



Paul Tiedemann

Flüchtlingsrecht

Die materiellen
und verfahrensrechtlichen
Grundlagen



Springer

Flüchtlingsrecht

Paul Tiedemann

Flüchtlingsrecht

Die materiellen und
verfahrensrechtlichen Grundlagen



Springer

Paul Tiedemann
Frankfurt
Deutschland

ISBN 978-3-662-43656-1 ISBN 978-3-662-43657-8 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-662-43657-8
Springer Heidelberg New York Dordrecht London

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2015

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media (www.springer.com)

Vorwort

Dieses Buch ist aus dem Skript zu der Vorlesung „Deutsches, Europäisches und Internationales Flüchtlingsrecht“ hervorgegangen, die ich seit dem Wintersemester 2007/2008 im Rahmen des Refugee Law Clinic Projects an der Justus-Liebig-Universität in Gießen wiederholt gehalten habe. Das Skript ist dabei kontinuierlich weiterentwickelt worden und hatte am Ende einen Umfang angenommen, der dem eines Lehrbuchs schon sehr angenähert war.

Dieser Umstand und die leichte Zugänglichkeit über das Internet hatte zur Folge, dass das Skript sich auch außerhalb der Vorlesung in ganz Deutschland zunehmender Aufmerksamkeit erfreute und mir Rückmeldungen nicht nur von anderenorts Studierenden, sondern auch von Rechtsanwälten, Beamten und Mitarbeitern von NGOs eintrug. So erfreulich dieser Zuspruch auch war, schien er mir doch zunehmend mit Risiken verbunden, die ich nicht mehr tragen wollte. Viele Inhalte waren nämlich nur höchst abgekürzt, teilweise nur stichwortartig abgehandelt worden. Darin konnte ich kein Problem sehen, solange das Skript nur im Rahmen meiner Vorlesung rezipiert wurde, in der diese Andeutungen natürlich ausführlich erläutert werden konnten. Die zunehmende Nutzung des Skripts außerhalb dieses Kontexts barg aber das Risiko von Missverständnissen. Dies ließ den Gedanken reifen, den Text zu überarbeiten, ihm die Gestalt eines Buches zu geben, das sich unabhängig von der Vorlesung lesen lässt, und das Werk dann auch als solches zu veröffentlichen. Ich danke in diesem Zusammenhang dem Springer Verlag und der Lektorin, Frau Anke Seyfried, für ihre Aufgeschlossenheit für das Projekt und die stets angenehme Zusammenarbeit bei seiner Realisierung.

Der Darstellung liegt die Rechtslage zugrunde, wie sie ab dem 1. Januar 2014 gilt. Soweit sich künftige Gesetzesänderungen bereits absehen lassen, weil die entsprechenden EU-Richtlinien bereits in Kraft gesetzt sind oder Gesetzentwürfe die Öffentlichkeit erreicht haben, sind sie mit einem entsprechenden Hinweis ebenfalls berücksichtigt. Im Übrigen entspricht das Buch meinem eigenen Wissensstand zum Zeitpunkt Anfang September 2014.

Ich danke allen Studentinnen und Studenten der vergangenen Semester, die mich – meist via E-Mail – auf Fehler, Unstimmigkeiten oder Lücken in dem Skript hin-

gewiesen haben. Ich bin auch künftig sehr dankbar für jeden Hinweis, der zur Verbesserung des Buches in etwaigen künftigen Auflagen führt. Dazu können Sie sich direkt an mich wenden (Paul.Tiedemann@recht.uni-giessen.de).

Frankfurt a. M./Gießen,
im September 2014

Paul Tiedemann

Inhaltsverzeichnis

1	Geschichte des Ausländer- und Asylrechts	1
1.1	Weltgeschichte des Asylrechts	1
1.2	Geschichte des Ausländer- und Asylrechts in Deutschland	8
2	Einführung in das allgemeine Ausländerrecht	15
2.1	Typologie der staatsrechtlichen Status	15
2.1.1	Deutscher Staatsbürger	15
2.1.2	Statusdeutsche	16
2.1.3	Spätaussiedler	16
2.1.4	EU-Ausländer	16
2.1.5	Drittstaats-Ausländer	17
2.1.6	Staatenlose	17
2.2	Einreise und Aufenthalt nach AufenthG	17
2.2.1	Allgemeine Voraussetzungen für Einreise und Aufenthalt	18
2.2.2	Allgemeine Voraussetzungen des Aufenthaltstitels (§ 5 AufenthG)	18
2.2.3	Typen von Aufenthaltstiteln	18
2.2.3.1	Visum	18
2.2.3.1.1	Schengen-Visum (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG)	18
2.2.3.1.2	Flughafentransitvisum (§ 6 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG)	19
2.2.3.1.3	Nationales Visum (§ 6 Abs. 3 AufenthG)	19
2.2.3.2	Aufenthaltsurlaubnis (§ 7 AufenthG)	19
2.2.3.3	Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche (§ 18c AufenthG)	21
2.2.3.4	Blaue Karte EU (§ 19a AufenthG)	21
2.2.3.5	Niederlassungserlaubnis (§ 9 AufenthG)	21
2.2.3.6	Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG (§ 9a AufenthG)	21
2.2.3.7	Aufenthaltsgestattung (§ 55 AsylVfG)	22
2.2.3.8	Duldung (§ 60a AufenthG)	22

