

„Ein gefährliches Spiel“

Verfassungsrichter Jürgen Kühling über „Staatsnotstand“ und das Grundrecht auf Asyl

SPIEGEL: Herr Kühling, durch eine „nicht mehr zu bewältigende Masse von Asylbewerbern“ sei die „Sicherheit Deutschlands bedroht“, heißt es in einem Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages. Der Asyl-Artikel 16 gelte daher nicht mehr uneingeschränkt. Gibt es einen Staatsnotstand, wie der Kanzler behauptet?

KÜHLING: Eine solche Situation ist nicht entfernt gegeben. Das Wort Staatsnotstand soll wohl auch nur dazu dienen, die Verhältnisse besonders schwarz zu malen. Adenauer verwendete dafür die schlichtere Formel: „Die Lage war noch nie so ernst.“ Das Wort vom Staatsnotstand ist trotzdem nicht harmlos. Es täuscht

Handlungsspielräume der Regierenden vor, die es in Wahrheit nicht gibt. Es weckt falsche Assoziationen an Ausnahmezustände und Notverordnungen.

SPIEGEL: Von Carl Schmitt, einem Wegbereiter des Nationalsozialismus, stammt der Ausspruch: „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet.“

KÜHLING: Aber das Grundgesetz sieht ein Ausnahmerecht nicht vor. Es ist ein gefährliches Spiel, die illusionäre Erwartung zu wecken, daß die Änderung des Grundgesetzes die in der Tat ersten Probleme einer unkontrollierten Zuwanderung lösen könnte. Eine Dramatisierung der Zuwanderungsprobleme ist schädlich, weil sie Sorgen und Ängste in der Bevölkerung verstärkt. Asylsuchende erscheinen dann als lästige Eindringlinge, die unser Recht und unsere sozia-

len Einrichtungen mißbrauchen. So kann Ausländerfurcht in Haß umschlagen.

SPIEGEL: Und wenn die Zahl der Asylsuchenden die Million überschreitet?

KÜHLING: Das ist selbst angesichts der gegenwärtigen schwierigen Lage eine rein theoretische Fragestellung. Die tatsächlich anerkannten politischen Flüchtlinge konnten bisher, soweit ich sehe, problemlos integriert werden. Darüber beklagt sich auch niemand. Den anderen Zuwanderern verspricht Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes

nichts. Der mit der Zurückweisung unbegründeter Ansprüche verbundene Aufwand muß geleistet werden. Die bestehenden Schwierigkeiten ergeben sich vor allem aus der zu langen Dauer der Verfahren, nicht aus dem individuellen Anspruch auf Asyl.

SPIEGEL: Der bayerische Innenminister Stoiber will die Grenzen der Verfassung „neu ausloten“, weil „neue Bedingungen gegeben sind“. Test auf die Verfassung oder Verfassungsbruch?

KÜHLING: Natürlich kann jeder die Frage stellen: Was erlaubt uns das Grundgesetz und was nicht? Aber „neu ausloten“ klingt so, als sollten bestehende Grenzen überschritten werden.

SPIEGEL: Stoiber verweist darauf, daß die Bundestagsmehrheit auch in Sachen 218 das Grundgesetz durch ein neues Fristengesetz ausgetestet habe, obwohl das Verfassungsgericht schon eine Fristenlösung verworfen hatte.

KÜHLING: Die eingehenden verfassungsrechtlichen Erwägungen zu Paragraph 218 sind mit dem flotten Spruch vom „Ausloten“ der Verfassung nicht zu vergleichen. Ein verantwortlicher Politiker sollte nicht irrationale Stimmungen erzeugen, die eine humanitäre Verfassung diskreditieren. Der rationale Diskurs der Gesellschaft über die Zuwanderungsproblematik wird so blockiert. Die ganze Diskussion ließe sich weitgehend entschärfen, wenn man sich klarmachte, welche Gesetze eigentlich einer Verfassungsänderung bedürfen und wo deren Grenzen liegen.

SPIEGEL: Was ist denn der „Wesensgehalt“ des Asylgrundrechts, der



Asylrechts-Experte Kühling: „Frivole Versuche“

Das Grundrecht

auf Asyl kann in seinem Wesensgehalt durch keinerlei Verfassungsänderung angetastet werden; unabänderlich ist der individuelle Anspruch auf Asyl; mithin kollidieren viele Forderungen der Union mit dem Grundgesetz – Kernaussagen des Bundesverfassungsrichters Jürgen Kühling, 58, zum Streit um eine Einschränkung der Garantie in Artikel 16: „Politisch verfolgte genießen Asylrecht.“ Kühlings Äußerungen sind die erste authentische Stellungnahme aus dem Hause der Karlsruher Verfassungshüter zur Asyldebatte. Der Richter gehört zum Ersten Senat. Mitglieder des Zweiten Senats, für Asylfragen zuständig, können sich öffentlich nicht äußern. Auch Kühling hat Erfahrungen mit Artikel 16. Er war bis 1989 Richter am Bundesverwaltungsgericht in Berlin. Dort war er zeitweise zuständig für Asylrechts-Streitigkeiten.

