

Online-Texte der Evangelischen Akademie Bad Boll

## Ist das Asylversprechen des Grundgesetzes (Art. 16 a Abs. 1 GG) wahrhaftig?

*Wolfgang Grenz*

### **Ein Beitrag aus der Tagung:**

60 Jahre Grundrechte

Entwicklungen und Gefährdungen

Bad Boll, 8. – 10. Mai 2009, Tagungsnummer: 520909

Tagungsleitung: Kathinka Kaden

---

### **Bitte beachten Sie:**

Dieser Text ist ausschließlich zum persönlichen, privaten Gebrauch bestimmt. Jede weitere Vervielfältigung und Verbreitung bedarf der ausdrücklichen Genehmigung des Urhebers/der Urheberin bzw. der Evangelischen Akademie Bad Boll.

© 2009 Alle Rechte beim Autor/bei der Autorin dieses Textes

Eine Stellungnahme der Evangelischen Akademie Bad Boll ist mit der Veröffentlichung dieses Textes nicht ausgesprochen.

Evangelische Akademie Bad Boll  
Akademieweg 11, D-73087 Bad Boll  
E-Mail: [info@ev-akademie-boll.de](mailto:info@ev-akademie-boll.de)  
Internet: [www.ev-akademie-boll.de](http://www.ev-akademie-boll.de)

# Ist das Asylversprechen des Grundgesetzes (Art. 16 a Abs. 1 GG) wahrhaftig?

*Wolfgang Grenz*

Um die Frage beantworten zu können, ob der Grundrechtsartikel, der das Asylrecht behandelt, in der Realität das hält, was er im Text verspricht, bedarf es schon einer genauen Untersuchung, was das Asylgrundrecht verheißt und was es auf Grund der Einschränkungen, die es durch die Verfassungsänderung 1993 erlitten hat, eben nicht mehr verheißt. Zunächst möchte ich jedoch einen Überblick über die Entstehung des Asylgrundrechts und seine weitere Entwicklung über die Verfassungsänderung von 1993 hinaus, die Bestätigung der Grundrechtsänderung durch das Bundesverfassungsgericht als verfassungsgemäß im Jahre 1996 bis zur heutigen Bedeutung des Asylgrundrechts vor dem Hintergrund der europarechtlichen Regelungen geben.

## Verpflichtung der Staaten zur Asylgewährung?

Schon in den dreißiger und vierziger Jahren des 20. Jahrhunderts, in denen Hunderttausende von Flüchtlingen aus Europa Zuflucht suchten, um der politischen Verfolgung durch die faschistische und nationalsozialistische Gewaltherrschaft, vor allem in Deutschland und Italien, zu entkommen, wurde eine Erfahrung deutlich, die danach bis heute wiederholt gemacht werden musste. Je mehr die Zahl der schutzsuchenden Flüchtlinge anwuchs, desto problematischer wurde es, Staaten zu einer großzügigen Asylpraxis zu bewegen. Die wiederholt vorgebrachte Forderung, die Staaten seien zur Asylgewährung verpflichtet, stieß bei ihnen auf erheblichen Widerstand. Dies haben viele Flüchtlinge mit dem Leben bezahlen müssen.

## Selbstverpflichtung durch Art.16 Absatz 2 Satz 2 GG

Als bisher einziger Staat in der Welt hatte sich die Bundesrepublik Deutschland im Grundgesetz selbst die Verpflichtung gesetzt, politisch Verfolgten ohne Unterschied und Einschränkung Asyl zu gewähren. Grund war die Verfolgung und Flucht Hunderttausender von Menschen unter dem Terror des Nationalsozialismus. Die Selbstverpflichtung, Asyl zu gewähren, war einerseits ein Zeichen der Dankbarkeit für die Aufnahme in anderen Staaten, zugleich aber auch eine Reaktion darauf, dass der Aufenthalt der Flüchtlinge in den Aufnahmeländern meist rechtlich und praktisch unsicher und von der jeweiligen politischen Situation abhängig war. Mit der Aufnahme der Asylgewährung ins Grundgesetz sollte dieser Mangel beseitigt werden.

