

IV. Gesetzliche Einschränkungen

» Nutzen Sie diese Gelegenheit und wiederholen die Grundsätze zur Beschränkbarkeit von Grundrechten. «

- 74 In der Anwendung des Art. 16a Abs. 1 GG ist zu beachten, dass dieser geschriebenen (Abs. 2 und 3) sowie ungeschriebenen verfassungsimmanenten Einschränkungen unterliegt. Zu beachten ist nicht nur die genaue Terminologie, sondern auch die inhaltliche Unterscheidung. Es handelt sich gerade nicht um verfassungsimmanente Schranken, also Regeln zur Beschränkbarkeit des Grundrechtsschutzes auf Grund eines zunächst eröffneten Schutzbereichs. Vielmehr handelt es sich hierbei um Einschränkungen bereits auf Schutzbereichsebene bzw. einer Modifizierung des verwaltungsrechtlichen Verfahrens.²⁰

1. Die Drittstaatenregelung

- 75 Nach Art. 16a Abs. 2 GG sind bereits einige Schutzsuchende vom Anwendungsbereich des Art. 16a Abs. 1 GG ausgenommen, wenn sie aus einem bestimmten (normierten) Drittstaat eingereist sind. Hierbei wird unterschieden zwischen einer Einreise aus anderen EU-Ländern (Abs. 2 S. 1 Alt. 1) und anderen Ländern (Abs. 2 S. 1 Alt. 2). Da es sich bei der Herkunft aus einem solchen Land um ein in der Person des Schutzsuchenden liegendes Merkmal handelt, ist bei Vorliegen dieser Einschränkung bereits der persönliche Schutzbereich nicht eröffnet.²¹
- 76 Dieser Regelung liegt die Idee zu Grunde, dass der Betroffene in dem (sicheren Dritt-) Staat Schutz suchen soll, den er bereits vor der Bundesrepublik betreten hat. Insofern gibt es dann keinen Grund für eine (weitere) Flucht nach Deutschland. Allerdings muss gewährleistet sein, dass der entsprechende Staat ein gewisses Minimum an Sicherheit bieten kann. Dieses Minimum ist in diesem Fall eine Gewährleistung der Rechte, die sich aus der GFK und der EMRK ergeben. Ist dies im entsprechenden Staat nicht der Fall, kann eine weitere Flucht nach Deutschland legitim sein. Von diesem Grundsatz kann sich nach Art. 16a Abs. 5 GG auch eine Ausnahme ergeben. Nämlich dann, wenn sich die Zuständigkeit Deutschlands auf Grund von Völkerrecht ergibt. Hierzu zählen auch die sog. Dublin-VOen, auf die wir später noch vertiefend eingehen werden.



Ein **sicherer Drittstaat** liegt demnach vor, wenn die Rechte der GFK und EMRK anerkannt und auch in der Verwaltungspraxis angewendet werden (bei EU-Staaten unterstellt) bzw. wenn der Staat in der Länderliste nach Art. 16a Abs. 2 S. 2 GG aufgeführt ist.



- 77 Mit Berufung auf Art. 16a Abs. 2 GG kann einem Ausländer bereits die Einreise an der Landesgrenze verweigert werden. In diesem Fall hat er keine Möglichkeit, einen Asylantrag zu stellen. Der Grundrechtsschutz des Art. 16a Abs. 1 GG ist in diesem Fall auf ein absolutes Minimum verkürzt. So sieht es jedenfalls die Rechtsprechung, die ein entsprechendes Verhalten der zuständigen Behörde grundsätzlich toleriert, sofern die Einreise tatsächlich aus einem Drittstaat i.S.d. Art. 16a Abs. 2 GG erfolgte.²²

Hinweis

Aus der Drittstaatenregelung folgt, dass das Asylgrundrecht lediglich noch für die Fälle Relevanz hat, in denen der Ausländer über den Luft- oder Seeweg direkt nach Deutschland gelangt, ohne zuvor das Territorium eines anderen Landes der EU zu betreten.