Das Gespräch führten die SPIEGEL-Redakteure Rolf Lamprecht und Paul Lersch.

nach Artikel 19 „nicht angetastet“ werden darf?

KÜHLING: Artikel 16 hängt sehr eng mit dem obersten Verfassungsgrundsatz der Unantastbarkeit der Menschenwürde nach Artikel 1 des Grundgesetzes zusammen. Und soweit das Asylrecht in dem Prinzip der Menschenwürde wurzelt, kann auch mit einer verfassungsändernden Mehrheit daran nichts geändert werden. Eine individuelle Anhörung und objektive Prüfung durch eine unabhängige Instanz gehören nach meiner Überzeugung zum unveränderbaren Kern.

SPIEGEL: Was würde sich ändern, wenn der grundrechtlich garantierte Asylanspruch abgeschafft würde, wie es die Union will?



Notstands-Theoretiker Schmitt (1933)
Wer entscheidet über Ausnahmerecht?



Asylpolitiker Stoiber: „Grenzen ausloten“

KÜHLING: Wenn der individuelle Anspruch abgeschafft würde, ginge es an den Kern. So ist in dem Bundesratsvorschlag des Landes Bayern die Möglichkeit vorgesehen, für politisch verfolgte Kontingente festzulegen, also deren Zahl zu begrenzen. Dieser Vorschlag dürfte selbst mit verfassungsändernder Mehrheit nicht realisierbar sein.

SPIEGEL: Wie beurteilen Sie die CSU-Forderung nach einer Instituts-Garantie? Danach hat der Staat Asyl nur „nach Maßgabe der Gesetze zu gewähren“.

KÜHLING: Soweit damit die Möglichkeit geschaffen werden soll, Ausländern, die tatsächlich politisch verfolgt werden, das Asyl zu verweigern, ist die Grenze des verfassungsrechtlich Machbaren überschritten. Außerdem wäre selbst eine so weitgehende Regelung ohne praktischen Nutzen ...

SPIEGEL: ... weil ein Asylbewerber sich ohnehin auf die Genfer Flüchtlingskonvention berufen kann?

KÜHLING: Wer den Boden der Bundesrepublik noch nicht betreten hat, kann nach überwiegender Auffassung trotz Konvention an der Grenze zurückgewiesen werden. Das ist der entscheidende Unterschied zum Artikel 16, allerdings nur ein theoretischer, weil die wenigsten Asylbewerber bereits an der Grenze um Asyl nachsuchen. Sie kommen über die offenen Grenzen ins Land und melden sich bei den Behörden in Hannover oder in Frankfurt. Dann haben sie nach der Genfer Konvention einen Anspruch nicht nur auf eine Asylentscheidung. Sie können auch eine Überprüfung des ablehnenden Bescheids verlangen. Nach der Rechtsweggarantie des Grundgesetzes muß das durch ein Gericht geschehen.

SPIEGEL: Die Regierung müßte also die Genfer Konvention, einen völkerrechtlichen Vertrag, kündigen, um die Ziele der Bayern zu erreichen.

KÜHLING: Die Bundesregierung wird sich hüten. Sie würde sich damit aus dem Kreis der zivilisierten Länder entfernen. Deshalb ist es sinnlos und leichtfertig, die Erwartung zu wecken, mit der Abschaffung oder Veränderung des Grundrechts auf Asyl

Aus der Traum



Ihr Traumhaus ist jetzt Wirklichkeit! Drei Top-Fotografen, Spezialisten für Design und Lifestyle, dokumentieren aus ihrer Sicht die Realisierung eines wahren Traumhauses: DAVINCI HAUS. Wohnen im exklusiven Ambiente.

Sichern Sie sich Ihr Buchexemplar für DM 38,-*. Lohnend für alle, die sich für außergewöhnliche Häuser interessieren!

*inkl. Porto und Versand

Hiermit bestelle ich ____ Buch-Exemplar/e DAVINCI HAUS zum Gesamtpreis von DM ____ . Verrechnungsscheck liegt bei.

Name _____ Vorname _____

Straße _____

PLZ / Ort _____

Bitte einsenden an: Planen - Bauen - Wohnen GmbH, Postfach 100, D-5241 Elben/Ww.

DAVINCI HAUS

sei das Problem der Asylbewerber zu lösen.