Das individuelle, einklagbare Recht der politisch Verfolgten auf Asylgewährung wurde in Art. 16 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz verankert. Es heißt: »**Politisch Verfolgte genießen Asylrecht**«

Dieser Satz sagt zunächst aus, dass jemand, der politisch verfolgt ist, nicht in das Verfolgerland abgeschoben werden darf, sondern Anspruch auf Gewährung eines asylrechtlichen Schutzes in der Bundesrepublik hat. Der Satz bedeutet aber weiter, dass auch niemand, der in der Bundesrepublik Schutz vor politischer Verfolgung finden will, ohne Überprüfung des Schutzbegehrens abgeschoben werden darf. Dies gilt insofern auch für die Situation an der Grenze. Wer die Grenze der Bundesrepublik erreicht hatte und um Asyl nachsuchte, durfte, nicht ohne dass vorher das Asylbegehren geprüft worden ist, einfach an der Grenze zurückgewiesen werden. Dies ist auf die Vorwirkung des Asylgrundrechts sowie des non-refoulement-Gebots der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) zurückzuführen. Nach dieser Vorwirkung gilt jemand, der behauptet, Flüchtling im Sinne der GFK oder politisch Verfolgter im Sinne von Art. 16 Absatz 2 Satz 2 a.F. zu sein, solange als Flüchtling, bis in einem umfassenden Verfahren festgestellt worden ist, dass diese Person die Kriterien der Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllt. Solange genießt er oder sie den Asyl- oder Flüchtlingsschutz.

Dies gilt nach dieser Formulierung des Asylgrundrechts auch dann, wenn jemand bereits in einem anderen Land um Asyl nachgesucht hatte und auch in den Fällen, in denen jemand vor Erreichen der Bundesrepublik durch andere Staaten gereist ist, in denen er oder sie durchaus einen Asylantrag hätte stellen können, es aber nicht getan hat.

Diese Selbstverpflichtung der Bundesrepublik Deutschland auf eine uneingeschränkte Asylgewährung war aber von Anfang an umstritten. Schon mit der Diskussion um das Asylrecht im Parlamentarischen Rat 1948 begannen die Versuche, das Recht auf Asyl einzuschränken. So enthielt der Asylrechtsentwurf des Redaktionskomitees, das 1948 in der 3. Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen gebildet wurde, den Zusatz »im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts«. Das hätte keine grundsätzliche Selbstverpflichtung und kein uneingeschränktes Asylrecht zur Folge gehabt. In der Diskussion im Parlamentarischen Rat überwog jedoch die Forderung nach einem großzügigen, uneingeschränktem Asylrecht. So äußerte sich Carlo Schmid, SPD, Mitglied im Parlamentarischen Rat: »Die Asylgewährung ist immer eine Frage der Generosität, und wenn man generös sein will, muss man riskieren, sich gegebenenfalls in der Person geirrt zu haben. Darin liegt vielleicht auch die Würde eines solchen Aktes. Wenn man eine Einschränkung vornimmt, etwa so; Asylrecht ja, aber soweit der Mann uns politisch nahe steht oder sympathisch ist, so nimmt das zu viel weg.«

Mit diesem Versprechen eines uneingeschränkten Asylrechts ging das Grundgesetz über das Schutzversprechen im internationalen Flüchtlingsrecht und der menschenrechtlichen Standards hinaus.

## Internationale Schutzstandards

In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die am 10.12.1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet wurde und die die Grundlage für spätere bindende Menschenrechtsabkommen bildet, ist das Asylrecht in Art. 14.1 geregelt. **»Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgungen Asyl zu suchen und zu genießen.«** In einer Entwurfsfassung hatte es in Art. 12 noch geheißen »Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgungen Asyl zu suchen, zu erhalten und zu genießen.« Die Endfassung von Art. 14 AEMR verspricht also weniger. Jeder Mensch darf außerhalb seines oder ihres Heimatstaates Asyl zu suchen und wenn er oder sie dann von einem anderen Staat Asyl erhalten hat, dieses Asyl auch genießen. Was aber fehlt, ist, dass er oder sie in einem bestimmten Staat, an dessen Grenzen sie angekommen sind, Zugang zu einem fairen Asylverfahren erhalten und dass sie, wenn die Voraussetzungen der Flüchtlingseigen-

schaft erfüllt sind, auch den Asylstatus erhalten, den sie dann aber nach Art. 14.1 AEMR genießen können.