²⁰ BVerfGE 94, 115 (133).

²¹ BVerfGE 94, 49 (95).

²² BVerfGE 94, 166.

a) Drittstaat

Bleibt allerdings die Frage offen, was denn nun ein Drittstaat i.S.d. Art. 16a Abs. 2 GG genau ist. Ein sicherer Drittstaat ist zunächst jeder Mitgliedstaat der EU. Eine tiefere Überprüfung (auch anderer Normen, wie solche der GFK oder EMRK) ist hierbei nicht nötig, da es sich um eine gesetzliche Vermutung handelt. Ausnahmsweise kann von der Einschränkung abgesehen werden, wenn das Schutzniveau im Einzelfall unter den europäisch bzw. völkerrechtlich gesicherten Standard abrutscht.²³ Dann nämlich könnte eine Verletzung von Menschenrechten, nicht nur nach dem Grundgesetz, sondern auch nach Art. 3 und 13 EMRK gegeben sein, die wiederum ein Asylrecht begründen könnten. **78**

Andere Drittstaaten i.S.d. Abs. 2 S. 1 Alt. 2 sind solche, in der die GFK und EMRK Anwendung finden. Dies ist der Fall, wenn die Abkommen nicht nur ratifiziert wurden, sondern darüber hinaus auch eine der völkerrechtlichen Verpflichtung entsprechende Verwaltungspraxis vorherrscht. Dies ist wiederum der Fall, wenn die Möglichkeit besteht, ein Schutzgesuch zu stellen und dieses in einem nachprüfbar Verfahren bearbeitet und beschieden wird.²⁴ **79**

Als eine dritte Variante kann ein sicherer Drittstaat auch nach Art. 16a Abs. 2 S. 2 GG vorliegen. **80** Nach dieser Norm können per Bundesgesetz, mit Zustimmung des Bundesrates, Länder bestimmt werden, die den Anforderungen eines sicheren Drittstaates gerecht werden. Diese Länderliste ist dem AsylG als Anlage I beigefügt.

Zu beachten ist aber die rechtliche Wirkung dieser Normierung. In Abgrenzung zur Drittstaatenklausel nach Abs. 2 S. 1, bei der es sich um eine Beschränkung des persönlichen Schutzbereichs handelt, liegt hier eine grundgesetzliche Schranke vor. Das Bundesgesetz muss sich an den Vorgaben des Grundgesetzes messen lassen. Allerdings ist zu beachten, dass den Gesetzgeber bei der Erstellung und Änderung der Länderliste ein Einschätzungs- und Entscheidungsspielraum zur Verfügung steht. Das *BVerfG* hat hierzu entschieden, dass objektiv nachvollziehbare Erwägungen genügen, um einen Staat als sicher zu qualifizieren.²⁵ Objektive Gründe sind vor allem die Anwendung der GFK und EMRK im Drittstaat sowie eine grundsätzliche Gewährleistung der Rechtmäßigkeit der Verwaltung. So lange keine Hinweise vorliegen, dass dies nicht der Fall wäre, genügt dies als Annahme eines sicheren Drittstaates.



Es sei aber noch auf folgendes Problem hingewiesen: wendet der Drittstaat seinerseits Drittstaatenklauseln an, so kann es zu einer Kettenabschiebung kommen.²⁶ Da Sinn und Zweck der Asylnormen insgesamt die Schutzgewährung des Flüchtenden vor seinem Verfolger ist, muss eine solche Kettenabschiebung mit dem Resultat, dass der Flüchtende am Ende in eben diesem, seinem Herkunftsstaat landet, vermieden werden. Fraglich ist dabei aber, welche Anstrengungen die deutschen Behörden zu unternehmen haben, um eine solche Abschiebung zu vermeiden. Das *BVerfG* hat hierzu geurteilt, dass es nur darauf ankäme, dass im Viertstaat eine weitere Abschiebung faktisch unterbleibt.²⁷ In der Literatur wird dieser Maßstab teilweise als nicht ausreichend angesehen und zusätzlich eine rechtliche Verpflichtung des Viertstaates, eine Abschiebung in den Herkunftsstaat zu unterlassen, gefordert.²⁸ **81**



²³ BVerfGE 94, 49 (95).

