

Schriften zum Völkerrecht

Band 67

Das moderne Asylrecht

Völkerrecht und Verfassungsrecht
der Bundesrepublik Deutschland

Von

Hans-Ingo von Pollern



Duncker & Humblot · Berlin

Hans-Ingo von Pollern / **Das moderne Asylrecht**

Schriften zum Völkerrecht

Band 67

Das moderne Asylrecht

Völkerrecht und Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland

Von

Dr. Hans-Ingo von Pollern



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

D 21

Alle Rechte vorbehalten
© 1980 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1980 bei Color-Druck, Berlin 49
Printed in Germany
ISBN 3 428 04662 5

Vorwort

In den letzten Jahren ist aufgrund der weltweiten Zunahme der Flüchtlingszahlen die Frage des Asylrechts, der Schutz vor politischer Verfolgung, immer stärker in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gerückt. Anfang 1978 gab es nach einer Schätzung des US-Komitees für Flüchtlinge in Washington etwa 13,24 Millionen Flüchtlinge auf der Welt: 3,44 Millionen Flüchtlinge in Afrika; 598 622 in lateinamerikanischen Ländern; 6,33 Millionen in Asien; 194 731 in Europa; 2,68 Millionen im Nahen Osten, hier vor allem im Südlibanon (vgl. FR Nr. 63 vom 29.3.1978, S. 2; AWR-Bulletin 17, 1979, 37). Man hat deshalb zu Recht das 20. Jahrhundert als das Jahrhundert der Flüchtlinge bezeichnet. Bereits seit dem Zweiten Weltkrieg bemühen sich internationale Organisationen auf weltweiter und regionaler Ebene durch eine Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts, diese Jahrhundertaufgabe zu bewältigen. Diese Arbeit sollte mit der Genfer Asylrechtskonferenz (10.1.-4.2.1977) einen positiven Abschluß finden. Auf dieser Staatenkonferenz sollte eine internationale Konvention über territoriales Asyl geschaffen und ein Individualrecht auf Asyl für politische Flüchtlinge verankert werden. Das Asylrecht der politisch Verfolgten ist ein Menschenrecht par excellence und Grundvoraussetzung für die wirksame Ausübung der anerkannten Grund- und Menschenrechte.

Die vorliegende Studie hat im Herbst 1975 der Eberhard-Karls-Universität Tübingen als Dissertation vorgelegen. Mein ganz besonderer Dank gilt meinem verehrten Doktorvater Herrn Professor Dr. Hermann-Wilfried Bayer, Bochum/Tübingen, für die großzügige Betreuung, Förderung und fruchtbare Kritik sowie für die Befürwortung eines Promotionsstipendiums der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. in Bonn. Ich danke weiter den Herren Professores Dr. Hans von Mangoldt und Dr. Thomas Oppermann, Universität Tübingen, den internationalen Flüchtlingsexperten Professor Dr. Theodor Veiter, Feldkirch/Österreich, und Professor Dr. Atle Grahl-Madsen, Norges Handelshøyskole, Bergen/Norwegen, jetzt Universität Uppsala/Schweden, Herrn Präsident a.D. Dr. Hertlein, Herrn Präsident Dr. Schmitt/Verwaltungsgericht Ansbach, Herrn Präsident Dr. Schmidt/Bayerischer Verwaltungsgerichtshof München, Herrn Richter am Oberverwaltungsgericht Berlin Dr. Fritz Franz, Herrn Dr. Wollenschläger/Universität Würzburg, Herrn Christoph Gusy/Fernuniversität Hagen, Herrn Dr. Lieber/Zürich und Herrn Dr. Antalovsky/Wien. Besonderen Dank schulde ich dem Bundestagsabgeordneten Dr. Paul Laufs/Waiblingen, dem Vizepräsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Herrn Professor Dr. Wolfgang Zeidler, und Herrn Regiergungsdirektor Wolfgang Weickhardt vom Bundesamt für die Anerkennung aus-

ländischer Flüchtlinge in Zirndorf bei Nürnberg für viele wertvolle Anregungen und die mir gewährte Unterstützung. Schließlich danke ich der Friedrich-Flick-Förderungsstiftung Düsseldorf für einen großzügigen Druckkostenzuschuß sowie der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. für das gewährte Stipendium. Herrn Ministerialrat a.D. Professor Dr. J. Broermann bin ich für die Aufnahme der Studie in die Reihe „Schriften zum Völkerrecht“ zu Dank verpflichtet.

Die aktuelle Asylrechtsdiskussion seit 1975 machte eine eingehende Überarbeitung des Manuskripts nötig. In den völkerrechtlichen Teil wurde u.a. aufgenommen:

- Die Europäische Konvention über das Konsularwesen mit dem Protokoll betreffend den Schutz der Flüchtlinge vom 11.12.1967,
- die Amerikanische Konvention zur Verhinderung und Bestrafung von Terrorakten gegen völkerrechtlich besonders geschützte Personen vom 2.2.1971,
- das Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen einschließlich Diplomaten (Diplomatenschutz-Konvention) vom 14.12.1973,
- die Initiative Australiens zur Schaffung einer weltweiten Konvention über diplomatisches Asyl vom 16.8.1974,
- der Konventionsentwurf über territoriales Asyl der Expertengruppe der Vereinten Nationen vom April/Mai 1975 und die Genfer Asylrechtskonferenz vom 19.1.-4.2.1977,
- der Entwurf einer internationalen Konvention über territoriales Asyl von Grahl-Madsen vom Juni 1976,
- der Konventionsentwurf der Bundesrepublik Deutschland über territoriales Asyl vom 10.1.1977,
- das Europäische Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus vom 27.1.1977,
- der Entwurf einer Interamerikanischen Auslieferungskonvention des Interamerikanischen Juristenkomitees vom 1.2.1977,
- das Asylgesetz der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 5.10.1979 (Text im AWR-Bulletin 18. Jg., 1980, S. 126 ff.),
- die Empfehlung 817 (1977) der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 7.10.1977 über „gewisse Aspekte des Asylrechts“,
- die Erklärung des Ministerrates über das territoriale Asyl in den Mitgliedsstaaten des Europarates vom 5.12.1977,
- die Internationale Konvention gegen Geiselnahme der Vereinten Nationen vom 17.12.1979 (Text in ZaöRVR Bd. 40, 1980, S. 304 ff.).

Der grundgesetzliche Teil wurde u.a. ergänzt durch:

Die Rechtsprechung zur offensichtlichen Unbegründetheit der Furcht vor politischer Verfolgung bei mißbräuchlicher Inanspruchnahme des Asylrechts,

- die grundlegende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zu den immanenten Asylrechtsschranken des Art. 16 II 2 GG vom 7.10.1975 (BVerwGE 49, 202 = NJW 1976, 490),
- die Urteile des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 9.12.1976 (Nr. AN 7813-IV/75) und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 7.6.1979 (BayVBl 1979, 691) zur Frage der Asylberechtigung von Luftpiraten,
- das Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens vom 25.7.1978 (BGBl I, S. 1108 f.) in Verbindung mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung der VwGO vom 25.7.1978 (BGBl I, S. 1107).

Das Manuskript der vorliegenden Studie wurde Anfang April 1980 abgeschlossen. Rechtsprechung und Literatur sind bis zu diesem Zeitpunkt berücksichtigt.

Die Asylrechtsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland hat alle Befürchtungen übertroffen. Der Mißbrauch des Asylrechts durch Asylsuchende aus Ländern des Nahen und Mittleren Ostens, die aus wirtschaftlichen Gründen in die Bundesrepublik einreisen, hat Ausmaße angenommen, die den Gesetzgeber zum raschen Handeln zwangen: Im ersten Halbjahr 1980 kamen bereits 70 243 asylsuchende Ausländer ins Bundesgebiet. Davon stammten 42 468 Personen aus der Türkei (60,46 %), die den seit 23.11.1973 bestehenden Anwerbestopp für ausländische Arbeitnehmer aus Nicht-EG-Ländern durch Stellung von Asylanträgen zu unterlaufen suchen. Pakistan 3875 Flüchtlinge (5,52 %); Indien 3701 Verfolgte (5,27 %); Afghanistan 3136 Asylsuchende (4,46 %); Äthiopien 2711 Asylanten (3,86 %); Vietnam 2332 Antragsteller (3,32 %); Sri Lanka 1802 Schutzsuchende (2,57 %); Bangladesh 1508 Asylanten (2,15 %); Ghana 1444 Flüchtlinge (2,06 %). Baden-Württemberg nahm in diesem Zeitraum 20 596 Asylbewerber auf (29,32 %). Im Jahre 1979 suchten dagegen insgesamt 51 493 Personen im Bundesgebiet um Asyl nach; allein in Baden-Württemberg 14 561 Asylanten (28,28 %).

1979 wurden von 7957 türkischen Antragstellern 82 Flüchtlinge als Asylberechtigte anerkannt (1,02 %). Pakistan 15 Verfolgte von 4298 Bewerbern (0,35 %), Indien 5 Personen von 3279 Asylanten (0,15 %), Ghana 3 Asylbewerber von 1497 Personen (0,20 %), Bangladesh 10 Asylanten von 1308 Antragstellern (0,76 %), Sri Lanka 3 Zufluchtsuchende von 220 Verfolgten (1,34 %) (Statistik nach dem Bericht des Arbeitskreises 1 der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Asylrecht“ vom 12.6.1980, S. 3).

I. Zweites Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens vom 16.8.1980

1. Angesichts dieser unhaltbaren Asylrechtssituation haben die Fraktionen von SPD und FDP am 18.6.1980 im Deutschen Bundestag den Entwurf eines

Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens eingebracht (BT-Drs. 8/4227 vom 18.6.1980). Der Gesetzentwurf wurde am 2.7.1980 in zweiter und dritter Lesung im Deutschen Bundestag abschließend beraten (vgl. BT-Protokoll vom 2.7.1980, S. 18524 ff., 18556) und gegen die Stimmen der CDU/CSU-Bundtagsfraktion in der Fassung der Beschlußempfehlung des Innenausschusses vom 27.6.1980 (BT-Drs. 8/4339) mit dem Bericht des Innenausschusses vom 1.7.1980 (BT-Drs. 8/4353) angenommen. (Zu den Beratungen im Innenausschuß s. Innenausschuß-Protokoll Nr. 106 vom 25.6.1980, S. 9 ff., Nr. 107 vom 26.6.1980, S. 11 ff., im Rechtsausschuß s. Rechtsausschuß-Protokoll Nr. 100 vom 25.6.1980, S. 9 ff.). Der Bundesrat hat dem Gesetz am 18.7.1980 mit den Stimmen der Mehrheit der unionsregierten Länder mit Ausnahme Bayerns und Niedersachsens zugestimmt (vgl. BR-Protokoll vom 18.7.1980, S. 358 ff., 379).

Das Zweite Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens vom 16.8.1980 ist nach § 10 am 23.8.1980 in Kraft getreten (Text BGBl 1980 I, S. 1437 ff.). Es tritt als Zeitgesetz nach § 1 am 31.12.1983 wieder außer Kraft. Damit soll auf der Grundlage der Vorschläge der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Asylrecht“ vom 12.6.1980 eine grundlegende Neugestaltung des Asylverfahrensrechts in der neuen Legislaturperiode des Deutschen Bundestages ermöglicht werden.