## Genfer Flüchtlingskonvention ( GFK)

Die wichtigste völkerrechtliche Quelle für das Flüchtlingsrecht ist das Abkommen über die Rechtstellung der Flüchtlinge ,die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951. Während die GFK sich zunächst nur auf Flüchtlinge aus Europa bezog, wurde sie 1967 durch ein Protokoll auf den weltweiten Flüchtlingsschutz ausgedehnt. Dabei handelt es sich um einen internationalen Vertrag, der bis heute von 146 Staaten ratifiziert wurde. Auch Deutschland ist Vertragspartei dieser Konvention und ist deswegen verpflichtet, die GFK in nationales Recht umzusetzen. Dies ist insbesondere mit § 60 Abs. 1 AufenthG geschehen.

## EMRK

Darüber hinaus spielt die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) von 1950, die heute von 46 europäischen Staaten ratifiziert wurde, eine große Rolle bei der Bestimmung von Abschiebungsverboten. So verbietet § 60 Abs.5 AufenthG ausdrücklich die Abschiebung einer Person, wenn dem ein Recht aus der EMRK entgegensteht.

## Asylgrundrecht nach Art. 16 Absatz 2 Satz 2 GG

Das Asylgrundrecht des Art. 16 Absatz 2 Satz 2 GG spielte in der politischen und juristischen Diskussion lange Jahre keine Rolle. Die wenigen Asylsuchenden, die in die Bundesrepublik kamen, z.B. 1968 ( im Jahr des Endes des Prager Frühlings 5.609 Personen, davon 5.012 aus Osteuropa), fielen nicht ins Gewicht und waren, da sie aus Osteuropa kamen und zudem als Arbeitskräfte gebraucht werden konnten, gerne gesehen. 1969 stieg die Zahl der Asylsuchenden noch einmal an mit 11.664, davon 10.611 aus Osteuropa, zum Vergleich von 112 aus Afrika, 62 aus Asien und 270 aus dem Mittleren und Nahen Osten. Mit der Ölkrise und dem Erlass des Anwerbestopps 1974 stieg die Zahl der Asylsuchenden an auf 16.410 im Jahre 1977, auf 33.136 in 1978, auf 51.493 in 1979 und auf 107.818 Personen im Jahr 1980. Durch den Anwerbestopp entdeckten Menschen das Asylverfahren, das ihnen zumindest für die Dauer des Asylverfahrens den Aufenthalt ermöglichte. Zudem stieg die Zahl der Menschenrechtskrisen weltweit und die internationalen Flugverbindungen besserten sich so sehr, dass bis dahin beschwerliche Reisen wesentlich leichter und kostengünstig möglich waren.

Seit 1977 führten jedoch steigende Asylbewerberzahlen zu zahlreichen Gesetzesnovellen, die das Asylrecht einschränkten. Dazu zählten zunächst Maßnahmen, die der »Abschreckung« von Asylbewerbern dienen sollten, wie z.B. Sammelunterkünfte oder die Einschränkung sozialer Leistungen. Darüber hinaus wurde etwa alle zwei Jahre das Asylverfahrensrecht geändert, häufig bevor die Auswirkungen der vorherigen Änderungen beurteilt werden konnten. Ziel dieser Verfahrensänderungen war es, das Verfahren zu beschleunigen, etwa durch Verkürzung der Rechtsmittel-, der Begründungs- und Erklärungsfristen. Durch diese Änderungen hat sich das Asylverfahren weit von dem Verwal-

tungsverfahrensgesetz und der Verwaltungsgerichtsordnung, welche für öffentlich rechtliche Verfahren wie z.B. im Baurecht gelten, entfernt.

Darüber hinaus führte die Rechtsprechung deutscher Gerichte zum Asylgrundrecht durch eine sehr restriktive Auslegung des Begriffs »politischer Verfolgung« in Art. 16 Abs. 2 s.2 GG a. F. und dem völkerrechtlichen Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention (GK) zu Schutzlücken für Flüchtlinge.

