

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 98

Das Asylrecht

von Otto Kimminich

Verlag J. P. Bachem

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ behandelt jeweils aktuelle Fragen aus folgenden Gebieten:

- Kirche in der Gesellschaft
- Staat und Demokratie
- Gesellschaft
- Wirtschaft
- Erziehung und Bildung
- Internationale Beziehungen / Dritte Welt

Die Numerierung der Reihe erfolgt fortlaufend.

Die Hefte eignen sich als Material für Schul- und Bildungszwecke.

Bestellungen sind zu richten an die
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Viktoriastraße 76
4050 Mönchengladbach 1

Redaktion:
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Mönchengladbach

Verfolgten Menschen Schutz zu gewähren, gehört zu den uralten Traditionen der Kulturvölker. Auch das Alte Testament berichtet hiervon und läßt bereits die Zweiteilung erkennen, die sich in der Geschichte des Asylrechts bis in die jüngste Zeit fortgesetzt hat: das Asyl wird entweder Fremden gewährt, die den Schutz auf dem gesamten der Asylgemeinschaft gehörenden Gebiet genießen, oder Angehörigen der eigenen Gemeinschaft, die den Schutz an bestimmten Orten dieses Gebiets in Anspruch nehmen können.

1. Das Asylrecht ist ein Recht, das über die menschliche Justiz hinausreicht

In der Fachliteratur heißt die erste Art des Asyls „externes Asyl“, die zweite dagegen „internes Asyl“. Beiden Arten der Asylgewährung ist eines gemeinsam: der Verfolgte wird dem Zugriff einer weltlichen Macht entzogen, die nach den Gesetzen, denen er unterliegt, die Strafgewalt über ihn ausübt. Deshalb trat das interne Asyl hauptsächlich in der Form des Tempel-, Kirchen- und Klosterasyls in Erscheinung. Heute gehört es fast vollständig der Vergangenheit an.

Trotzdem sollte der religiöse Ursprung des Asylrechts nicht vergessen werden; denn er erinnert daran, daß das Asylrecht die Grenzen menschlicher Justiz zugleich anerkennt und überwindet. Man möge nicht einwenden, daß dies heute keine Rolle mehr spiele, da doch eine klare Unterscheidung zwischen politischer Verfolgung und strafrechtlicher Verfolgung gemacht werden könne. Die Erfahrung lehrt, daß kein Unterdrückerstaat die von ihm betriebene Verfolgung offen zugibt. Deshalb bleibt es stets die Aufgabe des Zufluchtsstaates, die Voraussetzungen der Asylgewährung nach eigenem Rechtsempfinden zu regeln.

2. Im geltenden deutschen Verfassungsrecht ist die Asylgewährung ein Grundrecht besonderer Art

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) regelt das Asylrecht in seinem Artikel 16 Absatz 2 Satz 2: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“ Es ist absolut unbestritten, daß mit diesem Satz nicht nur eine unverbindliche Absicht kundgetan, sondern ein echtes Grundrecht gewährt wird. Das ergibt sich schon daraus, daß Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG innerhalb des sogenannten Grundrechtskatalogs des GG steht. Es läßt sich ferner aus der Entstehungsgeschichte, d. h. den Beratungen des Parlamentarischen Rates nachweisen. Und schließlich haben sowohl die Gerichte als auch die Kommentatoren des Grundgesetzes den Artikel stets so ausgelegt, daß er ein echtes Grundrecht gewährt.

Ein Grundrecht ist ein subjektives Recht, das einem einzelnen auf der Grundlage der Verfassung gegenüber dem Staat zusteht. Das Grundgesetz unterscheidet zwischen „Menschenrechten“, d. h. Grundrechten, die allen Menschen im Geltungsbereich des Grundgesetzes zustehen, und „Deut-

schenrechten“, d. h. Grundrechten, die nur Deutschen im Sinne des Grundgesetzes zustehen. Das Asylrecht paßt nicht in dieses Schema; denn es gilt nicht für Deutsche im Sinne des Grundgesetzes. Diese Feststellung ergibt sich nicht aus Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG, sondern aus einer anderen Bestimmung des Grundgesetzes, nämlich aus Art. 11 Abs. 1 GG, der allen Deutschen die Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet zusichert. Rechtslehre und Rechtsprechung sind sich darin einig, daß das Grundrecht der Freizügigkeit nicht nur die freie Bewegung und die Niederlassungsfreiheit innerhalb des Bundesgebiets umfaßt, sondern auch das Recht auf freie Einreise in das Bundesgebiet. Ein Deutscher im Sinne des Grundgesetzes, der von außen her kommend die Grenzen der Bundesrepublik Deutschland überschreiten will, darf nicht zurückgewiesen werden, ganz gleich, ob er im Ausland politisch verfolgt worden ist oder nicht.

Das durch Art. 11 GG gesicherte Recht auf freie Einreise in die Bundesrepublik Deutschland ist stärker als das Asylrecht. Diejenigen, die sich auf Art. 11 GG berufen können, brauchen keinen Grund für ihr Einlaßbegehren zu nennen. Es genügt, wenn sie ihren Personalausweis oder Reisepaß vorzeigen. Sie haben einen Anspruch auf Einreise. Ganz anders ist die Rechtsposition von Ausländern, d. h. Staatsangehörigen fremder Staaten und Staatenlosen. Sie haben keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Einreise. Nur durch Staatsverträge, wie sie etwa im Zuge der europäischen Integration zwischen den Mitgliedern der Europäischen Gemeinschaften abgeschlossen worden sind, kann ein Rechtsanspruch von Ausländern auf Einreise unter bestimmten Voraussetzungen begründet werden. Davon abgesehen aber gilt der Grundsatz, daß Ausländer an der Grenze abgewiesen werden dürfen, ohne daß davon das Grundgesetz berührt wird. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz stellt Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG dar. Politisch verfolgte Ausländer dürfen nicht abgewiesen werden. Das durch Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG gewährte Grundrecht steht daher nur Ausländern zu. Es ist das einzige „Ausländergrundrecht“ im Grundgesetz.

