

Das Asylrecht in der Bundesrepublik Deutschland

Man braucht kein Experte des Asylrechts zu sein, um die Tragik der gegenwärtigen Situation zu erfassen: im faktischen Bereich auf der einen Seite eine weltweite Zunahme der Intoleranz und der politischen Verfolgung, auf der anderen eine zunehmend schwieriger werdende Situation in der Bundesrepublik Deutschland; im juristischen Bereich auf internationaler Ebene noch immer kein subjektives Recht des politisch Verfolgten auf Asylgewährung, in der Bundesrepublik Deutschland aber eine Grundrechtsverbürgung, die der Praxis von Anfang an Schwierigkeiten bereitete und von der Wissenschaft seit etwa einem Vierteljahrhundert von einem kleinen, aber wachsenden Kreis von Experten analysiert wird. Mehr als zwanzig Jahre lang blieb diese Arbeit so gut wie unbemerkt. Deshalb erscheint es heute vielen so, als wache die Bundesrepublik Deutschland erst jetzt aus einem asylrechtlichen Dornröschenschlaf auf und müsse feststellen, daß ihre Verfassung eine utopische Grundrechtsverbürgung enthält, die den sogenannten harten Realitäten nicht standhalten kann.

Dabei wird übersehen, daß die Bundesrepublik Deutschland seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs im Mittelpunkt des Weltflüchtlingsproblems steht. Zunächst hing dies unmittelbar mit dem Krieg und dessen Nachwirkungen zusammen. Ein weiterer Faktor ist die geographische Lage: einerseits in der Mitte Europas, andererseits an der Grenze zwischen den beiden Machtblöcken, deren Polarität die Weltpolitik der Nachkriegszeit beherrscht hat. Im Lauf der Zeit trat ein weiterer Faktor hinzu: der wachsende Wohlstand der Bundesrepublik Deutschland, der dieses Land zu einem attraktiven Erstzufluchtsland auch für Flüchtlinge aus entfernten Regionen machte. Die Realisierung dieser Möglichkeit hatte ihrerseits technische Voraussetzungen, nämlich den weltweiten Luftverkehr, der auch räumlich weit entfernte Länder zu Nachbarn im rechtstechnischen Sinn macht; denn die Grenze verläuft im rechtstechnisch-praktischen Sinn dort, wo die Paßkontrolle stattfindet, d. h. auf dem Einreise Flughafen.

Zur Illustration der Größenordnung sollen einige Zahlen genannt werden. Etwa ein Jahrzehnt lang blieb die Zahl der Asylbewerber knapp unter 3000 oder lag nur wenig darüber. In dem Jahrzehnt von 1963 bis 1973 bewegte sie sich in der Regel zwischen 4000 und 5000. (Eine Ausnahmesituation entstand im Jahre 1956.) Dann aber gingen die Zahlen ständig in die Höhe und kletterten zwischen 1973 und 1979 von 5595 auf 51493. (Gemeint sind hier die von den Asylanträgen erfaßten Personen.) Im Frühjahr 1980 spitzte sich dann die Lage dramatisch zu. Zwanzig

Jahre lang, selbst zwischen 1973 und 1977, hatte der Monatsdurchschnitt der Zahl der Asylbewerber noch immer bei 700 gelegen. 1978 war er auf 2761 hinaufgeschneilt, aber im Januar 1980 baten 11 612 Personen um Asyl. Im März waren es bereits über 13 000. Auf der Grundlage dieser Zahlen wurde eine „Asylantenflut“ von 150 000 bis 200 000 Asylbewerbern für das Jahr 1980 prognostiziert. Daß es dann bei weniger als 108 000 blieb, ist eine Tatsache, über die noch zu sprechen sein wird.

Als die Schöpfer des Grundgesetzes die Asylrechtsverheißung des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG in den Verfassungstext aufnahmen, gingen sie offenbar davon aus, daß Menschen in anderen Ländern – ganz gleich, ob in unmittelbarer Nachbarschaft der Bundesrepublik Deutschland oder weit davon entfernt –, die dort politischer Verfolgung ausgesetzt sind, von der rettenden Möglichkeit des Grundgesetzes Kenntnis erhalten. Daß die Schöpfer des Grundgesetzes dabei nicht an die großen Asylbewerberzahlen dachten, die seit 1973 zu verzeichnen waren, ist ebenfalls eine Tatsache. Aber sie kann den Verfassungstext nicht außer Kraft setzen. So spitzt sich die Reformdiskussion immer wieder auf die Frage zu, ob die Bundesrepublik Deutschland unter gewandelten Verhältnissen in der Lage ist, die Asylrechtsverheißung des Grundgesetzes in der Zukunft aufrechtzuerhalten. Die Antwort auf diese Frage muß schwerfallen, ganz gleich, mit welcher Grundhaltung man an sie herangeht. Deswegen ist es zu begrüßen, daß in der bisherigen Reformdiskussion noch nicht versucht worden ist, diese Antwort bereits jetzt definitiv zu finden. Aber sie kann auf die Dauer nicht umgangen werden, auch wenn sich die rückläufige Tendenz der Asylbewerberzahlen noch einige Zeit fortsetzen sollte.

Die Besonderheit der deutschen Verfassungsrechtslage im Vergleich zum Völkerrecht und zur Verfassungslage der meisten anderen Staaten besteht darin, daß das Grundgesetz den politisch Verfolgten ein echtes Grundrecht, ein subjektives Recht auf Asylgewährung einräumt¹. Hierüber gibt es – nach einer kurzfristigen anfänglichen Unsicherheit – längst keinen Streit mehr. Die große Kontroverse ging und geht vielmehr um die möglichen Begrenzungen dieses Grundrechts.

Obwohl feststeht, daß der Parlamentarische Rat den Wortlaut von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG nach gründlicher Erörterung mit voller Absicht so formuliert hat, daß das Asylrecht allen politisch Verfolgten ohne Rücksicht auf die konkrete politische Einstellung, die Charaktereigenschaften oder sonstige Qualifikationsmerkmale zusteht², ist doch zu keiner Zeit die Auffassung verstummt, das grundgesetzliche Asylrecht sei zwangsläufig bestimmten Grenzen unterworfen.