Die zweite Beschleunigungsnovelle sieht folgende Neuregelung zur Beschleunigung des Asylverfahrens vor:

a) § 2 I: Entlastung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge durch Ersetzung der Ausschußentscheidungen (ein Vorsitzender mit Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst gemäß § 30 I S. 2 AuslG, zwei Beisitzer) durch Entscheidungen weisungsunabhängiger Einzelbediensteter des Bundesamtes. Bei dieser Rechtsänderung werde nicht verkannt, daß das behördliche Ausschußverfahren im Prinzip die höhere Gewähr für eine richtige Entscheidung biete (vgl. Bericht des Innenausschusses vom 1.7.1980, BT-Drs. 8/4353, S. 2). Die Übertragung der Aufgaben auf einen Bediensteten führe jedoch durch einen wirksameren Einsatz der Mitarbeiter des Bundesamtes zu einer weiteren Beschleunigung des behördlichen Verfahrens (vgl. BT-Drs. 8/4227, S. 4). Das Gesetz regelt nicht die Frage der Qualifikation. Die Ausbildung zum gehobenen Dienst oder ein vergleichbarer Angestelltenstatus reicht aus. Dies wird damit begründet, daß die Vielzahl der Asylfälle rechtlich nicht schwierig gelagert sei. In rechtlich schwierigen Fragen habe der Bedienstete die Möglichkeit, vor seiner Entscheidung das Justizariat des Bundesamtes einzuschalten (vgl. BT-Drs. 8/4227, S. 4).

b) § 3: Verstärkung der Mitwirkungspflichten des asylbegehrenden Antragstellers, um bewußte Verfahrensverzögerungen von Wirtschaftsasylanten auszuschalten (Auskunftspflicht, persönliche Erscheinungspflicht im Unterschied zu

§ 31 AuslG nur auf Verlangen des Bundesamtes, Fristsetzung und Zurückweisung von Erklärungen und Beweismitteln bei Fristversäumung). Diese Bestimmungen gelten nach § 7 IV sinngemäß auch im gerichtlichen Verfahren.

c) §§ 5, 7: Gemeinsames gerichtliches Verfahren im Asyl- und Aufenthaltsrecht durch Verbindung von Asylanerkennungsverfahren und aufenthaltsbeendendem ausländerrechtlichem Verfahren zur weiteren Verfahrensbeschleunigung. Der Ablehnungsbescheid des Bundesamtes wird dem Antragsteller nach § 5 von der Ausländerbehörde zusammen mit der Ausreiseforderung und Abschiebungsandrohung gleichzeitig zugestellt. Die Ausreisefrist muß mindestens einen Monat nach Zustellung der Entscheidung betragen. Ein Widerspruch ist nicht statthaft. Die Bescheide können nach § 7 I nur gemeinsam mit der Klage angefochten werden. Damit wird die bisherige Möglichkeit, den Rechtsweg im asyl- und aufenthaltsrechtlichen Teil getrennt in Anspruch zu nehmen und dadurch einen Aufenthalt von bis zu 8 Jahren in der Bundesrepublik Deutschland zu erreichen, ausgeschlossen. Gemäß § 7 II S. 2 gilt § 34 AuslG auch im gerichtlichen Verfahren. Damit kann im ausländerrechtlichen Verfahren ebenso wie bisher schon im Asylverfahren der Ausschluß der Berufung wegen offensichtlicher Unbegründetheit der Klage ausgesprochen werden. Zuständig ist nach § 7 III das Verwaltungsgericht, das für Klagen gegen Entscheidungen des Bundesamtes örtlich zuständig ist.

Im Zusammenhang mit der Regelung des § 5 hat der Innenausschuß klargestellt, daß im Falle der Ablehnung des Asylantrags vor einer Abschiebung die Ausländerbehörde stets zu prüfen hat, ob der Ausländer nicht aus anderen Rechtsgründen zum Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland berechtigt ist (vgl. BT-Drs. 8/4353, S. 3).

Die Frage des Vollzugs aufenthaltsbeendender Maßnahmen vor rechtskräftigem Abschluß des Asylverfahrens hat der Gesetzgeber bewußt offen gelassen. Insofern verbleibt es bei der Regelung der Nr. 4 zu § 11 AuslVwV – Ausweisungsverfügung bei offensichtlicher Unschlüssigkeit, offentsichtlichem Rechtsmißbrauch des Asylbegehrens, bei anderweitigem Verfolgungsschutz (vgl. Bericht des Innenausschusses, BT-Drs. 8/4353, S. 3).

d) § 4: Bestimmung des Aufenthalts der Ausländer für die Dauer des Anerkennungsverfahrens durch die Ausländerbehörde. Über die Art der Unterbringung (Bundes-/Landessammellager, Gemeinschaftsunterkünfte) wird im Gesetz keine Aussage getroffen.

2. Der von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 16.11.1979 vorgelegte Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens (s. Text S. 439 ff.) wurde mit den Stimmen der Mehrheit der Koalitionsfraktionen in zweiter Lesung im Deutschen Bundestag am 2.7.1980 zurückgewiesen (vgl. BT-

Protokoll vom 2.7.1980, S. 18556; zur Beratung im Innenausschuß s. Protokoll Nr. 106 vom 25.6.1980, S. 5 ff.). Zuvor hatte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 24.6.1980 zwei Ergänzungsanträge zu ihrem Gesetzentwurf im Deutschen Bundestag eingebracht:

a) Nach § 38 V AuslG n.F. sollte der Asylbewerber in den Fällen des § 38 III AuslG n.F. (Mißachtung der persönlichen Erscheinens- und Mitwirkungspflicht, offensichtlich keine Geltendmachung eines Anerkennungsgrundes im Sinne des § 28 AuslG, Flüchtlingsanerkennung in einem anderen Land) und § 38 IV AuslG n.F. (anderweitiger Verfolgungsschutz, mißbräuchliche Asylantragsstellung) Gelegenheit gegeben werden, beim Verwaltungsgericht die Feststellung zu beantragen, daß die Voraussetzungen des § 38 III und IV AuslG n.F. nicht vorliegen. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts sollte nach persönlicher Anhörung ergehen und unanfechtbar sein. Mit dieser Bestimmung sollte dem Asylanten gerichtlicher Rechtsschutz in den Fällen des Mißbrauchs des Asylrechts oder offensichtlicher Unschlüssigkeit des Asylbegehrens gewährt werden (vgl. BT-Drs. 8/4353, S. 2).

b) Zur Bekämpfung gewerbsmäßig arbeitender Schlepperorganisationen, die oftmals die wirtschaftliche Notsituation der Asylbewerber ausnützen, sollte in § 47 VII AuslG n.F. ein eigener Straftatbestand gegen das Schlepperunwesen geschaffen werden (Freiheitsstrafe bis 2 Jahre oder Geldstrafe, Text s. BT-Drs. 8/4353, S. 2).

Von den Sprechern der Koalitionsfraktionen wurden erneut (s. Text S.425 ff.) verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Vorschlag des CDU/CSU-Gesetzentwurfs angemeldet, die Berufung generell abzuschaffen. Der Berufungsausschuß in einem so empfindlichen Rechtsgebiet wie dem Asylrecht sei ein Eingriff in den gewachsenen Rechtsstaat und erfasse auch solche Asylanträge, deren Erfolgsaussichten zwar ungewiß, aber möglicherweise doch begründet sind. Die Attraktivität der Bundesrepublik Deutschland für aus wirtschaftlichen Gründen asylsuchende Ausländer werde durch den Wegfall der Berufungsmöglichkeit nur unwesentlich verringert. Außerdem werde das Bundesverwaltungsgericht mit Nichtzulassungsbeschwerden „hoffnungslos verstopft“. Die Einführung einer weitreichenden speziellen Straftatbestimmung gegen das Schlepperunwesen bedürfe im Hinblick auf die vorhandenen Strafvorschriften gründlicher Vorarbeiten. Die Vorschrift stelle aufgrund der Beweisschwierigkeiten ein untaugliches Mittel dar (vgl. Innenausschuß-Protokoll Nr. 106 vom 25.6.1980, S. 5 f., 8 f.; Bericht des Innenausschusses vom 1.7.1980, BT-Drs. 8/4353, S. 2; BT-Protokoll vom 2.7.1980, S. 18531 f., 18534 f., 18546, 18553).

3. Der vom Land Baden-Württemberg am 10.7.1980 im Bundesrat eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens (BR-Drs. 432/80 vom 10.7.1980) wurde auf

der Sitzung des Bundesrates am 18.7.1980 an die zuständigen Ausschüsse zur weiteren Beratung überwiesen (vgl. BR-Protokoll vom 18.7.1980, S. 379).

Dieser Änderungsentwurf sah u.a. folgende weitergehende gesetzliche Maßnahmen zur Eindämmung der Asylantenflut und zur Entlastung der Verwaltungsgerichte vor:

- a) Vorprüfung an der Grenze unter Einschaltung eines Einzelrichters, der im Rahmen des § 80 V VwGO über Maßnahmen der Grenzbehörde – sofortige Zurückweisung oder Zurückschiebung des Asylbewerbers im Falle des offensichtlichen Mißbrauchs oder offensichtlicher Unschlüssigkeit des Asylantrags – unanfechtbar entscheidet (§ 1 a IV).
- b) Gesetzliche Normierung der Mißbrauchstatbestände (§ 1 a III).
- c) Genereller Wegfall der Berufungsmöglichkeit, Einführung der Zulassungsrevision (§ 7 a I, II).

In der vom Bundesrat am 18.7.1980 mehrheitlich verabschiedeten Entschlie-ßung (BR-Protokoll vom 18.7.1980, S. 379) wurde heftige Kritik an der Haltung der Bundesregierung in der Asylfrage geübt und ihr vorgeworfen, „durch jahrelanges Zögern und ständige Verharmlosung der Asylproblematik die derzeitige schwierige Situation“ herbeigeführt zu haben. Die beschlossenen Neuregelungen könnten „kaum als erster Schritt zur Straffung und Beschleunigung des Asylverfahrens“ angesehen werden. Baldige weitere Maßnahmen der Bundesregierung und des Bundestages seien dringend notwendig. Die getroffenen Regelungen könnten das Asylbewerberproblem in seinem Kern nicht lösen, weil die Einreise in das Bundesgebiet und der Zugang zum Asylverfahren nach wie vor auch offensichtlichen Scheinasylanten offenstehe. Der Bundesrat verweist in diesem Zusammenhang in seiner Entschlie-ßung auf die vom Land Baden-Württemberg eingebrachten weitergehenden Asylvorschläge. Darüber hinaus müsse die Arbeitserlaubnis für das gesamte Asylverfahren versagt werden und die Verpflichtung für den Asylbewerber bestehen, sich in Bundessammellagern aufzuhalten. Nur durch diese Maßnahmen könne der Mißbrauch des Asylrechts unterbunden werden (vgl. BR-Drs. 404/1/80 Ziffer 1 vom 4.7.1980).

II. Administratives Sofortprogramm der Bundesregierung vom 18.6.1980

1. Die mit der zweiten Beschleunigungsnovelle getroffenen gesetzlichen Sofortmaßnahmen werden durch die von der Bundesregierung am 18.6.1980 verabschiedeten flankierenden administrativen Sofortmaßnahmen ergänzt (vgl. BT-Protokoll vom 2.7.1980, S. 18539; BT-Drs. 7/4433 vom 7.8.1980, S. 11 Nr. 22):

- a) Vermehrter dezentraler und ortsnaher Einsatz der Entscheidungsbeamten des Bundesamtes.

- b) Versagung der Arbeitserlaubnis für 12 Monate.
- c) Versagung des Kindergeldes während des Asylverfahrens.
- d) Gewährung der Sozialhilfe in Form von Sachleistung mit Taschengeld.
- e) Verstärkte Bekämpfung des Schlepperunwesens in den Herkunftsländern und im Inland.
- f) Einführung der Sichtvermerkplicht für Bangladesh, Indien und Türkei (für die Türkei in Kraft seit 5.10.1980, BGBl 1980 I, S. 782). Für Afghanistan, Äthiopien und Sri Lanka ist der Visumzwang bereits am 30.3.1980 in Kraft getreten (vgl. BGBl 1980 I, S. 371).

Mit diesen administrativen Sofortmaßnahmen soll die wirtschaftliche Anziehungskraft und die Sogwirkung, die die Bundesrepublik Deutschland auf Wirtschaftsasylanten ausübt, entscheidend reduziert werden.