Auf den ersten Blick erscheint diese Sonderstellung des Asylrechts für praktische Zwecke belanglos, eine rechtsdogmatische Spielerei. Immerhin stehen ja auch zahlreiche andere Grundrechte zumindest *auch* Ausländern (neben Deutschen) zu, wie sich unzweifelhaft aus den Formulierungen der einzelnen Grundgesetzschriften ergibt. Es heißt dort z. B. „jeder“ (Art. 2 GG), „alle Menschen“ (Art. 3 GG) oder „niemand“ (Art. 12 Abs. 2 GG). – Im Gegensatz dazu steht bei den sogenannten Deutschenrechten ebenso unmißverständlich: „alle Deutschen“ (so z. B. in Art. 8, Art. 9, Art. 11, Art. 12 Abs. 1 GG). – Aber der Schein trügt. Zwar gelten diese Grundgesetzschriften tatsächlich für alle Menschen, aber ihre Anwendung wird erst dann aktuell, wenn sich der im konkreten Fall Betroffene im Geltungsbereich des Grundgesetzes aufhält. Ob er sich dort aufhalten darf, bestimmt sich nach Gesetzen und Verträgen, die von der Bundesrepublik Deutschland erlassen bzw. abgeschlossen worden sind. Dagegen gewährt Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG allen politisch verfolgten Ausländern eben jenes Recht auf Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland, und zwar so, daß die Bundesrepublik Deutschland auf das Entstehen dieses Rechtes keinen Einfluß hat. Wenn

Hunderte von Millionen in entlegenen Erdteilen politisch verfolgt werden, so erwerben sie das Asylrecht in der Bundesrepublik Deutschland und müssen hier aufgenommen werden. Kann eine solche Verfassungsbestimmung überhaupt sinnvoll sein?

Solche Überlegungen werden seit einigen Jahren nicht mehr als hypothetisch betrachtet. Viele sind der Meinung, daß die Entwicklung der Asylbewerberzahlen eine deutliche Sprache spricht. Zwischen 1953 – dem Jahr, in dem die Asylantragstatistik mit der Errichtung einer Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge ihren Anfang nahm – bis 1963 lag die Zahl der Asylbewerber jährlich knapp unter 3000, in dem darauffolgenden Jahrzehnt bewegte sie sich zwischen 4000 und 5000 jährlich. (Ausnahmesituationen entstanden 1956 nach dem Volksaufstand in Ungarn und 1968/69 nach der sowjetischen Intervention in der Tschechoslowakei.) 1973 wurden 5595 Asylbewerber registriert. Von da an stieg die Zahl stetig bis 1977, als 16 410 Personen Asyl beantragten. Danach ging die Entwicklung sprunghaft weiter. Innerhalb eines Jahres verdoppelte sich die Zahl (1978: 33 136) und stieg bis 1979 auf 51 493, um 1980 eine erneute Verdoppelung zu erfahren. Mit 107 818 Asylbewerbern war 1980 ein Rekord erreicht. In der Folgezeit sank die Asylbewerberzahl (1981: 49 391, 1982: 37 291).

Über die Ursachen für das Ansteigen und Absinken der Asylbewerberzahlen in der Bundesrepublik Deutschland sind mancherlei Spekulationen angestellt worden, auf die hier noch nicht einzugehen ist. Bei der Prüfung der verfassungsrechtlichen Lage ist lediglich zu fragen, ob die Zahl der Asylbewerber einen Einfluß auf die Anwendung einer Grundrechtsvorschrift haben kann. Wird die Frage in dieser Form gestellt, so ist leicht einzusehen, daß sie zu verneinen ist. Zwar mag es richtig sein, daß die Schöpfer des Grundgesetzes nicht daran dachten, daß eines Tages jährlich hunderttausend Asylbewerber in die Bundesrepublik Deutschland kommen, aber ebenso eindeutig ist, daß sie keine Höchstzahl festgesetzt haben, und daß das Grundgesetz in seiner gegenwärtigen Fassung eine solche Festsetzung nicht gestattet. Damit scheint allerdings eine weitere Frage auf: Kann unter den weltweiten Bedingungen der Gegenwart das Grundrecht auf Asylgewährung, so wie es das Grundgesetz festgelegt hat, aufrechterhalten werden? Nicht alle, die die Frage verneinen, wenden sich grundsätzlich gegen das Asyl. Es gibt viele Länder, in denen das Asyl auf Grund einfacher Gesetze oder Verwaltungsvorschriften gewährt wird, ohne daß ein entsprechendes Grundrecht in der Verfassung verbrieft ist. Ein anderer Reformvorschlag besteht darin, die Voraussetzungen für die Asylgewährung in Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG zu präzisieren oder die genannte Vorschrift zumindest so zu erweitern, daß eine Präzisierung durch einfaches Gesetz erfolgen kann. Aber der Haupteinwand gegen alle derartigen Pläne für eine Grundgesetzänderung ist ebenso klar: die schlichte, vorbehaltlose und unbeschränkte Gewährleistung des Asylrechts in Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG kommt nicht von ungefähr; sie ist Ausdruck der rechtsstaatlichen Gesinnung und des Bekenntnisses zur Menschenwürde als oberstem Wert in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, wie dies unmißverständlich in Art. 1 GG zum Ausdruck kommt. Deshalb muß zunächst sorgfältig geprüft werden, ob nicht die

unleugbar vorhandenen Probleme auf der Grundlage des geltenden Verfassungsrechts gelöst werden können.

3. Die Ausgestaltung des Asylrechts im Grundgesetz verstößt nicht gegen das Völkerrecht

Im Verlaufe der Diskussion über die Möglichkeiten der Beschränkung des Asylrechts ist auch immer wieder das Argument aufgetaucht, Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG verstoße ohnehin gegen das allgemeine Völkerrecht, das in diesem Fall zu beachten sei, weil die Asylgewährung stets die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Herkunftsland des Flüchtlings berühre. Darüber ist sogar im Parlamentarischen Rat gesprochen worden. Der ursprünglich vorgesehene Asylrechtsartikel lautete: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts“. Der Berichterstatter erklärte hierzu ausdrücklich, man sei bei dieser Formulierung davon ausgegangen, „daß wir nicht mehr vorsehen dürfen als das allgemeine Völkerrecht vorschreibt“¹⁾.