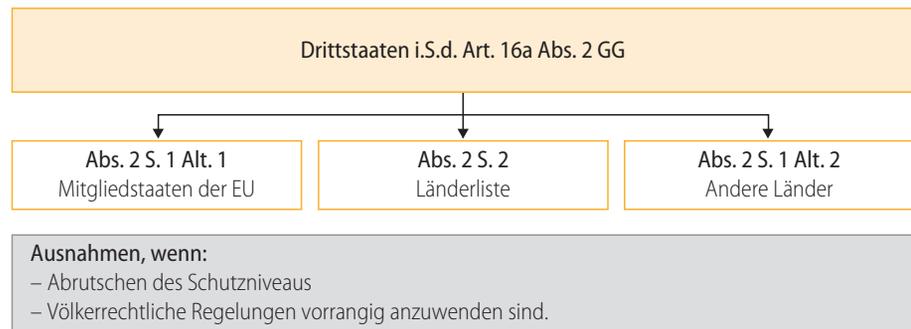
²⁴ Mangoldt/Klein/Starck Art. 16a Rn. 164.

²⁵ BVerfGE 94, 49 (93).

²⁶ Vgl. Hailbronner Rn. 497.

²⁷ BVerfGE 94, 49 (92 f.).

²⁸ Mangoldt/Klein/Starck Art. 16a Rn. 166 m.w.N.



b) Einreise

- 82** Die Einreise eines Ausländers muss, um asylerblich zu sein, dem Schutz vor Verfolgung dienen. Dieser kann auf Grund von Art. 16a Abs.2 GG bereits auf Grund der Einreise über einen sicheren Drittstaat entfallen. Wie bereits erwähnt, kommt es hierfür auch nicht auf eine Stellung des Asylantrags an. Von einer Einreise kann allerdings nur dann die Rede sein, wenn der Ausländer auch das Gebiet der Bundesrepublik erreicht. Darüber hinaus ist zusätzlich zu fordern, dass für den Ausländer die Möglichkeit bestand, bei den zuständigen Behörden einen Asylantrag zu stellen. Dies ist typischerweise nicht der Fall bei Durchreiseverkehr mit Zug, Flugzeug oder LKW. Allerdings darf der Schutzsuchende auch nicht an der Unmöglichkeit der Asylantragstellung mitverantwortlich sein.
- 83** Zudem ist für die Einreise der Fluchtweg des Schutzsuchenden relevant. In der Praxis ist es häufig der Fall, dass der Fluchtweg nicht nachvollziehbar bzw. beweisbar ist, sodass die Bestimmung eines evtl. durchreisten Drittstaats häufig unmöglich ist und in der Konsequenz auf dessen Bestimmung verzichtet wird. Es kommt in diesen Fällen lediglich darauf an, dass nicht irgendein Drittstaat während der Flucht in die Bundesrepublik betreten wurde, der die Voraussetzungen des Art. 16a Abs.2 GG erfüllt. Die Beweislast für eine entsprechende Einreise liegt, auf Grund der gesetzlichen Vermutung, beim Schutzsuchenden.

Beispiel Ein Flüchtling aus dem Mittelmeerraum, der in Deutschland Asyl beantragt, wird mit hoher Wahrscheinlichkeit über Griechenland, Italien oder aber zumindest Österreich nach Deutschland eingereist sein. Eine tatsächliche Klärung dieser Frage bedarf es insofern nicht. Allerdings ist diese Vermutung nicht zwingend, weswegen der Flüchtling beispielsweise den Beweis antreten könnte, über die Nordsee direkt nach Deutschland gekommen zu sein. ■

Hinweis

Auf Grund der geografischen Lage werden die Flüchtenden, die in Deutschland ankommen, in der Regel durch einen anderen EU-Staat eingereist sein, der nach Art. 16a Abs.2 S.1 Alt. 1 GG als sicherer Drittstaat gilt. Anwendungsfälle verbleiben aber für die Einreise über den See- oder Luftweg.

