NJW 1980, S. 1988 ff und ZAR 1981, S. 39 ff.

<sup>46</sup> Quaritsch, a.a.O., S. 44.



Asylanten<sup>47</sup>. Die Bundesregierung hatte eine Reihe von Maßnahmen ergriffen oder eingeleitet, um den Zugang von Asylbewerbern zu verringern und die Anerkennungsverfahren zu verkürzen. So wurden zuletzt in den Jahren 1987, 1988, 1990 und 1991 umfangreiche Änderungen des Asylverfahrensgesetzes vorgenommen, um die Verfahren zu beschleunigen. Mit dem Gesetz zur Neuregelung des Asylverfahrens vom 26. Juli 1992<sup>48</sup> wurde nochmals versucht, das Asylverfahren ohne Grundgesetzänderung zu vereinfachen und zu beschleunigen. Auch diese Maßnahmen brachten nur kurzfristig den gewünschten Erfolg. Die jährliche Einreise von Flüchtlingen nahm weiter zu und erreichte 1991 einen Höchststand von 256.112 Personen<sup>49</sup>. Die Statistik ergab im Jahre 1992 den „Rekordzustrom“ von 438 191<sup>50</sup> Asylsuchenden. Es war von der „wachsenden Gefährdung des inneren Friedens“<sup>51</sup> die Rede<sup>52</sup>. Die „Handlungsfähigkeit über die Zuwanderungsbewegung nach Deutschland“ sollte „wiedergewonnen“ werden.<sup>53</sup>

Im Bundesrat hatten die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg Vorstöße dahingehend unternommen, das Grundrecht auf Asyl einzuschränken oder in eine Institutsgarantie umzuwandeln<sup>54</sup>. Angesichts weiter steigender Asylbewerberzahlen einigten sich die Parteiführungen von CDU, CSU, SPD und FDP am 6. Dezember 1992 im Bereich des Asyl-, Ausländer-, Staatsangehörigkeits- und Aussiedlerrechts auf ein Bündel von Rechtsänderungen, hier ist insbesondere eine Änderung des Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG a.F. gelungen, welche bis dahin an den notwendigen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat gescheitert war<sup>55</sup>.

---

<sup>47</sup> Nuscheler, S. 91; Rittstieg, InfAuslR 1986, S. 322, 324.

<sup>48</sup> BGBl. I. 1126.

<sup>49</sup> von Pollern, ZAR 1992, S. 24.

<sup>50</sup> Hailbronner, Reform des Asylrechts, S. 55.

<sup>51</sup> Schnoor, BR-Prot. 657, S. 204.

<sup>52</sup> Voscherau, BR-Prot. 657, S. 198.

<sup>53</sup> Diepgen, BR-Prot. 657, S. 200; Wilhelm, BR-Prot. 657, S. 206.

<sup>54</sup> Vgl. dazu den Antrag Bayerns, BR-Drs, 175/90, und den Antrag Baden-Württembergs, BR-Drs. 684/90, 71//92, 625/92.

<sup>55</sup> Vgl. ZAR Aktuell Nr. 4/1992.

Dem war vorausgegangen, daß im Oktober 1991 der damalige Innenminister Schäuble erneut die Änderung des Grundgesetzes forderte<sup>56</sup>. Da die Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahrzehnten aufgrund des uneingeschränkten Individualgrundrechts auf Asyl gem. Art. 16 Abs. 2 S.2 GG a.F. zu einem der Hauptzufluchtsländer wurde. Die Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP erarbeiteten Gesetzentwürfe zur Änderung des Grundgesetzes<sup>57</sup> und zur Änderung asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften<sup>58</sup>. Am 21. Januar und am 4. März 1993 wurden diese Gesetzentwürfe im Bundestag in erster Lesung beraten<sup>59</sup>. Die Sachverständigen wurden am 11. und 24. März 1993 vor dem Innenausschuß gehört<sup>60</sup>. Beide Gesetze verabschiedete der Bundestag am 26. Mai 1993, dementsprechend auch die Verfassungsänderung mit Zweidrittelmehrheit<sup>61</sup>. Am 1. Juni 1993 stimmte der Bundesrat zu<sup>62</sup>. Diese Novellen sind am 30. Juni 1993<sup>63</sup> und am 1. Juli 1993<sup>64</sup> in Kraft getreten, nachdem die Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt am 29. Juni und am 1. Juli 1993 stattfand.

Diese Asylrechtsnovellierung im Jahre 1993 war die wohl einschneidendste Änderung eines Grundrechts in der Geschichte der Bundesrepublik. Das subjektive Grundrecht auf Asyl ist auch nach der am 1. Juli 1993 in Kraft getretenen Grundgesetzänderung geblieben. Im Gegensatz zur ursprünglichen uneingeschränkten Regelung nach Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG a.F. begrenzt nunmehr Art. 16a Abs. 2 bis 5 GG den Schutzzumfang des Individualgrundrechts auf Asyl.

Das BVerfG hat in seinen drei Grundsatzurteilen zur Drittstaatenregelung<sup>65</sup>, Herkunftsstaatenregelung<sup>66</sup> und Flughafenregelung<sup>67</sup> vom 14.05.1996 nunmehr die

<sup>56</sup> Siehe dazu Innenpolitik V/1991, 1f.

<sup>57</sup> Siehe dazu BT-Drs. 12/4152.

<sup>58</sup> Vgl. dazu BT.Drs. 12/4450.

<sup>59</sup> Vgl. ZAR 1993, S. 2.

<sup>60</sup> Siehe dazu BT. 12. Wp., Innenausschuß Prot. Nr. 55, Rechtsausschuß Prot. Nr. 71, Verfassungskommission Prot. Nr. 8; BT, 12. Wp., Innenausschuß Prot. Nr. 56.

<sup>61</sup> Bundestag, Stenografische Protokolle, 160. Sitzung, S. 13502 ff.

<sup>62</sup> BT. Plenarprot. 12/160 S. 13502 ff.

<sup>63</sup> BGBI, I, S. 1002.

<sup>64</sup> BGBI, I, S.1062.

<sup>65</sup> BVerfG, EZAR 208 Nr. 7 = EuGRZ 1996, 237 = NVwZ 1996, 700 = DVBl, 1996, 753.

<sup>66</sup> BVerfG, EZAR 207 Nr.1 = EuGRZ 1996, 256 = NVwZ 1996, 691 = BVBl, 1996, 729.

jahrelange Debatte über das deutsche Asylrecht beendet<sup>68</sup>. Dabei wurde die Asylrechtsneuregelung des Jahres 1993<sup>69</sup> entgegen kritischer Äußerungen im Vorfeld der Entscheidungen in vollem Umfang bestätigt<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> BVerfG, EZAR 632 Nr. 25 = EuGRZ 1996, 271 = NVwZ 1996, 678 = DVBl, 1996, 739.

<sup>68</sup> Vgl. zu den Urteilen die Darstellungen von Frowein Zimmermann, JZ 1996, 753; Hailbronner, NVwZ 1996, 625; Lübbe-Wolff, DVBl, 1996, 825; Marx, Urteile des BVerfG vom 14. Mai 1996 mit Erläuterungen, 1996; Renner, ZAR 1996, 103; Schelter Maaßen, ZRP 1996, 408.

<sup>69</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.06.1993 (BGBl. I 1002); Gesetz zur Änderung asylverfahrens- ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften vom 30.06.1993 (BGBl. I, 1062).

<sup>70</sup> BVerfG, Urt. v. 14.05.1996 – 2 BvR 1507, 1508, 1516, 1938, 2315/93 = NVwZ 1996, 678 ff; Maaßen, de Wyl, ZAR 1996, S, 158.

## 2 Eine Übersicht der Neuregelungen

### 2.1 Aufbau des neuen Grundgesetzartikels

Das neue Grundrecht auf Asyl in Artikel 16a GG wurde mit Art. 1 Nr. 2 des verfassungsändernden Gesetzes in das Grundgesetz eingefügt, weil angesichts des Umfangs der neuen Grundrechtsbestimmung eine bloße Ergänzung des Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG a.F. aus gesetzestechnischen Gründen unmöglich erschien<sup>71</sup>. Die von der Rechtsprechung zum bisherigen Recht, insbesondere zu den verfahrensrechtlichen Vorwirkungen des Asylgrundrechts, entwickelten Leitlinien behalten daher prinzipiell auch weiterhin Geltung<sup>72</sup>, denn das subjektive Grundrecht auf Asyl ist auch nach der in Kraft getretenen Grundgesetzänderung geblieben<sup>73</sup>.

Obwohl Art. 16a Abs. 1 GG wörtlich identisch mit Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG a.F. ist und demnach lautet: „**Politisch Verfolgte genießen Asylrecht**“; erfährt in den nachfolgenden Absätzen dieses umfassende „Ja“ durch zahlreiche „Aber“ erhebliche Einschränkungen. Die Befürworter der Verfassungsänderung betonten mit Recht, daß die neue Grundrechtsbestimmung zur Lösung des Asylproblems notwendig sei<sup>74</sup>.

Nach Art. 16a Abs. 2 GG kann sich auf das Asylrecht nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft oder aus einem anderen sicheren Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist<sup>75</sup>. So erfolgt durch Absatz 2 eine Zurücknahme des Asylrechts. Falls die Einreise aus einem sogenannten sicheren Drittstaat zustande kam, kann ein Asylsuchender sich nicht auf Absatz 1 berufen. Dabei können sogar unabhängig von

<sup>71</sup> Vgl. Begr. zum Gesetzentwurf, BT-Drs. 12/4152, 3; mit Art. 1 Nr. 1 des Änderungsgesetzes wurde der bisherige Art. 16 Abs. 2 Satz 2 aufgehoben, Art 1. Nr. 3 beinhaltet eine redaktionelle Änderung von Art. 18 Abs. 1 und Art. 2 regelt den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Grundgesetzänderung.

<sup>72</sup> Konsequenz hervorgehoben z.B. von Badura, Sten. Prot. I, S. 187; Lotz, ebd., 254; Hailbronner, ebd., S. 282 ff.; ebenso Huber, NVwZ 1993, S. 736.

<sup>73</sup> Vgl. auch Amtl. Begr., BT-Dr. 12/4152, S.3.

<sup>74</sup> Vgl. exemplarisch die Beiträge der Abg. Marschewski (CDU/CSU), Klose (SPD) und van Essen (FDP) in der Bundestagsdebatte vom 21.1.1993, abgedruckt: Das Parlament v. 5.2.1993, S. 2.

<sup>75</sup> Hailbronner, Reform des Asylrechts, S. 60; Lübke-Wolff, Das Asylgrundrecht nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, DVB1, 1996, S. 825.

einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf aufenthaltsbeendende Maßnahmen sofort vollzogen werden.

Mit Art. 16a Abs. 3 GG ist der verfassungsändernde Gesetzgeber davon ausgegangen, daß eine politische Verfolgung nicht vorliegen kann, wenn ein Asylsuchender aus einem sogenannten sicheren Herkunftsstaat einreist<sup>76</sup>. Ist es dem Asylsuchenden nicht möglich, diese Vermutung zu widerlegen, dann kommt es nach Art. 16a Abs. 4 GG zur Einschränkung des einstweiligen Rechtsschutzes gegen aufenthaltsbeendende Maßnahmen<sup>77</sup>. Dies gilt auch dann, wenn der Asylantrag sich aus anderen Gründen als offensichtlich unbegründet darstellt.

In Absatz 5 der neuen Grundrechtsbestimmung ist eine Vorbehaltsklausel, welche völkerrechtlichen Verträgen den Vorrang gegenüber Art. 16a Abs. 1 bis 4 GG einräumt. Dies gilt für Verträge, welche Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylbegehren treffen und sich mit der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen befassen. Das am 26.3.1995 in Kraft getretene „Schengener Durchführungsübereinkommen“ (SDÜ) ist eine solche Vereinbarung. Es trifft für seinen Geltungsbereich eine von Art. 16a Abs. 2 GG abweichende Zuständigkeitsregelung für die Behandlung von Asylbegehren<sup>78</sup>.

## 2.2 Asylrecht für politisch Verfolgte

In Art. 16a Abs. 1 GG heißt es kurz und knapp: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“ Demnach wird nur den politisch Verfolgten das Grundrecht auf politisches Asyl gewährt. Hierunter ist ein Vorgehen zu verstehen, das im weitesten Sinne dem Machterwerb oder Erhalt<sup>79</sup> bzw. der Entscheidungsfindung oder Durchsetzung in einem Gemeinwesen<sup>80</sup> dienen soll und das bei dem Zufluchtsuchenden aufgrund seiner Rasse, Ethnie, Religion, Nationalität, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozia-

<sup>76</sup> Hailbronner, Reform des Asylrechts, S. 79; vgl. dazu auch Lübke-Wolff, DVBL, 1996, S. 834.

<sup>77</sup> Lübke-Wolff, DVBL, 1996, S. 834.; Hailbronner, ZAR 1993, S. 115.

<sup>78</sup> Dazu Huber, NVwZ 1996, S. 1069, 1073 f.

<sup>79</sup> OVG Hamburg, InfAus1R 1983, 187 (199); VG Wiesbaden, InfAus1R 1982, 160 L u. 309.

<sup>80</sup> Gusy, AsylR, S. 113 ff.; ders., ZAR 1982, 35, 36; Baumüller - Brunn- Fritz-Hillmann, Anm. 88 vor § 1.

len Gruppe oder seiner politischen Überzeugung zu einer Gefährdung für Leib und Leben oder einer Beschränkung der persönlichen Freiheit führt<sup>81</sup>. In der Verfassung wurde dieser Begriff nicht abgegrenzt, jedoch ist eine weite Auslegung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes geboten<sup>82</sup>. Ebenso ist unabhängig von der Flüchtlingskonvention die Beurteilung der politischen Verfolgung vorzunehmen. Somit besteht die Möglichkeit, politisches Asyl nach dem Grundgesetz auch dann zu gewähren, wenn die Kriterien nicht erfüllt sind, welche in Art. 1 A Abs. 2 GFK genannt werden<sup>83</sup>. Der Begriff des politisch Verfolgten nach dem Grundgesetz und der Flüchtlingsbegriff nach der Flüchtlingskonvention sind nicht unbedingt identisch. Jedoch wird dies in der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes so angenommen<sup>84</sup>, so unter anderem auch in einem aus anderen Gründen bedeutsamen Urteil vom 7. Oktober 1975.<sup>85</sup>

In der Rechtsprechung, Praxis und im überwiegende Teil der Fachliteratur wird der Begriff des politisch Verfolgten insoweit definiert, daß einerseits eine auf politischen Gründen beruhende, im Regelfall staatliche Verfolgung mit bestimmter Intensität vorausgesetzt werden kann<sup>86</sup> (objektiver Verfolgungstatbestand) und andererseits eine begründete Furcht des Verfolgten vor dieser Verfolgung festzustellen sein muß (subjektiver Verfolgungstatbestand). Daher ist politische Verfolgung grundsätzlich staatliche Verfolgung<sup>87</sup>. Dies ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte und Zielsetzung des Grundrechts. Unter diesem Blickpunkt hat der verfassungsändernde Gesetzgeber am subjektiv öffentlichen Asylrecht für politisch Verfolgte festgehalten, als er Art. 16a Abs. 1 GG verabschiedete<sup>88</sup>, denn Art. 16 Abs. 2. Satz 2 GG a. F. entstand als

<sup>81</sup> BVerWGE 49, 202; 67, 184, 186; BVerfGE 54, 341, 357 = NJW 1980, 2641, 2642 unter Verweis auf BVerfGE, 9, 174, 180 ff. = NJW 1959, 763; Huber Ausländer und Asylrecht, S. 154.; BVerfGE DVBI 1993, S. 590, 600; Marx, S. 1108 ff.

<sup>82</sup> BVerfGE 9, 179.

<sup>83</sup> BVerfGE 9, 181.

<sup>84</sup> Siehe BVerwGE 49, 202, 204f.; 55, 82, 84; 67, 184, 185f.; BVerwG, NVwZ 1984, 183

<sup>85</sup> abgedruckt in NJW 1976, 491 ff.

<sup>86</sup> BVerwGE 67, 184, 188 m.w.N.; BVerwG, DVBI. 1984, 783 und 786; ebenso Kimminich, JZ 1983, 852.

<sup>87</sup> BVerfGE 80, 334 unter Hinweis auf BVerfGE 9, 180; 54, 356 ff. 358; 76, 157 ff., 169.

<sup>88</sup> Mit der Asylrechtsreform 1993, mit der Art. 16 Abs. 2 S.2 GG a.F. in Art. 16a Abs. 1 GG unverändert übernommen worden ist, wird an die bisherige Rspr. zum Begriff der politischen Verfolgung angeknüpft.

Reaktion auf die politische Verfolgung durch den Nationalsozialismus und das Schicksal der vergeblich im Ausland davor Schutzsuchenden. Zu Recht hat deshalb Quaritsch die Erkenntnis formuliert: „Das Grundrecht des Art. 16 II 2 GG wird ein deutsches Unikat bleiben. Es entstand aus einer singulären Situation und ist von ihr nicht ablösbar“.<sup>89</sup> Aber „es wäre schon einiges gewonnen, würde das Asylgrundrecht nicht zu sehr Gegenstand unseres besonderen Verfassungsstolzes sein“<sup>90</sup>. Denn das deutsche Asylgrundrecht, das ausschließlich politisch Verfolgten Schutz gewähren soll, wird zunehmend aus ökonomischen Gründen genutzt. Asyl in Deutschland kann nur den wirklich politisch Verfolgten vorbehalten bleiben. Die Inanspruchnahme des Asylverfahrens durch Personen, die in ihren Herkunftsländern nicht politisch verfolgt werden, soll eingedämmt werden, indem der Zugang zum Asylverfahren erschwert wird, denn einen Straftatbestand des Asylmißbrauchs bzw. des Asylbetrugs gibt es hierzulande seltsamerweise immer noch nicht, obwohl die Zahl solcher Tatbestände außerordentlich hoch ist.

Nicht durchsetzbar waren aber auch die Vorstellungen des UN-Flüchtlingskommissars (UNHCR), welcher die Wiedereinführung des Flüchtlingsbegriffs der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) in das deutsche Asylrecht schon seit Jahren wünschte<sup>91</sup>. Indem das Grundgesetz am Begriff des politisch Verfolgten festhält, unterscheidet es sich im Randbereich von der Rechtslage in anderen europäischen Staaten damit auch weiterhin. Das Festhalten des Gesetzgebers am Begriff des politisch Verfolgten ist zu bedauern, weil es ohnehin nur geringe Unterschiede in der Schutzwirkung dieser Begriffe gibt. Es erschwert eine künftige Harmonisierung des Asylrechts in Europa; auch lassen sich Zweifel an der verfassungsrechtlich gebotenen Bestimmtheit des Asyl- und Flüchtlingsrechts wegen der entstehenden Regelungskomplexität begründen<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> Quaritsch, Das Grundrecht auf Asyl und die neuen Wirklichkeiten, S. 27.

<sup>90</sup> Quaritsch, a.a.O., S. 53.

<sup>91</sup> Siehe z. B. Koisser Die ZEIT, v. 21.5.1993, S. 8 und ZDWF-Schriftenreihe Nr. 53, Art. 16a GG und seine Folgen, S. 66, 71.

<sup>92</sup> Vgl. Bierwirt/Göbel-Zimmermann ZRP 1992, S. 470.

## 2.3 Regelungen für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge

Im Gebiet des ehemaligen Jugoslawien hat der Bürgerkrieg zahlreiche Menschen veranlasst, Schutz in anderen europäischen Staaten zu suchen, nachdem sie ihr Land verlassen haben. Von insgesamt 438.191 Asylbewerbern im Jahre 1992 kamen allein 122.666 Menschen, die Asyl beantragten, aus dieser Region<sup>93</sup>. Diesen Bürgerkriegsflüchtlingen ist aus humanitären Gründen für die Dauer der kriegerischen Auseinandersetzungen ein befristetes Bleiberecht in Deutschland eingeräumt worden, denn Deutschland hat sich bereit erklärt, im Rahmen internationaler humanitärer Hilfsaktionen Flüchtlinge aus Krisengebieten aufzunehmen.

Auch im Asylkompromiß wurde ein besonderer Rechtsstatus für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge vereinbart, weil es notwendig war, für Kriegsflüchtlinge einen eigenen vom Asylrecht unabhängigen Rechtsstatus zu schaffen. Allerdings hat das Asylrecht nicht die Aufgabe, vor den allgemeinen Unglücksfolgen zu bewahren, die aus Krieg, Bürgerkrieg, Revolution oder sonstigen Unruhen hervorgehen<sup>94</sup>. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt nur in Ausnahmefällen bei einer Flucht aus Kriegs- oder Bürgerkriegsgebieten politische Verfolgung vor<sup>95</sup>.

Der Rechtsstatus von Kontingentsflüchtlingen findet in § 32a AuslG seine gesetzliche Grundlage. Demnach kommt es für Flüchtlinge zur Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis, wenn Bund und Länder sich darüber einvernehmlich verständigt haben und diese Menschen nachweislich aus Kriegs- oder Bürgerkriegsgebieten kommen<sup>96</sup>. Aufnahme von Ausländern aus humanitären Gründen wird davon abhängig gemacht, daß die Aufnahme in der Bundesrepublik Deutschland das einzige Mittel ist, Leben und Gesundheit der Betroffenen zu erhalten, ob die Aufnahme im Rahmen einer internationalen Aktion erfolgt, der sich die Bundesrepublik Deutschland aus politischen und moralischen Gründen nicht entziehen kann und ob alle Bundesländer der Aufnahme vorab und vorbehaltlos zustimmen.

---

<sup>93</sup> Innenpolitik I/1993, S. 3.

<sup>94</sup> BVerwG, InfAuslR 1986, 82 - zur Asylrelevanz der Bürgerkriegssituation im Libanon; BVerwG, Buchholz 402.24, Nr. 17 zu § 28 AuslG a. F.; BVerwG, DÖV 1979, 296; BVerfGE 54 341, 357.

<sup>95</sup> BVerfGE 80, S. 315 ff.

<sup>96</sup> Kritisch dazu Pfaff in: ZDWF-Schriftenreihe Nr. 53, Art. 16a GG und seine Folgen, S. 66, 71.



Daneben waren zahlreiche Änderungen des Asylverfahrensgesetzes erforderlich, weil diese Flüchtlinge nicht zugleich ein Asylverfahren betreiben sollten. Ausländer, die nach § 32a AuslG eine Aufenthaltsbefugnis besitzen, können keinen Asylantrag stellen; dies geht aus § 14 Abs. 3 AsylVfG hervor. Hat der Ausländer bereits einen Asylantrag gestellt, bevor ihm nach § 32a AuslG eine Aufenthaltsbefugnis erteilt wurde, so ruht das Asylverfahren entsprechend § 32a Abs. 1 AsylVfG, solange der Flüchtling im Besitz der Aufenthaltsbefugnis ist.

Somit schließen die asylverfahrensrechtlichen Bestimmungen über Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge zumindest zeitweise die Durchführung eines Asylverfahrens aus. Dies ist nicht in Art. 16a Abs. 2 bis 5 GG vorgesehen, dennoch wird damit nicht in verfassungswidriger Weise in das Asylrecht eingegriffen.

Die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis ist nach § 6 Abs. 1 S. 1 AuslG von einer Antragstellung abhängig. Der Ausländer hat die Wahl nach § 32a Abs. 2 AuslG, ob er das Asylverfahren betreibt oder sein Recht auf Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis gemäß § 32a Abs. 1 Satz 1 AuslG in Anspruch nimmt. Letzteres kommt einem zeitweiligen Verzicht auf das Asylgrundrecht gleich, denn er stellt dann einen Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis.

Für Ausländer, die bereits einen Asylantrag gestellt haben, bevor die Anordnung nach § 32a Abs. 2 AuslG ergangen ist, kommt es zum Ruhen des Asylverfahrens nach § 32a Abs. 1 AuslG. Falls der Asylbewerber dann im Besitz einer Aufenthaltsbefugnis ist, wird er jedoch hinreichend vor Aufenthaltsbeendigung geschützt<sup>97</sup>. Somit wurde nicht in den Kernbereich des Asylrechts eingegriffen, welcher aus dem Schutz vor Zurückweisung und Abschiebung besteht. Mit einer Aufenthaltsbefugnis besteht für den Ausländer die Möglichkeit zur persönlichen und beruflichen Entfaltung<sup>98</sup>, entsprechend dem Asylrecht ist somit ein menschenwürdiges Dasein im Bundesgebiet garantiert.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> S. z.B. § 48 Abs. 1 Nr. 6 AuslG, wonach eine Ausweisung wie bei Asylberechtigten nur bei Vorliegen schwerwiegender Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verfügt werden kann.

<sup>98</sup> Vgl. § 32 a Abs. 6 AuslG, wonach die Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit nicht durch eine Auflage ausgeschlossen werden darf.

<sup>99</sup> BVerwG, 7.10.1975 - 1C 46.69= BVerwGE 49, 202 = EZAR 134 Nr. 1.

### 3 Die Drittstaatenregelung

#### 3.1 Asylausschlussgrund „Sicherer Drittstaat“

Der bisher im Asylverfahrensgesetz schon vorhandene Asylausschlussgrund der anderweitigen Verfolgungssicherheit erfährt durch Art. 16a Abs. 2 GG i.v.m. § 26a AsylVfG eine erweiterte Einschränkung des Asylrechts. Der aus einem sicheren Drittstaat einreisende bzw. eingereiste Asylbewerber wird damit, wie das BVerfG in Übereinstimmung mit der herrschenden Meinung festgestellt hat, aus dem persönlichen Geltungsbereich des in Art. 16a Abs. 1 GG verbrieften Asylrechts ausgenommen<sup>100</sup>.

Als Voraussetzung für den Ausschluß des Asylgrundrechts genügt die Einreise aus einem sicheren Drittstaat für Art. 16a Abs. 2 GG i. v.m. § 26a AsylVfG. Es ist daher ausreichend, daß der Asylsuchende direkt aus dem sicheren Drittstaat nach Deutschland eingereist ist. Dies bedeutet zunächst, „daß er sich zuvor in dem Drittstaat aufgehalten haben muß, und sei es nur für kurze Zeit“<sup>101</sup>. Dies ermöglicht es, die Betroffenen an der Grenze zurückzuweisen oder unverzüglich in den sicheren Drittstaat zurückzubringen, da sie bereits in dem Drittstaat Schutz vor politischer Verfolgung hätten finden können<sup>102</sup>. Sollte die Einreise über weitere Staaten als Zwischenstaaten erfolgt sein, liegt keine direkte Einreise mehr vor<sup>103</sup>.

Der Ausländer, der in den sicheren Drittstaat zurückgewiesen oder zurückgebracht werden soll, kann den Schutz der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich nicht mit der Begründung einfordern, für ihn bestehe in dem Drittstaat keine Sicherheit, weil dort in seinem Einzelfall die Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention

---

<sup>100</sup> Urteile des BVerfG vom 14.05.1996,- 2 BvR 1938/93 und BVR 2315/93 – (Sichere Drittstaaten), DVBl. 1996, S. 753 unter C I 2 sowie C I 5; so auch B. Schmidt-Bleibtreu, in: B. Schmidt-Bleibtreu/F. Klein (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 1995, Art. 16a GG Rdnr. 6; Wolff, DÖV, 1996, S. 820; J. Henkel, Das neue Asylrecht, NJW 1993, S. 2705, 2706; R. Göbel-Zimmermann, Asyl- und Flüchtlingsrecht, in: B. Huber (hrsg.), Handbuch des Ausländer- und Asylrechts, Bd. 1, Losebl. (Stand 1997), Syst. Darst IV, Rdnr. 39.

<sup>101</sup> Henkel, Das neue Asylrecht, NJW, 1993, S. 2706-2708; Kraus und Tausch, Asylrecht und Asylverfahren, S. 20.

<sup>102</sup> BVerfG NVwZ 1996, 700; vgl. Amtl. Begr., BT. Drs. 12/4152, S. 5.

<sup>103</sup> VG-Schleswig, AuAS 1994, S. 124, 125.

und der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht erfüllt würden<sup>104</sup>. Die aufenthaltsbeendenden Maßnahmen können unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden<sup>105</sup>, weil auch „ein vor politischer Verfolgung Flüchtender in dem ersten Staat um Schutz nachsuchen muß, in dem ihm dies möglich ist“<sup>106</sup>. Denn nach Art. 16a Abs. 2 S. 1 GG bedürfen Asylbewerber, die aus einem sicheren Drittstaat in die Bundesrepublik Deutschland einreisen, keines Schutzes vor politischer Verfolgung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Berufung auf das Asylgrundrecht ist ausgeschlossen, weil der Flüchtling „in dem Drittstaat Schutz vor politischer Verfolgung hätte finden können“<sup>107</sup>.

### 3.2 Zur Definition „sicherer Drittstaat“

Welche Drittstaaten als sicher zu gelten haben, ist durch den Verfassungsgesetzgeber in Art.16a Abs.2 S.1GG bzw.den einfachen Gesetzgeber in der Anlage I zu § 26a Abs.2 AsylVfG festgelegt worden<sup>108</sup>. „Bei der Auslegung des Art. 16a Abs. 2 GG geht das BVerfG von der im Normtext enthaltenen Unterscheidung zwischen Mitgliedstaaten der EG und sonstigen sicheren Drittstaaten aus“<sup>109</sup>. Nach Art. 16a Abs. 2 GG gelten die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) als sichere Drittstaaten<sup>110</sup>. Andere Staaten sind dann als sichere Drittstaaten im Sinne des Art. 16a Abs. 2 S. 1 GG anzusehen, wenn dies der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates gesetzlich bestimmt hat<sup>111</sup>. Folgende Staaten, die nicht Mitglied der EU sind, wurden in die Liste

---

<sup>104</sup> Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 1996 zum neuen Asylrecht, insbesondere „die Drittstaatenregelung; Ausländer und Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland“, Hrsg., Bundesministerium des Inneren, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Bonn, Stand März 1998, S. 109; Wolff, DÖV 1996, S. 820.

<sup>105</sup> § 34a Abs. 2 AsylVfG: kein vorläufiger Rechtsschutz.

<sup>106</sup> BT-Drs. 12/4450, S. 20.

<sup>107</sup> BVerfG NVwZ 1996, 700; Wolff DÖV 1996, S. 820.

<sup>108</sup> Schenk, Das neue Asylrecht, SächsVBl, 1995, S. 91.

<sup>109</sup> Wolf, Die Asylrechtsänderung in der verfassungsgerichtlichen Prüfung, DÖV 1996, S. 821.

<sup>110</sup> Schoch, a. a. O., S. 1163; Hailbronner, Reform des Asylrechts, S. 60; Henkel, Das neue Asylrecht, NJW 1993, S. 2706.

<sup>111</sup> Hailbronner, a. a. O., S. 60; Henkel, a. a. O., S. 2707.

der „sicheren Drittstaaten“ aufgenommen: Norwegen, Polen, Schweiz und die Tschechische Republik<sup>112</sup>. Mithin gelten sämtliche Nachbarstaaten der Bundesrepublik Deutschland als sicher.

Das BVerfG verwendet im Drittstaatenurteil<sup>113</sup> als Bestimmung der Voraussetzungen, unter denen ein Staat, der nicht Mitglied der EU ist<sup>114</sup>, gesetzlich zum sicheren Drittstaat erklärt werden kann<sup>115</sup>, daß die Ratifikation der GFK und der EMRK und auch ihre tatsächliche Beachtung notwendig ist<sup>116</sup>. Nach Art. 16a Abs. 2 S. 1 GG muß in dem betreffenden Staat die Anwendung von GFK und EMRK „sichergestellt“ sein<sup>117</sup>; dann -so die Annahme des Gesetzgebers<sup>118</sup> -bedarf ein Flüchtling, dessen Reiseweg über einen sicheren Drittstaat geführt hat, nicht mehr des Schutzes durch die Bundesrepublik<sup>119</sup>. Der Gesetzgeber hat diese Feststellung „nach Prüfung der Rechtslage in materieller und verfahrensmäßiger Hinsicht und der Praxis in dem betreffenden Staat zu treffen“<sup>120</sup>. Nach dem Wortlaut und dem Sinn und Zweck sowohl des Art. 16a Abs. 2 GG als auch des § 26a AsylVfG ist es erforderlich, daß der Drittstaat generell „sicher“ ist<sup>121</sup>.

### 3.3 Erste „Mißbräuche“ des Asylrechts

Reist beispielsweise ein Flüchtling aus der Türkei über Bulgarien, Rumänien, Ungarn und Österreich nach Deutschland, so hat er bis zur deutschen Grenzen vier Staa-

---

<sup>112</sup> Vgl. Anlage I zu § 26a AsylVfG.

<sup>113</sup> BVerfG, NVwZ 1996, S. 700 ff.

<sup>114</sup> EU-Staaten sind unmittelbar kraft Verfassung sichere Drittstaaten, so daß die in Art. 16a Abs. 2 S. 1, 2. Hs. GG festgelegten Anerkennungsvoraussetzungen insoweit nicht zu prüfen sind; vgl. BVerfG, NVwZ 1996, 700, 703 unter C. I. 3. a).

<sup>115</sup> BVerfG, NVwZ 1996, S. 700, 703 f unter C. I. 3. b).

<sup>116</sup> Hailbronner, a.a.O., S. 60; Schoch, DVBl 1993, S. 1163; Wolff, DÖV 1996, S. 820.

<sup>117</sup> Wolff, Die Asylrechtsänderung in der verfassungsgerichtlichen Prüfung, DÖV, 1996, S. 820; insbesondere Art. 33 Abs. 1 GFK und v.a. Art. 3 EMRK.

<sup>118</sup> BT-Drs. 12/4152, S. 4.

<sup>119</sup> Biermann, Der „Asylkompromiß“ und das Bundesverfassungsgericht, Jura 1997, S. 524;

<sup>120</sup> Die Begr., BT-Drs. 12/4152, S.4.

<sup>121</sup> Gusy, a.a.O., S. 509; Hailbronner, Reform des Asylrechts, S. 61.

ten passiert, in denen er möglicherweise gar nicht politisch verfolgt wird<sup>122</sup>. Umgekehrt genießt er dort aber auch kein Asyl, da er seinen Anerkennungsantrag gar nicht erst gestellt hat. Dieses Verhalten des Flüchtlings hat etwas „Schizophrenes“<sup>123</sup>. Diese „Schizophrenie“ bedeutet gleichzeitig den „Mißbrauch“ des Asylgrundrechts in Deutschland. Dies wird dadurch belegt, daß 1997 bei 170 994 Asylentscheidungen nur 4,9 Prozent der Asylsuchenden eine Asylberechtigung und 5,7 Prozent Abschiebeschutz als politisch Verfolgte erhalten haben<sup>124</sup>. Der Bundesinnenminister Kanter erklärte daraufhin, „daß auch 1997 eine hohe Zahl von Ausländern an der Grenze aufgegriffen wurde, die durch Schleuserorganisationen illegal nach Deutschland gebracht werden sollten“<sup>125</sup>.

In der Zeit von Januar bis Juni 1996 wurden in den EU-Mitgliedstaaten insgesamt 107.144 Asylanträge gestellt<sup>126</sup>. In Deutschland belief sich die Zahl der Asylanträge im ersten Halbjahr 1996 auf etwa 57 000<sup>127</sup>. Dies ist die Hälfte aller in der EU gestellten Anträge. Die meisten Asylanträge wurden nach wie vor in Deutschland gestellt<sup>128</sup>, obwohl das Land beim absoluten Rückgang der Asylbewerberzahl in der Europäischen Union (EU) an vierter Stelle lag. Lummer betont, daß die Asylbewerber nirgendwo verfolgt werden. Sie kommen, so Lummer, um im Wohlstandsparadies Deutschland ihr Plätzchen zu finden<sup>129</sup>. Es kann nicht mehr bestritten werden, daß viele Asylsuchende die Voraussetzungen für eine Anerkennung nicht erfüllen<sup>130</sup>.

---

<sup>122</sup> Gusy, Neuregelung des Asylrechts, Jura 1993, S. 509

<sup>123</sup> Lummer, Asyl. Ein mißbrauchtes Recht, S. 42.

<sup>124</sup> Innenpolitik, 1998, S. 9.; ausführliche jährliche Asylstatistiken veröffentlicht von Pollern in der ZAR, zuletzt ZAR 1995, S. 64; und auch ZAR 1998, S. 128; NVwZ 1998, S. 71 f.

<sup>125</sup> Innenpolitik, 1998, S. 9.

<sup>126</sup> Diese Zahlen wurden in der vierteljährlich erscheinenden Veröffentlichung von Eurostat, Referat Bevölkerung und soziale Bedingungen, Asylbewerber in Europa im ersten Halbjahr 1996-1998, erstellt.

<sup>127</sup> Eurostat, ebd., S. 1.

<sup>128</sup> Lummer, Asyl, Ein mißbrauchtes Recht, S. 27.

<sup>129</sup> Lummer, ebd., S. 11 und 27.

<sup>130</sup> Kraus und Tausch, a.a.O., S. 400; Lummer, ebd., S. 11, 27.

### 3.4 Ergebnisse der Asyl Diskussion

In der Asyl Diskussion wird deutlich zu dem Ergebnis gekommen, wer aus einem sicheren Drittstaat einreise, könne Asylgrundrecht nur nicht mehr beanspruchen, „weil er in dem Drittstaat Schutz vor politischer Verfolgung hätte finden können“<sup>131</sup>. Als Drittstaaten gelten solche Länder, in denen der Betroffene weder politisch verfolgt ist noch Asyl genießt<sup>132</sup>. Dies betrifft vor allem alle Nachbarstaaten Deutschlands.

Bei der gesetzlichen Länderliste handelt es sich um eine abstrakte Beurteilung der Verfolgungssicherheit. Ob im Einzelfall für die politisch verfolgte Person tatsächlich Verfolgungssicherheit besteht, kann aus der Länderliste nicht entnommen werden. Eine individuelle Überprüfung ist notwendig. Bei der Listenfestlegung muß sorgfältig geprüft werden, ob generell Verfolgungsfreiheit in den betreffenden Ländern gegeben ist. Dabei ist dem Gesetzgeber möglichst gar kein, in jedem Falle aber nur ein geringer Ermessensspielraum zu gewähren, welche Tatsachen mit welchem Gewicht von Bedeutung sind.

Nach § 26a AsylVfG kann sich ein Ausländer nicht auf das Asylgrundrecht berufen, wenn er aus einem sicheren Drittstaat eingereist ist. Die Einreise aus einem sicheren Drittstaat ist der Fall, um den sich die Asylreform 1993 eigentlich dreht. „Grundgedanke der Regelung ist, daß in einem europäischen Rechtsraum, der auf einheitlichen Grundprinzipien über den Schutz von Flüchtlingen nach der GFK und der EMRK beruht, eine unkontrollierte Weiterwanderung von Flüchtlingen zu vermeiden ist“<sup>133</sup>.

Aufgrund § 26a Abs. 3 AsylVfG wird die Bundesregierung in die Lage versetzt, mit Zustimmung des Bundesrates eine Rechtsverordnung zu erlassen, aus der ersichtlich ist, daß ein Staat von der Länderliste I gestrichen wird. Dadurch ist eine rasche Reaktion auf Veränderungen in den rechtlichen oder politischen Verhältnissen eines Staates möglich, wenn die Voraussetzungen aus Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG nicht mehr ge-

---

<sup>131</sup> BVerfG NVwZ 1996, S. 700; Wolff DÖV 1996, S. 820.

<sup>132</sup> Randelzhofer am 23.11.1998 an der FU-Berlin in seinem Völkerrechtlichen Seminar über den „Einfluß des Völkerrechts auf das deutsche Asylrecht“; Gusy, a.a.O, S. 509.

<sup>133</sup> Hailbronner, Reform des Asylrechts, S. 60.; Amtl. Begr., BT-Dr 12/4152, S.5.

ben sind. Anschließend hat der Gesetzgeber zur Verabschiedung einer Änderung des Asylverfahrensgesetzes sechs Monate Zeit, bevor die Rechtsverordnung wieder außer Kraft tritt.

### 3.5 Kritische Anmerkungen

Macht ein Vertragsstaat Einschränkungen bei der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), dann muß geklärt werden, ob er die in Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG genannten Voraussetzungen zur Aufnahme in die Länderliste I erfüllt. Als Beispiel kann Ungarn genannt werden. Dort beschränkte man sich bei der Anwendung der GFK auf Flüchtlinge aus Europa.<sup>134</sup> Dieser territoriale Vorbehalt hat dazu geführt, daß der hiesige Gesetzgeber Ungarn letztlich nicht in die Länderliste I aufgenommen hat, denn der vorliegende Abschiebungs- und Zurückweisungsschutz gewährleistet nicht die Einhaltung der in Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG festgelegten Voraussetzungen.<sup>135</sup>

Von Art. 16a Abs. 2 GG gehen insofern Widersprüche aus, denn die Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention in einem Drittstaat gewährt nicht unbedingt allen politisch Verfolgten i.S. von Art. 16a Abs. 1 GG Abschiebungsschutz. Der Schutz der Menschenrechte ist das erklärte Ziel der Europäischen Menschenrechtskonvention. Während die Genfer Flüchtlingskonvention Flüchtlinge i.S.d. Art. 33 GFK vor Zurückweisung und Abschiebung bewahrt, überschneidet sich die Schutzwirkung dieser völkerrechtlichen Verträge mit der Schutzwirkung bundesdeutschen Asylrechts für politisch Verfolgte. Zu einer vollständigen Abdeckung kommt es mit Sicherheit nicht.<sup>136</sup>

So schützt die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention nicht jeden politisch Verfolgten vor Abschiebung. In Art. 33 GFK ist ein Katalog von verfolgungsrelevanten Merkmalen aufgeführt, hingegen werden alle un-

---

<sup>134</sup> BGBl. 1989 II, 636: Der Begriff des Flüchtlings wird von Ungarn nur nach Art. 1 B Abs. 1 a) GFK definiert.

<sup>135</sup> Im Gesetzentwurf vertrat die CDU/CSU- und FDP-Fraktion noch eine andere Ansicht, siehe BT-Drs. 12/4450, S. 10.

<sup>136</sup> Köfner/Nicolaus ZAR 1986, 11 ff und Bierwirt, Archiv des Völkerrechts 1991, S. 295, 301 ff: Zu den Begriffen des politisch Verfolgten und des Flüchtlings i.S.d. der GFK.

abänderlichen persönlichen Eigenschaften beim Begriff der politischen Verfolgung mit einbezogen.<sup>137</sup>

Ausländer, die sich schon auf dem Territorium eines sicheren Drittstaates befanden und somit nach Ansicht des Gesetzgebers nicht mehr von akuter politischer Verfolgung bedroht waren, sollten von dem Asylrecht ausgeschlossen werden. Obwohl diese Ansicht vertretbar ist, werden in der Praxis aufgrund des Art. 16a Abs. 2 GG die verschiedenen Bestimmungen des Zurückweisungs- und Abschiebungsschutzes vermischt. So kommt es in Randbereichen zu einem der Sache entgegenstehenden Ausschluß des Asylrechts.

Die dem Art.16a Abs. 2 GG vorausgehende Vermutung ist gerechtfertigt. Ein Flüchtling ist nicht mehr schutzbedürftig, wenn er bereits Schutz gefunden hat, der den in der GFK und EMRK niedergelegten Rechten entspricht. Allerdings müßte die Länderliste I dahingehend ausgearbeitet werden, daß politisch Verfolgte entsprechend Art. 16a Abs. 1 GG Schutz finden. Jeder Asylsuchende sollte grundsätzlich im ersten Aufnahmeland ein rechtsstaatliches Verfahren und eine faire Chance zur Prüfung seines Asylbegehrens erhalten. Erfüllen die Länder, welche in der Länderliste I registriert sind, die Voraussetzungen von Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG, dann entspricht die Länderliste I auf jeden Fall der Verfassung.

Zweifel an der Qualität als sichere Drittstaaten den Länder Polen<sup>138</sup> und Tschechische Republik<sup>139</sup> könnten nachvollzogen werden, obwohl die GFK und die EMRK von beiden Staaten ratifiziert<sup>140</sup> und unterzeichnet worden sind. Einerseits sind die politischen und wirtschaftlichen Umbruchsituationen in beiden Staaten nicht mehr fraglich. Und gegen die Bestimmung der Tschechischen Republik und Polen als „sicherer Drittstaat“ bestehen keine Bedenken.<sup>141</sup>, denn diese Staaten sind jetzt in der Lage, die

---

<sup>137</sup> Vgl. dazu die Rechtssprechung des BVerwG zur Homosexualität als Asylgrund, BVerwG, 15.3.1988-9C 278.86=EZAR 201 Nr. 13.

<sup>138</sup> VG Frankfurt/Oder, z.B. B. v. 2.2.1994, 3 L 2 O 126/94.A, offengelassen von OVG Frankfurt/Oder, NVwZ- Beilage 6/1994, S. 42.

<sup>139</sup> VG Regensburg, NVwZ-Beilage 2/1993, S. 13,17.

<sup>140</sup> BGBl. 1992 II, 186 und 339 (GFK), BGBl. 1992 II, 1064 (EMRK - Technische Republik); Polen hat die EMRK erst im Januar 1993 ratifiziert, dazu auch Gottstein in: ZDWF-Schriftenreihe a.a.O. 92, und BGBl. 1993 II 808 und 930.

<sup>141</sup> VGH München, Beschl. v. 28.10.1993 - 24 Ce 93.31582, 93.31631, 93.31632 = NVwZ-Beilage 1/1994, S. 4-5; offengelassen von OVG Frankfurt/Oder, NVwZ-Beilage 6/1994, S. 42.



Asylverfahren zu bewältigen.<sup>142</sup> Die rechtlichen und organisatorischen Strukturen scheinen hier entsprechend entwickelt worden zu sein. Die Angaben des Bundesministeriums des Inneren und des Auswärtigen Amtes belegen, daß gegen die Tschechische Republik und Polen als „sicherer Drittstaat“ keine Bedenken bestehen, weil zurückgewiesene Flüchtlinge in diesen Ländern nicht schutzlos sind. Sowohl die Republik Polen und als auch die Tschechische Republik versuchen ernsthaft, ihren Verpflichtungen aus der GFK nachzukommen. Das kann ihnen derzeit bei den geringen Bewerberzahlen auch gelingen.

Die Asylbewerber müssen sich in Polen direkt an das Büro für Migrations- und Flüchtlingsangelegenheiten Warschau wenden. Dort werden sie einer Anhörung über asylrelevante Fluchtgründe unterzogen und das Asylverfahren beginnt. Sie erhalten eine Registrierbescheinigung, die den Aufenthalt vorläufig legalisiert, werden jedoch nicht automatisch in Lagern untergebracht und erhalten nicht unbedingt eine staatliche Unterstützung.

Andererseits scheint die Verweigerung der Einreise an den Ostgrenzen von Polen manchmal eine fragliche Praxis zu sein. Nach einer Erklärung vom UNHCR ist wohl nicht sichergestellt, daß ein Asylsuchender auch ohne die notwendigen Reisedokumente einreisen kann; hier soll es zu Einreiseverweigerungen kommen. Die GFK und EMRK treffen keine Aussage zu der Frage, wer das Recht hat, in ein Asylland einzureisen. Diese Frage wurde zwar auf der internationalen Konferenz, die zur Verabschiedung der Konvention geführt hat, diskutiert. „Aus der Debatte ergibt sich klar, daß die verhandelnden Staaten keine völkerrechtliche Verpflichtung hierüber vereinbaren, sondern die Frage der Einreise und Aufnahme ausschließlich in das Ermessen der einzelnen Staaten stellen wollten“.<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> Siehe: Zur Situation der Flüchtlinge in Polen usw. Sakson AWR-Bulletin 1992, 206 ff; Henkel ZAR 1993, S. 79 ff. und Zimmermann DÖV 1993, S. 559 ff; zum Flüchtlingsgesetz der ehemaligen CSFR; Hoskova ZAR 1991, S. 174 ff.

<sup>143</sup> Hein, Elemente für ein Europäisches Asylrecht: Rechtsvergleich und Mindeststandards, in: Asyl nach der Änderung des Grundgesetzes, Entwicklungen in Deutschland und Europa/Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht, Klaus Barwig (Hrsg.) .-1. Aufl.- Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 1994, S. 72; so auch Randelzhofer in seinem Völkerrechtlichen Seminar im WS 98/99 an der FU-Berlin.

Darüber hinaus wird kritisiert, wie bei unbegründeten Asylanträgen in Tschechien verfahren wird. Dort wird der Antrag für die Asylentscheidung nicht dem eigentlich zuständigen Innenministerium übergeben, sondern es wird mit Hilfe einer summarischen Anhörung von Grenzbeamten entschieden. Hiernach liegt die Zuständigkeit im beschleunigten Verfahren bei der Behörde, die üblicherweise Entscheidungen über Feststellung der Flüchtlingseigenschaft trifft und zuständig ist.<sup>144</sup> Dies könnte dahingehend gedeutet werden, dass in Polen und der Tschechischen Republik die Vorschriften der GFK und der EMRK nicht hinreichend erfüllt sind. Denn Art. 16a Abs. 2 GG erfordert eine korrekte Erfüllung der Vorschriften von beiden Konventionen. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die weitreichenden Konsequenzen angezeigt.

Beim EU-Mitgliederstaat Griechenland hält das BVerfG eine nähere Nachprüfung für erforderlich, weil das dortige Ausländer- und Asylrecht nicht vor Weiterschlebung schützt, falls der Flüchtling nicht direkt aus dem Verfolgerland in das Staatsgebiet geflohen war.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> Siehe Internationaler Rechtsschutz für Flüchtlinge, Beschlüsse des Exekutivkomitees für das Programm des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, hrsg. v. UNHCR, Genf 1988, Stand: Januar 1991.

<sup>145</sup> BVerfG, NVwZ-Beilage 2/1993, S. 11; 2 BvR 1938/93 vom 13.9.1993; 2 BvR 1953/93 und 1954/93 vom 21.9.1993.

## 4. Die rechtlichen Konsequenzen der Drittstaatenregelung

### 4.1 Die Verweigerung der Einreise und Zurückschiebung in den sicheren Drittstaat

Entsprechend den rechtlichen Vorschriften in § 18 Abs. 2 und 3 AsylVfG ist folgendes festzustellen:

Gemäß § 18 Abs. 2 Nr. 1 AsylVfG wird einem Ausländer in der Regel die Einreise verweigert, wenn er aus dem Territorium eines sicheren Drittstaates einreisen will. Nach § 18 Abs. 3 AsylVfG ist ein Ausländer zurückzuschieben, wenn er im grenznahen Raum von der Grenzbehörde nach seiner Einreise angetroffen wird und diese unerlaubte Einreise in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang steht.

Diese Regelung gilt nach § 18 Abs. 4 AsylVfG nicht, wenn aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrages zwischen einem sicheren Drittstaat und der Bundesrepublik Deutschland die Durchführung eines Asylverfahrens der Bundesrepublik obliegt<sup>146</sup>. Ebenso ist sie nicht anzuwenden, wenn das Bundesinnenministerium die Zuständigkeit anordnet. Diese Anordnung darf nur aus völkerrechtlichen, humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland erfolgen.

Die Relation zum sonstigen Schutz vor Zurückweisung und Zurückschiebung zeigt folgende Besonderheiten auf. § 18 AsylVfG klärt nicht die Relation zum ausländer-, völker- und verfassungsrechtlichen Schutz vor Zurückweisung und Zurückschiebung, denn es handelt sich um eine besondere Form der Zurückweisung bei der Einreiseverweigerung nach dem Asylverfahrensrecht. Daher gilt § 18 Abs. 2 AsylVfG als *lex specialis* zu § 60 AuslG. Dies trifft dann zu, wenn i.S.d. §§ 58, 60 Abs. 1 AuslG die Voraussetzungen einer erlaubten Einreise nicht erfüllt sind und der Ausländer nicht allein aus diesem Grund zurückgewiesen werden darf<sup>147</sup>. Die Frage ist, inwieweit hier zu Lasten des Asylsuchenden der Zurückweisungsschutz aus § 60 Abs. 5 AuslG und der Zurückschiebungsschutz aus § 61 Abs. 3 AuslG mit § 18 Abs. 2 AsylVfG durch

---

<sup>146</sup> Siehe unten die Ausführungen zu Art. 16a Abs. 5 GG.

<sup>147</sup> Vgl. Kanein/Renner, Ausländerrecht, Kommentar, 5. Aufl. 1992, § 60 AuslG, Rn. 2.

die Neuregelung des Asylrechts ausgeschlossen werden. Um diese Frage zu beantworten, sollte mitbedacht werden, daß letztlich Völker- und Verfassungsrecht in das Ausländergesetz mit den §§ 60 Abs. 5, 61 Abs. 3 AuslG integriert wurden. Deshalb kann sich der Asylsuchende aber wie bisher auf die vor allem in §§ 51 und 53 AuslG, Art. 3 EMRK, Art. 33 GFK geregelten Abschiebungshindernisse berufen, denn in Art. 3 EMRK ist einer der grundlegenden Werte demokratischer Gesellschaften verankert<sup>148</sup>. Die EMRK sieht zwar nicht ausdrücklich das Asylrecht vor, doch de facto sind die Möglichkeiten, einen fremden Staatsbürger auszuweisen, durch Artikel 3 EMRK<sup>149</sup> und Protokoll Nr. 6 EMRK<sup>150</sup> stark eingeschränkt. Diese Vorschriften bieten sowohl Schutz vor politischer Verfolgung als auch vor menschenrechtswidrigen Maßnahmen ohne politische Verfolgungstendenz im engeren Sinne<sup>151</sup>. Sowohl die Kommission als auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) konnten deshalb die Ausweisung ausländischer Staatsbürger in ihr Heimatland, wenn dort unmenschliche Behandlung drohte, als konventionswidrig beurteilen. Diese Rechtsauffassung setzte sich 1989 im Fall Soering<sup>152</sup> gegen das Vereinigte Königreich durch<sup>153</sup>. Von dieser Rechtsprechung sind jedoch nur jene betroffen, die eine persönliche Bedrohung geltend machen können.

Des weiteren muß das Bundesamt bezüglich des sicheren Drittstaates<sup>154</sup>, in den abgeschoben werden soll, feststellen, ob Abschiebungshindernisse vorliegen. Ganz wichtig ist im wesentlichen, „daß der Betroffene nicht befürchten muß, von dem Drittstaat aus – und sei es über weitere Drittstaaten – letztlich in ein Land abgeschoben zu wer-

---

<sup>148</sup> EGMR, Fall Soering, EZAR 935 Nr. 1 = EuGRZ 1989, S. 314 = NJW 1990, S. 2183, Nr. 88; EGMR, Fall Chahal, EZAR 933 Nr. 4 = NVwZ 1997, 1093, Nr. 79; EGMR, Fall Ahmed, EZAR 933 Nr. 5 = NVwZ 1997, Nr. 40; dazu und zur skeptisch reagierenden Rspr. des BVerwG Maaßen, ZAR 1998, S. 107 und Zimmer, ZAR 1998, S. 115.