2.3	Beendigung des Aufenthalts	22
2.3.1	Erlöschen des Aufenthaltstitels (§ 51 AufenthG)	22
2.3.2	Ausweisung	23
2.3.3	Zurückweisung/Einreiseverweigerung	23
2.3.4	Zurückschiebung	24
2.3.5	Abschiebung (§ 58 AufenthG)	25
2.3.6	Folgen erfolgter Abschiebung und Ausweisung	26
3	Materielles Flüchtlingsrecht	27
3.1	Das System der Status und Positionen	27
3.1.1	Die Arten der flüchtlingsrechtlichen Status und Positionen	27
3.1.1.1	Sechs verschiedene Status und Positionen	27
3.1.1.2	Sprachregelungen	27
3.1.1.3	Die Redundanz von Asylberechtigung und Flüchtlingsseigenschaft	28
3.1.2	Die verschiedenen Normebenen und ihr Verhältnis zueinander	30
3.1.2.1	Die nationalen Rechtsquellen	30
3.1.2.2	Verhältnis des nationalen Rechts zum Unionsrecht	30
3.1.2.3	Verhältnis des nationalen Rechts zum Völkerrecht	31
3.2	Flüchtlingsseigenschaft	32
3.2.1	Inklusionsklauseln der Flüchtlingsseigenschaft	32
3.2.1.1	Aufenthalt außerhalb des Herkunftslandes	33
3.2.1.2	Aus begründeter Furcht (vor Verfolgung)	34
3.2.1.3	Verfolgung	34
3.2.1.3.1	Verfolgungshandlung	34
3.2.1.3.2	Individualität und „Gerichtetheit“ der Verfolgung	38
3.2.1.3.3	Gruppenverfolgung	39
3.2.1.3.4	Nachfluchtatbestände	39
3.2.1.3.5	Bürgerkriegsflüchtlinge	41
3.2.1.4	„durch wen auch immer“ (Verfolgungsakteur)	41
3.2.1.5	„wegen“	42
3.2.1.6	Verfolgungsgründe	44
3.2.1.6.1	Rasse	44
3.2.1.6.2	Religion	45
3.2.1.6.3	Nationalität	45
3.2.1.6.4	Politische Überzeugung	46
3.2.1.6.5	Mitgliedschaft in einer bestimmten sozialen Gruppe	46
3.2.1.7	Schutzlosigkeit	51
3.2.1.8	Interner Schutz	52
3.2.1.9	Anderweitige Verfolgungssicherheit	53

3.2.2	Exklusionsklauseln der Flüchtlingseigenschaft	53
3.2.2.1	Schutz und Beistand einer UN-Organisation	53
3.2.2.2	Völkerrechtsverbrechen	54
3.2.2.3	Schwere nichtpolitische Verbrechen außerhalb des Aufnahmelandes	55
3.2.2.4	Handlungen, die den Zielen und Grundsätzen der UN zuwiderlaufen	56
3.2.2.5	Versagung der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft	57
3.3	Asylberechtigung	58
3.3.1	Inklusionsklauseln der Asylberechtigung	58
3.3.1.1	Verfolgung	59
3.3.1.2	„wegen“	60
3.3.1.3	Asylmerkmale (Verfolgungsgründe)	60
3.3.1.4	Staatlichkeit der Verfolgung	61
3.3.1.5	Anderweitige Verfolgungssicherheit	61
3.3.2	Exklusionsklauseln der Asylberechtigung	62
3.3.2.1	Sicherer Drittstaat	62
3.3.2.2	Sicherer Herkunftsstaat	64
3.3.2.3	(Keine?) Exklusion von Straftätern und Ex-Terroristen	65
3.3.3	Vergleich Art. 16a GG/ GFK	68
3.4	Subsidiärer Schutzstatus	69
3.4.1	Nichterfüllung der Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling	70
3.4.2	Ernsthafter Schaden	70
3.4.2.1	Allgemeine Voraussetzungen	71
3.4.2.2	Inklusionsklauseln des subsidiären Schutzes	71
3.4.2.2.1	Todesstrafe	71
3.4.2.2.2	Folter, erniedrigende und unmenschliche Behandlung	71
3.4.2.2.3	Kriegs- und Bürgerkriegsgefahren	72
3.4.2.3	Exklusionsklauseln des subsidiären Schutzes	74
3.4.2.4	Zuerkennung des subsidiären Schutzes ist Status-VA	75
3.4.2.5	Rechtsfolgen des subsidiären Schutzstatus	75
3.5	Nationaler subsidiärer Schutz	76
3.5.1	Abschiebungsschutz nach EMRK	76
3.5.2	Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 7 AufenthG	77
3.5.3	Keine Exklusionsklauseln	79
3.5.4	Entscheidung des BAMF	79
3.6	Familienasyl und internationaler Familienschutz	80
3.6.1	Inklusionsklauseln des Familienasyls/internationalen Familienschutzes	80
3.6.1.1	Ehegatte oder Lebenspartner (§ 26 Abs. 1 AsylVfG)	80