2. Die Herkunftsstaatenregelung

Die zweite gesetzliche Einschränkung des Schutzbereichs des Art. 16a Abs. 1 GG stellt die sog. Herkunftsstaatenregelung nach Art. 16a Abs. 3 GG dar. Diese Regelung begründet eine widerlegbare Vermutung, dass bei Einreise aus den für sicher erklärten Staaten keine Verfolgung besteht.²⁹ **84**

Als **sicherer Herkunftsstaat** können nur solche Staaten gelten, in denen weder politische Verfolgung (Parallele zu Abs. 1) noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung (Parallele zu Art. 3 EMRK) stattfinden.



Demnach dürfen im Herkunftsstaat keine asylrelevanten Verfolgungsmaßnahmen vorherrschen. Ob ein Staat diese Voraussetzungen erfüllt, muss aus der dortigen Rechtslage, der Rechtsanwendung und den allgemeinen politischen Verhältnissen geschlossen werden.

Die Herkunftsstaatenregelung aus Abs. 3 ist eng mit dem nachfolgenden Abs. 4 des Art. 16a GG verbunden. Beide zusammen haben insbesondere verfahrensrechtliche Bedeutung. So wird ein Asylantrag eines Ausländers aus einem sicheren Herkunftsstaat als offensichtlich unbegründet abgelehnt werden. Dies entspricht faktisch einer Verkürzung des Verfahrens bzw. des Bleiberechts. Da es sich allerdings um eine widerlegbare Vermutung handelt, kann der Ausländer, der grundsätzlich die Darlegungslast trägt, geltend machen, dennoch einer Verfolgung unterworfen zu sein. **85**

Die Liste der sicheren Herkunftsstaaten nach Art. 16a Abs. 3 GG ergeht in Form eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates. Wie auch die Liste sicherer Drittstaaten befindet sich diese Liste in den Anlagen zum AsylG. Ergänzt wird die nationale Länderliste durch die gemeinsame Minimalliste der EU-Staaten auf der Grundlage von Art. 29 der Verfahrens-RL. Wie bei der Festlegung der sicheren Drittstaaten hat der Gesetzgeber auch hier einen Entscheidungs- und Ermessensspielraum, den die Gerichte nur eingeschränkt überprüfen können. Eine gerichtliche Einstufung eines eigentlich als sicheres Herkunftsland vom Gesetzgeber eingestuften Landes ist aber unter engen Voraussetzungen dennoch möglich, nämlich dann, wenn sich die Verhältnisse im Herkunftsstaat wesentlich geändert haben oder besondere individuelle Umstände vorliegen.³⁰ **86**

JURIQ-Klausurtyp

Während also die Drittstaatenregelung an den Weg der Einreise und die Durchquerung anderer, als sicher eingestufte Drittstaaten anknüpft, bezieht sich die Herkunftsstaatenregelung auf die Situation im Land, aus dem der Ausländer ursprünglich losgezogen ist.

²⁹ Tiedemann S. 64; Göbel-Zimmermann/Eichhorn/Beichel-Benedetti Rn. 96.

³⁰ BVerfGE 94, 115 (147).

Hinweis

Beide Regelungen (Dritt- und Herkunftsstaatenregelung) dienen damit offensichtlich der Vereinfachung des Asylverfahrens für die zuständigen Behörden und einer Regulierung der Zuwanderung unmittelbar durch den Gesetzgeber. Personen, die aus entsprechenden Ländern einreisen, können bereits an der Grenze abgewiesen werden und durchlaufen ein verkürztes Asylverfahren.