2. Das Land Baden-Württemberg hat mit Wirkung vom 15.9.1980 sieben Sammelunterkünfte mit einer Kapazität von rund 3000 Plätzen für Asylbewerber in den 4 Regierungsbezirken errichtet (vgl. Staatsanzeiger für Baden-Württemberg Nr. 62 vom 2.8.1980, S. 1). Die Arbeitserlaubnis wird Asylanten generell für die Dauer des Asylverfahrens versagt. Sozialhilfe wird – soweit rechtlich zulässig – nur in Form der Sachleistung gewährt. Der kommunale Verteilungsschlüssel für Asylbewerber nach dem Asylbewerber-Zuweisungsgesetz vom 3.4.1979 (s. Text S. 443 ff.) soll von 2,6 auf 7,5 je tausend Einwohner erhöht werden.

3. Der Landtag von Hessen hat am 10.10.1980 ein Gesetz über die Aufnahme ausländischer Flüchtlinge verabschiedet. Das Gesetz verpflichtet die Landkreise und Gemeinden, Asylbewerber, Asylberechtigte und andere Ausländer, die Hessen im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen zugewiesen werden, aufzunehmen und unterzubringen. Das Land erstattet den Landkreisen und Gemeinden die notwendigen Aufwendungen mit Ausnahme der Verwaltungskosten (vgl. StZ Nr. 237 vom 11.10.1980, S. 2).

4. Aufgrund der bisher ergriffenen Maßnahmen zur Eindämmung der Asylantenflut zeigt sich seit April 1980 eine leicht rückläufige Tendenz der Asylbewerberzahlen: Januar 9981, Februar 11 747, März 11 953, April 9738, Mai 9636, Juni 9020, Juli 8378 Antragsteller (vgl. BT-Drs. 8/4471 vom 5.9.1980, S. 4).

III. Ergebnis und Ausblick

Insgesamt gesehen stellen die getroffenen gesetzlichen und administrativen Sofortmaßnahmen eine Schritt in die richtige Richtung dar, um den zunehmen-

den Mißbrauch des Asylrechts zu unterbinden. Nach der Entlastung des Bundesamtes muß nun in der neuen Legislaturperiode des Deutschen Bundestages eine nachhaltige Entlastung der Verwaltungsgerichte vor dem drohenden Verfahrensstau vorrangige Aufgabe des Gesetzgebers sein.

Am 31.7.1980 waren bei den 51 Asylkammern (51 Vorsitzende Richter, 119 Richter am Verwaltungsgericht) der seit dem 1.1.1980 für Asylsachen zuständigen 17 Verwaltungsgerichte (Baden-Württemberg: Verwaltungsgerichte Karlsruhe und Stuttgart; Bayern: Verwaltungsgericht Ansbach; Hessen: Verwaltungsgericht Wiesbaden; Nordrhein-Westfalen: Verwaltungsgerichte Düsseldorf, Gelsenkirchen, Köln und Minden; Rheinland-Pfalz: Verwaltungsgericht Neustadt/Weinstraße; Niedersachsen: Verwaltungsgerichte Braunschweig, Hannover, Oldenburg; in den Ländern Berlin, Bremen, Hamburg, Saarland (in Saarlouis) und Schleswig-Holstein (in Schleswig) ist jeweils nur ein Verwaltungsgericht zuständig) 42 184 Asylklagen anhängig. Bei den neu eingerichteten 36 Asylkammern der 16 Verwaltungsgerichte (ohne Verwaltungsgericht Ansbach) waren am 31.7.1980 21 874 Asylklagen anhängig. Davon konnten lediglich 2028 Verfahren abgeschlossen werden (9,27 %, vgl. Übersicht in BT-Drs. 8/4471 vom 5.9.1980, S. 2).

Nach Schätzungen kann eine Asylkammer pro Jahr maximal 500 Asylklagen erledigen, so daß jährlich höchstens 26 500 Verfahren abgeschlossen werden könnten. Damit ist bereits Ende 1980 mit weiteren erheblichen Verfahrensrückständen zu rechnen (vgl. Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Asylrecht“ vom 12.6.1980, S. 33). Nach einer Prognose im „Bericht des Bundesministers der Justiz und der Justizminister und -senatoren sowie des Bayerischen Staatsministers des Innern zu prozeßrechtlichen Fragen des Asylrechts“ vom 3.6.1980 (S. 3) würden bei geschätzten 135 000 Asylanträgen 1980 (abzüglich 10 % positiver Asylklagen, Klagequote 75 %) etwa 90 000 Asylklagen anhängig, so daß rund 130 Asylkammern zusätzlich geschaffen werden müßten. Nach einer Berechnung des Bundesministers der Justiz wären zur laufenden Erledigung von 108 000 Asylanträgen jährlich etwa 100-110 reine Asylkammern erforderlich (Einstellungsquote 10 %, positive Asylklagen 10 %, Klagequote 64 % = 55 300 Asylklagen, vgl. BT-Drs. 8/4471 vom 5.9.1980, S. 5 ff.).

Vom 1.1. bis 31.7.1980 wurden bei den 10 Oberverwaltungsgerichten/Verwaltungsgerichtshöfen bereits 1026 Berufungen eingelegt; davon wurden 81 Berufungsverfahren abgeschlossen (7,89 %). 1979 waren beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof in München insgesamt 3072 Berufungen anhängig. 1979 sind beim Bundesverwaltungsgericht 184 Revisionen (erfolgreich 9 Revisionen) und 1525 Nichtzulassungsbeschwerden (erfolgreich 18 Beschwerden) in Asylsachen eingelegt worden. Vom 1.1. bis 30.4.1980 waren beim Bundesverwaltungsgericht bereits 1043 Nichtzulassungsbeschwerden (erfolgreich 15 Beschwerden) und 127 Revisionen (erfolgreich 5 Revisionen) anhängig (vgl. Bericht des BMJ und der Justizminister und -senatoren ebd., S. 2 f.). Am 31.12.1979 waren

beim Bundesverwaltungsgericht von insgesamt 2358 anhängigen Verwaltungsstreitsachen 1718 Asylsachen (72,86 %).

Die durchschnittliche Verfahrensdauer betrug am 31.12.1979 beim Bundesamt 10 Monate, beim Verwaltungsgericht Ansbach 43 Monate und beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof in München 18 Monate. Die Asylverfahren wurden damit im Durchschnitt nach insgesamt 5 Jahren und 11 Monaten abgeschlossen (vgl. BT-Drs. 8/4279 vom 20.6.1980, S. 3).

In Anbetracht dieser Sachlage bedürfen die von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Asylrecht“, die am 29.2.1980 von den Regierungschefs von Bund und Ländern eingesetzt worden war und am 12.6.1980 detaillierte Vorschläge zur Beschleunigung des Asylverfahrens vorgelegt hat, einer sorgfältigen Prüfung und eingehenden Analyse. Für welche Konzeption sich der Gesetzgeber auch entscheiden wird, es muß in jedem Fall gewährleistet bleiben, daß das Asylrecht in seiner Schutzwirkung nicht angetastet und ausgehöhlt wird. Der geeignete Weg ist nicht eine verfassungsmäßige Änderung des Grundrechts auf Asyl – eine Forderung, die in jüngster Zeit mehrfach erhoben wurde (hierfür der Präsident des BVerwG, Horst Sandler in einem Runfunkinterview am 3.8.1980, vgl. StN Nr. 184 vom 11.8.1980, S. 1; StZ Nr. 184 vom 11.8.1980, S. 1; Ministerpräsident von Schleswig-Holstein Gerhard Stoltenberg in StZ Nr. 172 vom 28.7.1980, S. 2, Nr. 209 vom 9.9.1980, S. 2; BR-Protokoll vom 18.7.1980, S. 374; Bundeskanzler Helmut Schmidt in „Der Spiegel“ Nr. 25 vom 16.6.1980, S. 42 („An Artikel 16 müssen wir ran“); Kay Hailbronner, ZRP 1980, 237; Peter Christian Kunkel, BWVPr 7. Jg., 1980, 191; Werner Kanein in FAZ Nr. 99 vom 28.4.1980, S. 7; ders., NJW 1980, 1987 f.; zu Recht ablehnend BMI Gerhart Rudolf Baum, DÖV 1980, 427; Otto Kimminich, Der Aufenthalt von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland, 1. Aufl., Baden-Baden 1980, S. 162; ders., Teilgutachten Aufenthaltsrecht, Asyl, Ausweisung, Auslieferung. Gutachten B zum 53. Deutschen Juristentag Berlin 1980, München 1980, S. B 68; Ministerpräsident von Hessen Holger Börner, StZ Nr. 185 vom 12.8.1980, S. 2).

Zu Recht hat deshalb auch der 53. Deutsche Juristentag in Berlin (16.-19.9.1980) eine Einschränkung des Asylrechtsartikels der Verfassung durch einen speziellen Gesetzesvorbehalt abgelehnt (vgl. StZ Nr. 219 vom 20.9.1980, S. 2).

Nur eine effektive Beschleunigung des Asylverfahrens unter Abbau der Hypertrophie des Anerkennungsverfahrens (generelle Abschaffung der Berufungsinstanz oder Einführung der Zulassungsberufung) kann dem Mißbrauch des Asylverfahrensrechts auf Dauer wirksam Einhalt gebieten.

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter hat sich am 26.9.1980 in Mannheim für eine verstärkte personelle und sächliche Ausstattung der für Asylsachen zuständigen Verwaltungsgerichte und die Einführung der Zulassungsberufung ausgesprochen. Daneben soll dem Asylbewerber die Möglichkeit offenste-

hen, im Anschluß an das Urteil der 1. Instanz Revision zum Bundesverwaltungsgericht einzulegen (vgl. StN Nr. 225 vom 27.9.1980, S. 2).

Auf dem 53. Deutschen Juristentag in Berlin wurden für die notwendige asylrechtliche Verfahrensreform zwei Modelle vorgestellt:

Das föderalistische Modell mit der Bündelung asylfeststellender und aufenthaltsgestaltender Kompetenzen in der Hand einer Asylbehörde auf der Ebene des länderstaatlichen Mittel- und Oberbaus. Das Bundesamt in Zirndorf hätte die Funktion, die Asylbehörden der Länder in Zweifelsfragen gutachtlich zu beraten. Mit dem Ablehnungsbescheid wäre die Abschiebungsandrohung zu verbinden. Vorläufiger Rechtsschutz sollte gemäß § 80 V VwGO vor dem Vollzug einer Abschiebung gewährt werden. Eine Kürzung des Instanzenzuges für das Rechtsmittelverfahren sollte nicht erfolgen. Bis zur Erstentscheidung der Asylbehörde sollten die Asylanten in Sammelunterkünften befristet auf drei Monate untergebracht werden (s. auch Text S. 424).

Das zentralistische Modell in der Zuständigkeit des Bundes (vgl. Art. 73 Nr. 3 GG) durch Bildung einer Einbürgerungs- und Asylbehörde, die ihre Entscheidungen in Form der Erteilung oder Versagung eines Einwanderungsvisums trifft. Im Falle der Versagung der Einwanderung sollte die Möglichkeit zur Anrufung eines zentralen Einwanderungsgerichtes geschaffen werden, das abschließend entscheidet (vgl. Thesen von Richter am OVG Berlin Dr. Fritz Franz, in: 53. Deutscher Juristentag – Thesen der Abteilung Ausländerrecht sub 2. D).

Zum Thema „Die Reform des Anerkennungsverfahrens für politisch Verfolgte und die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit der Zurückweisung und Zurückschiebung von Asylbewerbern an der Grenze“ s. v. Pollern, JR 1980, Heft 12; zum Problem Nochmals: Grenzrichter gegen Asylmißbrauch – Bemerkungen zum Vorschlag von Jürgen Schilling, DÖV 1980, S. 38 – s. v. Pollern, DÖV 1980, S. 557, und Schilling „Schlußwort“, DÖV 1980, S. 561.