Innerhalb dieser Argumentation lassen sich vier Phasen unterscheiden: Zuerst wurde argumentiert, das allgemeine Völkerrecht begrenze und modifiziere die verfassungsrechtliche Normierung; dann wurde behauptet, die Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951 beschränke das Grundrecht auf Asyl³; in der nächsten Phase beherrschte der Gedanke der immanenten Schranken die Diskussion des

Asylrechts⁴, und schließlich wandte man sich dem Prinzip der Einheit der Verfassung zu⁵. Selten hat eine Idee, deren positivrechtliche Verankerung unmöglich ist, einen so ausgedehnten Streifzug durch die verschiedenen Bereiche des Staatsrechts und des Völkerrechts unternommen, um irgendwo Unterstützung zu finden.

Schon die Tatsache, daß der Kampf um die Beschränkung des Asylrechts in mehreren aufeinanderfolgenden Phasen stattgefunden hat, ist ein Anzeichen dafür, daß es der Rechtslehre jedesmal gelungen ist, die Argumente der Verfechter der verschiedenen Schrankentheorien zu widerlegen. Auf Einzelheiten muß hier verzichtet werden.

Das Asylrecht und die Einheit der Verfassung

Mit dem aufsehenerregenden Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. Oktober 1975⁶ ist die dritte Phase – die der immanenten Schranken – abgeschlossen, zugleich aber eine vierte Phase eröffnet worden, in der die Schranken des Asylrechts mit einer neuen Argumentation begründet werden, nämlich mit der „Rücksicht auf die Einheit der Verfassung und die von ihr geschützte gesamte Wertordnung“.

In bezug auf die grundlegende Formel selbst kann sich das Bundesverwaltungsgericht auf eine gefestigte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stützen. Es ist durchaus unbestritten, daß die Verfassung ein auf innere Widerspruchsfreiheit angelegtes Sinnganzes ist. Jedoch betont das Bundesverfassungsgericht: „Nur kollidierende Grundrechte Dritter und andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtswerte sind mit Rücksicht auf die Einheit der Verfassung und die von ihr geschützte gesamte Wertordnung ausnahmsweise imstande, auch uneinschränkbare Grundrechte in einzelnen Beziehungen zu begrenzen.“⁷

Bei einer Wertekollision, die in der Tat nur mit Hilfe der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Gesamtschau der Verfassung gelöst werden kann, geht es darum, daß die Ausübung eines bestimmten Grundrechts mit der Ausübung anderer Grundrechte bzw. der Beachtung von grundlegenden Prinzipien und Wertentscheidungen der Verfassung nicht zu vereinbaren ist. Beim Asylrecht ist das jedoch nicht der Fall. Asylrecht bedeutet keinen Freibrief für die Gefährdung oder Verletzung anderer Grundrechte oder Grundwerte der Verfassung. Verstößt ein Asylberechtigter gegen die verfassungsmäßige Ordnung, so sind gegen ihn die gesetzlichen Ahndungs- und Repressionsmittel anzuwenden. Da der Asylberechtigte trotz seines auf Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG beruhenden Sonderstatus Ausländer bleibt, sind gegen ihn sogar noch schärfere Maßnahmen zulässig als gegenüber Inländern. Nur das Grundrecht des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG muß davon unberührt bleiben. Infolge dieser strikten Bindung auch des Asylberechtigten an die verfassungsmäßige Ordnung der Bundesrepublik Deutschland ist es daher

ausgeschlossen, daß die bloße Ausübung des Asylrechts zu einer Wertekollision führt. Was diejenigen, die auf die Gefährdung der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland durch kriminelle Asylberechtigte hinweisen, in Wirklichkeit meinen, ist die Befürchtung, daß es den zuständigen Behörden nicht mehr gelingt, die kriminellen und die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland bedrohenden Elemente unter den Asylberechtigten zu kontrollieren. Sie meinen, daß die Bundesrepublik Deutschland auf Grund der inzwischen eingetretenen Entwicklung faktisch nicht mehr in der Lage sei, mit den Konsequenzen des unbeschränkt gewährleisteten Asylrechts fertig zu werden.

Unter dem Eindruck der großen Zahl von Asylbewerbern hat dieses Argument an Gewicht gewonnen. Dadurch können jedoch die verfassungsrechtlichen Bedenken nicht entkräftet werden. Allenfalls sprechen solche Überlegungen dafür, die Grundrechtsverbürgung des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG im Verfassungstext zu ändern.

Es ist durchaus verständlich, daß die Verfassungsänderung erst als letztes Mittel in Erwägung gezogen wird, wenn die verfassungsrechtlich zulässigen Möglichkeiten der Regelung durch einfaches Gesetz ausgeschöpft sind. Bei Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG gibt es solche Möglichkeiten von vornherein nicht. Die Versuche, dem Grundrecht des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG nachträglich Begrenzungen hinzuzufügen, sind bisher durchweg rechtsdogmatisch ohne Überzeugung geblieben. Darüber hinaus gilt die Warnung Otto Kirchheimers, die nun ebenfalls schon fast zwanzig Jahre zurückliegt: „Es liegt eine ernste Gefahr darin, daß Augenblicksinteressen und vergängliche Zweckmäßigkeitserwägungen, die das Asylrecht beschneiden, für innere, zur Institution des Asyls unzertrennlich gehörende und ihre Unvollkommenheiten wesentlich bedingende Schranken gehalten werden: das sind sie nur, wenn man sie dazu macht.“⁸

Das starke Ansteigen der Asylbewerberzahlen im Jahr 1980 hat nun aber nicht nur Maßnahmen zur Beschleunigung des Anerkennungsverfahrens in Gang gesetzt, sondern auch zu der Frage Anlaß gegeben, ob die verfassungsrechtliche Garantie des Asylrechts aufrechterhalten werden kann. Die Hektik der politischen Szene und der journalistischen Berichterstattung drang bis in die wissenschaftliche Themenbehandlung. Einer der besten Kenner der Materie kam zu dem Ergebnis: „Die Asylrechtsgarantie ist in ihrer bestehenden Form nicht aufrechtzuerhalten und führt zunehmend zum Versagen der Rechtsordnung in diesem Bereich.“⁹ Doch sowohl in der wissenschaftlichen Literatur als auch in der Politik setzte sich, wie schon erwähnt, zunächst die Auffassung durch, daß von einer Abschaffung oder Änderung des Asylrechts nach Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG vorerst abgesehen werden sollte.