3.6.1.2	Kinder (§ 26 Abs. 2 AsylVfG)	81
3.6.1.3	Eltern und andere sorgeberechtigte Personen (§ 26 Abs. 3 S. 1 AsylVfG)	81
3.6.1.4	Geschwister (§ 26 Abs. 3 S. 2 AsylVfG)	81
3.6.2	Exklusionsklauseln des Familienasyls/internationalen Familienschutzes	81
3.6.3	Kein Schutz des Familienverbandes bei Abschiebeschutz- berechtigten	82
3.7	Beendigung und Aufhebung der Schutzstatus	82
3.7.1	Erlöschen des Asyl- und Flüchtlingsstatus	82
3.7.2	Widerruf	83
3.7.2.1	Widerruf der Asylberechtigung und der Flücht- lingseigenschaft	83
3.7.2.1.1	Widerruf wegen Wegfall der Umstände	83
3.7.2.1.2	Widerruf wegen nachträglich erfülltem Exklusionsgrund	85
3.7.2.1.3	Rechtsfolgen des Widerrufs	86
3.7.2.2	Widerruf des subsidiären Schutzes	86
3.7.2.3	Widerruf der Feststellungen zum Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 5 und Abs. 7 AufenthG	87
3.7.3	Rücknahme	87
3.8	Beweislast und Prognosemaßstab	88
3.8.1	Tatsachen im Inland/ Tatsachen im Herkunftsland	88
3.8.2	„Real Risk“-Formel oder Grundsatz der „beachtlichen Wahrscheinlichkeit“?	90
3.8.3	Beweiserleichterung	92
4	Von der Solidarität mit Gleichgesinnten zur menschenrechtlichen Solidarität	95
4.1	Flüchtlingsrecht vor 1951	96
4.2	Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951	99
4.3	„Mitgliedschaft in einer bestimmten sozialen Gruppe“	100
4.4	Der Wegfall der Verfolgungsgründe im „kleinen Asyl“	103
4.5	Subsidiärer Schutzstatus nach EU-Recht	104
4.6	Gegenläufige Bewegungen	106
5	Asylverfahren	107
5.1	Rechtsgrundlagen	107
5.2	Asylgesuch (= um Asyl „nachsuchen“)	108
5.3	Einweisung in die Aufnahmeeinrichtung	109
5.4	Erkennungsdienstliche Maßnahmen	110
5.5	Aufenthaltsstatus während des Verfahrens	110
5.6	Asylantrag	110

5.7	EU-Zuständigkeit (Dublin III)	112
5.7.1	Kriterien der Zuständigkeit	113
5.7.2	Das Dublin-Verfahren	114
5.8	Durchführung des Asylverfahrens	116
5.9	Flughafenverfahren (§ 18a AsylVfG)	117
5.10	Entscheidung	118
5.10.1	Gegenstand	118
5.10.2	Rechtsnatur	118
5.10.3	Inhalt	119
5.10.3.1	Ablehnende Entscheidungen	119
5.10.3.1.1	Ablehnung als unbeachtlich	119
5.10.3.1.2	Ablehnung als unzulässig	120
5.10.3.1.3	Ablehnung als offensichtlich unbegründet	120
5.10.3.1.4	Ablehnung als (einfach) unbegründet	123
5.10.3.2	Stattgebende Entscheidungen	123
5.10.4	Form	124
5.10.5	Frist	124
5.11	Rechtsschutz	124
5.12	Besonderheiten des Verwaltungsprozesses	125
5.13	Folgeantrag (§ 71 AsylVfG)	125
6	Der Aufbau eines Gutachtens	127
6.1	Sachverhalt	127
6.1.1	„Unstreitiger“ Sachverhalt	127
6.1.2	Vorbringen des Antragstellers	128
6.1.3	Glaubhaftigkeit	128
6.1.3.1	Konsistenz des Vorbringens	128
6.1.3.2	Abgleich mit der Lage im Herkunftsland	129
6.1.4	Glaubwürdigkeit	130
6.1.5	Zusammenfassende Würdigung des Sachverhalts	131
6.2	Rechtliche Würdigung	132
6.2.1	Zuständigkeit eines anderen Staates	132
6.2.2	Anspruch auf Anerkennung als Asylberechtigter	132
6.2.3	Anspruch auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft	132
6.2.4	Anspruch auf Feststellung des subsidiären Schutzstatus	133
6.2.5	Anspruch auf nationalen subsidiären Schutz	133
6.2.6	Anspruch auf Anerkennung von Familienasyl/Familienflüchtlingsschutz	134
6.2.7	Entscheidungsvorschlag	134
7	Prüfungsschemata	135
7.1	Flüchtlingseigenschaft (§ 3 AsylVfG)	136
7.2	Asylberechtigung (Art. 16a GG)	139
7.3	Subsidiärer Schutz (§ 4 AsylVfG)	141