<sup>149</sup> Verbot der Folter und unmenschlicher und erniedrigender Behandlung.

<sup>150</sup> Verbot der Todesstrafe.

<sup>151</sup> Huber, Das Asylrecht nach der Grundgesetzänderung, S. 215.

<sup>152</sup> Vgl. EGMR, Fall Soering, EZAR 935 Nr. 1 = EuGRZ 1989, S. 314 = NJW 1990, S. 2183 Nr. 88.

<sup>153</sup> Als der in Großbritannien inhaftierte deutsche Staatsbürger Soering an die USA ausgeliefert werden sollte, wo er Gefahr lief, Jahre in einer „Todeszelle“ auf die Vollstreckung seines Urteils zu warten, sprach der Gerichtshof (EGMR) sich gegen die Auslieferung aus, obwohl die Todesstrafe selber nicht Gegenstand des Verfahrens war und das Vereinigte Königreich das Protokoll Nr. 6 EMRK nicht ratifiziert hat.

<sup>154</sup> Die gesetzliche Bestimmung eines Staates als „sicherer Drittstaat“ ist an den verfassungsrechtlichen Vorgaben in Art. 16a Abs. 2 Satz 1 und 2 GG zu messen.

den, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht ist oder in dem ihm aus sonstigen Gründen eine menschenrechtswidrige Behandlung droht<sup>155</sup>.

Ein Ausländer, der politisch Verfolgter ist und unerlaubt aus einem sicheren Drittstaat kommend an der Grenze um Asyl nachsucht, kann nach § 26a Abs.1 S. 2 AsylVfG nicht als Asylberechtigter in Deutschland anerkannt werden. Ihm muß die Grenzbehörde<sup>156</sup> die Einreise verweigern. Die Grenzbehörde hat dabei nach §18 Abs. 2 Nr. 1 AsylVfG kein Ermessen. Sie ist zur Einreiseverweigerung bzw. Zurückweisung verpflichtet, denn wer die erforderlichen Einreisepapiere und Einreiseerlaubnis nicht hat und trotzdem in die Bundesrepublik Deutschland einreist, wird nach § 60 AuslG und §18 Abs.3 AsylVfG ohne Rücksicht auf seine Verfolgungsgründe in den Drittstaat zurückgewiesen, zurück- oder abgeschoben. Notwendig ist, daß der Drittstaat zur Rücknahme bereit ist und als sicher gilt.

Des weiteren deckt sich § 51 Abs. 1 AuslG hinreichend mit dem Non-Refoulement-Grundsatz in Art. 33 der GFK<sup>157</sup>. Dem Non-Refoulement-Gebot kann keine Verpflichtung entnommen werden, Personen, die sich noch nicht auf dem Gebiet eines potentiellen Aufnahmestaates befinden, aufzunehmen. Es ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte der Norm sowie insbesondere der nachfolgenden Staatenpraxis, daß eine solche Verpflichtung von Art. 33 GFK (bislang) noch nicht existiert. Ist das Leben oder die Freiheit eines Ausländers aufgrund seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder seiner politischen Überzeugung in einem Staat bedroht, dann ist an dessen Grenze weder die Abschiebung noch die Zurückweisung zulässig<sup>158</sup>. Dieses Verbot schließt auch den Schutz vor Abschiebung in einen Staat mit ein, der unter Mißachtung des Art. 33 GFK eine Wei-

---

<sup>155</sup> BVerfG, NVwZ-Beilage 1993, S. 11; VGH München, Beschl. v. 28.10.1993 – 24 CE 93.31582, 93.31631, 93.31632 = NVwZ-Beilage 1/1994, S. 5.

<sup>156</sup> i.d.R. Bundesgrenzschutz oder Grenzpolizei.

<sup>157</sup> Vgl. Koisser/Nicolaus: Zu Differenzen zwischen § 51 Abs. 1 AuslG und Flüchtlingsbegriffen der GFK, ZAR 1991, S. 9 ff.

<sup>158</sup> Nach mittlerweile gefestigter Meinung folgt aus Art. 33 GFK auch ein Verbot der Zurückweisung an der Grenze, vgl. Gorning, Das Refoulement-Verbot im Völkerrecht, 1987, S. 20.

terschiebung zu erwarten läßt. Aus dem §51 Abs. 1 AuslG und Art. 33 GFK entsteht dem Flüchtling in Hinblick auf die sogenannten Schutznormtheorie<sup>159</sup> ein einklagbares subjektiv-öffentliches Recht zu. Beide Paragraphen sind somit nicht nur ein Rechtsreflex des objektiven Rechts.<sup>160</sup>

Der Schutz vor Folter<sup>161</sup> ist in § 53 Abs. 1 AuslG gewährleistet. Dies ist deckungsgleich mit Art. 3 der UN-Folterkonvention und spezifiziert den Menschenwürdeschutz von Art. 1 Abs. 1 GG.<sup>162</sup> Hingegen findet § 53 Abs. 2 AuslG sowohl in Art. 2 Abs. 2 und Art. 102 GG seine Rechtfertigung. Darüber hinaus verweist § 53 Abs. 4 AuslG darauf, daß bei Bedrohung eines Ausländers durch Folter oder unmenschliche Behandlung eine Zurückweisung oder Aufenthaltsbeendigung entsprechend Art.3 EMRK unzulässig ist. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die unmenschliche Behandlung durch den Staat selbst oder durch sonstige Dritte erfolgt.<sup>163</sup> Die Folter als schwerste, in Art. 3 EMRK untersagte Maßnahme steht einer Auslieferung oder Abschiebung entgegen.<sup>164</sup> Eine Auslieferung, die zu einer menschenrechtswidrigen Behandlung führen könnte, würde auch gegen zwingendes Völkerrecht verstoßen.<sup>165</sup> Gegen zwingendes Recht darf jedoch generell nicht verstoßen werden.

Wenn die §§ 60 Abs. 5 und 61 Abs. 3 AuslG von der Anwendbarkeit ausgeschlossen werden, könnten Ausländer aus sicheren Drittstaaten sich nicht auf diesen Zurückweisungs- oder Zurückschiebungsschutz berufen, weil Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG davon ausgeht, daß in jedem der sicheren Drittstaaten Schutz vor politischer Verfolgung hätte gefunden werden können. Reist der Ausländer aus einem dieser sicheren Drittstaaten in die Bundesrepublik Deutschland ein, so bedarf er hier keines asylrechtlichen Schut-

---

<sup>159</sup> Siehe Kopp, VwGO, Kommentar, 9. Aufl. 1992, § 42, Rn. 42.

<sup>160</sup> Classen in: Borgmann u.a. (Hrsg.), Verfassungsreform und Grundgesetz 1992, S. 133,138 ff.

<sup>161</sup> Dazu zählt nicht nur die physische, sondern auch die psychische Folter.

<sup>162</sup> Siehe zur Folter die Entscheidung des BVerwG, 17.5.1983 – 9 C 36.83 = DVBl. 1983, S. 1007.

<sup>163</sup> EKMR, DR.36, 209; offengelassen früher in DR 29, 48; ebenso Überblick bei Kaelin, ZAR 1986, S. 176 m.w.N.

<sup>164</sup> EGMR, NJW 1990, 2183, 2184 „Die Auslieferung steht unter solchen Umständen, auch wenn der kurz und allgemein abgefaßte Art.3 EMRK hierzu nichts ausdrücklich aussagt, schlicht im Gegensatz zum Sinn und Zweck dieses Artikels.“

<sup>165</sup> BVerfGE 75, 1, 20. Vgl. aber Rainer Hoffmann, Grundrechte und grenzüberschreitende Sachverhalte, 1994, S. 273, der davon ausgeht, daß das BVerfG auch eine Auslieferung ablehnen würde, die gegen den völkerrechtlichen Mindeststand verstößt, ohne daß eine zwingende Norm des Völkerrechts entgegensteht.

zes.<sup>166</sup> Zugleich entfällt für die Betroffenen das sonst erforderliche Asylverfahren und das mit der Berufung auf das Asylgrundrecht sonst damit verbundene vorläufige Einreise- und Bleiberecht.<sup>167</sup> „Was ihm bleibt, ist jedoch die mögliche Berufung auf § 51 Abs. 1 AuslG und der einstweilige Rechtsschutz gegen eine Abschiebung in seinen Herkunftsstaat.“<sup>168</sup> Daher ist es notwendig, bevor ein Ausländer in einem Drittstaat zurückgeschoben wird, zu prüfen, inwieweit die GFK und die EMRK dort angewendet wird oder ein dementsprechender Schutz tatsächlich gewährleistet ist. Hält sich ein Staat (Drittstaat) zur Weiterschlebung von Flüchtlingen in einen anderen Staat für befugt, obwohl dort diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, ist die Anwendung der GFK im Drittstaat nicht sichergestellt.<sup>169</sup> Daher ist auch eine individuelle Überprüfung der Schutzbedürftigkeit eines Flüchtlings<sup>170</sup> aufgrund der völkerrechtlichen Bestimmungen notwendig. Die Tatsache, daß die EMRK kein Recht auf Asyl enthält, steht demnach umgekehrt aber auch einem Abschiebungs- oder Auslieferungsschutz durch Art. 3 EMRK nicht entgegen.<sup>171</sup> Es wäre mit den der Konvention zugrundeliegenden Werten kaum vereinbar, wenn ein Mitgliedstaat wissentlich einen Flüchtling an einen anderen Staat ausliefert, obwohl es begründete Anhaltspunkte dafür gibt, daß der Flüchtling dort Gefahr läuft, der Folter ausgesetzt zu werden.<sup>172</sup>

Allgemein liegt dem Asylgrundrecht die von der Achtung der Unverletzlichkeit der Menschenwürde bestimmte Überzeugung zugrunde, daß kein Staat das Recht hat, Leib, Leben oder die persönliche Freiheit des einzelnen aus Gründen zu gefährden oder zu verletzen, die allein in seiner politischen Überzeugung, seiner religiösen

---

<sup>166</sup> BVerfGE 94, S. 95.

<sup>167</sup> Urteil des Zweiten Senats vom 14.05.1996, - 2 BvR 1938/93 und 2 BvR 2315/93 – (Sichere Drittstaaten), DVBl. 1996, 753 unter C I 2.

<sup>168</sup> Urteil des Zweiten Senats vom 14.05.1996, - 2 BvR 1938/93 und 2 BvR 2315/93 – (Sichere Drittstaaten), DVBl. 1996, S. 753 unter C. I. 2 sowie C I 5 und C III.; so auch Wolff – Die Asylrechtsänderung in der verfassungsrechtlichen Prüfung, DVBl 1996, S. 823; s. dazu schon Klaus Renner, Fragen zur Verfassungsmäßigkeit des neuen Asylverfahrensrechts, DVBl, 1994, S. 717, 719.

<sup>169</sup> BVerfGE 94, S. 92.

<sup>170</sup> Siehe UNHCR, ZDWF Schriftenreihe Nr. 53, Art. 16a GG und seine Folgen, 66 f, hier wird darauf verwiesen, daß Art. 33 GFK auch Schutz vor der Weiterschlebung in den Verfolgerstaat beinhaltet.

<sup>171</sup> Zu Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen dem Schutz aus Art. 3 EMRK und dem völkerrechtlichen non refoulement Kaelin, ZAR 1986, 2. 176; ders. Das Prinzip des non refoulement, 1982, S. 198 ff.

<sup>172</sup> EGMR, NJW 1990, S. 2183, 2184.

Grundentscheidung oder in für ihn unverfügbaren Merkmalen liegen, die sein Anderssein prägen.<sup>173</sup> „Daraus läßt sich indes nicht der Schluß ziehen, daß das Asylgrundrecht zum Gewährleistungsinhalt von Art. 1 Abs. 1 GG gehört.“<sup>174</sup> Diesem Schluß wird man sich kaum entziehen können, weil Art. 1 Abs. 1 GG keine grundrechtliche Verbürgung des Asylrechts verlangt<sup>175</sup>. Denn „die Verwurzelung des Asyls in dem von Art. 1 GG gebotenen Schutz der Menschenwürde widerspricht nicht nur der Entstehungsgeschichte; sie ist juristisch ebenso überflüssig wie gefährlich“<sup>176</sup>. „Diese Feststellung, daß der Grundsatz der Unantastbarkeit der Menschenwürde nicht zwingend die Gewährleistung eines Asylgrundrechts gebietet, wie es Art. 16a GG heute mit erheblichen Einschränkungen vorsah, ist richtig“<sup>177</sup>.

Der Begriff der politischen Verfolgung beinhaltet weitgehend die Voraussetzungen des ausländer-, völker- und verfassungsrechtlichen Zurückweisungsschutzes. Daher ist einem Ausländer vor der Einreiseverweigerung unter Hinweis auf einen sicheren Drittstaat auch in Zukunft eine individuelle Überprüfung der Schutzbedürftigkeit zu gewährleisten. Die Überprüfung anhand einer widerlegbaren Regelvermutung, wie es in Art. 16a Abs. 3 Satz 2 GG oder § 27 Abs. 2 und 3 AsylVfG vorgesehen ist, kann aber als rechtlich unbedenklich angesehen werden<sup>178</sup>.

---

<sup>173</sup> BVerfGE 80, S 315, 333 = Marx S. 1139; siehe auch schon BVerfGE 54, 341, 357; 76, 143, 157 ff.

<sup>174</sup> Kurt Schelter, Asyl und Verfassung: die Asylurteile des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 1996 Gründe – Materialien – Erläuterungen/Starnberg: Schulz, 1996 Drittstaatenverfahren C. II. 1. b), S 28.

<sup>175</sup> Wolff, a.a.O., S. 821.

<sup>176</sup> Quaritsch, Recht auf Asyl, 1985, S. 68.

<sup>177</sup> Lübke-Wolff, Abhandlungen, Das Asylgrundrecht nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 1996, DVBl, 1996, 833.

<sup>178</sup> Eine Länderliste wird als absolutes Zugangshindernis zum Asylverfahren im Hinblick auf sichere Herkunftsstaaten bewertet, Bierwirth/Göbel-Zimmermann ZRP 1992, S. 470, 472.



## 4.2 Der Ausschluß vom Asylrecht

Nach Art. 16a Abs. 2 S. 1 GG i.V.m. § 26a Abs. 1 S. 1 AsylVfG können sich Ausländer nicht auf das Asylrecht berufen, wenn sie aus einem sicheren Drittstaat eingereist sind, in dem die Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention sichergestellt ist. Das subjektiv öffentliche Recht auf Asyl entfällt, wenn es sich allein auf den Gebietskontakt begründet. Denn nach § 26a Abs. 1 S. 2 AsylVfG können diese Menschen nicht als Asylberechtigte anerkannt werden<sup>179</sup>. Die Begründung der Entscheidung über einen Asylantrag gemäß § 31 Abs. 4 AsylVfG muß nur beinhalten, dass dem Ausländer aufgrund seiner Einreise aus einem sicheren Drittstaat kein Asylrecht zusteht. Die Feststellung, dass der Asylsuchende über einen sicheren Drittstaat eingereist ist, genügt für den Ausschluß vom Asylrecht.

Die Kenntnis über den konkreten Drittstaat wird in Art. 16a Abs. 2 S. 1 GG und § 26a Abs. 1 AsylVfG nicht gefordert. Dies wäre nach Auffassung von SPD und FDP<sup>180</sup> in Bezug auf den für die Rückkehr des Ausländers in Frage kommenden Drittstaat sinnvoll gewesen. In welchen sicheren Drittstaat abgeschoben werden kann, wird hingegen nur unter dem Aspekt der Rechtmäßigkeit der Abschiebeanordnung nach § 34a Abs. 1 AsylVfG betrachtet. Dabei muß die völkerrechtliche Durchsetzbarkeit anhand getroffener Rückübernahmevereinbarungen gewährleistet sein<sup>181</sup>. Sind entsprechende Vereinbarungen nicht vorhanden, dann wird es weiterhin geduldete De-facto-Flüchtlinge<sup>182</sup> geben. Auf dieser Grundlage ergibt sich die zwingende Konsequenz, „daß Flüchtlinge, bei denen der Ausschlußtatbestand des Art. 16a Abs. 2 GG erfüllt ist, sich zwar nicht auf das Grundrecht auf Asyl, wohl aber auf den Verfolgungsschutz nach § 51 Abs. 1 AuslG berufen können und daß ihnen insoweit auch ein effektives Prüfungsverfahren zur Verfügung zu stellen ist.“<sup>183</sup>. Denn §51 Abs.1 AuslG,

<sup>179</sup> In § 26a Abs. 1 S. 3 AsylVfG werden Ausnahmen hiervon bestimmt.

<sup>180</sup> Siehe BT-Drs. 12/4450, 20.

<sup>181</sup> Siehe dazu die Ausführungen zur Abschiebungsanordnung.

<sup>182</sup> De Facto-Flüchtlinge sind Personen, die sich ohne Asylantrag oder trotz rechtskräftiger Ablehnung aus humanitären und politischen Gründen nicht aus der Bundesrepublik Deutschland abgeschoben werden (können).

<sup>183</sup> Huber, Das Asylrecht nach der Grundgesetzänderung, NVwZ 1993, 736, 737 ff.

der sich schon dem Wortlaut nach eng an Art. 33 GFK anlehnt<sup>184</sup>, soll somit verhindern, dass sich die Bundesrepublik eine Verletzung des Art. 33 Abs. 1 GFK schuldig macht. Das BVerwG hat die Voraussetzungen des § 51 Abs.1 AuslG inzwischen weitgehend mit denen des Art.16a Abs.1 GG gleichgesetzt. Somit ist dessen Anwendungsbereich auf Fälle des Vorliegens von subjektiven Nachfluchtgründe reduziert<sup>185</sup>.

Der Asylkompromiß vom 06. Dezember 1992 benutzt den Wortlaut „Asylrecht genießt nicht...“. Hingegen wird mit der Formulierung „Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen...“ festgeschrieben, daß nur das subjektiv-öffentliche Recht auf Asyl bei der Einreise aus einem sicheren Drittstaat entfällt. Diese Formulierung erlaubt dem Gesetzgeber auch in diesen Fällen Asyl zu gewähren. Diese Möglichkeit wurde dann auch genutzt, so zum Beispiel in §26a Abs.1 S.3 AsylVfG. „Bei dem gemäß § 26a Abs. 1 S. 3 Nr. 2 AsylVfG bestehenden Verfahrensanspruch aufgrund völkervertraglicher Zuständigkeit hat die Prüfung des Asylantrages nach Maßgabe der strengen formellen Anforderungen, die sich aus Art. 16a Abs. 1 GG nach wie vor ergeben, zu erfolgen“<sup>186</sup>. Denn gemäß § 26a Abs. 1 S. 3 AsylVfG gestattet es das Asylrecht, den Art. 16a Abs. 1 GG geltend zu machen, sofern ein Ausländer zur Zeit der Einreise in den sicheren Drittstaat eine Aufenthaltsgenehmigung i.S. des § 5 AuslG besaß (Nr. 1) oder die Bundesrepublik völkerrechtlich zur Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist (Nr. 2) oder der Betroffene aufgrund einer Anordnung nach § 18 Abs. 4 Nr. 2 AsylVfG nicht zurückgewiesen oder abgeschoben worden ist.

### 4.3 Begrenzungen des Rechtsschutzes

Der möglichst umfassende Ausschluß eines vorläufigen Bleiberechts für Asylbewerber war ein wichtiger Zweck der Asylrechtsreform. Dabei wurde insbesondere an Asylbewerber gedacht, die aus sicheren Drittstaaten einreisen wollen oder bereits eingereist sind<sup>187</sup>. Hier können nun aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabhängig von

<sup>184</sup> Hailbronner, § 51 AuslG, Rn. 7; Koisser/Nicolaus, ZAR 1991, S. 9-14.

<sup>185</sup> BVerwGE 89, S. 296 und 95, S. 42.

<sup>186</sup> Bertold Huber, Das Asylrecht nach der Grundgesetzänderung, NVwZ 1993, 737, 738 ff.

<sup>187</sup> BT-Drs. 12/4152, S. 4.

einem Rechtsbehelf vollzogen werden. So wird nach Art. 16a Abs. 2 S. 3 GG der hiergegen eingelegte Rechtsbehelf nicht berücksichtigt; er hat keine aufschiebende Wirkung.

Hingegen hat die Asylrechtsreform keine Auswirkungen auf den Rechtsschutz gegen die Einreiseverweigerung. So wird nach § 18 Abs. 2 AsylVfG kein Aufenthalt begründet, falls es hiernach zu einer Einreiseverweigerung kommt. Dies verhält sich anders als die Zurück- und Abschiebung eines eventuell sich illegal aufhaltenden Ausländers. Auch nach der Grundgesetzänderung ist der Rechtsschutz gegen die Einreiseverweigerung durch folgendes gekennzeichnet.

Es handelt sich bei der Einreiseerlaubnis zum Bundesgebiet um einen Verwaltungsakt i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG. Gegen die Ablehnung eines begünstigenden Verwaltungsakts ist in der Regel nur die Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 1, 2. Alt. VwGO möglich<sup>188</sup>. Nur unter den Voraussetzungen des § 18 Abs. 2 AsylVfG darf einem Asylbewerber die Einreise verweigert werden. Diese Bestimmung besteht zumindest auch im Interesse des Asylbewerbers. Entsprechend folgt die Klagebefugnis aus § 18 AsylVfG. Gegen diese aufenthaltvermindernde Maßnahme kann der Asylbewerber daher nur über § 123 VwGO einstweiligen Rechtsschutz erreichen. Dies ist nicht über § 80 Abs. 5 VwGO möglich<sup>189</sup>.

Macht der Asylbewerber glaubhaft, daß die Voraussetzungen des § 18 Abs. 2 AsylVfG nicht vorliegen, dann ist ihm ein vorläufiges Bleiberecht einzuräumen. Dies gilt insbesondere, wenn im Falle der Einreiseverweigerung Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit und mögliche irreparable Folgen für den Asylbewerber entstehen. Ein gesonderter Antrag zur Verpflichtung auf Weiterleitung an die nächstgelegene Aufnahmeeinrichtung erübrigt sich. Diese Verfahrensweise war bereits unter Geltung des § 9 AsylVfG 1982 üblich.<sup>190</sup> Eine entsprechende Pflicht der Grenzbehörde ergibt sich mit der Zulassung zum Bundesgebiet aus § 18 Abs. 1 AsylVfG.

---

<sup>188</sup> Nicht statthaft gegen die Einreiseverweigerung ist der Widerspruch nach § 68 Abs. 1 S. 2 VwGO i.V.m. § 11 AsylVfG. In der Regel fehlt einer isolierten Anfechtungsklage das Rechtsschutzbedürfnis, vgl. allg. zum Streitstand Kopp, VwGO, Kommentar, 9. Aufl. 1992, § 42, Rn. 22.

<sup>189</sup> OVG Hamburg, 11.03.1983 –Bs V 39/83 = EZAR 611 Nr. 3, Hess. VGH, 10.03.1987 – 10 TG 628/27 = EZAR 220 Nr. 1; a.A. Marx, Asylrecht, 5. Aufl. 1991, S. 1671.

<sup>190</sup> Kanein/Renner, Ausländerrecht, Kommentar, 5. Aufl. 1992, § 9 AsylVfG 1982, Rn. 25.

Abweichende Regelungen vom allgemeinen Verwaltungsprozeß gelten bei der Abschiebung nach Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG und § 34a Abs. 2 AsylVfG. Die Aufenthaltsbeendigung durch Abschiebung weist einige Besonderheiten auf, welche im folgenden detailliert benannt werden.

#### 4.4 Anordnung der Abschiebung

Gemäß § 5 Abs. 1 AsylVfG ist für die Entscheidung über die Asylanträge das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge zuständig. Lehnt das Bundesamt einen Asylantrag wegen der Einreise aus einem sicheren Drittstaat<sup>191</sup> ab, dann erfolgt die Abschiebung entsprechend § 34a Abs. 1 S. 1 AsylVfG. Sobald feststeht, daß die Abschiebung durchgeführt werden kann, wird sie durch eine Entscheidung des Bundesamtes durch die Ausländerbehörde angeordnet. Gegen die Entscheidung des Bundesamtes gibt es keinen Widerspruch. Denn hier greift die Ausnahmeregelung des § 68 Abs. 1 S. 2 VwGO ein, wonach es einer Nachprüfung in einem Vorverfahren dann nicht bedarf, weil hier § 11 AsylVfG für das Asylverfahren dies bestimmt.<sup>192</sup> Der Vollzug der Abschiebung selbst ist die Sache der Ausländerbehörde. Nur für den Fall des § 53 Abs. 3 AuslG besteht gem. § 42 S. 2 AsylVfG eine Ausnahme. Im Rahmen des Abschiebungsverfahrens garantiert § 34a Abs.1 S. 1 AsylVfG den zuvor dargelegten ausländer-, völker- und verfassungsrechtlichen Schutz.<sup>193</sup> Die Abschiebung eines Ausländers, der im Aufnahmestaat einem tatsächlichen Risiko ausgesetzt wäre, Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen zu werden,

---

<sup>191</sup> Welche Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaften sichere Drittstaaten im Sinne des Art. 16a Abs. 2 GG sind, entscheidet der Deutsche Bundestag durch einfaches Gesetz, die in der Anlage I zu § 26a Abs. 2 AsylVfG festgelegt wurden.

<sup>192</sup> Soweit es nach § 68 Abs. 1 VwGO eines Vorverfahrens nicht bedarf, ist ein solches auch nicht zulässig. Denn ein gleichwohl erhobener Widerspruch könnte daher auch den Eintritt der Unanfechtbarkeit des Verwaltungsaktes und der damit der Unzulässigkeit einer Klage nicht hindern; a. A. VG-Mannheim NVwZ-RR 1989, 452.

<sup>193</sup> Diese Pflicht begründet nicht nur materiell-rechtliche, sondern auch verfahrensrechtliche Verpflichtungen. Daraus folgt das Gebot, daß die Vorschriften der EMRK als Schutzgarantien „praktisch wirksam und effektiv gestaltet, verstanden und angewandt werden“, dazu EGMR, EuGRZ 1980, 664; NJW 1990, 2183, 2184.

verletzt, wenn sie vollstreckt wird, Art. 3 EMRK.<sup>194</sup> Deshalb muß das Bundesamt vor der Anordnung einer Abschiebungsandrohung notwendigerweise gründlich prüfen, ob Abschiebungshindernisse vorliegen. Dies ist geboten, weil eine Abschiebung nur durchgeführt werden kann, wenn sie rechtmäßig ist. Das Ausländergesetz (AuslG) verbietet Abschiebungen, wenn ein Ausländer in seiner Heimat „wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung“<sup>195</sup> in Gefahr geriet. Dieser Abschiebeschutz, das sogenannte „kleine Asyl“<sup>196</sup>, ist aber ausgeschlossen, wenn ein Ausländer „aus schwerwiegenden Gründen eine Gefahr für die Sicherheit“ Deutschlands dargestellt, oder wenn er wegen einer besonders schwerwiegenden Straftat verurteilt worden ist und deshalb „eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet.“ Liegen die Voraussetzungen des „kleinen Asyls“<sup>197</sup> oder Abschiebungshindernisse vor, so hindert dies gleichfalls nicht die Androhung der Abschiebung. Jedoch ist dann in der Abschiebungsandrohung der Staat zu bezeichnen, in den der Ausländer nicht abgeschoben werden darf.

In einen Drittstaat kann eine Abschiebung nur durchgeführt werden, wenn die Einreise von diesem überhaupt zugelassen wird. Der Drittstaat muß bereit sein, den Ausländer wieder einreisen zu lassen. Denn völkerrechtlich betrachtet ist ein Staat nur verpflichtet, eigene Staatsangehörige aufzunehmen<sup>198</sup>. Grundsätzlich besteht auch völkergewohnheitsrechtlich keine Pflicht fremde Staatsangehörige einreisen zu lassen<sup>199</sup>. Auch wenn der Ausländer von diesem Staat in die Bundesrepublik Deutschland eingereist ist, gibt es dann für diesen keine entsprechende Pflicht zur Einreise. Daher kann

---

<sup>194</sup> EGMR Urteil Chahal ./ Vereinigtes Königreich vom 15.11.1996, §§ 73 ff., InfAuslR 1997, S. 97.

<sup>195</sup> Vgl. dazu § 51 Abs. 1 AuslG. Diese Vorschrift knüpft an den Wortlaut des Art. 33 Abs. 1 die Genfer Flüchtlingskonvention und das dort geregelte Prinzip des Non-Refoulement an, das die Abschiebung in den Verfolgerstaat verbietet.

<sup>196</sup> Das „kleine Asyl“ wurde denjenigen gewährt, die trotz politischer Verfolgungsgefahr nicht als Asylberechtigte anerkannt werden, z.B. wegen unbeachtlicher Nachfluchtgründe oder freiwilliger Aufgabe eines sicheren Drittlandes.

<sup>197</sup> Das „kleine Asyl“ hat seine normative Grundlage hingegen nicht im Grundgesetz, sondern im Ausländerrecht; vgl. § 51 Abs 1 AuslG. Diese Vorschrift geht auf die Genfer Flüchtlingskonvention von 28.07.1951 zurück, die durch das Ausländerrecht in die deutsche Rechtsordnung transformiert und umgesetzt wird.

<sup>198</sup> Hailbronner/Renner, Staatsangehörigkeitsrecht, Kommentar, 1991, Einl., Rn. 58.

<sup>199</sup> Vgl. Ipsen, Völkerrecht, 3. Aufl. 1990, § 46 Rn. 3.

der Aufenthalt eines Ausländers in Deutschland ohne die Aufnahmebereitschaft eines anderen Staates nicht beendet werden. Hier ist ein wesentlicher Unterschied zur Einreiseverweigerung feststellbar. Denn bei dieser hat der Asylsuchende das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland noch nicht betreten und das des Drittstaats formal noch nicht verlassen. Die Bemühungen der Bundesregierung gehen dahin, völkerrechtliche Verträge mit den in der Praxis wichtigsten Drittstaaten abzuschließen. Daher ist dann die Verpflichtung zur Rückübernahme von illegal eingereisten Asylbewerbern durch diese Drittstaaten enthalten. Inzwischen bestehen mit allen Nachbarstaaten außer der Tschechischen Republik<sup>200</sup> solche Rückübernahmeabkommen. Auch Polen<sup>201</sup> und Rumänien<sup>202</sup> haben sich zur Rückübernahme von illegal eingereisten Ausländern mittlerweile bereiterklärt.

#### **4.5 Die Auslegung des Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG**

Die Einreise aus einem sicheren Drittstaat bedeutet für den Asylbewerber, daß aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden können. Dies geht aus Art. 16a Abs. 2 S. 3 GG hervor.

Die Absicht des verfassungsändernden Gesetzgebers<sup>203</sup> läßt eine enge Auslegung von Art. 16a Abs. 2 S. 3 GG zu. Denn diese Bestimmung ermächtigt nicht nur den einfachen Gesetzgeber zum Ausschluß des vorläufigen Bleiberechts. Es kommt bereits kraft Verfassung zum Ausschluß des vorläufigen Bleiberechts. Allerdings ist nicht eindeutig zu bestimmen, ob hier nur ein gesetzlicher Ausschluß der aufschiebenden Wirkung, ähnlich § 80 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 VwGO, angeordnet wird, oder ob Art.16a Abs. 2 S. 3 GG sogar auch den Ausschluß der gerichtlichen Möglichkeiten des

---

<sup>200</sup> Vgl. Kanein/ Renner, Ausländerrecht, Kommentar, 5. Aufl. 1992, § 49 AuslG, Rn. 13.

<sup>201</sup> S. das Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über die Zusammenarbeit hinsichtlich der Auswirkungen von Wanderungsbewegungen vom 07.05.1993 und vgl. dazu Innenpolitik, Nr. III/1993, 3 sowie das Übereinkommen zwischen den Schengen-Staaten und Polen aus dem Jahr 1992.

<sup>202</sup> S. die deutsch-rumänische Vereinbarung zur Eindämmung der illegalen Einwanderung vom 24.09.1992, BGBl. 1193 II, 220; vgl. dazu auch Bulletin der Bundesregierung vom 26.09.1992, Nr. 102, 963.

<sup>203</sup> Vgl. BT-Drs. 12/4152, S. 4.

einstweiligen Rechtsschutzes verlangt. Für den Rechtsschutz ergeben sich sehr begrenzte Möglichkeiten.<sup>204</sup> § 34 Abs. 2 AsylVfG verbietet es nicht, einen Antrag im einstweiligen Rechtsschutz nach § 80 oder 123 VwGO auf Aussetzung der Abschiebung bis zur Hauptsacheentscheidung über eine Klage zu stellen<sup>205</sup> Die Erfolgsaussichten dieser einstweiligen Rechtsschutzverfahren bleiben auf seltene Einzelfälle beschränkt. Der Flüchtling wird auch dann abgeschoben, wenn er einen Rechtsbehelf eingelegt hat. Auch die Begründung des Gesetzentwurfes gibt dazu folgenden Hinweis: „Es bleibt so abgelehnten Ausländern unbenommen, von außerhalb des Bundesgebiets ihren Rechtsbehelf vor deutschen Behörden bzw. Gerichten zu verfolgen.“<sup>206</sup> Die logische Interpretation würde bedeuten, daß es immer zu einer Aufenthaltsbeendigung kommt. Diese könnte durch die Einlegung eines Rechtsbehelfs keinesfalls verhindert werden. Dieser restriktiven Auslegung steht aber die nicht beliebige Beschränkung des einstweiligen Rechtsschutzes entgegen. Denn nach Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG läßt die Beschränkung des einstweiligen Rechtsschutzes im Zusammenhang mit der Rechtsweggarantie nur eine enge Auslegung zu.

Bei Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG handelt es sich um die Garantie eines effektiven Rechtsschutzes.<sup>207</sup> Hierdurch hat der Gesetzgeber die Pflicht zur Gewährung eines einstweiligen Rechtsschutzes.<sup>208</sup> Dies gilt insbesondere, wenn im Verlauf des gerichtlichen Hauptsacheverfahrens irreparable Schäden eintreten.<sup>209</sup> Denn wenn ein Asylantrag nicht offensichtlich unbegründet ist, dann ist ein vorläufiges Bleiberecht die Voraussetzung für den effektiven Rechtsschutz eines Asylsuchenden. Für den Verfolgten muß es deshalb die Möglichkeit geben, schon vor seiner Auslieferung gerichtlichen Schutz in Anspruch zu nehmen. Ansonsten werden irreparable Maßnahmen getroffen und vollendete Tatsachen geschaffen<sup>210</sup>.

---

<sup>204</sup> Lübke-Wolff, Das Asylgrundrecht nach der BVerfGE vom 14. Mai 1996, DVBl 1996, S. 834.

<sup>205</sup> Kraus und Tausch, Asylrecht und Asylverfahren, S. 38.

<sup>206</sup> Vgl. BT-Drs. 12/4152, S. 4.

<sup>207</sup> BVerfGE 37, S. 150, 153; 84, S. 34, 49.

<sup>208</sup> Vgl. Walter Krebs, in: Ingo von Münch / Philip Kunig, GG, Bd. 1, 4. Aufl, 1992, Art. 19, Rn. 64.

<sup>209</sup> Vgl. Krebs in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Band 1, 4. Aufl. 1992, Art.19 GG, Rn. 64 m.w.N.

<sup>210</sup> Vgl. BVerfG, 18.7.1973 mit grundlegender Entscheidung - 1 BvR 23 u. 155/73= BVerfGE 35, 382.

Darüber hinaus würde eine möglicherweise rechtswidrige Aufenthaltsbeendigung eine Gefahr für die Menschenwürde und für elementare Rechtsgüter, wie „Leben, körperliche Unversehrtheit“ und „Freiheit“ bedeuten. Hier werden Grundsätze des Art. 1, Art. 2 Abs. 2 und Art. 20 Abs. 3 GG angesprochen. Deshalb sollte als verfassungsrechtliches Minimum gemäß Art. 79 Abs. 3 GG ein vorläufiges Bleiberecht auf dem Wege des einstweiligen Rechtsschutzes erlangt werden können. Diese unabänderliche Mindestgarantie könnte durch das geltende Asylrecht verletzt werden. Insbesondere Art. 16a Abs. 2 S. 3 GG und § 34a Abs. 2 AsylVfG führen unter ungünstigen Umständen möglicherweise dazu. Dies wäre der Fall, wenn der Aufenthalt des Ausländers vor der rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung beendet würde und die Aufnahme des Staates in die Länderliste I nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht, in dem dieser Drittstaat unter Mißachtung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention den Ausländer in den Verfolgerstaat abschiebt. Dort kann der Asylbewerber wieder politischer Verfolgung ausgesetzt sein. Es könnte für den Asylbewerber somit zu einem faktischen Ausschluß vom Rechtsschutz gegen die ablehnende Asylrechtsentscheidung kommen. Hier kann auch die Frage aufgeworfen werden, inwieweit ein angemessener Rechtsschutz für Fremde zum völkerrechtlichen Mindeststandard gehört<sup>211</sup>. Nach Art. 25 GG haben die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes Vorrang. Weiterhin ist in Bezug auf Art. 3 EMRK auch das Beschwerderecht des Art. 13 EMRK zu beachten. Denn Art. 13 EMRK garantiert zunächst jedem, in seinen Konventionsrechten Verletzten das Recht, eine wirksame Beschwerde bei einer staatlichen Instanz einzulegen.<sup>212</sup> Dies bedeutet die Erschöpfung des nationalen Rechtsweges, sofern er zulässig ist. Eine Verfassungsbeschwerde kann in Deutschland jedoch nicht allein auf eine EMRK-Verletzung gestützt werden.<sup>213</sup> Daher bleibt dem Beschwerdeführer auch die Möglich-

---

<sup>211</sup> Dazu vgl. auch BVerfG, 20.4.1982 - 2 BvL 26/81 = BVerfGE 60, 253, 303 f.

<sup>212</sup> Gusy Christoph, Zur Bedeutung von Art.3 EMRK im Ausländerrecht, ZAR 1993, S. 69; Frowein/Peukert, EMRK-Kommentar, 1996, Art. 13 Rn. 2.

<sup>213</sup> Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a bezieht sich nur auf das GG; hM: Münch JZ 1961, S. 134; Maunz/Dürig GG, Art. 1 Rn. 59; BVerfGE 10, S. 271, 274; a.A. Golsong. Das Rechtsschutzsystem der EMRK, 1958, S. 17.



keit gem. Art. 16a Abs. 2 S. 3 GG i.V.m. § 34 a Abs. 2 AsylVfG „wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz vom Ausland aus zu beantragen und zu erhalten“<sup>214</sup>.

Gemäß Art. 16a Abs. 2 S. 3 GG zufolge können in den Fällen der Einreise aus einem sicheren Drittstaat aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden.<sup>215</sup> Dies gilt auch dann, wenn der Flüchtling nicht den konkreten Staat benennen kann oder will, von dem aus die Einreise nach Deutschland erfolgt ist. Denn wer in einem sicheren Drittstaat war, der kann grundsätzlich auch dort Schutz suchen und finden.

Es könnte die Ansicht vertreten werden, daß Art. 16a Abs. 2 S. 3 GG auch den gerichtlichen einstweiligen Rechtsschutz ausschließt. Im Falle der Abschiebung würde dem Asylbewerber nach verfassungskonformer Auslegung ein verwaltungsgerichtliches Eilverfahren zur Verfügung stehen. Dies ist nur möglich, wenn folgende Fragen beantwortet werden sollen: Befindet sich der Drittstaat zu Recht auf der Länderliste I, ist der Ausländer tatsächlich aus einem Drittstaat eingereist?

Um das Eilverfahren nach § 34a Abs. 2 AsylVfG überhaupt eröffnen zu können, muß als besondere Zulassungsvoraussetzung gewährleistet sein, daß eine „Abschiebung in den sicheren Drittstaat“ erfolgen soll. Weder im Gesetz noch in der Begründung zum Gesetzentwurf finden sich Hinweise, ob es zu den Befugnissen und Verpflichtungen des Gerichtes gehört, die Voraussetzung „Abschiebung in den sicheren Drittstaat“ materiell zu überprüfen. Denn demnach muß überprüft werden, ob in Fällen, in denen das Bundesamt die Feststellung nach § 31 Abs. 4 AsylVfG getroffen hat, ein Antrag auf Gewährung generell unzulässig ist. Nur wenn der Asylsuchende tatsächlich aus einem sicheren Drittstaat eingereist ist, dann dürfen Anträge nach §§ 80, 123 VwGO aufgrund § 34a Abs. 2 AsylVfG vom Verwaltungsgericht als unzulässig zurückgewiesen werden. Kommt das Gericht in einem Eilverfahren zu einer anderen Beurteilung des Reiseweges als das Bundesamt, dann ist die besondere Zulassungsvoraussetzung des § 34a Abs. 2 AsylVfG nicht anzuwenden.

---

<sup>214</sup> Hailbronner, AuslR, Kommentar, Heidelberg, Stand Januar 1988, Art. 16a GG Kommentar, Rdnr. 376.

<sup>215</sup> Hailbronner, AuslR, Kommentar zum Art. 16a GG, Rdnr. 354.

Somit muß das Gericht den Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz auch auf seine Begründung hin überprüfen. Wenn das Gericht dann zur Überzeugung gelangt, daß der genannte Drittstaat inzwischen nicht als sicher im Sinne der Art. 16a Abs. 2 S. 1 GG gelten kann, dann muß es die Länderliste I nach Art 100 Abs. 1 GG dem BVerfG vorlegen. Sofern dies im Einzelfall entscheidungserheblich ist, hat das Gericht nur im Hauptsacheverfahren das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes einzuholen. Anders ist dies im Eilverfahren, denn eine Aussetzung kommt wegen der prinzipiellen Eilbedürftigkeit der Asylverfahren nicht in Betracht.

Beruft sich der Ausländer auch auf sonstigen Zurück- und Abschiebungsschutz und nicht nur auf politische Verfolgung, dann muß geprüft werden, ob ein Abschiebungshindernis gem. § 53 Abs. 4 AuslG i.V. mit Art. 3 EMRK in Betracht kommt. Denn häufig wird geltend gemacht, im Falle einer Abschiebung bestehe die Gefahr unmenschlicher Behandlung als Folge von Kriegen, Bürgerkriegen, privaten Fehden oder auch von Hungersnöten. Geklärt ist aber, „daß Bürgerkriege, innere Unruhen, bewaffnete Konflikte, Hungersnöte, rechtsstaatswidrige Verhältnisse, sofern sie sich nicht in konkreten Verfolgungshandlungen gegenüber einzelnen äußern, noch keine unmenschliche oder erniedrigende Handlung i.S.v. Art. 3 EMRK begründen“.<sup>216</sup>

Nach § 34a Abs. 2 AsylVfG darf die Abschiebung in den sicheren Drittstaat nicht nach § 80 oder § 123 VwGO ausgesetzt werden. Im Rahmen des sonstigen Zurück- und Abschiebungsschutzes besitzt der Begriff des sicheren Drittstaates keine Bedeutung. Dagegen handelt es sich bei Art. 16a Abs. 2 S. 3 GG und § 34a Abs. 2 AsylVfG ausschließlich um asylrechtliche Bestimmungen. Beispielsweise kann der Ausländer im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes gegen die Abschiebungsanordnung nach § 34 Abs. 1 AsylVfG geltend machen, daß ihm wegen der Gefahr der Kettenabschiebung im Herkunftsland die Folter droht. Dies hätte zur Folge, daß das Verwaltungsgericht unabhängig von § 34a Abs. 2 AsylVfG prüfen muß, ob der Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO begründet ist.

---

<sup>216</sup> Hailbronner, Ausweisung und Abschiebung in der neueren Rechtsprechung, JZ 1995, S. 136; vgl. auch dazu BVerwG, Buchholz 402.240 § 53 Nr. 5 = NVwZ 1997, S. 685 = InfausIR 1997, S. 193; vgl. auch BVerwG, NVwZ 1997, S. 1112, unter Hinweis auf die Entscheidung des EGMR von 17.12.1996, InfausIR 1997, S. 279.

Wenn sich der Asylbewerber ausschließlich auf Art. 16a Abs. 1 GG beruft und zudem noch über einen sicheren Drittstaat eingereist ist, dann ist dem Verwaltungsgericht die Überprüfung der Verfolgungssicherheit im Einzelfall verwehrt. Gegen den ablehnenden Beschluß des Verwaltungsgerichts kann der Flüchtling Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG einlegen. Mit dieser einzigen ihm verbleibenden Möglichkeit muß er gleichzeitig noch eine einstweilige Anordnung nach § 32 BVerfGG beantragen. Dabei wird ein vorläufiges Bleiberecht aufgrund § 32 BVerfGG nicht durch Art. 16a Abs. 2 S. 3 GG ausgeschlossen. Denn dieser kann sich nur auf verwaltungsgerichtliche Rechtsbehelfe beziehen. Hieran knüpft aber Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG die Folge, daß in den Fällen des Satzes 1 aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden können.<sup>217</sup> Rechtsbehelfe gegen aufenthaltsbeendende Maßnahmen können keine aufschiebende Wirkung enthalten. Anträge an die zuständigen Gerichte mit dem Ziel, den Vollzug aufenthaltsbeendender Maßnahmen vorläufig auszusetzen, werden ohne Erfolg bleiben.<sup>218</sup> Ausnahmen sind nur denkbar, soweit sich der Betroffene auf Gesichtspunkte beruft, die außerhalb des den Flüchtlingsschutz umfassenden Prinzips der normativen Vergewisserung liegen. So wären dies zum Beispiel der Streit, ob überhaupt eine Einreise aus einem sicheren Drittstaat vorliegt, eine in dem Drittstaat ihm drohende Todesstrafe, seine Verfolgung durch diesen Staat oder ein dortiger, extremer politischer Wandel, der die Feststellung des Gesetzgebers obsolet werden läßt.<sup>219</sup>

#### 4.6 Zurückschiebung

Die Zurückschiebung ist nach § 18 Abs. 3 i.V.m. Abs. 2 Nr. 1 AsylVfG möglich, weil die Zurückschiebung einen bereits begonnenen illegalen Aufenthalt beendet.<sup>220</sup>

---

<sup>217</sup> BVerfGE 94, S. 87.

<sup>218</sup> BVerfGE 94, S. 100f.

<sup>219</sup> Urteile des Zweiten Senats vom 14.5.1996, - 2 BvR 1938/93 und 2 BvR 2315/ 93 - (Sichere Drittstaaten), wiedergegeben in: Gemeinschaftskommentar zum Asylverfahrensgesetz, vor II-4.1, S. 42.

<sup>220</sup> Kanein/Renner, AusIR, 5. Aufl., 1992, § 61 AusIG Rn. 2.

Ein Asylbewerber, der hiernach zurückgeschoben werden soll, kann gegen diesen Verwaltungsakt Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1, 1. Alt. VwGO erheben. Dieser Klage kommt keine aufschiebende Wirkung zu, denn die Zurückschiebung stellt eine unaufschiebbare Polizeimaßnahme und auch einen Vollstreckungsakt dar.<sup>221</sup> Anträge an die zuständigen Gerichte mit dem Ziel, den Vollzug dieser Maßnahmen vorläufig auszusetzen, sind unzulässig. Denn § 34a Abs. 2 AsylVfG bestimmt, daß eine Abschiebung in einen sicheren Drittstaat nicht nach § 80 oder § 123 VwGO ausgesetzt werden darf.<sup>222</sup> Der Ausländer wird also auch dann abgeschoben, wenn er ein Rechtsmittel eingelegt hat. Widerspruch<sup>223</sup> und Klage haben allerdings keine aufschiebende Wirkung.

Gegen die Zurückschiebung gibt es keinen anderen Rechtsbehelf mehr als eine Verfassungsbeschwerde, die durch einen Antrag auf einstweilige Anordnung beim Bundesverfassungsgericht abgesichert werden muß, § 32 Abs. 2 BVerfGG. Um ein vorläufiges Bleiberecht zu erlangen, sei der Asylbewerber auf die Möglichkeiten verwiesen, die § 80 Abs. 4 und 5 VwGO i.V.m. § 32 BVerfGG bietet. Im Gegensatz zur Einreiseverweigerung beendet die Zurückschiebung einen bereits begründeten Aufenthalt.

#### 4.7 Kein Ausschluß des Rechtsschutzes

Gegen die ablehnende Entscheidung über den Asylantrag kann der Betroffene juristisch vorgehen. Im Falle einer Abschiebung kann der Asylsuchende vor dem rechtskräftigen Abschluß des Asylverfahrens gegen die Entscheidung des Bundesamtes klagen<sup>224</sup>. Dabei ist die Klage des Asylbewerbers unter Umständen vom Ausland aus

---

<sup>221</sup> Vgl. dazu § 80 Abs. 2 Nr. 2 sowie § 80 Abs. 2 Nr. 3, 187 Abs. 3 VwGO i.V.m. entsprechendem Landesrecht, vgl. auch dazu Kopp, VwGO, Kommentar, 9. Aufl. 1992, § 80, Rn. 40 und § 187 Rn. 8 ff.

<sup>222</sup> Zur Verfassungswidrigkeit dieser Regelung vgl. Funke-Kaiser, in: GK-AsylVfG, Stand: Okt. 1993, § 34a Rdnr. 31; Göbel-Zimmermann, in: Huber (Hrsg.), Hdb. d. Ausländer- u. AsylR, 1994, Syst. Darst. IV: Asyl- u. Flüchtlingsrecht Huber, Rn. 187ff.; Hendel, NJW 1993, S. 2705, 2708; Huber, NVwZ 1993, S. 736, 741; zweifelnd auch VG Freiburg, Beschl. v. 2.12.1993 - A 8 K 13016/93.

<sup>223</sup> Vgl. dazu § 11 AsylVfG.

<sup>224</sup> Vgl. BT-Drs. 12/4450, S. 23.

durchzuführen.<sup>225</sup> Nur wenn das Bundesamt zu Unrecht angenommen hat, daß die Einreise aus einem sicheren Drittstaat erfolgt ist, kann die Klage erfolgreich sein. Eine weitere Möglichkeit ist gegeben, wenn das Gericht zu der Auffassung kommt, daß sich ein Drittstaat unberechtigterweise auf der Länderliste I befindet. Denn dann liegen die Voraussetzungen des Art. 16a Abs. 2 S. 1 GG nicht mehr vor. Zur Durchführung eines konkreten Normenkontrollverfahrens muß das Gericht die Länderliste I gemäß Art. 100 Abs. 1 GG dem BVerfG vorlegen.

---

<sup>225</sup> Henkel, Das neue Asylrecht, NJW 1993, S. 2708.

## 5 Herkunftsstaatenregelung

### 5.1 Die Auslegung

In Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG wird der Gesetzgeber ermächtigt, durch Gesetz eine Liste<sup>226</sup> „sicherer Herkunftsstaaten“ zu bestimmen, „bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, daß dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche Behandlung stattfindet.“<sup>227</sup> Der Gesetzgeber hat bei der Festlegung sicherer Herkunftsstaaten einen Einschätzungs- und Wertungsspielraum.<sup>228</sup> Er zieht zur Ermittlung der bedeutsamen Tatsachen die zugänglichen und als zuverlässig anzusehenden Quellen heran und wertet sie aus.<sup>229</sup>

Gemäß Art. 16a Abs. 3 S. 2 GG wird vermutet, daß einreisende Ausländer aus solchen sicheren Herkunftsstaaten nicht als politisch verfolgt einzustufen oder zu bewerten sind.<sup>230</sup> Der Asylantrag ist in diesem Falle als offensichtlich unbegründet abzulehnen „Doch ergibt sich aber unmittelbar aus der Verfassung, daß der Ausländer die Möglichkeit haben muß, die Vermutung, er werde nicht verfolgt, für sich zu entkräften.“<sup>231</sup> Der Asylbewerber der aus einem verfolgungsfreien Herkunftsstaat flieht, muß auf seinen Fall bezogene, konkrete Tatsachen vortragen, die die Vermutung der Nichtverfolgung in diesem Land erschüttern können.<sup>232</sup> Die Vermutung ist erst ausgeräumt, wenn der Asylbewerber die Umstände seiner politischen Verfolgung schlüssig

---

<sup>226</sup> In diese Liste darf ein Staat nicht aufgenommen werden, falls er seine Gegner zwar nicht im Sinne des deutschen Asylrechts verfolgt, sie aber einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung (Art. 3 EMRK) aussetzt.

<sup>227</sup> Zur Effektivität einer solchen Regelung Schenk, ZRP 1992, S. 102; In die Länderliste aufgenommen sind: Bulgarien, Ghana, Polen, Rumänien, Senegal, Slowakische Republik, Tschechische Republik, Ungarn, vgl. Anlage II zu § 29a AsylVfG.

<sup>228</sup> BVerfG, NVwZ 1996, S. 695 ff.

<sup>229</sup> EZAR 207 Nr. 1 S. 13 = NVwZ 1993, S. 693.

<sup>230</sup> Umgekehrt kann gem. § 29a Abs. III AsylVfG die Bundesregierung durch Rechtsverordnung bestimmen, daß ein in Anlage II des AsylVfG als sicherer Drittstaat bezeichneter Staat nicht mehr sicher ist.

<sup>231</sup> BVerfGE 89, S. 101, 104.

und substantiiert vorträgt. Gelingt ihm die Widerlegung der Vermutung nicht, ist sein Asylgesuch nach § 29a AsylVfG und § 30 AsylVfG als „offensichtlich unbegründet“ vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge abzulehnen. Dies ist der Fall, wenn offensichtlich weder die Voraussetzungen für eine Anerkennung als Asylberechtigter noch die Abschiebungshindernisse des § 51 Abs. 1 AuslG vorliegen.<sup>233</sup> Wenn der Asylbewerber die Vermutung der Sicherheit im Herkunftsstaat entkräften kann, darf sein Asylantrag nicht als offensichtlich unbegründet abgelehnt werden.

Neben der Drittstaatenregelung gilt die Herkunftsstaatenregelung nach Art. 16a Abs. 3 GG als die zweite Säule der Asylrechtsreform des Jahres 1993. Ihre praktische Bedeutung ist jedoch erheblich geringer als die der Drittstaatenregelung.<sup>234</sup>

Im Hinblick auf die steigende Zahl von Asylbewerbern, die in der Bundesrepublik Deutschland um Asyl nachsuchten, waren seit Beginn der achtziger Jahre Bestrebungen unternommen worden, die Verfahrensdauer der Asylverfahren zu verkürzen. Deshalb hat das neue Asylgrundrecht einen weiteren Schwerpunkt. Dies ist der Ausschlußgrund des sicheren Herkunftsstaates. Denn nach dem Vorbild der Schweiz<sup>235</sup> und Belgien<sup>236</sup> soll das Verfahren, wenn der Asylbewerber aus einem Staat kommt, welcher nach genereller Einschätzung als „sicher“ gilt, auf ein rechtsstaatliches Minimum beschränkt werden.<sup>237</sup> Die Prüfung des Asylantrags erfolgt insoweit in einem verkürzten Verfahren, § 36, 78 AsylVfG.