Wer ist ein politisch Verfolgter?

Immer wieder ist in der politischen Diskussion über die Reform des Asylrechts ebenso wie in der wissenschaftlichen Literatur darauf hingewiesen worden, daß die eigentliche Grundproblematik des deutschen Asylrechts darin liegt, daß Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG den Begriff des politisch Verfolgten nicht definiert. Aber dieser Satz ist nicht die einzige Textstelle, an der das Grundgesetz einen unbestimmten Rechtsbegriff verwendet. Selbst so fundamentale Begriffe wie Demokratie und Rechtsstaat sind im Grundgesetz nicht definiert worden, so daß es eine permanente Aufgabe von Rechtsprechung und Rechtslehre bleibt, ihren Wesensgehalt zu erkennen und in den zur Entscheidung anstehenden Fällen so zu konkretisieren, daß die Entscheidung mit dem Grundgesetz vereinbar ist¹⁰.

Zur Bewältigung dieser Aufgabe haben Literatur und Rechtsprechung stereotype Formeln entwickelt, die einerseits eine gewisse Rechtssicherheit gewährleisten, andererseits aber auch dem Vorwurf der Starrheit, Lebensfremdheit und bürokratischen Schematisierung ausgesetzt sind. Das gilt vor allem für die von der Rechtsprechung geforderten Nachweise für die „begründete Furcht vor politischer Verfolgung“, die letztlich an die Stelle des Begriffs „politische Verfolgung“ in Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG getreten ist, weil sonst nur derjenige als Asylberechtigter anerkannt werden könnte, der aus einem Gefängnis oder Gefangenentransport entflohen ist.

Aber angesichts der zahlreichen Fehlentwicklungen, die sich in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Ausländergesetzes ergeben hatten, muß es als bedeutsamer Fortschritt gewertet werden, daß § 28 AuslG nicht mehr als eine Art Hilfsdefinition des politisch Verfolgten angesehen wird. Die Vorschrift ist insofern irreführend, als sie den Eindruck erweckt, Asyl werde auch auf Grund der Flüchtlingskonvention von 1951 gewährt¹¹. Das bezweckt § 28 AuslG keineswegs. Er gibt nur zu erkennen, daß diejenigen Personen, die unter die Definition der Flüchtlingskonvention fallen – begründete Furcht vor Verfolgung wegen Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe, politischer Überzeugung –, als politisch Verfolgte im Sinn von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG anzusehen sind. Er läßt aber keinen Zweifel daran, daß darüber hinaus auch andere Personen, die nicht unter die Definition der Flüchtlingskonvention fallen, politisch Verfolgte im Sinn von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG sein können.

Eine bedeutsame Entwicklung ist bezüglich einer anderen Grundfrage zu verzeichnen. Sie betrifft die Zurechenbarkeit der Verfolgungsmaßnahmen zum Staat. Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Erkenntnis, daß der Begriff des politisch Verfolgten weiter geht als derjenige des politischen Straftäters. Bei der politischen Verfolgung steht nicht der Täter oder seine Tat im Vordergrund, sondern die Reaktion des Staates auf das Verhalten des einzelnen. Die ältere Literatur war in diesem Punkt besonders strikt: „Verfolgung bedeutet, daß von

einem staatlichen Organ ein Verfahren gegen den Flüchtling eingeleitet worden sein muß. Die Verfolgung durch Privatpersonen genügt nicht, um eine Verfolgung im Sinne des Grundgesetzes bejahen zu können.¹²

In der neueren Rechtsprechung und Rechtslehre hat sich dagegen die Erkenntnis durchgesetzt, daß die politische Verfolgung nicht nur durch die Anwendung von Strafgesetzen betrieben werden kann, sondern daß sie unter bestimmten Voraussetzungen auch von nichtstaatlichen Organen, wie z. B. die in einem Einparteiensstaat herrschende Partei, ausgehen kann¹³. Der Umfang dessen, was dem Staat mittelbar zuzuordnen ist, mag je nach der Verfassungswirklichkeit variieren, läßt sich aber im Einzelfall verhältnismäßig einfach bestimmen. Will man vorsichtig formulieren, so könnte man sagen, daß es sich bei der Verfolgung stets um eine solche durch Staatsorgane oder mit dem Staat identifizierbare Gruppen handeln muß.

Die starre Haltung, die nur staatliche Maßnahmen als politische Verfolgung gelten ließ, ist aufgegeben worden. Zunächst wurde anerkannt, daß dann, wenn die staatlichen Organe nicht bereit sind, den einzelnen vor den Verfolgungen Privater zu schützen, eine echte politische Verfolgung im Sinn von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG anzunehmen ist. Damit wird praktisch der Tatbestand einer „Verfolgung durch Unterlassung“ gebildet. Später erklärte dann das Bundesverwaltungsgericht noch zusätzlich: „Es sind Fälle der Verfolgung denkbar, die zwar nicht vom Staate selbst ausgehen, auch von diesem bewußt nicht geduldet werden, aber in denen aus anderen Gründen der Staat nicht den notwendigen Schutz gewähren kann.“¹⁴

In der Rechtslehre ist von „mittelbar staatlicher Verfolgung“ gesprochen worden¹⁵. So besteht Einmütigkeit darüber, daß eine asylrechtlich relevante Verfolgung auch dann vorliegt, wenn der Staat entweder nicht willens oder nicht in der Lage ist, den Betroffenen ausreichenden Schutz gegen Übergriffe privater Organisationen, Personengruppen oder Einzelpersonen zu gewähren.

Fehlende Schutzbereitschaft wird rechtlich nicht anders behandelt als fehlende Schutzfähigkeit des Herkunftslandes. Dabei kann die fehlende staatliche Schutzbereitschaft ihren Ausdruck sowohl im positiven Tun als auch im Unterlassen finden. Den Hauptfall hierfür stellen die aus Libanon geflüchteten Palästinenser dar, die dort von einzelnen Organisationen terrorisiert werden, ohne vom Staat Hilfe zu erhalten.