Zum Thema Kontingentflüchtlinge (s. Text S. 285 f.) ist anzufügen, daß das „Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge“ vom 22.7.1980 am 1.8.1980 in Kraft getreten ist (BGBl 1980 I, S. 1057 f.). Hinzuweisen ist auch auf die Beantwortung Großer Anfragen der Fraktionen der SPD und FDP zum Thema „Asylrecht“ (BT-Drs. 8/4278 vom 20.6.1980) und der CDU/CSU-Fraktion zum Thema „Asylverfahren und Unterbringung der Asylbewerber“ (BT-Drs. 8/4279 vom 20.6.1980) und die Beantwortung einer Kleinen Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zum Thema „Verwaltungsgerichtsverfahren in Asylsachen“ (BT-Drs. 8/4471 vom 5.9.1980).

Auf dem 53. Deutschen Juristentag in Berlin wurde erneut die ersatzlose Streichung der §§ 11 II, 14 I 2 AuslG wegen Verfassungswidrigkeit gefordert (in diesem Sinne Franz Thesen, ebd., sub 2. A 2; für Streichung des § 14 I 2 AuslG Kimminich, Teilgutachten Aufenthaltsrecht, Asyl, Ausweisung, Auslie-

ferung. Gutachten B zum 53. Deutschen Juristentag Berlin 1980, München 1980, S. B 66 sub 9; zum Problemkreis s. Text S. 322 ff., 328 ff., 471 f.).

Folgende Neuerscheinungen zum Asylrecht konnten nicht mehr berücksichtigt werden:

- Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge: Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gemäß dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Genf, September 1979
- Baum*, Gerhart Rudolf: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Spannungsfeld zwischen Gesetzesvollzug und Individualschutz, DÖV 1980, S. 426
- Beitz*, Wolfgang G./*Wollenschläger*, Michael (Hrsg.): Handbuch des Asylrechts. Unter Einschluß des Rechts der Kontingentflüchtlinge, Bd. 1: Grundlagen, Bd. 2: Verfahren, Rechtsstellung und Reformen, Baden-Baden 1980
- Birkenmaier*, Werner: Sozialhilfe für Asylanten künftig nur noch als Sachleistung, in: „Stuttgarter Zeitung“, Nr. 125 vom 31.5.1980, S. 5
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.: Flüchtlinge und Asylsuchende in der Bundesrepublik Deutschland. Dokumentation einer Studientagung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in Zusammenarbeit mit der Otto Benecke Stiftung am 18. und 19.9.1979 im Restaurant „Am Tulpenfeld“ in Bonn, Bonn 1980
- Dregger*, Alfred: SPD/FDP verschleppt die Reform des Asylrechts – Union erneuert Angebot zur Zusammenarbeit –, in: DUD, 34. Jg., Nr. 107, Bonn 12.6.1980, S. 2
- Eichmann*, Bernd: Ausgesiebt und abgeschoben? Die Situation ausländischer Asylbewerber in der Bundesrepublik, in: „Das Parlament“, Nr. 29/30 vom 19./26.7.1980, S. 13
- Fliegau*, Harald/*Bader*, Johann-Georg: Asylverfahren und ausländerrechtliche Maßnahmen in Baden-Württemberg, BWVPr, 7. Jg., 1980, S. 154
- Grahl-Madsen*, Atle: The Boat-People: Still a Concern, AWR-Bulletin, 18. Jg., 1980, S. 110
- Gusy*, Christoph: Die internationale Zusammenarbeit bei der Bewältigung der Weltflüchtlingsprobleme, AWR-Bulletin, 18. Jg., 1980, S. 73
- Hailbronner*, Kay: Zur Reform des Ausländerrechts, ZRP 1980, S. 230
- Huber*, Bertold: Die Entwicklung des Ausländer- und Arbeitserlaubnisrechts im Jahre 1979, NJW 1980, S. 1977
- Joffe*, Josef/*Naumann*, Michael: Asyl in Deutschland: Grundrecht ohne Grenzen?, in: „Die Zeit“, Nr. 23 vom 30.5.1980, S. 9
- Kanein*, Werner: Die Asylgarantie, NJW 1980, S. 1985
- Könnte ein Gesetzesvorbehalt die Asylfrage lösen? Umstrittener Vorschlag für eine Änderung der Verfassung, in: FAZ, Nr. 99 vom 28.4.1980, S. 7
- Kausch*, Hans G.: Das Internationale Übereinkommen gegen Geiselnahme. Erfolg einer deutschen Initiative, VN, 28. Jg., 1980, S. 77
- Kimminich*, Otto: Der Aufenthalt von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland. Rechtsgrundlage, Beginn und Ende, OBS (Hrsg.), Heft 5 der Reihe „Asylrecht“, 1. Aufl., Baden-Baden 1980

- Welche rechtlichen Vorkehrungen empfehlen sich, um die Rechtsstellung von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland angemessen zu gestalten? (Teilgutachten Aufenthaltsrecht, Asyl, Ausweisung, Auslieferung), Gutachten B zum 53. Deutschen Juristentag Berlin 1980, München 1980
- Köfner*, Gottfried: Asylrechts- und Flüchtlingsprobleme in der Bundesrepublik Deutschland, Katholischer Arbeitskreis Entwicklung und Frieden (KAEF), September 1980
- Kunkel*, Peter Christian: Asyl-Grundrecht oder Schnorrettrick?, *BWVPr*, 7. Jg., 1980, S. 190
- Laufs*, Paul: Auch in der Asylantenfrage handlungsunfähig – Bundesrepublik Deutschland wird von einer Lawine überschwemmt –, in: *DUD*, 34. Jg., Nr. 69, Bonn 15.4.1980, S. 4
- Marx*, Reinhard: Der Begriff des politischen Flüchtlings nach Völkerrecht und dem Recht der Bundesrepublik Deutschland, *ZRP* 1980, S. 192
- Penner*, Willfried: „Das Recht auf Schutz vor politischer Verfolgung bleibt unangetastet“, in: Sozialdemokratischer Pressedienst, Nr. 585, Bonn 18.6.1980, S. 2
- Platz*, Wilhelm: Internationale Konvention gegen Geiselnahme, *ZaöRVR*, Bd. 40, 1980, S. 276
- Pollern*, Hans-Ingo von: Das Asylrecht im Ostblock, insbesondere in Jugoslawien, *AWR-Bulletin*, 18. Jg., 1980, S. 32
- Nochmals: Grenzrichter gegen Asylmißbrauch – Bemerkungen zum Vorschlag von Jürgen Schilling, *DÖV* 1980, S. 39 – *DÖV* 1980, S. 557
- Asylrechtliche Verfassungsbestimmungen in Westeuropa und Lateinamerika, *AWR-Bulletin*, 18. Jg., 1980, Heft 4
- Rühmann*, Jürgen: Berufungsausschluß und prozessuale Waffengleichheit im Asylverfahren. Zur Verfassungswidrigkeit des § 34 Abs. 1 AuslG, *EuGRZ*, 7. Jg., 1980, S. 479
- Schaeffer*, Klaus: „Asylberechtigung – Politische Verfolgung nach Art. 16 GG“, Köln/Berlin/Bonn/München 1980
- Schilling*, Jürgen: Schlußwort, *DÖV* 1980, S. 561
- Staats*, Johann-Friedrich: Übersicht über die Grundlagen des Asylrechts, *Verwaltungsgrundschau*, 26. Jg., 1980, S. 177
- Tandler*, Gerold: Bankrott der Bonner Asylpolitik – Kriminelle Schlepperbanden bekämpfen –, in: *DUD*, 34. Jg., Nr. 125, Bonn 9.7.1980, S. 2
- Wießner*, Siegfried: Asylverweigerung ohne Anerkennungsverfahren. Zur grundrechtlichen Relevanz sog. mißbräuchlicher Asylanträge, *EuGRZ*, 7. Jg., 1980, S. 473
- Zimmermann*, Elmar: Asylrecht und Asylverfahren – Vorstellungen und Wirklichkeit, *BayVBl* 1980, S. 353

Die vom Exekutiv-Komitee des Programms des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen auf der 30. Sitzung in Genf (8.-16.10.1979) verabschiedeten Mindestgrundsätze für die Asylgewährung (Ziffer 2 a: Die Staaten sollten alles in ihrer Kraft stehende tun, um ernsthaften (bona fide) Asylsuchenden

den Asyl zu gewähren; Ziffer 2b: Zurückweisung in den Verfolgerstaat bedeutet ernsthafte Verletzung des Prinzips des non-refoulement i.w.S.; Ziff. 2e: Grundsatz der Familieneinheit; Ziffer 2f: bei Massenflucht Gewährung vorübergehender Zuflucht, Lastenverteilung) und die Ausgestaltung des Asylverfahrens (u.a. Ziffer 2j: keine Zurückweisung des Asylantrags durch Grenzbehörden ohne vorherige Prüfung durch eine Zentralbehörde, Text in UN-doc. A/AC.96/572 vom 19.10.1972, S. 15 ff., Rdn. 72) konnten nur noch teilweise in den Anmerkungen Berücksichtigung finden.

Hinzuweisen ist auf den Antrag von Czernetz und anderer vom 7.7.1977 mit der Forderung nach Erweiterung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch Aufnahme des Asylrechts (vgl. Doc. 4006, S. 1, Ziffer 6, in: CE Doc. Vol. III, 1977, und Bericht des Abgeordneten Craig vom 27.9.1978, Doc. 4213, in: CE Doc. Vol. IV, 1978) und die Empfehlung 842 (1978) der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 30.9.1978, die dem Ministerkomitee vorgeschlagen hat, eine Europäische Konvention über territoriales Asyl auszuarbeiten, falls entsprechende Bemühungen auf weltweiter Ebene in naher Zukunft nicht zu konkreten Ergebnissen führen (vgl. Ziffer 8, Text in Doc. 4204, S. 1 f., in: CE Doc. IV, 1978, und Bericht des Abgeordneten Enders vom 13.9.1978, Doc. 4204, S. 9 ff., 11 Rdn. 32, 33, in: CE Doc. Vol. IV, 1978).

Länderberichte zum Asylrecht sind in der *Revue international de droit penal*, Heft 2, 1978, veröffentlicht.

Waiblingen, im Oktober 1980

Hans-Ingo v. Pollern

Inhaltsübersicht

Einleitung

I.	Dynamik und Bedeutung des Asylrechts – Beispiele.	1
II.	Asylstatistik.	8
III.	Gegenstand der Untersuchung	17
	<i>Anmerkungen zur Einleitung.</i>	22

Erster Teil

Historische Entwicklung und Asylrecht im Völkerrecht

Erster Abschnitt

Historische Entwicklung des Asylrechts

I.	Im Altertum – religiöses Asyl	33
II.	Im Mittelalter	33
	1. Weltliches Asylrecht	33
	2. Kirchliches Asylrecht	34
	a) Ursprung des kirchlichen Asylrechts	34
	b) Das Interzessionsrecht als Grundlage des kirchlichen Asylrechts	35
	c) Niedergang des kirchlichen Asylrechts	35
III.	Neuzeit – politisches Asyl.	36
	1. Im Zeitalter des Absolutismus	36
	2. Französische Revolution und Belgisches Auslieferungsgesetz	37
	a) Durchsetzung des Prinzips der Nichtauslieferung politischer Verbrecher.	37
	b) Einschränkungen durch die Attentats- und Anarchistenklausel.	39

3. Im 20. Jahrhundert	40
a) Das Jahrhundert der Flüchtlinge	40
b) Religiöses Asyl und Gastasyl im Vorderen Orient	41
<i>Anmerkungen zum 1. Abschnitt</i>	<i>41</i>