Das Bundesverfassungsgericht hat durch Urteile vom 14. Mai 1996 entschieden, daß die Neuregelungen des Asylrechts, insbesondere die Herkunftsstaatenregelung mit

---

<sup>232</sup> BVerfG, NVwZ 1996, S. 695.

<sup>233</sup> § 30 Abs. 1 AsylVfG.

<sup>234</sup> Maaßen, Hans-Georg, Folgerungen aus den Asylurteilen des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 1996 zur Herkunftsstaaten- und Flughafensregelung, ZAR 1997, S. 9.

<sup>235</sup> Zur Safe-Country-Regelung in der Schweiz, s. Schmid ZAR 1993, 81, 83. und Plüss-Pozzi AWR-Bulletin 1992, 210 f.

<sup>236</sup> Zur umstrittenen „2,5-Prozent-Klausel“ in Belgien, in: Bierwirth / Göbel-Zimmermann, ZRP 1992, 470, 471.

<sup>237</sup> Vgl. Schenk, ZPR 1992, 102, 104 ff: Zur geringen Entlastungswirkung derartiger Listen.

dem Grundgesetz vereinbar sind.<sup>238</sup> Bezüglich Ghanas kommentiert das BVerfG die neuerlichen Vollstreckungen von Todesurteilen damit, daß diese dem Gesetzgeber bei seiner Entscheidung noch nicht bekannt sein konnten.<sup>239</sup> Die verfassungsgerichtliche Prüfung, ob die Bestimmung Ghanas zum sicheren Herkunftsstaat im Sinne des Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG durch Anlage II zu § 29a AsylVfG mit dem Grundgesetz vereinbar war, wurde vom BVerfG als verfassungsmäßig bestätigt.<sup>240</sup> Zwei Verfassungsbeschwerden, die sich gegen Herkunftsstaatenregelung sowie gegen zwei auf ihrer Grundlage ergangene verwaltungsgerichtliche Beschlüsse richten, wurden vom Bundesverfassungsgericht als unbegründet zurückgewiesen.<sup>241</sup>

Neue Darlegungs- und Beweisregeln im Anerkennungsverfahren werden in Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG begründet. Die Voraussetzung für Ihre Anwendung ist, daß der Antragsteller aus einem „sicheren Herkunftsland“ stammt. Es genügt, daß es keine Anhaltspunkte für eine Praxis „systematischer“ Verfolgung und „keine Informationen über weitverbreitete und massive Menschenrechtsverletzungen gibt.“<sup>242</sup> Die Berichte aus dem Ausland über einzelne Verfolgungsschicksale sind folglich ohne Bedeutung.

## 5.2 Voraussetzungen der Asylausschlußgründe

Stammt der Asylsuchende aus einem sicheren Herkunftsstaat, dann findet der Asylausschlußgrund des Art. 16a Abs. 3 GG Anwendung.<sup>243</sup> Ausschließlich durch ein formelles Gesetz, welches der Zustimmung des Bundesrates bedarf, erfolgt die Festlegung der sicheren Herkunftsstaaten.<sup>244</sup> Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemein-

---

<sup>238</sup> BVerfGE 94, 115 = EZAR 207 Nr.1. Vgl. zu den Urteilen die Darstellungen von Hailbronner, NVwZ 1996, 625, Wolff, DÖV 1996, 819; kritisch Lübke-Wolff. Das Asylgrundrecht, DVBl, 1996, S. 834 ff.

<sup>239</sup> EZAR 207 Nr. 1 S. 22 = NVwZ 1996, S. 697. Allerdings hält das BVerfGE diese Tatsachen ohnehin für unerheblich.

<sup>240</sup> BVerfGE 94, S. 148 ff.

<sup>241</sup> BVerfG v. 14.05.1996 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93, „Sichere Herkunftsstaaten“, NVwZ 1996, S. 691.

<sup>242</sup> EZAR 207 Nr. 1 S. 21 = NVwZ 1996, S. 697.

<sup>243</sup> Avenarius, a.a.O., S. 38.

<sup>244</sup> Ebd.



schaft gelten nicht bereits kraft Verfassung als „sicher“; dies ist unterschiedlich zu der Regelung in Absatz 2.

Die Aufnahme in diese Länderliste II ist von der Rechtslage, der Rechtsanwendung und den allgemeinen politischen Verhältnissen in dem Land abhängig. Es muß dort gewährleistet sein, daß keine politische Verfolgung stattfindet und auch niemand unmenschlich oder erniedrigend bestraft oder behandelt wird.<sup>245</sup> Dabei sollen zur Beurteilung der Verfolgungsgefahr folgende Kriterien angewendet werden: die allgemeine politische Lage, die Achtung der Menschenrechte, die Stabilität des Landes, die Quote der Anerkennung im Verwaltungsverfahren in einem überschaubaren Zeitraum,<sup>246</sup> die Bereitschaft des Staates, unabhängigen internationalen Organisationen zur Überwachung der Menschenrechtssituation Zutritt zu seinem Hoheitsgebiet zu gewähren.<sup>247</sup> Bei dieser Länderliste II wird unmittelbar Bezug genommen auf die Situation im (vermeintlichen) Verfolgerstaat. In Absatz 3 geht es nicht wie bei Absatz 2 um die Frage, welcher Drittstaat Flüchtlingen hinreichenden Abschiebungsschutz gewährt. Für die Verfolgungsfreiheit im Herkunftsland ist es nicht ausreichend, daß dort keine politische Verfolgung stattfindet, obwohl hierfür keine Erklärung in den Gesetzesmaterialien zu finden ist.<sup>248</sup>

Vielmehr kann ein Staat nur dann in die Länderliste II aufgenommen werden, wenn dort keine unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet.<sup>249</sup> Mit diesen zusätzlichen Kriterien wird der Kreis der Staaten enger, welche in die Länderliste II aufgenommen werden können. Denn nach der Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG begründet eine unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung nicht zwangsläufig politische Verfolgung.

Die Staaten Bulgarien, Ghana, Polen, Rumänien, Senegal, Ungarn, die Tschechische und die Slowakische Republik sind in die Länderliste II aufgenommen worden, welche

---

<sup>245</sup> Wolff, a.a.O., S. 823.

<sup>246</sup> Vgl. BT-Drs. 12/4152,4.

<sup>247</sup> C. Gusy, Neuregelung des Asylrechts, Jura, 1993, S. 507 – 508; vgl. dazu auch BT-Drs. 12/4450, 21 f.

<sup>248</sup> Vgl. BT-Drs. 12/4152, 4, und BT-Drs. 12/4450, 21f.

<sup>249</sup> Wolff, a.a.O., S. 823.

als Anlage II dem Asylverfahrensgesetz angefügt wurde.<sup>250</sup> Dabei kommt es nicht in erster Linie auf bestimmte Strukturen an. Maßgeblich sind Rechtsstaatlichkeit im allgemeinen und Freiheitlichkeit für den einzelnen.<sup>251</sup>

Bei der Aufnahme von Ghana in die Liste der sicheren Herkunftsstaaten kam selbst das BVerfG zu dem Ergebnis, „daß der Gesetzgeber als gewährleistet ansehen durfte, daß in Ghana keine politische Verfolgung stattfindet,“<sup>252</sup> obwohl in diesem Land die Todesstrafe existiert und zuletzt im Jahre 1993 die Todesstrafe vollstreckt worden ist.<sup>253</sup> Denn die Todesstrafe sei „an sich weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung, so daß auch das Vorsehen der Todesstrafe für Taten schwersten Unrechtsgehalts die Bestimmung des Staats als sicheren Herkunftsstaat nicht ausschließt.“<sup>254</sup> Ein Staat wie Ghana, in dem die Todesstrafe existiert, darf als sicherer Herkunftsstaat gelten. Denn wie im Fall der Folter bedeutet auch die Gefahr der Todesstrafe nach der Rechtsprechung nicht automatisch politische Verfolgung. „Soweit im Einzelfall einem Ausländer die Todesstrafe droht, ist er im übrigen nach Maßgabe der §§ 53 Abs. 2, 60 Abs. 5, 61 Abs. 3 AuslG vor Zurückweisung, Zurückschiebung und Abschiebung sicher.“<sup>255</sup>

Wie schnell sich beispielsweise in Afrika die Verhältnisse ändern können, weiß auch der politisch Interessierte allein aus den Nachrichtensendungen. Darüber hinaus wird von amnesty international vom Senegal und aus Rumänien über die Menschenrechtssituation berichtet.<sup>256</sup> Danach soll es in Rumänien noch in Jahre 1992 Übergriffe auf Angehörige der Volksgruppe der Roma durch die dortigen Staatsorgane gegeben haben.<sup>257</sup> Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, daß es bei einigen Staaten der Anlage II AsylVfG zweifelhaft ist, ob dort weder politische Verfolgung noch un-

---

<sup>250</sup> Vgl. BGBl. 1993 I, S. 1070.

<sup>251</sup> BVerfG, NVwZ 1996, S. 694.

<sup>252</sup> BVerfG 94, S.145 ff.

<sup>253</sup> BVerfGE 94, 115 (152f.) = EZAR 207 Nr.1.

<sup>254</sup> Maaßen de Wyl, Folgerungen aus den Asylurteilen des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 1996 zur Herkunftsstaaten- und zur Flughafenregelung, ZAR 1/1997, S. 10.

<sup>255</sup> BVerfGE 94, S. 145 ff, vgl. auch § 8 des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen – IRG in der Fassung vom 27. Juni 1994, BGBl I S. 1537.

<sup>256</sup> Vgl. amnesty international, Jahresbericht 1993, Frankfurt/M. 1993 S. 464 ff und 451 ff.

<sup>257</sup> Kraus/Tausch, Asylrecht und Asylverfahren, Stand 1995, S. 126.

menschliche Behandlung stattfindet.<sup>258</sup> Aus der Begründung des Gesetzesentwurfs geht nicht hervor, welche Voraussetzungen vorliegen müssen, damit »ernstliche Zweifel« angenommen werden können.<sup>259</sup> In diesem Punkt ist zu berücksichtigen, ob bei einer Änderung der politischen Verhältnisse im Herkunftsland eines Asylbewerbers eine schnelle Prüfung notwendig ist, welche die »ernstlichen Zweifel« im Herkunftsland bewertet. Schließlich hat der Gesetzgeber für seine Entscheidung „ein bestimmtes Maß an Sorgfalt“ walten zu lassen, den Auslandsvertretungen komme daher „eine besondere Verantwortung“ zu.<sup>260</sup> Parallel zu den Auskünften des Auswärtigen Amts kommt den Berichten internationaler Organisationen, insbesondere des UNCHR, besondere Bedeutung zu.<sup>261</sup>

### 5.3 Die rechtlichen Konsequenzen

#### 5.3.1 Art. 16a Abs.3 Satz 2 GG: die Vermutung der Verfolgungsfreiheit

Die Verfassung knüpft an die Herkunft aus einem sicheren Staat eine Rechtsfolge, welche in Art. 16a Abs. 3 S. 2, 1. Halbsatz GG formuliert wird. Hiernach „gilt nicht als politisch verfolgt“, wer aus einem sicheren Herkunftsstaat kommt.<sup>262</sup> Die verfassungsrechtliche Vermutung der Verfolgungsfreiheit kann der Ausländer widerlegen.<sup>263</sup> Die Ausräumung der gesetzlichen Vermutung kann nur durch die schlüssige, substantiierte und glaubhafte Darlegung des Asylbewerbers erreicht werden.<sup>264</sup> Dementsprechend ist die Mitwirkungspflicht des Asylbewerbers für die Frage der ausreichende Substantierung des Vortrags von Bedeutung. Daher muß der Asylbewerber bei der

---

<sup>258</sup> Kraus/ Tausch, a.a.O., S. 125.

<sup>259</sup> Hailbronner, Die Asylrechtsreform im Grundgesetz, ZAR 1993, S. 115.

<sup>260</sup> EZAR 207 Nr. 1 S. 16 = NBwZ 1996, S. 695.

<sup>261</sup> BVerfGE 94, S. 115, 143 = EZAR 207 Nr. 1.

<sup>262</sup> Avenarius, a.a.O., S. 116 – 117.

<sup>263</sup> Siehe besonders dazu Frowein/Zimmermann. Der völkerrechtliche Rahmen für die Reform des deutschen Asylrechts, Gutachten im Auftrag des Bundesministerium der Justiz, 1993, S. 39; ausführlich Hailbronner, in einer Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung am 11.03.1993.

<sup>264</sup> BVerfGE, 94 S. 115, 147 = EZAR 207 Nr. 1.

Klärung der Asylberechtigung die in seinem Besitz befindlichen Beweismittel vorlegen und benennen, auf die er sich beruft.<sup>265</sup> Die zuständigen Gerichte haben nunmehr lediglich zu prüfen, ob der Asylbewerber Tatsachen vorgetragen hat, die die Vermutung entkräften.<sup>266</sup> Diese Möglichkeit besteht im Unterschied zur Regelung über den sicheren Drittstaat.<sup>267</sup> Denn sie gilt gemäß Art. 16a Abs. 3 S. 2 GG nicht, wenn der Ausländer Tatsachen vorträgt, „aus denen sich ergibt, daß er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird.“<sup>268</sup> Anders als bei der Erstellung der Länderliste II, bezieht sich die Widerlegung der Vermutung allein auf die politische Verfolgung. Denn da es nicht auf Art. 3 EMRK abgestellt wird, entfallen der Vortrag und die Prüfung nicht politischer Verfolgungsgründe.

Die Bestimmung wurde mit § 29a Abs. 1 AsylVfG in das Asylverfahrensgesetz eingefügt. Denn das BVerfG hat die Prüfkriterien, die in der Begründung zu § 29a AsylVfG niedergelegt sind<sup>269</sup> als sachgerecht bestätigt.<sup>270</sup> Allerdings ist dort in Abweichung von Art. 16a Abs. 3 S. 2 GG festgeschrieben, daß der Asylantrag eines Ausländers aus einem sicheren Herkunftsstaat als offensichtlich unbegründet abzulehnen ist,<sup>271</sup> „es sei denn, aufgrund der von dem Ausländer angegebenen Tatsachen oder Beweismittel ist anzunehmen, daß ihm abweichend von der allgemeinen Lage im Herkunftsstaat politische Verfolgung droht“<sup>272</sup>. Nennt ein Asylbewerber zum Beweis für die von ihm behauptete politische Verfolgung die Vernehmung eines in seinem Heimatstaat lebenden Ausländers als Zeuge, so liegt darin in der Regel ein schlechthin ungeeigneter Beweisantritt.<sup>273</sup>

---

<sup>265</sup> BVerfGE 94, S. 115, 147, 153 = EZAR 207 Nr. 1.

<sup>266</sup> Roth, Das Grundrecht auf Asyl – ein (fast) abgeschafftes Grundrecht, ZAR 1998, S. 56; Lübbecke-Wolff, Das Asylgrundrecht nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 1996, DVBL, 1996, S. 836.

<sup>267</sup> Avenarius, a.a.O., S. 117; ebenso, Amnesty international, Zwei Jahre neues Asylrecht, Bonn, 1996, 2. überarb. Auflage, S. 30.

<sup>268</sup> Avenarius, a.a.O., S. 117.; ebenso Hailbronner, Das Asylrecht nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 1996, S. 628 – 629.

<sup>269</sup> BT-DR 12/4450, S. 21 ff.

<sup>270</sup> Vgl. dazu auch Hailbronner, a.a.O., S. 629.

<sup>271</sup> Vgl. das im Jahre 1996 von ai veröffentlichte Buch „Zwei Jahre neues Asylrecht,“ S.30.

<sup>272</sup> Vgl. Hailbronner, NVwZ 1996, S. 628 – 629; Avenarius, a.a.O., S. 116 – 117.

<sup>273</sup> In einem solchen Fall ergibt sich kein Beweis für die politische Verfolgung, siehe dazu die BVerfGE, DVBl. 1984, S. 1001f; OVG Münster DÖV 1982, S. 950.

### 5.3.2 Die Begrenzung des einstweiligen Rechtsschutzes nach Art. 16a Abs. 4 GG

Art. 16a Abs. 4 GG gilt für drei verschiedene Fallgruppen. Zunächst für die Fälle, in denen der Asylsuchende aus einem sicheren Herkunftsland angereist ist und die daraus folgende Vermutung, nicht verfolgt zu sein, nicht aufgrund des Tatsachenvortrages eines individuellen Verfolgungsschicksals ausräumen kann. Zweitens für die anderen Fälle offensichtlicher Unbegründetheit des Asylantrags und der Fälle, die „als offensichtlich unbegründet gelten.“

Neben der angeführten gesteigerten Darlegungslast hat die Herkunft aus einem sicheren Staat auch auf dem Gebiet des einstweiligen Rechtsschutzes weitgehende Einschränkungen zur Folge. Denn es handelt sich bei der Regelung des Art.16a Abs. 4 GG um eine Begrenzung des verfahrensrechtlichen Schutzbereichs der Asylgewährleistung, die der einfache Gesetzgeber deutlich beschreiben darf.<sup>274</sup> Bei offensichtlich unbegründeten Asylanträgen ist die rasche Abschiebung des Asylbewerbers angezeigt, denn das vorläufige Bleiberecht tritt zurück,<sup>275</sup> „wo ein eindeutig aussichtsloser Asylantrag vorliegt.“<sup>276</sup> Die anhängige Klage verhindert nicht die Abschiebung. In diesen Fällen ist dem Asylsuchenden auch zuzumuten, sein Rechtsschutzbegehren von seinem Heimatstaat aus weiter zu verfolgen.<sup>277</sup>

Wird ein Asylgesuch als offensichtlich unbegründet vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge zurückgewiesen, kann gegen diesen Bescheid die erhobene Anfechtungsklage<sup>278</sup> keine aufschiebende Wirkung haben.<sup>279</sup> Der Asylsuchende wird hier nach § 36 Abs. 1 AsylVfG vom Bundesamt unter Androhung der Abschiebung aufgefordert, innerhalb einer Woche nach Bekanntgabe der Entscheidung die Bundesrepublik zu verlassen. Der Flüchtling kann sich an das VG wenden und be-

---

<sup>274</sup> BT-Drs. 12/4152, S. 4.

<sup>275</sup> BVerfG vom 14.05.1996, 2 BvR 1516/93, Flughafenverfahren, NVwZ 1996, S. 678, 679.

<sup>276</sup> Diese Ansicht wurde schon in der Rechtsprechung zu Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG a. F. rechtmäßig betrachtet und anerkannt, vgl. dazu BVerfGE 67 S. 43, 556; s. auch BVerfGE 56, S. 216, 236 ff.; BVerfGE 70, S. 180, 189 ff.; BVerfG 1. Kammer des zweiten Senats, NVwZ 1987, S. 1068.

<sup>277</sup> BVerfGE 94, S. 192.

<sup>278</sup> Nach der Grundregel des § 80 Abs. 1 VwGO hat die Anfechtungsklage regelmäßig aufschiebende Wirkung.

<sup>279</sup> BVerfGE 67, S. 43, 58. In den Fällen eines unbeachtlichen oder offensichtlich unbegründet abgelehnten Asylantrags entfällt jedoch die aufschiebende Wirkung der Klage, § 75 AsylVfG.

antragen, gemäß § 80 Abs. 5 VwGO die aufschiebende Wirkung seiner Klage anzuordnen. Allerdings hat im Asylrecht die Asylklage nur dann aufschiebende Wirkung, wenn es um die Rücknahme oder den Widerruf einer Asylanerkennung geht. Aus alledem liegt kein Fall einer Antragsabweisung als „offensichtlich unzulässig“ oder „offensichtlich unbegründet“<sup>280</sup> vor, wenn der Asylantrag einfach als unbegründet abgelehnt worden ist.<sup>281</sup> Deswegen wird nur „wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme bestehen“<sup>282</sup>, nach Art. 16a Abs. 4 S. 1, 1. Halbsatz GG die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen durch das Gericht ausgesetzt. Diese verfassungsrechtliche Vorgabe für gerichtliche Eilentscheidungen wurde in Anlehnung an § 80 Abs. 4 S. 3 VwGO formuliert. Sie gilt für alle offensichtlich unbegründeten Asylanträge und fand Aufnahme in das Asylverfahrensgesetz mit § 36 Abs. 4 S. 1 i.V.m. § 29a Abs. 1 AsylVfG. Da die ständige Rechtsprechung auch im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes davon ausging, daß umfassend und nicht nur summarisch zu überprüfen war, ob der Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, orientierte sich daran auch der Gesetzgeber.<sup>283</sup>

Um einen effektiven Rechtsschutz im Asylverfahren zu gewähren, kommt dem vorläufigen Bleiberecht eine besondere Bedeutung zu, weil der vorläufige Rechtsschutz den Behörden alle weiteren Maßnahmen zur Vollziehung des angefochtenen Verwaltungsaktes verbietet<sup>284</sup>. Deshalb darf es keine überspannten Anforderungen an das Vorliegen ernsthafter Zweifel geben. Ein Rückgriff auf die Rechtsprechung zu Kosten- und Abgabebescheiden sollte aus diesem Grund nicht erfolgen. Wenn jedoch der Erfolg im Hauptsacheverfahren wahrscheinlicher ist als das Unterliegen<sup>285</sup>, liegen nach neuerer Auffassung zu § 80 Abs. 4 S. 3 VwGO die Voraussetzungen für die Ausset-

---

<sup>280</sup> § 75, § 38 Abs. 1 und § 73 AsylVfG.

<sup>281</sup> Heberlein, Grundfragen des Asyl- und Asylprozeßrechtes, JuS 1998, S. 1121.

<sup>282</sup> Ernstlicher Zweifel werden bejaht, wenn die Möglichkeit einer Fehlentscheidung besteht. Vgl. dazu Hailbronner, Sten. Prot.I, S. 304; in diesem Sinne aus der Praxis VG Frankfurt, NVwZ-Beilage 1/1993, S. 7, 8.

<sup>283</sup> BVerfG, 10.01.1990-2 BvR 1434/89 = InfAuslR 1990, 202.

<sup>284</sup> Zur aufschiebenden Wirkung im einzelnen vgl. Puttler in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO 1996 § 80 Rn. 34 ff.

<sup>285</sup> OVG Lüneburg, KStZ 1990, S. 137; NVwZ-RR 1990, S. 217; OVG SH, NVwZ-RR 1992, S. 106, 107.

zung der Vollziehung vor<sup>286</sup>. Selbst dann, wenn ernsthafte Zweifel als gegeben angesehen werden und ein Erfolg mindestens ebenso wahrscheinlich ist wie ein Mißerfolg, wird man der Funktion des vorläufigen Bleiberechts im Asylverfahren nicht gerecht werden können. Vielmehr hat das Verwaltungsgericht auch dann, wenn die konkrete Möglichkeit besteht, daß die Entscheidung des Bundesamtes zu Unrecht erging, uneingeschränkt über die Gewährung des einstweiligen Rechtsschutzes zu entscheiden.

Weiterhin ermächtigt Art. 16a Abs. 4 S. 1, 2. Halbsatz und S. 2 GG in diesem Verfahren den Gesetzgeber, sowohl den Prüfungsumfang einzuschränken<sup>287</sup> als auch die Nichtberücksichtigung von verspätetem Vorbringen anzuordnen. Mit dieser prozessualen Möglichkeit verliert die Amtsermittlungspflicht des § 86 Abs. 1 VwGO an Bedeutung. In den materiellen Präklusionsvorschriften des § 36 Abs. 4 S. 2 u. 3 AsylVfG findet dies seine Umsetzung. So bleiben Tatsachen und Beweismittel unberücksichtigt, wenn sie im verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren nicht von den Beteiligten angegeben worden sind. Nur gerichtsbekannte und offenkundige Tatsachen und Beweismittel werden nach § 36 Abs. 4 S. 2 AsylVfG berücksichtigt.

Inwieweit Vorbringen, das im Anerkennungsverfahren vor dem Bundesamt als verspätet zurückgewiesen wurde, als Entscheidungsgrundlage herangezogen werden, steht im Ermessen des Gerichts. Ebenso kann das Gericht darüber bestimmen, ob es Tatsachen oder Umstände, die der Ausländer im Verwaltungsverfahren nicht angegeben hat und die einer Abschiebung in einen bestimmten Staat entgegenstehen, zur Grundlage seiner Entscheidung macht.<sup>288</sup>

---

<sup>286</sup> Zum Streitstand vgl. Kopp, VwGO, Kommentar, 9. Aufl. 1992 § 80, Rn. 70.

<sup>287</sup> Wolff, a.a.O., S. 824.

<sup>288</sup> Zur Verfassungsmäßigkeit solcher Ausschlußvorschriften vgl. BVerwG, 17.07.1980 – 7 C 101.78 = BVerwGE 60, S. 297 und 301ff.; BVerfG, 08.07.1982 – 2 BvR 1187/80 = BVerfGE 61, S. 82, 109 ff.

### 5.3.3 Beweislast im Anerkennungsverfahren

Die Darlegungs- und Beweislast im Anerkennungsverfahren war bislang nicht gesetzlich geregelt. Bleibt die Frage, ob politische Verfolgung stattfindet, unbeantwortet, dann entscheiden ungeschriebene materielle Regelungen, wer das Risiko zu tragen hat, denn im Verwaltungsverfahren gibt es keine Beweislast im formellen Sinne. Es kommt häufig zu einer solchen Situation, weil die Verfolgung im oft weit entfernten Ausland stattfindet und in vielen Fällen ein unaufgeklärter, wenn nicht unaufklärbarer Rest an Ungewißheit bleibt. Deshalb ist im Asylrecht die verwaltungsrechtliche Entscheidung bei ungewissem Sachverhalt nahezu die Regel und nicht etwa eine Ausnahme.

Hier ist ein Unterschied zu fast allen anderen Entscheidungen nach dem VwVfG und der VwGO bei den asylrechtlichen Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren festzustellen. Im Asylrecht geht es meistens ausschließlich um die Fakten. Eine Sachverhaltsfeststellung, die zumindest keine unüberwindlichen Schwierigkeiten aufweist, ist hier nicht üblich. So entsteht dann die Frage, wer das Risiko der Nichtaufklärbarkeit trägt. Die Etablierung einer differenzierten Rechtsprechung zu dieser Problematik beweist diese Erfahrungen<sup>289</sup>.

Ihre Zusammenfassung erfolgt dahingehend, daß für die Beweislastverteilung die Kriterien der Klageart und prozessualen Stellung, der Wahrscheinlichkeit, des Gefahrenbereichs, des Regel–Ausnahme–Verhältnisses, der legislatorischen Qualifikationskompetenz und die pauschalen „in dubio pro“–Regeln ungeeignet sind. An deren Stelle geht die Rechtsprechung bei der Verfolgungsgefahr von einer objektiven Beweislast des Asylbewerbers aus.<sup>290</sup> Bei bestehender politischer Verfolgung hingegen trägt die Behörde die Beweislast für Ausschlußgründe vom Asylrecht<sup>291</sup>.

Grundsätzlich kann bei zwei Umständen auf die politische Verfolgung geschlossen werden. Dies sind zum einen die Eigenarten des ausländischen Systems im allgemeinen und zum anderen die persönlichen Erlebnisse des Antragsstellers im besonderen.

---

<sup>289</sup> Ausführlich hierzu Dürig, *Beweismaß und Beweislast im Asylrecht*, 1990, zugleich Diss. Univ. München.

<sup>290</sup> BVerwGE 67, S. 195, 199.

<sup>291</sup> Dürig, *ebd.*, S. 162 ff.



Zu letzterem gehören ausnahmsweise auch Erfahrungen dritter Personen. In der rechtlichen Praxis bedeutet dies, daß, je geringer die generelle Wahrscheinlichkeit politischer Verfolgung in einem Staat war, es für Antragsteller aus diesem Staat schwieriger wird, ihre politische Verfolgung hinreichend zu belegen und damit ihrer Beweislast zu genügen.

Wenn der Flüchtling die Furcht vor Verfolgung in seinem Heimatland äußert, ohne jedoch irgendeinen Beweis<sup>292</sup> dafür zu erbringen, daß er Grund zur Furcht vor Verfolgung hat, und auch nicht andere durch die Umstände bedingte oder persönliche Gründe anführt, so ist seine Furcht unbegründet.<sup>293</sup> Jedoch war es in der Vergangenheit für einen Antragsteller aus dem Irak oder Syrien, der dort Flugblätter gegen die Regierung verteilte, erheblich einfacher, im Anerkennungsverfahren seine politische Verfolgung glaubhaft nachzuweisen, als dies für einen Antragsteller aus Polen gewesen wäre, wenn er wegen des gleichen Deliktes ein Anerkennungsverfahren angestrebt hätte.

In verfolgungsfreien Herkunftsstaaten muß nach Art. 16a Abs.3 S. 1 GG gewährleistet sein, daß dort keine politische Verfolgung und keine unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet; denn, wie der unterschiedliche Wortlaut von Art. 16a Abs. 2 S. 1 GG und Art. 16a Abs.3 S. 1 GG zeigt, hängt die Einordnung als sicherer Herkunftsstaat nicht vom Beitritt des betreffenden Staates zu den in Art.16a Abs. 2 S. 1 GG genannten Konventionen ab. Deren Schutzstandards muß der Staat aber gewährleisten<sup>294</sup>. In demokratischen, auf die Grund- oder Menschenrechte verpflichteten Rechtsstaaten „gehört u.a. die landesweite Sicherheit vor politischer Verfolgung für alle Personengruppen“<sup>295</sup> dazu.

Durch seine Urteile hat das BVerfG die Ergebnisse des Asylkompromisses und somit die erfolgte GG-Änderung bestätigt und als verfassungsgemäß bewertet.<sup>296</sup>, denn „Asyl wird nur im Notfall und als Ausnahme gewährt; es soll einen Menschen in einer

---

<sup>292</sup> Dabei kommt den Mitwirkungspflichten des Asylbewerbers besondere Bedeutung vor, weil er die Beweislast für den Nachweis seiner Verfolgung auch trägt.

<sup>293</sup> Es kommt vor, daß die Beweislast in der Sache äußerst heikel ist, wenn ein in seinem Land Verfolgter fliehen konnte, ohne sich die sachdienlichen materiellen Beweise dafür zu beschaffen, daß er Verfolgungen ausgesetzt war.

<sup>294</sup> Wolf, Die Asylrechtsänderung in der verfassungsgerichtlichen Prüfung, in DÖV, 1996, S. 823.

<sup>295</sup> Ebd.

<sup>296</sup> Vgl. die Urteilsbesprechungen von Lübke-Wolf, DVBl. 1996, 825 ff; Böhmer, JuS 1997, 23 ff.

ernsten und sonst ausweglosen Notlage vor Verfolgung retten“<sup>297</sup> Für jeden politisch Verfolgten wird dies grundsätzlich auch jetzt durch Art. 16a Abs.1 GG gewährleistet. Dies gilt umsomehr, als der Grundsatz von Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG a.F., „politisch Verfolgte genießen Asylrecht“, unverändert in Abs. 1 des neuen Art. 16a GG übernommen wurde.

### 5.3.4 Einreise- und vorläufiges Aufenthaltsrecht

Die subjektive Möglichkeit, im Asylverfahren die Vermutung der Verfolgungsfreiheit in einem Staat zu widerlegen, hat aufenthaltsrechtlich zur Folge, daß die Verweigerung der Einreise nicht zwingend ist, wenn der Ausländer aus einem sicheren Drittstaat kommt. In diesen Fällen soll das Asylverfahren und somit das vorläufige Bleiberecht durch zahlreiche Vorgaben für das verwaltungsgerichtliche Eilverfahren wesentlich verkürzt werden. So ist nach § 36 Abs. 3 S. 1 AsylVfG der Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO gegen die Abschiebungsandrohung innerhalb einer Woche<sup>298</sup> nach Bekanntgabe zu stellen. Asylbewerber, die über ein sicheres Herkunftsland versuchen, ins Bundesgebiet einzureisen, gelten kraft Verfassungsrecht nicht als politisch verfolgt<sup>299</sup>. Sie sind von der Grundrechtsgarantie des Art. 16a Abs. 1 GG ausgeschlossen. Daher kommen ihrem Asylgesuch die Vorwirkungen des Asylrechts in Gestalt eines vorläufigen Einreise- und Bleiberechts nicht zugute.<sup>300</sup>

### 5.4 Grundsätze aus den Herkunftsstaatenregelungen

Die bislang in der Praxis als ungeschriebene Gesetze bezeichneten alten Beweis (last)regeln haben jetzt Gesetzes- und teilweise sogar Verfassungsrang erhalten<sup>301</sup>. So

---

<sup>297</sup> Quaritsch, a.a.O., S. 55.

<sup>298</sup> Dies wurde vor der Asylnovellierung genauso praktiziert.

<sup>299</sup> Huber, Das Asylrecht nach der Grundgesetzänderung im Jahre 1993, Zeitschrift für Migration und Soziale Arbeit, 1996, S.16.

<sup>300</sup> Ebd., S. 18.

<sup>301</sup> Der neue Asylartikel 16a, GG BGBl. I S. 1002; Gesetz zur Änderung asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften vom 30.06.1993, BGBl. I S. 1062.

gilt ein Antragsteller nicht als politisch verfolgt, wenn er aus einem „sicheren Herkunftsland“ kommt, denn gem. § 29a AsylVfG ist sein Anerkennungsantrag als „offensichtlich unbegründet“ abzulehnen. Es wird also vermutet, daß, „wer politische Verfolgung behauptet“<sup>302</sup>, aber aus einem sicheren Herkunftsstaat kommt<sup>303</sup>, nicht verfolgt wird.

Für den Ausländer besteht die Möglichkeit, diese Vermutung zu widerlegen.<sup>304</sup> Kann der Asylbewerber die Vermutung widerlegen, steht die Prüfung der Berechtigung auf politisches Asyl nach Art. 16a Abs. 1 GG zu. Die Festlegung der sicheren Drittstaaten kann hingegen vom Ausländer juristisch nicht in Frage gestellt werden<sup>305</sup>. Wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, muß der Tatsachenbericht zu dieser Widerlegung „schlüssig und substantiiert sein“<sup>306</sup>. Demnach muß das Vorbringen des Ausländers sowohl vom Bundesamt wie auch von den Verwaltungsgerichten im einzelnen gewürdigt werden.

Das Gesetz leitet eine Regelvermutung aus dem Sachverhalt ab, daß in einem Staat, in dem durch die Charakteristik seines politischen Systems kein Geschehen politischer Verfolgung angenommen werden darf, offensichtlich niemand politisch verfolgt ist. Dieser Grundgedanke muß nicht immer zutreffend sein. Auch in rechtsstaatlichen Systemen kann im Einzelfall politische Verfolgung auftreten<sup>307</sup>, denn es kam auch bislang nicht allein auf das politische System an, sondern das individuelle Schicksal war schon immer maßgeblich. Im Einzelfall kann politische Verfolgung auch in rechtsstaatlichen Systemen auftreten. Hierzu gehört insbesondere die Strafverfolgung bei politischen Straftaten, welche sogar als Prototyp politischer Verfolgung gilt; sie kann auch in Rechtsstaaten vorkommen<sup>308</sup>. Außerdem ist politische Verfolgung auch dann gegeben, wenn die Gesetze eines Landes von unteren Instanzen nicht befolgt werden oder wenn

---

<sup>302</sup> Quaritsch, a.a.O., S. 41.

<sup>303</sup> Kraus / Tausch, Asylrecht und Asylverfahren, Nördlingen, 1995, S. 126.

<sup>304</sup> BVerfGE 94, S. 115, 147 = EZAR 207 Nr. 1.

<sup>305</sup> Maaßen, a.a.O, ZAR 1997, S. 10.

<sup>306</sup> Näheres dazu BVerfG, Urteil vom 14.05.1996 - 2 BvR 1507/93 und 2 BvR 1508/93 - (Sichere Herkunftsstaaten), DVBL. 1996, 729, unter c III 2a; vgl. Auch G. Renner, ZAR 1993, S. 118, 122.

<sup>307</sup> Kreuzberg, InfAR 1983, S. 119.

<sup>308</sup> Kreuzberg, InfAR 1983, S. 119.

bei der „Terroristen-“ und „Sympathisantenbekämpfung“ das gebotene „Augenmaß“ fehlt.

Herrscht in ganzen Provinzen sogar Bürgerkrieg oder wird die Innenpolitik mit militärischer Unterstützung gestaltet, kann individuell politische Verfolgung auftreten. Dem Betroffenen können in einer solchen Situation rechtsstaatliche Verfassungen oder Menschenrechtskonventionen nicht helfen, denn möglicherweise ist er rechtswidrig der politischen Verfolgung ausgesetzt. Auch in Zukunft kann in solchen Fällen der Gegenbeweis angetreten werden und somit die genannte Vermutung widerlegt werden.<sup>309</sup> Allerdings schreibt die Verfassung nun vor, daß die Beweislast beim Betroffenen selbst liegt.

In der bisherigen Rechtsprechung war diese Regelung der Beweislastverteilung auch schon üblich. Die gesetzliche Festlegung ist das einzig Neue daran. Vor dieser gesetzlichen Regelung haben die Behörden und Gerichte selbst darüber entschieden, ob sie einen Antrag im Ablehnungsfall als „unbegründet“ oder als „offensichtlich unbegründet“ ablehnten. Jetzt ist ihnen in solchen Fällen gesetzlich vorgeschrieben, nur noch als „offensichtlich unbegründet“ zu entscheiden.<sup>310</sup> In § 36 AsylVfG findet diese Neuerung ihren Sinn. Denn dort ist festgeschrieben, daß dem Antragsteller eine Ausreisefrist von einer Woche zu setzen ist, wenn „Unbeachtlichkeit und offensichtliche Unbegründetheit“ des Asylantrages vorliegen.<sup>311</sup> Die Entscheidung soll in jedem Fall fristgebunden erfolgen.

Innerhalb der Rechtsbehelfsfrist von einer Woche kann deren sofortige Vollziehbarkeit entsprechend § 36 Abs. 3. S. 1 AsylVfG ausgesetzt werden. Die Aussetzung bedeutet hier nur die Folge der Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage und läßt keine weitere Verwaltungsentscheidung über die Vollziehbarkeit der Abschiebungsandrohung zu.

---

<sup>309</sup> BVerfGE 94, S. 115, 147 = EZAR 207 Nr. 1.

<sup>310</sup> Auszüge aus der Pressemitteilung des BVerfG vom 14.05.1996; Vgl. Auch dazu die Asylurteile des Bundesverfassungsgerichts vom 14.05.1996, sichere Herkunftsstaaten (2 BvR 1507/93; 2 BvR 1508/93).

<sup>311</sup> Leiner, Rechtsschutz binnen Wochenfrist: Die Eilentscheidung nach § 36 AsylVfG, NVwZ 1994, S. 240; Heberlein, Grundfragen des Asyl- und Asylprozeßrechts, JuS 1998, S. 1121.

Nur wenn „ernsthafte Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angegriffenen Verwaltungsaktes bestehen“, darf ein Gericht die Aussetzung<sup>312</sup> der Abschiebung anordnen.<sup>313</sup> Dieser Prüfungsmaßstab wird schon durch die Verfassung in Art. 16a Abs. 4 S. 1 GG vorgegeben. Somit können Antragsteller aus „sicheren Herkunftsländern“ aufgrund der gesetzlichen Qualifikation ablehnender Entscheidungen als „offensichtlich unbegründet“ schon vor Abschluß des **verwaltungsgerichtlichen** Verfahrens abgeschoben werden.<sup>314</sup> Damit ist ein beschleunigender Effekt für den Betroffenen im genannten Verfahren zu erkennen. Des weiteren kann in dem Verwaltungsverfahren laut § 36 Abs. 4, S. 2. AsylVfG der Untersuchungsgrundsatz aus § 86 Abs. 1 S. 1 VwGO nicht mehr gelten. „Tatsachen oder Beweismittel, die von den Beteiligten nicht angegeben worden sind, bleiben unberücksichtigt, es sei denn, sie sind gerichtsbekannt oder offenkundig“.<sup>315</sup>

---

<sup>312</sup> Der Begriff ist § 51 Verwaltungsgerichtsgesetz bzw. § 51 VO 165 entlehnt, ist von der VwGO aber nicht für die gerichtliche Entscheidung übernommen worden.

<sup>313</sup> Heberlein, Grundfragen des Asyl- und Asylprozeßrechts, JuS 1998, S. 1122; Leiner, Rechtsschutz binnen Wochenfrist: Die Eilentscheidung nach § 36 AsylVfG, NVwZ 1994, S. 239 - 243.

<sup>314</sup> Wobei dahingestellt bleiben mag, ob die Verwaltungskapazität und das politische Durchsetzungsvermögen vorhanden sind, vollziehbare Abschiebungsentscheidungen wirklich dementsprechend schnell umzusetzen.

<sup>315</sup> § 36 Abs. 4 S.2 AsylVfG.

## 6 Bemerkenswerte Fakten

Trotz Herkunftsstaatenregelung sind illegale Einwanderung und Menschenhandel ein organisiertes Geschäft geworden.<sup>316</sup> Demzufolge begehen tatsächlich viele „Asylbewerber, die mit Rauschgift im Gepäck in die Bundesrepublik einreisen und es dann verkaufen, nach juristischen Maßstäben nur in den seltensten Fällen eine „schwere Straftat“. Handelt es sich nicht gerade um organisierte Banden und um einen Import mehrerer Tonnen, werden Rauschgifthändler zu relativ leichten Strafen von selten mehr als drei Jahren Gefängnis verurteilt“<sup>317</sup>. Die stetig wachsende Zahl von Asyl-Dealern geht also auch nach dem Asylkompromiß der Parteien weiterhin ihrem Geschäft nach<sup>318</sup>. Aus diesem Grund wird die Bekämpfung der Schleuser und Drogenkriminalität eine wichtige Aufgabe zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit bleiben.

Gewisse Staaten haben de facto die Funktion von Transitländern übernommen. Damit sind zeitlich begrenzte Migrationen wieder im Kommen<sup>319</sup>. Der Schutz der Grenzen gegen illegale Einreise ist natürlich eine den Einzelstaaten vorbehaltene Aufgabe, denn „illegale Einreise und unerlaubter Aufenthalt beeinträchtigen die öffentliche Ordnung, wenn es sich um unkontrollierte Einwanderungsströme handelt, die sich jährlich in fünf- und sechsstelligen Größen bewegen.“<sup>320</sup> Die Anwesenheit zahlreicher illegaler Ausländer ist eine wichtige Ursache der Ausländerfeindlichkeit“<sup>321</sup>. Deshalb sollten Asylbewerber aus Nichtverfolgerstaaten auch nach Ansicht der CDU/CSU-

---

<sup>316</sup> Vgl. der vom Pressereferat im Bundesministerium des Inneren veröffentlichte Bericht „Das Bundesministerium des Inneren informiert: Bonn den 8. Januar 1997. Auszug aus der Rede von früheren Bundesinnenminister Manfred Kanther, „Neues Asylrecht hat sich bewährt; strikte Anwendung muß fortgeführt werden“, S. 4 - 6.

<sup>317</sup> Lummer, Asyl, ein mißbrauchtes Recht, S. 174.

<sup>318</sup> Ebd., S. 174-175.

<sup>319</sup> Ebd., S. 27, 31.

<sup>320</sup> Eine ausführliche jährliche Asylstatistik wird von Pollern in der ZAR veröffentlicht; vgl. dazu auch NVwZ 1998, S. 71 ff; ZAR 1998, S. 128.

<sup>321</sup> Willy Zimmer, Die Reformen des Ausländerrechts, des Asyl- und Staatsangehörigkeitsrecht in Frankreich und Deutschland. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1996, S. 58.

Fraktionen nicht in das Asylverfahren aufgenommen werden,<sup>322</sup> weil „die Berufung auf das Asylrecht in erheblichem Umfang zum Mittel für eine unkontrollierte Zuwanderung aus wirtschaftlichen und anderen nicht durchgreifenden Gründen geworden ist“.<sup>323</sup>

Politische Verfolgung im Sinne der Art. 16a Abs. 1 GG ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der von der Verfassung nicht näher abgegrenzt ist und dessen Wortlaut nur wenig Anhaltspunkte für die Auslegung des Grundrechts auf Asyl bietet.<sup>324</sup> Für eine Verfolgung aus politischen Gründen kommt es entscheidend auf die den staatlichen Beeinträchtigungen zugrunde liegenden Motive an.<sup>325</sup> Doch nicht nur wenn ein Ausländer Schutz vor politischer Verfolgung sucht, kann er einen Asylantrag i.S.d. § 13 AsylVfG stellen, sein Gesuch kann auch dann gelten, wenn er „Schutz vor Abschiebung oder einer sonstigen Rückführung in einen Staat begehrt, in dem ihm die in § 51 Abs. 1 des Ausländergesetzes bezeichneten Gefahren drohen“<sup>326</sup>. Dieser Schutz ist in Art. 33 GFK verankert, aber bei der Einordnung eines Staates als sicherer Herkunftsstaat nach Art. 16a Abs. 3 GG i.V.m. § 29a AsylVfG spielt dies keine Rolle. Dasselbe gilt auch für die Widerlegung dieser Vermutung. Somit kann die Ablehnung eines Asylantrages erfolgen - und es muß nicht zur generellen oder individuellen Beurteilung des weiteren Begehrens eines Asylbewerbers kommen.

## 6.1 Entwicklung der Asylzahlen nach 1992

Nach der Geschäftsstatistik des Bundesamtes für die Anerkennung von Flüchtlingen haben sich in den letzten 20 Jahren die Asylbewerberzahlen und die prozentuale Quote

---

<sup>322</sup> Der Gesetzentwurf der CDU/CSU-Fraktion vom 21.09.1992 für eine Änderung des Artikels 16 Abs. 2 Satz 2 a.F. GG.

<sup>323</sup> Huber, das Asylrecht nach der Grundgesetzänderung im Jahre 1993, Zeitschrift für Migration und Soziale Arbeit, Heft 2, 1996, S. 16.

<sup>324</sup> Siehe BVerfGE 9, S. 174, 179; BVerwGE 49, S. 202, 204; 67, S. 184, 185; BVerwG, NVwZ 1984, S. 183; Schaeffer, Asylberechtigung, S. 11.

<sup>325</sup> Siehe BVerwGE 67, S. 184, 188; BVerwG, DVBl. 1984, S. 783 und 786; ebenso Kimminich, JZ 1983, S. 852.

<sup>326</sup> Vgl. § 13 Abs. 1 AsylVfG.

für die Anerkennung als Asylberechtigte, wie in der folgenden Tabelle aufgeführt, entwickelt.<sup>327</sup>

<b>Jahr</b>	<b>Asylbewerberzahl</b>	<b>Quote der Anerkennung in Prozent</b>
1979	51.493	16,5 v.H.
1980	107.818	12,0 v. H.
1981	49.393	7,7 v. H.
1982	37.423	6,8 v. H.
1983	19.737	13,7 v. H.
1984	35.278	26,6 v. H.
1985	73.832	29,2 v. H.
1986	99.650	15,9 v. H.
1987	57.379	9,4 v. H.
1988	103.076	8,6 v. H.
1989	121.318	5,0 v. H.
1990	193.063	4,4 v. H.
1991	256.112	6,9 v. H.
1992	438.191	4,3 v. H.
1993	322.842	3,2 v. H.
1994	127.210	7,3 v. H.
1995	127.937	9,0 v. H.
1996	116,367	7,4 v. H.
1997	104.353	4,9 v. H.
1998	98.644	4,0 v. H.

Das Konzept der sicheren Herkunftsländer führt zur Beschleunigung des Asylverfahrens. Allerdings minimiert diese Regelung in der Praxis den „Mißbrauch“ des Asylgrundrechts, denn „der Zustrom von Asylbewerbern ist von 438.191 Asylbewer-

<sup>327</sup> von Pollern, Die Entwicklung der Asylbewerberzahlen im Jahre 1997, ZAR 1998, S. 128; zuletzt in ZAR 1999.



bern im Jahre 1992, 1993: 322.599, 1994: 127.210, 1995: 127.937 um mehr als 2/3 zurückgegangen<sup>328</sup>.

Des weiteren beantragten im Jahre 1997 104.353 Personen beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge Asyl. Das sind 12.014 Personen weniger als im Vorjahr, weil im Jahre 1996 nur 116.367 Personen Asyl suchten<sup>329</sup>. Diese Zahlen belegen, daß der mit der Asylrechtsreform 1993 eingeschlagene Weg richtig gewesen ist. Im Jahr 1997 hat das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge 170.801 Entscheidungen getroffen.<sup>330</sup> Bei der Bewertung wurden nur 8.443 Personen als Asylberechtigte anerkannt.<sup>331</sup> Die Höhe der Anerkennungsquote macht 4,9 Prozent aus.

Hinzu kommen 9.779 Personen, die den Abschiebeschutz nach § 51 Abs. 1 des Ausländergesetzes erhielten. Im Jahr 1997 hat das Bundesamt 101.886<sup>332</sup> Asylanträge abgelehnt. Davon hat das Bundesamt 59,7 Prozent der Anträge als rechtsmißbräuchlich beurteilt und mit sofortiger Ausweisung und Abschiebung der Antragsteller geahndet. Währenddessen wurden 50.693<sup>333</sup> Anträge anders erledigt. Bei 2.768<sup>334</sup> Personen wurden Abschiebehindernisse im Sinne von § 53 des AuslG festgestellt. Trotz dieser Entwicklung ist die Zahl derjenigen, die Monat für Monat in Deutschland Asyl beantragen, noch immer hoch. Sie haben große Belastungen für die Städte, Gemeinden und Bürger gebracht, die Asylsuchende aufgenommen haben. Es bleibt wichtig, daß in den Hauptherkunftsländern<sup>335</sup> immer deutlicher wird, daß kriminelle Schlepperbanden getäuschte Menschen ausbeuten, aber ihnen keinen längeren Aufenthalt in Deutschland verschaffen können<sup>336</sup>.

---

<sup>328</sup> Das Bundesministerium des Inneren informiert: Bonn 04.07.1997, Auszug aus dem Redeprotokolle des ehemaligen Bundesinnenministers Manfred Kanther, S. 4.

<sup>329</sup> Ausführliche jährliche Asylstatistiken veröffentlicht von Pollern zuletzt in der ZAR 1998, S. 128; NVwZ 1998, S. 71 ff; Innenpolitik, Entwicklung der Asylzahlen, 1998, S. 8-9.

<sup>330</sup> Innenpolitik, Entwicklung der Asylzahlen, 20.02.1998, S. 8.

<sup>331</sup> Ebd., S. 8.

<sup>332</sup> Ebd., S. 8.

<sup>333</sup> Ebd., S. 8.

<sup>334</sup> Ebd., S. 8.

<sup>335</sup> Hauptherkunftsländer im Jahre 1998 waren Türkei, Irak, Bundesrepublik Jugoslawien, Afghanistan, Sri Lanka, Iran, Armenien, Georgien, Zaire und Pakistan.

<sup>336</sup> Kanther erklärte dies am 04.07.1997.

## 6.2 Hauptherkunftsländer

Im Jahr 1998 waren die Hauptherkunftsländer der Asylbewerber wie in der folgenden Tabelle im Vergleich mit 1997 aufgeführt.

		1998	1997	Veränderungen	
				in Prozent	absolut
1.	BRep. Jugoslawien	34.979	14.798	136,5	20.190
2.	Türkei	11.754	16.840	-30,2	-5.086
3.	Irak	7.435	14.088	-47,2	-6.653
4.	Afganistan	3.768	4.735	-20,4	-967
5.	Vietnam	2.955	1.494	100,2	1.497
6.	Iran	2.955	3.838	-23,0	-883
7.	Sri Lanka	1.928	3.989	-50,3	-2.007
8.	Georgien	1.979	2.916	-32,1	-937
9.	Syrien	1.753	1.549	13,2	204
10.	Armenien	1.655	2.488	-33,5	-833

Im Dezember 1998 sank die Anerkennungsquote auf ihren Niedrigstand von 3,2 Prozent im Jahre 1993. Es ist zu befürchten, daß die bereits von der neuen Regierung angekündigten Erleichterungen für sogenannte Altfälle zu einer Verschärfung des Mißbrauchs des Asylgrundrechts geführt haben. Bei dieser Entwicklung gilt es zu bedenken, daß sich die Zahl der Asylbewerber im Dezember 1998 gegenüber dem Vergleichsmonat im Vorjahr um 7,6 Prozent erhöht hat.

## 6.3 Auswirkungen der Regelung

In einem Staat ist mit unmenschlicher oder erniedrigender Bestrafung und Behandlung nicht zu rechnen, wenn er nach 16a Abs. 3 GG i.V.m. der Länderliste II als sicher

gilt. Sollte dies nicht der Fall sein, dann wird nach Art. 3 EMRK i.V.m. § 53 Abs. 4 AuslG auch Abschiebungsschutz gewährleistet. Denn „niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden“.<sup>337</sup> Dies wird auch bei der Erstellung der Länderliste II nach Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG berücksichtigt und findet sich in den Kriterien für die Aufnahme eines Staates in dieselbe wieder.

Die Länderliste II findet ihren Sinn ausschließlich in Art. 16a Abs. 3 S. 2 GG. Denn ein Ausländer aus einem als sicher bewerteten Staat, gilt zuerst als politisch nicht verfolgt. Es sei denn er trägt Tatsachen vor, welche diese Vermutung glaubhaft widerlegen. Somit regelt das neue Asylgrundrecht den Fluchtgrund der politischen Verfolgung.

„Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ heißt es in Art. 16a Abs. 1 GG. Da dieses Grundrecht öfter mißbraucht wurde, sind die hiermit angesprochenen Rechtsfragen trotz des klaren Wortlautes sehr komplex und werden von den Rechtsprechungen und der juristischen Fachliteratur öfters unterschiedlich bewertet. Denn Art. 16a Abs. 1 GG benutzt zwei voneinander zu unterscheidende Rechtsbegriffe, den des Asylrechts und den des politisch Verfolgten. Diese beiden Begriffe sind miteinander verbunden, denn die politische Verfolgung ist Voraussetzung für die Gewährung des Asylrechts.

Auf dem Gebiet des sonstigen Abschiebungs- und Zurückweisungsschutzes könnte die Länderliste II manchmal nicht zur Beschleunigung des Verfahrens beitragen. Wenn der Asylantrag eines Ausländers abgelehnt wird, wäre das Vorhandensein von Abschiebungshindernissen entsprechend § 53 AuslG in einer individuellen Prüfung festzustellen. Dies könnte nach § 31 Abs. 3 AsylVfG erfolgen und würde den Ausländer von der gesteigerten Darlegungslast des § 29a Abs. 1 AsylVfG entbinden.