7.4	Nationaler Subsidiärer Schutz (§ 31 Abs. 3 S 1 AsylVfG i. V. m. § 60 Abs. 5 und Abs. 7 AufenthG)	142
7.5	Widerruf (§§ 73–73c AsylVfG)	143
7.6	Folgeverfahren/Zweitverfahren	144
8	Fälle und Lösungen	145
8.1	Familiennachzug	145
8.1.1	Sachverhalt	145
8.1.2	Lösungsvorschlag	146
8.2	Flüchtlingsbegriff – Inklusionsklauseln	147
8.2.1	Sachverhalt Fall 1	147
8.2.2	Lösungsvorschlag Fall 1	147
8.2.3	Sachverhalt Fall 2	148
8.2.4	Lösungsvorschlag Fall 2	149
8.3	Flüchtlingsbegriff – Exklusionsklauseln	150
8.3.1	Sachverhalt	150
8.3.2	Lösungsvorschlag	150
8.4	Subsidiärer Schutz	152
8.4.1	Sachverhalt Fall 1	152
8.4.2	Lösungsvorschlag Fall 1	152
8.4.3	Sachverhalt Fall 2	153
8.4.4	Lösungsvorschlag Fall 2	154
8.5	Beendigungsklauseln	155
8.5.1	Sachverhalt Fall 1	155
8.5.2	Lösungsvorschlag Fall 1	155
8.5.3	Sachverhalt Fall 2	156
8.5.4	Lösungsvorschlag Fall 2	157
9	Philosophische Reflexionen	159
9.1	Gibt es ein Recht auf globale Freizügigkeit?	161
9.2	Inhalt und Grenzen eines Menschenrechts auf Asyl	165
	Rechtsprechung	169
	Datenbanken	175
	Literatur	179
	Sachverzeichnis	183

Abkürzungsverzeichnis

A.A.	Anderer Ansicht
a.F.	Alte Fassung
ABl L	Amtsblatt der Europäischen Union Nummer Teil L [Ausgabe]/[Seite]
AE	Aufenthaltserlaubnis
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union i.d.F. des Vertrags von Lissabon ABl C 306/1 v. 17.12.2007
Art.	Artikel
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz i.d.F der Bekanntmachung v. 02.09.2008 (BGBl 2008 I 1798) i. d. F. des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2011/95/EU v. 28.08.2013 (BGBl 2013 I 3474)
AuAS	Schnelldienst Ausländer- und Asylrecht. Bonn: Luchterhand Fachverlag. [Jahr], [Seite]
AufenthG	Aufenthaltsgesetz i. d. F. d. Bekanntmachung v. 25.02.2008 (BGBl 2008 I 162) i. d. F. des Gesetzes v. 06.09.2013 (BGBl 2013 I 3556)
AufenthV	Aufenthaltsverordnung v. 25.11.2004 (BGBl 2004 I 2945 i. d. F. d. 9. Änderungsverordnung v. 23.09.2013 (BGBl 2013 I 3707)
B. v.	Beschluss vom
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BeschäftV	Beschäftigungsverordnung v. 06.06.2013 (BGBl 2013 I 1499)
BGBI.	Bundesgesetzbuch [Jahr] [Teil] [Seite]
BMI	Bundesinnenministerium
BRD	Bundesrepublik Deutschland
Buchholz	Sammel- und Nachschlagewerk der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. München: C. H. Beck
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des BVerfG
BVerfGK	Sammlung der Kammerentscheidungen des BVerfG
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des BVerwG
BVFG	Bundesvertriebenengesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 10.08.2007 (BGBl. I S. 1902), i.d.F. d. Gesetzes v. 06.09.2013 (BGBl. I S. 3554)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt. Köln: Carl Heymanns [Jahr], [Seite]
DublinVO	VO (EU) Nr. 604/2013 v. 26.06.2013 (ABl L 180/31 v. 29.06.2013)
EAE	Erstaufnahmeeinrichtung

EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder. München: C.H. Beck [Band], [Seite]
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof Der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift. Kehl: Engel. [Jahrgang] ([Jahr]), [Seite]
EURODAC	EU Datenbank für den Abgleich von Fingerabdruckdaten nach VO (EU) Nr. 603/2013
GFK	„Genfer Flüchtlingskonvention“=Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge
GG	Grundgesetz
GK-AsylVfG	Gemeinschaftskommentar zum AsylVfG hrsg. v. Fritz/Vormeier
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
HV	Hessische Verfassung
InfAusIR	Informationsbrief Ausländerrecht. Bonn: Luchterhand fachverlag [Jahrgang] ([Jahr]), [Seite]
IGH	Internationaler Gerichtshof
i.S.d.	im Sinne des/der
JuS	Juristische Schulung. München/Frankfurt: C.H. Beck [Jahr], [Seite]
lit.	littera (Buchstabe)
NE	Niederlassungserlaubnis
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht. München/Frankfurt: C.H. Beck [Jahr], [Seite]
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungsreport. München: C.H. Beck [Jahr], [Seite]
ou	Offensichtlich unbegründet
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE MüLü	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig Holstein in Lüneburg. Köln: Schmidt [Band], [Seite]
QRL	„Qualifikationsrichtlinie“=RL (EU) 2011/95/EU v. 20.12.2011 (ABl L 337/9 v. 20.12.2011)
Res	Resolution
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RL	Richtlinie
Rn	Randnummer
S.	Seite/Satz
SDÜ	Schengener Durchführungsabkommen v. 14.06.1985 (ABl L 239/19 v. 22.09.2000)
Slg.	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des EuGH [Jahr], [Seite]

StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz v. 22.07.1913 (RGBl 1913 I 583 i.d.F. G v. 28.08.2013 (BGBl 2013 I 3458
StGB	Strafgesetzbuch
StlÜK	Übereinkommen vom 28.09.1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (BGBl. 1976 II 473)
UK	United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Großbritannien)
UN	United Nations/Vereinte Nationen
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palesine Refugees in the Near East
Urt. v.	Urteil vom
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VO	Verordnung
VO (EG)	Verordnung der Europäischen Gemeinschaft(en)
VO (EU)	Verordnung der Europäischen Union
VölkerStGB	Völkerstrafgesetzbuch
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik. Baden-Baden: Nomos [Jahrgang] ([Jahr]), [Seite]
ZJS	Zeitschrift für das juristische Studium. Offene Online-Zeitschrift http://www.zjs-online.com/

1.1 Weltgeschichte des Asylrechts

Literaturhinweise Derlien 2003, Kimminich 1978, Tiedemann 2009a, Tiedemann 2009b, Tiedemann 2014.

Geschichte des Begriffs „Asyl“ Asyl (griech.) heißt Zufluchtsstätte. Damit war im Altertum nicht das Territorium eines anderen Staates gemeint, in dem ein Flüchtling der Verfolgung durch den Heimatstaat entgehen konnte, sondern ein Ort, der unter der Herrschaft der Götter stand (Tempel, Kirche, Kloster), so dass dort jede menschliche Herrschaft endete und damit auch das Recht der politischen Machthaber, einen Menschen zwangsweise festzunehmen. Das galt für jeden, der dort Zuflucht suchte, also auch für den Verbrecher. Dieses Recht nahm in christlicher Zeit auch die Kirche in Anspruch, obwohl eine Zufluchtsstätte im Sinne des Alten Testaments eigentlich nur ein Ort war, an dem keine Blutrache durchgeführt werden durfte, so dass der Verbrecher, der sich dorthin flüchtete, vor ein Gericht gestellt werden musste (4 Mose 35, 10 ff.). Das Asylrecht im heidnischen Sinne wurde von den politischen Mächten noch bis zu Beginn der absolutistischen Epoche respektiert. Noch in der ersten Kodifizierung des katholischen Kirchenrechts, dem Codex Juris Canonici (CIC) von 1917 berühmte sich die Kirche dieses Asylrechts:

Canon 1179: *Ecclesia iure asyli gaudet ita ut rei, qui ad illam confugerint, inde non sint extrahendi nisi necessitas urgeat, sine assensu Ordinarii, vel saltem rectoris ecclesiae.* [Die Kirche hat das Recht auf Asyl, so dass die Täter, die sich dorthin zurückziehen können, nicht ausgeliefert werden, ohne Notwendigkeit und ohne die Zustimmung des Ordinarius (= Papst, Bischof, Gemeindepfarrer), oder zumindest des Rektors der Kirche (= Priester als Vorstand einer kirchlichen Institution wie Universität oder Priesterseminar.)]