Zweiter Abschnitt

Asylrecht im Völkerrecht

I. Begriffsbestimmung	48
1. Ursprung des Asylbegriffs	48
2. Asyl als Rechtsbegriff	49
II. Ausgestaltung des Asylrechts in anderen Ländern	49
1. Übersicht	49
a) Afrika	50
aa) Republik Guinea	50
bb) Republik Ruanda	50
b) Westeuropa	50
aa) Französische Republik	50
bb) Bundesrepublik Deutschland	50
cc) Italienische Republik	50
dd) Republik Portugal	50
c) Mittel- und Südamerika	51
aa) Republik Costa Rica	51
bb) Ecuador	51
cc) Republik El Salvador	51
dd) Republik Guatemala	51
ee) Haiti	51
ff) Republik Honduras	51
gg) Republik Paraguay	51
hh) Republik Venezuela	52
d) Naher Osten	52
aa) Arabische Republik Ägypten	52
bb) Republik Irak	52
cc) Israel	52
e) Sozialistische Staaten	52
2. Asylrecht in Westeuropa	53
a) Bundesrepublik Deutschland	53
b) Frankreich	53

c) Griechenland	54
d) Italien	54
e) Malta	55
f) Portugal.	55
g) Spanien	56
h) Österreich	56
i) Schweiz.	57
aa) Gegenwärtiger Rechtszustand	57
bb) Art. 16 I des Verfassungsentwurfs vom 23.2.1978	60
cc) Asylgesetz vom 15.10.1979.	60
dd) Art. 48 des Entwurfs eines Ausländergesetzes vom 19.6.1978	67
j) Fürstentum Liechtenstein	67
k) Belgien	68
aa) Gegenwärtiger Rechtszustand	68
bb) Entwurf eines Gesetzes über die Einreise, den Aufent- halt, die Niederlassung und Abschiebung von Auslän- dern vom 7.12.1977.	69
l) Niederlande	70
m) Dänemark	72
n) Finnland	72
o) Norwegen	73
p) Schweden	74
q) England.	75
r) Exkurs: Vereinigte Staaten von Nordamerika	77
3. Asylrecht in sozialistischen Staaten.	79
a) Verfassungsrechtliche Asylbestimmungen.	79
aa) Sozialistische Volksrepublik Albanien	79
bb) Volksrepublik Bulgarien	79
cc) Volksrepublik China	80
dd) Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien.	80
ee) Demokratische Volksrepublik Korea	80
ff) Republik Kuba	80
gg) Volksrepublik Mongolei	80
hh) Volksrepublik Polen.	81
ii) Sozialistische Republik Rumänien	81
jj) Tschechoslowakische Sozialistische Republik	81
kk) Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken	81
ll) Demokratische Republik Vietnam	81
b) Rechtsnatur sozialistischer Grundrechte.	82

c)	Asylberechtigter Personenkreis und Voraussetzung der Asylgewährung	83
d)	Deutsche Demokratische Republik und Ungarische Volksrepublik	85
e)	Asylrecht und Auslieferung	86
aa)	Asylrechtlich relevante Auslieferungsbestimmungen	86
α)	Volksrepublik Bulgarien	86
β)	Volksrepublik China	87
γ)	Deutsche Demokratische Republik	87
δ)	Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien	87
ε)	Volksrepublik Polen	87
ξ)	Sozialistische Republik Rumänien	88
η)	Ungarische Volksrepublik	88
bb)	Sonderstellung der Volksrepublik China und der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien	88
III.	Asylformen und ihre Kennzeichnung	91
1.	Im Friedensvölkerrecht	91
a)	Externes (territoriales) Asyl	91
b)	Internes Asyl	91
2.	Im Kriegsvölkerrecht	91
a)	Landasyl (neutrales Asyl)	91
b)	Seeasyl	91
c)	Kriegsgefangenenasyl	92
IV.	Das interne Asyl	92
1.	Diplomatisches Asyl	92
a)	Geschichtlicher Ursprung	92
b)	17. Jahrhundert bis Mitte/Ende 19. Jahrhundert als Völkergewohnheitsrecht	92
c)	Im 20. Jahrhundert Wandlung zum bloßen humanitär begründeten diplomatischen Asyl in Form der vorübergehenden Zuflucht	94
aa)	Ableitung des Rechts zur Gewährung diplomatischen Asyls aus dem Prinzip der Exterritorialität	94
bb)	Ableitung des Rechts zur Gewährung diplomatischen Asyls aus der diplomatischen Immunität	94
cc)	Ableitung des Rechts zur Gewährung diplomatischen Asyls aus dem Prinzip der humanitären Intervention	95
dd)	Ableitung des Rechts zur Gewährung diplomatischen Asyls aus den allgemeinen Menschenrechten	95
ee)	Humanitär begründetes diplomatisches Asyl als universaler Völkergewohnheitsrechtssatz	96

ff) Humanitär begründetes diplomatisches Asyl in Form der vorübergehenden Zuflucht	96
2. Konsularisches Asyl	98
3. Asyl auf Kriegsschiffen und in Militärflugzeugen	98
4. Asyl in Militärstützpunkten	99
V. Internes Asyl in Lateinamerika und Europa	99
1. In Mittel- und Südamerika	99
a) Aufgrund vertraglicher Regelung	99
aa) Konferenzen von Lima vom 15. und 29.1.1867.	99
bb) Abkommen von Montevideo über internationales Straf- recht vom 23.1.1889	100
cc) Regeln von La Paz vom Dezember 1898 und Asuncion vom 5.6.1922	100
dd) Auslieferungsabkommen von Caracas vom 18.7.1911 . .	100
ee) Konvention von Havanna über Asyl vom 20.2.1928 . . .	101
ff) Konvention von Montevideo über politisches Asyl vom 26.12.1933	102
gg) Konventionsentwurf von Saavedra Lamas über das Asyl- recht vom 27.7.1937 und der Vertrag von Montevideo über politisches Asyl und Zuflucht vom 4.8.1939	102
hh) Konvention über diplomatisches Asyl von Caracas vom 28.3.1954	103
ii) Internes Asyl für verfolgte Terroristen	103
jj) Ergebnis	105
b) Aufgrund regionalen Völkergewohnheitsrechts	106
aa) Der Fall Haya de la Torre – Asylstreit Kolumbien/Peru	106
bb) Rechtliche Auswirkungen des Asylstreits – Konvention über diplomatisches Asyl von Caracas vom 28.3.1954 . .	108
cc) Entwurf eines Zusatzprotokolls zu den lateinamerikani- schen Konventionen über diplomatisches Asyl vom 7.9.1959	110
dd) Ergebnis	112
2. In Europa	114
VI. Vertragsentwürfe zum internen Asyl	115
1. Resolution des Institut de Droit International sur l'asile en droit international public vom 11.9.1950	115
2. Tätigkeit der International Law Commission.	116
3. Konventionsentwurf der International Law Association über dip- lomatisches Asyl vom August 1972.	116
4. Initiative Australiens zur Schaffung einer weltweiten Konven- tion über diplomatisches Asyl vom 16.8.1974	119

5. Stellungnahme	121
VII. Das externe (territoriale) Asylrecht.	122
1. Geschichtlicher Ursprung	122
a) In Kleinasien im 14. Jahrhundert v. Chr.	122
b) In Griechenland im 5./4. Jahrhundert vor Chr.	122
2. Rechtsnatur des staatlichen Asylrechts	123
a) Herrschende Völkerrechtsmeinung	123
b) Ansicht des Reichsgerichts und eines Teils der Literatur . . .	124
c) Stellungnahme	124
3. Materieller Inhalt des staatlichen Asylrechts	125
4. Menschenrecht auf Asyl – Individualanspruch des Einzelnen auf Verfolgungsschutz gegenüber dem Zufluchtsstaat auf Völker- rechtsebene	125
a) Ableitung des Individualanspruchs aus dem Prinzip der Nichtauslieferung politischer Straftäter	125
b) Ableitung des Individualanspruchs aus dem Prinzip des non- refoulement	126
c) Ableitung des Individualanspruchs aus dem völkerrechtli- chen Mindeststandard.	127
d) Ergebnis	127
e) Auffassungen in der Literatur zur Ableitung eines Menschen- rechts auf Asyl	128
aa) Ansicht von Seeger	128
bb) Meinung von Weis, Antalovsky und Feneberg	128
cc) Auffassung von Doehring	128
VIII. Resolutionen – Deklarationen – Konventionen über das externe (territoriale) Asyl im Hinblick auf die Gewährung eines Individual- anspruchs auf Asyl.	129
1. Weltweite Entwicklungen	129
a) Art. 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948	129
b) Resolution des Institut de Droit International sur l'asile en droit international public vom 11.9.1950.	130
c) Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention vom 28.7.1951	130
d) Vereinbarung über Flüchtlingsseeleute vom 23.11.1957 . . .	132
e) Deklaration der Vereinten Nationen über territoriales Asyl vom 14.12.1967	132
f) Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen vom 16.12.1966: Internationale Abkommen über wirtschaftliche,	

soziale und kulturelle Rechte und über bürgerliche und politische Rechte	134
g) Entwurf einer internationalen Konvention über das Asylrecht und einer Deklaration der Generalversammlung der Vereinten Nationen über das Flüchtlingsrecht der Forschungsgesellschaft für das Weltflüchtlingsproblem (AWR) vom 20./21.9.1967	135
h) Konventionsentwurf über territoriales Asyl des Carnegie Endowment for International Peace vom April 1972	135
i) Konventionsentwurf der International Law Association über territoriales Asyl vom August 1972.	137
j) Resolution des 25. Kongresses der Internationalen Union der Rechtsanwälte von Madrid vom 28.9.1973	140
k) Entwurf einer Internationalen Konvention über territoriales Asyl von Grahl-Madsen vom Juni 1976	140
l) Asylresolution der Forschungsgesellschaft für das Weltflüchtlingsproblem (AWR) vom Oktober 1976	147
m) Konventionsentwurf über territoriales Asyl der Expertengruppe der Vereinten Nationen vom April/Mai 1975 und die Genfer Asylrechtskonferenz vom 10.1.-4.2.1977.	147
n) Konventionsentwurf der Bundesrepublik Deutschland über territoriales Asyl vom 10.1.1977	156
o) Asylresolution der Forschungsgesellschaft für das Weltflüchtlingsproblem (AWR) vom Oktober 1977	159
p) Die Pflicht zur Asylverweigerung nach weltweitem Völkervertragsrecht.	159
aa) Resolution Nr. 7 über Gerichtsbarkeit und Auslieferung der III. Internationalen Konferenz über Terrorismus und politische Verbrechen vom 4.-16.6.1973 in Syrakus/Italien	159
bb) Resolution Nr. 3074 (XXVIII) der Vereinten Nationen vom 3.12.1973 über die Prinzipien der internationalen Zusammenarbeit bei der Ermittlung, Festnahme, Auslieferung und Bestrafung von Personen, die der Begehung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit schuldig sind	160
cc) Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen einschließlich Diplomaten (Diplomatschutzkonvention) vom 14.12.1973	160
dd) Internationale Konvention gegen Geiselnahme der Vereinten Nationen vom 17.12.1979	162
ee) Stellungnahme	165
2. Regionale Entwicklungen	166
a) Mittel- und Südamerika.	166

aa)	Art. XXVII der Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen vom 2.5.1948	166
bb)	Art. 22 Nr. 7 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention vom 21.11.1969.	166
	α) Abkommen von Montevideo über internationales Strafrecht vom 23.1.1889	167
	β) Vertrag von Montevideo über politisches Asyl und Zuflucht vom 4.8.1939.	167
	γ) Konvention von Caracas über territoriales Asyl vom 28.3.1954	167
cc)	Art. 22 Nr. 8 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention vom 21.11.1969.	168
	α) Abkommen von Montevideo über internationales Strafrecht vom 23.1.1889	169
	β) Auslieferungsabkommen von Caracas vom 18.7.1911	169
	γ) Zentralamerikanische Auslieferungskonvention von Washington vom 7.2.1923.	169
	δ) Código Bustamente vom 13.2.1928	170
	e) Auslieferungskonvention von Montevideo vom 26.12.1933	170
dd)	Entwurf einer Interamerikanischen Auslieferungskonvention des Interamerikanischen Juristenkomitees vom 1.2.1977	170
ee)	Amerikanische Konvention zur Verhinderung und Bestrafung von Terrorakten gegen völkerrechtlich besonders geschützte Personen vom 2.2.1971	171
b)	Europa	173
aa)	Konvention des Europarates zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950	173
bb)	Asylresolution des Ministerkomitees des Europarates über „Asyl für Personen in Gefahr vor Verfolgung“ vom 29.6.1967	175
cc)	Empfehlung 817 (1977) der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 7.10.1977 über „gewisse Aspekte des Asylrechts“	177
dd)	Erklärung des Ministerkomitees über das territoriale Asyl in den Mitgliedsstaaten des Europarates vom 18.11.1977	178
ee)	Stellungnahme	179
ff)	Europäische Konvention über das Konsularwesen nebst Protokoll betreffend den Schutz der Flüchtlinge vom 11.12.1967	179
gg)	Europäisches Auslieferungsabkommen vom 13.12.1957 nebst Zusatzprotokoll des Europarates vom 15.10.1975	180
hh)	Europäisches Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus vom 27.1.1977.	181