Weiterhin wird in Art. 16a GG zwischen dem Herkunftsstaat des Asylsuchenden und Drittstaaten unterschieden. Die Definition ergibt sich aus dem Wortlaut und der Begründung zum Gesetzentwurf, sowie durch die systematische Auslegung dieser neuen Grundrechtsbestimmung. Dabei klärt auch die Legaldefinition in § 26a AsylVfG, daß als Herkunftsstaat immer der vermeintliche Verfolgerstaat gilt. Drittstaaten hingegen sind alle Staaten außer der Bundesrepublik Deutschland und

---

<sup>337</sup> Vgl. Art. 3 EMRK.

dem Herkunftsstaat. Durch das Konzept der „sicheren Herkunftsländer“ ist es jedoch zu spürbarer Entlastung und Beschleunigung bei den Asylverfahren gekommen.

#### 6.4 Abschiebung und freiwillige Ausreise

Nach der Geschäftsstatistik des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, wie es unten in der Tabelle ersichtlich ist, wurden Abschiebungen und freiwillige Ausreis im Jahre 1997 wie folgt durchgeführt.

	<b>Aufenthalt in Deutschland (31.12.1997)</b>	<b>ausreisepflichtig</b>	<b>abgeschoben 1997</b>	<b>Asyl-Neuzugang 1997</b>
<b>Ägypten</b>	13.927.	2.763	912	489
<b>Angola</b>	7.366	1.961	77	397
<b>Elfenbeinküste</b>	2.530	914	36	115
<b>Eritrea</b>	2.976	387	7	409
<b>Ghana</b>	1.807	591	21	401
<b>Niger</b>	805	409	5	61
<b>Nigeria</b>	15.919	3.139	413	1.123
<b>Pakistan</b>	38.527	6.189	344	2.329
<b>Senegal</b>	2.681	686	83	91
<b>Sri Lanka</b>	60.330	5.639	157	4.032
<b>Sudan</b>	5.667	1.464	12	759

Ist das Asylverfahren rechtskräftig negativ abgeschlossen, ist der Ausländer zur Ausreise verpflichtet. Kommt der Ausländer dieser Rechtspflicht nicht nach, kann er abgeschoben und – z. B. wenn der begründete Verdacht besteht, er wolle sich der Abschiebung entziehen – in Abschiebungshaft genommen werden. Die Durchführung dieser Maßnahme obliegt nach Artikel 83 des Grundgesetzes den Ländern.

Dabei treffen Abschiebungen und Abschiebungshaft den Ausländer nicht unangekündigt. Vielmehr erhält er vorher einen Hinweis auf seine Ausreisepflicht und hat Gelegenheit, dieser freiwillig nachzukommen. Abschiebung ist das unverzichtbare Mittel zur Durchsetzung der Ausreisepflicht. Sie ist darüber hinaus ein Signal an zuwanderungswillige Ausländer, daß über einen unbegründeten Asylantrag kein Bleiberecht in Deutschland erlangt werden kann.

Die Abschiebung rechtskräftig abgelehnter Asylbewerber stößt häufig auf Schwierigkeiten, weil die Länderbehörden die Gesetze nicht konsequent bis zum Schluß anwenden. In Nordrhein-Westfalen beispielsweise ist eine gesetzlich nicht vorgesehene Härtefallkommission außerhalb des Rechtsbehelfsverfahrens eingerichtet worden. Ferner hemmt die in einigen Bundesländern vorhandene Kontingentierung der Abschiebehaftplätze den wirksamen Vollzug der Abschiebung. So ist z.B. in Nordrhein-Westfalen im Bereich der Abschiebehaft/Frauen bereits ein praktischer Vollstreckungsstopp gegeben, da die Haftkapazität de facto erschöpft ist. Zum Teil sind auch die zuständigen Ausländerbehörden qualitativ nicht ausreichend ausgestattet. Eine zügige Erledigung der Fälle wird so nicht gewährleistet. Bearbeitungspausen von 3 bis 3,5 Monaten verschaffen den ausreisepflichtigen Ausländern einen weiteren Aufschub.

Ein weiteres Problem ist, daß zahlreiche Herkunftsländer sich weigern, in Deutschland abgelehnte Asylbewerber wieder aufzunehmen. Damit verletzen sie ihre völkerrechtliche Pflicht zur Rücknahme eigener Staatsangehöriger.

## **7 Art. 16a Abs. 3 GG und seine Vereinbarkeit mit der Genfer Flüchtlingskonvention**

### **7.1 Kurze Darstellung der Regelung in Art. 16a Abs. 3 GG**

Art. 16a Abs. 3 GG bestimmt, daß der Gesetzgeber Staaten auflisten kann<sup>338</sup>, bei denen gewährleistet erscheint, daß weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung stattfindet. Für Asylsuchende aus solchen Staaten gilt dann die Vermutung, daß sie nicht verfolgt werden, solange der Einzelne nicht anderweitige Tatsachen vorträgt. Art. 16a Abs. 3 GG begründet somit eine widerlegbare Vermutung der Verfolgungsfreiheit. Ziel dieser Regelung ist es, das Prüfprogramm für Antragsteller aus diesen Staaten erheblich zu verkürzen, indem Erkenntnisse über diese Staaten in einer gesetzgeberischen Entscheidung gebündelt werden.<sup>339</sup> Zusätzlich wird auch teilweise angeführt, daß solch eine gesetzliche Festlegung eindeutige Signale an nicht Schutzbedürftige aussenden könnte, den Versuch einer Antragstellung gar nicht erst zu unternehmen. Dies würde dann die Behörden wiederum entlasten. Andererseits bleibt eine vertiefte Nachforschung dann noch geboten, wenn im Einzelfall Anlaß dazu besteht.

Auf dieser Grundlage entstand § 29a Abs. 1 AsylVfG. Dieser bestimmt, daß Asylanträge aus den Staaten der Länderliste als offensichtlich unbegründet abzulehnen sind, mit der dargelegten verfassungsrechtlich vorgegebenen Ausnahme, daß Tatsachen die Annahme begründen, daß dem Ausländer abweichend von der allgemeinen Lage politische Verfolgung droht. Gelingt es, die gesetzliche Vermutung zu erschüttern, so ist der Weg ins reguläre Verfahren wieder eröffnet und es werden gemäß § 24 AsylVfG alle Tatsachen des Individualschicksals von Amts wegen ermittelt. Kann die Vermutung nicht widerlegt werden, so ist der Antrag nach § 29a Abs. 1 AsylVfG als offensichtlich unbegründet abzulehnen und es ergeht eine

---

<sup>338</sup> In der Anlage II zu § 29 a AsylVfG sind die bestimmten Länder aufgeführt.

<sup>339</sup> Gieseler/Wasser, Das neue Asylrecht, Bundesanzeiger 1993, S. 42.

Abschiebungsandrohung nach § 36 Abs. 1 AsylVfG. Die Ausreisefrist beträgt eine Woche.

Es besteht dann noch ein Rechtsbehelfsverfahren nach § 36 Abs. 3, 4 AsylVfG. Die Frist für einen Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO beläuft sich auf eine Woche. Dasselbe gilt für die Klageerhebung<sup>340</sup>. Die Entscheidung über den Eilrechtsschutz soll im schriftlichen Verfahren ergehen. Eine mündliche Verhandlung ist ausgeschlossen. Der Antrag auf Aussetzung der Abschiebung darf gemäß § 36 Abs. 4 AsylVfG nur bei „ernstlichen Zweifeln“ an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme stattgegeben werden. Tatsachen, die der Ausländer im Verwaltungsverfahren nicht, oder nur verspätet, angegeben hat, kann das Gericht unberücksichtigt lassen, wenn anderenfalls die Entscheidung verzögert würde. Somit ist in Fällen, in denen ein Asylbewerber aus einem sicheren Herkunftsstaat kommt, das gerichtliche Überprüfungsverfahren anders ausgestaltet als in sonstigen Fällen der Nichtanerkennung als asylberechtigt. Nach § 38 AsylVfG beträgt hier die Ausreisefrist einen Monat, die Klageerhebungsfrist gemäß § 74 Abs. 1 AsylVfG zwei Wochen. Die Klage könnte in diesen Fällen aufschiebende Wirkung haben<sup>341</sup>. Es ist mithin festzuhalten, daß sowohl im Verwaltungsverfahren als auch im Gerichtsverfahren für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten gemäß Art. 16a Abs. 3 GG nur ein verkürztes Verfahren zur Verfügung steht.

## 7.2 Vorbemerkung

Zunächst ist anzuführen, daß es dem Willen des Verfassungsgebers entspricht, die völkerrechtlichen Verpflichtungen mit dem innerstaatlichen Recht in Einklang zu bringen, was aus den Verfassungsbestimmungen der Art. 25 und 59 Abs. 2 GG folgt.<sup>342</sup> Mithin muß die gesamte Rechtsordnung völkerrechtskonform ausgelegt werden, um Widersprüche zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht zu vermeiden<sup>343</sup>.

---

<sup>340</sup> Vgl. § 74 Abs. 1 AsylVfG.

<sup>341</sup> Vgl. § 75 AsylVfG; §§ 38 Abs. 1 und 73 AsylVfG.

<sup>342</sup> Sommermann, Völkerrechtlich garantierte Menschenrechte als Maßstab der Verfassungskonkretisierung, in AÖR 114, 1989, S. 415 und 416.

<sup>343</sup> Ebd. S. 416.

In bezug auf die Menschenrechte gebietet der Grundsatz der völkerrechtskonformen Auslegung folglich auch, Widersprüche zwischen staatlichem Recht und völkerrechtlichen Verpflichtungen zu vermeiden. Im folgenden ist daher Art. 16a Abs. 3 GG auf seine Vereinbarkeit mit der Genfer Flüchtlingskonvention hin zu betrachten.

### **7.3 Garantien der Genfer Flüchtlingskonvention**

Die Genfer Flüchtlingskonvention vom 28.07.1951 (GFK)<sup>344</sup> ist das wichtigste Instrument des internationalen Flüchtlingsschutzes und erlaubt grundsätzlich keine geographischen Vorbehalte. Die GFK behandelt nicht unmittelbar das Asylrecht und begründet kein Individualrecht auf Asyl, sondern definiert den Begriff „Flüchtling“ und regelt seine Rechtsstellung im Aufnahmeland. Ihre Ausarbeitung und Unterzeichnung erfolgte mit Blick auf die Nachkriegssituation in Europa und wurde auch durch ein Zusatzprotokoll vom 31.01.1967 nicht wesentlich verändert. 86 Länder haben die Konvention und das Protokoll unterzeichnet; die Bundesrepublik im Jahre 1953. Die GFK regelt die Rechtsstellung von Flüchtlingen im Asyl, d.h., sie überläßt den unterzeichnenden Staaten das Recht der Qualifikation hinsichtlich der Frage, ob ein um Asyl nachsuchender Mensch diese festgelegten Rechte in Anspruch nehmen darf oder nicht.

#### **7.3.1 Verbot des geographischen Vorbehalts**

Nach Art. 1 III des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge aus dem Jahre 1967 wenden die Vertragsstaaten des Protokolls, die Bestimmungen des Protokolls und über den Verweis in Art. 1 I auch die Bestimmungen der GFK, ohne geographische Begrenzung an. Im besonderen sind Vorbehalte zum territorialen Anwendungsbereich des Protokolls nach Art. VII Abs. 1 des Protokolls unzulässig. Die Bundesrepublik als Vertragsstaat der GFK und auch des Protokolls ist demnach verpflichtet, die

---

<sup>344</sup> Abkommen vom 28.07.1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BGBl. 1953 II, S. 559 ff.



Konvention ohne territoriale Beschränkung einzuhalten. Dabei ist zu bemerken, daß es nach zwei Arten möglich ist, ein Listensystem anzuwenden: Erstens als materielle Ausschlußklausel und zweitens als widerlegbare Vermutung.

Durch ein Listensystem nach der ersten Möglichkeit werden Flüchtlinge aus bestimmten Staaten per se als Nichtflüchtlinge bewertet. Bestimmt man die Asylsuchenden in dieser Art als Nichtflüchtlinge, so führt dies dazu, daß sie unwiderleglich nicht in den Anwendungsbereich der Konvention fallen. Das bedeutet aber, daß Ereignisse, die an sich eine Verfolgung i.S.d. GFK darstellen, gleichwohl nicht zu deren Anwendbarkeit führen können. Damit wäre der territoriale Anwendungsbereich im Verhältnis zu dieser Gruppe eingeschränkt.<sup>345</sup> Dies bedeutet, daß ein geographischer Vorbehalt vorliegt, welcher aber verboten ist.

Es ist also festzuhalten, daß Listenregelungen, die unwiderlegbare Vermutungen aussprechen, unzulässig sind.<sup>346</sup> Anders gestaltet es sich jedoch, wenn diese Vermutung widerlegbar ist. Dann kommt im Zweifel die GFK doch zur Anwendung. Es findet nämlich eine Prüfung des Gesuchs statt, die es dem Asylbewerber gestattet, die gesetzliche Vermutung der Verfolgungssicherheit zu widerlegen. Gelingt ihm dies, so wird ihm der Schutz der GFK gewährt. Damit ist also die Anwendung dieser Bestimmung nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Bei der Regelung in Art. 16a Abs. 3 GG handelt es sich um eine Vermutung, wie der Wortlaut erkennen läßt. Daher liegt kein geographischer Vorbehalt vor. Somit steht das Listensystem nicht im Widerspruch zur GFK.

### 7.3.2 Zum Verfahren: Die Widerlegung bei Länderlisten

Es fragt sich weiterhin, wie das Flüchtlingsanerkennungsverfahren ausgestaltet sein muß, um die GFK nicht zu verletzen. Die GFK stellt keine ausdrücklichen Anforder-

---

<sup>345</sup> Frowein/Zimmermann, Der völkerrechtliche Rahmen für die Reform des deutschen Asylrechts, Bundesanzeiger Köln 1993, S. 33; Schoch, Das neue Asylrecht gemäß Art. 16a GG, DVBl., 1993, S. 1169.

<sup>346</sup> Bierwirth/Göbel-Zimmermann, Handlungsspielräume und Grenzen einer Änderung des Asylrechts, ZRP 1992, S. 470, 472; Schoch DVBl. 1993, S. 1166 und 1169.

rungen an ein Verfahren, im Rahmen dessen geprüft wird, ob ein Antragsteller vom Schutzbereich der GFK erfaßt wird. Dies beruht vielleicht darauf, daß die GFK universelle Geltung hat und sich einer Vielzahl von Rechtstraditionen gegenüber sieht.<sup>347</sup> Jedenfalls kann nicht angenommen werden, daß gar kein Verfahren erforderlich ist.

### 7.3.2.1 Erfordernis eines Anerkennungsverfahrens

An dieser Stelle ist Art. 33 GFK von zentraler Bedeutung. Er beinhaltet den Grundsatz des non-refoulement, welcher besagt, daß die Vertragsparteien keinen Flüchtling in ein Land zurückweisen dürfen, in dem er politisch verfolgt wird. Die Bundesrepublik darf also niemanden, der politische Verfolgung im Sinne des Art. 33 I GFK geltend macht, allein deshalb ohne Prüfung seines Verfolgungsvorbringens abschieben, weil er aus einem bestimmten Staat kommt<sup>348</sup>. Dies ist das wesentliche Recht eines Asylsuchenden aus der GFK, weil die Konvention ansonsten nur die Rechtsstellung des schon anerkannten Flüchtlings regelt.<sup>349</sup> Nach Art. 33 GFK muß also garantiert werden, daß der Antragsteller nicht einer politischen Verfolgungsgefahr ausgeliefert wird. Das bedeutet nicht, daß ein Recht auf Asyl besteht, sondern lediglich, daß Schutz vor Zurückweisung in den Verfolgerstaat besteht.<sup>350</sup> Dies ist selbstverständlich nur durch ein Prüfungsverfahren zu erreichen. Anders sind Flüchtlinge, die des Schutzes durch Art. 33 GFK bedürfen, gar nicht zu identifizieren<sup>351</sup>.

Es ist weiterhin davon auszugehen, daß es dem einzelnen Staat auch tatsächlich zusteht, über die Flüchtlingseigenschaft im Sinne der GFK zu bestimmen, da er anderen-

---

<sup>347</sup> Bierwirth/Göbel-Zimmermann, ZRP 1992, S. 470 und 474.

<sup>348</sup> Siehe Classen, in: Verfassungsreform und Grundgesetz, 141 ff.; ders., 33 AVR 1995, 227 ff.; Frowein/Zimmermann, Der völkerrechtliche Rahmen für den Reform des deutschen Asylrechts, 34; Zimmermann, Das neue Grundrecht auf Asyl, 49, der darüber hinaus einen Verstoß gegen Art. 33 I GFK sowie gegen die Pflicht, ein Anerkennungsverfahren durchzuführen, annimmt, a.a.O., 75, 76 ff.

<sup>349</sup> Hailbronner, Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise- und Asylrechts, S. 38.

<sup>350</sup> Gornig, Das „non-refoulement“-Prinzip, ein Menschenrecht „in statu nascendi“, EuGRZ 1986, S. 521 und 527.

<sup>351</sup> Hailbronner, Möglichkeiten und Grenzen, S. 41.

falls seinen Verpflichtungen aus der Konvention gar nicht nachkommen könnte<sup>352</sup>. Dies wird verstärkt durch den Umstand, daß die Vertragsparteien der generellen Verpflichtung unterstehen, nach Treu und Glauben an der Erreichung der Ziele des Vertrags mitzuwirken. Dazu gehört auch, sich nicht Verpflichtungen zu entziehen, indem man es unterläßt, ein Anerkennungsverfahren durchzuführen<sup>353</sup>. Wie oben ausgeführt, muß Art. 33 GFK ohne Vorbehalt beachtet werden, so daß diese Verpflichtung nicht unterlaufen werden darf. Die Staaten dürfen und müssen mithin Entscheidungen in einem Prüfungsverfahren treffen. Folglich muß auch bei Listenregelungen über sichere Herkunftsländer ein Verfahren für betreffende Staatsangehörige stattfinden, um zu gewährleisten, daß eventuell dennoch Schutzbedürftige identifiziert werden<sup>354</sup>.

An dieser Stelle ist anzumerken, daß es im Rahmen des Art. 33 GFK immer noch umstritten ist, ob das Refoulement-Verbot nur Asylbewerber schützt, die das Territorium des Zufluchtstaates schon betreten haben, oder auch im weiteren Sinne diejenigen, die an die Grenze kommen<sup>355</sup>. Da die erste Auffassung zu dem paradoxen Ergebnis führt, daß illegal Eingereiste mehr Schutz genießen als sich legal an der Grenze Meldende und es auch dem Schutzzweck von Art. 33 GFK, einem dem Verfolgerstaat Entronnenen dem Verfolger nicht wieder auszuliefern, widersprechen würde, ist davon auszugehen, daß Art. 33 GFK auch Grenzabweisungen verbietet<sup>356</sup>. Dem entsprechen die Regelungen der §§ 18, 18a AsylVfG, so daß an dieser Stelle keine Verletzung des Art. 33 GFK vorliegt. Insoweit ist daher Art. 16a Abs. 3 GG mit der GFK kompatibel<sup>357</sup>.

Aus dem Erfordernis eines Prüfungsverfahrens folgt außerdem zwangsläufig ein vorläufiges Aufenthaltsrecht bis zur Entscheidung. Anderenfalls könnte eine fehlerhafte Abschiebung vor Verfahrensende unter Umständen nicht mehr rückgängig gemacht

---

<sup>352</sup> Zimmermann, Das neue Grundrecht auf Asyl, S. 77; Bierwirth/Göbel-Zimmermann, ZRP 1992, S. 470, 474.

<sup>353</sup> Zimmermann, ebd., S. 77.

<sup>354</sup> Giesler/Wasser, Das neue Asylrecht, S. 42.

<sup>355</sup> Zustimmung: Kälin, a.a.O., S. 105; Goodwin-Gill, S. 123; Bierwirth/Göbel-Zimmermann, ZRP 1992, S. 470, 473, Ablehnend: von Pollern, Asylrecht, S. 131; Kimminich, Der internationale Rechtsstatus des Flüchtlings, S. 327.

<sup>356</sup> Kälin, a.a.O., S. 105; Gorning, EuGRZ 1986, S. 521, 523.

<sup>357</sup> Kanein/Renner, AuslR, GG 2, Rn. 69 a.E.; Zimmermann, Das neue Grundrecht auf Asyl, S. 108.

werden und Art. 33 GFK wäre verletzt<sup>358</sup>. Es fragt sich aber, wie dieses Anerkennungsverfahren ausgestaltet sein muß. In jedem Fall handelt es sich um eine materielle Entscheidung. Diese Rechtsentscheidung eröffnet jedoch kein Ermessen. Vielmehr ist sie zweifelsohne grundsätzlich an Kriterien der GFK gebunden. Sie muß mithin auch den Schutz des Art. 33 GFK gewährleisten<sup>359</sup>.

### 7.3.2.2 Erfordernis eines Individualverfahrens

Die Frage ist, ob für jeden Flüchtling ein „reines“ Individualverfahren verlangt werden sollte, in dem Sinne, daß jeder Aspekt individuell ermittelt wird. Wäre das der Fall, so wäre das verkürzte Verfahren, dem Flüchtlinge aus sicheren Herkunftsstaaten nach Art. 16a Abs. 3 GG unterworfen werden, sicherlich unzureichend. Denn das Urteil ist durch den Gesetzgeber durch die Aufnahme in das Listensystem im allgemeinen schon vorweggenommen, und dem Antragsteller verbleibt nur eine Widerlegung dieser Entscheidung. Erst wenn ihm die Erschütterung der Vermutung gelungen ist<sup>360</sup>, wird sein Gesuch individuell untersucht. Nur wenn die Prüfung keine stichhaltigen Anhaltspunkte für das vom Ausländer behauptete Verfolgungsgeschehen erbringt, kann der Ausländer abgeschoben werden.<sup>361</sup>

Der Art. 33 GFK verbietet zwar die Auslieferung in Verfolgerstaaten als Konsequenz, gibt aber nicht ausdrücklich vor, daß die vorhergehende Prüfung auf jeweils ausschließlich individueller Ebene erfolgen muß<sup>362</sup>. Wäre ein hinreichend sicherer Schutz der Flüchtlinge ausschließlich dadurch zu erlangen, so müßte ein „reines“ Individualverfahren garantiert werden.

---

<sup>358</sup> Zimmermann, a.a.O., S. 118.

<sup>359</sup> Hein, Einführung und Grundlagen - GFK, EMRK und weitere internationale Vereinbarungen in: Barwig/Brinkmann/Huber/Lörcher/Schumacher: Asyl nach der Änderung des Grundgesetzes, Baden Baden 1994, S. 71.

<sup>360</sup> Zu den Erfordernissen des Sachverhaltsvortrags und der Glaubwürdigkeit dieses Vortrags im asylrechtlichen Normalverfahren vgl. umfassend J. Dürig, Beweismaß und Beweislast im Asylrecht, München 1990.

<sup>361</sup> M/D -Randelzhofer, Art. 16a Abs. 3 GG, Rn. 141.

<sup>362</sup> Hailbronner/Cordes, Grundstrukturen eines neuen Asylrechts, NVwZ 1991, S. 713, 716; Hailbronner, Refoulement-Verbote und Drittstaatenregelung, S. 376.

Wäre dies nicht der Fall, kommt ein verkürztes Verfahren, welches eine widerlegbare Vermutung beinhaltet, in Betracht. Zunächst ist festzustellen, daß es den Staaten überlassen sein muß, gewisse objektive Elemente der Sicherheitsprüfung selbst zu bestimmen. Anderenfalls könnten sie ihren Verpflichtungen aus Art. 33 GFK nicht nachkommen. Denn in Art. 1 und 33 GFK sind nur Vorgaben, aber keine exakten Kriterien zur Bestimmung aufgeführt.<sup>363</sup> Jedes subjektive Empfinden, welches Angst auslöst oder Unwillen, den Schutz des eigenen Staates in Anspruch zu nehmen, muß wohl auf irgendwie geartete objektive Befunde gestützt werden, die somit festgelegt werden müssen.

Im normalen Verfahren ist es Aufgabe der Prüfungsbehörde, diese objektiven Befunde zu ermitteln. An dieser Stelle sollte berücksichtigt werden, daß selbst in den regulären Verfahren zu Generalisierungen gegriffen wird und auch teils gegriffen werden muß<sup>364</sup>. Die Behörden und Gerichte müssen doch auch komplexe politische und soziale Strukturen bewerten und sich dabei irgendwelcher Quellen bedienen. In vielen Fällen wird die Erkenntnis über die Situation einer bestimmten Gruppe entscheidende Bedeutung haben. Jedes Einzelvorbringen wird damit notwendigerweise in den gesamten Zusammenhang gebracht<sup>365</sup>. Eine Listenregelung entspricht dann jedoch nur einem arbeitsteiligen Vorgehen von Gesetzgeber und Behörden. Dies scheint zunächst nicht weniger Schutz zu bieten als ein „reines“ Individualverfahren. Allerdings muß natürlich enormes Gewicht auf die Verlässlichkeit der Vermutung gelegt werden, denn damit steht und fällt die eben dargelegte Sichtweise. Ist die Vermutung unzuverlässig, ist der Schutz ungleich geringer, und die Gefahr der Verletzung des Refoulement-Verbotens ist immens. Nur wenn die Vermutung zuverlässig ist, kann sie gleichen Schutz garantieren wie eine individuelle Prüfung. Es ist zusammenzufassen: Jegliche Generalisierung und damit Prüfungsverkürzung im Verfahren kann nicht verboten sein, aber eine individuelle Prüfung ist nur verzichtbar, wenn die Möglichkeit der

---

<sup>363</sup> Wenn man der weiten Auslegung des Art. 33 GFK folgt, kann sich auch der Asylantragsteller, der im Transitbereich verbleibt, auf das Prinzip des Non-refoulement berufen. Siehe Wollenschläger/Schraml, JZ 1994 S. 64; Schoch DVBl, 1993, S. 1168 ff m.w.N.

<sup>364</sup> Hailbronner, a.a.O., S. 324.

<sup>365</sup> Hailbronner, a.a.O., S. 327.

Widerlegung geboten wird und die generalisierende Bewertung des Gesetzgebers hinreichend verlässlich ist.

Würde sich bei Widersprüchen des Antragstellers sofort wieder die normale Prüfungspflicht entfalten, wäre das gesamte System uneffektiv. Dementsprechend erscheint es angebracht, ein bloß unsubstantiiertes Vorbringen nicht ausreichen zu lassen, um den Weg ins reguläre Verfahren zu öffnen<sup>366</sup>. Hier liegt der sensible Punkt des gesamten Systems. Es ist größtmögliche Sicherheit vor Verletzung des Art. 33 GFK zu schaffen, dennoch ist Effektivität der Regelung anzustreben.

Art. 16a Abs. 3 GG bestimmt, daß Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten nicht verfolgt sind, es sei denn, die vom Ausländer vorgebrachten Tatsachen begründen die Annahme, daß ihm trotzdem politische Verfolgung droht. Damit kann nicht gefordert werden, daß der Ausländer sämtliche Tatsachen vorbringen muß, um seine Verfolgung lückenlos nachzuweisen. Eine bloße Erschütterung der gesetzlichen Vermutung muß ausreichen<sup>367</sup>. Diese Notwendigkeit ergibt sich schon aus der Tatsache, daß ein Asylsuchender niemals Tatsachen objektiv darlegen können wird und die Widerlegung nahezu unmöglich wäre. Im Ergebnis heißt das, daß zum einen größtmögliche Zuverlässigkeit der Festlegung vorliegen muß, zum anderen eine faire Chance zur Widerlegung.

### 7.3.2.3 Erfordernis gerichtlichen Rechtsschutzes

Die GFK verlangt keinen gerichtlichen Rechtsschutz gegen behördliche Entscheidungen. Daß ein wirksames Verfahren zur Identifizierung von Flüchtlingen i.S.d. GFK verlangt wird, sagt indes auch nichts hinsichtlich dieser Fragestellung aus<sup>368</sup>. Es ist ferner kein anderer Ansatz ersichtlich, eine solche Forderung zu begründen. Zwar legt das Exekutivkomitee des UNHCR in der Empfehlung Nr. XXVIII dar, dass bei Nega-

---

<sup>366</sup> Frowein/Zimmermann, Der völkerrechtliche Rahmen für die Reform des deutschen Asylrechts, 1993, S. 40.

<sup>367</sup> Gieseler/Wasser, Das neue Asylrecht, a.a.O., S. 42.

<sup>368</sup> Hailbronner, Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise- und Asylrechts, Baden Baden 1983, S. 41.

tivbescheidung des Antrags eine Überprüfung stattfinden sollte<sup>369</sup>. Es wird aber kein gerichtlicher Schutz gefordert. Abgesehen von der Tatsache, dass diese Empfehlung nicht bindend ist, ist im Falle von Art. 16a Abs. 3 GG sogar über diesen Standard hinaus verwaltungsgerichtlicher Eilrechtsschutz gewährt. Hinsichtlich dieses Verfahrens wird ferner von Bundesverfassungsgericht auf eine Auseinandersetzung mit dem individuellen Vortrag des Asylbewerbers bestanden<sup>370</sup>. Dass das Überprüfungsverfahren für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten nur einen eingeschränkten Rechtsschutz darstellt, ist daher von vornherein unerheblich. Dies erscheint um so mehr vertretbar, da der Gesetzgeber in einer allgemeinen Prüfung die Verfolgungssicherheit festgelegt hat<sup>371</sup>. Dieses Argument gilt zweifelsohne aber nur bei hinreichend verlässlicher Vermutung. Auch unter diesem Aspekt ist mithin kein Verstoß gegen die GFK festzustellen.

#### 7.3.2.4 Weitere Verfahrenserfordernisse

Der United Nations High Commissioner for Refugees<sup>372</sup> (UNHCR) hat weitere verfahrensrechtliche Mindestanforderungen für die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft in der Resolution Nr. 8 des Exekutiv Komitees des UNHCR aufgestellt. Die beiden zentralen Aufgabenbereiche des UNHCR sind Rechtsschutzmaßnahmen<sup>373</sup> sowie Maßnahmen zur Lösung von Flüchtlingsproblemen.<sup>374</sup> Diese sind zwar nicht verbindlich, aber nicht unerheblich, da die Vertragsstaaten über Art. 35 GFK verpflichtet sind, mit dem UNHCR bei der Überwachung der Durchführung der Bestimmungen der

---

<sup>369</sup> UNHCR, Internationaler Rechtsschutz für Flüchtlinge Beschlüsse des Exekutivkomitees für das Programm des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, Genf 1988, S. 17.

<sup>370</sup> BVerfG, Urteil v. 22.07.1993, in: DVBL: 1993, S. 1007.

<sup>371</sup> Henkel, Das neue Asylrecht, NJW 1993, S. 2709.

<sup>372</sup> UNHCR, der seinen Sitz in Genf hat, wurde 1951 von der Vollversammlung der Vereinten Nationen eingerichtet mit der Zielsetzung, solche Personen zu schützen und zu unterstützen, die ihr Heimatland als Flüchtlinge verlassen haben.

<sup>373</sup> Wobei sich die Sicherung der Rechtsstellung von Flüchtlingen an den Normen der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 orientiert.

<sup>374</sup> Durch die Eingliederung in die Aufnahme- oder die Unterstützung der Rückkehr in die Herkunftsländer.

GFK zusammenzuarbeiten<sup>375</sup>. Nach dem Beschluß Nr. 8 muß z. B. eine kompetente zentrale Behörde für die Entscheidung über Anträge zuständig sein. Dies ist nach § 5 AsylVfG das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge. Auch muß mindestens eine Überprüfung durch eine unabhängige höhere Instanz möglich sein. Nach § 36 AsylVfG ist es das Verfassungsgericht.

## **7.4 Einhaltung materieller Notwendigkeiten der Verfolgungssicherheit bei der Anwendung eines Listensystems**

### **7.4.1 Die Anforderung der Festlegung materieller Standards**

Es stellt sich die Frage, ob es materielle Ansprüche an die Umstände gibt, unter denen Verfolgungsfreiheit festgestellt werden kann. Als normative Grundlage ist Art. 33 GFK heranzuziehen. Bei keinen oder nur geringen Anforderungen bestünde die Gefahr, daß eine große Anzahl von Flüchtlingen, die bona fide Flüchtlinge i.S.d. GFK sind, einem verkürzten Verfahren unterstellt würden, woraus eine größere Gefahr der Verletzung des Refoulement-Verbots erwächst. Man muß nämlich berücksichtigen, daß gerade bona-fide-Flüchtlinge kurz nach der Flucht häufig nur über unzureichende Beweismittel verfügen<sup>376</sup>. Hinzu tritt häufig ein Gefühl der Unsicherheit im Zufluchtsstaat bzw. Angst vor Rückfluß von Informationen in den Verfolgerstaat, so daß es den Flüchtlingen schwerer fällt, umfassende und vollständige Angaben zur Verfolgung zu machen<sup>377</sup>.

Im Ergebnis muß also bei einer Listenfestlegung sorgfältig geprüft werden, ob generell Verfolgungsfreiheit besteht, um somit der Gefahr der Verletzung des Refoulement-Verbots vorzubeugen.

---

<sup>375</sup> Koisser/Nicolaus, Die Zuerkennung des Konventionsflüchtlingsstatus nach dem neuen Ausländergesetz- Eine Analyse aus der Sicht des UNHCR, ZAR 1991, S. 9.

<sup>376</sup> Zimmermann, Das neue Grundrecht auf Asyl, S. 119.

<sup>377</sup> Achermann, Handbuch des Asylrechts, Bern-Stuttgart 1991, S. 146; Zimmermann, ebd., S. 120.



## 7.4.2 Voraussetzungen beim Verfahren der Festlegung

Was sind nun Voraussetzungen, an die sich die Bundesrepublik beim Verfahren der Festlegung halten muß? Zunächst ist zu fragen, ob die Bundesrepublik beim Verfahren der Festlegung überhaupt Freiheit genießt.

Sie kann - wie ausgeführt - das Verfahren zur Anerkennung selbst bestimmen. Also liegt es nahe, anzunehmen, daß dies auch für das im Vorfeld stattfindende Listenfestlegungsverfahren gilt<sup>378</sup>. Hier ist aber dennoch Art. 35 GFK zu beachten. Danach besteht eine generelle Verpflichtung der Mitgliederstaaten, mit dem UNHCR zusammenzuarbeiten und dessen Aufgabe, die Anwendung der Konvention, sicherzustellen, zu erleichtern. Da es sich bei dem zu regelnden Subjekt um Fragen der GFK, wie z.B. des Refoulement-Verbots, handelt, könnte dem UNHCR Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden<sup>379</sup>.

Die Listenfestlegung ist die entscheidende Frage, bei welcher um keinen Preis Abstriche bei Sicherheit und Kontrolle zu machen sind. Dem UNHCR stehen deshalb auch unter Umständen mehr Informationen zur Verfügung als dem jeweiligen Gesetzgeber der einzelnen Staaten. Hinweise können sich außerdem aus den Anerkennungsquoten für Flüchtlinge aus bestimmten Staaten ergeben. Dies können jedoch nur sehr fragliche Hinweise sein, da es dort ja um Sachverhalte der Vergangenheit geht. Meines Erachtens können die Anerkennungsquoten nur wenig Auskunft geben und sollten daher höchstens zusätzlich berücksichtigt werden.

Verlässlicher erscheint die Betrachtung, inwieweit andere Staaten bestimmte Länder als sicher bewerten. Nur unter der Voraussetzung, daß alle ersichtlichen Quellen ausgeschöpft sind, kann Zuverlässigkeit gewährleistet sein. Der UNHCR sollte somit aufgrund des Art. 35 GFK und seiner Kompetenz gehört werden;<sup>380</sup> auch die Praxis anderer Staaten sollte herangezogen werden. Anerkennungsquoten dürfen aber nur Indiz sein.

---

<sup>378</sup> Zimmermann, a.a.O., S 120.

<sup>379</sup> Ebd., S. 121.

<sup>380</sup> So wurde der Vertreter des UNHCR auch zu der nichtöffentlichen Anhörung im Bundesinnenministerium am 20. Oktober 1989 und zu der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 14. Februar 1990 eingeladen und angehört.

### **7.4.3 Die materielle Beurteilung der Verfolgungssicherheit**

Die geschützten Rechtsgüter sind die Art. 1 und 33 der GFK. Auf den ersten Blick scheint es ein schwer mögliches Unterfangen zu sein, ein generelles Urteil in einem Gesetz festzulegen, in dem Sicherheit vor Verfolgung geht, da ohne Zweifel die Untersuchung der Verfolgungsfreiheit eine komplexe Analyse erfordert, die etliche Faktoren bewerten muß. Auch ist unbestreitbar, daß unterschiedlichen Personen in einem Staat unterschiedliche Situationen drohen können, so daß eben doch Individualschicksale vorliegen. Dennoch wird auch in der Praxis zu Generalisierungen gegriffen, oft zugunsten des Antragstellers, wenn z.B. Gruppierungen als generell verfolgt angesehen werden. Von diesem Standpunkt aus wird angeführt, daß dies auch andersherum gehen müsse.

#### **7.4.3.1 Definition der Verfolgungsfreiheit**

Im folgenden sollen nicht die einzelnen nun in der Liste vorhandenen Staaten erörtert werden. Vielmehr ist im Hinblick auf die GFK nach Grundstrukturen für Verfolgungsfreiheit zu suchen, die dem Anliegen der Konvention gerecht werden. Die GFK gewährleistet Schutz. Demnach muß jede Person als Flüchtling angesehen werden, wenn sie eine „begründete Furcht“ vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung nachweisen kann. Die Konvention verbietet die Abschiebung eines anerkannten politischen Flüchtlings in den Verfolgerstaat. Aber sie definiert keine konkreten Kriterien zur Feststellung einer Verfolgung.

Nach Art. 16a Abs. 3 GG kann ein sicherer Herkunftsstaat bestimmt werden, wenn gewährleistet erscheint, daß dort weder politische Verfolgung und ebenso keine unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Durch letzteres Kriterium wird die Qualität der Verfolgungssicherheit bei den verfolgungsfreien

Herkunftsländern auf nicht politische Verfolgung ausgeweitet.<sup>381</sup> Über das Vorliegen der Kriterien hat der Gesetzgeber aufgrund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse zu befinden. Die amtliche Begründung zu § 29a AsylVfG spricht darüber hinaus ausdrücklich davon, daß sich die Kriterien an dem Vorbild der Schweiz und den Schlußfolgerungen der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister der EG-Staaten gehalten haben.<sup>382</sup> Diese Schlußfolgerungen dienen zwar nicht direkt der Auslegung der GFK, geben aber zumindest eine gemeinsame Ansicht der europäischen Staaten zur Frage der Sicherheit vor Verfolgung wieder. Sie sind im folgenden zu betrachten.

Die Anlage III der Ministerkonferenz beinhaltet die Schlußfolgerungen betreffend der Länder, in denen im allgemeinen keine ernstliche Verfolgungsgefahr besteht.<sup>383</sup> Faktoren, die bei der Bewertung zu berücksichtigen sind: Die Achtung der Menschenrechte, wobei Beitritte zu internationalen Menschenrechtsübereinkünften von Bedeutung sind, aber wichtiger noch deren Auswirkungen in der Praxis.<sup>384</sup> Rein formelle Bindung sei demnach kein ausreichendes Indiz. Dies ist sicherlich ein sehr wichtiger Punkt, dessen Beweis genauestens geprüft werden sollte. Denn mit der Kategorisierung eines Landes schließt man auf die Situation jedes Einzelnen, so daß jedwede Zweifel gründlichst zu widerlegen sind, um einer Verletzung des Refoulement-Verbots<sup>385</sup> vorzubeugen. Allein der Beitritt zu völkerrechtlichen Verträgen kann in einem Fall, der solch einen menschenrechtlichen Grundsatz verletzen könnte, nicht genug Vertrauen begründen. Willkür im staatlichen Handeln darf nicht erkennbar sein. Aber auch andere Standards sind von Bedeutung. Dazu gehören demokratische Einrichtungen, wobei besonderes Augenmerk auf demokratische Prozesse, Wahlen etc. gerichtet wird. Insbesondere komme es auf solche Rechte an, die in Zusammenhang

---

<sup>381</sup> Schoch, Das neue Asylrecht gemäß Art. 16a GG, DVBL 1993, S. 1164.

<sup>382</sup> BT-Drs. 12/4450, S. 21f.

<sup>383</sup> ZDWF-Schriftenreihe Nr. 53, S. 154f.

<sup>384</sup> ZDWF-Schriftenreihe Nr. 53, S. 154, 155.

<sup>385</sup> Das Non-refoulement Prinzip der Genfer Flüchtlingskonvention ist im § 51 Abs. 1 AuslG umgesetzt und schützt besonders einige Fallgruppen die nicht nach Art. 16a Abs. 1 GG anerkannt werden..

mit der Gestaltung des politischen Prozesses stehen, wie die Pressefreiheit, Meinungsfreiheit.<sup>386</sup> Die Mißachtung dieser Rechte könne Teil politischer Verfolgung sein.

An dieser Stelle ist wichtig hervorzuheben, daß gerade erst durch Wahrnehmung solcher Rechte auf das Vorliegen politischer Verfolgung aufmerksam gemacht werden kann.<sup>387</sup> Weitere gewichtige Indizien sind nach den Schlußfolgerungen, ob nichtstaatliche Organisationen und unabhängige Gerichte die Einhaltung solcher Standards kontrollieren können.<sup>388</sup> Zweifellos wiederum eine äußerst wichtige Voraussetzung, um staatliche Willkürakte auszuschließen, da eben Individualschicksale in eine generelle Bewertung gedrängt werden. Daran schließt sich auch das Kriterium der Stabilität an.<sup>389</sup> Unabhängige Kontrollinstanzen gewährleisten doch auch eine gewisse Stabilität in der Rechtsanwendung, vermeiden eben ein plötzliches Umschlagen der Situation. Dies stellt nämlich eine große Gefahr für die Garantien des Art. 33 GFK dar, da plötzlich viele Menschen dessen Schutzes verlustig wären.

Zwar können die Listenstaaten durch einen Akt der Exekutive rückgängig gemacht werden, § 29a AsylVfG. Aber es ist nicht zu verkennen, daß zwangsläufig ein Übergangszeitraum entstehen würde, in dem Verletzungen des Art. 33 GFK begangen werden. Denn es dauert doch einige Zeit, bis die veränderte Lage Gesetz und Recht wird. Der Schweizer Bundesrat strich z.B. Algerien am 19.02.1992 von der Liste, obwohl der Ausnahmezustand bereits am 05.06.1991 verhängt worden war. Zwar fand in diesem Fall dann eine der Lage angepaßte Praxis statt. Dennoch wird allgemein ein Zeitraum verbleiben zwischen Umschlagen der Situation, Feststellung dessen und Weiterleitung an die zuständigen Instanzen. Stabilität ist folglich ein sehr wichtiges Kriterium. Die aufgeführten Kriterien knüpfen insgesamt an alle erkennbaren Bereiche an, in denen staatliche Verfolgung zum Ausdruck kommt. Da die GFK selbst keine Kriterien zur Feststellung vorgibt, ist davon auszugehen, daß die Betrachtung dieser Kriterien ausreichend ist. Diese von der Ministerkonferenz festgelegten Kriterien wurden auch vom Bundesverfassungsgericht in seiner grundlegenden Entscheidung zum Herkunfts-

---

<sup>386</sup> ZDWF-Schriftenreihe Nr. 53, S. 155.

<sup>387</sup> Zimmermann, a.a.O., S. 127.

<sup>388</sup> ZDWF-Schriftenreihe Nr. 53, S. 155.

<sup>389</sup> ZDWF-Schriftenreihe Nr. 53, S. 155.

staatenprinzip als notwendige Voraussetzung beurteilt, denen der Gesetzgeber Beachtung schenken müsse<sup>390</sup>. Allerdings wurde dem Gesetzgeber vom Bundesverfassungsgericht ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum gewährt, hinsichtlich der Prognose für die weitere Entwicklung, ferner der Frage, welche der erhobenen Tatsachen mit welchem Gewicht für die zu treffende Entscheidung von Bedeutung seien. Damit sei die verfassungsgerichtliche Überprüfung auch darauf beschränkt, die Vertretbarkeit der Entscheidung zu prüfen, d.h., ob der Gesetzgeber sich nicht von guten Gründen hat leiten lassen.<sup>391</sup>

Hinsichtlich der GFK muß, wie schon dargelegt, hinreichend sichergestellt sein, daß Art. 33 GFK nicht verletzt wird. Demnach muß ein sicheres Urteil über die Verfolgungssicherheit gebildet werden, was nur möglich ist, wenn der Gesetzgeber alle zur Verfügung stehenden Erkenntnisquellen nutzt und ins Urteil einbezieht<sup>392</sup>. Eine Gewichtung kann nicht zulässig sein, da nicht ersichtlich ist, daß die GFK dies den Vertragsstaaten gestatten will. Auch muß der Prognosespielraum so gering wie möglich gehalten werden. Es ist nicht zu leugnen, daß ein gewisses Ermessen zwangsläufig stattfinden muß. Dieses wohnt schon der Prognose an sich inne. Aber der Spielraum muß extrem gering gehalten werden. Ist dies nicht möglich und kann ein hinreichend sicheres Urteil vor allem auch für die Zukunft nicht gebildet werden, so darf die Prognose nicht gestellt werden<sup>393</sup>. Es bleibt also festzuhalten, daß bei der Festlegung alle sich ergebenden Tatsachen einzubeziehen sind und ein Ermessensspielraum nur in geringem Maße zu gewähren ist. Nur unter Einhaltung der oben erläuterten Kriterien sowie hinreichender Sicherheit bezüglich der Prognose wird die Herkunftsstaatenregelung dem Schutz vor Zurückweisung durch Art. 33 GFK gerecht.

---

<sup>390</sup> BVerfGE 94, S. 115.

<sup>391</sup> BVerfGE 94, S. 115, 144.

<sup>392</sup> Abweichende Meinung der Richterin Limbach zum Urteil BVerfGE 94, S. 157, 159.

<sup>393</sup> Abweichende Meinung des Richters Böckenförde zum Urteil BVerfGE 94, S. 163.

### 7.4.3.2 Aufnahme eines Staats in das Listensystem bei Vorliegen einer inländischen Fluchtalternative

Wie sieht es nun aus, wenn in einem Staat, in dem grundsätzlich eine Verfolgungssituation besteht, zugleich die Möglichkeit einer inländischen Fluchtalternative besteht? Kann dieser als sicherer Herkunftsstaat in die Liste aufgenommen werden? Die GFK gibt auch über diese Frage keinen ausdrücklichen Aufschluß. Grundsätzlich ist aber Flüchtling im Sinne der Konvention nur der, der den Schutz seines Landes nicht in Anspruch nehmen kann<sup>394</sup>. Das bedeutet, dass bei zumutbarer Zuflucht die Flüchtlingseigenschaft eigentlich verneint werden muß. Dies entspricht auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes<sup>395</sup>. Ist aber eine Entscheidung über das Vorhandensein einer Fluchtalternative auch generalisierend möglich, so daß das Ergebnis über die Aufnahme in das Listensystem entscheiden kann? Man könnte hier argumentieren, daß die Gerichte ja auch im Einzelfall entscheiden müßten und dies an Kriterien festmachen. In der Rechtsprechung läßt sich dann auch erkennen, daß in bezug auf bestimmte Gruppen oder Regionen in vielen Fällen Entscheidungen auf genereller Ebene getroffen werden, so z. B. in Fällen von Kosovo-Albanern, die auch in anderen Teilen Jugoslawiens hätten Schutz finden können. Man könnte meinen, es wäre effizienter, hier das sichere Herkunftsstaaten-Prinzip anzuwenden<sup>396</sup>.

Trotzdem gibt es aber Einwände, die aus dem Refoulement-Verbot des Art. 33 GFK resultieren. Es erscheint nämlich problematisch, eine im Lande bestehende Fluchtalternative generalisierend als allgemein für alle in diesem Lande Verfolgten bestehend anzusehen. Im Rahmen des Art. 33 GFK muß beachtet werden, was im Falle der Rückführung eines einzelnen droht. Würde man generalisierend darauf abstellen, was vor der Flucht bestand, so bestünde die Gefahr, daß dieser vermeintlich zu erreichende Schutz illusorisch ist, denn der Abgeschobene kann dieses Gebiet möglicherweise gar nicht mehr erreichen<sup>397</sup>.

---

<sup>394</sup> Art. 1 A. Nr. 2 GFK.

<sup>395</sup> Abweichende Meinung des Richters Böckenförde zum Urteil BVerfGE 94, S. 163.

<sup>396</sup> Hailbronner, The concept of „safe country“ and expedient asylum procedures, S. 325, 326.

<sup>397</sup> Zimmermann, a.a.O., S. 124.

Besonders, da die Abschiebung häufig auf dem Luftwege in bestimmte Städte erfolgt, die unter Umständen nicht zu den verfolgungsfreien Gebieten zählen<sup>398</sup>. Das könnte dann aber eine Verletzung des Art. 33 GFK bedeuten. Hinsichtlich der Vereinbarkeit mit der GFK und EMRK ist zunächst zu fragen, ob die abstrakt-generelle Festlegung sichere Herkunftstaaten nicht gegen das grundsätzliche Verbot geographischer Vorbehalte in der GFK verstößt. Zwar ist eine gewisse geographische Einschränkung zulässig nach Art. 1 B Nr. 1a GFK, wenn es bis zum Zusatzprotokoll von 1967 erklärt wurde.<sup>399</sup>

„Dies hat die Bundesrepublik nicht getan, so dass die GFK insbesondere das Refoulement-Verbot in Art. 33 Abs. 1 GFK für sie geographisch unbegrenzt gilt. Die Bundesrepublik darf also niemanden der politische Verfolgung im Sinne des Art. 33 Abs. 1 GFK geltend macht, allein deshalb ohne Prüfung seines Verfolgungsvorbringens abschieben, weil er aus einem bestimmten Staat kommt. Einen solchen Automatismus sieht die Herkunftstaatenregelung nicht vor.“<sup>400</sup> Denn der Asylbewerber hat immer die Möglichkeit die Vermutung zu widerlegen. Wie das Verfahren zur Prüfung der Berechtigung ausgestaltet ist schreibt die GFK nicht vor,<sup>401</sup> so dass Art. 16a Abs. 3 GG insoweit mit der GFK vereinbar ist.<sup>402</sup> Eine nach Art. 3 GFK unzulässige Behandlung liegt schon deshalb ebenfalls nicht vor, weil ein sachlicher Grund, die Feststellung der Sicherheit des Herkunftsstaates, diese Ungleichbehandlung begründet.<sup>403</sup>

Zu dieser geographischen Beschränkung kommt hinzu, daß Fluchtalternativen oft auch persönlich beschränkt sind, nämlich auf bestimmte Bevölkerungsgruppen. Dies macht es umsoweniger möglich, einen Staat aufgrund einer inländischen Fluchtalternative per se als sicheren Herkunftsstaat zu bezeichnen<sup>404</sup> Ist also zumindest regionale

---

<sup>398</sup> Zimmermann, a.a.O., S. 125.

<sup>399</sup> Vgl. hierzu M/D-Randelzhofer Art. 16a Abs. 3 GG, Rn. 140, 141; Huber-Amann, Vorb. GK, Rn. 17, 18, 24.

<sup>400</sup> M/D-Randelzhofer, Art. 16a Abs. 3 GG, Rn. 140,141.

<sup>401</sup> Henkel, NJW 1993, S. 2705, 2709; Frowein/Zimmermann, Der völkerrechtliche Rahmen für die Reform des deutschen Asylrechts, Beilage 42a / 93 zum Bundesanzeiger, S. 36 f.

<sup>402</sup> M/D-Randelzhofer, Art 16a Abs. 3 GG, Rn. 141; Renner, Ausländerrecht Art. 16a GG, Rn. 69.

<sup>403</sup> Frowein/Zimmermann, S. 38; M/D-Randelzhofer, Art. 16a Abs. 3 GG, Rn. 142.

<sup>404</sup> Zimmermann, a.a.O., S. 125.

Verfolgung feststellbar, kann nicht gefolgert werden, daß allgemein keine Gefahr besteht.

Diesem Ergebnis muß auch die Regelung des Art. 16a Abs. 3 GG entsprechen. Ausdrücklich ist dies nirgends genannt. In der amtlichen Begründung des deutschen Bundestages wird aber ausgeführt, daß Verfolgungsfreiheit grundsätzlich landesweit bestehen muß<sup>405</sup>. Ferner ist dies auch vom Bundesverfassungsgericht so entschieden worden<sup>406</sup>.

Die Frage nach der Vereinbarkeit mit Art. 3 EMRK stellt sich nur, wenn man entgegen dem Wortlaut des Art. 16a Abs. 3, Satz 2 GG davon ausgeht, dass sich die Nichtverfolgungsvermutung auch auf „unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung“ in Satz eins bezieht.<sup>407</sup> Doch auch dann ist wie bei der GFK auf die Möglichkeit der Widerlegung der Vermutung zu verweisen, so dass im Ergebnis auch Art. 3 EMRK eingehalten wird.<sup>408</sup>

Auch wäre noch an eine Unvereinbarkeit mit Art. 13 EMRK wegen fehlens der Überprüfungsmöglichkeit durch eine unabhängige Instanz zu denken. Doch schon Art 16a Abs. 4 Satz 1 GG stellt klar, dass eine Ablehnung nach Abs. 3 der gerichtlichen Kontrolle unterzogen werden kann. Hier ist auch ein sogenannter „arguable claim“ erforderlich, der wiederum aufgrund der eindeutigen gesetzlichen Regelung nur in von dem Verfahren des Abs. 3 nicht erfassten Fällen eintreten kann.<sup>409</sup> Unter diesen Voraussetzungen stehen GFK und EMRK der normativen Festlegung von sicheren Herkunftstaaten nicht entgegen.

## 7.5 Das Diskriminierungsverbot des Art. 3 GFK

Die Herkunftsstaatenregelung könnte ferner auch Art. 3 GFK verletzen. Hier ist das Verbot ungleicher Behandlung normiert. Es verbietet unter anderem Ungleichbehand-

---

<sup>405</sup> BT-Drs. 12/4152, S. 4.

<sup>406</sup> BverfGE 94, S. 115, 135.

<sup>407</sup> M/D-Randelzhofer, Art 16a Abs. 3 GG, Rn. 143.

<sup>408</sup> Frowein/Zimmermann, a.a.O., S. 40 ff; M/D-Randelzhofer, ebd.