Unter einem Asyl verstand man später auch ein Hospital oder eine Herberge, in der Menschen vor Obdachlosigkeit und Not Zuflucht finden konnten. Erst im Grundgesetz gewann der Begriff die Bedeutung von staatlichem Schutz für Ausländer, die in ihrem Heimatstaat aus politischen oder religiösen Gründen verfolgt

werden. Dieser Schutz ist nicht mehr an einen bestimmten Ort gebunden. Er kann auch dadurch gewährt werden, dass Flüchtlingen Reiseausweise ausgestellt werden, so dass sie weltweit reisen können. Asyl ist jetzt also kein Ort mehr, sondern ein rechtlicher Status. Der Sache nach gab es dies aber auch schon in der Antike.

- 4 Antike Bis zu Beginn des 20. Jh. war die Einreise und der Aufenthalt von Menschen aus fremden Ländern rechtlich nicht oder nur lückenhaft geregelt. Insbesondere waren in der Regel weder Visum noch Aufenthaltserlaubnis erforderlich. Wer im Herrschaftsgebiet eines Staates verfolgt wurde, konnte sich also ohne weiteres im Herrschaftsgebiet eines anderen Staates in Sicherheit bringen.
- 5 Erst und nur dann, wenn der Verfolgerstaat die Auslieferung eines seiner Bürger oder Untertanen verlangte, wurde die Flüchtlingsfrage zu einer Rechtsfrage. Dabei standen sich zwei völkerrechtliche Prinzipien gegenüber, nämlich zum einen die **Personalhoheit** des Verfolgerstaates über seine Untertanen und die **Territorialhoheit** des Zufluchtsstaates über alle Menschen, die sich auf seinem Territorium befanden und der Machtsphäre fremder Staaten über ihre im Ausland befindlichen Untertanen Schranken setzte. Um der Behauptung der Territorialhoheit willen sahen die Staaten sich nicht verpflichtet, Flüchtlinge auszuliefern. Das Recht eines Staates, Asyl zu gewähren, war in der Antike also das, was man heute eine allgemein anerkannte Regel des Völkerrechts nennen würde. Es ging dabei aber nie um die Rechte des Flüchtlings, sondern stets um den Selbstbehauptungswillen und die Rechte der Staaten im Verhältnis zueinander.
- 6 Der älteste Beleg für den Flüchtlingsschutz zur Behauptung des Territorialprinzips ist ein Vertrag aus dem 14. Jh v. Chr. zwischen dem König der Hethiter und dem Fürsten von Wiluscha: „*Wenn ein Flüchtling aus deinem Land Hatti kommt, so gibt man ihn dir nicht zurück; aus dem Land Hatti einen Flüchtling zurückzugeben ist nicht rechtens.*“
Die griechischen Stadtstaaten schlossen miteinander Verträge zur Regelung der Rechte und Pflichten ihrer Staatsangehörigen im Ausland. Dabei vereinbarten sie auch das Recht der Auslieferung flüchtiger Krimineller. Von diesem Auslieferungsanspruch ausgenommen wurden ausdrücklich politische Delinquenten.
- 7 Die Römer erkannten das Prinzip der Territorialhoheit anderer Staaten prinzipiell nicht an. Wurde ihrem Auslieferungsbegehren nicht stattgegeben, so setzten Sie ihren Anspruch auf Personalhoheit notfalls mit Waffengewalt durch. Dahinter stand die Idee des Imperiums, der zufolge Rom Territorialhoheit über die ganze Welt besaß. Mit dem Aufstieg Roms endet deshalb auch die antike Geschichte des Völkerrechts.
- 8 Mittelalter Das mittelalterliche Europa hielt an der Idee des Imperiums in der Form der Einheit des christlichen Abendlandes fest. Es entwickelte sich deshalb auch kein Sinn für Territorialhoheit. Die lokalen Herr-

