

Art. 16 a [Asylrecht]

(1) Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.

(2) Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist. Die Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaften, auf die die Voraussetzungen des Satzes zutreffen, werden durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt. In den Fällen des Satzes 1 können aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden.

(3) Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Staaten bestimmt werden, bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, daß dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Es wird vermutet, daß ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, daß er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird.

(4) Die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen wird in den Fällen des Absatzes 3 und in anderen Fällen, die offensichtlich unbegründet sind oder als offensichtlich unbegründet gelten, durch das Gericht nur ausgesetzt, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme bestehen; der Prüfungsumfang kann eingeschränkt werden und verspätetes Vorbringen unberücksichtigt bleiben. Das Nähere ist durch Gesetz zu bestimmen.

(5) Die Absätze 1 bis 4 stehen völkerrechtlichen Verträgen von Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften untereinander und mit dritten Staaten nicht entgegen, die unter Beachtung der Verpflichtung aus dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Anwendung in den Vertragsstaaten sichergestellt sein muß, Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylbegehren einschließlich der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen treffen.

I. Allgemeines

Art. 16 a ist durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. Juni 1993 eingefügt worden. Abs. 1 entspricht wörtlich dem gestrichenen Art. 16 Abs. 2 Satz 2.

Art 16 a soll als Instrument dienen, den Zuzug Asylsuchender zu kanalisieren. Ob dies tatsächlich gelingt, bleibt abzuwarten. Jedenfalls hat das BVerfG am 14. Mai 1996 Art. 16 a für verfassungsmäßig erklärt.

II. Das Asylrecht

Das Asylrecht ist religiösen Ursprungs und entwickelte sich als das Recht, an bestimmten, zunächst meist kultischen Orten Schutz vor Verfolgung, auch vor Strafverfolgung, zu suchen. Später wurde die Asylgewährung im Verhältnis der Staaten zueinander üblich.

Im **Völkerrecht** wird das Asylrecht ausschließlich als das Souveränitätsrecht eines Staates gegenüber anderen Staaten verstanden, den von diesen aus irgendeinem Grunde verfolgten Personen, die nicht seine Staatsangehörigkeit besitzen, Schutz und Zuflucht auf seinem Gebiet zu gewähren, sofern keine völkerrechtlichen Beschränkungen - insbesondere Auslieferungsverträge - entgegenstehen. Ein Recht des Asylsuchenden auf Asylgewährung wird dagegen verneint; die Asylgewährung steht grundsätzlich im Belieben des jeweils betroffenen Staates.

Das **Grundgesetz** geht in Art. 16 a Abs. 1 über diese völkerrechtliche Regelung hinaus und gewährt allen politisch Verfolgten ein subjektives **verfassungsmäßiges Recht** auf Asylgewährung. Es handelt sich um ein echtes **Grundrecht**.

Die Bundesrepublik ist deswegen gehalten, sich in völkerrechtlichen Verträgen nur in einem Rahmen zu Auslieferungen zu verpflichten, der eine Verletzung dieses Grundrechts ausschließt. Ausgeliefert werden dürfen nur Personen, die nicht politisch verfolgt sind, insbesondere Personen, die wegen krimineller Delikte verfolgt werden.

Asylberechtigt sind »politisch Verfolgte«. Das GG hat den **Begriff des politisch Verfolgten** nicht näher abgegrenzt. Diese Abgrenzung kann auch nicht allein dem lapidaren Wortlaut des Grundrechts entnommen werden. Der Verfassungsgeber knüpfte mit der früheren Vorschrift des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 inhaltlich an das völkerrechtliche Institut des Asylrechts an. Mit ihr sollte dasjenige als individuelles subjektives Grundrecht ausgestaltet werden, was zur damaligen Zeit als Asyl und Asylgewährung begriffen wurde; hierhin spiegelte sich das unmittelbare Erlebnis ungezählter Verfolgungs- und Vertreibungsschicksale vor allem auch während der NS-Zeit und nach 1945 wider. Als Grundgedanke des Asylrechts war allgemein anerkannt, daß es - wie im Parlamentarischen Rat gesagt wurde - »dem Ausländer gewährt wird, der in seinem eigenen Land nicht mehr leben kann, weil er durch das politische System seiner Freiheit, seines Lebens oder seiner Güter beraubt wird.«

Diesem Grundgedanken gemäß hat die Rechtspraxis und insbesondere die Rechtsprechung - auch in der Erkenntnis, daß das Adjektiv »politisch« nicht einen abgegrenzten Gegenstandsbereich von Politik, sondern eher eine Eigenschaft bezeichnen soll, die alle Sachbereiche unter bestimmten Umständen jederzeit annehmen können - die nähere inhaltliche Bestimmung und Abgrenzung des Begriffs politisch Verfolgter wiederholt in Anlehnung an den Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juni 1951 vorgenommen.