Subjektive Betroffenheit

Aus der Formulierung von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG hat die Rechtsprechung ferner gefolgert, daß der Asylbewerber begründete Furcht vor Maßnahmen haben muß, die sich gegen ihn richten. Diese Überlegung ist in der Rechtslehre unter dem Schlagwort „Problem der subjektiven Betroffenheit“¹⁶ erörtert worden. Die

allgemeine Unzufriedenheit mit einem politischen Regime genügt nicht, um die begründete Furcht vor Maßnahmen glaubhaft zu machen, wie dies im Anerkennungsverfahren gefordert wird.

Andererseits sind nicht weniger als vier der in der Flüchtlingskonvention genannten fünf Verfolgungsgründe, die nach der Rechtsprechung auch für die Asylberechtigung gemäß Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG maßgebend sind, echte Gruppenverfolgungsgründe: Rasse, Religion, Nationalität, bestimmte soziale Gruppe. Es wäre lebensfremd, hier neben dem Nachweis der Zugehörigkeit zu einer verfolgten Gruppe noch den Nachweis der individuellen Betroffenheit zu fordern.

In der Bundesrepublik Deutschland ist dieses Problem wiederholt aufgetaucht, in besonders spektakulärer Weise Ende der siebziger Jahre bei den Anhängern der Ahmadyya-Glaubensgemeinschaft, die aus Pakistan geflüchtet sind. Die Grundzüge der einschlägigen Rechtsprechung sind wie folgt zusammengefaßt worden:

„Richten sich die staatlichen Verfolgungsmaßnahmen unmittelbar gegen die Rasse, Religionszugehörigkeit, Nationalität oder soziale Gruppe des Asylsuchenden, so sind sie ohne weiteres politischer Natur. Eine besondere Affinität oder ein besonderes Engagement des verfolgten Gruppenmitgliedes für seine Gruppe – ein besonderes Betroffensein – ist nicht erforderlich. Richtet sich die staatliche Maßnahme nicht unmittelbar gegen die Rasse, Religion, Nationalität oder soziale Gruppenzugehörigkeit, sondern dient vorrangig anderen legitimen Zwecken, so vermag nur die individuelle Auswirkung der Maßnahme auf den Asylsuchenden politische Verfolgung zu begründen. Praktische Relevanz entfaltet diese Fallkonstellation vor allem bei der Bestrafung wegen Wehrdienstverweigerung. Die entsprechende Strafnorm und die verhängte Strafe dienen hier dem für sich gesehen rechtsstaatlich unbedenklichen Zweck, die Beachtung der jedem souveränen Staat zustehenden allgemeinen Wehrpflicht zu sichern.“¹⁷

In den Umkreis der subjektiven Betroffenheit gehört auch die Frage, ob bei der Nachprüfung der „guten Gründe“ für die Furcht vor politischer Verfolgung auch die zeitliche Dimension eine Rolle spielt. In der Rechtsprechung hatte sich die Auffassung durchgesetzt, dem Asylsuchenden müsse noch im Zeitpunkt der letzten gerichtlichen Tatsachenentscheidung eine politische Verfolgung drohen. Diese Auffassung ist zwar, wie das Bundesverfassungsgericht erklärt hat, verfassungsrechtlich grundsätzlich nicht zu beanstanden. Sie läßt aber außer acht, daß „einem Asylbewerber, der bereits einmal politisch verfolgt war, die Rückkehr nur zugemutet werden kann, wenn eine Wiederholung der Verfolgungsmaßnahme mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen ist.“¹⁸

In dieselbe Richtung geht die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 31. März 1981¹⁹. Zwar wurde auch dort der Grundsatz bestätigt, daß der maßgebliche Zeitpunkt für die Beurteilung der Frage, ob dem Asylsuchenden asylerhebliche politische Maßnahmen drohen, entsprechend den allgemeinen Regeln für verwaltungsgerichtliche Verpflichtungsklagen der Zeitpunkt der letzten gerichtlichen Tatsachenentscheidung ist. Jedoch dürfe sich die Prüfung nicht darauf beschränken, die Lage im maßgeblichen Zeitpunkt wie in einer Momentauf-

nahme festzuhalten und allein auf das abzustellen, was gegenwärtig geschieht oder als unmittelbar bevorstehend erkennbar ist. Denn eines asylrechtlichen Schutzes bedürfe auch, „wer auf Grund der in diesem Zeitpunkt im Heimatstaat herrschenden politischen Verhältnisse mit gegen ihn gerichteten asylerbheblichen Maßnahmen *in absehbarer Zeit* ernsthaft rechnen“ müsse.

Die Vielzahl der Situationen, in denen eine begründete Furcht vor politischer Verfolgung entstehen kann, läßt es nicht zu, eine einfache Formel zu finden, mit deren Hilfe die Erfüllung des Tatbestandsmerkmals „politische Verfolgung“ in Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG nachgeprüft werden kann. Auch bei Anwendung der Vollidentitäts-These des Bundesverwaltungsgerichts müssen die Voraussetzungen für die Asylgewährung in jedem Einzelfall gesondert nachgeprüft werden. Die einzige Verallgemeinerung ist die Rechtsfigur des „besonnenen Bewohners“, den die Rechtsprechung seit Jahrzehnten verwendet hat, um zu vermeiden, daß die Asylberechtigung schon dann ausgesprochen wird, wenn sich beim normalen Gesetzesvollzug Härten ergeben, wie sie auch im Rechtsstaat unvermeidbar sind, der Betroffene aber aus rein subjektiven Gründen darin eine politische Verfolgung sieht.

In gewissem Sinn wird damit das Rechtsstaatsprinzip, wie es im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland verankert ist, als Beurteilungsmaßstab verwendet. Jedoch ist es keineswegs so, daß das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge oder die Verwaltungsgerichte einfach die Länder der Welt nach diesem Maßstab in zwei Kategorien einteilen und Asylbewerber aus den Staaten der einen Kategorie, die als Rechtsstaaten eingestuft worden sind, von vornherein ablehnen. Vielmehr wird jeder Einzelfall, ganz gleich aus welchem Land der Asylbewerber kommt, individuell überprüft.