- scher unterstützten sich vielmehr gegenseitig bei der Durchsetzung der von ihnen in Anspruch genommenen Personalhoheit und lieferten die Untertanen fremder Herren an diese aus. Eine Ausnahme bildete die Zeit etwa ab dem 11. Jahrhundert bis zum Inkrafttreten des sog. *Statutum in favorem principum* vom 01. Mai 1231 (Wormser Rechtspruch). In diesem Zeitraum galt gewohnheitsrechtlich der Grundsatz „Stadtluft macht frei“. Die freien Städte gewährten Leibeigenen, die in ihre Mauern geflohen waren, nach „Jahr und Tag“ das Bürgerrecht. Prinzipiell anders verhielten sich nur die italienischen Stadtstaaten der Renaissance. Ihrem Souveränitätsanspruch entsprach wie im alten Griechenland die völkerrechtliche Vereinbarung ihrer gegenseitigen Beziehungen einschließlich Auslieferungsanspruch und Asylrecht.
- Neuzeit Im Zeitalter des Absolutismus nehmen die Landesherren Souveränität über ihr Territorium in Anspruch. Dem entspricht die Weigerung, Flüchtlinge an das Ausland auszuliefern. Allerdings waren die absolutistischen Monarchen miteinander in dem Interesse verbunden, die politischen Gegner des Absolutismus zu bekämpfen. So wurden nur nicht-politische Kriminelle nicht ausgeliefert, während politische Delinquenten häufig keinen Auslieferungsschutz genossen. Hugo Grotius schloss in seiner Völkerrechtslehre ein Asyl für politische Delinquenten ausdrücklich aus, weil er dem Einzelnen jegliches Widerstandsrecht gegen den absolutistischen Herrscher absprach. **9**
19. Jh Der Kapitalismus brachte neue Formen der Kriminalität hervor, die die Wirtschaft in bis dahin unbekannter Weise bedrohten. Zugleich erhöhten neue technische Errungenschaften wie die Erfindung der Eisenbahn und der Dampfschiffahrt die Mobilität. Das machte es auch Straftätern leichter, sich der Strafverfolgung durch Flucht ins Ausland zu entziehen. So entstand ein transnationales Interesse an der Bekämpfung der Kriminalität. Es führte zum Abschluss zahlreicher bilateraler Auslieferungsverträge. Die Französische Revolution und die politischen Reform- und Revolutionsbewegungen in Europa setzten dem bisherigen einheitlichen Interesse aller Staaten an der Aufrechterhaltung der politischen Herrschaftsform des Absolutismus ein Ende. Staaten, die für sich die Freiheit errungen hatten, sahen sich moralisch verpflichtet, Menschen Zuflucht zu gewähren, die in ihrer Heimat wegen ihrer Opposition zum (alten) politischen System strafrechtlich verfolgt wurden. **10**
- 1833 Die Französische Revolution führte erstmals zu einer großen Fluchtwelle des französischen Adels. Diese Exilanten wurden in der Heimat zu politischen Verbrechern erklärt. In der anschließenden Restauration forderten die neuen (alten) Eliten deshalb, dass politische Verbrecher nicht ausgeliefert werden sollten. Im revidierten Auslieferungsvertrag zwischen der Schweiz und Frankreich wird erstmals vereinbart, dass der Auslieferungsanspruch nur im Falle eines gemeinen Deliktes bestehen soll, nicht aber im Falle eines politischen oder militärischen **11**

Deliktes. Diese Ausschlussklausel wird in der Folge in sämtliche Auslieferungsverträge aufgenommen. Belgien war das erste Land, das in seinem innerstaatlichen Auslieferungsgesetz (1833) eine entsprechende Regelung aufnahm, wonach politische oder militärische Delinquenten nicht ausgeliefert werden durften. Darüber, was unter einem politischen Delikt zu verstehen war, gab es im 19. Jh. keinen Konsens. Ein subjektives Recht des Ausländers auf Unterlassung der Auslieferung wegen des politischen Charakters des ihm zur Last gelegten Delikts gab es nicht.

12 Das Prinzip, wonach politische Delinquenten nicht ausgeliefert werden müssen, setzte sich im 19. Jh. allgemein durch, so dass es wie schon in der Antike zu einer allgemeinen Regel des Völkerrechts (vgl. Art. 25 GG) wurde. Unter Asylrecht wurde fortan das subjektive Recht eines Staates gegenüber einem anderen Staat verstanden, einen politischen Flüchtling nicht auszuliefern (vgl. z. B. Fritz Stier-Somlo: Asylrecht. In: ders.: Handwörterbuch der Rechtswissenschaften 1926 Bd. 1 S. 348).

13 1836 Der Kanton Zürich gibt sich ein „Gesetz betreffend die besonderen Verhältnisse der politischen Flüchtlinge“. Es bewilligt Ausländern den Aufenthalt, die wegen eines außerhalb der Eidgenossenschaft begangenen politischen Verbrechens „oder um sonst einer politischen Verfolgung vom Auslande her zu entgehen“ nach Zürich geflohen sind. Das Gesetz betraf die politischen Flüchtlinge aus Deutschland, die vor den Repressionen der Restauration unter Metternich, im Vormärz und später nach der gescheiterten Revolution 1848/1849 in die Schweiz geflohen waren und umfasste damit nicht nur jene, die in Deutschland strafrechtlich verfolgt wurden.