V. Ungeschriebene Einschränkungen

- 87 Neben den gesetzlich normierten verfassungsimmanenten Einschränkungen existieren auch ungeschriebene Einschränkungen. Hierbei handelt es sich insbesondere um die sogenannte inländische bzw. ausländische Fluchtalternative. Aber auch die bereits kurz erwähnten Nachfluchtgründe können das Recht auf Asyl beschränken.

1. Fluchtalternativen

- 88 Eine **inländische Fluchtalternative** besteht, wenn einem Ausländer zwar in bestimmten Teilen seines Heimatstaates eine Verfolgung droht, er aber in anderen Teilen des Staates unbehelligt leben könnte.³¹

Kann der verfolgte Ausländer Schutz im Herkunftsland finden, hat er grundsätzlich keinen Asylanspruch. Diese Konstellation kommt vor allem (aber nicht ausschließlich) bei Verfolgung durch nichtstaatliche Verfolger in Betracht und folgt letztlich aus der Schutzfunktion, die jeder Staat gegenüber seinem Volk besitzt.

Beispiel Die in der Türkei lebenden Christen werden als religiöse Minderheit häufig Ziel von asylrelevanten Repressalien. Allerdings sind diese lediglich lokal begrenzt und Betroffenen steht die „Flucht“ in andere Teile der Türkei offen, in denen sie keine Verfolgung erfahren.³² ■

Nach dem *BVerfG* muss die inländische Fluchtalternative aber dem Schutzsuchenden auch zumutbar sein³³. Das heißt, in den inländischen Zufluchtsgebieten muss ein Leben unter solchen Umständen zumutbar sein, die ihrerseits nicht asylbegründend wirken würden.

Beispiel Nehmen wir das *Beispiel* von gerade eben und unterstellen, dass in den anderen Teilen des Landes Krieg herrscht oder eine Hungersnot das gesamte restliche Land bedroht. Unter diesen Umständen käme eine Flucht in ein anderes Land durchaus in Betracht. ■



- 89 Eine **ausländische Fluchtalternative** liegt vor, wenn der Schutzsuchende bereits in einem anderen Staat Sicherheit vor Verfolgung gefunden hat oder hätte finden können.³⁴

31 *Mangoldt/Klein/Starck* Art. 16a Abs. 1 Rn. 91.

32 Vgl. *BVerwGE* 67, 314.

33 *BVerwG* NVwZ 1194, 1123.

34 *Mangoldt/Klein/Starck* Art. 16a Rn. 94.

Eine anderweitige Sicherheit vor Verfolgung liegt vor, wenn der Verfolgte im maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt in einem dritten Staat Schutz vor Verfolgung gefunden hat oder eben hätte finden können (objektives Merkmal der Schutzbedürftigkeit).³⁵

2. Nachfluchtgründe

Neben den Fluchtalternativen stellen auch die sogenannte Nachfluchtgründe ungeschriebene Einschränkungen des Asylrechts dar. Einschränkungen deshalb, da Nachfluchtgründe lediglich Ausnahmen von der grundsätzlichen Einschränkung ermöglichen können. Auf Grund von Nachfluchtgründen kann ein Asylrecht auch dann noch begründet werden, wenn der Schutzsuchende seinen Heimatstaat bereits verlassen hat. Unter Umständen kann sich ein Nachfluchtgrund sogar dann noch ergeben, wenn der Betroffene bereits im Zielstaat angekommen ist. Als Grundvoraussetzung für die Anwendbarkeit von Nachfluchtgründen sieht das *BVerfG* einen kausalen Zusammenhang zwischen der Verfolgung und der Flucht als erforderlich an.³⁶ Konsequenz dieses Kausalzusammenhangs ist, dass prinzipiell nur solche Gründe als Nachfluchtgründe angesehen werden können, die auch dem Telos des Art. 16a Abs. 1 GG entsprechen, mithin also asylerbliche Merkmale darstellen. Hierbei wird zwischen objektiven und subjektiven Nachfluchtgründen unterschieden.