Für die Rechtswissenschaft bedeutet das, daß sie unermüdlich auf die Grundprinzipien hinweisen muß, die bei der Handhabung der grundgesetzlichen Asylrechtsverbürgung beachtet werden müssen. Für die Praxis scheint das auf den ersten Blick lästig und wenig hilfreich; denn die Umsetzung der allgemein und abstrakt formulierten Prinzipien in konkrete Einzelentscheidungen ist auf dem Gebiet des Asylrechts noch schwieriger als in allen anderen Bereichen, setzt sie doch das Wissen über komplizierte Vorgänge und Zusammenhänge in entfernten Ländern und oft auch über größere historische Zeiträume hinweg voraus.

Beschleunigung des Asylverfahrens?

An dieser Komplexität scheiterten bisher alle Bemühungen um die Verkürzung des Asylverfahrens, und es ist deshalb verständlich, daß die Experten skeptisch sind, wenn etwa verkündet wird, die durch das Asylverfahrensgesetz erstrebten Reformen hätten zum Ziel, die trotz mehrerer Beschleunigungsversuche noch

immer bei durchschnittlich fünf Jahren liegende Verfahrensdauer auf 18 Monate zu verkürzen²⁰.

Die Verkürzung der Verfahrensdauer war bereits das Ziel des Ersten Beschleunigungsgesetzes²¹, dem wenig mehr als zwei Jahre später das Zweite folgte²², das in der Hektik des Frühsommers 1980 entstanden war. Eine drastische Beschleunigung des Asylverfahrens versprach sich der Gesetzgeber insbesondere davon, daß nicht mehr ein Anerkennungsausschuß entscheidet, sondern ein Bediensteter des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, der allerdings nicht an Weisungen gebunden ist.

Jede ablehnende Entscheidung wird der zuständigen Ausländerbehörde zugeleitet, die ihrerseits die Zustellung an den Antragsteller durchführt. Dadurch soll die Ausländerbehörde in die Lage versetzt werden, alsbald aufenthaltsbeendende Maßnahmen zu treffen. Die Rechtsgrundlage hierfür schafft § 5 des Zweiten Beschleunigungsgesetzes, der jedoch eine Ausreisefrist von mindestens einem Monat nach der Zustellung der Entscheidung vorschreibt. Die gesamte Bestimmung des § 5 ist vom Bayerischen VGH mit Beschluß vom 20. August 1981²³ ausdrücklich für verfassungsmäßig erklärt worden, nachdem vorher das VG Schleswig Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit geäußert hatte.

Das Bundesverfassungsgericht hatte bereits vor dem Bayerischen VGH entschieden, daß die Ausweisung eines Asylbewerbers vor der rechtskräftigen Ablehnung verfassungswidrig wäre; denn andernfalls „hätte das spätere Urteil unabhängig von seinem Inhalt nur noch die Bedeutung des prozessualen Abschlusses des anhängigen Verfahrens. Die darin liegende Verkürzung des gesetzlich vorgesehenen Rechtsschutzes gegen ablehnende Entscheidungen des Bundesamtes stellt eine Verletzung von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG dar.“²⁴

Demgemäß kann § 5 des Zweiten Beschleunigungsgesetzes nur dahin ausgelegt werden, daß er die Ausländerbehörde ermächtigt, aufenthaltsbeendende Maßnahmen vorzubereiten, die dann wirksam werden, wenn der ablehnende Bescheid des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge rechtskräftig geworden ist. Die vor diesem Zeitpunkt auf § 5 des Zweiten Beschleunigungsgesetzes gestützten Maßnahmen gelten als „aufschiebend bedingt“ durch die Unanfechtbarkeit einer negativen Asylentscheidung sowie der Abschiebungsandrohung selbst²⁵.

In der Literatur ist bezweifelt worden, ob das Zweite Beschleunigungsgesetz dazu beigetragen hat, den Zustrom von Asylbewerbern zu mindern. Darüber hinaus sind die einzelnen Regelungen auch in rechtlicher Hinsicht als „nicht bedenkenfrei“ bezeichnet worden²⁶. Aus dem Kreis der Verwaltungsrichter waren auch Bedenken gegen die Zweckmäßigkeit des Gesetzes zu hören. In der Tagespresse wurde berichtet, ein Verwaltungsrichter habe geäußert, wenn der Bundestag noch ein derartiges Beschleunigungsgesetz beschlösse, käme die gesamte Verwaltungsgerichtsbarkeit zum Stillstand.

Aber die Verfahrensbeschleunigung bleibt weiterhin das Hauptziel der Reform-

bestrebungen. Den Stellungnahmen zu den beiden konkreten Reformvorhaben, dem Gesetzentwurf des Bundesrats zur Änderung des Zweiten Beschleunigungsgesetzes vom 10. März 1981 und dem Entwurf eines Asylverfahrensgesetzes, der am 7. Oktober 1981 eingebracht worden ist²⁷, soll hier nicht vorgegriffen werden. In der Literatur sind gegen diese Reformvorschläge bereits erhebliche Bedenken angemeldet worden. Ein Mitglied des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags erklärte, die Rechtsschutzmöglichkeiten des Asylbewerbers würden durch den Entwurf des Bundesrats „auf ein kaum noch zu unterschreitendes Mindestmaß herabgesetzt“²⁸.