14 20. Jh. Die Abschaffung der Leibeigenschaft im 19. Jahrhundert, die Erfindung der Eisenbahn und der Dampfschiffahrt führen im 20. Jh. zu einer bis dahin nie gekannten Mobilität der Menschen. Zudem entwickeln sich die europäischen Staaten zu Sozialstaaten. Ihre Einwohner haben Zugang zu öffentlichen Leistungen. Damit kann es den Staaten nicht mehr gleichgültig sein, wer sich in ihrem Gebiet niederlässt. Bereits seit dem späten 18. Jahrhundert (Preußen 1813) reagierten die Staaten darauf mit Einreise- und Aufenthaltsverboten für Ausländer, die unter einem Erlaubnisvorbehalt standen, das durch den Besitz eines Passes und eines Einreisevisum zu erfüllen war. Vor dem Ersten Weltkrieg war diese Visumspflicht in Europa aber weitgehend wieder rückgängig gemacht worden. Das änderte sich auf dem Kontinent mit dem Beginn des Ersten Weltkrieges. Das Einreisevisum diente ab jetzt der Abwehr von Spionen.

15 Großbritannien gab sich allerdings schon 1905 ein erstes Ausländergesetz (Aliens Act). Das Land sah sich nämlich schon zu Beginn des Jahrhunderts eines Zustroms größtenteils verarmter Ausländer ausgesetzt, die über England eigentlich in die USA auswandern wollten,

- wobei dieser Plan dann aber entweder aus Geldmangel scheiterte oder daran, dass die USA die Einreise verweigerten und die Betroffenen nach England zurückschickten. Letzteres betraf insbesondere kranke und gebrechliche Menschen, die dann der staatlichen Armenfürsorge in England zur Last fielen.
- 1905 Unter den Ausländern, die die Einreise nach England beehrten, waren zahlreiche Juden, die vor Pogromen in Russland geflohen waren und denen aus humanitären Gründen Zuflucht gewährt werden sollte. Der Aliens Act regelte daher, dass Immigranten, die allein deshalb nach England gekommen sind „*to avoid prosecution or punishment on religious or political grounds or for an offence of a political character, or persecution, involving danger of imprisonment or danger to life or limb, on account of religious belief*“, nicht zurückgewiesen werden sollten. Diese Regelung ist unabhängig von einer Strafverfolgung im Heimatland und knüpft erstmals an bestimmte Verfolgungsgründe (Religion, Politik) an. **16**
- 1915 ff. Nach dem Ersten Weltkrieg wird der Flüchtling zu einem dramatischen Massenphänomen in Europa. Vor allem zwei Ereignisse waren dafür ursächlich. 1.) Im Jahre 1915 steigerten sich die schon in den 90er Jahren des 19. Jahrhunderts stattgehabten Massaker und Verfolgungen der Armenier durch die osmanische Regierung zu einem Genozid, vor dem viele Armenier nach Europa flohen. Dem folgte 1922 die Vertreibung der noch auf ihrem Territorium lebenden Armenier und Griechen, Assyrier, Chaldäer und anderer Minderheiten durch die Türkei. 2.) Die Oktoberrevolution 1917 in Russland löste eine Fluchtwelle von etwa einer Million Menschen aus. 1921 entzog die Sowjetunion diesen Menschen die Staatsbürgerschaft, so dass sie keinerlei völkerrechtlichen Schutz mehr genossen und keine Identitätspapiere erhalten konnten. Auch die Rückkehr war ihnen verwehrt. **17**
- Später lösten die Machtergreifung Mussolinis in Italien und der Bürgerkrieg in Spanien Fluchtbewegungen aus. Sie werden allerdings in den Schatten gestellt durch die Fluchtbewegungen, die durch den Nationalsozialismus in Deutschland ab 1933 ausgelöst wurden. **18**
- 1917 Das US Einwanderungsgesetz wird dahingehend verschärft, dass nur noch einwandern darf, wer in einem Test seine Lesefähigkeit nachweisen kann. Davon ausgenommen werden jedoch diejenigen, die einreisen wollen, „*to avoid religious persecution in the country of their last permanent residence*“. Gedacht war dabei an Juden aus Osteuropa und christliche Armenier, die von den Türken verfolgt wurden. **19**
- 1920 Der Völkerbund wird gegründet. Er nimmt sich der Aufgabe einer internationalen Flüchtlingshilfe an und bestellt zu diesem Zweck das Amt des Hochkommissars für Flüchtlinge, das mit Fridjof Nansen besetzt wird. Zunächst ist der Hochkommissar nur für die russischen Flüchtlinge zuständig, ab 1924 auch für die Armenier und 1928 für zahlreiche andere Gruppen. Die Haupttätigkeit besteht darin, die Flüchtlinge mit Identitätspapieren auszustatten (Nansen-Pass). **20**