Dies geschah in einer Zeit, in der sich die Menschenrechtssituation in vielen Ländern der Welt erheblich verschlechterte. 1980 fand am 12. September der Militärputsch in der Türkei statt, Ende 1979 waren die sowjetischen Truppen in Afghanistan einmarschiert, die Menschenrechtskrisen in Äthiopien und Sri Lanka wuchsen immer stärker an. Diese Länder gehörten damals zu den Hauptherkunftsländern der Asylsuchenden in der Bundesrepublik Deutschland. Dies führte dazu, dass die Bundesregierung die Visumpflicht zunächst für Staatsangehörige aus Afghanistan, Äthiopien und Sri Lanka einführte und sie dann später auf die Türkei, Bangladesch, Indien und Iran ausweitete. Bis auf Bangladesch und Indien waren dies Länder, aus denen Asylsuchende gute Chancen hatten, in der Bundesrepublik Asyl zu erhalten. So räumte der damalige Parlamentarische Staatssekretär im Bundesinnenministerium, Andreas von Schoeler ein: »Der Visumszwang ist eine schmerzliche Maßnahme gegen diejenigen, denen der Weg in die Bundesrepublik dadurch erschwert oder häufig unmöglich gemacht wird, obwohl sie politisch verfolgt werden.« (Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, Seite 18539).

1980 hatte die Zahl der Asylsuchenden in der Bundesrepublik erstmals die Zahl von 100.000 im Jahr überschritten. 1986 war dies das zweite Mal der Fall. Jedesmal führte dies zu heftigen Diskussionen in der Öffentlichkeit und zu einer Stimmungsmache gegen Asylsuchende und das Asylrecht. Nach dem Fall der Mauern und Grenzen in Europa im November 1989 wuchs neben den Zuwanderern und Übersiedlern aus der DDR auch die Zahl der Asylsuchenden in der Bundesrepublik weiter an und erreichte mit 438.191 im Jahre 1992 die höchste Zugangszahl. Die Forderung nach einer Einschränkung des Asylgrundrechts wurde immer stärker, Menschen und Parteien, die sich für den Erhalt des Asylgrundrechts einsetzten, wurden diffamiert. So erklärte der damalige Generalsekretär der CDU, Volker Rühle; »Jeder Asylant ist ein SPD-Asylant«, weil es noch Widerstände in der SPD gegen die Grundrechtsänderung gab.

## Änderung des Grundgesetzes

Am 6. Dezember 1992 wurde dann ein entscheidender Schritt zur Einschränkung des Asylgrundrechts gemacht. Mit dem sog. »Asylkompromiss« einigten sich die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP darauf, das Grundgesetz zu ändern und die erforderlichen verfahrensrechtlichen Anpassungen vorzunehmen. Rechtlich wurde der Kompromiss durch die am 1.7.1993 in Kraft getretenen Änderungen des Grundgesetzes und des Asylverfahrensgesetzes umgesetzt. Gegenstand der Grundgesetzänderung war die Aufhebung von Art. 16 Abs.2 s.2 GG a. F. und die Einführung eines Art. 16a GG.

In seiner geltenden Fassung lautet Art. 16a GG:

Abs.1: »Politische Verfolgte genießen Asylrecht«

Abs.2: »Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens

über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist. Die Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaften, auf die die Voraussetzungen des Satzes 1 zutreffen, werden durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt. In den Fällen des Satzes 1 können aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden.«

Der Kern der Neuregelung des Grundrechts auf Asyl bestand in der Einführung der sog. ‚Drittstaaten-Regelung, durch die Personen ausgeschlossen wurden, die durch einen sog. sicheren Drittstaat gereist sind, um in der Bundesrepublik Asyl zu suchen. Damit wurde das Asylrecht faktisch auf die Personen beschränkt, die auf dem Luft- oder Wasserwege direkt in die Bundesrepublik einreisen. Seither hat das Grundrecht auf Asyl an praktischer Bedeutung verloren. Im Jahre 2008 wurden nur noch 19 Personen (1.1 %) als Asylberechtigte nach Art. 16 a Grundgesetz anerkannt; dem stehen 25.578 Asylanerkennungen im Jahr 1994 gegenüber. Gleichzeitig hat die Gewährung von Abschiebungsschutz nach der GFK, die nunmehr in § 60 Abs. 1 AufenthG geregelt ist, an Bedeutung gewonnen. Heute übersteigt die Zahl derjenigen Personen, die Abschiebungsschutz nach der GFK erhalten und damit als (Konventions-)Flüchtlinge gelten, die Zahl der Personen, die als Asylberechtigte anerkannt werden, deutlich. So sind im Jahr 2008 670 Menschen (37,5 %) als Konventionsflüchtlinge anerkannt worden.