Ein erfahrener Praktiker meinte, zwar sei der Ausgangspunkt des Reformvorhabens, nämlich „die Erfolglosigkeit der bisherigen gesetzgeberischen Maßnahmen, die zwar zu geringer Entlastung des Bundesamts, jedoch trotz Dezentralisierung zu kaum zu bewältigender Überlastung der Verwaltungsgerichte geführt haben“, richtig, doch müsse festgestellt werden: „Die in Rede stehenden Verfahrensregelungen sind erfolglose Änderungsversuche an Symptomen.“ Der Dritten Änderungsnovelle werde kein anderes Schicksal beschieden sein als dasjenige der beiden ersten, nämlich die absolute Erfolglosigkeit. „Weit schlimmer aber ist, daß mit diesen gesetzgeberischen Maßnahmen das geltende Verfassungsrecht des Asyls in bedenklicher Weise manipuliert, nahezu ausgehöhlt wird.“²⁹

Andere Kritiker sprechen zwar den Einzelregelungen die Praktikabilität nicht ab, betonen aber dennoch, daß damit die Grundprobleme des Asylrechts nicht gelöst werden können, da diese „über das Verfahrensrecht hinausgehende Maßnahmen“ verlangen³⁰. Auf solchen Erwägungen beruht der Entwurf des Asylverfahrensgesetzes, der die gesamte Materie aus dem Ausländergesetz herausnehmen und in 41 Paragraphen gesondert regeln will. Bei der ersten Lesung dieses Gesetzentwurfs am 22. Oktober 1981 sind immerhin Gemeinsamkeiten in der Beurteilung der gesamten Problemlage seitens der verschiedenen Meinungsgruppen herausgearbeitet worden. Dabei ist das Asylrecht als „Ausdruck der politischen Kultur unseres Volkes“ bezeichnet worden (Abg. Schöffberger). Bundesjustizminister Schmude erklärte während der Debatte: „Die Möglichkeiten, das Asylverfahren durch Änderungen des Prozeßrechts zu beschleunigen, sind beschränkt.“³¹

In ersten Stellungnahmen haben führende Experten den Entwurf begrüßt. Dabei wurde besonders hervorgehoben, daß der Entwurf auf eine Dezentralisierung des Anerkennungsverfahrens ebenso verzichtet wie auf die Vorschaltung eines Vorverfahrens mit Filterwirkung. Ferner wurde begrüßt, daß das Bundesamt wieder eindeutig zur Anhörung des Antragstellers verpflichtet werden soll und daß die aufenthaltsrechtliche Stellung des Asylsuchenden klarer geregelt ist³². In bezug auf die Maßnahmen zur Straffung des Verfahrens ist jedoch auch Skepsis geäußert worden³³.

Asylrechtsmißbrauch

Vor allem wird eingewendet, daß die lange Verfahrensdauer in der Regel nicht von den Gerichten und den wahrhaft politisch Verfolgten verursacht wird, sondern in erster Linie in denjenigen Fällen zu beobachten ist, in denen sich Ausländer völlig unbegründet auf Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG berufen, um auf diese Weise einen möglichst langen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland zu erreichen. In Rechtsprechung und Literatur ist dieses Problem unter der Bezeichnung „Asylrechtsmißbrauch“ erörtert worden. In Wirklichkeit handelt es sich um unbegründete Asylanträge.

Die Verwendung des Ausdrucks „Asylrechtsmißbrauch“ ist gerade vom verfassungsrechtlichen Standpunkt aus gesehen nicht unbedenklich. Der Mißbrauch eines Grundrechts hat im Verfassungsrecht eine spezifische Bedeutung. Die Folgen eines Grundrechtsmißbrauchs regelt ausschließlich Art. 18 GG. Wenn die in diesem Artikel aufgezählten Grundrechte zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht werden, so können sie verwirkt werden. Das Grundrecht auf Asyl zählt hierzu. Dazu erklärt Art. 18 GG in seinem letzten Satz: „Die Verwirkung und ihr Ausmaß werden durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen.“ Dieses Verfahren ist aber nicht gemeint, wenn vom Asylrechtsmißbrauch gesprochen wird. Vielmehr geht es in diesem Zusammenhang nur um die unbegründeten Asylanträge. Bei ihnen wird nicht das Asyl mißbraucht, sondern allenfalls das rechtsstaatliche Verfahren in der Bundesrepublik Deutschland.

Das alles könnte in der wissenschaftlichen Erörterung als Streit um Worte unbeachtet bleiben, wenn nicht der Mißbrauchstatbestand als Grundlage für tiefgreifende Reformen des Anerkennungsverfahrens verwendet würde. Immer wieder ist versucht worden, die rechtsmißbräuchlichen oder zumindest die „offensichtlich rechtsmißbräuchlichen“ Asylanträge der Entscheidung durch das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge zu entziehen und in einem vereinfachten Verfahren entweder schon an der Grenze oder durch die Ausländerbehörde, bei der sich der Asylbewerber gemeldet hat, zurückweisen zu lassen³⁴. Hiergegen hat die Rechtslehre beharrlich protestiert, und schließlich hat sich diese Haltung auch in der Rechtsprechung durchgesetzt. Ausgehend von der allgemeinen Erkenntnis, daß „die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Grundrechte auch im jeweiligen Verfahrensrecht Geltung verlangt“, erklärte das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 14. November 1979: „Diesem Grundsatz gemäß muß auch das Grundrecht des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG dort auf die Verfahrensgestaltung Einfluß haben, wo es um das grundgesetzlich garantierte Recht des Betroffenen auf politisches Asyl geht.“³⁵

In einem späteren Urteil prägte es den Leitsatz: „Der Gesetzgeber ist seiner Aufgabe, eine dem Grundrecht auf Asyl angemessene Verfahrensregelung zu

treffen, durch Einführung eines Anerkennungsverfahrens nachgekommen. Angesichts dieser Rechtslage läßt es sich mit Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip nicht vereinbaren, daß die Ausländerbehörden vor Durchführung des Anerkennungsverfahrens aufenthaltsbeendende Maßnahmen gegen Asylsuchende ergreifen und dabei Asylbegehren als offensichtlich rechtsmißbräuchlich außer acht lassen.³⁶ Ausdrücklich wies es in diesem Zusammenhang eine entgegenstehende ständige Rechtsprechung des Hessischen VGH zurück.

Der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Februar 1981 entspricht dem, was in der Rechtslehre längst gefordert worden ist. Aber in bezug auf eine Sonderproblematik, nämlich diejenige der nach rechtskräftigem Abschluß eines Asylverfahrens erneut gestellten Asylanträge, der sogenannten Wiederholungsanträge, sind in der Rechtslehre Bedenken erhoben worden, weil auf diesem Wege der Asylbewerber einen zeitlich unbegrenzten Aufenthalt im Bundesgebiet bei „lebensbegleitender Gerichtskontrolle“ erlangen könne³⁷.