Dieser knüpft seinerseits an geschichtlich erfahrene politische Verfolgungen und Verfolgungsschicksale an, die zum Flüchtlingsproblem in Europa geführt hatten das die Konvention lösen helfen sollte; indem er sich auf die begründete Furcht vor Verfolgung wegen Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe oder wegen politischer Überzeugung bezieht, benennt er jene menschlichen Eigenschaften und Verhaltensweisen, die nach geschichtlicher Erfahrung die häufigsten und entscheidenden Anknüpfungs- und Bezugspunkte für die Unterdrückung und Verfolgung Andersartiger und Andersdenkender bildeten und auch weiterhin noch bilden (BVerfGE 76,143/157).

Eine religiöse oder religiös motivierte Verfolgung liegt nicht schon dann vor, wenn die Religionsfreiheit, gemessen an der umfassenden Gewährleistung des Art 4 Abs 1 und 2, Eingriffen und Beeinträchtigungen ausgesetzt ist. Vielmehr müssen die Eingriffe und Beeinträchtigungen eine Schwere und Intensität aufweisen die die Menschenwürde verletzt: Sie müssen ein solches Gewicht haben, daß sie in den elementaren Bereich der sittlichen Person eingreifen, in dem für ein menschenwürdiges Dasein die Selbstbestimmung möglich bleiben muß, sollen nicht die metaphysischen Grundlagen menschlicher Existenz zerstört werden. Politische Verfolgung ist demnach etwa dann gegeben, wenn vom Heimat- oder Aufenthaltsstaat des Verfolgten ergriffene oder ihm zurechenbare Maßnahmen darauf gerichtet sind, die Angehörigen einer religiösen Gruppe, sei es physisch zu vernichten oder mit vergleichbar schweren Sanktionen (etwa Austreibung oder Vorenthaltung elementarer Lebensgrundlagen) zu bedrohen, sei es ihrer religiösen Identität zu berauben, indem ihnen z. B. unter Androhung von Strafen an Leib, Leben oder persönlicher Freiheit eine Verleugnung oder gar Preisgabe tragender Inhalte ihrer Glaubensüberzeugung zugemutet wird oder sie daran gehindert werden, ihren eigenen Glauben, so wie sie ihn verstehen, im privaten Bereich unter sich zu bekennen. Die Religionsausübung im häuslich privaten Bereich, wie etwa der häusliche Gottesdienst, aber auch die Möglichkeit zum Reden über den eigenen Glauben und zum religiösen Bekenntnis im nachbarschaftlich-kommunikativen Bereich, ferner das Gebet und der Gottesdienst abseits der Öffentlichkeit in persönlicher Gemeinschaft mit anderen Gläubigen dort, wo man sich nach Treu und Glauben unter sich wissen darf, gehören unter dem Gesichtspunkt der Menschenwürde wie nach internationalem Standard zu dem elementaren Bereich, den der Mensch als »religiöses Existenzminimum« zu seinem Leben und Bestehenkönnen als sittliche Person benötigt; sie gehören zu dem unentziehbaren Kern seiner Privatsphäre, gehen aber nicht darüber hinaus.

Eine Befugnis des Staates zu Eingriffen in diese religiösen Betätigungsformen könnte nur angenommen werden, sofern etwa die besondere Art und Weise des Bekenntnisses oder der Glaubensbekundung in erheblich friedensstörender Weise in die Lebenssphäre anderer Bürger hinübergriffe oder mit dem Grundbestand des ordre public nicht vereinbar wäre (z.B. Witwenverbrennungen oder Kindesopfer). Hingegen kann von einer politischen Verfolgung dann noch nicht die Rede sein, wenn die staatlichen Maßnahmen, die in die Religionsfreiheit eingreifen, der Durchsetzung des öffentlichen Friedens unter verschiedenen in ihrem Verhältnis zueinander möglicherweise aggressiv-intoleranten

105 Glaubensrichtungen dienen und zu diesem Zweck etwa einer religiösen Minderheit mit Rücksicht auf eine religiöse Mehrheit untersagt wird, gewisse Bezeichnungen, Merkmale, Symbole oder Bekenntnisformen in der Öffentlichkeit zu verwenden, obschon sie nicht nur für die Mehrheit, sondern auch für die Minderheit identitätsbestimmend sind (BVerfGE 76,143/156 ff.).