Zugleich wurde Flüchtlingen, die nicht über einen »sicheren Drittstaat« gereist sind, durch die Vorschriften über sichere Herkunftsstaaten, Art. 16a Abs.3 GG, und das sog. Flughafenverfahren des §18a AsylVF der Zugang zum Grundrecht auf Asyl erschwert. Der Rechtsschutz für Asylsuchende, die aus einem sicheren Drittstaat oder sicheren Herkunftsstaat eingereist sind oder deren Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, wurde erheblich eingeschränkt.

Das Bundesverfassungsgericht bestätigte die Verfassungsgemäßheit des »Asylkompromisses« durch seine Entscheidungen vom 14. Mai 1996. Die Entscheidungen wurden stark kritisiert, weil sie zur Erosion des Asylgrundrechts und der Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs.4 GG beitrugen (für viele: Göbel-Zimmermann, Asyl- und Flüchtlingsrecht, Rn. 6).

Als Folge der Aushöhlung des Asylgrundrechts sanken die Zahlen der gestellten Anträge auf Asyl deutlich von 322.599 im Jahr 1993 auf 19.164 im Jahr 2007. 2008 gab es einen leichten Anstieg mit 22.085 Asylsuchenden. Ein weiteres Ergebnis der Beschneidung des Grundrechts auf Asyl ist, dass das internationale Flüchtlingsrecht, wie es vor allem in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) verankert ist, seither erheblich an Bedeutung gewonnen hat. Dies betrifft zum einen das in Art.33 GFK verankerte Verbot der Abschiebung in den Verfolgerstaat, das sog. Refoulement-Verbot (englisch/französisch: refoulement = Zurückweisung), und zum anderen den subsidiären Schutz durch das absolute Abschiebungsverbot gemäß Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Beide Verbote sind in Art.60 AufenthG in deutsches Recht umgesetzt.

Flüchtlinge, die vor menschenrechtswidriger Behandlung fliehen, aber kein Asyl i.S.d Art. 16a GG erhalten können, erhalten nunmehr einen Schutz durch diese ausländerrechtlichen Normen.

## Europäisches Asylrecht

Eine der offiziellen Begründungen für die Einschränkung des Asylgrundrechtes war, dass sie notwendig sei, um ein europäisches Asylrecht zu ermöglichen. Tatsache ist, dass die Innen- und Justizminister der EU sich bereits Ende 1992 verständigt hatten, wie die Eckpunkte eines europäischen Asylrechts



aussehen sollten. Darin waren die Konzepte der sicheren Drittländer, der sicheren Herkunftsländer und der beschleunigten und beim Rechtsschutz stark eingeschränkten Verfahren, wie es die Eckpunkte des deutschen Asylkompromisses waren, bereits enthalten.

Nach dem **Amsterdamer Vertrag** von 1997 gehört das Asylrecht zu den Rechtsgebieten, die einheitlich europäisch geregelt werden sollen. Auf dem Gipfel von Tampere im Oktober 1999 haben sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen

Union über die Grundzüge eines europäischen Asylverfahrens verständigt. Die seitdem angenommenen Rechtsakte befassen sich zum einem mit dem Asylverfahren, zum anderen vereinheitlichen sie die Kriterien für die Anerkennung eines Abschiebungsverbot.

Im Folgenden sollen die wichtigsten Instrumente kurz genannt werden:

- Richtlinie EG 2003/9 vom 27.7.2003 – Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern (Aufnahmerichtlinie),
- Vorschlag für eine Richtlinie für Verfahren zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlings-eigenschaft (Asylverfahrensrichtlinie)
- Verordnung EG 343/2003 vom 18.2.2003 – Verordnung zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist (Dublin-[-]Verordnung, mit DV Asylzuständigkeit-VO EG 1560/2003v.2.9.2005s,
- Verordnung EG 27 25 /2000 vom II. 12.2000 -Verordnung über die Einrichtung von »Eurodac« für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens (mit DV Eurodac – VO EG 407 /2002 v. 28.2.2002)
- Schengener Durchführungsübereinkommen, SDÜ (1995)- Übereinkommen zum schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen
- Richtlinie EG 2004/83 vom 29. 4.2004 – Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Flüchtlingen und Personen, die internationalen Schutz benötigen (Qualifikationsrichtlinie),
- Richtlinie EG 2001/s5 vom 20. 7. 2001 – Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und zur Verteilung der mit der Aufnahme verbundenen Belastungen.