Hinter diesen knappen Worten verbirgt sich eine ganze Reihe schwieriger Rechtsprobleme, die erst im Zuge der Diskussion der letzten Jahre einer breiteren Öffentlichkeit bekanntgeworden sind. Grundlegend für ihr Verständnis ist die Unterscheidung zwischen der völkerrechtlichen und der staatsrechtlichen Ebene. Wie bereits ausgeführt, weist das (externe) Asyl eine völkerrechtliche Seite auf, weil (von den Fällen der Staatenlosen abgesehen) den Angehörigen fremder Staaten Schutz vor ihrer eigenen Staatsgewalt gewährt wird. Das Völkerrecht bestimmt, was die Staaten im Verhältnis zueinander tun dürfen bzw. unterlassen müssen. In Bezug auf das Asylrecht hat sich bereits vor mehr als hundert Jahren ein Rechtssatz herausgebildet, daß jeder souveräne Staat das Recht hat, den Angehörigen anderer Staaten Schutz vor politischer Verfolgung (d. h. Asyl) zu gewähren. Das bedeutet keineswegs, daß die einzelnen Staaten verpflichtet sind, politisch Verfolgten Asyl zu gewähren. Das Völkerrecht stellt es ihnen vielmehr frei, über einen Asylantrag nach eigenem Gutdünken zu entscheiden. Entschließt sich aber ein Staat, einem politisch Verfolgten Asyl zu gewähren, so darf ihm deswegen weder der Heimatstaat des Verfolgten noch ein anderes Land einen Vorwurf machen. Der Zufluchtsstaat darf, mit anderen Worten, einen Auslieferungsantrag bezüglich des Asylanten auch dann ablehnen, wenn er vertraglich zur Auslieferung verpflichtet wäre (sog. Grundsatz der Nichtauslieferung politischer Flüchtlinge).

Betrachtet man die völkerrechtliche Entwicklung, so ist dieser Rechtszustand ein großer Fortschritt gegenüber früheren Zeiten, in denen die Staaten auf ihrem Recht beharrten, politische Flüchtlinge wieder in ihre Gewalt zu bekommen, wie dies etwa im Zeitalter des Absolutismus der Fall war. Heute ist die Asylgewährung ein Recht der souveränen Staaten, dessen Ausübung die normalen, ja sogar freundschaftlichen Beziehungen zwischen dem Zufluchtsstaat und dem Herkunftsland des Flüchtlings nicht beeinträchtigt. Aber das ändert nichts an der Tatsache, daß von einem Recht des einzelnen

politisch Verfolgten im geltenden Völkerrecht keine Rede sein kann. Daraus folgt, daß das Grundgesetz in der Tat etwas bestimmt hat, was weit über den völkerrechtlichen Rechtszustand hinausgeht; denn es hat ja, wie im vorstehenden dargelegt, den einzelnen politisch Verfolgten ein Grundrecht auf Asyl gewährt. Hierzu waren die Schöpfer des Grundgesetzes aber durchaus berechtigt; denn sog. völkerrechtsüberschreitendes innerstaatliches Recht ist völlig unbedenklich, solange es nicht die Rechte dritter Staaten verletzt. Eine derartige Rechtsverletzung kann durch die Gewährung eines Grundrechts auf Asyl nicht bewirkt werden, weil ja – wie im vorstehenden ebenfalls dargelegt – die Asylgewährung vom Heimatstaat des Flüchtlings (man könnte auch sagen: vom Verfolgerstaat) hingenommen werden muß. Also ist das Argument, das Grundgesetz habe sich mit Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG „übernommen“, falsch. Das Grundgesetz gewährt dem einzelnen politisch Verfolgten mehr als das Völkerrecht; aber es verstößt nicht gegen das Völkerrecht.

4. Die Ausübung des Asylrechts bedarf der behördlichen Anerkennung

Das Grundrecht auf Asylgewährung weist noch eine weitere Besonderheit auf: die Voraussetzungen für seine Inanspruchnahme müssen behördlich nachgeprüft werden. Es gibt nur noch ein weiteres Grundrecht, bei dem ein solches Verfahren erforderlich ist, nämlich das Grundrecht auf Verweigerung des Kriegsdienstes mit der Waffe gemäß Art. 4 Abs. 3 GG (sog. Wehrdienstverweigerung). Bei allen anderen Grundrechten genügt die Berufung auf den Text des Grundgesetzes, bei Deutschenrechten verbunden mit dem Nachweis der Eigenschaft als Deutscher im Sinne des Grundgesetzes, wofür in der Regel die Vorlage des Personalausweises oder Reisepasses genügt.

Das Verfahren für die Anerkennung von Wehrdienstverweigerungen ist häufig Gegenstand öffentlicher Erörterungen gewesen. Dagegen ist das Anerkennungsverfahren für politisch Verfolgte in der Öffentlichkeit wenig bekannt. Es wurde erstmals im Ausländergesetz vom 28. April 1965 geregelt, auf Grund dessen auch das „Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ in Zirndorf bei Fürth errichtet wurde. (Vorher bestand dort eine Bundesdienststelle, die ein Verfahren auf Grund der sog. Asylordnung vom 6. 1. 1953 durchführte.) Durch das Gesetz über das Asylverfahren (Asylverfahrensgesetz, AsylVfG vom 16. 7. 1982, BGBl. I, S. 946) ist das Anerkennungsverfahren neu geregelt worden. Das Gesetz ist am 1. August 1982 in Kraft getreten.