110 Das Asylrecht umfaßt nach seinem Gewährleistungsinhalt eine (drohende) politische Verfolgung, die durch selbstgeschaffene Nachfluchtatbestände hervorgerufen wird, grundsätzlich nicht. Es setzt von seinem Tatbestand her grundsätzlich den kausalen Zusammenhang zwischen Verfolgung und Flucht voraus.

115 Eine Einschränkung auf **Nachfluchtatbestände** kann nur insoweit in Frage kommen, als sie nach dem Sinn und Zweck der Asylverbürgung, wie sie dem Normierungswillen des Verfassungsgebers entspricht, gefordert ist (BVerfGE 74, 64). Unter diesem Gesichtspunkt läßt sich für sog. **objektive Nachfluchtatbestände**, die durch Vorgänge oder Ereignisse im Heimatland unabhängig von der Person des Asylbewerbers ausgelöst werden, eine Asylrelevanz in Betracht ziehen. Deren Grundlage ist eine Änderung des politischen Regimes im Heimatland (oder der dortigen Strafgesetze o. ä.) in der Weise, daß nunmehr dem aus anderen Gründen im Gastland befindlichen Staatsangehörigen für den

120 Fall seiner Rückkehr ins Heimatland Verfolgung droht (z.B. wegen seiner früher dort gezeigten politischen Haltung oder wegen seiner Zugehörigkeit zu einer nunmehr im Heimatstaat verfolgten Gruppe). Bei solchen objektiven Nachfluchtatbeständen fehlt zwar der kausale Zusammenhang zwischen Verfolgung und Flucht, weil eine Flucht im eigentlichen Sinn gar nicht vorliegt. Aber es liefe Sinn und Zweck der Asylgewährleistung und auch ihrer humanitären Intention zuwider, in solchen

125 Fällen die Asylanerkennung zu versagen. Bei **subjektiven Nachfluchtatbeständen**, die der Asylbewerber nach Verlassen des Heimatstaates aus eigenem Entschluß geschaffen hat (sog. Selbstgeschaffene Nachfluchtatbestände), kann eine Asylberechtigung in aller Regel nur dann in Betracht gezogen werden, wenn sie sich als Ausdruck und Fortführung einer schon während des Aufenthalts im Heimatstaat vorhandenen und erkennbar bestätigten festen Überzeugung darstellen

130 (BVerfGE 74, 51/64 ff.).

Der Begriff des politisch Verfolgten umfaßt grundsätzlich auch politische Verbrecher. Deshalb gehören zum Kreis der politisch Verfolgten auch Personen, die wegen politischer Straftaten (Hoch- und Landesverrat usw.) verfolgt werden. Problematisch sind die sog. »Zusammenhangstaten«. Darunter versteht man kriminelle Delikte (z.B. Mord, Brandstiftung, schwere Körperverletzungen), die im

135 Zusammenhang mit einer politischen Straftat begangen werden.

Ein klassisches Beispiel ist das aus politischer Überzeugung begangene Attentat. Während eine Minderheit in der Literatur der Auffassung ist, daß auch in solchen Fällen eine Auslieferung generell ausgeschlossen ist, steht die Mehrheit auf dem Standpunkt, daß sie jedenfalls dann zulässig ist, wenn die Tat ein vorsätzliches Verbrechen gegen das Leben darstellt. Diese Auffassung liegt auch dem

140 Auslieferungsgesetz zugrunde.

Das BVerfG hat darauf hingewiesen, daß das Asylrecht auch die wegen unpolitischer Straftaten Verfolgten erfaßt, wenn zu befürchten ist, daß sie im Falle ihrer Auslieferung in ihren Heimatstaat aus politischen Gründen Verfolgungsmaßnahmen mit Gefahr für Leib und Leben oder Beschränkungen ihrer persönlichen Freiheit ausgesetzt sein würden (BVerfGE 15, 249/251). In Auslieferungsverträgen

145 findet sich deshalb häufig die Klausel, daß im Falle der Auslieferung eine Verfolgung wegen politischer Delikte ausgeschlossen ist.

Für die Ordnung des Asylverfahrensrechts ist in erster Linie der **Gesetzgeber** verantwortlich. Er darf jede Regelung treffen, die der Bedeutung des Asylrechts gerecht wird und eine zuverlässige und sachgerechte Prüfung von Asylgesuchen ermöglicht. Die gesetzliche Gestaltungsfreiheit findet ihre

150 Grenze in der speziellen Grundrechtsnorm des Art. 16 a Abs. 1. Deren Reichweite ist nach der Aufgabe der Asylrechtsgarantie zu bestimmen, die politisch Verfolgten Schutz vor der Zugriffsmöglichkeit des Verfolgerstaates sichern soll.