Soweit es sich um Richtlinien handelt, ist Deutschland verpflichtet, sie in nationales Recht umzuwandeln. Verordnungen finden unmittelbar in Deutschland Anwendung, ohne dass es einer Transformation in nationales Recht bedürfte. Deswegen wird in Deutschland z. B. die Eurodac-Verordnung direkt angewendet.

## Das Zuwanderungsgesetz

Das Zuwanderungsgesetz konnte nach langen parlamentarischen Beratungen am 1. Januar 2005 in Kraft treten. Das bisherige Ausländergesetz wurde vom Aufenthaltsgesetz abgelöst. Erfreulicherweise wurden Asylberechtigte nach Art. 16 a GG und Flüchtlinge nach der GFK (§60 AufenthG) rechtlich gleich gestellt. Aus flüchtlingspolitischer Sicht sind einige Verbesserungen gegenüber der vorherigen

Rechtslage zu verzeichnen: insbesondere der verbesserte Schutz vor nichtstaatlicher und geschlechts-spezifischer Verfolgung.

## Richtlinienumsetzungsgesetz

Mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.8.2007 versuchte der Bundestag, die entsprechenden EU-Richtlinien umzusetzen. Das ist ihm nur zum Teil gelungen. Regelungen aus den Richtlinien, die den Flüchtlingsschutz stärken, sind nicht entsprechend umgesetzt worden. Allerdings ist zu beobachten, dass immer mehr Gerichte bei der Auslegung des Aufenthaltsgesetz sich an den Richtlinien orientieren und durch die Rechtsprechung Verbesserungen erreicht wurden. Dies gilt z.B. bei der religiösen Verfolgung und beim Schutz vor willkürlicher Gewalt. Andere Fragen wie die Voraussetzungen für einen Widerruf wurden dem EUGH vorgelegt und werden in den nächsten Jahren vom EUGH geklärt werden.

## Ergebnis:

Durch die Änderung des Asylgrundrechts nach Art. 16 Absatz 2 Satz 2 in den Art. 16 a GG ist die Versprechung des Asylgrundrechts »Politisch Verfolgte genießen Asylrecht« erheblich eingeschränkt worden. Menschen, die auf dem Landweg nach Deutschland gelangen, tun dies über einen sicheren Drittstaat und können sich daher auf das Asylgrundrecht nicht berufen. Der Kreis derer, die sich auf Art. 16 a Absatz 1 GG berufen können, ist daher erheblich eingeschränkt worden. Durch die Gleichstellung von Asylberechtigten mit den Flüchtlingen nach der GFK nach § 60 Absatz 1 AufenthG gibt die Asylanerkennung nicht mehr Rechte als die Flüchtlingsanerkennung. Nach den Statistiken überwiegt die Zahl der anerkannten Flüchtlinge nach der GFK die der Asylberechtigten nach Art, 16a GG bei weitem.

Dennoch hat das Asylgrundrecht weiter eine wichtige Bedeutung. Zwar konnte die uneingeschränkte Geltung und sein Versprechen nicht mehr gehalten werden, aber es macht auch in der eingeschränkten Form als Grundrecht deutlich, dass sich die Bundesrepublik in ihrem Grundgesetz zum Flüchtlingsschutz bekennt. Art.16a GG ist nicht mehr das Leuchtfeuer in unserer Verfassung, wie es der ehemalige Innenminister von NRW und Rechtsexperte der FDP, Burkhard Hirsch, beschrieben hatte. Aber es zeigt nach wie vor auf, in welchem Geist das Grundgesetz geschaffen wurde. Dazu gehörte das Bekenntnis zum Flüchtlingsschutz. Daran sollten wir festhalten, gerade auch um gegen weitere Einschränkungen des Flüchtlingsschutzes erfolgreich vorgehen zu können.

Die Versprechung des Art. 16 a Absatz 1 GG »Politisch Verfolgte genießen Asylrecht« ist durch die Einschränkungen durch die Absätze 2-5 nicht mehr wahrhaftig. Dennoch hat das Asylgrundrecht auch in seiner abgeschwächten Form eine große Bedeutung, da es immerhin ein Zeichen, ein Symbol für den Flüchtlingsschutz setzt, an dem sich der deutsche Staat messen lassen muss.

Wolfgang Grenz

Abteilungsleiter Länder und Asyl, amnesty international, Berlin