Das Asylverfahrensgesetz hat die Zuständigkeit des Bundesamts für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge unberührt gelassen. Nur innerhalb des Bundesamts sind gegenüber dem früheren Rechtszustand Änderungen eingetreten. So entscheidet z. B. über den einzelnen Asylantrag nicht mehr ein Anerkennungsausschuß, sondern ein Bediensteter des Bundesamts, der aber in dieser Eigenschaft weisungsgebunden ist. Die Neuordnung des Anerkennungsverfahrens war unter dem Eindruck der steigenden Asylbe-

werberzahlen (vgl. oben Abschnitt 2) angestrebt worden. Ihr Ziel war eine Beschleunigung des Verfahrens, damit die Asylberechtigten möglichst bald den Nachweis ihrer Berechtigung erhalten und alle anderen Antragsteller, deren Asylbegehren wegen Fehlens der Voraussetzungen abgelehnt werden muß, zum Verlassen des Bundesgebiets veranlaßt werden können, sofern sie nicht eine andere Rechtsgrundlage für ihren weiteren Verbleib in der Bundesrepublik Deutschland erhalten. Diesem Ziel dienten bereits zwei „Beschleunigungsgesetze“, das erste vom 25. 7. 1978, das zweite vom 23. 8. 1980. Das letztgenannte stieß auf besonders heftige Kritik. Es wurde in großer Hast noch vor dem Ende der Legislaturperiode im Sommer 1980 vom Bundestag verabschiedet. Mit seinem Entwurf war begonnen worden, nachdem die Hochrechnungen der Asylbewerberzahlen in den ersten Monaten des Jahres 1980 eine Jahresendzahl von etwa 150 000 Asylanträgen hatte vermuten lassen. Tatsächlich sanken dann die Asylbewerberzahlen bereits ab Mai 1980, lange vor Inkrafttreten des Beschleunigungsgesetzes. Die einzelnen Regelungen wurden auch aus verfassungsrechtlicher Sicht für bedenklich gehalten.²⁾

Bereits im Frühjahr 1981 legte der Bundesrat den Entwurf eines weiteren Beschleunigungsgesetzes vor. Die Regierungschefs von Bund und Ländern hatten jedoch bereits im Sommer 1980 den Beschluß gefaßt, das gesamte Asylrecht neu zu gestalten. Zu diesem Zweck war im September 1980 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Asylwesen“ eingesetzt worden. Da aber eine Grundgesetzänderung von allen im Bundestag vertretenen politischen Parteien abgelehnt wurde, beschränkten sich die weiteren Bemühungen auf eine Reform des Asylverfahrens. Noch vor der Verabschiedung des Gesetzes vom 16. 7. 1982 wurden kritische Stimmen laut. Das neue Gesetz bedeute „keine grundlegende und nachhaltige Verbesserung der durch übermäßige Verfahrensdauer und Rechtsverwirrung gekennzeichneten derzeitigen Situation“.³⁾

5. Das Anerkennungsverfahren muß den Erfordernissen des Grundgesetzes entsprechen

Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung den Grundsatz herausgearbeitet, daß die Grundrechte auch Auswirkungen auf die Gestaltung der Gerichts- und Verwaltungsverfahren haben. Dieser allgemeine Grundsatz ist durch den Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 25. 2. 1981 für das Grundrecht auf Asylgewährung präzisiert worden.⁴⁾ Darin zog das Bundesverfassungsgericht insbesondere die Verbindungslinie zwischen dem Asylrecht und dem Rechtsstaatsprinzip.

Anlaß zu diesen Ausführungen gab die weitverbreitete Praxis der Ausländerbehörden, die Ausweisung und Abschiebung von Asylbewerbern während der Dauer des Anerkennungsverfahrens anzuordnen. In zahlreichen anderen Fällen hatten Ausländer den Asylantrag erst gestellt, nachdem ihnen die Ausweisung angedroht worden war. Die Ausländerbehörden betrachteten diese Berufung auf das Asylrecht häufig als rechtsmißbräuchlich und ließen

sie völlig außer acht. So kam der Streit um den „Mißbrauch des Asylrechts“ vor die Gerichte und in letzter Instanz vor das Bundesverfassungsgericht. Um seine Tragweite zu begreifen, muß man einen Blick auf die Anerkennungspraxis und die Verfahrensdauer werfen. Auch hierüber ist in den Massenmedien viel geschrieben worden. Häufig ist dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge vorgeworfen worden, es bevorzuge politische Flüchtlinge aus bestimmten Ländern und versage insbesondere den politisch Verfolgten aus nichtsozialistischen Ländern allzu häufig die Anerkennung. In diesem Zusammenhang fehlt selten der Hinweis darauf, daß im Jahre 1953, als die meisten der Asylbewerber aus den Ostblockstaaten kamen, nicht weniger als 38,3% der Antragsteller als Asylberechtigte anerkannt wurden. 1965 war die Anerkennungsquote bereits unter 10% gesunken, stieg dann erneut an und erreichte im Jahre 1973 mit 44% einen Höhepunkt. Von da an sank sie allerdings rasch ab und stabilisierte sich ab 1978 bei etwa 5%. Das bedeutet, daß 95% der Anträge als unbegründet zurückgewiesen wurden.

Die Anerkennung als Asylberechtigter ist ebenso wie der Bescheid über die Nichtanerkennung ein Verwaltungsakt, der wie jeder Verwaltungsakt vor dem Verwaltungsgericht nachgeprüft werden kann. Das Verfahren richtet sich grundsätzlich nach der Verwaltungsgerichtsordnung, soweit nicht gesetzliche Sonderregelungen bestehen, wie früher im Ausländergesetz und seit dem 1. 8. 1982 im Asylverfahrensgesetz. Dadurch kann die gerichtliche Nachprüfung der im Anerkennungsverfahren ergangenen Verwaltungsakte nach dem Willen des Gesetzgebers unterschiedlich geregelt werden. Aber die grundlegende „Rechtsweggarantie“, die in Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG enthalten ist, gilt in jedem Falle auch für Ausländer; denn es heißt an der angegebenen Stelle: „Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen.“