<sup>409</sup> M/D-Randelzhofer, Art.16 Abs. 3 GG, Rn. 144.



lung aufgrund des Herkunftslandes. Solche könnte hier gegeben sein. Zwar ist der Flüchtling aus einem sicheren Herkunftsland bei tatsächlich bestehender Verfolgungsgefahr materiell nicht schlechter gestellt, jedoch verfahrensrechtlich, da ihm ein verkürztes Prüfungsverfahren zur Verfügung steht<sup>410</sup>, denn es wird allgemein vermutet, daß er nicht verfolgt ist, so daß sein Antrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt wird. Dies kann er nur durch eine Widerlegung<sup>411</sup> der Vermutung abwenden<sup>412</sup>. Die Widerlegungslast trägt der Asylbewerber. Er muß dartun, daß er selbst vom Herkunftsstaat politisch verfolgt wird<sup>413</sup>. Die Listen erreichen auch nur dann ihren Zweck, wenn prozessuale Konsequenzen mit ihnen verbunden sind.<sup>414</sup>

### 7.5.1 Anwendbarkeit auf das Anerkennungsverfahren

Es stellt sich die Frage, ob Art. 3 GFK überhaupt auf das Anerkennungsverfahren Anwendung findet. Der Wortlaut des Art. 3 GFK beschreibt keinen Anwendungsbereich. Zur Entstehungsgeschichte läßt sich anführen, daß ein israelischer Delegierter von einer allgemeinen Vorschrift sprach, die auf alle Teile der GFK anwendbar sei. Dies blieb unwidersprochen<sup>415</sup>. Allerdings ist in der GFK das Anerkennungsverfahren nicht ausdrücklich geregelt. Dennoch wurde oben erläutert, daß zweifellos ein Verfahren stattfinden muß, denn anderenfalls könnten die Vertragsstaaten gar nicht diejenigen Personen identifizieren, denen sie die Rechte aus der Konvention zukommen lassen müssen. Folglich ist das Verfahren als Teil der in der GFK verbürgten Rechte anzusehen.

---

<sup>410</sup> BT-Drs. 12/4142, S. 3.

<sup>411</sup> Die Widerlegung der Vermutung ist nach Art. 16a Abs. 3 S. 2 GG und auch nach §29a Abs. 1 AsylVfG auf die Gefahr politischer Verfolgung beschränkt. Ausgeklammert sind Menschenrechtsverletzungen, soweit sie sich als asylirrelevant erweisen.

<sup>412</sup> BVerfGE 94, S. 115, 147. Vgl. Kanein/Renner, AuslR, GG 2, Rn. 76. Es reicht ein insoweit genügend substantiierter Vortrag, um ein Abschiebungshindernis nach § 53 AuslG zu begründen.

<sup>413</sup> BVerfGE 94, 115, 147; Hailbronner, Reform des Asylrechts, S. 80.

<sup>414</sup> Frowein/Zimmermann, Die völkerrechtlichen Rahmen für die Reform des deutschen Asylrechts, Bundesanzeiger Köln 1993, S. 37.

<sup>415</sup> Takkenberg/Tahbaz, The collected travaux preparatoires of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees, Amsterdam 1990, vol. III p. 238.

Für Sinn und Zweck des Art. 3 GFK ist bedeutsam, daß die Staaten anderenfalls jederzeit ohne Verstoß gegen Art. 3 die Verbürgungen der GFK diskriminierend anwenden könnten, wenn man bei der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft eine willkürliche Ungleichbehandlung vornehmen dürfte<sup>416</sup>. Gerade diese Feststellung eröffnet aber eben den Weg zum Schutz durch die GFK. Also ist sie ein bedeutender Schritt für die Durchsetzung des in der GFK normierten Flüchtlingsschutzes. Im Ergebnis ist festzuhalten, daß Art. 3 GFK auch für das Anerkennungsverfahren gelten muß.

### **7.5.2 Vorliegen einer Diskriminierung bei Anwendung eines Systems sicherer Herkunftsstaaten?**

Wie ausgeführt, könnte im verfahrensrechtlichen Unterschied eine Diskriminierung liegen. Das dies durchaus streitig ist, zeigt die Tatsache, daß der belgische Conseil d'Etat 1991 davon ausging, daß die im damals neuen Asylgesetz enthaltene Listenregelung mit Art. 3 GFK nicht vereinbar sei. Im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens dagegen ging ein Vertreter der belgischen Regierung unter Bezugnahme auf eine Äußerung des örtlichen Vertreters des UNHCR davon aus, daß in der Regelung keine verbotene Diskriminierung zu sehen sei<sup>417</sup>. Es scheint mithin fraglich, was unter dem Begriff der „Diskriminierung“ i.S.d. GFK zu verstehen ist.

### **7.5.3 Begriff der Diskriminierung**

Die Entstehungsgeschichte bietet keine Hinweise zur Auslegung. „Discrimination“ ist als Begriff im englischen Originaltext verwendet, wohingegen die deutsche Übersetzung von unterschiedlicher Behandlung spricht. Auffälligerweise verwendet der französische Text anders als in Art. 14 EMRK auch „discrimination“ und nicht

---

<sup>416</sup> Zimmermann, Das neue Grundrecht auf Asyl, S. 109, 110.

<sup>417</sup> Frowein/Zimmermann, Der völkerrechtliche Rahmen für die Reform des deutschen Asylrechts, Bundesanzeiger, 1993, S. 38.

„distinction“, wie es dem Deutschen entsprechen würde. Dies könnte ein Hinweis sein, daß die Diskriminierung eine irgendwie geartete Qualifikation enthält. Es ist also fraglich, ob einfach jede unterschiedliche Behandlung erfaßt sein soll. Zur Interpretation bietet es sich hier an, vergleichbare völkerrechtliche Regeln heranzuziehen. So geht z.B. der unter dem UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte geschaffene Menschenrechtsausschuß in der Praxis dahin, daß nur solche Unterscheidungen verboten sein sollen, die nicht auf vernünftige und objektive Kriterien beruhen. „The right to equal protection of the law (...) does not make all differences of treatment discriminatory. A differentiation based on reasonable and objective criteria does not amount to prohibited discrimination within the article 26“<sup>418</sup>. Auf regionaler Ebene ist die ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ähnlich. Der EGMR sieht eine Diskriminierung nur dann als gegeben an, wenn zwischen vergleichbaren Personengruppen unterschieden wird; kein Rechtfertigungsgrund vorliegt und zwischen den eingesetzten Mitteln und dem angestrebten Ziel kein angemessenes Verhältnis besteht<sup>419</sup>.

Im Zusammenhang mit der dargelegten Praxis könnte man also annehmen, daß Art. 3 GFK nur eine Diskriminierung im Sinne einer sachlich nicht begründeten Unterscheidung verbietet<sup>420</sup>. Bei der Aufstellung von Listen verfolgungsfreier Staaten knüpft der Aufnahmestaat nun an das Kriterium des Ausmaßes der Verfolgung an. Das heißt, daß er bei Antragstellern unterscheidet, ob sie verfolgt sind oder nicht. Diese Anwendung des Kriteriums der Verfolgung setzt die GFK voraus, so daß sie selber eine Unterscheidung vornimmt<sup>421</sup>. Es ist daher sachlich nicht unbegründet, eine Unterscheidung vorzunehmen. Damit ist nicht von einer Verletzung des Art. 3 GFK auszugehen. Daß Art. 3 GFK nicht verletzt ist, ergibt sich darüber hinaus aus folgender Argumentation: Mangels einer Definition in Art. 3 GFK und vom Ausgangspunkt her, daß nicht deutlich jedwede Unterscheidung verboten ist, bedarf es der Auslegung der

---

<sup>418</sup> Nowak, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Art. 26 Rn. 21.

<sup>419</sup> Frowein/Peukert, EMRK- Kommentar, 1996, Art. 14. Rn. 17.

<sup>420</sup> Frowein/Zimmermann, Der völkerrechtliche Rahmen für die Reform des deutschen Asylrechts, S. 38; Zimmermann, Das neue Grundrecht auf Asyl, S. 110 ff., 115.

<sup>421</sup> Frowein/ Zimmermann, ebd., S. 39.

Norm, in welchen Beziehungen nach dem Zweck des Vertrages eine Gleichbehandlung vorausgesetzt wird<sup>422</sup>.

Wie schon erläutert, gibt die GFK kein zwingendes Verfahren zur Anerkennung vor, es muß lediglich zwingend überhaupt ein Verfahren stattfinden<sup>423</sup>. Dies ist nun nach Art. 16a Abs. 3 GG zweifellos auch für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten der Fall, denn ihnen wird die Möglichkeit eines persönlichen Vortrags und damit der Widerlegung gegeben. Somit genießen Flüchtlinge aus sicheren Herkunftsstaaten das gleiche Recht aus der GFK auf ein Anerkennungsverfahren wie die übrigen. Bezüglich des materiellen Schutzes ist daran anzuschließen. Die GFK kann sicherlich in keinem Fall wollen, daß eine Ungleichbehandlung dahingehend stattfindet, daß einigen mehr, anderen weniger Schutz zugestanden wird. Das Verbot des Refoulement muß berücksichtigt werden.

Es wurde festgestellt, daß gemäß Art. 33 GFK vor Zurückweisung in einen Verfolgerstaat geschützt werden soll und daß dazu ein Minimum an Verfahrensvoraussetzungen vorliegen muß. Dies ist ein Verfahren, in dem die Möglichkeit der Geltendmachung der Verfolgungsgefahr tatsächlich und praktisch gewährleistet ist, auch wenn es sich um ein verkürztes Verfahren handelt. Ist dies gegeben, so wird den Flüchtlingen aus sog. sicheren Herkunftsländern auch materiell-rechtlich kein Nachteil zuteil, denn die Prüfung der Verfolgungsgefahr erfolgt mit dem Ergebnis, daß den Antragstellern nicht per se der Zugang zur Anerkennung als Flüchtling abgeschnitten wird. Der Schutz der GFK steht ihnen also immer noch offen, wenn sie tatsächlich verfolgt werden. Die verfahrensrechtliche Ungleichbehandlung führt mithin nicht zur Beraubung des materiellen Schutzes aus Art. 33 GFK<sup>424</sup>.

Es ist also festzuhalten, daß nach Art. 16a Abs. 3 GG der verfahrensrechtliche Mindeststandard der GFK gewährt wird und folglich Flüchtlingen, die verfolgt sind, auch der materielle Schutz des Art. 33 GFK offensteht<sup>425</sup>. Die Verbürgungen der GFK wer-

---

<sup>422</sup> Jaenicke, in: Strupp/Schlochauer, S. 381.

<sup>423</sup> Hein, Einführung und Grundlagen-GFK, EMRK und weitere internationale Vereinbarungen: in Barwig/Brinkmann/Huber/Lörcher/Schumacher: Asyl nach der Änderung des Grundgesetzes, S. 76.

<sup>424</sup> Hailbronner, Die Asylrechtsreform im Grundgesetz, ZAR 1993, S. 115.

<sup>425</sup> Ebd.

den ihnen uneingeschränkt zuteil. Durch die Verfahrensverkürzung kann keine Verletzung des Art. 3 GFK vorliegen.

Asylsuchenden wird nach den §§ 74 ff. AsylVfG ein gerichtliches Rechtsschutzverfahren gewährt, dessen Garantie nicht aus der GFK folgt. Gegenüber Asylsuchenden aus sicheren Herkunftsstaaten i.S.d. Art. 16a Abs. 3 GG wird dieses aber nach § 36 Abs. 3 AsylVfG nur eingeschränkt gewährt.

Eilrechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO ist innerhalb einer Woche zu beantragen. Die Entscheidung ergeht im schriftlichen Verfahren. Die Aussetzung der Abschiebung darf ferner nur bei ernstlichen Zweifeln angeordnet werden. Es ist zu erörtern, ob „die Bestimmungen dieses Abkommens“ i.S.d. Art. 3 GFK nur die ausdrücklich garantierten Rechte oder aber im weiteren Sinne auch die erlaubten oder erwünschten Erweiterungen solcher Rechte meint. Würde man den Wortlaut des Art. 3 GFK aber weit auslegen, so wären die Vertragsstaaten bezüglich weitergehender Rechte verpflichtet, diese ausnahmslos allen zu gewähren oder aber im Gegenteil niemandem.

Eine Entscheidung der Vertragsstaaten zugunsten letzter Alternative kann wohl kaum von der GFK gewollt sein. Ferner ist an dieser Stelle Art. 5 GFK Beachtung zu schenken. Danach bleiben Rechte, die unabhängig von der GFK gewährt werden, von deren Bestimmungen unberührt. Die Existenz dieser Norm läßt noch weniger den Schluß zu, daß weitergehende Rechte unter Verbot des Art. 3 GFK fallen.

#### **7.5.4 Ergebnis**

Art. 3 GFK verbietet nicht, daß die Vertragsstaaten gesetzliche Vermutungen der Verfolgungsfreiheit aufstellen und Flüchtlinge aus betreffenden Staaten einem verkürzten Verfahren unterstellen. Solange ihnen ein Anerkennungsverfahren gewährleistet wird, ist der verfahrensrechtliche Standard der GFK gewährleistet. Darüber hinaus besteht kein Anspruch auf Gleichbehandlung.

## 7.6 Ausblick

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß Art. 16a Abs. 3 GG unter den dargelegten Umständen die Genfer Flüchtlingskonvention nicht verletzt. Ein verbotener geographischer Vorbehalt liegt aufgrund der Konzeption als widerlegliche Vermutung nicht vor. Weiterhin wird durch die einfachgesetzlichen Regelungen in §§ 18, 18a AsylVfG dem Gebot des Art. 33 GFK genüge getan, Flüchtlinge i.S.d. GFK auch an der Grenze nicht abzuweisen.

Das Anerkennungsverfahren muß zwar nicht als „reines“ Individualverfahren ausgestaltet sein, so daß Art. 16a Abs. 3 GG die GFK unter diesem Aspekt nicht verletzt. Es muß aber in jedem Fall eine Widerlegung der Vermutung für Asylsuchende tatsächlich und nicht nur rechtlich möglich sein und die gesetzliche Vermutung hinreichend verläßlich sein. Verläßlichkeit ist aber nur gewährleistet, wenn dem Gesetzgeber kein verfassungsgerichtlich unüberprüfbarer Einschätzungsspielraum hinsichtlich der Kriterien der Verfolgungssicherheit gewährt wird. Unter Einhaltung dieser Standards ist die Gefahr der Verletzung des Refoulement-Verbots des Art. 33 GFK gering.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Frage der inländischen Fluchtalternative gewährleistet, daß es auch in dieser Hinsicht nicht zur Verletzung des Art. 33 GFK kommt. Letztlich ist auch Art. 3 GFK nicht verletzt, da Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten durch die Gewährleistung eines Anerkennungsverfahrens den durch die GFK garantierten verfahrensrechtlichen Schutz erhalten. Des weiteren ist der materielle Schutz bei Anerkennung ebenso zu erreichen. Ein weitergehender Anspruch aus Art. 3 GFK besteht nicht.

## 8 Art. 16a Abs. 5 GG Völkerrechtliche Öffnungsklausel

Die völkerrechtliche Öffnungsklausel hat insbesondere im Hinblick auf Europa große Bedeutung. Auch in einem vereinten Europa<sup>426</sup> werden verfolgte Menschen Schutz erhalten. Sie haben das Recht auf ein Asylverfahren. Darin wird festgestellt, ob sie als Verfolgte wirklich schutzbedürftig sind oder nur auswanderten, um in der EU wirtschaftlichen Erfolg zu suchen.

Durch Art. 16a Abs. 5 GG wird in bezug auf bestimmte völkerrechtliche Verträge von Art. 16a Abs. 1 bis 4 GG dispensiert<sup>427</sup>, wenn in diesen Verträgen die GFK und die EMRK beachtet werden<sup>428</sup>. Weiterhin muß deren Anwendung in allen Vertragsstaaten sichergestellt sein<sup>429</sup>. Inwieweit die sachliche Begrenzung der Öffnungsklausel auf zwei Vertragsgegenstände problematisch sein könnte, sollte in der Praxis bewertet werden, denn es handelt sich hier um solche völkerrechtlichen Verträge, die Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylbegehren einschließlich der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen treffen<sup>430</sup>.

Die Funktion von Art. 16a Abs. 5 GG ist darauf fixiert, die vollständige Teilhabe der Bundesrepublik Deutschland an den Schengener Durchführungsübereinkommen<sup>431</sup> (SDÜ) und dem Dubliner Asylrechtsübereinkommen<sup>432</sup> zu ermöglichen<sup>433</sup>. Nach In-

<sup>426</sup> Vgl. Dazu Huber, ZRP 1992, 123 ff.; Hailbronner, Asyl- und Einwanderungsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, 1992, S. 5 ff.; Gerlach, ZRP 1993, 164 ff.; ferner Entschließung des Europäischen Parlaments zur Harmonisierung des Asylrechts und der Asylpolitik in der EG vom 18.11.1992, abgedruckt z.B. in EuGRZ 1993, 105 ff.; instruktiv auch Hailbronner (Hrsg.), Asyl- und Einwanderungsrecht im europäischen Vergleich, 1992.

<sup>427</sup> Kraus/Tausch, Asylrecht und Asylverfahren, München 1995, S. 46.

<sup>428</sup> BT-Drs. 12/4152, S. 4.

<sup>429</sup> BT-Drs. 12/4152, S.4.; Krit. dazu Hailbronner, Sten.Prot. I, S. 296: anmaßende Überprüfungsfunktion.

<sup>430</sup> Kraus/Tausch, Asylrecht und Asylverfahren, 1996, S. 46; Renner, Asyl- und Asylentscheidungsreform 1993, ZAR 1993, S. 122.

<sup>431</sup> Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffen den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, („Schengen I“) GMBL, 1986, S. 79ff. Und dessen Zusatzprotokoll zur Durchführung dieses Übereinkommens, („Schengen II“), Banz. Nr. 217a vom 23.11.1990; vgl. auch dazu „Gesetz zum Schengener Übereinkommen vom 19. Juni 1990 betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen“ vom 15.07.1993, BGBk. II S. 1010. Das Durchführungsübereinkommen ist am 26.03.1995 in Kraft getreten.

<sup>432</sup> Am 15.06.1990 geschlossenes Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft gestellten Asylantrages, Bull. EG 6/1990 S. 157; BT-Drs. 672/93; abgedruckt bei Hailbronner, Ausländerrecht, B 11; speziell zum Dubliner Übereinkommen, s. Gerlach, ZRP 1993, S. 164.

krafttreten des Dubliner Übereinkommens am 1. September 1997 finden die Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens über die Behandlung von Asylbegehren keine Anwendung mehr<sup>434</sup>. Allerdings enthalten beide Abkommen lediglich die soeben erwähnten Zuständigkeitsregelungen<sup>435</sup>, „sehen aber weder vereinheitlichte Sachentscheidungen zum Verfahren der Flüchtlingsanerkennung noch zum materiellen Flüchtlingsbegriff vor“<sup>436</sup>.

Das Dubliner Übereinkommen sieht vor, daß innerhalb der EU Asylverfahren nur noch von einem Mitgliedstaat durchgeführt werden<sup>437</sup>. Das Abkommen regelt auch, welches Land jeweils zuständig ist<sup>438</sup> und „macht keinen Versuch einer Harmonisierung des materiellen Asylrechts und des Asylverfahrens“<sup>439</sup>. Grundsätzlich wird danach ein Asylantrag von dem EU-Staat behandelt, den der Asylbewerber zuerst betreten hat<sup>440</sup>. Es sei denn, ein anderes Land hätte bereits eine Aufenthaltserlaubnis, ein Einreisevisum oder ein Transitvisum erteilt. Es steht auch fest, daß mit diesem Abkommen in einer neuen Dimension der inneren Sicherheit in Europa vorangegangen wurde. So konnte durch das gemeinsame Fahndungssystem in Deutschland eine Steigerung der Aufgriffszahlen von illegal Einreisenden und gesuchten Straftätern um bis zu 30 Prozent erreicht werden. Wer in einem Land, das die GFK und die EMRK beachtet, sicher vor Verfolgung war, kann keine Weiterreisemöglichkeit in ein anders Aufnahmeland verlangen, denn es wäre wenig sinnvoll, wenn die offenen Grenzen dazu führen könnten, daß Einreisewillige in jedem EU-Staat ein neues Asylverfahren einleiten und die Abschiebung dadurch verhindern könnten. Hat ein Mitgliedsland über einen Asylantrag entschieden, werden die anderen EU-Staaten diese Entscheidung in aller Regel anerkennen. Es wird aber als zweifelhaft angesehen, ob

---

<sup>433</sup> Vgl. BT-Drucks. 12/4152, S.3 und S.4; BT-Drucks. 12/4450, S.14f; vgl. dazu Hailbronner, ZAR 1993, S. 117.

<sup>434</sup> Vgl. Dazu Hailbronner/Thiery, ZAR 1997, S. 55 ff und das „Bonner Protokoll“ v. 26.04.1994, BGBl 1995 II, S. 739.

<sup>435</sup> Hailbronner, AuslR, Loseblatt-Kommentar, Bl., S. 179, Rn. 443 und 448.

<sup>436</sup> Zimmermann, Der Vertrag von Amsterdam und das deutsche Asylrecht, NVwZ 1998, S. 451.

<sup>437</sup> Hailbronner, Die europäische Asylrechtsharmonisierung nach dem Vertrag von Maastricht, ZAR 1995, S. 4 und 5.

<sup>438</sup> Hailbronner, a.a.O., S. 4.

<sup>439</sup> Ebd.

<sup>440</sup> Hailbronner, Die europäische Asylrechtsharmonisierung nach dem Vertrag von Maastricht, ZAR 1995, S. 4.



Art. 16a Abs. 5 GG auch aufenthaltsbeendende Maßnahmen nach abschlägigen Asylentscheidungen decken könnte<sup>441</sup>.

Am 16. und 17. Juni 1997 haben sich die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union auf einen neuen Vertrag für Europa, den Vertrag von Amsterdam, geeinigt. Der Vertrag von Amsterdam sieht vor, daß die wesentlichen Bereiche des materiellen Asylrechts und Asylverfahrensrechts in die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft übergehen<sup>442</sup>. In diesem Zusammenhang ist vorgesehen, daß die in der Vergangenheit im Rahmen des Schengener Systems ergangenen Rechtsnormen in das Gemeinschaftsrecht überführt werden. Schließlich sollen EU-Bürger in der Zukunft grundsätzlich nicht mehr in anderen Mitgliedstaaten Zugang zu Asylverfahren finden. Daher ist fraglich, ob Art. 16a Abs. 5 GG eine solche Übertragung von Hoheitsrechten zuläßt. Hinzu kommt als zweiter Punkt, ob die anderen EU-Staaten nicht nunmehr kraft Gemeinschaftsrecht als sichere Herkunftsstaaten gelten können. Zur Verwirklichung eines vereinten Europas ist es nach Art. 23 GG möglich, Hoheitsrechte durch Gesetz und mit Zustimmung des Bundesrates auf die EU zu übertragen<sup>443</sup>. Insoweit ist der Gesetzgeber von der Beachtung der Formvorschrift des Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG befreit worden<sup>444</sup>.

## 8.1. Voraussetzungen der völkerrechtlichen Öffnungsklausel

Nur völkerrechtlichen Verträgen und nicht dem EG-Sekundärrecht<sup>445</sup> wird durch Art. 16a Abs. 5 GG der Vorrang eingeräumt. Kommt es zur gemeinschaftsrechtlichen Harmonisierung des Asylrechts nach Art. K 1 Nr. 1 und K 9 des Vertrages über die Europäische Union und Art. 100c des EGV<sup>446</sup>, dann ist dies in der Bundesrepublik

---

<sup>441</sup> Renner, Sten. Prot. I, S. 49; Hailbronner, a.a.O., S. 296.

<sup>442</sup> Hailbronner, AuslR, Kommentar, B1, Rdnr. 444a; Vgl. Auch Amtsblatt EG Nr. C 340.

<sup>443</sup> Zu den sich aus Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG, der sog. Struktursicherungsklausel, ergebenden Grenzen einer solchen Übertragung vgl. Fischer, ZfP 1993, S. 32, 38; Kircher/Haas, JZ 1993, S. 760, 762 sowie BVerfGE 89, S. 115; NJW 1993, S. 3047; NVwZ 1994, S. 53 L; Hailbronner, AuslR, Kommentar, B1, S. 179, Rdnr. 444b; a.A., Huber, NVwZ 1993, S. 736, 739.

<sup>444</sup> Dazu näher BR-Dr 501/92, S. 2 und 15; Scholz, NVwZ 1993, S. 817, 821.

<sup>445</sup> A. A. v. Niding, Die politische und rechtliche Diskussion der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, WF III-264/92, 21.

<sup>446</sup> Zum Vorentwurf einer EG-Asylrichtlinie vgl. Wilke, ZRP 1989, 225 ff.; allg. Zum Asylrecht in der EG, Hailbronner ZAR 1992, 51 ff.

Deutschland unmittelbar gemäß Art. 23 Abs. 1 GG vorrangiges Recht gegenüber Art. 16a GG und findet somit auch in Deutschland Anwendung<sup>447</sup>.

Für die Vertragsparteien ist nach Art. 16a Abs. 5 GG folgendes zu berücksichtigen: Es sind nur solche Verträge geeignet, die unter Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland zwischen den Mitgliedstaaten der EG abgeschlossen werden oder Verträge, welche von diesen Mitgliedstaaten mit dritten Staaten vereinbart werden. Somit fallen bilaterale Verträge nicht unter die Vorbehaltsklausel, denn für Verträge zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dritten Staaten gelten weiterhin die Absätze 1 bis 4.

Eine weitere Bedingung ist die sichere Anwendung der GFK und der EMRK in allen Vertragsstaaten. Nur wenn völkerrechtliche Verträge Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylbegehren einschließlich der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen enthalten, sind sie in der Lage, das Asylgrundrecht zu verdrängen<sup>448</sup>. Dabei müssen diese Vertragsbestimmungen auch unter Beachtung der Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlings- und der Europäischen Menschenrechtskonvention zustande gekommen sein<sup>449</sup>. Dann haben die im Rahmen des Art. 16a Abs. 5 GG abgeschlossenen völkerrechtlichen Vereinbarungen Vorrang vor den sich aus Art. 16a Abs. 1 bis 4 GG ergebenden zuständigkeitrelevanten Anforderungen<sup>450</sup>. Auch das Bundesverfassungsgericht bestätigt diese herrschende Auffassung in vollem Umfang und geht von einem Substidaritätsverhältnis zwischen den Absätzen 2 und 5 aus<sup>451</sup>.

## 8.2. Rechtsfolge bei völkerrechtlichen Verträgen

In Art. 16a Abs. 5 GG wird generell für die oben genannten Vertragsbestimmungen der Vorrang angeordnet. Jedoch ist aufgrund der Beschränkung auf diese beiden Regelungsgegenstände zukünftig erforderlich, erneut eine Verfassungsänderung vorzunehmen, denn bei Fortschreiten der völkervertraglichen Koordinierung oder Harmonisie-

---

<sup>447</sup> Becker, EuGRZ 1990, 1,7 ff zum Verhältnis eines möglichen EG-Sekundärrechts auf dem Gebiet des Asylrechts zum Asylrecht des Grundgesetzes.

<sup>448</sup> Kraus/Tausch, Völkerrechtliche Vereinbarungen nach Art. 16a Abs. 5 GG, a.a.O. S. 46.

<sup>449</sup> Vgl. Art. 28 SchII, Art. 2 DK.

<sup>450</sup> Bonk, in: M. Sachs (Hrsg.), GG, 1996 Art. 16a Rdnr. 76.

<sup>451</sup> Urteil des Zweiten Senats vom 14.05.1996, -2 BvR 1938/93 und -2 BvR 2315/93- Sichere Drittstaaten, DVBl. 1996, 753 unter C I 1.

zung des europäischen Asylrechts könnte dies zu einer uneffektiven Einschränkung führen. Darauf hat Hailbronner mehrfach aufmerksam gemacht<sup>452</sup>, indem er keine vorbehaltlose europäische Harmonisierung des Asylrechts befürwortet, denn jede weitere Maßnahme zur europäischen Asylrechtharmonisierung setzt eine erneute Änderung des Grundgesetzes voraus.

Wenn für die Behandlung eines Asylbegehrens nach Art. 30, 35 SchII und Art. 4 ff. DK eine andere Vertragspartei zuständig ist, ist der Asylantrag gemäß § 29 Abs. 3 AsylVfG unbeachtlich, wenn es sich bei diesem Staat um einen sicheren Drittstaat i.S.d. § 26a AsylVfG handelt. Hier gilt der Ausschluß vom Asylrecht, obwohl es sich nicht wie bei Art. 16a Abs. 2 GG und § 26a AsylVfG um ein Fall von Gebietskontakt handelt. Ebenso wird der Asylantrag eines Asylbewerbers abgelehnt, wenn er einen Sichtvermerk oder eine Aufenthaltserlaubnis einer Vertragspartei besitzt. Selbst wenn die Einreise nicht von einem sicheren Drittstaat aus erfolgt, gilt diese Zuständigkeitsregel<sup>453</sup>, denn bei einer legalen Einreise kann sich auf Art. 16a Abs. 1 GG nur berufen, wer auf dem Luft- oder Seeweg aus dem Herkunftsland oder aus einem nicht zu den sicheren Drittstaaten zählenden Land einreist<sup>454</sup>. Reist jemand aus einem sicheren Drittstaat ein, dann hat er von vornherein keinen Anspruch auf das Grundrecht aus Art. 16a Abs. 1 GG.

Art. 16a Abs. 5 GG begünstigt aber auch Asylsuchende. So werden Ausländer nicht von der Inanspruchnahme des Asylrechts ausgeschlossen, obwohl sie aus einem sicheren Drittstaat einreisen, weil für sie nach dem Schengener Zusatzprotokoll und der Dubliner Asylkonvention die Bundesrepublik Deutschland zuständig ist. Hier wird Art. 16a Abs. 2 GG nicht wirksam, denn die genannten völkerrechtlichen Verträge haben Vorrang.

Juristisch ist um Deutschland ein sog. «Cordon sanitäre» gebildet<sup>455</sup>. Die Prognose über eine zunehmende Verschleierung der Reisewege<sup>456</sup> ändert an diesem rechtsnormativen Befund nichts, sondern deutet Vollzugsprobleme an.

---

<sup>452</sup> Hailbronner, Sten. Prot. I, S. 66, 120 ff., 297; ders., Asyl- und Einwanderungsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, 1992, S. 31; ders., FAZ Nr. 63 vom 16.03.1993, S. 13, 14.

<sup>453</sup> Vgl. Art. 30 Abs. 1a) SchII, Art. 5 Abs. 1 und 2 DK.

<sup>454</sup> UNHCR, Sten. Prot. I, S. 32 224; Preuß, ebd., S. 89, 208f.-Henkel, Sten. Prot. II, S. 309, sieht eine weitere Relativierung: Wer über einen Flughafen aus seinem Heimatland ausreisen könne, gelte kaum als besonders schutzbedürftig.

<sup>455</sup> Vgl. Welte, BWVP 1993, 100, 102.

<sup>456</sup> Hailbronner, Sten. Prot. I, S. 299.

### 8.2.1 Gegenseitige Anerkennung von Asylentscheidungen

Völkerrechtliche Verträge über die gegenseitige Anerkennung von Asylentscheidungen sind ebenso als vorrangig anzusehen<sup>457</sup>. So sieht § 71a AsylVfG in Übereinstimmung mit Art. 16a GG vor<sup>458</sup>, daß ein weiteres Asylverfahren in der Bundesrepublik Deutschland nur durchzuführen ist, wenn diese für die Durchführung des Asylverfahrens auch zuständig ist. Ist ein Asylverfahren in einem anderen Staat bereits erfolglos abgeschlossen, dann kann der Ausländer dahingehend einen Antrag stellen. Wenn darüber hinaus die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 bis 3 VwVfG vorliegen, kann es zum Wiederaufgreifen des Verfahrens kommen.

Hingegen sind keine Bestimmungen über die gegenseitige Anerkennung von Asylentscheidungen im Zusatzprotokoll des Schengener Abkommens und in der Dubliner Asylrechtskonvention enthalten<sup>459</sup>. Jedoch ergibt sich aus den nationalen Vorbehaltsklauseln, daß die in den Verträgen begründeten Zuständigkeiten zur Behandlung von Asylbegehren nicht ausschließlich sind. Deshalb kann nicht zwangsläufig eine Bindung an Asylentscheidungen anderer Vertragsstaaten eintreten, wenn die Zuständigkeit nicht bei der Bundesrepublik Deutschland liegt.

---

<sup>457</sup> H. J. Bonk, in: M. Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 1996, Art. 16a GG, Rn. 76.

<sup>458</sup> So die Begr. Zum Gesetzentwurf, Bt-Drs. 12/4450, 27.

<sup>459</sup> Huber, NVwZ 1992, S. 618, 621.

## 9 Flughafenregelung nach § 18a AsylVfG

### 9.1 Allgemeines

Im Jahre 1993 wurden nicht nur das Grundrecht auf Asyl<sup>460</sup>, sondern auch die ein-fachgesetzlichen Regelungen des Asylverfahrens<sup>461</sup> grundlegend geändert. Für Asyl-bewerber, die über den Luftweg aus einem sicheren Herkunftsstaat einreisen wollen, wurde mit § 18a AsylVfG eine Sonderregelung<sup>462</sup> eingeführt. Dies geschah erst im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren<sup>463</sup>.

Demzufolge empfahl der Bundestagsinnenausschuß die Aufnahme der Regelung des Flughafenverfahrens<sup>464</sup>. Neben der Drittstaaten- und Herkunftsstaatenregelung gilt die Flughafenregelung als dritte Säule der Asylrechtsreform des Jahres 1993. Jedoch wird die Flughafenregelung damit begründet, daß häufig Asylbewerber „geschleust von Schlepperbanden“<sup>465</sup> – ohne Sichtvermerk mit dem Flugzeug nach Deutschland, insbe-sondere aus sicheren Herkunftsländern und ohne Ausweispapiere kämen. Derartige Personen sollten ein rechtsstaatliches Verfahren erhalten und können gegebenenfalls schnell in die Länder zurückgeführt werden, aus denen sie abgeflogen seien<sup>466</sup>. Das Flughafenverfahren werde in anderen europäischen Staaten erfolgreich durchge-

---

<sup>460</sup> Dessen Änderung war Gegenstand des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.06.1993, BGBl. I 1993, S. 1002. Zur verfassungsrechtlichen Bewertung des Flughafenverfahrens vgl. BVerfGE 94, S. 166; vgl. auch desweiteren BVerfGE 94, S. 49 ff (sichere Drittstaaten); BVerfGE 94, S. 115 ff (sichere Herkunftsstaaten).

<sup>461</sup> Vgl. dazu G. Renner, Asyl- und Ausländerrechtsreform 1993, ZAR 1993, S. 118 – 128; K. Rennert, Fragen zur Verfassungsmäßigkeit des neuen Asylverfahrensrechts, DVBl. 1994, S. 717 – 726; auch als Gesetz zur Änderung asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Bestimmungen vom 30.06.1993, BGBl. I 1993, S. 1062.

<sup>462</sup> Die Bestimmung wurde vielmehr auf Vorschlag des Innenausschusses nachträglich in das Geset-zespaket eingefügt, vgl. Kannein/Renner, Ausländerrecht, 6. Aufl., 1993, § 18a AsylVfG Rn. 1; Haberland ZAR 1994, S. 6; zum Flughafenverfahren Marx, ZAR 1993, S. 160.

<sup>463</sup> Vgl. BT-Drs. 12/4984, S. 75.

<sup>464</sup> Vgl. dazu BVerfGE 94, S. 166 ff; D. Kugelmann, Verfassungsmäßigkeit der Flughafenregelung des § 18a AsylVfG, ZAR 1994, S. 158-167.

<sup>465</sup> Die Bekämpfung der Schleuserkriminalität bleibt eine wichtige Aufgabe zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit.

<sup>466</sup> BT-Drs. 12/4948, S. 48.

führt<sup>467</sup>. So haben auch andere Staaten wie zum Beispiel Frankreich, die Niederlande, Dänemark, Schweiz ebenfalls Flughafenverfahren eingeführt, die dem deutschen ähnlich sind.

Im Gesetzentwurf<sup>468</sup> war dieses Verfahren nicht enthalten. Jedoch brachte die Fraktion der CDU/CSU in der Begründung ihre Meinung zum Ausdruck, daß es notwendig sei, bei Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsstaaten bei der Einreise auf dem Luftweg das Asylverfahren vor der Einreise durchzuführen, damit im Falle der Ablehnung des Asylantrages mindestens die Rückführung in den Staat des Abflughafens problemlos geschehen könne<sup>469</sup>.

Haben Ausländer keinen gültigen Paß oder Paßersatz oder kommen sie aus einem sicheren Herkunftsstaat, dann sieht §18a AsylVfG ein Schnellverfahren vor. Der Asylsuchende soll während dieses Verfahrens im Transitbereich des Flughafens verbleiben. Im Rechtsinn findet das vorgesehene Verfahren vor der Einreise und insbesondere vor dem Grenzübertritt statt<sup>470</sup>. Dasselbe gilt für Antragsteller, die sich nicht durch einen gültigen Paß (-ersatz) ausweisen können<sup>471</sup>. Abgelehnte Asylbewerber können bei dieser Verfahrensgestaltung leichter zurückgeführt werden, denn im Falle der Ablehnung des Asylantrages ist schon die Einreise zu verweigern<sup>472</sup>. Hiergegen kann ein Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz binnen 3 Tagen gestellt werden. Das Verwaltungsgericht soll im schriftlichen Verfahren entscheiden. Vermag das Verwaltungsgericht über diesen nicht innerhalb von 14 Tagen zu befinden, ist die Einreise zu gestatten. Der Asylsuchende muß während dieser Zeit von grundsätzlich maximal 19 Tagen<sup>473</sup> in

---

<sup>467</sup> BT-Drs. 12/4984, S. 48.

<sup>468</sup> Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU, BT-Drs. 12/4450.

<sup>469</sup> BT-Drs. 12/4450, S. 16.

<sup>470</sup> Vgl. § 59 Abs. 2 AuslG.

<sup>471</sup> Vgl. dazu § 18a Abs. 1 Satz 2 AsylVfG.

<sup>472</sup> Vgl. § 18a Abs. 3 Satz 1 AsylVfG.

<sup>473</sup> Das Bundesamt hat innerhalb von zwei Tagen zu entscheiden (§ 18a Abs. 6 Nr. 2 AsylVfG), zzgl. drei Tage für die Möglichkeit einer Antragstellung auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes (§ 18a Abs. 4 Satz 1 AsylVfG). Hinzu kommt vierzehn Tage für die gerichtliche Entscheidung über diesen Antrag (§ 18a Abs. 6 Nr. 3 AsylVfG). Zur Möglichkeit geringfügiger Überschreitungen Liebetanz, in: R. Fritz/J. Vormeier (Hrsg.), GK-AsylVfG, Loseblatt, Stand: April 1997, § 18a Rdnr. 106.ff.

menschenwürdiger Weise auf dem Flughafengelände untergebracht werden<sup>474</sup>. Außerdem besitzt die hiergegen gerichtete Klage laut § 75 AsylVfG keine aufschiebende Wirkung.

## 9.2. Dreitagefrist für Anträge auf vorläufigen Rechtsschutz

Nach der Ankunft auf dem Flughafen wird der Asylsuchende in einen speziellen Teil des Transitbereiches gebracht. Hier wird eine Befragung durch die Außenstelle des Bundesamtes durchgeführt. Nach dem Antrag auf Asyl hat das Bundesamt eine Frist von zwei Tagen. Lehnt es den Asylantrag als offensichtlich unbegründet ab, ist die Grenzbehörde verpflichtet, dem Ausländer die Einreise zu verweigern. Hiergegen muß vorläufiger Rechtsschutz innerhalb von drei Tagen beantragt werden<sup>475</sup>, denn aus dem Antrag auf Asyl könnte sich ein Anspruch auf Asyl und somit ein Bleiberecht ergeben. Nach seiner Ankunft hat der Antragsteller also insgesamt fünf Tage Zeit, einen Eilantrag zu stellen. Dies ist insbesondere bei Folteropfern problematisch, weil sie in der Regel die Fristen versäumen. Somit kann die Verfahrensbeschleunigung den säumigen Asylbewerber, der an sich Asylgründe hat, hart treffen, denn „das Folteropfer ist in der Regel nicht in der Lage, frei, offen und widerspruchsfrei oder gar zeitlich wohlgeordnet über das Erlittene zu berichten“<sup>476</sup> oder einen Eilantrag gegen die aufenthaltsbeendenden Maßnahmen zu stellen. Außerdem hat beim vorläufigen Rechtsschutz nach §36 Abs. 4 AsylVfG eine möglichst weitgehende Klärung des Sachverhaltens durch das Verwaltungsgericht zu erfolgen<sup>477</sup>.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß das Bundesverfassungsgericht in Übereinstimmung mit einer auch in Teilen der Literatur vertretenen Auffassung davon aus-

---

<sup>474</sup> Auf dem Rhein-Main-Flughafen in Frankfurt/Main soll eine Kapazität von insgesamt 600 Plätzen geschaffen werden. Zur Zeit stehen nur 50 zur Verfügung.

<sup>475</sup> Vgl. Aufzeichnung zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland, Hrsg. Bundesministerium des Inneren, August 1997, S. 79.

<sup>476</sup> Müller-Volck, Das Folteropfer in Asylverfahren oder: die Grausamkeiten der Justiz am gefolterten Asylbewerber, ZAR 1998, S. 126.

<sup>477</sup> Kugelmann, Verfassungsmäßigkeit der Flughafenregelung des § 18a AsylVfG, ZAR 1994, S. 164; Huber, NVwZ 1993, S. 742; S. auch Roser, EuGRZ 1994, 95.

geht, daß die in §18a Abs. 4 Satz 1 AsylVfG vorgesehene Dreitagesfrist einen effektiven Rechtsschutz gewährleistet. Nach Ansicht Randelzhofer wird der Rechtsschutz sogar über die Mindestanforderungen der GFK hinaus durch die Möglichkeit gerichtlicher Überprüfung im Eilverfahren eröffnet.<sup>478</sup> Obwohl eine gerichtliche Überprüfung im Eilverfahren eröffnet wird, leitet der Senat des Bundesverfassungsgerichts aus Art. 19 Abs. 4 und Art. 103 Abs. 1 GG eine Verpflichtung des Gerichts zur Verlängerung der Frist ab. So sollte dem Asylsuchenden auf Verlangen eine Nachfrist von weiteren vier Tagen eingeräumt werden, damit dieser Zeit hat, seinen rechtzeitig innerhalb von drei Tagen gestellten Antrag auch zu begründen<sup>479</sup>. In diesen Fällen könnte das Gericht nicht sofort nach Antragseingang entscheiden. Kann das Verwaltungsgericht über einen Antrag nicht innerhalb von 2 Wochen zu befinden, ist die Einreise zu gestatten. Insgesamt sollte sich keine längere Verweildauer als 19 Tage im Transitbereich ergeben. Es kann jedoch vorkommen, daß ein Asylbewerber sich über längere Zeit im Transitbereich des Flughafens befindet. So hatte zum Beispiel das Bundesverfassungsgericht über die Zurückschiebung eines Algeriers zu entscheiden<sup>480</sup>, der insgesamt neun Monate im Flughafenverfahren war.

### 9.3 Die Unterbringung des Asylbewerbers im Transitbereich

Die Unterbringung des Asylbewerbers findet in besonderen Räumlichkeiten des Transitbereichs statt und ist von diesem abgetrennt. Sie werden von den Flughafenbetreibern bereitgestellt und auch betrieben. In der Regel können sich die Asylbewerber jedoch auch in dem übrigen Transitbereich frei bewegen. Familien werden, soweit möglich, gemeinsam untergebracht. Ein bewachter Hofgang – der Transitbereich befindet sich in der Regel nur in geschlossenen Räumen – ist möglich. Die Dauer der Unterbringung hängt allein von der Dauer des Asylverfahrens und den darin getroffenen Entscheidungen ab.

---

<sup>478</sup> M/D-Randelzhofer, Art.16a Abs.3 GG, Rn. 144.

<sup>479</sup> BVerfG, Urteil vom 14.05.1996 – 2 BvR 1516/93- Flughafenregelung, DVBl. 1996, 739 ff. unter C II 2e.

<sup>480</sup> Vgl. dazu Hofmann, InfAuslR 1998, S. 356 ff.



Die Unterbringung der Asylbewerber im Transitbereich nach § 18a AsylVfG könnte gegen das Recht auf Freiheit aus Art. 5 EMRK verstoßen. Art. 5 EMRK erklärt das „Recht auf Freiheit“. Der Artikel garantiert somit das unveräußerliche Recht der persönlichen Freiheit<sup>481</sup> und bietet Schutz vor willkürlicher Festnahme und Haft.<sup>482</sup> Aus dem Gebrauch der Begriffe „Freiheit beraubt“, „Haft“ und „Festnahme“ in Art. 5 und im Kontext des Sprachgebrauchs der Konvention geht zudem hervor, daß durch Art. 5 EMRK nur eine Freiheitsentziehung geschützt ist<sup>483</sup>. Die Beschränkung der Bewegungsfreiheit ist im Speziellen in Art. 2 Abs. 1 Protokoll 4 EMRK geschützt. Eine Freiheitsentziehung setzt aber logisch eine Beschränkung der Freiheit voraus. Zwischen Entziehung und Beschränkung der Freiheit kann es aber nur einen Unterschied nach Grad und Intensität geben, nicht nach Natur und Wesen<sup>484</sup>. Eine Freiheitsentziehung im Sinne des Art. 5 EMRK liegt vor, wenn die körperliche Bewegungsfreiheit in jede Richtung hin und auf einen engen Raum beschränkt wird<sup>485</sup>. Die Bewegungsfreiheit des Asylbewerbers im Flughafenverfahren nach § 18a AsylVfG beschränkt sich auf den Transitbereich des Flughafens. Da der Asylsuchenden noch kein Recht auf Einreise hat, sind die Transitzonen in Richtung Einreiseland für ihn geschlossen. Damit wird die Freiheit des Asylbewerbers auf den Transitbereich beschränkt<sup>486</sup>. Diese Freiheitsbeschränkung ist gerechtfertigt und keine unzulässige Freiheitsentziehung, denn es steht dem Asylbewerber frei, Deutschland jederzeit zu verlassen.

Am Maßstab des Art. 2 Abs. 2 S. 2 und 104 GG stellt das Bundesverfassungsgericht fest, daß das Grundrecht der Freiheit der Person die körperliche Bewegungsfreiheit vor staatlichen Eingriffen schützt, jedoch nur, wenn sie im Rahmen der geltenden allge-

---

<sup>481</sup> Frowein/Peukert, Europäische Menschen - Recht - Konvention, EMRK- Kommentar, 2. Auflage, 1996, Art. 5, Rn. 1.

<sup>482</sup> EGMR, Urt. v. 6. November 1980, Guzzardi./ Italien, in EuGRZ 1983, S. 633 ff Rn. 92; Urt.v. 8. Juni 1979, Engel and Others./ Niederlande, Rn. 58.

<sup>483</sup> EGMR, Engel and Others ./ Niederlande.; Pettit, L. E./Decaux, E./Imbert, P-H., La convention europeene des droits del l’homme; Commentaire article par article; 1995, S. 190.

<sup>484</sup> EGMR, Urteil vom 6. November 1980, Guzzardi ./ Italien in: EuGRZ 1983, S. 633.

<sup>485</sup> Lehnguth/Maaßen, „Freiheitsentziehung durch die Unterbringung von nicht einreiseberechtigten Ausländern im Transitbereich des Flughafens?“, DÖV 1997, S. 318; Jarass/Pieroth, GG, 2. Aufl., 1992, Art. 104, Rn. 6.

<sup>486</sup> Diese Freiheitsbeschränkung ist nur auf dem gesetzlich vorgeschriebenen Weg zulässig.

meinen Rechtsordnung auch tatsächlich gegeben ist. Der Gewährleistungsinhalt umfaßt von vornherein nicht eine Befugnis, sich unbegrenzt zu bewegen bzw. überall aufhalten zu dürfen<sup>487</sup>. Der Asylsuchende, der unter die Bestimmungen des § 18a AsylVfG fällt, hat aber vor der Entscheidung über seinen Asylantrag noch kein Recht, in das Staatsgebiet einzureisen. Jeder Staat ist aber berechtigt, den freien Zugang zu seinem Gebiet zu begrenzen<sup>488</sup>. Für den Asylbewerber am Flughafen ist die Bundesrepublik Deutschland somit nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts ein rechtlich nicht zugänglicher Raum. Die Freiheit – wie sie vom Bundesverfassungsgericht definiert wird – kann dem Asylbewerber somit auch nicht entzogen werden, da er sie nie inne hatte.

#### **9.4 Ohne Visum kein Erreichen Deutschlands auf dem Luftweg**

Zahlreiche Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sehen sich seit mehreren Jahren mit einer wachsenden Zahl von Asylsuchenden konfrontiert. Die gesamte unterentwickelte Welt ist heute Auswanderungsgebiet<sup>489</sup>, denn 50 Millionen heimatlose Menschen ziehen in der Welt umher. 23 Millionen davon sind weltweit auf der Flucht vor Bürgerkriegen, Terror, Hunger und Dürre. Und immer mehr Menschen drängen in die Europäische Union, vor allem nach Deutschland. Auf die Staaten der EU kommt somit eine Vielzahl an Schwierigkeiten zu. Es ist gut möglich, daß „der größte Teil der jährlichen Einwanderungen in Westeuropa von den offiziellen Statistiken gar nicht erfaßt wird“<sup>490</sup>, da die Grenzübertritte vornehmlich illegal stattfinden. Selbst der linke französische Politiker und Menschenfreund Michel Rocard hat gesagt. „Wir können nicht das Elend der ganzen Welt aufnehmen, das hilft niemandem. Wenn wir Kalkutta aufnehmen, werden wir am Ende selbst Kalkutta und können auch Kalkutta nicht mehr

---

<sup>487</sup> BVerfGE 94, S. 166 ff, 198.

<sup>488</sup> BVerfGE 94, S. 166, 198; EGMR, Amuur ./.. Frankreich in: NVwZ 1997, S. 1102 ff.

<sup>489</sup> Abdellatif Fadullah, Les flux migratoires des pays du sud vers l'Europe occidentale – Universität von Rabat, 1994.

<sup>490</sup> Gegenwärtige Tendenzen der grenzüberschreitenden Migrationen in Europa – John Salt, Bericht für die sechste Konferenz der für Einwanderungsfragen zuständigen europäischen Minister, Warschau, Juni 1996.

helfen<sup>491</sup>. Der Einwanderungsdruck auf Westeuropa und auf Deutschland hat sich in seiner Zusammensetzung, seiner Art und hinsichtlich seiner Ziele verändert. Es sind nicht mehr Arbeiter, die nur vorübergehend ihre Arbeitskraft verkaufen, sondern hinzu kommt der illegal oder ohne Papiere in Westeuropa lebende Ausländer. Diese Schwierigkeiten sind auch mit der Aufnahme der Asylbewerber auf den meisten großen europäischen Flughäfen und mit der Bearbeitung ihrer Anträge verbunden.

Des weiteren koordinieren die EU-Mitgliedstaaten ihre Visapolitik für Staatsangehörige aus Drittländern. Dementsprechend sollen auf den Flughäfen in der Bundesrepublik grundsätzlich nur Ausländer ankommen können, die im Besitz eines erforderlichen Visums oder Passes sind<sup>492</sup>. Der Vorteil eines Visums ist, daß es in allen Mitgliedstaaten der EU gilt. Der Nachteil macht sich bei Ablehnung des Visums bemerkbar. Die Ablehnung gilt dann nicht für das Land, in dem man seinen Antrag gestellt hat, sondern für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen. Auch auf dem Luftweg ist die Bundesrepublik Deutschland nicht mehr zu erreichen, wenn der Reisende kein Visum hat. Denn nach §74 AuslG ist es den Fluggesellschaften untersagt, Personen nach Deutschland zu bringen, welche nicht über die erforderlichen Einreisedokumente verfügen<sup>493</sup>.

Schon im eigenen Interesse prüfen daher die Fluggesellschaften beim Abflug im Ausland, ob die Passagiere im Besitz der erforderlichen Visa sind. Sowie das nicht der Fall ist, wird der Betroffene vom Flug ausgeschlossen. Folglich können Flüchtlinge nur auf dem Luftweg einreisen, wenn sie zuvor bei der zuständigen deutschen Vertretung eine Einreiseerlaubnis eingeholt haben. Jedoch ist es fraglich, ob einem Ausländer wegen ihm drohender Verfolgung ein Visum ausgestellt werden muß<sup>494</sup>. Dies geschieht auch in der Praxis nicht. Auch im Hinblick auf seine Verfolgung erhält der Betroffene nicht regelmäßig ein Visum. Somit heißt das aber: Ohne Visum wird auch der Verfolgte von der Fluggesellschaft nicht befördert. Jedenfalls erleichtert diese Verfahrensgestaltung die sonst oft schwierige Rückführung abgelehnter Asylbewerber. Es

---

<sup>491</sup> Zitiert nach Dr. Scholl-Latour aus seinem Vortrag in Berlin im Jahre 1999.

<sup>492</sup> Kugelmann, Verfassungsmäßigkeit der Flughafenregelung des §18a AsylVfG, ZAR 1994, S. 158; Gusy, Jura 1993, S. 505 ff.

<sup>493</sup> Der Verstoß gegen die genannte Pflicht ist mit einem Ordnungsgeld sanktioniert § 74 Abs. 2 S. 2 AuslG; des weiteren ist die Fluggesellschaft zur Rückbeförderung der mit ihr Eingereisten verpflichtet, § 73 AuslG.

<sup>494</sup> Dazu näher Bierwirth, ZAR 1987, 64 ff; Denninger/Rachor, ZAR 1988, 51 ff.

können zum einen die Rücktransportpflichtigen der Fluggesellschaften, zum anderen die völkerrechtlichen Rücknahmepflichten mit dem Abflug- und Herkunftsstaaten ausgenutzt werden<sup>495</sup>.

## 9.5 Der gesetzliche Charakter der Flughafenregelung

Die Flughafenregelung selbst hat einfach gesetzlichen Charakter. In der Ausgestaltung des vorgesehenen Verfahrens stützt sie sich aber auf Art. 16a Abs. 4 GG<sup>496</sup>. Das Flughafenverfahren nach § 18a AsylVfG ermöglicht gegenüber den anderen Fällen der „offensichtlichen Unbegründetheit“ von Asylanträgen<sup>497</sup> eine äußerst schnelle Verfahrensdurchführung. Dies gilt insbesondere für Asylsuchende aus einem sicheren Herkunftsstaat bzw. Asylsuchende, die sich nicht mit einem gültigen Paß<sup>498</sup> ausweisen können, denn gerade die Paßlosigkeit ist als erstes Anzeichen für politische Verfolgung zu werten, weil Opfer politischer Verfolgung erfahrungsgemäß öfters beim Erlangen eines Passes Schwierigkeiten haben<sup>499</sup>. Außerdem kann ein tatsächlich Verfolgter nicht umständlich nach allen erdenklichen Unterlagen suchen und monatelang auf die Erlaubnis durch die deutsche Vertretung warten<sup>500</sup>. Wer jedoch die Verfolgung bloß behauptet, ist eher in der Lage, auf die nötigen Unterlagen zu warten.

---

<sup>495</sup> Lenguth/Maaßen, a.a.O., DÖV 1997, S. 316 ff, 317.