Das Bundesverfassungsgericht korrigierte diesen Eindruck ein wenig in dem Dreierausschuß-Beschluß vom 30. Juni 1981, in dem erklärt wird, das Bundesverfassungsgericht habe mit seiner Entscheidung vom 25. Februar 1981 „nur über Ausgangsverfahren zu befinden gehabt, in denen die Beschwerdeführer erstmals um Asyl nachgesucht hatten“³⁸.

Zwar wird in diesem Beschluß nicht eindeutig gesagt, daß die Ausländerbehörden über einen Wiederholungsantrag entscheiden können, doch ist in der Literatur geschlossen worden, daß hier das Bundesverfassungsgericht jedenfalls Grenzen für das Bleiberecht nach Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG aufgezeigt habe. Man wird dem soeben zitierten Autor³⁹ darin zustimmen müssen, daß das Ergebnis zwar vom praktischen Standpunkt überzeugt, aber nach der gegenwärtigen Verfassungs- und Rechtslage nicht zweifelsfrei begründet ist.

Das Unbehagen an der Tatsache, daß die Flut der unbegründeten Asylanträge mit den gegenwärtig geltenden Rechtsnormen offenbar nicht bewältigt werden kann, wird in allen rechtswissenschaftlichen Analysen der gegenwärtigen Situation deutlich. Aber auch die zur Zeit erörterten Reformvorhaben begegnen einer in dieselbe Richtung zielenden Skepsis. Es wird gefordert, „nochmals zu prüfen, ob es nicht möglich ist, bei eindeutig aussichtslosen Asylanträgen zu einem zügigeren Verfahrensabschluß zu gelangen. Der Gesetzgeber sollte jedenfalls die Entlastung des Asylverfahrens nicht weiterhin fast ausschließlich den flankierenden Maßnahmen der Exekutive überlassen.“⁴⁰ Im Klartext heißt das, daß die Probleme, die durch die große Zahl von unbegründeten Asylanträgen entstehen, auch nicht durch die Verwendung des Begriffs des Asylrechtsmißbrauchs gelöst werden können.

So scheint es, als stünden im Augenblick Rechtslehre und Rechtsprechung in gleicher Weise ratlos vor einem Problem, das die deutsche Öffentlichkeit in zunehmendem Maße beunruhigt. Das Problem selbst soll nicht verharmlost

werden, obwohl auch zu bedenken ist, daß selbst die bisher größte Zahl von Asylanträgen in einem Jahr, nämlich etwa 107 000 im Jahr 1980, nur knapp 2,4 Prozent der gesamten Ausländerbevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland ausmacht.

Es ist eine Tatsache, daß die Verwaltungsgerichtsbarkeit bis hinauf zum Bundesverwaltungsgericht durch die Bearbeitung von Asylsachen aufs höchste belastet worden ist, so daß die Frage berechtigt erscheint, ob sie dadurch nicht in ihrer Gesamtheit Schaden leidet. Vor allem aber hat das starke Ansteigen der Asylbewerberzahlen im Jahr 1980, dem 1981 nur ein relativ geringfügiger Rückgang folgte, starke Befürchtungen über künftige Entwicklungen ausgelöst. Wenn in einem Jahr 100 000 kommen, so können es in einem anderen Jahr 500 000 oder sogar eine Million sein.

Niemand kann diese Angst widerlegen. Mit dem allgemeinen Sprichwort, die Angst sei ein schlechter Ratgeber bei politischen Entscheidungen, ist nicht viel gewonnen. Der Gesetzgeber muß Vorsorge für die Zukunft treffen. Bezüglich der Erfolgsaussichten von Maßnahmen, durch die weltweite Flüchtlingsbewegungen gesteuert oder gedrosselt werden sollen, herrscht große Unklarheit. Sicher ist nur, daß alle einschlägigen Maßnahmen, wie z. B. die Verweigerung der Arbeitserlaubnis im ersten Aufenthaltsjahr, die wahren Asylberechtigten viel härter trifft als die sogenannten Scheinasylanten, die ja stets aus einer Situation kommen, die noch wesentlich schlechter ist als diejenige eines Fürsorgeempfängers in der Bundesrepublik Deutschland.

So erscheint der wiederholt von maßgeblicher politischer Seite geäußerte Vorschlag, das Flüchtlingsproblem in Zusammenhang mit der Bekämpfung der Armut in der ganzen Welt zu sehen, durchaus plausibel. Aber abgesehen davon, daß die Realisierung auch dieses Vorschlags zweifelhaft ist und jedenfalls viel Zeit in Anspruch nehmen würde, werden dadurch die Rechtsprobleme nicht gelöst. Allenfalls könnte die Zahl der unbegründeten Asylanträge reduziert werden. Ob das durch flankierende Maßnahmen so rasch geschehen kann, daß die gegenwärtige Überlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in absehbarer Zeit abgebaut werden kann, erscheint fraglich.

Auf der anderen Seite steht die Überlegung, daß Probleme des Verwaltungsverfahrens und der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht leichthin durch die Preisgabe eines Grundrechts gelöst werden sollten. Einigkeit besteht darin, daß die Aushöhlung des Grundrechts des Art. 16 Abs. 2 GG durch einfache Gesetze, Verordnungen oder gar Verwaltungsrichtlinien ohne Änderung des Grundgesetztextes nicht in Frage kommt. Andererseits besteht gegenwärtig bei allen politischen Kräften in der Bundesrepublik Deutschland noch wenig Neigung, das Grundgesetz zu ändern, zumal klar ist, daß eine Änderung in der Form, daß der Begriff des politisch Verfolgten klarer umrissen wird, so gut wie sinnlos ist.

Übrig bliebe daher nur die Streichung des gesamten Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG.