Der allgemeine Rechtsweg in der Verwaltungsgerichtsbarkeit kennt drei Instanzen: Verwaltungsgericht, Oberverwaltungsgericht (in den süddeutschen Ländern: Verwaltungsgerichtshof), Bundesverwaltungsgericht. In welchen Fällen ein Kläger den Fall an die nächsthöhere Instanz bringen kann, regelt sich nach den Prozeßgesetzen. Doch kann allgemein gesagt werden, daß der gesamte Rechtsweg auch den Asylbewerbern offensteht. Naturgemäß beschreiten ihn diejenigen, deren Anträge abgelehnt worden sind. Während der Dauer des Verfahrens bleiben sie in der Bundesrepublik Deutschland. Deshalb ist die Frage der Verfahrensdauer von erheblicher Bedeutung für die Beurteilung des gesamten Anerkennungsverfahrens. Nach Auskunft der Bundesregierung⁵⁾ für den Stichtag 31. März 1979 dauerte das Anerkennungsverfahren vor dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge durchschnittlich 8,3 Monate, das erstinstanzliche Verwaltungsgerichtsverfahren 36,5 Monate und das zweitinstanzliche Verwaltungsgerichtsverfahren 19,5 Monate. Die Verfahrensdauer vor dem Bundesverwaltungsgericht war unterschiedlich, je nachdem, ob es sich um die sogenannte Nichtzulassungsbeschwerde handelte oder um die Revision. Im ersteren Fall dauerte das Verfahren durchschnittlich 7,2 Monate, im letzteren 28,5 Monate. Durch das Addieren dieser Zahlen ergab sich die legendäre

Gesamtzahl von ungefähr acht Jahren, die durch die Weltpresse ging und überall Empörung auslöste. Diejenigen, die der Bundesrepublik Deutschland Unmenschlichkeit vorwarfen, wiesen auf die lange Zeit der Ungewißheit hin, die anderen hoben hervor, daß während der ganzen Zeit die Asylbewerber gepflegt, untergebracht und in sonstiger Weise versorgt werden müssen, was z. B. im Jahre 1981 Gesamtkosten in Höhe von 1,4 Milliarden DM verursacht hat.

Etwa 80% der Ablehnungsbescheide werden vor dem Verwaltungsgericht angefochten. Die Erfolgsquote ist dabei jedoch äußerst gering. 1976 betrug sie 0,7%, lag 1977 noch unter 2% und erreichte erst im darauffolgenden Jahr 2,8%. Das ändert nur wenig an der vom Bundesamt erreichten Anerkennungquote. Oder umgekehrt: Unter Berücksichtigung des gesamten Rechtszuges ergibt sich eine Ablehnungsquote von ungefähr 93% im Durchschnitt der letzten drei Jahre. Selbst wenn man berücksichtigt, daß die Verfahrensdauer im statistischen Durchschnitt „nur“ 4 Jahre und 6,8 Monate beträgt, bedeutet dies, daß während dieser ganzen Zeit ein derart hoher Prozentsatz der Gesamtzahl von Asylbewerbern betreut wird, ohne hierfür eine Rechtsgrundlage zu besitzen.

So mag die oben erwähnte Praxis der Ausländerbehörden, noch vor der endgültigen Entscheidung über den Asylantrag die Ausweisung des Asylbewerbers zu verfügen, verständlich sein. Aber sie ist, wie das Bundesverfassungsgericht ausgeführt hat, verfassungswidrig. Da die Ausländerbehörde nicht wissen kann, ob der von der Ausweisung betroffene Asylbewerber zu den wenigen gehört, deren Klage schließlich doch zum Erfolg führt, besteht die Gefahr, daß jemand, dem das Grundrecht auf Schutz vor politischer Verfolgung zusteht, seinen Verfolgern in die Hände geliefert wird. Das wird auch von denjenigen nicht bestritten, die in der großen Zahl der absolut unbegründeten Asylanträge eine unzumutbare volkswirtschaftliche Belastung sehen. Sie meinen, daß es möglich sein müsse, alsbald die Spreu vom Weizen zu trennen und die offensichtlich unbegründeten Asylanträge von vornherein abzulehnen.

6. Der Ausdruck „Asylrechtsmißbrauch“ ist irreführend

An der Frage, wie die offensichtlich unbegründeten Asylanträge zu behandeln seien, entzündete sich der Streit um das Wort „Asylrechtsmißbrauch“, der die Tagespresse seit Jahren beherrscht. Im juristischen Sprachgebrauch ist hier Vorsicht geboten. Die Rechtsfolgen des Mißbrauchs eines Grundrechts werden nämlich in Art. 18 GG geregelt. Dieser Artikel zählt eine Reihe von Grundrechten auf, die verwirkt werden, wenn sie „zum Kampfe gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht“ worden sind. Das Asylrecht wird dort ausdrücklich genannt. Aber das Vortäuschen von Verfolgungsgründen ist etwas ganz anderes als der Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung. Und ferner: Art. 18 Satz 2 GG bestimmt ausdrücklich: „Die Verwirkung und ihr Ausmaß werden durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen.“ Selbst dann also, wenn das

Vortäuschen von Verfolgungsgründen – das zur Ablehnung des Asylantrags führen muß – als Mißbrauch im Sinne des Grundgesetzes betrachtet würde, hätte dies nicht zur Folge, daß die Ausländerbehörde den Asylantrag ignorieren könnte. Vielmehr müßte dann erst ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht angestrengt werden.

Das ist sicher nicht gemeint, wenn vom „Asylrechtsmißbrauch“ gesprochen wird. Vielmehr geht es um einen nichtjuristischen Mißbrauchsbegriff, durch dessen Verwendung lediglich zum Ausdruck gebracht werden soll, daß sich hinter der Berufung auf das grundgesetzlich verbrieft Asylrecht nur das Verlangen verbirgt, trotz entgegenstehender Verbotsnormen in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland einzureisen und sich dort wenigstens während der Dauer des Anerkennungsverfahrens aufzuhalten. Allenfalls könnte in dieser Situation von einem Mißbrauch des rechtsstaatlichen Verfahrensrechts gesprochen werden. In der Tat wird von Richtern und verantwortungsbewußten Rechtsanwälten immer wieder darauf hingewiesen, daß die lange durchschnittliche Verfahrensdauer durch die zahlreichen Fälle zustande kommt, in denen Antragsteller und Kläger, die genau wissen, daß ihnen das Asylrecht nicht zusteht, mit allen Mitteln das Verfahren hinauszögern. Aber ist das wirklich eine Besonderheit des Asylverfahrens? Weiß man nicht auch von anderen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, daß gerade diejenigen, die einen ungünstigen Ausgang befürchten, häufig die negative Entscheidung möglichst lange hinauszögern, um in der Zwischenzeit neue Beweismaterialien zu sammeln oder sich andere Vorteile zu verschaffen? Auch in anderen Bereichen der Verwaltungsrechtsprechung ist die Erfolgsquote äußerst gering. So ist z. B. bekannt, daß sehr viele der von der Zentralen Vergabestelle in Dortmund abgewiesenen Studienbewerber den Ablehnungsbescheid verwaltungsgerichtlich nachprüfen lassen und in der Regel die Prozesse verlieren. Trotzdem wird hier nicht von Mißbrauch oder Betrug gesprochen. Wenn der Rechtsstaat die Nachprüfungsmöglichkeit eröffnet, so darf niemandem, der von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, daraus ein Vorwurf gemacht werden.