c)	Asien	185
aa)	Allgemeine Prinzipien betreffend die Behandlung von Flüchtlingen des Asiatisch-Afrikanischen Beratenden Rechtskomitees vom August 1966	185
d)	Afrika	186
aa)	Konvention der OAU über „Spezifische Aspekte des Flüchtlingsproblems in Afrika“ vom 10.9.1969	186
bb)	Afrikanische Rechtskonvention vom 12.9.1961	187
cc)	Resolution des Ministerrates der OAU zur Schaffung eines einheitlichen afrikanischen Auslieferungsabkommens vom September 1968	188
3.	Stellungnahme und rechtspolitische Überlegungen	188
IX.	Völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Zufluchtsstaates	193
1.	Für Handlungen von Staatsorganen	193
2.	Für Handlungen von Privatpersonen, insbesondere Asylanten	194
3.	Abwehr der völkerrechtlichen Haftung des Zufluchtsstaates durch Beschränkung exilpolitischer Tätigkeit der Asylanten	196
	<i>Anmerkungen zum 2. Abschnitt</i>	<i>198</i>

Zweiter Teil

**Das Asylrecht im Grundgesetz (Art. 16 II 2 GG)
der Bundesrepublik Deutschland**

Erster Abschnitt

Das materielle Asylrecht

A.	<i>Das Grundrecht auf Asyl</i>	<i>266</i>
I.	Art. 16 II 2 GG als subjektiv-öffentliches Recht auf Asyl	266
1.	Auffassung von Meyer und von Schack	266
2.	Herrschende Meinung und Stellungnahme	267
3.	Doppelnatur des Asylrechts in der Bundesrepublik Deutschland	267
II.	Asylrecht in Länderverfassungen	268
B.	<i>Der Verfolgungsbegriff</i>	<i>268</i>
I.	Politische Verfolgung als Voraussetzung des grundgesetzlichen Asylrechts	268

1. Restriktive Interpretation von Meyer, Mettgenberg/Doerner und Herlan auf der Basis des § 3 I, II DAG	268
2. Herrschende Meinung und Stellungnahme	269
3. Unterschiedliche Auffassungen im Rahmen der herrschenden Meinung in der Literatur	269
a) Ansicht von Grützner, von Mangoldt/Klein, Schmitt, Feneberg, von Weber, Doehring, Kanein, Rotberg, Pötz, Wollenschläger	269
b) Auffassung von Maunz und Meder	270
c) Meinung von Kimminich	270
d) These von Lerche	270
4. Unterschiedliche Auffassungen im Rahmen der herrschenden Meinung in der Rechtsprechung	271
a) Oberlandesgericht Frankfurt am Main	271
b) Bundesgerichtshof	271
c) Bayerisches Oberstes Landesgericht	271
d) Bundesverwaltungsgericht und Bayerischer Verwaltungsgewichtshof	271
e) Bundesverfassungsgericht	272
f) Verwaltungsgericht Berlin	273
g) Verwaltungsgericht Ansbach	273
5. Politische Verfolgung und Ausländergesetz	274
6. Konstituierende Merkmale der politischen Verfolgung i. S. d. Art. 16 II 2 GG (sog. Verfolgungstatbestand)	274
a) Objektiver Verfolgungsakt	274
aa) Verletzung geschützter Rechtsgüter	275
bb) Verletzender Eingriffsakt	275
cc) Individuelle oder kollektive Verfolgungsmaßnahmen	276
b) Subjektive Verfolgungsfurcht	277
c) Vorflucht- oder Nachfluchtgründe als Grundlage des Verfolgungstatbestandes	277
d) Offensichtliche Unbegründetheit der Furcht vor politischer Verfolgung	279
aa) Rechtsprechung zum Mißbrauch des Asylrechts und § 38 Nr. 6 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes	279
bb) Verfassungsrechtliche Bedenklichkeit der Mißbrauchsbestimmung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes	281
7. Rechtsstaatswidrigkeit und Menschenrechtswidrigkeit der Verfolgung als Maßstab für politische Verfolgung	283

8. Begriffsbestimmung des asylberechtigten Personenkreises	284
II. Sonderfälle politischer Verfolgung	284
1. Sozialflüchtling, Vertriebener, Wirtschaftsflüchtling, Kontingentflüchtling	284
2. Bevorzugung von Parteimitgliedern, Nicht-Zulassung zur Universität	286
3. Fahnenflucht und Kriegsdienstverweigerung	286
4. Republikflucht	287
a) Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts	287
b) Ansicht des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichts Ansbach.	289
III. Vermutungen, Beweisregeln.	290
IV. Exkurs: Asylberechtigung ohne politische Verfolgung – Grundsatz der Familieneinheit	290
<i>C. Erwerb des subjektiven Rechts auf Asyl gemäß Art. 16 II 2 GG</i>	<i>291</i>
<i>D. Inanspruchnahme des grundgesetzlichen Asylrechts durch Deutsche</i>	<i>292</i>
I. Auffassung von Mettgenberg/Doerner, Grützner, Meyer, von Mangoldt/Klein, Merl.	292
II. Kritik	293
<i>E. Materieller Inhalt des grundgesetzlichen Asylrechts – negatives oder positives Statusrecht</i>	<i>295</i>
I. Die Auffassung vom negativen Status des Asylrechts	295
II. Die Meinung vom positiven Status des Asylrechts	295
III. Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts	296
IV. Stellungnahme	296
V. Asylrecht und exilpolitische Betätigung der Asylanten	297
1. Im Völkerrecht	297
2. Im Grundgesetz.	297
<i>F. Asylrecht und Staatsschutz – Schranken des grundgesetzlichen Asylrechts</i>	<i>298</i>
I. Art. 16 II 2 GG als unbeschränkbares Grundrecht?	298
1. Schrankensystematik des Grundgesetzes	299

2. Die Auffassung von der Unbeschränkbarkeit der ohne Schrankenvorbehalt garantierten Grundrechte	299
3. Herrschende Meinung und Stellungnahme	299
II. Die Theorie von den immanenten Grundrechtsschranken	300
1. Begriff der immanenten Schranke.	300
2. Verhältnis von immanenter Schranke und Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 II GG	301
a) Auffassung von Hamann/Lenz	301
b) Ansicht von Dürig, Maunz, Schmidt-Bleibtreu/Klein, Berg	302
c) Stellungnahme	302
3. Inhalt der Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 II GG	302
a) Auffassung des Bundesgerichtshofs – relative Theorie	302
b) Herrschende Meinung – absolute Theorie.	303
c) Stellungnahme	303
4. Verhältnis von immanenter Schranke und Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	304
III. Die verschiedenen Lehren von den immanenten Schranken	304
1. Auffassungen in der Literatur	305
a) von Mangoldt/Klein, Haas, Wertenbruch, Wehrhahn, Schulz-Schaeffer	305
Stellungnahme	305
b) Peters, Huber, Scholtissek, Ipsen, Erbel, Krüger.	306
Stellungnahme	306
c) Dürig, Maunz, Nipperdey, Bachof, Graf, Ropertz, Wolff	307
Stellungnahme	307
d) Mißbrauchslehre von Gallwas.	308
Stellungnahme	309
e) Lösung des Schrankenproblems durch begriffsimmanente Schranken	309
2. Auffassungen in der Rechtsprechung.	309
a) Bundesverwaltungsgericht	309
aa) Die Kritik in der Literatur.	310
b) Bundesverfassungsgericht	311
aa) Verhältnis von Art. 2 I GG zu den Teilfreiheitsrechten des Grundgesetzes	311
bb) Einschränkung vorbehaltlos formulierter Grundrechte	312
cc) Stellungnahme	313

IV. Schranken des grundgesetzlichen Asylrechts bei Anwendung der Theorie des Bundesverfassungsgerichts von den verfassungsimmanenten Grundrechtsschranken	315
1. Schranken nach Völkerrecht – Allgemeine Regeln des Völkerrechts (Art. 25 S. 1 GG) als verfassungsimmanente Asylrechtsschranken	316
a) Schranken aus der Entstehungsgeschichte des Art. 16 II 2 GG	316
b) Ansicht des 4. Strafsenats des Bundesgerichtshofs und des Bayerischen Obersten Landesgerichts	316
c) Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts, des Oberverwaltungsgerichts Berlin, des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts Koblenz	316
d) Stellungnahme	317
e) Ansicht des 3. Strafsenats des Bundesgerichtshofs	319
f) Auffassung des Verwaltungsgerichts Ansbach und von Weinfurtner	319
g) Stellungnahme	319
h) Meinung von Maunz	321
i) These von Doehring	321
j) Auffassung von Voigt	321
k) Stellungnahme	322
2. Schranken nach deutschem Recht – §§ 11 II, 14 I AuslG als verfassungsimmanente Asylrechtsschranken	322
a) Die Schrankenregelung im Ausländergesetz vom 28.4.1965 i.d.F. vom 25.7.1978	322
b) §§ 11 II, 14 I AuslG als verfassungsimmanente Asylrechtsschranken	323
aa) Unterschiedliche Auffassungen in der Rechtsprechung	323
α) Verwaltungsgericht München	323
β) Bayerischer Verwaltungsgerichtshof	323
γ) Oberverwaltungsgericht Koblenz	323
δ) Bundesverwaltungsgericht, Verwaltungsgericht Ansbach und Verwaltungsgericht München	324
bb) Unterschiedliche Auffassungen in der Literatur	325
α) Verfassungsmäßigkeit der §§ 11 II, 14 I 2 AuslG	325
β) Verfassungswidrigkeit des § 14 I 2 AuslG	326
γ) Verfassungswidrigkeit des § 11 II AuslG	326
c) Stellungnahme	327
aa) Verfassungsmäßigkeit von § 11 II AuslG	327
bb) Verfassungsmäßigkeit von § 14 I 2 AuslG	327
α) Im Verhältnis zum Völkerrecht	328
β) Im Verhältnis zum Grundgesetz	328

αα) Verfassungsimmanente Schranken des Art. 16 II 2 GG	328
ββ) Asylrecht und Wesensgehaltsgarantie – Art. 19 II GG als Rechtsstellungs- oder Institutsgarantie	330
γγ) Asylrecht und Verwirkungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts gemäß Art. 18 GG	333
δδ) Asylrecht und Verbot der Todesstrafe (Art. 102 GG)	335
εε) Asylrecht und Verbot unmenschlicher Behandlung (Art. 1 I 1 GG i.V.m. Art. 3 EMRK, Art. 7 S. 1 UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte)	336
ξξ) Asylrecht und Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	337
γ) Ergebnis	338
δ) Auslegung der Verfassungsbestimmungen – Asylrecht und Wandel der Normsituation	338
αα) Traditionelle Auslegungstheorien	338
ββ) Topik als verfassungsspezifische Interpretationsmethode	343
d) Asylrecht und Verwirkung	344
aa) Ansicht von Lerche	344
bb) Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts	344
cc) Meinung von Kimminich und Wollenschläger	344
dd) Stellungnahme	345
e) Asylrecht bei Gefährdung der freiheitlich-demokratischen Ordnung im Ausland, bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder schweren nichtpolitischen Verbrechen	345
aa) Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts und des 3. Strafsenats des Bundesgerichtshofs	345
bb) Ansicht von Kimminich, Merl, Wollenschläger, Schweitzer, Marx, Heine, Düx, Gusy	346
cc) Stellungnahme	346
3. Exkurs: Asylrecht und Luftpiraterie im Völkerrecht und Grundgesetz	349
a) Im Völkerrecht	349
b) Im Grundgesetz	353
<i>Anmerkungen zum 1. Abschnitt</i>	358