<sup>496</sup> BVerfG, EuGRZ 1996, 287, 278 ff.

<sup>497</sup> So meldeten sich 1995 nur 4,5 % der Asylbewerber an den internationalen Flughäfen bei den Außenstellen des Bundesamtes. Dabei stammen von diesen 5701 Asylantragsteller 1439 aus Afghanistan, 900 aus Sri Lanka, 840 aus dem Irak, 468 aus der Türkei und 464 aus Somalia. Vgl. v. Pollern, ZAR 1996, S. 88.

<sup>498</sup> Hier hat das Bundesamt den Nachweis zu erbringen, daß der Antragsteller seinen Paß selbst beseitigt hat, den er zu Beginn seiner Flucht besaß. Dieser Nachweis bereitet große Schwierigkeiten in der Praxis. Vgl. Kugelmann, ZAR 1994, S. 160.

<sup>499</sup> Kugelmann, ZAR 1994, S. 160.

<sup>500</sup> Der Visumsantrag müßte bei einer deutschen Auslandsvertretung gestellt werden. Dabei ist als Begründung anzugeben, daß der Antragsteller in der Bundesrepublik um Asyl nachsuchen möchte. Über die Erfolgsaussichten eines solchen Visumantrages liegt jedoch bislang keine Untersuchung vor.

## 9.6 Art. 2 Abs. 2 Satz 2 und Art. 104 GG in der Flughafenregelung

In der Literatur sind unter dem Gesichtspunkt der unzulässigen Freiheitsentziehung Bedenken gegen die mit der Flughafenregelung verbundene Aufenthaltsbegrenzung dargelegt worden<sup>501</sup>, denn nach Art. 2 Abs. 2 S. 2 i.V.m. Art. 104 GG dürfen sich die Asylsuchenden nur in den für ihre Unterbringung vorgesehenen Räumlichkeiten im Transitbereich aufhalten. Nur wenn sie sich für einen Rück- oder Weiterflug entscheiden, ist hiervon eine Ausnahme möglich.

Diesbezügliche Bedenken hat das Bundesverfassungsgericht zurückgewiesen. Es geht davon aus, daß Asylsuchende sich auch im Transitbereich bereits auf deutschem Staatsgebiet befinden<sup>502</sup>. Dementsprechend wird die grundsätzliche Anwendbarkeit der einschlägigen Verfassungsnormen auf Vorgänge im Transitbereich nicht bezweifelt<sup>503</sup>. Außerdem liege eine Beschränkung der Freiheit der Person i.S.d. Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG nicht vor, denn dieses Grundrecht umfaßt nicht von vornherein die Befugnis, sich nach Belieben überall aufhalten zu dürfen. Ein Schutz des Grundrechts aus Art. 2 S. 2 GG wird nur dann wirksam, „wenn jemand durch die öffentliche Gewalt gegen seinen Willen daran gehindert wird, einen Ort oder Raum aufzusuchen oder sich dort aufzuhalten, der ihm an sich (tatsächlich und rechtlich) zugänglich ist“<sup>504</sup>.

Des weiteren kommt auch keine Freiheitsentziehung im Sinne des Art. 104 Abs. 2 GG in Betracht, denn dazu müßte die körperliche Bewegungsfreiheit durch staatliche Maßnahmen „nach jeder Richtung hin aufgehoben werden“<sup>505</sup>.

---

<sup>501</sup> Marx, Kommentar zum Asylverfahrensgesetz, 3. Auflage 1995, § 34a Rdnr. 49; D. Kugelmann, ZAR 1984, S. 158.

<sup>502</sup> Vgl. die Ausführungen der Bundesregierung im Verfahren dazu, BVerfG, Urteil vom 14.05.1996 - 2 BvR 1516/93- Flughafenregelung, DVBl. 1996, 739 unter C II 2b bb.

<sup>503</sup> Das Konzept der „internationalen Zonen“ will die Transitbereiche aus dem Geltungsbereich des innerstaatlichen Rechts herausnehmen.

<sup>504</sup> BVerfG, Urteil vom 14.05.1996 – 2 BvR 1516/93 -. Flughafenregelung, DVBl. 1996, 739 ff. unter CII 2b aa.1

<sup>505</sup> Ebd.

## 9.7 Allgemeine Bedeutung des Art. 16a Abs. 4 GG

„Art. 16a Abs. 4 S. 1 GG ist mit Art. 16a Abs. 2 S. 3 GG teilweise vergleichbar. Während Art. 16a Abs. 2 S. 3 GG aus der Einreise aus einem sicheren Drittstaat verfahrensrechtliche Konsequenzen zieht, knüpft Art. 16a Abs. 4 S. 1 GG an die unmittelbare, d. h. nicht über einen sicheren Drittstaat führende Einreise aus einem sicheren Herkunftsstaat an und zieht aus der vom Ausländer nicht widerlegten Nichtverfolgungsvermutung verfahrensrechtliche Folgen“<sup>506</sup>. Jedoch handelt es sich bei der Regelung des Art. 16a Abs. 4 GG um eine Beschränkung des verfahrensrechtlichen Schutzbereichs der Asylgewährleistung, die der einfache Gesetzgeber konkretisieren darf<sup>507</sup>.

„Darüber hinaus ermächtigt Art. 16a Abs. 4 GG dazu, auch solche Fallgestaltungen wie offensichtlich unbegründete Fälle zu behandeln, in denen den Individualinteressen des Asylsuchenden Belange des Staates gegenüberstehen, die im gleichen Maße wie in den anderen Fallgruppen rechtfertigen, das vorläufige Bleiberecht schon vor einer bestandskräftigen Entscheidung über den Asylantrag zu beenden“<sup>508</sup>. Demnach könnte der Gesetzgeber Asylbewerber einbeziehen, „die schwere Straftaten begangen haben oder gegen wesentliche Mitwirkungspflichten im Asylverfahren in zurechenbarer Weise verstoßen haben, also Formen mißbräuchlicher Inanspruchnahme des Asylrechts“<sup>509</sup>.

Allerdings nehme Art. 16a Abs. 4 GG bei Asylanträgen, die vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge als offensichtlich unbegründet beurteilt worden sind, das im Asylgrundrecht wurzelnde Recht des Asylbewerbers, bis zu einer bestandskräftigen Entscheidung über sein Asylbegehren in der Bundesrepublik zu blei-

---

<sup>506</sup> M/D - Randelzhofer, a.a.O., Rn. 146.

<sup>507</sup> BT-Drs. 12/4152, S. 4 ff.

<sup>508</sup> BVerfG, NVwZ 1996, S. 679 ff.

<sup>509</sup> BT-Drs. 12/4152, S. 4; In § 30 AsylVfG sind die Fallgruppen im einzelnen aufgeführt worden.

ben, ein Stück weit zurück<sup>510</sup>, denn grundsätzlich verschafft das Asylgrundrecht nicht jedem, der sich darauf beruft, ein Einreise- und vorläufiges Bleiberecht bis zum bestandskräftigen Abschluß des Anerkennungsverfahrens. Sucht ein Asylbewerber beim Bundesgrenzschutz um Asyl nach, so ist ihm zunächst die Einreise zu verweigern. Dies ist sachgerecht.

Aus dem genannten Grund stellen aufenthaltsbeendende Maßnahmen vor dem rechtskräftigen Abschluß der gerichtlichen Überprüfung nach der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung zu Art. 16a Abs. 1 GG keinen Eingriff dar. Doch schon in der Rechtsprechung zu Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG a. F. wurde die Ansicht vertreten, wenn „ein eindeutig aussichtsloser Asylantrag vorliegt“<sup>511</sup> tritt das vorläufige Bleiberecht zurück. Daher hat die Anfechtungsklage gegen die Abschiebungsandrohung keine aufschiebende Wirkung<sup>512</sup>, wenn es sich um die Ablehnung offensichtlich unbegründeter Asylanträge handelt.

Dies ist mit dem Asylgrundrecht und mit Art. 19 Abs. 4 GG zu vereinbaren. Daher reicht es aus, daß der gegen die Vollziehung der aufenthaltsbeendenden Maßnahme gerichtete Aussetzungsantrag nur Aussicht auf Erfolg hat, „falls die Rechtmäßigkeit der Aufenthaltsbeendigung ernstlich zweifelhaft ist“<sup>513</sup>. Ernstlich sind Zweifel aber erst dann, wenn gewichtige Gründe vorliegen, die den Zweifel nähren<sup>514</sup>. „Die Systematik des Art. 16a GG unterstreicht das Ergebnis der grammatischen Auslegung. Es kann nicht angenommen werden, daß Art. 16a Abs. 2 S. 3 GG vorläufigen Rechtsschutz gegen die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen vollständig ausschließt. Dagegen will Art. 16a Abs. 4 S. 1 GG vorläufigen Rechtsschutz nach „nor-

---

<sup>510</sup> BVerfG vom 14. Mai 1996, 2 BvR 1516/93 Flughafenverfahren, NVwZ 1996, S. 678, 679; vgl. auch dazu Wolff – Die Asylrechtsänderung in der verfassungsgerichtlichen Prüfung, DÖV, 1996, S. 824.

<sup>511</sup> BVerfG, 1. Kammer des Zweiten Senats, NVwZ 1987, S. 1068; BVerfGE 67, 43, 556 und siehe auch die Entscheidung des BVerfGE 56, S. 216, 236 ff..

<sup>512</sup> BVerfGE 67, 43, 58.

<sup>513</sup> M/D - Randelzhofer, a.a.O., Rn. 153.

<sup>514</sup> BVerfGE 94, 166, 194. Die von Frowein/Zimmermann, JZ 1996, S. 762, vertretene Auffassung, daß dabei berücksichtigt werden müsse, welche Rechtsgüter bedroht seien, wurde dies auch von Randelzhofer mit Recht wie folgt abgelehnt: „denn nach dieser Logik bestünden unabhängig von der Substanz des Tatsachenvortrags immer dann erhebliche Zweifel, wenn nach dem Vortrag des Asylbewerbers sein Leben auf dem Spiel stünde.“

malen“ Maßstäben zulassen“<sup>515</sup>. Jedoch stellt Art. 16a Abs. 4 GG qualifizierte Anforderungen an die Gewährung dieses Rechtsschutzes<sup>516</sup>. In diesen Fällen genügt das vorläufige Rechtsschutzverfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO, um das Erfordernis einer wirksamen gerichtlichen Kontrolle, welche sich aus dem Art. 19 Abs. 4 GG ergibt, zu erfüllen. Das Verwaltungsgericht muß sich also in seiner Untersuchung des Ablehnungsbescheides auf das vom Bundesamt ausgesprochene Offensichtlichkeitsurteil konzentrieren<sup>517</sup>. Die Vollziehung der aufenthaltsbeendenden Maßnahme muß ausgesetzt werden<sup>518</sup>, wenn ernsthafte Zweifel an diesem Offensichtlichkeitsurteil bestehen. Ein innerer Zustand des Zweifels, dessen Intensität nicht meßbar ist, reicht nicht aus. Daraus ergibt sich folgende Konsequenz: Es reicht aus, wenn das Verwaltungsgericht im Eilverfahren regelmäßig nach Aktenlage entscheidet. Es braucht keine eigene Sachverhaltsermittlung durchzuführen<sup>519</sup>.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß es folgende drei Fallgruppen für die Art. 16a Abs. 4 GG gibt: Es sind zum einen die Fälle, in denen der Asylsuchende aus einem sicheren Herkunftsland gekommen ist und die sich daraus ergebende Vermutung nicht widerlegen kann; des weiteren die Fälle von offensichtlicher Unbegründetheit des Asylantrages. Zu der dritten Fallgruppe gehören die Fälle, die „als offensichtlich unbegründet gelten“<sup>520</sup>. Im übrigen erleichtert Art. 16a Abs. 4 GG die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen gegenüber der gegenwärtigen Rechtslage bei Einreise aus einem sicheren Herkunftsland und in anderen Fällen offensichtlicher Unbegründetheit des Asylantrages.

---

<sup>515</sup> M/D - Randelzhofer, a.a.O., Rn. 155.

<sup>516</sup> BVerfGE 94, 166, 194.

<sup>517</sup> Kammerbeschlüsse des BVerfG vom 02.12.1993, NVwZ-Beilage 2/1994, 12, und vom 28.04.1994, NVwZ-Beilage 7/1994, 52; Hailbronner, NVwZ 1996, 629; Huber, NVwZ 1997, 1082; Kanein/Renner, AuslR, GG 2, Rn. 87; Leiner, NVwZ 1994, 240; Lübke-Wolff, DVBl 1996, 839; dies., in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 16a Rn. 93; M/D - Randelzhofer, a.a.O., 96 Rn. 157; Renner, ZAR 1996, 108.

<sup>518</sup> BVerfG, Kammerbeschluß vom 28.04.1994, NVwZ-Beilage 7/1994, 52, und vom 08.03.1995, 2 BvR 2148/94, DVBl 1995, 846, 847; weitere Nachweise bei Roeser, EuGRZ 1995, 105; So auch M/D - Randelzhofer, a.a.O., Rn. 157.

<sup>519</sup> Hailbronner, Das Asylrecht nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 1996, Heft 7, 629.

<sup>520</sup> Das Urteil des BVerfG, vom 14.05.1996 – 2 BvR 1516/93-, DVBl, 1996, 739 ff unter CIIa.



## **10 Die europäische Asylpolitik als Politikfeld in der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres**

Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI) wurde erst mit Inkrafttreten des Unionsvertrags im November 1993 offiziell als „Angelegenheiten von gemeinsamen Interessen“<sup>521</sup> der Vertragsstaaten in das Gefüge des europäischen Einigungswerks aufgenommen. Als Titel VI des EUV stellt die ZBJI daher das mit Abstand jüngste Politikfeld der EU dar<sup>522</sup>. Die auch als „dritte Säule“ des Unionsvertrags<sup>523</sup> bezeichneten Bestimmungen über die ZBJI umfassen nach der enumerativen Aufzählung in Art. K. 1 EUV so verschiedene Politikfelder wie die Asyl-, Grenzübertritt-, Einwanderungs-, Drogen- und Betrugsbekämpfungspolitik sowie die Zusammenarbeit im Bereich der Justiz, des Zollwesens und der Polizei.

### **10.1 Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft vor Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht**

Bis in die Mitte der achtziger Jahre fand eine europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Asylpolitik nur ansatzweise statt<sup>524</sup>. Erst mit der Änderung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) und der angestrebten Abschaffung der Binnengrenzen bis zum 31.12.1992<sup>525</sup> entstand unter den Mitgliedstaaten ein Bedürfnis nach einem gemeinsa-

---

<sup>521</sup> Art. K. 1 S. 1 EUV.

<sup>522</sup> Vgl. Monar, Jörg: Reformziel Innere Sicherheit: Die Notwendigkeit einer Gemeinsamen Innen- und Justizpolitik, in Jopp, Mathias/Schmuck, Otto, (Hrsg.): Die Reform der Europäischen Union, Bonn 1996, S. 59.

<sup>523</sup> zur „Drei-Säulen-Metapher“, vgl. Seidel, Martin: Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft nach Maastricht, EuR 1992, S. 125.

<sup>524</sup> Braun, Wilfried: Asylpolitik in der Europäischen Union, in: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, Baden-Baden 1996, S. 78.

<sup>525</sup> Art. 8a EGV a.F., seit dem Vertrag von Maastricht: Art. 7a EGV.

men Vorgehen auf dem Gebiet der Justiz- und Innenpolitik, im besonderen der Ausländer- und Asylpolitik.

Man befürchtete, daß als Nebenfolge einer uneingeschränkten Freizügigkeit auf dem Gemeinschaftsgebiet die innere Sicherheit der Mitgliedstaaten beeinträchtigt werden könnte und wollte dieser Gefahr gemeinsam entgegenwirken. Folglich wurde im Jahre 1986 die sog. „Ad hoc-Einwanderungsgruppe“ der Mitgliedstaaten gegründet<sup>526</sup>. Um eine kohärente Politik der ZBJI sicherzustellen, beschloß der Europäische Rat (ER) von Rhodos im Dezember 1988, daß eine Koordinationsgruppe – aus je einem Vertreter der Mitgliedstaaten – in Zukunft die Arbeiten der unterschiedlichen informellen Gremien<sup>527</sup> im Bereich der Justiz- und Innenpolitik vorbereiten und abstimmen sollte<sup>528</sup>. Die Freizügigkeitgruppe arbeitete im sog. „Palma Dokument“ einen Katalog von Begleitmaßnahmen zur Freizügigkeit aus, der vom ER in Madrid 1989 verabschiedet wurde<sup>529</sup> und die intergouvernementale Zusammenarbeit erstmals institutionalisierte und mit einem präzisen Mandat ausstattete.<sup>530</sup> Der „ersten Generation“<sup>531</sup> der ZBJI gelangen bedeutende Fortschritte bei der europäischen Kooperation in der Asylpolitik: Wichtige Maßnahmen für die ZBJI waren insbesondere das Dubliner Übereinkommen vom 15. Juni 1990<sup>532</sup> und das Schengener Durchführungsabkommen vom 19. Juni 1990<sup>533</sup> als Zusatzabkommen zur Schengen-Konvention<sup>534</sup>.

---

<sup>526</sup> Bull. EG 10-1986, Ziff. 2.4.7 – 2.4.10.

<sup>527</sup> Neben der „Einwanderungsgruppe“ bestanden z.B. die TREVI-, die CELAD- und die MAG`92-Gruppe.

<sup>528</sup> Bull. EG 12-1988, Ziff. 1.1.3.

<sup>529</sup> Bull. EG 6-1989, Ziff. 1.1.7.

<sup>530</sup> Lobkowicz, Wenzel: Intergovernmental Cooperation in the Field of Migration – From the Single European Act to Maastricht, in: Monar, Jörg/Morgan, Roger (Hrsg.): The Third Pillar of the European Union, Brüssel 1994, S. 109.

<sup>531</sup> Lobkowicz, a.a.O., S. 109.

<sup>532</sup> Bull. EG 6-1990, Ziff. 2.2.1; Das Dubliner Übereinkommen konnte lange Zeit wegen Ratifizierungsschwierigkeiten nicht in Kraft treten. Seit dem 1. September 1997 ist das Abkommen jedoch rechtswirksam in Kraft getreten, da das Ratifizierungsverfahren mittlerweile in allen Staaten abgeschlossen ist (vgl. Erklärung zum Amsterdamer Vertrag).

<sup>533</sup> BT-Drs. 11/6297, S. 11.

<sup>534</sup> GMBI 1986, 790; Die Schengener Abkommen wurden 1985 ursprünglich zwischen D, F, BeNe-Lux, I, S und P abgeschlossen, zwischenzeitlich sind ihnen jedoch alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme von GB und IRL beigetreten.

Als völkerrechtliche Verträge mit rechtsverbindlichem Charakter für die Vertragsstaaten gaben die beiden Übereinkommen<sup>535</sup> der Entwicklung einer europäischen Zusammenarbeit im Asylrecht bedeutende Impulse<sup>536</sup>. In diesem Zusammenhang ist auch der Entwurf des „Übereinkommens über das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft“<sup>537</sup> zu nennen, der den Mitgliedstaaten im Juni 1991 zur Unterzeichnung vorgelegt wurde. Wegen britisch-spanischen Differenzen über die Einbeziehung Gibraltars in den Anwendungsbereich der Konvention trat diese allerdings bis heute nicht in Kraft<sup>538</sup>.

## **10.2 Entwicklung der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres seit den Vertragsverhandlungen zum Maastrichter Vertrag**

Während der Vertragsverhandlungen zum Maastrichter Vertrag schlug Deutschland vor, die Asyl- und Einwanderungspolitik in den neuen Vertrag aufnehmen. Der ER von Luxemburg beauftragte daher im Juni 1991 die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister, einen Bericht über die Asylfrage zu erstellen<sup>539</sup>. Die Einwanderungsminister erarbeiteten daraufhin ein umfangreiches Arbeitsprogramm zur Harmonisierung der Asylpolitik,<sup>540</sup> das vom ER im Dezember 1991 angenommen wurde.<sup>541</sup>

Zum Streitpunkt zwischen den Mitgliedstaaten wurde im Verlauf der Vertragsverhandlungen die Frage, ob die Asylpolitik in das supranationale Recht der EG aufgenommen werden oder als zwischenstaatliche Zusammenarbeit in den EUV eingefügt werden sollte. Der gefundene Kompromiß bestand in der Institutionalisierung der intergouvernementalen ZBJI im Rahmen der EU. Im Hinblick auf die Vereinheitlichung der Asylpolitik verpflichteten sich die Mitgliedstaaten in einer Erklärung in der

---

<sup>535</sup> Zum Inhalt der Konventionen vgl. C.II.1.

<sup>536</sup> Braun, a.a.O., S. 78.

<sup>537</sup> KOM (93) 684 endg.

<sup>538</sup> Vgl. Lobkowicz, Intergov. Coop., S. 112.

<sup>539</sup> Bull. EG 6-1991, Ziff. I.3.9.

<sup>540</sup> Bull. EG 12-1991, Ziff. 1.4.15.

<sup>541</sup> Bull. EG 12-1991, Ziff. 1.6.

Schlussakte zum EUV,<sup>542</sup> bis Anfang 1993 eine gemeinsame Aktion zur Harmonisierung der Asylpolitik zu beschließen.

Auf dem ersten Treffen nach dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags im Dezember 1993 verabschiedete der ER ein neues Arbeitsprogramm zur ZBJI,<sup>543</sup> das fortan als Basis der Tätigkeiten der Union auf diesem Gebiet diente.<sup>544</sup>

Im Jahre 1994 gab auch die Kommission der Asylpolitik einen wichtigen Impuls, indem sie in einer Mitteilung an den Rat und das EP ein bereichsübergreifendes und globales Konzept zur Einwirkung auf den Einwanderungsdruck, zur Kontrolle der Einwanderungsströme und zur Integration der rechtmäßigen Zuwanderer vorstellte.<sup>545</sup>

Am 19. Oktober 1996 verabschiedete der Rat eine EntschlieÙung zur Feststellung der Prioritäten für die ZBJI vom 1. Juli 1996 bis zum 30. Juni 1998.<sup>546</sup> Zu den Prioritäten der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Asyl- und Einwanderungsrechts gehören u. a. die Aufnahme von Beratungen über eine Angleichung der nationalen Asylverfahren und der Aufnahmebedingungen für Asylbewerber in den Mitgliedstaaten. Der Rat beschloÙ darüber hinaus die Prüfung der Frage eines Schutzes von de-facto-Flüchtlingen. Die Kommission hat als erste Initiative für eine EU-Vereinbarung im Asylbereich am 5. März 1997 eine gemeinsame Maßnahme für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen vorgeschlagen.

---

<sup>542</sup> Erklärung Nr. 31 zum EUV.

<sup>543</sup> Bull. EG 12-1993, Ziff. I.8.

<sup>544</sup> Lobkowitz, Intergovern. Coop., S. 125.

<sup>545</sup> KOM (94) 23 endg. vom 23.02.1994.

<sup>546</sup> Amtsbl. der EG, Nr. C 319 vom 26.10.1996

### 10.3 Einzelne Harmonisierungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Asylpolitik

Die Aktivitäten der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Asylrechtsharmonisierung lassen sich in zwei Hauptgruppen einteilen, wobei sich naturgemäß Überschneidungen zwischen den Gruppen ergeben.<sup>547</sup>

#### 10.3.1 Zuständigkeitsübereinkommen

Ein Hauptanliegen der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Asylpolitik war von Anfang an die Entwicklung von Regeln zur Feststellung desjenigen Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig sein sollte. Sowohl im Dubliner Übereinkommen als auch im Schengener Durchführungsabkommen wurden daher Regelungen zur Vermeidung von „umherirrenden Flüchtlingen“,<sup>548</sup> für die sich innerhalb des Gemeinschaftsgebiets kein Mitgliedstaat zuständig fühlte oder die sukzessive in mehreren Mitgliedstaaten Asylanträge stellten,<sup>549</sup> geschaffen.

Zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates enthalten die Abkommen eine Liste von objektiven Kriterien, die auf dem Gedanken beruhen, daß derjenige Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrags zur Rücknahme des Asylbewerbers auf sein Staatsgebiet und zur Abschiebung eines abgelehnten Asylbewerbers zuständig sein soll, der für die Zulassung des Asylbewerbers in das Vertragsgebiet verantwortlich ist. Maßgeblich ist daher die Ausstellung eines Visums oder einer sonstigen Aufenthaltserlaubnis durch einen Mitgliedstaat. Ebenso ist die Gestattung der Einreise und andernfalls die illegale Einreise des Asylbewerbers in einen Mitgliedstaat relevant.<sup>550</sup>

---

<sup>547</sup> Nanz, Klaus-Peter: The Harmonization of Asylum and Immigration Legislation within the Third Pillar of the Union Treaty - A - S. S.112

<sup>548</sup> auch: „Refugees in orbit“

<sup>549</sup> Braun, a.a.O., S. 78.

<sup>550</sup> Hailbronner, Kay: Asyl- und Einwanderungsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, in: Ress, Georg/Stein, Torsten (Hrsg.): Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut -Sektion Rechtswissenschaft- Nr. 289, 1992, S. 11.

Die beiden Abkommen enthalten im Grundsatz die gleichen Regeln zur Zuständigkeitsfeststellung eines Mitgliedstaates. Das Schengener Abkommen enthält darüber hinaus allerdings noch weitergehende Vorschriften.<sup>551</sup> Beide Abkommen beruhen auf dem gegenseitigen Vertrauen der Vertragsstaaten in die Gleichwertigkeit der Asylverfahren.<sup>552</sup> Eine Abweichung von der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen ergibt sich allerdings aus dem Recht der Mitgliedstaaten, im Anschluß an ein in einem anderen Mitgliedstaat abgeschlossenes Asylverfahren, ein eigenes Verfahren nach nationalen Asylrecht durchzuführen.<sup>553</sup>

Dieser Zuständigkeitsvorbehalt wurde insbesondere auf Drängen Deutschlands aufgenommen, da wegen Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG a. F. eine Individualprüfung eines jeden Asylbewerbers verfassungsrechtlich geboten war.<sup>554</sup>

Die Übereinkommen harmonisieren den Zugang zum Asylverfahren in den Mitgliedstaaten. Sie enthalten aber keine Regelungen zur Angleichung der nationalen Asylverfahrens- und der materiellen Asylrechtsnormen der Mitgliedstaaten.<sup>555</sup> Dieser Umstand führte zu beachtlicher Kritik an den Abkommen, denen vorgeworfen wurde, auf eine Abschottung Westeuropas gegenüber Flüchtlingen und Einwanderern hinauszulaufen und keine Garantien für Mindeststandards der Asylverfahren vorzusehen.<sup>556</sup> Ein von einzelnen Kritikern behaupteter Verstoß der Abkommen gegen die GFK oder die EMRK<sup>557</sup> wurde von der herrschenden Meinung in der völker- und europarechtlichen Literatur jedoch verneint.<sup>558</sup>

---

<sup>551</sup> z.B. über eine gemeinsame Visumpolitik und eine Kontrolle der Außengrenzen.

<sup>552</sup> Hailbronner, ebd.

<sup>553</sup> Vgl. Art. 3 Nr. 4, Art. 9 Dubliner Übereinkommen; Art. 29 Abs. 4 Schengener DFÜ.

<sup>554</sup> Weber, Albrecht: Einwanderungs- und Asylpolitik nach Maastricht, ZAR 1993, S. 13.

<sup>555</sup> Ulmer, Mathias: Asylrecht und Menschenwürde, Frankfurt am Main 1996, S. 412.

<sup>556</sup> Hailbronner, a.a.O., S. 14.

<sup>557</sup> Vgl. Bolten und Oeles, in Meijers (Hrsg.), Schengen, S. 35, 135.

<sup>558</sup> Vgl. dazu: Hailbronner, a.a.O., S. 14; Weber, a.a.O., S. 13.

### 10.3.2 Harmonisierung der nationalen Asylverfahren und des materiellen Asylrechts

Seit dem Maastrichter Gipfel haben die Mitgliedstaaten neben der Harmonisierung der Zugangsregeln zum Asylverfahren auch ihre Harmonisierungspolitik auf dem Gebiet des Asylverfahrens- und des materiellen Asylrechts verstärkt, um den Zielen des Arbeitsprogramms von 1993 gerecht zu werden.

Bereits auf der Konferenz der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister am 30.11. und 01.12.1992 in London wurden zwei grundlegende Entschlüsse und eine Schlußfolgerung beschlossen. Zum einen die „Entschluß zur Behandlung von offensichtlich unbegründeten Asylanträgen“, welche dem Wunsch der Mitgliedstaaten entsprang, das Asylverfahren in bestimmten Fällen zu beschleunigen. Ein Asylantrag ist demnach offensichtlich unbegründet, wenn ein Asylbewerber z.B. aus einem „sicheren Herkunftsland“ eingereist ist, aus rein wirtschaftlichen Gründen einen Asylantrag stellt oder das Asylrecht mißbraucht.<sup>559</sup>

Des weiteren kam es zur „Entschluß zu einem einheitlichen Konzept in bezug auf Aufnahmedrittländer“ sowie zur „Schlußfolgerung über sichere Herkunftsländer“. Diese beinhalten hingegen materielle Vereinbarungen, die die unbestimmten Rechtsbegriffe der Entschluß über die offensichtlich unbegründeten Asylanträge konkretisieren, um eine einheitliche Auslegung und Anwendung der asylrechtlichen europäischen Rahmenbestimmungen in den Mitgliedstaaten sicherzustellen.

Zur Unterstützung der Bemühungen der Mitgliedstaaten, ihre Asylrechtsbestimmungen anzugleichen, wurde auf der Tagung der Innen- und Justizminister in London zudem die Einrichtung eines gemeinsamen Informations-, Reflexions- und Austauschzentrums für Asylfragen (CIREA) beschlossen.<sup>560</sup> In diesem Gremium pflegen die Mitgliedstaaten einen Informationsaustausch, z. B. über ihre asylrechtlichen Entscheidungspraktiken und nehmen gemeinsame Lagebewertungen vor.<sup>561</sup>

---

<sup>559</sup> Vgl. Braun, a.a.O., S. 80.

<sup>560</sup> CES (93) 1687 endg.

<sup>561</sup> Braun, a.a.O., S. 81.

Das Arbeitsprogramm von 1993 wurde jedoch nicht vollständig umgesetzt. Gemeinsame Maßnahme, z.B. zur Harmonisierung der Anwendung von Art. 1a GFK oder zur Vereinheitlichung der nationalen Asylverfahren, kamen nicht zustande. Der Rat hat sich in bezug auf den Flüchtlingsbegriff lediglich auf die Annahme eines gemeinsamen Standpunkts in dieser Frage<sup>562</sup> geeinigt. Im Hinblick auf eine Vereinheitlichung der Asylverfahren wurde am 20. Juni 1995 eine unverbindliche „EntschlieÙung über Mindestgarantien, die Asylverfahren einhalten müssen“ verabschiedet.

Als rechtsverbindliche Maßnahme nach Art. K.3 EUV wurde auf dem Gebiet des Asylrechts nur ein „Übereinkommen über ein vereinfachtes Auslieferungsverfahren“<sup>563</sup> abgeschlossen, das jedoch nur einen sehr begrenzten Anwendungsbereich hat.<sup>564</sup> Am 27. September 1996 hat der Rat ein zweites Übereinkommen über eine Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der EU beschlossen.

#### **10.4. Bewertung der asylpolitischen Maßnahmen der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres**

Die ersten Schritte der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres werden überwiegend als noch nicht sehr erfolgreich bewertet.<sup>565</sup> Zwar wurde ein gewisser Harmonisierungsgrad der nationalen Asylrechtspraktiken erreicht. Es verbleiben jedoch noch substantielle Unterschiede zwischen den nationalen Asylrechtsordnungen.<sup>566</sup> Die bisher abgeschlossenen multilateralen Abkommen sind in ihrem Anwendungsbereich beschränkt, da sie bloÙe Zuständigkeitsregelungen treffen. Dagegen wurden zur Harmonisierung der verfahrensrechtlichen und materiellen Bestimmungen der Mitgliedstaaten bisher hauptsächlich rechtlich unverbindliche Maßnahmen getroffen,

---

<sup>562</sup> Amtsbl. EG, Nr. L 63 vom 13.03.1996.

<sup>563</sup> Amtsbl. EG, Nr. C 78 vom 20.03.1995.

<sup>564</sup> Lobkowicz, Wenzel: Die innere Sicherheit in der Perspektive der Regierungskonferenz, in: Leicht, Anton: Regierungskonferenz 1996/97: Wohin steuert die Europäische Union, 2.Aufl., Wien 1997, S. 354.

<sup>565</sup> Lobkowicz, ebd., S. 352.

<sup>566</sup> Plender, Richard: Asylum Policy: Deficits of Intergovernmental Cooperation, in: Biebe Roland/Monar, Joerg (Hrsg.): Justice and Home Affairs in the European Union, Brüssel 1995, S. 162.



obwohl Titel VI EUV für die Mitgliedstaaten verbindliche Instrumente zur Rechtsharmonisierung geschaffen hatte. Letztlich ist ein gewisses Mißtrauen der Mitgliedstaaten gegenüber den neuen Instrumenten der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres zu konstatieren.<sup>567</sup>

Das Einstimmigkeitsprinzip der dritten Säule birgt zudem die Gefahr, eine Harmonisierung nur auf dem „kleinsten gemeinsamen Nenner“ mit sich zu bringen, was die zahlreichen Ausnahmeregeln der bisher getroffenen Maßnahmen belegen.<sup>568</sup> Angesichts dieser zurückhaltenden Bilanz der Fortschritte bei der Harmonisierung der Asylpolitik in der Europäischen Union ist im Amsterdamer Vertrag vorgesehene Vergemeinschaftung grundsätzlich zu begrüßen. Die Vergemeinschaftung wird es in Zukunft ermöglichen, gemeinsame Rechtsgrundlagen im Asylrecht zu schaffen und deren einheitliche Anwendung in der Praxis zu garantieren. Allzu große Hoffnungen auf substantielle Fortschritte in naher Zukunft sind jedoch aufgrund des noch ausstehenden Ratifizierungsverfahrens und der im Amsterdamer Vertrag vorgesehenen Übergangszeit nicht angezeigt.

### **10. 5. Vergemeinschaftung des Asylrechts durch Art. 61 ff EGV/A**

Das Ziel einer echten Harmonisierung des Asylrechts innerhalb der Europäischen Union scheint durch den Vertrag von Amsterdam in greifbare Nähe gerückt zu sein. Durch diesen Vertrag (Titel IV, Art. 61 ff. EGV, n. F.) wurde die Einwanderungs- und Asylpolitik in den gemeinschaftsrechtlichen Rahmen überführt. Der Rat wird durch Art. 61 EGV/A aufgefordert, innerhalb von fünf Jahren Maßnahmen zur Gewährleistung des freien Personenverkehrs und damit zusammenhängende flankierende Maßnahmen in bezug auf Kontrollen an den Aussengrenzen, Asyl, Einwanderung und Kriminalitätsbekämpfung zu erlassen. Innerhalb dieser Fünf-Jahres-Frist soll der Rat

---

<sup>567</sup> Lobkowicz, ebd., S. 355.

<sup>568</sup> Lobkowicz, ebd.

nach Art. 63 Nr. 1 EGV/A in Übereinstimmung mit der GFK Vorschriften zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaates sowie Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern erlassen. Darüber hinaus soll der Rat nach Art. 63 Nr. 2 EGV/A Mindestnormen für den vorübergehenden Schutz von vertriebenen Personen erlassen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der mit der Aufnahme von Flüchtlingen und vertriebenen Personen verbundenen Belastungen ergreifen.

Für die aufgrund von Art. 63 EGV/A zu erlassenden Rechtsakte ist das Verfahren nach Art. 67 EGV/A anzuwenden. Danach entscheidet der Rat innerhalb der ersten fünf Jahre nach Anhörung des Parlamentes einstimmig. Während dieser Frist besteht für die Kommission ein Vorschlagsrecht bzw. für die Mitgliedstaaten ein Initiativrecht. Nach dieser Frist steht nur noch der Kommission ein Vorschlagsrecht zu. Der Rat beschließt dann einstimmig über die Anwendung des Verfahrens nach Art. 251 EGV/A (Art. 189b EGV/M). Ist die Auslegung eines Rechtsaktes, der aufgrund des neugeschaffenen Titels ergangen ist, streitig, so sind nach Art. 68 EGV/A die einzelstaatlichen Gerichte, deren Entscheidungen nicht mehr mit Rechtsmitteln anfechtbar sind, zur Vorlage an den EuGH verpflichtet. Bemerkenswert ist, dass nach den Protokollen zum EUV dem Vereinigten Königreich, Irland und Dänemark ein Sonderstatus zukommt, demzufolge diese nicht am Erlaß von Rechtsakten nach dem Titel IV teilnehmen und dementsprechend an diesbezüglichen Rechtsakte auch nicht gebunden sind.

Das Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union überführt die im Rahmen des Schengener Vertragssystems erreichten Übereinkommen und Beschlüsse des Exekutivausschusses, soweit sie im Anhang zu diesem Protokoll genannt sind, in den gemeinschaftsrechtlichen Bereich.<sup>569</sup> Nach Art. 2 des Protokolls sind diese Abkommen und Beschlüsse unmittelbar anwendbar. Die Zusammenarbeit wird in den rechtlichen Rahmen der EU überführt. Der Rat tritt an die Stelle des Exekutivausschusses. Auch hier nehmen das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark eine Sonderrolle ein.<sup>570</sup>

Durch den Amsterdamer Vertrag, der die Vergemeinschaftung der Bereiche Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik bewirkt, besteht erstmals die Möglichkeit einer

---

<sup>569</sup> Näheres dazu Weber, ZAR 1998, S. 147, 149 ff.

echten Harmonisierung des Asylrechts durch Schaffung von Rechtsakten verbunden mit der Möglichkeit der Überprüfung durch den EuGH. Ob in naher Zukunft von dieser Möglichkeit tatsächlich Gebrauch gemacht werden, ist im Hinblick auf die Einstimmigkeitsregelung in Art. 67 EUV fraglich.<sup>571</sup> Dies hängt wesentlich davon ab, ob eine Verständigung auf ein einheitliches Schutzniveau gelingt. Eine gewisse Vorarbeit ist durch die Beschlüsse der Londoner Tagung von 1992 und die aufgrund von Art. K. 1 bis 3 EUV/Maastricht gefassten Beschlüsse geleistet worden.

---

<sup>570</sup> Näheres dazu Zimmermann, NVwZ 1998, S. 450, 452 f.

<sup>571</sup> Skeptisch auch Pechstein/König, Die Europäische Union, Rn. 354; optimistischer dagegen Beckstein, ZAR 1999, S. 152 ff.

## 11 Türkisch-kurdische Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland

Es stellt sich die Frage, wo liegt Kurdistan? Dies wird in der ersten kurdischen Chronik von 1596, dem „Sheref-Nameh“ wie folgt beantwortet:

**„Du Kurde, weißt Du, wo Deine Stämme leben?  
Hör zu, ich beschreibe Dir die Heimat Deines Volkes.  
Vom Taurus bis Iskenderun,  
vom Westen bis zum Schwarzen Meer verläuft die Grenze Deiner Heimat,  
vom Schwarzen Meer durch Ardahan den Fluß Aras entlang,  
merke das, führt die nördliche Grenze Deiner Heimat,  
vom Alwand-Gebirge durch den Urmiyeh-See  
bis zur Quelle des Flusses Aras<sup>572</sup>  
verläuft die östliche Grenze Deiner Heimat,  
von Ahwaz und dem Hamrain-Gebirge  
bis Sandjar und Nassibain  
führt die südliche Grenze Deiner Heimat“<sup>573</sup>.**

---

<sup>572</sup> Der Fluß Aras, der seine Quelle in Bingöl in der Türkei hat, ca. 920 km lang ist, über 435 km durch das Grenzgebiet zwischen der Türkei, der Aserbeidschan, Armenien und dem Iran fließt, mündet in das kaspische Meer.

<sup>573</sup> Zit. nach Mohammad Abbassie (Hrsg.) Sharafnameh, Theran 1964, S. 584 (übersetzt von Namo Aziz ins Deutsche).

## 11.1 Die Kurden als ein Volk ohne souveränen Staat

Auf den meisten Landkarten handelt es sich bei der geographischen Bezeichnung von Kurdistan um die Bergregion, die das Gebiet vom Südosten der Türkei über den äußersten Norden des Irak bis in den westlichen Iran umfaßt. Demgegenüber bezeichnen vor allem kurdische Quellen das ethnographisch geschlossene Siedlungsgebiet der heute etwa 30 Millionen lebenden Kurden<sup>574</sup> als Kurdistan, mehr als ein doppelt so großes Territorium. Dies erstreckt sich von den Taurus-Ausläufern in der Zentraltürkei im Westen bis zur iranischen Hochebene im Osten. Im Norden geht das Gebiet vom Berg Ararat bis zu den Ebenen Mesopotamiens im Süden<sup>575</sup>. Dieses Gebiet, in dem das kurdische Volk seit Jahrhunderten lebt und seine politische Selbstbestimmung erlangen will, umfaßt ca. 550 000 qkm<sup>576</sup> und ist so groß wie Frankreich.

Türkisch-Kurdistan ist ein Teil der türkischen Republik und die Heimat des Teiles des kurdischen Volkes, der innerhalb der Grenzen dieses Staates lebt. Bezogen auf das Staatsgebiet der Türkei umfaßt nach kurdischen Vorstellungen Türkisch-Kurdistan mit 230 000 qkm rund ein Drittel des gesamten türkischen Territoriums<sup>577</sup>. Es handelt sich vor allem um Ost-, Süd- und Südost-Anatolien<sup>578</sup>. „Nach einer jüngsten Berechnung des Nationalen Sicherheitsrates in Ankara wird es in 30 Jahren mehr Kurden als Tür-

---

<sup>574</sup> vgl. – Bild der Völker - Die Brockhaus Völkerkunde in zehn Bänden, Band 8, 1974, Stichwort „Kurden“: 5 bis 6 Mio., nach kurdischen Quellen 20 bis 25 Mio. Hier habe ich mir erlaubt, die kurdischen Quellen zu übernehmen. Denn heute gehen selbst vorsichtige Schätzungen von insgesamt über 30 Millionen Kurden aus, wobei auf die Türkei 19 Millionen entfallen. Diese Zahl dürfte auch der Realität entsprechen, obwohl die Staaten, die Kurdistan beherrschen, allerdings gern weit geringere Zahlen angeben. So auch Moradie G., Ein Jahr autonome Regierung in Kurdistan. Die Mahabad-Republik 1946-1947, Bremen 1992, S. 22 ff.

<sup>575</sup> Deschner, Günter, Saladins Söhne – Die Kurden, das betrogene Volk, Darmstadt 1983, S. 12; Westermanns Lexikon der Geographie, Band II, 1969, Stichwort „Kurdistan“.

<sup>576</sup> „Wir sind ein eigenständiges Volk“ in pogrom Nr. 109, 9/1994, S. 33; Bericht über die Lage in Kurdistan, Herausgeber Kurdistan-Komitees in Europa Köln 1989, S. 7 ff.

<sup>577</sup> So Prof. Ismail Besikci, ein toleranter Türke, sagt in seinem hervorragenden Buch (das 1969 in türkischer Sprache erschien und sich mit der Kurdenfrage und den Problemen des „Dogu“ beschäftigt), „daß das vom kurdischen Volk bewohnte Gebiet der Republik 18 Vilayets mit einer Gesamtfläche von 220.735 qkm oder 29,9 % des Staatsgebiets ausmacht.

<sup>578</sup> Inse Geismar, Die Kurden in der Türkei, – Zahlen, Daten, Fakten in: Tilman Zülch (Hrsg.), Völkermord an den Kurden, Frankfurt am Main 1991, S. 72; Vanly Ismet Cherif, Die Nationale Frage Türkisch-Kurdistans, Komkar-Publikation, 1980, S. 14.

ken in der Türkei geben<sup>579</sup>. Die Kurden stellen die Mehrheit der Bevölkerung in den südöstlichen Provinzen der Türkei, so in Agri, Bingöl, Bitlis, Diyarbakir, Hakkari, Mardin, Siirt, Sirnak, Adiyaman, Mus, Urfa, Van u.a.<sup>580</sup>. Verwaltungsmäßig machen sie etwa 25 von 75 Provinzen des Staates aus. Das Volk der Kurden ist in der Türkei seiner Identität und seines Rechts auf Selbstbestimmung beraubt worden<sup>581</sup>. „Jeder, der einen legitimen Anspruch darauf hat, Kurde zu sein, das heißt, jedes Kind, das von kurdischen Eltern geboren worden ist, bekommt automatisch eine türkische Identität. Ihm wird das fundamentale Recht, Kurde zu sein, verweigert“<sup>582</sup>. Trotzdem besitzt das kurdische Volk alle Merkmale einer Nation, die die modernste Stufe der gesellschaftlichen Entwicklung der Völker in unserer Epoche ist. Denn es hat eine gemeinsame Sprache, eine gemeinsame Geschichte, welche durch territoriale Einheit und geistige Zusammengehörigkeit gekennzeichnet ist.

Ihrer Abstammung nach sind die Kurden nach Ansicht der Ethnologen Nachfahren von indoeuropäischen Stämmen<sup>583</sup>, die sich in dieser Gegend vor etwa 4000 Jahren angesiedelt hatten<sup>584</sup>. Ihrem eigenen Selbstverständnis nach fühlen sich die Kurden als die direkten Nachfahren der Meder<sup>585</sup>. Diese eroberten 612 v. Chr. Ninive<sup>586</sup> und wurden ihrerseits 550 v. Chr. von den Persern erobert<sup>587</sup>.

---

<sup>579</sup> Der Spiegel, 2/99.

<sup>580</sup> Geismar, Inse, a.a.O., S. 72.; Vanly, Ismet Cherif, a.a.O., S. 11.

<sup>581</sup> Ebd. S. 81, hier: Auszüge aus der Verteidigungsrede Dr. Ismail Besikci`s anlässlich des Prozesses wegen seines Buches „Kurdistan: Eine internationale Kolonie“ am 18.04.1990 vor dem Staatssicherheitsgericht Nr. 2 in Istanbul; „Bericht über die Lage in Kurdistan“, Herausgeber: Kurdistan-Komitee in Europa, Köln 1989, S. 6.

<sup>582</sup> Besikci Ismail, ebd.

<sup>583</sup> Hans Häuser, Schicksal eines Volkes, S. 56; Mario von Baratta, Die Kurden – ein Volk ohne Staat, CD-ROM Das Fischer Weltalmanach, 1997, S. 2.

<sup>584</sup> Bild der Völker, a.a.O., Stichwort „Kurden“; v. Eickstedt, Türken, Kurden und Iraner seit dem Altertum, 1961, S. 50 ff; Westermann-Lexikon der Geographie, a.a.O., dem zufolge sind die Kurden wohl Nachfahren der vom griechischen Schriftsteller und Heerführer Xenophon als „Karduchen“ und „kurdo“ von Strabo als Gordyäer bezeichneten Stämme südlich des Van- und des Urmia-Sees und entstammen sicherlich der seit der Überlieferung in diesem Raum autochthonen Bevölkerung, die im 1. Jahrtausend v. Chr. vor allem durch die Meder iranisiert wurde. Daneben gibt es zahlreiche, teils sehr unsachliche und politisch geprägte, andere Hypothesen; Jürgen Roth, Schicksal eines Volkes, S. 56.

<sup>585</sup> Vorfahren der Kurden siedelten sich 1000 v. Chr. zwischen dem Urimiye-See und dem Vansee an.

<sup>586</sup> Hauptstaat der Assyrer, der von Meder – Vorfahren der Kurden – 612 v. Chr. erobert wurde.

<sup>587</sup> Die „Nationalhymne“ der Kurden, der Kurdistanmarsch Ey Raquib, nimmt auf die medische Abstammung Bezug. So addiert auch die kurdische Zeitrechnung zu der Jahreszahl nach christlicher

In seiner ganzen Geschichte hat das kurdische Volk, abgesehen von kurzlebigen Stammesdynastien und der vom 22. Januar 1946 bis zum Frühjahr 1947 bestehenden „Republik Mahabad“<sup>588</sup>, keine politische Unabhängigkeit gekannt. Hingegen dienten die kurdischen Fürstentümer vom Untergang des Mederreichs bis zum ersten Weltkrieg immer wieder den Interessen fremder Mächte als Pufferzone. Im Mittelalter war das Kurdengebiet ein Puffer zwischen Türken und Persern<sup>589</sup>.

Die Geheimverträge der Alliierten über die Aufteilung der Türkei und Kurdistan führten 1916 zu der Deportation von 700 000 Kurden nach Westanatolien<sup>590</sup>. Mit dem Zusammenbruch des Osmanischen Reichs 1918 schien es, daß die nationale Frage der Kurden, die seit Jahrhunderten Thema kurdischer Politik und Literatur war, einer Lösung nahegebracht werden könnte. Im August 1920 wurde der Vertrag von Sevres unterzeichnet<sup>591</sup>.

Der Vertrag von Sevres sah neben drei arabischen Staaten auch Kurdistan und Armenien als unabhängige Staaten vor<sup>592</sup>. Dieser Vertrag wurde jedoch nie von der türkischen Nationalversammlung ratifiziert. Drei Jahre später wurde der Vertrag von Lausanne<sup>593</sup> abgeschlossen.

---

Zeitrechnung 612 Jahre hinzu. Denn dieses Datum erinnert an die Eroberung Ninives durch die Meder 612 v. Chr.; so Cemal Nebez in einem Interview 1997.

<sup>588</sup> Deschner, a.a.O., S. 174 ff; William Aegleton, *Mehabad Kürt Cumhuriyeti 1946*, Komkar Yayinlari, Köln 1989, S. 152.

<sup>589</sup> Vgl. dazu: Ronasch, in: *Frankfurter Rundschau –FR–* vom 25.04.1981.

<sup>590</sup> Zu dem im Mai 1916 von den Außenministern Großbritanniens und Frankreichs und im September auch von der russischen Regierung unterschriebenen Sykes-Picot-Abkommen; Besikci Ismail, *Kürtlerin Mecburi Iskani, Yurt Kitap-Yayin*, 1991, S. 99 ff, 159; Firic, *Kürtler, tarihi ve Ictimai Tetkikat*, Istanbul 1917, S. 35.

<sup>591</sup> Siehe Friedensvertrag zwischen Großbritannien, Frankreich, Italien, Japan, Armenien, Belgien, Griechenland, Hedjaz, Polen, Portugal, Rumänien, dem Serbokratisch-Slowenischen Staat, der Tschechoslowakei und der Türkei, unterzeichnet am 10. August 1920 in Sevres, Text in *Nouveau Recueil General de Traités et autres Actes Relatifs aux Rapports de Droit International*, Continuation du Grand Recueil de G. Fr. de Martens par Heinrich Triepel (N.R.G.), Hrsg.: Institut de Droit Public Compare et de Droit des Gens, Troisieme Serie, XII, S. 664 ff – Section II „Kurdistan“ (Art. 62-64): S. 677 ff.

<sup>592</sup> Nach der Aufteilung der kurdischen Siedlungsgebiete auf Syrien, den Irak und die Türkei und der Zusicherung einer lokalen Autonomie sollte es zu einem späteren Zeitpunkt einen Volksentscheid über die volle Selbständigkeit der Regionen geben (vgl. Art. 62 bis 64 des Vertrags).

<sup>593</sup> Friedensvertrag zwischen Großbritannien, Frankreich, Italien, Japan, Griechenland, Rumänien, (dem Serbokroatisch-Slowenischen Staat) und der Türkei, unterzeichnet am 24. Juli 1923 in Lausanne, Text in N.R.G., Troisieme Serie, XIII, S. 342 ff – Section III, „Protection des minorites“

In ihm fanden jedoch nur noch die arabischen Staaten Hejaz, Syrien und Irak Erwähnung, von Kurdistan und Armenien hingegen war keine Rede mehr<sup>594</sup>. Die Hoffnungen der Kurden auf einen Nationalstaat wurden nicht erfüllt. Diesen Vertrag hat die Türkei ratifiziert, weil die anatolischen Teile Kurdistans bei der Türkei blieben. So verlaufen bis zum heutigen Tag durch das Siedlungsgebiet des kurdischen Volkes Grenzen von vier Staaten.

Seitdem die Araber das Siedlungsgebiet der Kurden im 7. Jahrhundert n. Chr. erobert haben, sind die Kurden fast ausschließlich Moslems<sup>595</sup>. Zunächst hatten sie sich gegen die Übernahme des moslemischen Glaubens gewehrt. Im Laufe der Zeit entwi-

---

(Art. 37-45): S. 351 ff.; vgl. dazu Oguzhan, in Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft 84 (1985), S. 118-119 ff.

<sup>594</sup> Section II des Vertrages legt zwar Maßnahmen zum Schutz nichtmoslemischer Minderheiten in der Türkei fest, Sonderrechte für ethnische Minderheiten sind jedoch nicht vorgesehen.

<sup>595</sup> vgl. Lerch, in: FAZ v. 05.05.1979.



ckelte sich eine Art „Volks-Islam“, bei dem die Kurden ihre eigene Kultur in den Islam einbrachten<sup>596</sup>. Heute ist die große Mehrzahl der Kurden der sunnitischen Glaubensrichtung des Islams zuzuordnen. Sie leben nach der schafiiitischen Lehre. Daneben gibt es mehrere Hunderttausende Schiiten, welche sich als Qizilbas bzw. Alewiten darstellen<sup>597</sup>.

Als Alewi bezeichnen sich die Mitglieder der Sekte der Nusairier. Diese haben vor allem in Syrien führende Positionen inne. In Iranisch- und Irakisch-Kurdistan gibt es daneben noch einen kleinen Prozentsatz Christen unter der dortigen Bevölkerung. Es handelt sich um Nestorianer und Assyrer. Dies sind jedoch nicht Kurden, sondern Angehörige der assyrisch-aramäischen<sup>598</sup> Volksgruppe<sup>599</sup>. Schließlich leben im türkischen Teil Kurdistans noch zwischen 30 000 und 50 000 Kurden als Yezidi<sup>600</sup>. Die verschiedenen Dialektgruppen der kurdischen Sprache gehören mit dem Kurmandschi<sup>601</sup>, Zazaki<sup>602</sup>, Sorani<sup>603</sup>, Lori und Gorani<sup>604</sup> der indo-europäischen Sprachfamilie an.

Jedoch weist das Kurdische als Schriftsprache keine Tradition auf. Zu seiner Wiedergabe werden vielmehr arabische, lateinische und – von den verstreut in Armenien lebenden kurdischen Splittergruppen – kyrillische Schriftzeichen verwendet<sup>605</sup>. Hinge-

---

<sup>596</sup> Anmerkung: Hierzu gehört der Derwisch-Orden.

<sup>597</sup> Nezan, Kendal, in: Chaliand Gerard (Hrsg.) *Kurdistan und die Kurden*, Band I, 1984, S. 81, 88.