Zwar besteht durchaus ein Unterschied zwischen den erfolglosen Widersprüchen und Anfechtungsklagen von Deutschen und Asylbewerbern, insofern nämlich, als erstere ihren Lebensunterhalt während der Dauer des Verfahrens genauso bestreiten müssen wie vorher (daß auch Fürsorgeempfänger klagen, braucht nicht erwähnt zu werden), während letztere im Grunde genommen erst durch das Verfahren (zusammen mit dem Asylantrag) die Rechtsgrundlage für die Unterhaltsgewährung als Folge des Rechts- und Sozialstaatsprinzips schaffen. Trotzdem nützt es wenig, diejenigen Anträge, die endgültig abgewiesen werden, als „rechtsmißbräuchlich“ zu bezeichnen. Im juristischen Sinne sind es unbegründete Anträge. Unabhängig von der Wortwahl liegt der Kern des Problems in der Aufgabe beschlossen, die unbegründeten Asylanträge einer möglichst raschen Entscheidung zuzuführen, und zwar sowohl im Interesse der wirklich Asylberechtigten als auch im Interesse der Steuerzahler, die den Unterhalt der Asylbewerber während des Verfahrens bezahlen müssen.

Hier wird allerdings auch die Fragwürdigkeit einer Maßnahme deutlich, von

der die Bundesregierung eine dämpfende Wirkung auf den Zustrom der Asylbewerber erwartet hat: die Verweigerung der Arbeitserlaubnis im ersten Jahr des Aufenthalts. Dadurch werden alle Asylbewerber zunächst einmal Fürsorgeempfänger. Freilich steht hinter der Maßnahme die Hoffnung, daß diejenigen, die aus einem fernen Land nur zum Zwecke der Ausübung einer Erwerbstätigkeit in die Bundesrepublik Deutschland kommen wollen, abgeschreckt werden. Aber wenn die wirtschaftliche Not im Heimatland des Asylbewerbers so groß ist, daß seine Existenz als Fürsorgeempfänger in der Bundesrepublik Deutschland ihm immer noch attraktiver erscheint als das Elend in seinem Heimatland, so wird ihn die Verweigerung der Arbeitserlaubnis nicht abschrecken. Bevor aber die Frage untersucht wird, ob und mit welchen Maßnahmen die Zufluchtsländer gegebenenfalls den Zustrom von Flüchtlingen steuern können, muß auf den Maßstab hingewiesen werden, der unter der Geltung des Grundgesetzes allein ausschlaggebend ist für die Anerkennung des Asylrechts.

7. Die Voraussetzungen für die Anerkennung können nur aus dem Begriff der politischen Verfolgung abgeleitet werden

Durch einfache Gesetze kann das Anerkennungsverfahren – unter Beachtung des Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit – geregelt werden. Aber die materiellen Voraussetzungen für die Anerkennung als Asylberechtigter enthält nur Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG. Sie sind dort mit den beiden Worten „politisch Verfolgte“ umschrieben. Solange der Text des Grundgesetzes nicht geändert wird, darf der einfache Gesetzgeber hiervon nicht die geringsten Abstriche machen. Zwar gibt es im Grundgesetz manche Vorschriften, die dem Gesetzgeber das Recht verleihen, die nähere Bestimmung der Voraussetzungen vorzunehmen oder Eingriffe in ein von der Verfassung verbrieftes Grundrecht zu normieren. So heißt es z. B. in Art. 2 Abs. 2 GG von den Freiheitsrechten: „In diese Rechte darf nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden.“ Art. 11 Abs. 2 lautet: „Dieses Recht darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes . . . eingeschränkt werden.“ Vom verfassungsrechtlich garantierten Eigentum sagt Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG: „Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.“ Aber in Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG fehlt eine derartige Bestimmung.

Alle Versuche, bezüglich des Asylrechts eine Schrankensetzungsbefugnis des einfachen Gesetzgebers entgegen dem Wortlaut des Verfassungstextes zu konstruieren oder eine naturgegebene (immanente) Beschränkung des Grundrechts auf Asyl aus allgemeinen Rechtsprinzipien abzuleiten, sind gescheitert. Das Bundesverwaltungsgericht erklärte im Urteil vom 7. 10. 1975 unmißverständlich: „Das Grundrecht des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG hat keine immanenten Schranken.“⁶⁾ Zwar erklärte es in demselben Urteil, das Asylrecht finde seine Begrenzungen an der gebotenen „Rücksicht auf die Einheit der Verfassung und die von ihr geschützte gesamte Wertordnung“, jedoch kann dieser Grundsatz nur zu der oben erwähnten Möglichkeit der Verwirkung des Asylrechts gemäß Art. 18 GG führen. Keineswegs kann

daraus etwa die Befugnis von Grenzbehörden oder Ausländerbehörden abgeleitet werden, irgendwelche Asylanträge zurückzuweisen oder als unbeachtlich zu behandeln.

Vielmehr bleibt es auch nach dem neuen Asylverfahrensgesetz vom 16. 7. 1982 dabei, daß allein das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge für die Entscheidung über einen Asylantrag zuständig ist, und daß dabei nur das Kriterium „politische Verfolgung“ nachzuprüfen ist. Zu diesem Zweck muß das Bundesamt die konkreten Angaben eines jeden Asylbewerbers mit den ihm vorliegenden oder aus Anlaß des konkreten Falles noch zu beschaffenden Informationen über die Zustände im Heimatstaat des Asylbewerbers vergleichen. Es ist unschwer einzusehen, daß ein Grenzpolizist oder ein Sachbearbeiter in der Gemeindeverwaltung oder am Landratsamt, der für Ausländerfragen zuständig ist, nicht über derartige Spezialkenntnisse und Informationen verfügen kann.