Zweiter Abschnitt

Asylverfahrensrecht

<i>G. Das Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens vom 25.7.1978 . . .</i>	417
I. Die Reform des Anerkennungsverfahrens für politisch Verfolgte . . .	417
1. Vorgeschichte	417
2. Wegfall des Widerspruchsverfahrens.	421
3. Dezentralisierung des behördlichen Asylverfahrens.	423
4. Ausschluß der Berufung bei offensichtlich unbegründeter Asylklage.	425
5. Dezentralisierung des verwaltungsgerichtlichen Asylverfahrens	430
6. Übergangsregelung und weitere Gesetzesvorschläge	432
7. Stellungnahme und weitere Vorschläge zur Beschleunigung des Asylverfahrens	433
a) Systemwidrigkeiten des Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens vom 25.7.1978.	434
aa) Kein genereller Berufungsausschluß im Asylverfahren	434
bb) Berufung bei offensichtlich unzulässigen Klagen?	434
cc) Genereller Ausschluß des Gerichtsbescheides nach § 34 II AuslG?	435
dd) Ausschluß der Entscheidung durch Vorbescheid gemäß § 84 I VwGO in Analogie zu § 34 II AuslG.	437
b) Der Vorschlag von von Hase zur Beschleunigung des Asylverfahrens	437
c) Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens vom 16.11.1979 der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.	439
II. Exkurs	443
1. Landesgesetz über die Zuweisung von Asylbewerbern an Gemeinden (Asylbewerber-Zuweisungsgesetz) des Landes Baden-Württemberg vom 3.4.1979	443
2. § 4 I Landeswohnungsgesetz von Nordrhein-Westfalen vom 9.6.1954 und Verordnung zur Durchführung des § 4 II Landeswohnungsgesetz vom 27.6.1978.	446
3. Gesetz zur Aufnahme von Asylbewerbern, Asylberechtigten und ausländischen Flüchtlingen (Aufnahmegesetz) des Landes Niedersachsen vom 18.4.1978.	446
4. Landesgesetz über die Aufnahme ausländischer Flüchtlinge (Landesaufnahmegesetz) des Landes Rheinland-Pfalz vom 21.12.1978	447

5. Gesetz Nr. 1080 über die Aufnahme von Asylbewerbern, Asylberechtigten und anderen ausländischen Flüchtlingen durch die Gemeinden des Saarlandes (Ausländeraufnahmegesetz) vom 12.7.1978	447
6. Beschluß der Staatsregierung des Freistaates Bayern vom 13.6. 1978 zur Unterbringung von Asylbewerbern in Bayern	448
<i>Anmerkungen zum 2. Abschnitt.</i>	448

Dritter Teil

Zusammenfassung

I. Völkerrechtlicher Teil	463
II. Grundgesetzlicher Teil	467
<i>Anmerkungen zum 3. Teil.</i>	474

Literaturverzeichnis	475
-----------------------------	-----

Sachregister	549
---------------------	-----

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	= anderer Auffassung
AA	= Anerkennungsausschuß
AD	= Auswärtiger Dienst
Add.	= Addendum
AdG	= Archiv der Gegenwart
a. E.	= am Ende
AELR	= The All England Law Reports
AEMRK	= Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948
a. F.	= alter Fassung
AFDI	= Annuaire Français de Droit International
AFG	= Arbeitsförderungsgesetz
AfP	= Archiv für Presserecht
ai	= Amnesty international
AJIL	= The American Journal of International Law
a. M.	= anderer Meinung
AMRK	= Amerikanische Menschenrechtskonvention vom 21.11.1969
ANAG	= Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26.3.1931 (Schweiz)
Annuaire	= Annuaire de l'Institut de Droit International
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
APSR	= The American Political Science Review
ArchVR	= Archiv des Völkerrechts
2. Internationales Asylcolloquium	= 2. Internationales Asyl-Colloquium Garmisch-Partenkirchen 1964, Schriftenreihe der Deutschen Nansen-Gesellschaft, Heft 4, Hrsg. Martin Kornumpf, Köln, Berlin, Bonn, München 1965
4. Asyl-Colloquium	= Internationales Colloquium Fridjof Nansen, 4. Asyl-Colloquium 30. Juni bis 2. Juli 1966 in Wien
AsylVO	= Asylverordnung
AuslG	= Ausländergesetz
AuslVwV	= Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes
AuslVO	= Ausländerverordnung
AWR-Bulletin	= Vierteljahresschrift für Flüchtlingsfragen, hrsg. von der Association for the Study of the World Refugee-Problem, Wien
AZ	= Aktenzeichen
BayObLG	= Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayObLGZ	= Entscheidungen des Bayerischen Obersten Landesgerichts
BayVBl	= Bayerische Verwaltungsblätter

BayVGH	= Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
Bd.	= Band
BayBgm	= Bayerischer Bürgermeister
BGBI	= Bundesgesetzblatt
BGH	= Bundesgerichtshof
BGHSt	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen, Bd. 1 ff., Detmold, Köln, Berlin, München 1951 ff.
BGHZ	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen, Bd. 1 ff., Detmold, Köln, Berlin, München 1951 ff.
BJIL	= Brooklyn Journal of International Law
BK	= Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Hamburg, Stand Dezember 1978
BMI	= Bundesministerium des Inneren
BR	= Bundesrat
BRD	= Bundesrepublik Deutschland
BSHG	= Bundessozialhilfegesetz
BT	= Deutscher Bundestag
Buchholz	= Sammel- und Nachschlagewerk der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, Köln, Berlin, Bonn, München, Stand Juni 1978
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 1 ff., Tübingen 1952 ff.
BVerfGG	= Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, Bd. 1 ff., Berlin 1954 ff.
BWVPr	= Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
BYIL	= The British Yearbook of International Law
BZ	= Berliner Zeitung
CE Doc.	= Council of Europe – Consultative Assembly Documents, Straßbourg
CIMADE	= Comité Inter-Mouvement Auprès des Evacués
CYIL	= The Canadian Yearbook of International Law
Collection of Decisions	= Collection of the Decisions of the European Commission of Human Rights
DA	= Deutschland Archiv
DAG	= Deutsches Auslieferungsgesetz
DDR	= Deutsche Demokratische Republik
DEM	= Deutschland, Europa und die Menschenrechte. Zum Internationalen Jahr der Menschenrechte, Hrsg. Mitteldeutscher Kulturrat e. V., Bonn 1968
d.h.	= das heißt
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DUD	= Deutschland-Union-Dienst
DuR	= Demokratie und Recht
Drs.	= Drucksache
DSt	= Der Staat
DVBl	= Deutsches Verwaltungsblatt
DZ	= Deutsche Zeitung

EAA	= Europäisches Auslieferungsabkommen vom 13.12.1957
EGBGB	= Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
EMRK	= Europäische Menschenrechtskonvention vom 4.11.1950 (Konvention des Europarates zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten)
epd	= Evangelischer Pressedienst – Dokumentation
Erl.	= Erläuterung
ESTL	= Evangelisches Staatslexikon
ESVGH	= Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
EuGRZ	= Grundrechte – Die Rechtsprechung in Europa (Europäische Grundrechte-Zeitschrift)
FamRZ	= Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
FAZ	= Frankfurter Allgemeine Zeitung
FN	= Fußnote
FR	= Frankfurter Rundschau
GA	= Goldtammers Archiv für Strafrecht
GAOR	= General Assembly Official Records of the United Nations
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949
GFK	= Genfer Flüchtlingskonvention vom 28.7.1951 (Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge)
GISTI	= Groupe d'Information et de Soutien des Travailleurs Immigrés
GMBI	= Gemeinsames Ministerialblatt
HA	= Hauptausschuß
HAG	= Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet vom 25.4.1951
Heilsbronn-Colloquium	= Heilsbronn-Colloquium 1963, Schriftenreihe der Deutschen Nansen Gesellschaft, Heft 3, Hrsg. Martin Kornrumpf, Augsburg
HessVGH	= Hessischer Verwaltungsgerichtshof
HILJ	= Harvard International Law Journal
hM.	= herrschende Meinung
HS	= Halbsatz
IA	= Innenausschuß des Deutschen Bundestages
IALR	= Inter-American Law Review
ICLQ	= The International Comparative Law Quarterly
i.d.F.	= in der Fassung
IDI	= Institut de Droit International
IGH	= Internationaler Gerichtshof
IJIL	= The Indian Journal of International Law
IL	= The International Lawyer
ILA	= International Law Association
ILC	= International Law Commission
ILR	= Israel Law Review
IMK	= Innenministerkonferenz

IRRC	= International Review of the Red Cross
i.S.d.	= im Sinne des
i.V.m.	= in Verbindung mit
IWZ	= Illustrierte Wochenzeitung
i.w.S.	= im weiteren Sinne
IYHR	= Israel Yearbook on Human Rights
JBl	= Juristische Blätter (Österreich)
Jg.	= Jahrgang
Jh.	= Jahrhundert
JIJK	= Journal der Internationalen Juristenkommission
JIR	= Jahrbuch für Internationales Recht
JOR	= Jahrbuch für Ostrecht
JÖR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JPR	= Journal of Peace Research
JR	= Juristische Rundschau
JurA	= Juristische Analysen
JuS	= Juristische Schulung
JW	= Juristische Wochenschrift
JZ	= Juristenzeitung
KritJ	= Kritische Justiz
LS	= Leitsatz
LVwVG	= Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz
m.	= mit
m.a.W.	= mit anderen Worten
MdB	= Mitglied des Bundestages
MDR	= Monatsschrift für Deutsches Recht
MLR	= Modern Law Review
MS	= Maschinenschrift
m.w.N.	= mit weiteren Nachweisen
NDV	= Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge
n.F.	= neue Folge
NILR	= Netherlands International Law Review
NJ	= Neue Justiz
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
NTIR	= Nordisk Tidsskrift for International Ret
NZZ	= Neue Züricher Zeitung
OAS	= Organisation Amerikanischer Staaten
OAU	= Organisation of African Unity
OGH	= Oberster Gerichtshof
ÖZ	= Österreichische Juristenzeitung
OLG	= Oberlandesgericht
Ostverträge – Berlin-Status, Münchener Abkommen	= Ostverträge – Berlin-Status, Münchener Abkommen. Beziehungen zwischen der BRD und der DDR, Vorträge und Diskussionen eines Symposions, veranstaltet vom Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel 27.-29. März 1971, Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 66, Hamburg 1971
OVG	= Oberverwaltungsgericht
ÖZA	= Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik

P.	= Page
Parl.	= Parlamentarisch
PR	= Parlamentarischer Rat
RA	= Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages
RBDI	= Revue belge de droit international
RdC	= Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Hague
RCJ	= Cour International de Justice. Recueil des Arrêts, Avis, Consultatifs et Ordonnances
RDH	= Revue des Droits de l'homme
RDI	= Revue de Droit International de Sciences Diplomatiques et Politiques
Rdn.	= Randnummer
Rdz.	= Randziffer
RG	= Reichsgericht
RGBI	= Reichsgesetzblatt
RGDIP	= Revue Générale de Droit International Public
RGSt	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RGZ	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RHG	= Gesetz über die innerdeutsche Rechts- und Amtshilfe in Strafsachen
RIA	= Revue of International Affairs
RIDP	= Revue internationale de droit pénal
ROW	= Recht in Ost und West
RuG	= Recht und Gesellschaft
RuS	= Recht und Staat
S.	= Seite, Satz
SA	= Soziale Arbeit
SaBl	= Sammelblatt für Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder
SBGE	= Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts. Amtliche Sammlung
SJIR	= Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht
SJZ	= Schweizerische Juristenzeitung
SLULJ	= Saint Louis University Law Journal
sog.	= sogenannt
SP	= Studentische Politik. Ausländergesetz '65 – Alternativentwurf '70, 3. Jg., 1970, Hrsg. Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn-Bad Godesberg
SSL	= Scandinavian Studies in Law
StBG	= Staatsbürgerschaftsgesetz vom 20.2.1967 (DDR)
StGB	= Strafgesetzbuch
StN	= Stuttgarter Nachrichten
StS	= Staatssekretär
StuR	= Staat und Recht
StZ	= Stuttgarter Zeitung
UFITA	= Archiv für Urheber-Film-Funk- und Theaterrecht
UN	= United Nations
Universitas	= Zeitschrift für Wissenschaft, Kunst und Kultur
UNTS	= United Nations Treaty Series
USA	= United States of America

XL

Abkürzungsverzeichnis

VAR	= Vereinigte Arabische Republik
v.Chr.	= vor Christus
VersG	= Versammlungsgesetz
VerwArch	= Verwaltungsarchiv
VerwRSpr	= Verwaltungs-Rechtsprechung in Deutschland
VG	= Verwaltungsgericht
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
VN	= Vereinte Nationen
Vol.	= Volume
VR	= Völkerrecht
VRÜ	= Verfassung und Recht in Übersee
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
VVO	= Vollziehungsverordnung vom 1.3.1949 (Schweiz)
VwVfG	= Verwaltungsverfahrensgesetz
WGO	= Monatshefte für Osteuropäisches Recht
Wib	= Woche im Bundestag
w.N.	= weitere Nachweise
WP	= Wahlperiode
WRV	= Weimarer Reichsverfassung vom 11.8.1919
WVR	= Wörterbuch des Völkerrechts, Hrsg. Karl Strupp/Hans-Jürgen Schlochauer, Bd. I-III, 2. Aufl., Berlin 1960-1962
YAAA	= Yearbook of the Association of Attenders and Alumni of the Hague Academy of International Law
YECHR	= Yearbook of the European Convention on Human Rights. Commission and European Court of Human Rights
ZaÖRVR	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZBl	= Schweizer Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Zürich
ZBJV	= Zeitschrift des Berner Juristenvereins
ZBR	= Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfP	= Zeitschrift für Politik
ZfSH	= Zeitschrift für Sozialhilfe
ZgStW	= Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZLW	= Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen
ZÖR	= Zeitschrift für Öffentliches Recht
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	= Zeitschrift für schweizerisches Recht
ZStW	= Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
ZvglR	= Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft
ZVR	= Zeitschrift für Völkerrecht

Einleitung

I. Dynamik und Bedeutung des Asylrechts – Beispiele

Das Asylrecht beeinflusst seit Beginn der Menschheit den Gang der Geschichte, beschäftigt Regierung, Parlament, Gericht und öffentliche Meinung. Politische Entwicklungen, vornehmlich in totalitären Staaten, sorgen immer wieder für Schlagzeilen in der Tagespresse.

Einige Beispiele mögen die ganze Dynamik und Bedeutung des Asylrechts aufzeigen.

Die Niederländische Regierung lehnte nach der Flucht Kaiser Wilhelms II. (1888-1918) aus Deutschland am 10.11.1918 eine Auslieferung an England ab¹.

Während der Weimarer Zeit erregte der Auslieferungsfall Fort und die Ermordung Erzbergers großes Aufsehen.

Am 8.3.1921 wurde der spanische Ministerpräsident Dato in Madrid ermordet. Von den Attentätern flohen Fort und seine Ehefrau, spanische Staatsangehörige, nach Berlin und baten um Asyl. Dem Auslieferungsbegehren der Spanischen Regierung wurde Mitte Februar 1922 stattgegeben².

Am 26.8.1921 wurde der ehemalige Reichsfinanzminister Erzberger durch deutsche Nationalisten ermordet. Die Mörder fanden in Ungarn Zuflucht³.

Der kroatische Faschistenführer Pavelić, der am 9.10.1934 in Marseille ein Attentat auf König Alexander von Jugoslawien verübte, dem auch der französische Außenminister Barthou zum Opfer fiel, erhielt in Italien Asyl⁴.

Die „Architekten der russischen Oktober-Revolution“⁵, Lenin und Trotzki, erhielten zu Beginn des 20. Jahrhunderts u.a. in der Schweiz⁶, Trotzki im Juni 1935 in Norwegen und seit Januar 1937 bis zu seiner Ermordung am 20./21.8.1940 in Mexiko Asyl⁷.

Anlässlich des Spanischen Bürgerkrieges (18.7.1936-29.3.1939) suchten mehr als 15 000 Flüchtlinge in Botschaften von 25 Staaten in Madrid Zuflucht⁸.

Der Asylkonflikt zwischen Kolumbien und Peru als Folge der Flucht des Führers der peruanischen Widerstandsbewegung Haya de la Torre in die kolumbianische Botschaft in Lima am 3.1.1949 nach der Niederschlagung einer Militärrebellion konnte erst durch Schiedsspruch des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag und anschließenden Verhandlungen beigelegt werden⁹.

Grundlegend für die schweizerische Asylpraxis wurde die Entscheidung des Schweizerischen Bundesgerichts vom 30.4.1952 im sog. Jugoslawischen Flugzeugentführerfall. Am 17.10.1951 hatte die Besatzung ein jugoslawisches Verkehrsflugzeug, das planmäßig für Inlandsflüge eingesetzt war, mit Waffengewalt in die Schweiz umdirigiert. Die Schweiz gewährte politisches Asyl und lehnte das jugoslawische Auslieferungsgesuchen ab¹⁰.

Im Gefolge eines Umsturzes Ende Juli 1954 fanden in Guatemala 767 Flüchtlinge in 10 diplomatischen Missionen Zuflucht¹¹.

Für die neuere englische Asylpraxis wurde die Entscheidung des britischen High Court of Justice in Re Kolczynski vom 13.12.1954 maßgebend. In diesem Fall wurde unter Aufgabe der früheren strengeren Aufnahmep Praxis 7 polnischen Seeleuten Asyl gewährt, die gewaltsam die Kontrolle über ihren polnischen Fischdampfer übernommen, hierbei einen polnischen Offizier verwundet, mehrere Besatzungsmitglieder gefangen genommen und am 22.9.1954 einen englischen Hafen angelaufen hatten¹².

Nach dem Ungarischen Volksaufstand (21.10.-4.11.1956) fanden 200 000 Flüchtlinge aus Ungarn im Westen Zuflucht¹³. Zur selben Zeit erhielt der ungarische Kardinal Mindszenty in der Amerikanischen Gesandtschaft in Budapest Verfolgungsschutz¹⁴.

In den Jahren 1953, 1959 und 1963 lösten die Fälle Borodin, Dlouhy und Gyöfi, Flüchtlinge, die von der Bundesrepublik Deutschland in die Verfolgerstaaten abgeschoben wurden, in Presse und Öffentlichkeit der Bundesrepublik ein überwiegend negatives Echo aus.

Im Mai 1953 wurde der 1946 geflüchtete NKWD-Offizier Borodin an die Sowjets übergeben¹⁵, im September 1959 der tschechoslowakische Deserteur Dlouhy in die CSSR¹⁶ und im September 1963 der ungarische Freiheitskämpfer und Deserteur der Fremdenlegion Gyöfi nach Frankreich abgeschoben¹⁷.

Nach dem Staatsstreich von Fidel Castro in Kubā am 1.1.1959 flohen ca. 8000 Personen in ausländische Botschaften in Havanna¹⁸. Bis zum Jahre 1965 baten etwa 300 000 Kubaner in den USA um Asyl¹⁹.

Indien gewährte im April 1959 dem geistlichen Oberhaupt der Tibetaner, Dalai Lama, nach seiner Flucht vor den Chinesen, die Tibet besetzten, Schutz und Zuflucht²⁰.

Im Jahre 1962 erregte in England die Affaire Soblen großes Aufsehen. Dem naturalisierten amerikanischen Staatsangehörigen Soblen war nach seiner Verurteilung wegen Spionage zugunsten der Sowjetunion die Flucht aus den USA nach Israel geglückt. Anlässlich einer Zwischenlandung des Sonderflugzeuges in London, mit dem er wieder nach Amerika verbracht werden sollte, suchte er in England um politisches Asyl nach, das ihm jedoch verweigert wurde²¹.

Die geheimnisumwobene Entführung des französischen Obersten Argoud am 25.2.1963 aus München nach Frankreich führte zu einer Verschlechterung der politischen Beziehungen Frankreichs mit der Bundesrepublik Deutschland, die in einer Note der Bundesregierung vom 30.12.1963, in der um seine Rückführung ersucht wurde, ihren absoluten Tiefstand fanden²².

In der Zeit vom 16.1.1968 bis 15.10.1969 erhielten 1306 wegen Mißbilligung des amerikanischen Engagements in Süd-Vietnam (30.7.1964-27.1.1973)²³ desertierte US-Soldaten in Schweden politisches Asyl²⁴.

Die Intervention der Warschauer Paktmächte in der Tschechoslowakei am 21.8.1968 löste wiederum eine größere Flüchtlingswelle – dem Kreis potentieller Asylsuchender – in Europa, besonders an den Grenzen der Erstzufluchtsländer Schweiz, Österreich und Bundesrepublik Deutschland aus²⁵.

Am 8.6.1970 dirigierten 9 Tschechoslowaken ein CSSR-Linienflugzeug mit Waffengewalt von Karlsbad nach Nürnberg. An Bord befanden sich 16 Fluggäste und 3 Besatzungsmitglieder²⁶. In ähnlicher Weise wurde am 14.9.1970 eine rumänische Passagiermaschine mit 65 Insassen von 4 ungarischen Staatsangehörigen von Budapest nach München entführt²⁷. Am 18.4.1972 zwangen die tschechischen Bergleute Karel Dolezal und Antonin Lerch auf dem Flug von Prag nach Marienbad den Piloten einer zweimotorigen tschechischen Verkehrsmaschine mit Waffengewalt zur Kursänderung nach Nürnberg und verletzten den Co-Piloten durch einen Schuß in den Arm²⁸. Am 8.6.1972 entführten 9 Tschechoslowaken ein tschechisches Linienflugzeug von Marienbad nach Weiden, das mit 4 Fluggästen und 3 Besatzungsmitgliedern besetzt war. Hierbei wurden der Chef-Pilot der Maschine erschossen und 2 Passagiere verletzt²⁹. In allen Fällen stellten die Luftpiraten in der Bundesrepublik Deutschland Antrag auf Asyl.

Im Jahre 1970 rückte in den Niederlanden die Asylfrage anlässlich des Falles Waver wieder in den Mittelpunkt der politischen Diskussionen.

Waver desertierte am 26.6.1970 von einem amerikanischen Kriegsschiff, das im Hafen von Rotterdam vor Anker lag, und suchte um seine Zulassung als Flüchtling nach³⁰.

Weltweites Aufsehen löste der Fall des Litauers Simas Kurdika aus. Kurdika war am 23.11.1970 von einem russischen Fischdampfer auf ein amerikanisches Küstenwachschiff – beide Schiffe ankerten vor der Ostküste Nordamerikas – geflohen und wurde trotz seiner Asylbitte in russischen Gewahrsam übergeben. Dieser Vorfall führte zu einer flexibleren Haltung der USA in Asylfragen³¹.

Grundlegend für die Beurteilung dieser Frage gegenüber DDR-Flüchtlingen im Fürstentum Liechtenstein ist die Entscheidung der Fürstlich Liechtensteinischen Verwaltungsbeschwerdeinstanz vom 9.8.1972 wegen Asylgewährung im Fall Lodemann.