<sup>598</sup> Die Aramäer sprechen die Sprache Jesu.

<sup>599</sup> Nezan, Kendal, *Türkiye Kürdistani*, Paris 1978, S. 81ff.; Kendal Nezan „Le Kurdistan de Turquie, in Chailand, ebd.

<sup>600</sup> Nezan, in: Chaliand a.a.O.: 40 000 bis 50 000; Schneider, Robin, *Die kurdischen Yezidi – Ein Volk auf dem Weg in den Untergang*, Kassel 1986, S. 77 – 80. Nach Angaben „Pesimam“ der Yezidi am 11.10.1997 in Berlin hat sich die vor dreißig Jahren noch etwa eine Millionen zählende Glaubensgemeinschaft in ihrer Heimat auf 30 000 dezimiert.

<sup>601</sup> Es wird auch als West-Kurdisch bezeichnet. Kurmandschi wird in der von Zagrosgebiet bis Van-See und Euphrat gesprochen.

<sup>602</sup> Es wird auch als Dimili-Kurdisch bezeichnet, d.h. der Zazaki wird in der Regel von Kurden, die zum Alewitischen Ritus gehören, benutzt. Dies wird auch um die Städte Palu, Dersim im östlichen Taurus und von den in der Munzurgegend wohnenden Kurden benutzt.

<sup>603</sup> Sorani wird in der Regel von Kurden, die in Irakisch-Kurdistan und in Iranisch-Kurdistan wohnen, benutzt. Man kann Sorani als Zentralkurdisch bezeichnen.

<sup>604</sup> Lori und Gorani wird nach Ansicht A. Bali in Irakisch- und Iranisch-Kurdistan von einem geringen Teil der dortigen Bevölkerung benutzt. In: A. Bali, *Kurdische Grammatik*, Istanbul 1992, S. 41, 42.

<sup>605</sup> Vgl. dazu das Gutachten von Dr. Franz über die Lage der Kurden in Syrien, Deutsches Orient-Institut, 29. Februar 1984, S. 1.

gen verfügen die Kurden über ein reiches Potential an Märchen, Mythen und Legenden und auch über eine eigene musikalische Kultur<sup>606</sup>, denn sie gelten als eines der ältesten Kulturvölker der Erde. Doch dieses literarische Erbe bleibt wegen des immer noch weitverbreiteten Analphabetismus einem Großteil des Volkes verschlossen. Insgesamt sind 70% der Kurden Analphabeten, in der Türkei liegt der Anteil der Analphabeten bei der kurdischen Bevölkerung sogar bei 72 %<sup>607</sup>.

Die natürlichen Grundlagen in Kurdistan zeichnen sich durch ein reichhaltiges Vorkommen an Bodenschätzen aus. Diese sind jedoch größtenteils noch nicht erschlossen<sup>608</sup>. Die 1927 entdeckten Erdölvorkommen in der Gegend von Kerkük sind unermeßlich groß und führten seitens der irakischen Behörden zu der Behauptung, daß sie nicht als ein Teil Kurdistans anzusehen seien. Neben den heftig umstrittenen Erdölvorkommen in Irakisch-Kurdistan konnten auch in kurdischen Gebieten der Türkei, des Irans und Syriens Ölvorkommen festgestellt werden<sup>609</sup>.

Gefördert werden in einigen Regionen Eisenerz, Kupfer, Erdgas und Chrom, während die Ausbeutung der Gold- und Silbervorkommen sowie die dort vermuteten Uran-Lagerstätten bisher noch nicht bekannt geworden sind<sup>610</sup>. Eine unterentwickelte Infrastruktur und die verkehrstechnischen Schwierigkeiten in den gebirgigen Landschaften ließen Kurdistan auf einem wirtschaftlich unterentwickelten Niveau stehen bleiben. Trotz des natürlichen Reichtums gibt es kaum Arbeitsplätze in der Industrie Kurdistans; lediglich die Mineralölbranche stellt eine Ausnahme dar<sup>611</sup>.

Hingegen ist die Landwirtschaft trotz traditioneller Methoden und archaischer Eigentumsverhältnisse sehr produktiv und kann als offen für eine Integration in andere Märkte bezeichnet werden. Auch arbeiten drei Viertel der Bevölkerung im Agrarsek-

---

<sup>606</sup> Hauser, Hans: Die Kurden – Stiefsöhne Allahs, Herbig, München, Berlin 1979, S. 15; Kendal Nezan, Kürt Kültürünün Türkiye`de ikinci hayati sinavi, Studia Kurdica, Institut Kurde de Paris, 1990, S. 61-63.

<sup>607</sup> Nezan, in: Chaliand a.a.O., S. 81, 86.

<sup>608</sup> Diercke Weltatlas, 187, Aufl., 1975, S. 116 f.; vgl. auch dazu Nezan, ebd., S. 81, 96ff.

<sup>609</sup> Diercke Weltatlas ebd.: so bei Karatschok in Syrien oder Garzan-Germik, Ciziere, Serhat, Batman in der Türkei und Nafti-i-Schah im Iran.

<sup>610</sup> Short/McDermott, Minority Rights Group Ltd., Report No. 23, „The Kurds“, 4. Aufl., 1981, S. 5.

<sup>611</sup> Nezan, in: Chaliand a.a.O., S. 81, 96 ff.

tor<sup>612</sup>. Es ist eine abwechslungsreiche Fruchtfolge mit Weizen, Gerste, Reis und Tabak vorzufinden. Des weiteren werden zahlreiche Obstsorten angebaut. Das Vieh und hier insbesondere die Schafe liefern Fleisch, Milchprodukte und Wolle. Durch die Forstwirtschaft werden Bau- und Brennholz der Nutzung zugeführt. Jedoch ist der Lebensstandard in Kurdistan im allgemeinen bis heute sehr niedrig geblieben<sup>613</sup>. Nur durch Ausbau der Infrastruktur sowie durch erhebliche Investitionen in den Abbau und die industrielle Weiterverarbeitung der vorhandenen Bodenschätze ließe sich eine effektive Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erzielen.

## **11.2 Ursachen der Zuwanderung von Kurden aus der Türkei in die Bundesrepublik Deutschland**

### **11.2.1 Historische Ursachen**

Nach dem Ersten Weltkrieg brach das Osmanische Reich zusammen. Unter dem Druck der Alliierten wurden die Türken im Vertrag von Sevres verpflichtet, auf alle nichttürkischen Provinzen zu verzichten und den Kurden Autonomie zu gewähren<sup>614</sup>. Dieser Friedensvertrag wurde noch vom Sultan unterzeichnet und führte innenpolitisch zu entscheidenden Machtkämpfen gegen das Sultanat. Das Türkische Volk erhob sich zum bewaffneten Widerstand gegen den Vertrag von Sevres, gegen die Vorherrschaft des Westens und gegen die griechische Besetzung. Gleichzeitig bekräftigte Mustafa Kemal<sup>615</sup> ein Gerücht, wonach die Schaffung eines eigenen Staates Armenien geplant sei<sup>616</sup>. Die Kurden sollten „alle verfügbaren Mittel einsetzen, um die Annexion der muslimischen Provinzen durch Armenien zu verhindern und die von den gavrur (Gott-

---

<sup>612</sup> Nezan, ebd., S. 81, 92.

<sup>613</sup> Ghassemli, Abdurrahman, in: Chaliand a.a.O., S. 183, 194.

<sup>614</sup> Friedensvertrag von Sevres, a.a.O.

<sup>615</sup> Der später „Atatürk“ genannt wird, „Vater der Türken“

<sup>616</sup> Namo Aziz, Kurdistan und die Probleme um Öcalan, München 1999, S. 40.

losen) beschmutzte Erde zu befreien“<sup>617</sup>, denn die Kurden wären keine Minderheit in der Republik wie die Armenier oder die Griechen, sondern ein Volk, eine Nation wie die Türken selbst. Man betonte die „moslemisch-religöse Bindung“ und appellierte an die kurdisch-türkische Solidarität.

So begann Mustafa Kemal seinen Aufstand in den östlichen Vilayets unter den Kurden und versprach ihnen - genauso wie dem türkischen Volk - Freiheit, Gleichheit und eine glückliche Zukunft. Im Grunde genommen wurde das kurdische Volk politisch-militärisch ausgebeutet und betrogen, denn es entstand eine türkische Nationalbewegung, welche von Mustafa Kemal Atatürk geführt wurde<sup>618</sup>. So trat schon am 23. April 1921 in Ankara die türkische Nationalversammlung als Gegenregierung zusammen<sup>619</sup>. Diese stattete Mustafa Kemal Atatürk mit Vollmachten aus, die es ihm ermöglichten, nach und nach die Macht des Sultanats zu vernichten. Drei Wochen nach dem endgültigen militärischen Sieg wurde Mohamed VI abgesetzt; dies vollzog Mustafa Kemal Atatürk am 1. November 1922<sup>620</sup>.

Danach gab er vor der Nationalversammlung folgende Erklärung ab: „Der soeben gegründete Staat ist ein türkischer Staat“.<sup>621</sup> Schon am 24. Juli 1923 erreichte Mustafa Kemal Atatürk auch außenpolitisch einen Sieg für seine türkenzentrierte Sichtweise, denn das „Friedensdiktat von Sevres“ wurde im Vertrag von Lausanne revidiert<sup>622</sup>. Somit wurde den Kurden das drei Jahre zuvor garantierte Recht auf Autonomie wieder aberkannt, und dies, obwohl die Kurden bei der Vertreibung der britischen und franzö-

---

<sup>617</sup> Chaliand, Kurdistan und die Kurden, Band I, Göttingen 1984, S. 102. Das Zitat stammt aus einem Protokoll des Kongresses von Erzurum im August 1919.

<sup>618</sup> Deschner, a.a.O., S. 84; Kendal, Nezan in: Chaliand, Gerard (Hrsg.), Kurdistan und die Kurden, Band I, 1988, S. 81, 103 f.

<sup>619</sup> Deschner, ebd., S. 85; auch Nezal, ebd.

<sup>620</sup> Vgl. zu Details Deschner, ebd., S. 85; Besikci, Devletlerarasi Sömürge Kürdistan, Bonn 1990, S. 27 ff.

<sup>621</sup> Vgl. den in Deutschland am 17. Oktober 1997 in dem Wochenblatt „Die Zeit“ unter dem Titel „Ich bin die Türkei“ veröffentlichte Artikel von Winter, Michael; so auch Nezan, Kendal, ebd., S. 81, 104.

<sup>622</sup> Friedensvertrag zwischen Großbritannien, Frankreich, Italien, Japan, Griechenland, Rumänien, (dem Serbokratisch-Slowenischen Staat) und der Türkei, unterzeichnet am 24. Juli 1923 in Lausanne, Text in N.R.G., Troisième Serie, XIII, S. 342 ff -Section III, „Protection des minorités“ (Art. 37-45): S. 351ff; vgl. dazu Deschner a.a.O., S. 85; Nezan, Kendal in: Chaliand a.a.O., S. 81, 106 ff.

sischen Besatzungstruppen nach 1918 den Türken noch tatkräftig Unterstützung geleistet hatten<sup>623</sup>.

Mustafa Kemal Atatürk ließ schon im Laufe des Jahres 1923 den Gebrauch des Kurdischen als Amtssprache verbieten, und auch die kurdischen Namen von Dörfern und Kreisen wurden umgeändert und mit türkischen Bezeichnungen versehen<sup>624</sup>. Die Wörter „Kurde“ und „Kurdistan“ wurden zu Tabus erklärt; von da an gab es nur noch „Bergtürken“ oder „Osttürken“. Wenn die Heimat dieser Menschen gemeint war, dann wurden die Bezeichnungen „Osten“ (Dogu) oder „Südosten“ (Güneydogu) benutzt<sup>625</sup>. In den folgenden Jahren wurden weitere Maßnahmen zur vollständigen Assimilierung der Kurden durchgeführt. So wurden kurdische Schulen geschlossen, kurdische Veröffentlichungen und Vereinigungen verboten, kurdische Persönlichkeiten verhaftet, sogar in der neu gewählten Nationalversammlung wurden die kurdischen Gebiete durch türkische Abgeordnete vertreten<sup>626</sup>.

Dieses neu gegründete Parlament beschloß am 3.März 1924, das Kalifat auch faktisch abzuschaffen, denn formell wurde das Kalifat der Osmanen schon 1920 durch den Vertrag von Sevres beseitigt<sup>627</sup>. Die Abschaffung des von der Abbasidendynastie in Kairo 1517 eroberten und dann in Konstantinopel errichteten Kalifats veranlaßte die konservativen islamischen Kurden zu ihrem ersten großen bewaffneten Aufstand<sup>628</sup> unter Seyh Said von Prian und Molla Ömer von Hirbehello. Der Aufstand war ein kurdischer nationaler Protest als Antwort auf die nationalistische Politik gegenüber den Kurden.

---

<sup>623</sup> Deschner, ebd., S. 81; Nezan, Kendal, ebd., S. 101 ff.

<sup>624</sup> Deschner, ebd., S. 86; Saydam Protokolldienst 9/83 der Evangelischen Akademie Bad Boll in Zusammenarbeit mit dem Diakonischen Werk der EKD, Referat „Hilfen für Opfer von Menschenrechtsverletzungen“, S. 35, 37.

<sup>625</sup> Deschner, ebd., S. 81; Saydam ebd.; vgl. Kenan Evren, Expräsident und Führer der Putschisten vom 12. September 1980, in einem Interview, Spiegel v. 19.10.1981, S. 171 ff.

<sup>626</sup> Ronasch, in: FR v. 25.04.1981; Winter, Michael in : Die Zeit vom Kendal in: Chaliand a.a.O., S. 81, 109.

<sup>627</sup> Deschner, a.a.O., S. 86; Nezan, Kendal in: Chaliand a.a.O., S. 81, 109.

<sup>628</sup> Für den bewaffneten Widerstand verließen sich die kurdischen Intellektuellen auf die ländliche Führungsschicht. Zu jener Zeit hatten sie möglicherweise keine andere Alternative. Deswegen war der Aufstand, obgleich von modernen bürgerlichen Ideen beeinflusst, konservativ und traditionalistisch.

Unter massivem Einsatz der türkischen Armee wurde dieser Aufstand innerhalb von zwei Monaten brutal niedergeschlagen<sup>629</sup>. Der Prozeß vom Juni 1925 gegen ihre Führer vor dem „Unabhängigkeitsgericht“, einem außerordentlichen Gerichtshof, machte zweifelsfrei den nationalen Charakter des Aufstandes deutlich<sup>630</sup>. Der Hauptankläger eröffnete die Anklage mit folgenden Worten:

*„Die Gründe und Ursprünge des neuesten Aufstandes, der in den östlichen Provinzen des ewigen türkischen Vaterlandes ausbrach, sind identisch mit denjenigen, die in noch nicht zu ferner Vergangenheit zu dem Aufstand in Bosnien und der Herzegowina führten, die an drei Seiten von nicht-türkischen und nicht-moslemischen Rassen umgeben sind, identisch mit denen, die die Albaner trotz einer fünf Jahrhunderte währenden Bruderschaft dahin brachten, den Türken während des Balkankrieges in den Rücken zu fallen, den Türken, die ihren Landsleuten stets die wärmste Zuneigung entgegengebracht haben. Das Ideal und das Ziel, die die kurdische Revolution nährten, sind die gleichen, die Syrien und Palästina verdarben“<sup>631</sup>.*

Nach dem Todesurteil soll der Präsident des Gerichtshofes zu den 53 Angeklagten folgendes gesagt haben:

*„Einige unter Euch haben die Unterschlagungen und Bestechungen in der Verwaltung der Regierung zum Vorwand für den Aufstand gemacht und einige die Verteidigung des Kalifats als Anlaß angegeben, doch habt ihr Euch alle in einem Punkt vereinigt: Die Schaffung eines „Unabhängigen Kurdistans“. Die Strafe für das vergossene Blut werdet ihr am Galgen büßen“<sup>632</sup>.*

---

<sup>629</sup> Deschner, ebd, S. 87 ff.; Nezan, Kendal, ebd., S. 81, 110; Saydam a.a.O. , S. 35, 37.

<sup>630</sup> Viele ausländische Beobachter waren damals der Ansicht, daß der Aufstand religiös beeinflusst und reaktionär sei.

<sup>631</sup> Die Anklage wurde damals in der türkischen Presse veröffentlicht, zit. nach Ismet Serif Vanly, (Hrsg) Die Nationale Frage Türkisch-Kurdistan, S. 46.

<sup>632</sup> Vakit Gazetesi vom 28. Junli 1925, Türkiye.

Die damals führenden kurdischen Freiheitskämpfer, unter ihnen auch Seyh Said, wurden am 4. September 1925 in Diyarbakir hingerichtet<sup>633</sup>. Als letztes Wort vor seiner Hinrichtung soll Seyh Said gesagt haben:

***„Ich bin darauf stolz, Kurde zu sein und werde mich den kurdischen Märtyrern anschließen. Ihr Türken dürft nicht vergessen, wir sind vier Millionen Kurden. Die jungen Kurden wissen, wie sie unser Blut rächen werden“<sup>634</sup>.***

Kurdistan war bis zum Tode Atatürks 1938 Schauplatz ständiger Revolten<sup>635</sup>. So scheiterte 1930 ein Aufstand im Nordosten des Berges Ararat unter der militärischen Führung von Ihsan Nuri und Zaza Hüseyin aus Hirbehello<sup>636</sup>. Insbesondere gegen die Konfiszierungen und Deportationen der Zentralregierung in Ankara hatte sich der Aufstand unter der Führung von Seyid Riza gewandt, welcher 1937 in Dersim niedergeschlagen wurde<sup>637</sup>. In der Zeit des Zweiten Weltkrieges gab es keine nennenswerten Konfrontationen zwischen dem türkischen Staatsapparat und den nach Unabhängigkeit strebenden Kurden, denn zu dieser Zeit waren für die Türkei andere Probleme vorrangig<sup>638</sup>.

Das 1946 in der Türkei zugelassene Mehrparteiensystem gab den Kurden in beschränktem Umfang politische Mitwirkungsmöglichkeiten<sup>639</sup>. Die ersten freien und allgemeinen Wahlen fanden 1950 statt; im Anschluß daran wurde unter Adnan Menderes eine Regierung gebildet<sup>640</sup>. Diese schloß am 24. Februar 1955 den auf gegenseitige militärische Zusammenarbeit gerichteten Bagdadpakt mit dem Irak

<sup>633</sup> Deschner, a.a.O., S. 89; Jwaideh, W.: The Kurdish nationalist Movement: Ist Origins and development. Ph.D. diss. Cyracus Universty, Michigan 1960, S. 62; Nezan, Kendal, ebd., S. 81, 111, Kendal, in: „People Wihout a Country“, ebd. S. 62.

<sup>634</sup> Melik Firat, ein Neffe von Seyhul Sehîd Seyh Sait, bestätigte dies mir gegenüber persönlich, übersetzt ins Deutsche von Ümit Yazicioglu.

<sup>635</sup> Lerch in FAZ v. 05.05.1979; Saydam, ebd.

<sup>636</sup> Deschner, ebd., S. 92 ff.; Cami ÖZTÜRK in einem Gespräch in Tekman.

<sup>637</sup> Deschner, ebd.

<sup>638</sup> Deschner, ebd., S. 100.

<sup>639</sup> Nezan, Kendal, in: Chaliand, a.a. O., S. 81.

<sup>640</sup> Deschner, ebd., S. 104; dtv-Lexikon, 1980 und alle anderen Lexikas, unter dem Stichwort „Türkei“.

ab<sup>641</sup>. Dieser Vertrag sollte das am 8. Juli 1937 von der Türkei, Persien und dem Irak unterzeichnete Abkommen von Saadabad ersetzen. Damals beschlossen diese drei Staaten in Art. 7 ein gemeinsames Vorgehen gegen die „Bildung oder die Aktivität bewaffneter Banden, Vereinigungen oder Organisationen mit dem Ziel des Umsturzes der bestehenden Ordnung“.<sup>642</sup> Dem Bagdadpakt konnten gemäß Art. 5 alle Staaten, die sich in der Region um Sicherheit und Frieden bemühten, beitreten. Deshalb war es Großbritannien möglich, sich am 4. April 1955 dem Pakt anzuschließen, obwohl es kein Staat der Arabischen Liga war<sup>643</sup>.

Am 27. Mai 1960 putschte die Armee der Türkei unter der Führung von General Cemal Gürsel und Oberst Alpaslan Türkeş zum ersten Mal. Zuvor hatte sich die wirtschaftliche Situation des Landes ständig verschlechtert und die Unzufriedenheit in der Bevölkerung war gewachsen. Dies ging einher mit dem Verlust von Ansehen der türkischen Streitkräfte, die während der Regierungszeit Adnan Menderes Privilegien verloren hatten<sup>644</sup>.

Das von den Putschisten gegründete „Komitee der nationalen Einheit“ ging gegen die Kurden mit Deportationen, Verhaftungen und Folterungen vor. Dieses Militärregime gab vor, den Ideen Atatürks verpflichtet zu sein und ernannte Cemal Gürsel zum provisorischen Staatspräsidenten<sup>645</sup>. Schon im Jahre 1961 wurden Parlamentswahlen durchgeführt und eine neue Verfassung geschaffen. Diese Verfassung erkannte entsprechend dem Geist der linksnationalen Putschisten eine Reihe von demokratischen Rechten an; verboten wurde jedoch die Gründung regionalistischer Vereinigungen, denn diese konnten nach Ansicht der Putschisten die Einheit der Nation gefährden<sup>646</sup>.

---

<sup>641</sup> Pact of Mutual Cooperation (with exchange of letters), signed at Bagdad, on 24. february 1955, Text in United Nations Treaty Series, vol 233, S. 199 ff.

<sup>642</sup> Traite de non - agression (Pace Oriental), signe au Palais de Sadabad, le 8 juillet 1937, Text in Nouveau Recueil General de autres Actes reletifs aux Rapports de Droit International, Continuation du Grand Recueil de G. Fr. de Martens par Heinrich Triepel N.R.G, Hrsg. Institut de Droit Public Compare et de Droit des Gens, Troisieme Serie, XII, S.82. siehe auch Troisieme Serie XXXVI, S. 714 ff.

<sup>643</sup> Special Agreement (with exchange of notes), signed at Baghdad, on 4 April 1955, Text in United Nations Treaty Series, vol 233, S. 218 ff.

<sup>644</sup> Deschner, a.a.O., S. 110; Nezan, Kendal, in: Chaliand, a.a.O., S. 81, 133.

<sup>645</sup> Deschner, ebd., S. 110 ff.

<sup>646</sup> Oguzhan, in: Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft 84, 1985, S. 118, 120 ff.



Die Revolutionären Kulturzirkel des Ostens (DDKO) wurden Mitte der sechziger Jahre in der Türkei gegründet. Hieraus entstanden in den siebziger Jahren „Die Revolutionären Kulturvereine des Ostens“ (DDKD) und „Die Revolutionären Volkskulturvereine des Ostens“ (DHKD), die ihre revolutionären Ziele oft nur plakativ vor sich hertrugen und bekannt dafür sind, daß sie vom KGB und vom türkischen Geheimdienst (MIT) leicht zu dirigieren waren<sup>647</sup>. Infolgedessen kam es ständig zu Fraktionsbildungen und Abspaltungen bis hin zu Fememorden.

Im Jahre 1967 kam es zur illegalen Gründung der Kurdischen Demokratischen Partei (KDP)<sup>648</sup>. Sie hatte eine sozialistische Ausrichtung und schloß ein Bündnis mit der türkischen Arbeiterpartei (TIP), welche zu dem damaligen Zeitpunkt noch legal arbeiten konnte. Dieser Sachverhalt führte in den kurdischen Provinzen zum verstärkten Einsatz militärischer Druckmittel durch das nationalkonservative Regime<sup>649</sup>.

Am 12. März 1971 stürzte das türkische Militär zum zweiten Mal die Regierung, dieses Mal war Süleyman Demirel, der jetzige Staatspräsident der Türkischen Republik, Ministerpräsident. Im Auftrage der Putschisten wurde Prof. Nihat Erim, ein sich als Nationallinker bezeichnender Abgeordneter, zum Ministerpräsident bestimmt. Unter seiner Führung wurde das Kriegsrecht erneut über viele Provinzen verhängt<sup>650</sup>. Nun wurden mehr als tausend Kurden verhaftet, gefoltert und in jahrelang andauernden Prozessen unter Druck gesetzt<sup>651</sup>.

Im November 1973 organisierte die Militärjunta Wahlen, da sie sowohl innen - wie auch außenpolitisch unter Druck geraten war und zu diesem Schritt gezwungen wur-

---

<sup>647</sup> Vgl. zu Details der DDKO: Gutachten Cemal Nebez für VG Düsseldorf vom 1.10.1981. Zur DDKD: Gutachten Sternberg-Spohr für VG Düsseldorf v. 21.10.1981. Zur DHKD: Gutachten Oehring (ohne Datum).

<sup>648</sup> Dies wurde von Serefettin Elci, dem damaligen Minister für das Bauwesen in der Türkei und Gründer der demokratischen Massenpartei (DKP), bei einem Gespräch mit dem Verfasser dargelegt.

<sup>649</sup> So die Erklärung vom damaligen Abgeordneten Abdulmelik Firat, der ein Neffe des Seyh Said ist, bei einem Gespräch.

<sup>650</sup> Deschner, a.a.O., S. 115; Dies wurde mir auch bei einem Telefonat von meinem Vater Abdalbaki Yazicioglu bestätigt, der damals in Tekman Bürgermeister von der sozialdemokratischen republikanischen Volkspartei (CHP) war.

<sup>651</sup> amnesty international, „Report on Torture“, London 1973; Kendal Nezan, in: Chaliand, a.a.O., S. 81, 142. Die zu der Führung der DDKO (bzw. deren beide Gründer) gehörenden Ali Beyköylü und Abdalbaki Yazicioglu aus Tekman bestätigen auch dies mir gegenüber persönlich im Dezember 1997.

de<sup>652</sup>. Aus diesen Wahlen ging eine Regierung unter Bülent Ecevit hervor. Das Kriegsrecht wurde von ihr aufgehoben und im Juli 1974 eine Generalamnestie durch Ecevit erlassen<sup>653</sup>. Die türkische Armee hingegen marschierte danach sofort nach Zypern. Nun bildeten sich in den kurdischen Gebieten eine Anzahl von politischen Vereinigungen; Autonomie der Kurden und größere demokratische Freiheit waren deren Ziele<sup>654</sup>. Über fünfzehn solcher Gruppierungen gab es 1978, die allerdings politisch sehr unerfahren und untereinander uneinig waren<sup>655</sup>.

## **11.2.2 Faschistische Organisationen als Ursache der Zuwanderung von Kurden**

### **11.2.2.1 Begriff des Faschismus**

Die Entstehungsgeschichte bietet einen Hinweis zur folgenden Auslegung. Der Begriff Faschismus ist aus dem italienischen Wort für Bund – fascio – abgeleitet. Wörtlich übersetzt würde Faschismus „Bündlertum“ bedeuten<sup>656</sup>. Eine faschistische Partei wäre eine „bündlerische“ Partei; ein Faschist wäre ein „Bündler“. All dies macht jedoch keinen Sinn und zeigt, daß Begriff und Sache eine Neuschöpfung sind. Geschaffen wurde der Faschismus in Italien. Sein Schöpfer und wichtigster Repräsentant war Benito Mussolini<sup>657</sup>.

---

<sup>652</sup> Deschner, a.a.O., S. 116; Nezan Kendal, in : Chaliand a.a.O., S. 81, 142.

<sup>653</sup> Nezan, Kendal, ebd.

<sup>654</sup> Besikci, Ismail, Devletlerarasi Sömürge Kürdistan, Bonn 1990, S. 98.

<sup>655</sup> Saydam, a.a.O., S. 35, 42 und 44.

<sup>656</sup> Wippermann Wolfgang, Faschismus/Faschismustheorien, in: Dieter Nohlen (Hrsg.) Wörterbuch Staat und Politik, München 1996, S. 155; Bracher, K. D., Zeitgeschichtliche Kontroversen um Faschismus, Totalitarismus, Demokratie, München, 1976.

<sup>657</sup> Der 1883 geborene Mussolini war zum inoffiziellen Führer der italienischen Sozialistischen Partei aufgestiegen und gründete 1915 die fasci d'azione rivoluzionaria.

### 11.2.2.2 Die Rolle der extremistisch-nationalistische Organisationen

Extremistisch-nationalistische Organisationen prägen das Bild des türkischen politischen Extremismus in der Türkei. Das türkische Volk ist aus ihrer Sicht höherwertig und deshalb vor Kurden zu schützen. Deren Ideologie wurzelt in nationalistischem und rassistischem Gedankengut. Nationalismus und Rassismus erwachsen aus der Vorstellung, die ethnische Zugehörigkeit zu einer Nation oder Rasse bestimme entscheidend den Wert des Menschen. Die Aktivitäten extrem-nationalistischer türkischer Organisationen stagnieren seit Jahren. Bezogen auf die Gesamtzahl der in der Türkei lebenden Türken (70 Mio) ist die Zahl der fest in extremistische Gruppen eingebundenen Personen (über 300.000) <sup>658</sup> nach wie vor gering. Die Mitglieder dieser Organisationen bleiben aber mit ihrer hohen Militanz eine Gefahr für die innere Sicherheit in der Türkei. Sie wurden meist aus ehemaligen Soldaten und Polizisten zusammengesetzt <sup>659</sup>, trugen Uniformen und übten Gewalt aus: zunächst gegenüber Angehörigen der kurdischen Minderheiten <sup>660</sup>, dann terrorisierten sie in zunehmendem Maße Sozialisten und Kommunisten <sup>661</sup>. Diese extrem-nationalistischen Organisationen verübten schwere Straftaten, um ihre politischen Ziele durchzusetzen. Sie sind bestrebt, alle Turkvölker in einem Großreich (=“TURAN“) <sup>662</sup> zu vereinigen.

Diese extremistisch-nationalistischen Banden entfalteten in den folgenden Jahren ihre ständig bedrohlicher werdenden Aktivitäten. Auch durch eine Verhängung des Kriegsrechts konnten sie nicht mehr unter Kontrolle gebracht werden <sup>663</sup>. Diesem Terror sollte mit einem erneuten Militärputsch am 12. September 1980 ein Ende gesetzt

---

<sup>658</sup> Milli Istihbarat Teskilati, (Verfassungsschutz der Türkei), Gruppe Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, nannte diese Zahlen. Hier habe ich mir erlaubt, die türkischen Quellen zu übernehmen.

<sup>659</sup> Mumcu, Kürt Dosyasi, S. 10.

<sup>660</sup> Obabasi Yilmaz, Güneydogu`da Gazeteci Olmak, Kaynak Yayinlari, Beyoglu/Istanbul 1994, S. 42; Celik Serdar, Ölüm makinasi, Türk Kontr-Gerillasi, Ülkem Presse, Köln 1995, S. 29.

<sup>661</sup> Celik, Türk Kontr-Gerillasi, a.a.O., S. 65 und S. 93; Odabsi, Güneydogu`da Gazeteci Olmak, a.a.O., S. 22 und S. 56.

<sup>662</sup> Pantürkismus.

<sup>663</sup> Archiv der Gegenwart, 1.1.1980, 23131 B und 22.9.1980, 23887 A; Short/ Mc Dermott, Minority Rights Group Ltd., Report No. 23, „The Kurds“, 4. Aufl., 1981, S. 7.

werden<sup>664</sup>. Infolgedessen wurde die Verfassung von 1961 aufgehoben und das Parlament aufgelöst. Sowohl Parteien wie auch Gewerkschaften wurden verboten, und eine große Welle von Verhaftungen folgte diesen Eingriffen. Das ganze Türkisch-Kurdistan wurde zum Sperrgebiet erklärt. Seither sind die kurdischen Gebiete ein ständiger Schauplatz groß angelegter Militärmanöver<sup>665</sup>.

### 11.2.3 Die Rolle der türkischen Verfassung

Der Entwurf einer neuen Verfassung wurde erst am 17. Juli 1982 veröffentlicht. Die Verfassung konnte nach einem Referendum am 7. November 1982 verabschiedet werden<sup>666</sup>. Dieser Verfassung liegt das Konzept des nationalen Einheitsstaates ebenso zugrunde wie der ehemaligen Verfassung von 1961<sup>667</sup>. Dem Verfassungsgesetzgeber ging es offensichtlich darum, Anknüpfungen an die nationale Befreiungsbewegung von 1919 bis 1923 und die nachfolgenden Reformen Mustafa Kemal Atatürks zu schaffen. Dabei wurde der 1961 verwendete Begriff „türkischer Nationalismus“ in „Nationalismus Atatürks“ umgeändert. Dies ist in der Präambel, welche nach Art. 176 Abs. 1 zum Text der Verfassung gehört, festgeschrieben<sup>668</sup>.

Das Konzept eines nationalen Einheitsstaates wurde durch die Vorschrift in Art. 3 Abs. 1 weiter ausgeführt. „Der türkische Staat bildet mit seinem Gebiet und seinem Volk ein unteilbares Ganzes. Seine Sprache ist Türkisch“, heißt es dort. Das gleiche sagen die ergänzenden Bestimmungen des Art. 26 Abs. 3 aus: Bei der Äußerung und Verbreitung von Meinungen darf keine durch Gesetz verbotene Sprache verwendet werden“, und auch im Wortlaut von Art. 28 Abs. 3 heißt es: „Veröffentlichungen

---

<sup>664</sup> Saydam, a.a. O., S. 35, 45; Dekret Nr. 7 des Nationalen Sicherheitsrats vom 12.9.1980 verbot alle Verbände und Vereinigungen mit Ausnahme des Luftfahrtförderungsvereins, des Kinderhilfswerks und des Roten Halbmondes.

<sup>665</sup> Ömer Erzeren –TAZ- vom 25.3.1992.

<sup>666</sup> Flanz, „Turkey“, in: Blaustein/Flanz (Hrsg.), „Constitutions of the Countries of the World“ 1984, S. 1f.

<sup>667</sup> Flanz, ebd., S. 1 ff.

<sup>668</sup> Zu den nachfolgenden Verfassungsbestimmungen vergleiche Dr. Oguzhan, in: Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft 84, 1985, S. 118 ff.

in einer durch Gesetz verbotenen Sprache sind unzulässig“. Auch in Abs. 3 wurde ähnliches vorgeschrieben: „Den türkischen Staatsangehörigen darf in den Erziehungs- und Lehranstalten als Muttersprache keine andere Sprache beigebracht und gelehrt werden als Türkisch ...“. Mit diesen Festlegungen in der Verfassung sollte das Minoritätenproblem auf der normativen Ebene gelöst werden. Außerdem kommt es schon im Vorfeld des demokratischen Meinungsbildungsprozesses zu Sanktionen, denn Art. 68 und 69 der Verfassung legen Voraussetzungen für die Gründung oder Bestätigung von politischen Parteien fest. In Ergänzung mit dem am 24. April 1983 in Kraft getretenen Parteiengesetz wird auch der Thematisierung des Minderheitenproblems keinen Raum gegeben. So werden alle politischen Freiheiten nur mit dem Vorbehalt von weitreichenden Einschränkungen garantiert. Dies führt dazu, daß das öffentliche Leben in der Türkei nicht nach demokratischen Prinzipien geregelt ist<sup>669</sup>, denn die türkische Verfassung ermöglicht die Einschränkung aller Grundrechte und Grundfreiheiten. Dazu können neben den Vorschriften in der Verfassung auch eine Vielzahl von Generalklauseln angewandt werden<sup>670</sup>. Der Schutz der Grundrechte in der Türkei ist sehr schwach, weil die Gewährung der Rechte durch ein System spezifischer Schranken verhindert werden kann<sup>671</sup>.

Die politische und juristische Situation der in der Türkei wohnhaften Kurden hat sich bis zum heutigen Tage nicht verbessert. Nach wie vor werden die Menschenrechte in der Türkei verletzt. Man darf sogar sagen, daß die Kurden in der Türkei erniedrigt werden. Dies geschieht dadurch, dass oft kurdenfeindliche Gewalttaten durchgeführt werden. Dazu zählen routinemäßige Folterungen und Misshandlungen an Häftlingen. Hinzu kommen Versäumnisse der türkischen Richter, Aussagen der Betroffenen über Folterungen in den Gerichtsakten zu dokumentieren. Selbst in Fällen, in denen dies geschieht folgt daraus nicht, dass sie auch eine Untersuchung der Vorwürfe herbeifüh-

---

<sup>669</sup> Oguzhan, in: Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft 84, 1985, S. 118, 135; Celik, Türk Kontr-Gerillasi, a.a.O., S. 339; Ahmet Türk, Ex-Abgeordnete der Türkei erklärte dies auch im Jahre 1990 im Paris bei einer kurdischen Konferenz.

<sup>670</sup> Vgl. dazu Art. 3 Abs. 1 der Verfassung der Türkei, Flanz, „Turkey“, in: Blaustein/Flanz, a.a.O., S. 5.

<sup>671</sup> Tomuschat, „Constitution of the Republic of Turkey-Legal Opinion by Christian Tomuschat“, Parliamentary Assembly, Political Affairs Committee, Legal Affairs Committee – Sub – Committee on the Situation in Turkey, Straßburg, 21.12.1982, As/P01/Jur/Turkey (34) 13, S. 9 und 17.

ren. Zwischen dem türkischen Militär und den stalinistisch geprägten PKK-Anhängern gibt es bewaffnete Auseinandersetzungen, die sich über alle Teile des türkischen Territoriums ausgedehnt haben. Dies führt zu Deportationen, ganze Dörfer und Landstriche wurden eingeebnet, nachdem die Menschen vertrieben oder weggebracht wurden<sup>672</sup>. Des weiteren gibt es immer noch willkürliche Verhaftungen, Folter und Prozeßverschleppungen. Obwohl von manchen Politikern der Türkei eine Lockerung des Verbots der kurdischen Sprache signalisiert wird, ist in der Praxis weiterhin eine systematische Unterdrückung der kurdischen Sprache und Kultur zu verzeichnen<sup>673</sup>.

#### **11.2.4 Die Arbeiterpartei Kurdistans – PKK -**

Der Widerstand der Kurden in der Türkei wird von der am 27. November 1978 gegründeten und seitdem von Abdullah Öcalan (Apo)<sup>674</sup> geführten marxistisch-leninistischen Kaderpartei, „Arbeiterpartei Kurdistans“ (PKK), bestimmt. Sie wird in Europa durch die „Europäische Frontzentrale“, d.h. durch die „Nationale Befreiungs-Front Kurdistans (ERNK)“ geführt<sup>675</sup>. Die ERNK wurde am 21. März 1985 als Ergebnis des Befreiungskampfes unter der Führung der PKK gegründet<sup>676</sup>.

Neben den Kadern beinhaltet die PKK die sogenannten Frontarbeiter. Frontarbeiter sind PKK-Anhänger, die in Europa ohne eigene Entscheidungsbefugnis unterstützend für die Organisation tätig sind. Unter ihnen gibt es zahlreiche Asylbewerber, die in den letzten Jahren nach Deutschland gekommen sind. Was nun die Beschreibung der Sympathisanten der PKK angeht, kann folgendes gesagt werden. Es scheint keine eindeutige Zuordnung zu geben: Alte und Junge, Männer und Frauen, Menschen aus allen Berufen und Schichten und von jedem Glauben findet man in der Unterstützerszene und

---

<sup>672</sup> Siehe ai-Bericht 1997, Stichwort Türkei.

<sup>673</sup> Vgl. dazu auch die Jahresberichte von amnesty international vom 1994, 1995, 1996 u. 1997 unter dem Stichwort „Die Türkei.“

<sup>674</sup> „APO“ ist das kurdische Wort für „Onkel“ und gleichzeitig die Kurzform von Abdullah.

<sup>675</sup> ERNK, Avrupa Cephe Merkezi, = ACM

<sup>676</sup> Bericht über die Lage in Kurdistan, Hrsg. Kurdistan-Komitees in Europa, Köln 1989, S. 23.

im Umfeld der PKK. Nicht einmal die klassischen politischen Kriterien, die von rechts und links, gelten.

Beim Funktionsapparat der PKK handelt es sich um eine sehr gut organisierte hierarchisch gegliederte Organisation. Deutschland ist in Sektionen, Gebiete und Räume eingeteilt. Die PKK, die sich die Schaffung eines unabhängigen Kurdistan zum Ziel setzt, legt in ihrem Programm ihre grundlegenden Ziele folgendermaßen fest:

„Die Revolution hat zwei Aspekte: einen nationalen und einen demokratischen. Der nationale zielt ab auf die koloniale Herrschaft im politischen, militärischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereich ... Der zweite Aspekt der Revolution ist der demokratische“<sup>677</sup>.

In der Realität zeigt sich ein anderes Bild, denn seit dem 15. August 1984 ist die PKK im Südosten der Türkei militärisch aktiv und führt einen Guerillakrieg<sup>678</sup>. Laut offiziellen türkischen Angaben hat der Guerillakrieg bis 1999, 35.000 Menschenleben gefordert<sup>679</sup>. Die PKK strebt die Gründung eines unabhängigen kurdischen Staates an<sup>680</sup>. Programmatisch finden bei ihr neben der kommunistischen Ideologie auch nationalistische Ideen eine Heimat. Ihr Schwerpunkt ist jedoch der „aktive Kampf“. So greift sie seit 1991 auch polizeiliche Einrichtungen, Versorgungsrichtungen, staatliche Wirtschaftsunternehmen und Personen außerhalb von Türkisch-Kurdistan an. „Ismet G. Imset berichtet, daß allein Ende 1987/Anfang 1988 mehr als 30 innerparteiliche Oppositionelle ermordet wurden“<sup>681</sup>. Günter Wallraff berichtet: „In meinem ersten Gespräch mit Abdullah Öcalan gab dieser wenigstens zu, daß 1985 und 1986 der Höhepunkt der Morde in Europa war“<sup>682</sup>. Öcalan hat diese Behauptung vor dem türkischen Strafgericht in Imrali verneint. Der Generalbundesanwalt (GBA) hat seit 1993 über 60 Ermittlungsverfahren gegen Führungsfunktionäre der PKK u.a. wegen Ver-

---

<sup>677</sup> PKK-Pogramm, Serxwebun-Verlag, Köln 1984, S. 41, 42.

<sup>678</sup> Hierzu und zum folgenden: BMI (Hrsg.), Verfassungsschutzbericht 1996, Bonn, S. 183.

<sup>679</sup> Präsident, Süleyman Demirel nannte diese Zahlen, als Abdullah Öcalan im Februar 1999 verhaftet wurde.

<sup>680</sup> Vgl. Verfassungsschutzbericht von 1996 a.a.O., S. 184.

<sup>681</sup> In seinem Buch „PKK“, Ankara 1993; Selim Cürükkaya, PKK Die Diktatur des Abdullah Öcalan, Mit einem Vorwort von Günter Wallraff, Fischer, Frankfurt am Main 1997, S. 8.

<sup>682</sup> Cürükkaya, PKK - Die Diktatur des Abdullah Öcalan, Mit einem Vorwort von Günter Wallraff, a.a.O., S. 8.

dachts der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung gem. § 129a StGB eingeleitet. Im Jahre 1997 verurteilten die Oberlandesgerichte in Hamburg, Celle, Stuttgart, Düsseldorf und Frankfurt/M. 17 Angeklagte zu Freiheitsstrafen zwischen zwei und elf Jahren. In zehn Fällen wurden die Angeklagten der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung schuldig befunden; in den übrigen erfolgte die Verurteilung wegen versuchten Totschlags, versuchter schwerer Brandstiftung und Sachbeschädigung<sup>683</sup>.

Der Feldzug des türkischen Militärs gegen die Kurden ist in der Tat gleichermaßen unmenschlich wie nutzlos, denn die Kurden lassen sich im Bombenhagel nicht niederhalten, da Armut und Unterentwicklung in ihren Gebieten das Dasein bestimmen. Aufgrund dieser Lage gelingt es der türkischen Regierung nicht, den Zustrom von jungen Menschen zu den PKK-Kommandos zu stoppen. Diese fühlen sich deshalb inzwischen stark genug, um die türkische Armee herauszufordern.

Allerdings werden die Kurden von manchen Staaten benutzt<sup>684</sup>, um andere auszuspielen. Und die Kurden haben sich oft benutzen lassen. Ihr Traum, in einem Staat zusammenzuleben, bleibt ein solcher, weil vier Staaten seiner Verwirklichung im Wege stehen. Den Kurden muß aber geholfen werden, in ihrer Heimat in Würde zu leben und nach den Normen der Menschenrechte behandelt zu werden. Sie haben ein Anrecht darauf.

### 11.3 Die Zuwanderung der Kurden aus der Türkei nach Deutschland

Mit der Anwerbevereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Türkischen Republik im Jahre 1961 setzte in größerem Umfang die Zuwanderung von Kurden aus der Türkei nach Deutschland ein<sup>685</sup>. Der einmillionste „Gastarbeiter“<sup>686</sup>

---

<sup>683</sup> Verfassungsschutzbericht 1998, Stichwort, Strafverfahren gegen führende Funktionäre der PKK.

<sup>684</sup> So die Erklärung von Mesut Yilmaz, der zur Zeit Ministerpräsident der Türkischen Republik ist, bei einem Interview im TRT-Int 1998.

<sup>685</sup> Vgl. dazu BArbBl. Nr. 3/1962, S. 69. Am 30. Oktober 1961 wurde das erste Abkommen zur Anwerbung türkischer Arbeitskräfte zwischen der Republik Türkei und der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet, weil man den Arbeitskräftemangel in Deutschland durch ausländische Arbeitskräfte ausgleichen wollte.



wurde 1964 mit Geschenken und großem Publikum am Bahnhof empfangen. Infolge der ersten Rezession 1966 wurden jedoch schon Diskussionen über die Notwendigkeit der Rückführung ausländischer Arbeitskräfte geführt.

Seit 1980 gehören kurdische Flüchtlinge aus der Türkei zu den vier größten Gruppen von Asylsuchenden in der Bundesrepublik Deutschland. Sie beantragen deshalb für sich in Deutschland politisches Asyl, weil sie ihre Menschenrechte in der Türkei verletzt sehen und sich auch dagegen wehren wollen. Im Jahre 1995 handelte es sich um 25.615 Personen, wobei sich die Anerkennungsquote in den letzten Jahren zwischen 4 % und 14 % bewegte. Nach Deutschland „kommen Menschen, die vor dem Krieg, der Unterdrückung und dem Elend in Kurdistan geflohen sind“<sup>687</sup>. Deshalb sollte sorgfältig geprüft werden, ob ihnen Asyl oder Schutz gewährt werden muß, denn sie haben ein Recht auf eine solche Prüfung. Das deutsche Asylrecht soll ausschließlich politisch Verfolgten Schutz gewähren, doch es wird zunehmend als Instrument gegen die unkontrollierte Zuwanderung aus ökonomischen Gründen eingesetzt. Um einen Mißbrauch des Asylrechts zur finanziellen Bereicherung auszuschließen und nur wirklich Verfolgten politisches Asyl in der Bundesrepublik Deutschland zu gewähren, ist die sorgfältige Prüfung jedes Asylantrages notwendig. Die deutschen Behörden müssen zwischen politischem Asyl und nackter Not trennen, zwischen dem gutsituierten Intellektuellen, der zu Hause Rabatz gemacht hat und dem hungernden Nomaden aus dem Sahel, der seine Familie ernähren will.

Im übrigen werden vermutlich im Jahre 2010 in der Türkei 100 Millionen<sup>688</sup> Menschen leben, und wenn sie im Falle der EU-Mitgliedschaft freie Niederlassungsrechte haben, dann stehen sofort nach der Aufnahme, nach Schätzung des Verfassers 5-10 Millionen<sup>689</sup> Türken auf dem Münchener Hauptbahnhof. Dies könnte die innere Sicherheit Deutschlands und Europas gefährden.

---

<sup>686</sup> Hermann, Helga, Ursachen und Entwicklung der Ausländerbeschäftigung, in: Informationen zur politischen Bildung, Ausländer, München 1992, S.4, o. g. Gastarbeiter stammte aus Portugal und heißt Armado Sa Rodrigues.

<sup>687</sup> Klingst Martin, „Die Flucht - Kurden in Not - Italien erweist sich als Vorbild für Europa“, in: Die Zeit, 8. Januar 1998, S. 1.

<sup>688</sup> Das statistische Amt der Türkei ist der Ansicht, daß im Jahre 2010 in der Türkei über 100 Millionen Menschen leben werden.

<sup>689</sup> Herr Altun vom statistischen Amt der Türkei rechnet damit.

## 11.4. Kurden in Deutschland

Heute leben in der Bundesrepublik Deutschland mehr als 500.000 Kurden<sup>690</sup>. Allein in Berlin leben 50.000 Menschen<sup>691</sup> mit kurdischer Abstammung, wovon rund 90 % türkische Staatsangehörige sind. In den 60er und 70er Jahren kamen viele Kurden als Gastarbeiter in die Bundesrepublik. Sie trugen somit viel zum wirtschaftlichen Aufschwung in der Bundesrepublik Deutschland bei<sup>692</sup>. Sie sind auch daran beteiligt, daß die Bundesrepublik heute zu den führenden Industrienationen der Welt gehört. Daneben gibt es seit 1980 die Gruppe der Kurden, die als Flüchtlinge zu uns kamen<sup>693</sup>, weil sie in ihrer eigenen Heimat vom Völkermord bedroht waren<sup>694</sup>. Diese Gruppe gilt in der Bundesrepublik Deutschland als Zuwanderer, denn Deutschland hat sie im Rahmen internationaler humanitärer Hilfsaktionen als Flüchtlinge aufgenommen<sup>695</sup>. In der Türkei wurden Kurden Folterungen ausgesetzt und getötet.

In Deutschland lebende Kurden dürfen nicht als nationale Minderheit gelten<sup>696</sup>, weil Zuwanderer niemals nationale Minderheiten sind, denn sie wohnen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland nur als Flüchtlinge oder Gastarbeiter. Des weiteren ist die Mehrheit dieser Gruppe nicht im Besitz der deutschen Staatsbürgerschaft<sup>697</sup>, womit es sich nicht um eine nationale Minderheit im Rechtssinn handelt.

---

<sup>690</sup> Vgl. Verfassungsschutzbericht 1996, S. 183.

<sup>691</sup> Vgl. Verfassungsschutz-Bericht Berlin 1995, S. 128.

<sup>692</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Konrad Weiß (Berlin) und der Gruppe BÜNDNIS/90 DIE GRÜNEN - Drucksache 12/2392; Drucksache 12/2588 vom 12.05.1992.

<sup>693</sup> Vgl. Völkermord an den Kurden, Herausgegeben von Tilman Zülch, Frankfurt am Main 1991, S. 109.

<sup>694</sup> E. Xemgin, Islamiyetten Osmanlilara Kadar Kürdistan Tarihi, Cilt II, Köln 1992, S. 12.

<sup>695</sup> Auf diese wird das Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge analog angewandt.

<sup>696</sup> Vgl. Die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Ursula Fischer und der Gruppe der PDS/Linke Liste Drucksache 12/3453. Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministers des Innern vom 16. November 1992 übermittelt, Drucksache 12/3780 vom 20.11.1992 enthält zusätzlich - in kleinerer Schrifttype - den Frage-  
text.

<sup>697</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Ursula Fischer und der Gruppe der PDS/Linke Liste vom 20.11.1992 - Bundestagsdrucksache 12/3780 S. 1.

Doch haben die in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Kurden das Recht, ihre kulturelle Identität in eigenverantwortlicher Weise zu bewahren und zu entfalten. Sie sind im Rahmen unserer Rechtsordnung allen hier lebenden Ausländern gleichgestellt<sup>698</sup>. Muttersprachlicher Kurdischunterricht darf und kann nicht mit Bundesmitteln gefördert werden, obwohl anerkannt wird, daß eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung und Pflege einer kulturellen Identität das Erlernen und Sprechen der Muttersprache ist<sup>699</sup>. Deshalb sind auch kurdische Vereine in Deutschland oft nicht in der Lage, die Erwartungen der kurdischen Bevölkerung zu erfüllen. Sie importieren die grausame türkische Innenpolitik, d.h. den Kurdenkonflikt, nach Deutschland, statt deren Kultur und Tradition zu pflegen. „Der erbitterte Krieg zwischen der türkischen Armee und der PKK“, so ein Aktivist vor Wochen im Berliner Kurden-Zentrum „Botan“ zu FOCUS, „kommt jetzt zu euch nach Deutschland. Wir werden hier gegen türkische Interessen antreten“<sup>700</sup>. Unsinn! ***Wer die innere Sicherheit Deutschlands gefährdet, kann den Kurdenkonflikt nicht lösen.***

Wenn die Kurden versuchen, ihre Kultur und Tradition zu pflegen, bekommen sie in Deutschland keine staatliche Unterstützung. Hingegen stellt der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung jährlich Mittel zur Verfügung, um Deutschkurse für Ausländer zu fördern. Deren Ziel ist die gesellschaftliche und berufliche Intergration von ausländischen Arbeitnehmern in die Bundesrepublik Deutschland. Neuerdings gibt es einen kurdischsprachigen Rundfunk und Fernsehsender<sup>701</sup>, der politisch der PKK nahe steht.

---

<sup>698</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 20.11.1992 - Bundestagsdrucksache 12/3780. Zu Details wird auf die dort und in den weiteren BT-Drucksachen 12/2588, 12/6828 und 10/3546 enthaltenen Ausführungen zur Bewahrung und Entfaltung der kulturellen Identität der Kurden, insbesondere zur Sprachpflege und der Forderung nach eigenen Fernseh- und Rundfunkprogrammen und zur Namensgebung hingewiesen.

<sup>699</sup> Ebd., Bundestagsdrucksache 12/3780, S. 3.

<sup>700</sup> FOCUS 26/1993, S. 20.