Als allgemeiner Maßstab für die Nachprüfung des Kriteriums „politische Verfolgung“ dient die Definition in der internationalen Flüchtlingskonvention vom 28. 7. 1951, der auch die Bundesrepublik Deutschland beigetreten ist. Dort heißt es, als Flüchtling sei eine Person anzuerkennen, die „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will“.

Die Einzelheiten des Begriffs der politischen Verfolgung sind von den Verwaltungsgerichten in jahrzehntelanger Rechtsprechung herausgearbeitet und verfeinert worden. Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu eine umfangreiche Rechtsprechung entfaltet.⁷⁾ Darin wird z. B. dargelegt, daß und warum einerseits der Tatbestand des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG nicht erst dann erfüllt ist, wenn eine konkrete Maßnahme gegen den Asylbewerber ergriffen worden ist, sondern bereits dann, wenn eine solche Maßnahme mit Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, während andererseits das bloße Unbehagen an den politischen Zuständen des Heimatlandes für die Anerkennung als Asylberechtigter in der Bundesrepublik Deutschland nicht genügt. Die Maßstäbe sind so streng, daß häufig der Vorwurf erhoben worden ist, die Bundesrepublik Deutschland sei flüchtlingsfeindlich.

8. Die Massenwanderungen der Gegenwart sind durch Maßnahmen in den Zufluchtsländern nur schwer zu steuern

Wer die strengen Anforderungen an die Anerkennung als Asylberechtigter in der Bundesrepublik Deutschland kennt, wundert sich um so mehr über den starken Zustrom von Asylbewerbern in dieses Land. Dazu ist einmal zu sagen, daß die Bundesrepublik Deutschland keineswegs das einzige Land ist, in das Flüchtlinge in großer Zahl einströmen. Der internationale Vergleich ist sehr vielschichtig. So weisen manche Länder darauf hin, daß sie

pro Kopf der Bevölkerung mehr Flüchtlinge aufgenommen haben als die Bundesrepublik Deutschland, auch wenn ihre absoluten Aufnahmezahlen verschwindend klein sind. Das Gegenargument mag lauten: gerade dünn besiedelte Länder könnten wesentlich mehr Flüchtlinge aufnehmen als die dichtbesiedelte Bundesrepublik. Ferner ist die Situation in bezug auf die Herkunftsländer der Flüchtlinge verschieden. So haben z. B. die Vereinigten Staaten mehrere hunderttausend vietnamesische Flüchtlinge aufgenommen sowie große Massen von kubanischen Flüchtlingen, während in der Bundesrepublik Deutschland nur relativ wenige Vietnamesen und fast gar keine Kubaner leben. Dagegen ist die Bundesrepublik Deutschland seit einigen Jahren das bevorzugte Ziel von türkischen Flüchtlingen. So waren von den fast 108 000 Asylbewerbern im Jahre 1981 über 45 000 Türken, so daß in der öffentlichen Diskussion sogar erklärt wurde, das sogenannte Asylproblem sei eigentlich ein Türkenproblem.

Auch die Frage des Zusammenhangs der Asylproblematik mit der allgemeinen Ausländerproblematik ist zu erörtern. Wer die Asylstatistik aufmerksam liest, stellt leicht fest, daß das starke Ansteigen der Asylbewerberzahlen genau in dem Jahr beginnt, in dem der Anwerbestopp für ausländische Arbeitnehmer in Kraft trat (1973). So liegt die Vermutung nahe, daß tatsächlich viele Ausländer, die als „Gastarbeiter“ in die Bundesrepublik Deutschland gekommen wären, nach der Beseitigung dieser Möglichkeit die Berufung auf das Asylrecht als Ausweg betrachteten. Aber das ändert nichts an der Asylrechtsproblematik; denn ohne Rücksicht auf allgemeine Erwägungen ist in jedem Einzelfall gesondert zu prüfen, ob politische Verfolgung vorliegt oder nicht. Dabei ist die Trennung zwischen politischen Flüchtlingen und „Wirtschaftsflüchtlingen“ nicht so einfach, wie es auf den ersten Blick scheint. Gerade totalitären Staaten gelingt es leicht, durch Gesetzgebung und Verwaltungsmaßnahmen ihre politischen Gegner – besonders wenn es sich um die Angehörigen von ethnischen, religiösen oder regionalen Gruppen handelt – so zu diskriminieren, daß sie in wirtschaftliches Elend gestoßen werden. In den meisten Fällen ist zudem die Flüchtlingsmotivation vielfältig. Manch ein Familienvater nimmt politische Verfolgungsmaßnahmen, die ihn allein empfindlich treffen – vorübergehende Verhaftung, Entlassung aus dem Beruf, öffentliche Demütigung – geduldig hin, wenn er aber sieht, daß seine Familie am Verhungern ist, entschließt er sich zur Flucht. Die Einzelschicksale der Flüchtlinge sind erschütternd. Tagtäglich liest man über die Erlebnisse der vietnamesischen Flüchtlinge auf hoher See, die Zustände in den Flüchtlingslagern der Afghanen in Pakistan, die entsetzliche Not der Flüchtlinge in Afrika. Auch wer das Flüchtlingsschicksal nicht selbst erlebt hat, kann sich in solche Situationen hineindenken, und wenn er das tut, wird es ihm fraglich erscheinen, ob irgendwelche Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland, angefangen von einer Grundgesetzänderung bis hin zur Verweigerung der Arbeitserlaubnis, irgendeinen Einfluß auf den Entschluß eines Menschen in einem entfernten Land haben können, seine Heimat zu verlassen.