Dieser Gewährleistung genügt eine Verfahrensregelung, die geeignet ist, dem Grundrecht des asylsuchenden Verfolgten zur Geltung zu verhelfen. Die nähere Ausgestaltung dieser

155 Verfahrensregelung einschließlich der Entscheidung, welche Behörde dafür zuständig sein soll, obliegt dem Gesetzgeber. Da es der humanitären Zielsetzung des Asylrechts entspricht, dem Asylbewerber

160 möglichst schnell Klarheit über seine Asylberechtigung zu verschaffen, wäre es grundsätzlich damit vereinbar, für bestimmte Fallgruppen eindeutig aussichtsloser Asylanträge durch Gesetz die Zuständigkeit zur Prüfung und Entscheidung den Ausländerbehörden zu übertragen und diese zu ermächtigen, bei der Ablehnung eines derartigen Asylbegehrens sogleich aufenthaltsbeendende Anordnungen zu erlassen (BVerGE 56, 235 ff.).

165 Kommt der Gesetzgeber seiner Aufgabe, eine dem Grundrecht auf Asyl angemessene Verfahrensregelung zu treffen, durch die Einführung eines genereller Anerkennungsverfahrens vor einer zentralen Behörde nach, so läßt es sich mit Art. 16 a Abs. 1 nicht vereinbaren, daß die Ausländerbehörden ihrerseits gegen Asylsuchende vor Durchführung des Anerkennungsverfahrens aufenthaltsbeendende Maßnahmen ergreifen und dabei Asylbegehren als offensichtlich rechtsmißbräuchlich außer acht lassen (vgl. BVerfGE 56, 238).

III. Sichere Drittstaaten

170 Solche sicheren Drittstaaten sind einmal die Mitglieder der EU. Insoweit enthält Abs. 2 Satz 1 die unwiderlegliche Vermutung der Sicherheit vor Verfolgung in dem betreffenden Mitgliedstaat. Die sonstigen sicheren Drittstaaten werden durch Gesetz bestimmt. Dieses nennt Norwegen, Polen, Schweiz und die Tschechische Republik (Asylverfahrensgesetz 1993). Das BVerfG verlangt in seinem Urteil vom 14. Mai 1996, daß der jeweilige Staat der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention beigetreten ist.

IV. Sichere Herkunftsstaaten

180 Sichere Herkunftsstaaten im Sinne des Abs. 3 sind Bulgarien, Polen, Rumänien, Slowakische Republik und Ungarn. Bei Staatsangehörigen dieser Länder wird vermutet, daß sie nicht verfolgt werden. Sie müssen deshalb Tatsachen oder Beweismittel beibringen, welche diese Vermutung im Einzelfall entkräften können.

185 Aufenthaltsbeendende Maßnahmen können grundsätzlich sofort vollzogen werden (Abs. 4). Bei Einreisen auf dem Luftwege ist das Asylverfahren bereits auf dem Flughafen durchzuführen, soweit dies möglich ist. Das gleiche gilt für Ausländer, die bei der Grenzbehörde auf einem Flughafen um Asyl nachsuchen und sich nicht durch einen gültigen Paß oder Paßersatz ausweisen können. Wird der Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt, kann ein Antrag auf Gewährung von vorläufigem Rechtsschutz nur innerhalb von drei Tagen gestellt werden (Asylverfahrensgesetz 1993); diese Frist will das BVerfG in seinen Entscheidungen vom 14. Mai 1996 auf sieben Tage erweitert sehen.

190 V. Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge

Sie können vorübergehend Schutz in der Bundesrepublik erhalten, wenn sich der Bund und die Länder hierüber einvernehmlich verständigen.

Quelle: Dieter Hesselberger: *Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung*, 10. Aufl., Bonn 1996, S. 154-159.

Aufgaben:

1. Lies den Kommentar. Seit wann gilt die Asylregelung nach Art. 16a GG?
2. Welches Ziel verband der Gesetzgeber mit der Neuregelung des Asylrechtes?
3. Welche Merkmale kennzeichnen eine „politische Verfolgung“?
4. Nenne ein Beispiel für anerkennungswürdige „politische Verfolgung“.
5. Welche Nachfluchtstatbestände können eine Asylgewährung rechtfertigen?
6. Sind politische Attentäter durch das Asylrecht geschützt?
7. Wer ist für die Regelung/ Ausgestaltung des Asylrechts in Deutschland zuständig?
8. Wann gilt ein Staat als „sicherer Drittstaat“?