<sup>701</sup> MED TV, es wurde über Satellit gesendet und steht politisch der PKK nahe. MED-TV bzw. R.O.Y. waren in Ostwestfalen-Lippe immer wieder im Zusammenhang mit eindeutigen PKK-Bezügen aktiv. Die Sonderkommission Spoetnik der belgischen Polizei führte seit 1996 ein Ermittlungsverfahren gegen MED-TV. Im Rahmen eines Rechtshilfeersuchens nach dem Schengener Abkommen erfolgten am 18.09.1996 Durchsuchungen. Sie erstreckten sich u.a. auf die Wohnung eines Direktors der MED Broadcasting Ltd. in Celle und Bochum. Neben Propagandamaterialien für die PKK wurden diverse Geschäftsunterlagen und schriftliche Aufzeichnungen sichergestellt, deren Bewertung durch die belgischen Ermittlungsbehörden erfolgt. Auf politischem Druck der Türkei wurde

## 11.5 Das Verbot der kurdischen Sprache als Fluchtgrund in der deutschen Asyl-Rechtsprechung

Grundsätzlich verneinen das Auswärtige Amt<sup>702</sup>, das Bundesamt<sup>703</sup> und die Verwaltungsgerichtsbarkeit<sup>704</sup>, daß es allein wegen ihrer ethnischen Zugehörigkeit zum kurdischen Volk eine unmittelbare oder eine mittelbare Verfolgung von türkischen Kurden in der Türkei gibt<sup>705</sup>, denn in der Türkei finde keine staatliche Verfolgung gegen Personen statt, die nur auf deren Volkstum begründet ist. Dem Bundesamt liegen Erkenntnisse vor, die dies bestätigen. Diese Auffassung wird von der ständigen Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte<sup>706</sup> geteilt. Das VG Karlsruhe führt dazu folgendes aus: „Kurden unterliegen in der Türkei keiner gegen ihre Volkszugehörigkeit gerichteten staatlichen Gruppenverfolgung, da ihnen - trotz erheblicher, sie gegenüber ihren türkischen Landsleuten diskriminierenden Einschränkungen - jedenfalls im Kern die Möglichkeit verbleibt, ihrer kulturellen Eigenständigkeit entsprechend zu leben, sofern sie von dieser Möglichkeit zurückhaltend und ohne demonstrative Öffentlichkeitswirkung Gebrauch machen“<sup>707</sup>.

Doch für die meisten Gerichte in der Bundesrepublik Deutschland stellt das Bekenntnis zur kurdischen Volkszugehörigkeit ein Verhalten dar, das die Gefahr der politischen Verfolgung erhöht. Dies gilt insbesondere dann, wenn die kurdische Sprache benutzt wird. Trotzdem wird davon ausgegangen, daß die Angehörigen der kurdischen Volksgruppe die Freiheit besitzen, im Kernbereich des Sprachgebrauchs ihre Mutter-

---

MED-TV im März 1999 geschlossen. Aber auf dem alten Sendepplatz läuft nun jetzt ein neuer Sender, C-TV, der sich erklärtermaßen der kurdischen Kultur widmet.

<sup>702</sup> Vgl. u.a. Auskunft des Auswärtigen Amtes vom 12.03.1990 an das VG Braunschweig.

<sup>703</sup> Bescheide des Bundesamtes v. 18. Januar 1994, Gesch.-Z.: A 1 362 589 - 163; Beschluß des Hamburger Verwaltungsgerichts Akten Z. 20 VG A4313/95 und 20 VG A 4314/95.

<sup>704</sup> Vgl. Urteil des OVG Lüneburg vom 30.09.1989, II OVG A 122/89; Urteil des OVG NRW vom 29.01.1988, 13 A 78/87.

<sup>705</sup> So unter anderem: OVG Saarland, B. v. 03.06.1981, 3 R 156/80; Bescheid des Bundesamtes vom 18. Januar 1994, Gesch.-Z. A 1 362 589-163.

<sup>706</sup> Vgl. Urteil OVG NRW vom 29.01.1988, 13 A 78/87.

<sup>707</sup> Siehe VG Karlsruhe, Urteil v. 01.02.1983 A 11 K 206/81; so auch Urteil des OVG Lüneburg vom 30.09.1989, II OVG A 122/89.

sprache zu benutzen und auch zu erwerben<sup>708</sup>. In der Realität sind die türkischen Staatsangehörigen mit kurdischer Volkszugehörigkeit sowohl in ihren kulturellen Entfaltungsmöglichkeiten als auch im Gebrauch ihrer Muttersprache und im behördlichen Umgang eingeschränkt.<sup>709</sup>

Hingegen besteht in der Türkei kein generelles Verbot, das den Gebrauch der kurdischen Sprache in Wort und Schrift untersagt<sup>710</sup>. Die Durchsetzung eines generellen Verbotes der kurdischen Sprache wäre nicht möglich, da die im Osten der Türkei lebenden Kurden sich nur in kurdischer Sprache verständigen können. Dies wird bei Auskünften des Auswärtigen Amtes auch bestätigt<sup>711</sup>; und dies zeigt bei der Rechtsprechung obligatorische Wirkungen. Die Rechtsprechung bestätigt, „daß das Bestehen einer inländischen Fluchalternative nicht von fehlenden türkischen Sprachkenntnissen abhängt“<sup>712</sup>.

Gegen die oben genannte Voraussetzung der Rechtsprechung in der Bundesrepublik Deutschland gibt es Bedenken, denn in der türkischen Verfassung finden sich in den Art. 3, 26 und 28 verfassungsrechtliche Grundlagen für „ein Verbot der kurdischen Sprache“<sup>713</sup>. So kann Art. 3 Abs. 1 S. 2 der türkischen Verfassung dahingehend interpretiert werden, daß grundsätzlich allein die türkische Sprache zugelassen ist<sup>714</sup>. Das Gesetz Nr. 2932 basiert auf diesen verfassungsrechtlichen Grundlagen und enthält im Wortlaut von Art. 2 und 3a ein generelles Verbot des Gebrauchs der kurdischen Sprache<sup>715</sup>. Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes über Publikationen in anderen als der türkischen

<sup>708</sup> Vgl. dazu das VG Oldenburg, v. 21.02.1983, 4 Os VG A 605/80/Hi, v. 21.04.1983, 4 Os A 174/80/Hi, und v. 21.04.1983, 4 Os VG A 78/82/Hi.

<sup>709</sup> Gerd Höhler, Not und Repression treiben Kurden nach Westen, in *Der Tagesspiegel*, v. 5. Januar 1998, S. 4; So auch Harald Weis, in: *Die kurdische Tragödie*, Hrsg. Bahman Nirumand, Die Kurden in der Türkei, Hamburg 1991, S. 147.

<sup>710</sup> Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 16.07.1984, A 13 S 693/82.

<sup>711</sup> Vgl. die Auskünfte des Auswärtigen Amtes an den Bundesminister der Justiz v. 19.11.1984.

<sup>712</sup> Vgl. das Urteil des 12. Senats vom 14.12.1995 (A 12 S 2279/93 = ENR 13668).

<sup>713</sup> Nezan, Kendal, Kürt Kültürünün Türkiye’de İkinci Hayati Sinavi, in: *Studia Kurdica*, Institut Kurde de Paris, S. 61-66, 1990, Paris.

<sup>714</sup> Zu Details siehe Frankfurter Rundschau vom 10.11.1982 und Fn. 716.

<sup>715</sup> Das Gesetz Nr. 2932 wurde am 19.10.1983 verabschiedet und im Amtsblatt v. 22.10.1983 mit der Nummer 18199 auf den Seiten 27 ff, veröffentlicht.

Sprache<sup>716</sup> lautet: „Außer den ersten offiziellen Sprachen jener Staaten, die vom türkischen Staat anerkannt worden sind, dürfen bei der Erklärung, Verbreitung und Veröffentlichung von Gedanken keine anderen Sprachen verwendet werden“. Dies muß tatsächlich als ein generelles Verbot der kurdischen Sprache in der Türkei angesehen werden<sup>717</sup>, denn der geltende Erlaubnisvorbehalt berücksichtigt nur die ersten offiziellen Sprachen von Staaten, welche durch die Türkei Anerkennung fanden.

In Art. 3 wurde festgelegt, daß die Muttersprache der türkischen Staatsbürger türkisch ist. Im folgenden ist dort zu lesen: „Es ist verboten, a) jegliche Art von Aktivitäten zu entwickeln, daß eine andere als die türkische Sprache als Muttersprache benutzt und verbreitet wird, b) bei Versammlungen und Demonstrationen ohne Erlaubnis des höchsten Dienstherren des Ortes Plakate, Spruchbänder, Schilder oder ähnliche Gegenstände mitzuführen, die in einer anderen als der türkischen Sprache geschrieben sind, selbst wenn die Sprache nicht verboten ist, c) Sendungen mit Schallplatten, Ton- oder Bildbändern oder anderen Medien zu machen“. Verstöße gegen diese Vorschriften werden gemäß Art. 4 mit Gefängnisstrafen bis zu drei Jahren und einer zusätzlichen Geldstrafe geahndet“.

Dieses Gesetz sieht Einschränkungen und Sanktionen sowohl für das gesprochene Wort als auch für den Schriftverkehr in der kurdischen Sprache vor. Somit darf die kurdische Sprache nicht als Kommunikationsmittel und als Ausdruck der Zugehörigkeit eines Menschen zu einem bestimmten Kulturkreis benutzt werden. Durch diese Unterdrückung werden die Menschenrechte verletzt.<sup>718</sup> Wie die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen festgestellt hat, sind in der Türkei Folter, Beeinträchtigungen der Meinungsfreiheit, das Verschwinden von Personen, außergerichtliche Hinrichtungen sowie die Drangsalierung von Anwälten, Gewerkschaftlern, Abgeordneten und Journalisten zu monieren. Den Kurden ist es verboten, in der ihnen ver-

---

<sup>716</sup> Siehe deutsche Übersetzung vom Gutachten des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg für VGH Baden-Württemberg v. 2.5.1984, S. 2 ff.

<sup>717</sup> Der türkische Kriegsrechtskommandeur verbot in Diyarbakir den Gebrauch einer anderen als der türkischen Sprache. Dies wurde detailliert in der Frankfurter Rundschau am 11.10.1982 berichtet. Danach soll der türkische Kriegsrechtskommandeur am 17.07.1982 dazu den Geheimbefehl 7130-1299-82 erlassen haben.

<sup>718</sup> Vgl. Protokoll der Vernehmung des sachverständigen Zeugen Oehring, am 4.4.1984, OVG Berlin, OVG 8 B 139,82; Gutachten von Kappert für den VGH Baden-Württemberg v. 29.5.1984.

trauten Sprache ihre Gedanken und Empfindungen zu äußern. „Wer kurdisch spricht, wird als Separatist gesehen“<sup>719</sup>. Von vielen Gutachtern und Menschenrechtsorganisationen wird diese schwerwiegende Restriktion schon als politische Verfolgung gewertet. Auch einige Gerichte bestätigen, daß in diesen Fällen politische Verfolgung im Sinne der Gruppenverfolgung vorliegt<sup>720</sup>. Wird von den Verwaltungsgerichten eine Gruppenverfolgung bejaht, kommt es häufig zur Unterscheidung zwischen der Situation der Kurden in den Notstandsprovinzen und in den angrenzenden Provinzen.

Doch nicht nur der Gebrauch der kurdischen Sprache wird mit staatlichen Unterdrückungsmaßnahmen verfolgt. Selbst das Feiern des Newroz-Festes<sup>721</sup> oder anderer Feste, denen ein nationaler Hintergrund zugeschrieben wird, sind verboten. Die Gefahr der Einstufung als „Separatist“ besteht auch, wenn die traditionelle Tracht getragen wird oder wenn kurdische Lieder gesungen werden. Infolgedessen kommt es dann zu Festnahmen und Verurteilungen von beteiligten Bürgern<sup>722</sup>, weil im türkischen Strafrecht Staatsschutzvorschriften enthalten sind, die es ermöglichen, schwere, Zuchthausstrafen<sup>723</sup> und auch die Todesstrafe zu verhängen<sup>724</sup>, wenn sich jemand an einem Zusammenschluß beteiligt, dessen Zweck die Förderung der kurdischen Belange darstellt. Selbst Betätigungen, die nicht dazu geeignet sind, die Grundordnung des türkischen Staates tatsächlich zu gefährden, können mit schweren Strafen belegt werden, denn bei den Art. 125, 141<sup>725</sup>a.F. und 142 des türkischen Strafgesetzbuchs wurden äußerst unbestimmte Formulierungen verwendet<sup>726</sup>. Die generalklauselartigen Strafnor-

---

<sup>719</sup> vgl. FR v. 2.10.1981.

<sup>720</sup> Gutachten von amnesty international für das VG Oldenburg v. 15.6.1982, VG Oldenburg, Urteil v. 21.2.1983, 4 Os VG A 605/80Hi; VGH Hessen in Urteilen vom 20.2.1995, 12 UE 1658/94=ENR 11679 und vom 17.7.1995, 12 UE 2621/94 = ENR 13622.

<sup>721</sup> Vgl. Deschner, a.a.O., S. 62.

<sup>722</sup> VG Stuttgart, Urteil v. 17.7.1984, A 6 K 1762/82.

<sup>723</sup> Küdistan` da „Özel harp“; Agri Verlag Köln, 1987, S. 73.; Das Türkische Strafgesetzbuch, Zweites Buch, Erster Teil, Vergehen gegen die Persönlichkeit des Staates, §§ 125 bis 173.

<sup>724</sup> Das türkische Parlament wolle bald die Todesstrafe in der Türkei abschaffen, wurde am 03.01.1998 bei den Nachrichten durch TRT-Int bekannt gemacht.

<sup>725</sup> Dieser Artikel wurde im Jahre 1988 abgeschafft.

<sup>726</sup> Gutachten des Max-Planck Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg für den VGH Baden-Württemberg v. 2.5.1984, S. 2ff; Leyla Zana, Briefe und Schriften aus dem Gefängnis, Montage Verlag, Dötlingen 1996. Die inhaftierte kurdische Angeordnete kämpft für ein gerechtes Leben. Sie ist 35 Jahre alt und zu 15 Jahren Haft verurteilt, weil sie nicht schweigen wollte.

men werden in der Praxis so ausgelegt, daß sie zur Ausschaltung von politischen Gegnern führen. Sie sind Machtmittel des türkischen Staates, und dieser will volles Mitglied der Europäischen Union werden, weil „vielen Menschen aus der Türkei von unverantwortlichen deutschen Politikern und raffgierigen Wirtschaftsbossen auch noch vorgegaukelt wird, sie würden Vollmitglied der EU“<sup>727</sup>, obwohl die Türkei die notwendigen Voraussetzungen dafür nicht erfüllt, weil sich die Menschenrechtslage in der Türkei in den letzten Jahren dramatisch verschlechtert hat.

Beleg dafür ist z.B. des „Susurluk Berichtes“<sup>728</sup>, der von Ex-Premier Mesut Yilmaz in Auftrag gegebene Bericht, von dem bisher 109 von 120 Seiten veröffentlicht wur-

---

<sup>727</sup> Scholl-Latour, im Jahre 1999

<sup>728</sup> „Catli/Susurluk“-Skandal:

Anfang November 1996 gab es in der türkischen Stadt Susurluk einen Verkehrsunfall, der für den türkischen Staat weitreichende Folgen hatte und ein bis heute anhaltendes politisches Erdbeben auslöste. Was Insider schon lange wußten und anklagten, wird seitdem Schritt für Schritt enthüllt und bewiesen. Die Verknüpfung und Zusammenarbeit zwischen Regierung, Polizei und Mafia in der Türkei, die nicht länger zu verheimlichende Existenz einer staatlichen Kontraguerrilla in der Türkei wurde deutlich.

Bei dem Zusammenstoß in Susurluk zwischen einem LKW und einem Mercedes wurden drei der vier Insassen des PKW getötet. Als einziger überlebte schwerverletzt der Abgeordnete Sedat Edip Bucak von der Partei des Wahren Weges (DYP). Mit ihm im Wagen saß der international wegen siebenfachen Mordes gesuchte Mörder Abdullah Catli, der bei den Unfall u.a. einen von dem damals noch amtierenden Innenministers Mehmet Agar ausgestellten Diplomatenpaß mit falschem Namen bei sich hatte. Nach dem Unfall in Susurluk mußte der türkische Innenminister Mehmet Agar, der Abdullah Catli seinen falschen Diplomatenpaß ausgestellt hatte, zurücktreten. Denn Abdullah Catli war vor dem Militärputsch in der Türkei 1980 Chef der Grauen Wölfe und war in die Ermordung von sieben Mitgliedern der Türkischen Arbeiterpartei (TIP) im Jahre 1978 verwickelt und wurde deshalb gesucht. Am 6. Dezember 1996 wurden in der Folge dieses Unfalls und der danach einsetzenden Enthüllungen u.a. der Istanbuler Polizeipräsident Kemal Yazicioglu, sein Stellvertreter Bilgi Ünal und der Chef der „Abteilung für besondere Operationen“ Ibrahim Sahin vom Dienst suspendiert. Der Grund der Suspendierung Bilgi Ünals war der, daß ein Kurier der zum 52. Mal Rauschgiftgelder in die Türkei zurückbrachte, im Flughafen verhaftet wurde (Hürriyet vom 24.12.1996). Abdullah Catli war seit dem Jahre 1984 international wegen Rauschgiftgeschäften gesucht. Im Jahre 1986 wurde er in Frankreich verhaftet und 1990 unter dubiosen Umständen aus einem Schweizer Gefängnis „befreit“. Seitdem lebt er trotz internationalem Haftbefehl offensichtlich unbehelligt in der Türkei. Des weiteren saßen im selben Wagen eine ehemalige Schönheitskönigin aus dem Mafia-Milieu und der ehemalige Vizechef der Istanbuler Geheimpolizei Hüseyin Kocadag. Die vier hatten ein Wochenende in einem Luxushotel gemeinsam mit dem damaligen Innenminister Mehmet Agar, verbracht. Gegen Mehmet Agar werden schwere Vorwürfe wegen der Folterung und dem „Verschwindenlassen“ politischer Oppositioneller erhoben. Mehmet Agar: „Was ich getan habe, habe ich für den Staat gemacht. Mich können nur die Staatsschutzgerichte verstehen. Wir sollten die mit Insektenvertilgungsmittel unschädlich machen“ (vgl. Milliyet vom 23. Januar 1998 - er meint damit die kurdischen Regimegegner). Sedat Edip Bucak unterhält zur Zeit in seiner Heimatprovinz Sanliurfa eine Privatarmee von ca. 30.000 Söldnern, die als angebliche „Dorfschützer“ gegen die PKK eingesetzt werden. Personen aus dieser Privatarmee bewachten ihn auch in dem Krankenhaus, in das er nach dem Unfall gebracht wurde. Inzwischen wurde die von einem Untersuchungsausschuß des Türkischen Parlaments (TBMM) aufgenommene Untersu-



den, werden eine Vielzahl von politischen Morden, Rauschgiftgeschäften, Erpressungen und anderen kriminellen Handlungen beleuchtet, in die Staatsorgane und Politiker der Türkei in den letzten Jahren verwickelt waren.

Bei den Verfahren wegen Staatsschutzdelikten in der Türkei ist es üblich, die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit außer acht zu lassen<sup>729</sup>. Die überragende Macht des Staates wird dabei in den verschiedenen Abschnitten zur Schau gestellt. Auf die Menschenrechte der Betroffenen wird keine Rücksicht genommen<sup>730</sup>.

Den Europäern scheint das Leiden der Kurden endlich bekannt zu sein. Die genauen sozialen Ursachen und die komplexe Entwicklung dieses Leidensweges sind vielen unverständlich; oft ist nur eine verschleierte Wiedergabe dessen ersichtlich. Dabei sind die kurdische Sprache und das Selbstbekenntnis zum Kurdentum die meist-genannten Kriterien der kurdischen Identität<sup>731</sup>. Die Asylbewerber, die sich aktiv für die kurdische Nationalbewegung einsetzen, werden vom Bundesamt<sup>732</sup> und von den Verwaltungsgerichten überwiegend anerkannt<sup>733</sup>.

---

chung über die bandenartigen Verbindungen zwischen türkischen Behörden, türkischer Mafia, zwischen Polizei, Militär, Geheimdienst, Grauen Wölfen, Politik und Rauschgiftmilieu abgeschlossen. Dem Untersuchungsausschuß liegt eine Liste von mindestens 80 Personen vor (vgl. die Aussage des damaligen Oppositionsführers Mesut Yilmaz vor dem Untersuchungsausschuß Iz. Hürriyet vom 07.01.1997), die seit ca. 1993 mit Wissen und Billigung des türkischen Nationalen Sicherheitsrates der Türkei und der Spitzen der türkischen Polizei als illegale Sondereinheit gegen mutmaßliche „Unterstützer“ der PKK im In- und Ausland eingesetzt wurden. Mit Enttäuschung und Kritik reagierten große Teile der türkischen Öffentlichkeit auf den Report über die Verquickung von Politik, Todesschwadronen und organisierter Kriminalität, die durch den Autounfall bei Susurluk im November 1996 offenbar wurde.

<sup>729</sup> Kürdistan `da „Özel Harp“, Hrsg., Agri Verlag, Köln 1987, S. 73; Mumcu Ugur, Kürt Dosyasi, Tekin Yayinevi, Istanbul 1993, S. 127, 128; Mehdi ZANA, Ex-Bürgermeister von Diyarbakir beschrieb in einem Fernsehinterview, wie die Gefängniswärter ihn zwangen, deren Kot zu essen, weil er sich vor dem Staatsschutzgericht auf kurdisch verteidigt habe.

<sup>730</sup> Türkei, Unsichere Zukunft ohne Menschenrechte, amnesty international, Bonn 1996, S. 22; Rechtsanwalt Hüsnü Öndül, der Träger des Menschenrechtspreises 1995 des Deutschen Richterbundes ist der Ansicht, „daß die Menschenrechtsverletzungen sich in der Türkei auch im abgelauenen Jahr 1998 als ernstes Problem dargestellt haben“.

<sup>731</sup> Vgl. Cemal Nebez, Kurdische Zugehörigkeit: Wer ist Kurde? Was bedeutet Kurde sein?. Stockholm 1987, S. 45 ff.

<sup>732</sup> Bescheide des Bundesamtes für Anerkennung ausländischer Flüchtlinge v. 6.5.1993, Gesch.-Z. E 1194787-163 und Bescheid v. 23. März 1995, Gesch.-Z. E 1950022-163.

<sup>733</sup> OVG Schleswig-Holstein, das in Urteilen vom 26.4.1995 (4 L 18/95 = ENR 12046 und vom 22.6.1995 (4 L 30/94 = ENR 13014 sowie 4 L 262/94 = ENR 13191). Es bejahte eine Gruppenverfolgung und lehnte zugleich das Vorliegen einer internen Fluchtalternative ab.

## 11.6 Die Menschenrechtsfrage in der Türkei als Zuwanderungsursache der Kurden

Nach Angaben der Gefangenenhilfs-Organisation amnesty international (ai) soll sich die Menschenrechtssituation in der Türkei in den letzten Jahren wieder dramatisch verschlechtert haben<sup>734</sup>. Es existieren vielfache Einschränkungen der persönlichen Freiheit, insbesondere Verfolgung und Folterungen<sup>735</sup>. Daneben wurde auch über das „Verschwindenlassen“ von Menschen und „extralegalen Hinrichtungen“<sup>736</sup> berichtet. Das Ausmaß dieser Menschenrechtsverletzungen zeigt, daß dies keine innere Angelegenheit der Türkei mehr sein darf. Um die staatlichen Organe in der Türkei zur Mäßigung und zu einem Umdenken zu veranlassen, bedürfe es vielmehr des Drucks von außen<sup>737</sup>.

Durch die Menschenrechtsverletzungen sind neue Formen der Einwanderung, wie illegale Aufenthalte, Asylanträge oder Familienzusammenführung entstanden, welche für die Europäische Menschenrechtskonvention und die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit eine große Belastungsprobe darstellen. Denn die Türkei gibt in Fragen, die sich auf die Menschenrechte beziehen, ein unrühmliches Bild ab<sup>738</sup>. So verschwinden in der Türkei immer wieder Menschen, die der Opposition angehören<sup>739</sup>. Regel-

---

<sup>734</sup> Türkei: Unsichere Zukunft ohne Menschenrechte, Hrsg. amnesty international, 1996 Bonn, S. 10-11; Menschenrechtsverein (IHD) der Türkei; vgl. Susurluk-Report, in dem von Ex-Premier Mesut Yilmaz in Auftrag gegebenen Bericht, von dem bisher 109 von 120 Seiten veröffentlicht wurden, mutmaßt, daß diese Verbrechen 1993 begannen, als Tansu Ciller, Vorsitzende der Partei des Rechten Weges, Regierungschefin wurde.

<sup>735</sup> Susurluk-Report, der Regierung von Ex-Premier Mesut Yilmaz S. 1 bis 110.; Zu Details vergleiche die von ai vorgelegten umfassenden Berichte, die am 1. Oktober 1996 zeitgleich in Istanbul und in Bonn der Öffentlichkeit vorgestellt wurden.

<sup>736</sup> Die Türkei: Unsichere Zukunft ohne Menschenrechte, a.a.O., S. 57; So auch Susurluk Report, S. 1, 30 bis 110, Deniz Baykal, der Ex-Führer der oppositionellen Sozialdemokratischen Republikanischen Volkspartei (CHP), übte unter anderem scharfe Kritik an dem abrupten Beginn des Reports. „Ist vorher nichts geschehen oder ist es einfach nicht aufgenommen worden?“ fragte er.

<sup>737</sup> Rechtsanwalt Hüsnü Öndül, der Träger des Menschenrechtspreises 1995 des Deutschen Richterbundes, bei der Vorstellung der ai-Dokumentation zur Menschenrechtssituation in der Türkei, erklärte „es müsse von außen Druck kommen, aber ich bin schon der Meinung, daß das notwendig ist“.

<sup>738</sup> Serdar Celik, Ölüm Makinasi, Türk Kontrgerillasi, Köln 1995, S. 7 ff.

<sup>739</sup> Serdar Celik, a.a.O, S. 379 ff.

mäßig durchgeführte Folterungen<sup>740</sup> und Mißhandlungen an Häftlingen sind in der Türkei seit vielen Jahren üblich<sup>741</sup>. Dabei zählen zu den Opfern sowohl Personen, die unter Straftatverdacht stehen, wie auch solche, die aus politischen Gründen festgenommen wurden<sup>742</sup>, denn in der Türkei kann von einer demokratischen Praxis keine Rede sein.

Die Existenz von ethnischen Minderheiten wird in diesem Land ebenfalls geleugnet. So ist nach den Worten von ai-Generalsekretär Deile „die Lage in der Türkei insbesondere gekennzeichnet von einer nach wie vor hohen Anzahl gewaltloser politischer Gefangener, systematischen Folterungen in den Polizeigefängnissen im ganzen Land, auch an Kindern und Jugendlichen, der Praxis des ‘Verschwindenlassens‘ von Menschen, politischen bzw. staatlichen Morden in einem erschreckend hohen Ausmaß‘, sowie bewaffneter Oppositionsgruppen wie der PKK, die sich ihrerseits schwerer Verstöße gegen die Menschenrechte in der Türkei schuldig gemacht haben“<sup>743</sup>. Folter und Menschenrechtsverletzungen kommen in der Türkei immer wieder vor, obwohl die bestehenden Gesetze dies verbieten. Zwar bemühte sich die jetzige Regierung unter dem Ministerpräsidenten Mesut Yilmaz, diese Fälle strafrechtlich zu verfolgen. Tatsächlich konnte Folter in der Türkei bis heute nicht gänzlich beseitigt werden.

„Verschiedene türkische Sicherheitskräfte, z.B. die sogenannten Kommandos, die Gendarmerie, die Spezialtruppen, die Schlägertruppen überfallen häufig Dörfer und durchsuchen sie. Alle Dorfbewohner werden auf einem Platz versammelt. Frauen und Kinder müssen sich auf einer Seite aufstellen und erwachsene Männer auf der anderen. Die Männer müssen sich nackt ausziehen und werden vor den Frauen und Kindern gefoltert. Ein Strick wird um ihren Penis gebunden und den Frauen gegeben. Dann

---

<sup>740</sup> Die erste ärztliche Stellungnahme des Behandlungszentrums für Folteropfer Berlin vom 29.3.1995 erklärt, daß Herr Y. dort untersucht worden ist. Es fanden bislang orientierende und anamnestische Interviews, körperliche und blutchemische Untersuchungen sowie eine Röntgendarstellung des Thorax statt. Danach läßt sich mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit festhalten: Herr Y. ist Opfer wiederholter Folterungen in der Türkei geworden. Er leidet unter den Spätfolgen der traumatischen Erfahrungen in einer schweren Ausprägung. Herrn Y. Darstellungen der erlebten Folter unterliegen keinem Zweifel.

<sup>741</sup> SZ, Nr. 283 v. 7.12.1996: Der Europarat wirft der Türkei Folter vor.

<sup>742</sup> Vgl. amnesty international Jahresbericht, Stichwort die „Türkei“: Frankfurt am Main 1994, S. 566 ff; wie die Jahresberichte von ai der Jahre 1995, 1996 und 1997.

<sup>743</sup> ai-Generalsekretär Volker Deile bei einem Gespräch 1997.

müssen sie so durchs Dorf gehen. Das ist zweifelsohne eine demütigende, beängstigende oder, in den Worten der PKK, eine menschenunwürdige Erfahrung<sup>744</sup>.

Selbst den kurdischen Flüchtlingen, die 1988 aus dem Irak geflohen sind, durfte von ihren Verwandten in Nordkurdistan (Türkei) nicht geholfen werden. Ihnen durfte weder moralische noch materielle Unterstützung gegeben werden. Hingegen hat die türkische Regierung verlauten lassen: „Unsere Ärzte haben die nötigen Untersuchungen durchgeführt und keine Spuren gefunden, die auf den Einsatz chemischer Waffen schließen ließen<sup>745</sup>. Der Einsatz chemischer Waffen durch den Irak war aber weit verbreitet, und die Türkei hinderte damals sogar ein Spezialistenteam der Vereinten Nationen daran, die kurdischen Opfer der irakischen Giftwaffen zu untersuchen. Dieses Team durfte damals weder in den Irak noch in die Türkei einreisen<sup>746</sup>.

## 11.7 Ergebnis

Die kurdische Frage ist zu kompliziert, um mit einfachen Lösungen beantwortet zu werden. Die Türkei muß ihre Kurdenpolitik auf eine neue Grundlage stellen. Mit den Kurden hat der türkische Nationalstaat eine starke Minderheit, die sich ethnisch, sprachlich und kulturell von der türkischen Mehrheit deutlich unterscheidet.

Noch immer weigert sich die Mehrheit unter der türkischen Elite, diesen Tatbestand anzuerkennen. Nach dem Selbstverständnis der neuen Türkei müssen die Kurden türkifiziert werden. Gegen diese Politik hat es immer wieder Auflehnung unter den Kurden gegeben, die zum Teil blutig niedergeschlagen wurde.

Die offizielle türkische Politik hat bis vor wenigen Jahren negiert, daß auf türkischem Staatsgebiet auch Kurden leben. Man behandelte und betrachtete sie ungeachtet ihrer kulturellen Eigenheiten als Türken. Die kurdische Sprache und Tradition lebte nur im Familienkreis fort, in den Schulen ist Kurdisch verboten, es gibt keine kurdi-

---

<sup>744</sup> Auszüge aus der Verteidigungsrede Dr. Ismail Besikci anlässlich des Prozesses wegen seines Buches „Kurdistan: eine internationale Kolonie“ am 18.04.1990 vor dem Staatssicherheitsgericht Nr. 2 in Istanbul, in: Völkermord an den Kurden, Sammlung Luchterhand Mai 1991, S. 82.

<sup>745</sup> Vgl. Besikci, a.a.O., S. 82-83.

<sup>746</sup> Vgl. Besikci, ebenda, S. 83.

schen Fernseh- und Radiosendungen. Diese strikte Unterdrückung hat sich ein wenig gelockert. Immerhin werden jetzt Musik und Kassetten geduldet.

Die derzeit offenbar praktizierte Strategie, die PKK militärisch besiegen und dann erst Reformen durchführen zu wollen, kann nur fehlschlagen. Helfen kann nur eine sofortige weitere Demokratisierung und Abschaffung der Folter und Menschenrechtsverletzungen in der Türkei.

Durch eine moderne landesweite Verwaltungsreform sollte die zentralistische, auf Ankara ausgerichtete Verwaltung modernisiert werden. Den Regional- und Kommunalparlamenten sind dann mehr Rechte einzuräumen. Die Türkei sollte nach dem Vorbild der USA von einem Präsidialsystem durch Gründung von mindestens zehn neuen Bundesländern regiert werden.

## 12 Der Fall Öcalan

### 12.1 Zur Person

Abdullah Öcalan wurde 1949 im Halfeti<sup>747</sup> als Sohn eines kurdischen Bauern geboren. Er träumte von einer Offizierskarriere, doch blieb sie ihm wegen seiner kurdischen Herkunft verwehrt.

Er studierte in den 70er Jahren Politologie an der Universität Ankara. Während seines Politikstudiums in Ankara leitete Öcalan eine türkisch-kurdische Studentenorganisation. Er wurde im Jahre 1972 wegen pro-kurdischer Aktivitäten zu drei Monaten Haft verurteilt<sup>748</sup>. Öcalan war vom 8. April 1972 bis zum 24. Oktober 1972 im Gefängnis<sup>749</sup>.

Mit wenigen Getreuen hatte er am 27. November 1978 die marxistisch orientierte Arbeiter Partei Kurdistan (PKK) gegründet<sup>750</sup>. Den entscheidenden Schritt aber machte Öcalan, als das türkische Militär im September 1980 putschte. Er setzte sich mit seinen Leuten rechtzeitig vor der Verhaftung nach Syrien ab, tauchte dort aber nicht in den Reihen flugblattverfassender Exilpolitiker unter, sondern entschied sich für den Aufbau einer Guerillaorganisation.

Die PKK nahm ab 15. August 1984 den bewaffneten Kampf gegen die türkische Armee auf. Seitdem gilt Öcalan als der Staatsfeind Nummer eins in der Türkei. Der Konflikt hat auf beiden Seiten bisher mehr als 35.000 Tote gekostet<sup>751</sup>. Abdullah Öcalan, genannt „Apo“, lenkte die PKK jahrelang von Damaskus aus. Sein Hauptquartier befand sich im syrisch kontrollierten Bekaa-Tal im Libanon. Auf Druck der Türkei

---

<sup>747</sup> Eine Klein- Staat im türkisch-syrischen Grenzgebiet.

<sup>748</sup> Das Urteil wurde am 23.10.1973 von dem Militärischen-Revisionsgericht bestätigt und es ist unter dem GZ: 1973/211-273 registriert; Mumcu, Kürt Dosyasi, S. 19.

<sup>749</sup> Mumcu, Kürt Dosyasi, S. 22; Strafakte und Urteil des 3. Militärgerichtes Kriegsrechtskommandantur Ankara gegen Abdullah Öcalan, Haluk Özyigit, Ahmet Akyildiz, und die Anderen, vom 07. März 1973, GZ.: 1973/13, S. 25.

<sup>750</sup> Die „Arbeiterpartei Kurdistan“ (PKK), Strukturen, Ziele, Aktivitäten, Hrg., Bundesamt für Verfassungsschutz, Köln 1996, S. 4.

mußte er Syrien am 9. Oktober 1998 verlassen. Nach einem Aufenthalt in Rußland wurde er am 12. November 1998 in Rom verhaftet; Italien verließ er am 16. Januar 1999 mit unbekanntem Ziel.

Öcalan war am 28. Januar von griechischen Freunden in Athen eingeschleust worden<sup>752</sup>, jedoch wollte ihn die griechische Regierung möglichst schnell wieder abschieben, um keine Verwicklungen mit Ankara zu bekommen. Mehrere Versuche, für Öcalan Aufnahme in den Niederlanden, Italien oder der Schweiz zu finden, scheiterten. Darauf verfiel Außenminister Pangalos auf die abenteuerliche Idee, Öcalan und seine drei Begleiter aus humanitären Gründen<sup>753</sup> am 2. Februar 1999 nach Kenia<sup>754</sup> zu bringen. Am 15. Februar wurde Öcalan von türkischen Geheimdiensten (MIT) in einer Geheimaktion in Nairobi festgenommen und unter mysteriösen Umständen in die Türkei in einem gecharterten Busineß-Jet „Falcon 900-B“<sup>755</sup> nach Istanbul gebracht.<sup>756</sup> Seitdem ist er als einziger Häftling auf der schwer bewachten Insel Imrali im Marmarameer untergebracht. Das durch diese Kommandoaktion türkischer Sicherheitskräfte abrupt herbeigeführte Ende der wochenlangen Odyssee des Führers der PKK, Abdullah Öcalan, hat dem Kurdenproblem über Nacht neue Publizität verschafft.

## 12.2 Wie ging der PKK-Führer Abdullah ÖCALAN in die Falle?

Über die Festnahme von ÖCALAN, der zuletzt zwölf Tage lang in der griechischen

---

<sup>751</sup> Hürriyet, Öcalan otuzbin insanın ölümünden sorumlu tutuluyor, vom 8. März 1999, S. 11; Erklärung vom Demirel im TRT-Int am 28. Februar 1999; Hürriyet, Dünyanın Gözü Mudenya, vom 30. Mai 1999, S. 1.

<sup>752</sup> Der Ex-Admiral Antonis Naxakis erklärte der Presse, daß er Öcalan von St. Petersburg nach Griechenland am 29. Januar 1999 holte; Stern vom 25. 2.1999, Chronik einer Flucht, S. 41.

<sup>753</sup> Der griechische Außenminister Theodoros Pangalos berichtete, aus humanitären Gründen sei der Weiterflug nach Kenia erlaubt worden, Milliyet vom 17. Februar 1999.

<sup>754</sup> Der kenianische Außenminister Godana berichtete, daß Abdullah Öcalan am 2. Februar 1999 unter falschem Namen nach Kenia gekommen sei, er habe den Flughafen ohne Einreiseformalitäten passiert, Hürriyet vom 18. Februar 1999.

<sup>755</sup> Das Privatflugzeug gehörte einem parteilosen Parlamentsabgeordneten der Türkei.

<sup>756</sup> Die Türkei entführte PKK-Führer Öcalan von Kenia aus in die Türkei. Kenia lehnte jede Verantwortung für die Aktion ab.

Botschaft in der kenianischen Hauptstadt Nairobi Zuflucht gefunden hatte, gab es widersprüchliche Angaben.

Öcalan und seine Begleiter flogen am 2. Februar 1999 von Griechenland nach Kenia. Zuvor wurde dem griechischen Botschafter Jorgos Kostoulas vom Ministerbüro lediglich die Ankunft von sechs „Reisenden“ avisiert, die er am Flughafen von Nairobi abzuholen und „für einige Tage“ zu beherbergen habe. Die Gäste, so Bürochef Papanjoannou, wollten auf Safari gehen. „Sorgen Sie für Löwen und Tiger“<sup>757</sup> lautete die Weisung des damals noch zu Scherzen aufgelegten Athener Ministerialbeamten.

Als das vom griechischen Geheimdienst gecharterte Flugzeug am Vormittag des 2. Februar 1999 in Nairobi eintrifft und Botschafter Kostoulas die „Safari“ in Empfang nimmt, fällt er aus allen Wolken. Kostoulas erkennt sofort, um wen es sich handelt: um PKK-Führer Abdullah ÖCALAN, vier Begleiterinnen und den in Athener Diplomatenskreisen als Türkei-Experten nicht unbekanntem griechischen Geheimdienstler Savvas KALENDERIDES. Was sich während des Aufenthalts des PKK-Führers in Nairobi zutrug, hielt der griechische Botschafter Jorgos Kostoulas in einem Tagebuch<sup>758</sup> fest. Während sich ÖCALAN und seine Begleitung in der Residenz des Botschafters versteckt halten, versuchen griechische Diplomaten und Geheimdienstler, ihm politisches Asyl auf den Seychellen oder in Südafrika zu beschaffen. Jedoch vergeblich.

Die kenianischen Behörden hatten frühzeitig herausbekommen, wer der unter dem Namen Lazaros Mavros<sup>759</sup> eingereiste Gast des griechischen Botschafters war. Die amerikanische und türkische Agenten beginnen deshalb, die Residenz rund um die Uhr zu beobachten. Öcalans deutscher Anwalt Eberhardt Schulz erklärte, sein Mandant sei „unter Vorspiegelung falscher Tatsachen aus der Botschaft gelockt worden. Man gab vor, er könne in die Niederlande abfliegen“<sup>760</sup>. In einem Konvoi, begleitet von griechi-

<sup>757</sup> Tagebuch des griechischen Botschafters Jorgos Kostoulas über die Vorgänge in Nairobi, die in der Athener Zeitung Ta Nea am 06.03.1999 veröffentlicht wurden, in: Hürriyet vom 8.3.1999.

<sup>758</sup> Die Athener Zeitung Ta Nea veröffentlichte am 06.03.1999 die als „streng geheim“ klassifizierte Chronologie.

<sup>759</sup> Abdullah Öcalan reiste nach Kenia unter dem Namen Lazaros Mavros mit einem gefälschten zypriotischen Diplomatenaß, so TRT-Int, 18.2.1999.

<sup>760</sup> RA Eberhardt Schultz in Februar 1999.



schen Diplomatenautos, geht es zum Flughafen. Plötzlich schert sein Auto aus, rast davon. Öcalan wurde in einer Nacht- und Nebel-Aktion am 15. Februar 1999 in die Türkei entführt.

Die abenteuerliche Entführung des Öcalan beflügelt weltweit die Phantasie. Immer wenn solche waghalsigen Operationen glücken, werden die renommierten Geheimdienste öffentlich verdächtigt, ihre Finger im Spiel gehabt zu haben. Auch im Fall Öcalan werden wieder die amerikanische CIA, der legendäre israelische Mossad und, in einigen Veröffentlichungen auch der serienbekannte britische MI 6 als mögliche Mitwirkende erwähnt.

Die türkischen Videoaufnahmen des Gefangenen Abdullah Öcalan in Handschellen und mit verbundenen Augen vor der türkischen Flagge sind ein Schlag in den Magen. Auch wenn er mit Recht verhaftet worden sein mag - ,dieses Foto hat die Macht, dies auszulöschen und der Geschichte ein Bild der Barbarei zu hinterlassen. Das Foto ist Propogandamaterial einer Regierung, die sich als demokratisch bezeichnet, einer Regierung unserer Zeit. Dem Öcalan wird, nach wer weiß welcher Behandlung, die Augenbinde abgenommen. Ein Mensch, sichtlich unter Drogeneinfluss stehend, blinzelt ins Licht. Zum Ergötzen seiner Feinde und zum Entsetzen seiner Freunde hat Ankara diese Bilder Öcalans freigegeben. „Und wir, die wir die Gunst haben, außerhalb dieses Freund- Feind-Schemas geboren zu sein, fragen uns : Was ist das für ein Staat, der sich an solcher Erniedrigung weidet? Wer möchte dort leben?“<sup>761</sup>

### **12.3 Prozeß auf der Gefängnisinsel Imrali**

Nach Angaben des Ministerpräsidenten Bülent Ecevit soll der kurdische Führer Abdullah Öcalan auf der Gefängnisinsel Imrali am 31. Mai 1999 vor das Staatssicherheitsgericht (DGM) gestellt werden<sup>762</sup> . In diesem Staatssicherheitsgericht werden Delikte gegen den Staat verhandelt , also Fahnenflucht, Hochverrat, Spionage oder Terrorismus. Das Gericht wurde nach dem Militärputsch von 1980 eingerichtet.

---

<sup>761</sup> Claudia Roth, Europaabgeordnete der Grünen, im ntv-Interview am 31.5.1999.

Das Gefängnis auf der Insel Imrali<sup>763</sup> im Marmarameer gilt als eine der sichersten Vollzugsanstalten der Türkei . Es entstand auf der etwa 50 Kilometer südwestlich von Istanbul gelegenen Insel im Jahre 1935 nach dem Weggang der griechischen Bevölkerung. Im Mittelpunkt des internationalen Interesses stand das Eiland zuletzt 1961. Damals wurden dort der ehemalige Ministerpräsident Adnan Menderes und zwei seiner Minister, Fatih Rüstü Zorlu und Polatkan gehängt. Ein Militärgericht hatte sie nach dem Staatsstreich im Jahre 1960 zum Tode verurteilt.

Gegen Öcalan laufen sechs Verfahren wegen Landesverrats<sup>764</sup>. Der Anklageschrift<sup>765</sup> nach soll der Kurdenführer „wegen terroristischer Aktivitäten zum Tode verurteilt werden“<sup>766</sup>. Das Todesurteil wird allgemein erwartet. Offen bleibt, ob es auch vollzogen wird – und da wird das türkische Parlament das letzte Wort haben.

Turgut Okyay ist der Vorsitzende Richter des Zweiten Senats des Staatssicherheitsgerichts. Okyay führt die Verhandlung ruhig, souverän und erkennbar bemüht, trotz der schwierigen Umstände für Öcalan faire Bedingungen herzustellen. Als Okyay ihm wegen der Strafzumessung am 31.5.1999 fragte: „Ob er bereit sei, die Kämpfer der PKK zur Niederlegung ihrer Waffen aufzurufen?“ Diese Frage wurde von **Öcalan** wie folgt beantwortet:

**„Schafft mir Verbindungen zu meinen Leuten, sorgt dafür, daß die PKK als politische Partei legalisiert wird, laßt mich leben und gebt mir drei Monate Zeit, dann werde ich meine Leute von den Bergen herunterholen“.**<sup>767</sup>

---

<sup>762</sup> Weil der türkische Premierminister Ecevit angekündigt hat, den Kurdenführer nicht vor ein Militärgericht zu stellen. S. Hürriyet vom 16.2.1999.

<sup>763</sup> Auf der Insel waren in den vergangenen Jahren vor allem Häftlinge, die bereits einen Teil ihrer Strafe verbüßt und sich gut geführt hatten. Bevor Abdullah Öcalan im Februar 1999 dorthin gebacht wurde, waren dort rund 250 Häftlinge untergebracht .Sie sind Inzwischen auf andere türkische Gefängnisse verteilt worden.

<sup>764</sup> Av. Ahmet Zeki Okcuoglu , asrin Hukuk Bürosu, Schriftsatz vom 2.März 1999, an Präsident Süleyman Demirel S. 1.

<sup>765</sup> Die türkische Tageszeitung „Hürriyet“ hat am 31. Mai. 1999 die Kernpunkte der Anklageschrift veröffentlicht.

<sup>766</sup> Hürriyet vom 31. Mai 1999, S. 1.

<sup>767</sup> Öcalan am 31. Mai 1999 vor dem Zweiten Senat des Staatssicherheitsgerichtes der Türkei in Imrali.

Das Gericht hat diese Antwort nicht als Strafmilderung angesehen, obwohl Öcalan dies sicherlich ernsthaft und überzeugt darlegte. Er wurde vom Gericht in Imrali zum Tode verurteilt. Gegen dieses Urteil eingelegte Revision wurde durch das höchste türkische Revisionsgericht am 25. November 1999 mit der Begründung abgelehnt, dass der Prozess in Imrali juristisch einwandfrei gelaufen sei. Eine mildere Bestrafung wegen tätiger Reue hielt der Senat bei dem Gewicht der Öcalan vorgeworfenen Taten nicht für angebracht.<sup>768</sup> Daraufhin riefen Öcalans Anwälte den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg an. Der türkische Ministerpräsident Ecevit erklärte am 25. November 1999, dass seine Regierung das Urteil des EuGHMR abwarten wolle.

In der Türkei muß ein Todesurteil vor seiner Vollstreckung vom Parlament als Gesetz verabschiedet und vom Staatspräsidenten unterzeichnet werden. Ob es tatsächlich zur Hinrichtung des bekannten Kurden, Abdullah Öcalan, in der Türkei kommen wird, ist eher unwahrscheinlich. Außerdem hat das Parlament in der Vergangenheit schon öfters Todesurteile nicht bestätigt und somit deren Vollstreckung verhindert.

---

<sup>768</sup> Hürriyet 26. November 1999, S. 1.

## 13 Abstract

Seit dem Altertum besteht das Asylrecht, insbesondere als religiöses Asyl an heiligen Orten und auch als weltliches Asyl für Angehörige anderer Staaten. Begrifflich ist zu unterscheiden zwischen dem objektiven und dem subjektiven Asyl. Unter dem objektiven Sinne des Asylrecht sind die Gesamtheit aller das Asyl betreffenden Rechtsvorschriften zu verstehen. Asylrecht im subjektiven Sinne meint das „Recht auf Asyl“ und regelt im Völkerrecht die Asylgewährung der Staaten gegenüber anderen Staaten; im innerstaatlichen Recht den Anspruch der Einzelperson auf Gewährung von Asyl.

Seit Anfang der achtziger Jahre kam es in Deutschland zu einem beträchtlichen Anstieg der Asylbewerberzahlen bei signifikanter Abnahme der Anerkennungsquoten. Gleichzeitig stieg die Verweildauer wegen der Ausschöpfung der Rechtsmittel beträchtlich an. Häufig wurde Asylrecht missbraucht und ist zu einem Ersatzaufenthaltsrecht in Deutschland geworden. Um diesen Missbrauch zu verhindern und politisch wirklich verfolgten Menschen Asyl zu gewähren wurde die Asylrechtsreform durchgeführt.

Art. 16a Abs. 1 GG gewährt dem Einzelnen innerstaatlich ein subjektives Recht auf Asyl bei politischer Verfolgung und geht damit zulässigerweise über das Völkerrecht hinaus. Deutschland besitzt damit eine der umfassendsten und großzügigsten Asylgesetzgebungen Europas. „Das bundesrepublikanische Grundrecht auf Asyl ist in der Weltgeschichte des Rechts einzigartig. Es steht jedem politisch Verfolgten zu, also auch Feinden unserer Verfassungsordnung“<sup>769</sup>. Heute stellt illegale Einwanderung jeder Art eine Gefährdung der inneren Sicherheit dar. Hierzu zählt auch die unberechtigte Inanspruchnahme der asylverfahrensmäßigen Aufenthaltsgewährleistung.

Die Absätze 2 bis 4 des Art. 16a GG stellen mit Drittstaatenregelung, Herkunftsstaatenregelung und der Voraussetzung für die Flughafenregelung Schranken des Abs. 1 dar, werden aber als mit der GFK und der EMRK vereinbar angesehen. Absatz 5 des Art. 16 a GG öffnet das deutsche Asylrecht für supranationale Regelungen, die dann den Absätzen 1 bis 4 vorgehen können.

---

<sup>769</sup> Quaritsch, Das Grundrecht auf Asyl und die neuen Wirklichkeiten, S. 38, in: Wirklichkeit als Tabu, Hrsg. Armin Mohler, München, Oldenburg, 1986.

Das allgemeine Völkerrecht unterscheidet zwischen dem diplomatischen und territorialen Asyl. Das diplomatische Asyl ist als völkerrechtswidrig angesehen, anerkannt ist völkerrechtlich lediglich ein subjektives Recht der Staaten auf Gewährung von territorialem Asyl. Es bestehen keine verbindlichen Kriterien unter welchen Umständen ein Staat Asyl zu gewähren hat; jeder Staat entscheidet selbst ob und aus welchen Grund er Zuflucht gewährt.

Zahlreiche Regelungen, die den Schutz von Flüchtlingen betreffen und die im Bereich des Asylrechts zu beachten sind, enthält auch das Völkervertragsrecht. Art. 1 A Nr. 2 GFK beinhaltet eine Definition des Flüchtlingsbegriffes und Art. 33 I GFK enthält ein Verbot des Refoulement. Ebenso ist auch Art. 3 EMRK als Refoulement-Verbot zu interpretieren. Desweiteren verpflichtet Art. 13 EMRK im Schutzbereich des Art. 3 EMRK zu aufschiebenden Rechtsschutz.

Die Definition der politischen Verfolgung birgt erhebliche Schwierigkeiten, weil die Beurteilung der Gründe, aufgrund derer der Einzelne sein Land verlassen hat, unter Berücksichtigung der dortigen, oft „fremdartigen politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen“,<sup>770</sup> erfolgen muß. Daher ist der Begriff der politischen Verfolgung trotz zahlreicher Ansätze im nationalen und internationalen Recht bis dato noch nicht abschließend geklärt. So lehnt sich das BVerwG bei seiner Bestimmung des politisch Verfolgten stark an Art. 1 A Nr. 2 GFK an. Politisch verfolgt i.S.d. Art. 16a. Abs. 1 GG kann also auch sein, wer nicht unter den Schutz der GFK fällt.<sup>771</sup>

Durch den Vertrag von Maastricht ist es zu einem Ausbau der Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Asylrechts gekommen. Es wurden – wie schon bei der Londoner Tagung der Einwanderungsminister 1992 – zwar rechtlich nicht bindende Vereinbarungen getroffen, die aber gleichwohl zum überwiegenden Teil von den Mitgliedstaaten in das nationale Asylrecht übernommen wurden. Gleichwohl kann von einer echten Harmonisierung des Asylrechts dennoch nicht gesprochen werden. Bei den konkreten materiellen Asylvorschriften, dem Verfahren und den Rechtsschutzmöglichkeiten bleiben den einzelnen Mitgliedstaaten weiterhin bewusst große Spielräume. Dies wird z.B.

---

<sup>770</sup> Hailbronner, Art. 16a, Rn. 48.

<sup>771</sup> vgl. näher mit Beispielen Hailbronner, Art. 16a, Rn. 50, 51; Sachs-Bonk, Art. 16a, Rn. 22.

auch dadurch deutlich, dass weder eine gemeinsame Liste sicherer Drittstaaten noch sicherer Herkunftstaaten verabschiedet wurde.<sup>772</sup>

Durch den Vertrag von Amsterdam wurde die Einwanderungs- und Asylpolitik in den gemeinschaftsrechtlichen Rahmen überführt. Ob in naher Zukunft von der Möglichkeit des Erlasses von Rechtsakten tatsächlich Gebrauch gemacht wird, ist im Hinblick auf die Einstimmigkeitsregelung in Art. 67 EUV fraglich.

Die kurdische Frage ist zu kompliziert, um mit einfachen Lösungen beantwortet zu werden. In der Türkei sind die Kurden eine starke Minderheit, die sich ethnisch, sprachlich und kulturell von der türkischen Mehrheit deutlich unterscheidet. Deshalb muß der türkische Staat seine Kurdenpolitik auf eine neue Grundlage stellen. Es darf nicht weiter selbstverständlich sein, dass die Kurden in der Türkei türkifiziert werden. Würden in der Türkei die Menschenrechte garantiert und die Menschenrechtsfragen zuverlässig gelöst, dann könnte auch die Zuwanderung der Kurden aus der Türkei in die Bundesrepublik Deutschland wirksam gesteuert werden. Denn Menschenrechtsverletzungen und Folter begründen für viele Kurden die Flucht aus ihrer angestammten Heimat.

Der Ausbau von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Föderalismus ist der militärischen Strategie vorzuziehen. Die zentralistische auf Ankara ausgerichtete Verwaltung sollte durch eine moderne landesweite Verwaltungsreform verändert werden. Dabei sind den Regional- und Kommunalparlamenten mehr Rechte einzuräumen. Weiter könnte durch die Gründung von mindestens zehn Bundesländer die Türkei von einem Präsidialsystem wie die USA regiert werden.

Der Prozess in Imrali gegen Abdullah ÖCALAN wurde juristisch fair durchgeführt. Nachdem er zum Tode verurteilt wurde, riefen Öcalans Anwälte den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg an. Ob es tatsächlich zur Hinrichtung dieses bekannten Kurden aus der Türkei kommen wird, ist eher unwahrscheinlich, da die Türkei den Weg für ihre zukünftige Mitgliedschaft in der EU nicht selbst versperren will.

---

<sup>772</sup> Weber, EuGRZ 1999, S. 301, 309.