9. Die Aufrechterhaltung des Asylrechts muß mit der weltweiten Linderung der Flüchtlingsnot einhergehen

Aus solchen Erkenntnissen ist der Vorschlag entstanden, die Flüchtlingszüge an ihrer Wurzel zu bekämpfen. Aber was bedeutet das im einzelnen? Wie können Diktaturen dazu veranlaßt werden, politische Verfolgungen zu unterlassen? Oder kann es je gelingen, den Lebensstandard auf der ganzen Welt so zu heben, daß kein wirtschaftlicher Anreiz zur Massenemigration unter Vortäuschung politischer Verfolgung mehr besteht? Auch diejenigen, die sich intensiv mit der Asylrechtsproblematik in der Bundesrepublik Deutschland befaßt haben, müssen zugeben, daß sie auf solche Fragen keine befriedigenden Antworten wissen. Sie können nur darauf hinweisen, daß unter der Geltung des Grundgesetzes das Asylrecht ein Grundrecht ist, das jedem politisch Verfolgten zusteht. Die Forderung, das Vorliegen der Voraussetzungen für die Anerkennung als Asylberechtigter nach strengen Maßstäben zu prüfen, ist gerade im Interesse der wahren Asylberechtigten absolut gerechtfertigt. Aber dadurch ergibt sich die lange Verfahrensdauer, die von den Steuerzahlern ebenso wie von den wahren Asylberechtigten als Ärgernis empfunden wird. Sie abzukürzen, soweit dies mit dem Rechtsstaatsprinzip vereinbar ist, bleibt zunächst die Hauptforderung.

Einiges ist in dieser Beziehung bereits erreicht worden. Das behördliche Anerkennungsverfahren dauert nicht mehr 8 Monate, wie noch vor wenigen Jahren, sondern im Durchschnitt nur noch 4 Monate. Die verwaltungsgerechtlichen Verfahren brauchen allerdings nach wie vor ihre Zeit. Aber die Verkürzung des Rechtswegs durch die „Beschleunigungsgesetze“ und insbesondere durch das Asylverfahrensgesetz vom 16. 7. 1982 haben auch hier zu einer gewissen Entspannung der Lage geführt. Jedoch ist andererseits zu berücksichtigen, daß die Aufarbeitung des großen Rückstaus, der durch die außerordentlich hohe Zahl von Asylbewerbern in den Jahren 1978 bis 1980 entstanden ist, noch Jahre in Anspruch nehmen wird. Vielleicht hat bis dahin eine neue Asylbewerberflut eingesetzt.

Wie kann man sich dagegen schützen? Auf der Grundlage des geltenden Verfassungsrechts gibt es hierfür keine Möglichkeiten. Wer vor krisenhaften Entwicklungen Angst hat, wie sie sich im Frühjahr 1980 abzeichneten, wird daher zwangsläufig eine Grundgesetzänderung fordern. Er muß sich entgegenhalten lassen, daß es wenig Sinn hätte, den Begriff der politischen Verfolgung einengend zu definieren oder dem einfachen Gesetzgeber die Befugnis zu verleihen, das Grundrecht auf Asyl entweder zeitlich oder umfangmäßig zu begrenzen. Beide Alternativen stoßen auf verfassungsrechtliche Bedenken, so daß man meinen könnte, es sei dann ehrlicher, die Grundrechtsvorschrift ersatzlos zu streichen. Aber damit würde nur erreicht, daß es möglich wäre, politisch Verfolgte an den Grenzen der Bundesrepublik Deutschland – bzw. von den Flughäfen, auf denen sie ankommen – nach Belieben abzuweisen. Das will offenbar kaum jemand. Die Asylgewährung hat eine ehrwürdige Tradition, die älter ist als die Bundesrepublik Deutschland, und den Schöpfern des Grundgesetzes kann kein Vorwurf daraus

gemacht werden, daß sie die von ihnen geschaffene Verfassung bewußt in diese Tradition hineinstellten.

So erklärt es sich, daß gegenwärtig keine politische Kraft in der Bundesrepublik bereit ist, die radikale Abschaffung der verfassungsrechtlichen Garantie des Asylrechts in Erwägung zu ziehen. Vielmehr konzentrieren sich die Bemühungen darauf, das Asylrecht „rein zu erhalten“, d. h. das Anerkennungsverfahren so zu gestalten, daß die unbegründeten Anträge alsbald rechtskräftig abgewiesen werden und die Antragsteller das Land verlassen müssen. Sowohl vom Standpunkt der Rechtsstaatlichkeit als auch von demjenigen der Sparsamkeit ist dieses Ziel durchaus zu begrüßen. Aber für einen Christen ist es nicht leicht, an dieser Stelle mit seinen Überlegungen aufzuhören. Viele der Asylbewerber, denen die Anerkennung als Asylberechtigte nach den strengen Maßstäben des deutschen Rechts versagt werden muß, weil sie nicht politisch Verfolgte im Sinne des Grundgesetzes sind, haben nach der Rückkehr in ihre alte Heimat kaum mehr eine Überlebenschance, weil die Flucht ihre letzten Mittel aufgezehrt hat; andere können nicht einmal zurückkehren, weil sie keine gültigen Pässe mehr haben und neue entweder nicht erhalten oder ablehnen. Auch ihnen nach Möglichkeit zu helfen, bleibt eine Aufgabe der Bürger eines freiheitlichen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates, mit oder ohne verfassungsrechtliche Garantie des Asylrechts. Wie diese Aufgabe im Geiste der christlichen Nächstenliebe am besten gelöst werden kann, ist eine Frage, die weit über das Asylrecht hinausgeht.

Anmerkungen

- 1) Stenographisches Protokoll S. 36, abgedr. in Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd. 1, 1951, S. 165.
- 2) Vgl. Friedrich E. Schnapp, Lösung der Asylproblematik durch Verfahrensbeschleunigung?, NJW 1980, S. 2610.
- 3) Harald Fliegauß und Volkhard Maurer, Probleme des Entwurfs eines Asylverfahrensgesetzes, DÖV 1982, S. 421.
- 4) BVerfGE 56, 216.
- 5) Bundestagsdrucksache 8/2946.
- 6) BVerwGE 49, 202.
- 7) Vgl. Klaus Schaeffer, Die Voraussetzungen der Anerkennung als Asylberechtigter unter besonderer Berücksichtigung der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, Köln-Berlin 1980.

Zur Person des Verfassers

Dr. jur. Otto Kimminich, o. Professor für Öffentliches Recht an der Universität Regensburg.