Aber auf das Asylrecht, eines der ältesten Rechte der Menschheit, will niemand ganz verzichten. Niemand weiß, ob er nicht selbst einmal in die Lage kommt, es von anderen zu erbitten. Die Verankerung des Asylrechts in einem einfachen Gesetz, die Schaffung eines „kleinen Asylrechts“, erscheint daher durchaus verlockend. Solange aber die Bundesrepublik Deutschland eine weltweite Anziehungskraft ausübt, wird das Problem der unbegründeten Asylanträge auch bei einfacher gesetzlicher Regelung des Asylrechts bestehen bleiben. Die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG gilt nach durchaus herrschender Lehre nicht nur für Grundrechte, sondern auch für Rechte, die nur in einfachen Gesetzen verankert sind. Deshalb ist zu fragen, ob die verfahrensrechtlichen Vorteile, die durch eine Streichung des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG erreicht werden könnten, den hohen Preis des Verlustes eines Grundrechts wert sind.

Alle diese Fragen werden gegenwärtig nicht nur in Fachkreisen erörtert. Daß die Rechtswissenschaft an der Diskussion beteiligt bleiben muß, obwohl die jetzt anstehenden Entscheidungen politischer Natur sind, steht außer Zweifel. Die Rechtswissenschaft kann für sich in Anspruch nehmen, daß sie nicht unvorbereitet in die neue Diskussionsrunde eintritt. Seit Inkrafttreten des Grundgesetzes sind die Probleme, unabhängig von der Zahl der Asylanträge, erörtert worden. Auch die Aufnahme von Vorschriften über das Anerkennungsverfahren in das Ausländergesetz von 1965 ist einer Anregung aus Kreisen der Wissenschaft zu verdanken. Allerdings war auch damals die Mobilisierung politischer Kräfte erforderlich. Insofern bietet die Entwicklung des Asylrechts in den letzten zwanzig Jahren ein gutes Beispiel für das Zusammenwirken von Wissenschaft, Praxis und Politik. Das mag zu einem gewissen Optimismus berechtigen. Aber noch kann niemand behaupten, eine dauerhafte Lösung des Problems der unbegründeten Asylanträge gefunden zu haben.

ANMERKUNGEN

¹ Vgl. Chr. Gusy, Asylrecht und Asylverfahren in der Bundesrepublik Deutschland (Königstein 1980) 51ff.; O. Kimminich, Asylrecht (Berlin 1968) 71ff.; H.-I. v. Pollern, Das moderne Asylrecht (Berlin 1980) 267ff.; ders., Asylrecht im deutschen Recht, in: Hb. d. Asylrechts, hrsg. v. W. G. Beitz u. M. Wollenschläger (Baden-Baden 1980) 191.

² O. Kimminich, Der internationale Rechtsstatus des Flüchtlings (Köln 1962) 374ff.

³ Ders., Völkerrecht und Verfassung in der deutschen Asylpraxis, in: JIR 1970, 296ff.

⁴ Ders., Zur Theorie der immanenten Schranken des Asylrechts, in: JZ 1965, 739ff.

⁵ Ders., Neue Erkenntnisse im Asylrecht, in: DÖV 1976, 87ff.

⁶ BVerwGE 49, 202. ⁷ Beschluß vom 26. 5. 1970, BVerfGE 28, 261.

⁸ O. Kirchheimer, Politische Justiz (Neuwied 1965) 564.

⁹ W. Kanein, Die Asylrechtsgarantie, in: NJW 1980, 1988.

¹⁰ Vgl. O. Kimminich, Der freiheitlich-demokratische Rechtsstaat der Bundesrepublik Deutschland, in: Politische Systeme in Deutschland, hrsg. v. Göttinger Arbeitskreis (Berlin 1980) 7ff.

¹¹ Deutscher Text in BGBl. 1953 II, 560.

¹² H. Grützner, Auslieferungsverbot und Asylrecht, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. 2 (Berlin 1968) 601.

¹³ Vgl. K. Schaeffer, Asylberechtigung (Köln 1980) 77ff.

¹⁴ Urteil des BVerwG v. 1. 6. 1965, I C 118.62.

¹⁵ O. Kimminich, Asylrecht, 82. ¹⁶ Schaeffer, a. a. O. 29. ¹⁷ Ebd. 29f.

¹⁸ Beschluß des BVerfG v. 2. 7. 1980, BVerfGE 54, 361.

¹⁹ Urteil des BVerwG v. 31. 3. 1981, DVBl. 1981, 1096.

²⁰ Vgl. die Debatten im Dt. Bundestag, 9. Wahlperiode, 31. Sitzung v. 9. 4. 1981, S. 1606f.; 59. Sitzung v. 22. 10. 1981, S. 3413f.

²¹ Vom 25. 7. 1978, BGBl. 1978 I, 1108. ²² Vom 16. 8. 1980, BGBl. 1980 I, 1437.

²³ BayVBl. 1981, 722f. ²⁴ Beschluß des BVerfG v. 25. 2. 1981, BVerfGE 56, 244.

²⁵ Beschluß des Bayerischen VGH vom 20. 8. 1981, BayVBl. 1981, 723.

²⁶ So F. E. Schnapp, Lösung der Asylproblematik durch Verfahrensbeschleunigung?, in: NJW 1980, 2610.

²⁷ BT-Drucksache 9/221, 875. ²⁸ G. Fischer, in: Sozialdem. Pressed., 36. Jg., Nr. 28, 1.

²⁹ W. Kanein, Gedanken zur Asylrechtsreform, in: ZAR 1981, 38.

³⁰ M. Pagenkopf, Asylrecht und Asylbewerberflut, in: DÖV 1981, 906.

³¹ Dt. Bundestag, 9. Wahlperiode, 59. Sitzung v. 22. 10. 1981, 3413f.

³² J. Henkel, Zum Entwurf eines Gesetzes über das Asylverfahren, in: ZAR 1981, 85ff.

³³ K. Hailbronner, Zur Reform des Asylverfahrensrechts, in: ZAR 1981, 96.

³⁴ Vgl. J. Schilling, Grenzrichter gegen Asylmißbrauch, in: DÖV 1980, 39ff.

³⁵ BVerfGE 52, 407. ³⁶ Beschluß des BVerfG v. 25. 2. 1981, BVerfGE 56, 216.

³⁷ Pagenkopf, a. a. O. 905. ³⁸ DÖV 1981, 711. ³⁹ Pagenkopf, a. a. O. 905. ⁴⁰ J. Henkel, a. a. O. 95.