Objektive Nachfluchtgründe sind externe Faktoren die vom Betroffenen erfahren werden, ohne hierauf eine Einflussmöglichkeit zu haben.³⁷

Die Objektiven Nachfluchtgründe sind demnach von der Person des Schutzsuchenden unabhängige asylerbliche Merkmale und genügen allein deshalb bereits als Nachfluchtgrund aus.

Beispiel Befindet sich eine Person bereits in Deutschland, ohne tatsächlich politisch verfolgt zu werden, so ist sein Asylantrag relativ aussichtslos. Ergibt es sich in dieser Situation nun aber, dass in seinem Herkunftsstaat das Regime wechselt und dieses neue Regime eine religiöse Minderheit verfolgt, der der Betroffene angehört, so stellt dies einen objektiven Nachfluchtgrund dar, der den Asylantrag rechtfertigen könnte. ■

Demgegenüber sind **subjektive Nachfluchtgründe** solche, die der Betroffene selbst herbeigeführt hat.³⁸

Diese reichen für die Begründung von Asyl nur ausnahmsweise aus. Dies nämlich nur dann, wenn sie sich als Ausdruck und Fortführung einer schon während des Aufenthalts im Heimatstaat vorhandenen und erkennbar betätigten festen Überzeugung darstellen, mithin als notwendige Konsequenz einer dauernden, die eigenen Identität prägenden und nach außen kundgegebenen Lebenshaltung erscheinen.³⁹

90 **»** Wissen Sie noch wann ein asylerbliches Merkmal vorliegt? Wiederholen Sie eventuell die Ausführungen unter Rn 67. **«**



91



» Beachten Sie die Parallelität zur Drei-Stufen-Theorie i.R.d. Art. 12 Abs. 1 GG. **«**

35 Göbel-Zimmermann/Eichhorn/Beichel-Benedetti Rn. 79.

36 BVerfGE 74, 51.

37 BVerfGE 74, 51 (64).

38 BVerfGE 74, 51 (65).

39 BVerfGE 74, 51 (66).

Hinweis

Hierbei ist zu beachten, dass nach Art. 5 Abs. 2 der Qualifikations-RL eine „Bestätigung“ im Sinne der eben aufgeführten Definition nicht erforderlich ist. Die nationale Auslegung dieses Sachverhaltes ist demnach enger als der europäische.⁴⁰

Beispiel Von der Rechtsprechung anerkannte subjektive Nachfluchtgründe sind zum Beispiel die exilpolitische Betätigung und ein Religionswechsel.⁴¹ Wandert also ein oppositionell aktiver Bürger aus seinem Heimatland aus und betreibt diese politische Aktivität im Ausland weiter fort, so stellt dies einen subjektiven Nachfluchtgrund dar. ■

VI. Eingriff und Schranken

- 92 Hinsichtlich der Prüfung des Eingriffs in das Asylgrundrecht ergeben sich insoweit keine Besonderheiten im Vergleich zur Prüfung anderer Abwehrrechte. Klassische Eingriffe in das Asylgrundrecht sind die Verweigerung der Einreise, aufenthaltsbeendende Maßnahmen, Rücknahme und Widerruf einer Anerkennung als Asylberechtigter oder Beschränkungen der Freizügigkeit.

Bezüglich der Schranken des Asylgrundrechts haben wir gesehen, dass dieses grundsätzlich schrankenlos gewährt wird. Jedoch sind wie auch sonst üblich vor allem die verfassungsimmanenten Schranken zu beachten. Stellt der zu prüfende Sachverhalt auf eine Länderliste nach Abs. 2 oder 3 ab, so stellt diese Liste ein einfaches Gesetz dar, welches auf seine Verfassungsmäßigkeit hin zu überprüfen ist.

⁴⁰ Tiedemann S. 40 f.

⁴¹ Vgl. BVerwG NVwZ 1996, 86.