SPIEGEL: Wäre es denn mit Artikel 16 vereinbar, Asylbewerber nach einer Liste mit verfolgungsfreien Ländern an der Grenze zurückzuschicken?

KÜHLING: Das nicht. Aber zur Verfahrensbeschleunigung hätte der Bundesinnenminister, gestützt auf fundierte Erkenntnisse, solche Listen schon vor Jahren aufstellen und seinen Entscheidern in Zirndorf an die Hand geben können...

SPIEGEL: ... ohne Änderung der Verfassung?

KÜHLING: Ja. Auf einfach-gesetzlicher Grundlage könnten sie unbedenklich auch im Gerichtsverfahren mit dem Ziel verwendet werden, eine Vermutung für die Nichtverfolgung zu begründen. Dann können Entscheider und Richter sagen, eigentlich sieht es so aus, als sei dein Fall offensichtlich unbegründet. Aber sag mir, warum du, entgegen der Praxis in deiner Heimat, doch politisch verfolgt worden bist. Diese Darlegung darf dem Asylbewerber auf keinen Fall abgeschnitten werden.

SPIEGEL: In offensichtlich unbegründeten Fällen soll ein abgelehnter Bewerber nach Vorstellung der Union seine Klage von der Heimat aus betreiben. Ist das mit der Verfassung vereinbar?

KÜHLING: Nach geltendem Recht können in diesen Fällen aufenthaltsbeendende Maßnahmen sofort ausgesprochen werden. Auch wenn der Bewerber die Entscheidung angreift, kann sie bereits vollzogen werden, nachdem das Verwaltungsgericht in einem Eilverfahren zu der Überzeugung gekommen ist, daß der Antrag offensichtlich unbegründet ist. Diesen minimalen Rechtsschutz weiter zu unterschreiten, würde gegen die Rechtsschutzgarantie des Artikel 19 Absatz 4 verstoßen und auch den Wesensgehalt des Grundrechts antasten.

SPIEGEL: In einer Bundestags-Resolution heißt es aber: Wenn dem „Ausländer keine irreparablen Nachteile drohen, müssen aufenthaltsbeendende Maßnahmen sofort vollzogen werden können“. Verfassungswidrig?

KÜHLING: Der Rechtsschutz muß effektiv sein. Das heißt, er muß praktisch durchführbar sein. Wenn ein Bewerber in das Verfolgerland zurückgeschickt, dort eingesperrt oder drangsaliert wird, ist der Rechtsschutz illusorisch, der Schaden irreparabel. Das geht also nicht. Ich sehe zudem keine Notwendigkeit für eine solche Rechtsschutzbeschränkung. Denn die Eilverfahren bei den Verwaltungsgerichten können in kürzester Zeit abgewickelt werden. Sie dauern jetzt durchschnittlich zwischen drei und vier Monate. Für Verzögerungen sind oft praktische Schwierigkeiten verantwortlich, nicht das Gesetz.

SPIEGEL: Und unabhängig von der Verfassung hat ein Asylbewerber auch nach der Genfer Konvention einen Anspruch auf Rechtsschutz.

KÜHLING: Nach der Genfer Konvention braucht allerdings nicht ein Gericht zu entscheiden. Nach herrschender Lehre genügt ein Beschwerdeausschuß. Die Konvention wird nur überwölbt durch das deutsche Verfassungsrecht, und insofern ist bei uns ein gerichtliches Verfahren erforderlich, mindestens eine Instanz.

SPIEGEL: Ein Gerichtsverfahren zwingt zu „formalen Prozeduren“, sagen die Bayern. Sie fordern daher Beschwerde-ausschüsse.

KÜHLING: Das Gerede von den angeblich so schleppenden Prozeduren bei den Gerichten halte ich für ein Vorurteil. Und was mit Beschwerdeausschüssen überhaupt gewonnen wäre, kann ich nicht begreifen. Wenn sie den Einzelfall gewissenhaft prüfen, können sie kaum schneller arbeiten als Verwaltungsrichter. Ich will andererseits nicht annehmen, daß nur der Gedanke dahinter steckt, kurzen Prozeß zu machen.

SPIEGEL: Wären denn Beschwerdeausschüsse durch Beschränkung der Rechtsweggarantie möglich?

KÜHLING: Auch für eine solche Einschränkung gibt es Grenzen. Die Rechtsschutzgarantie ist Ausdruck des in Artikel 1 verankerten Prinzips der Menschenwürde. Dieser Grundsatz ist unverrückbar.

SPIEGEL: Bei Abhörmaßnahmen nach dem G-10-Gesetz bietet auch nur ein Ausschuß Rechtsschutz, und das Verfassungsgericht hat das gebilligt.

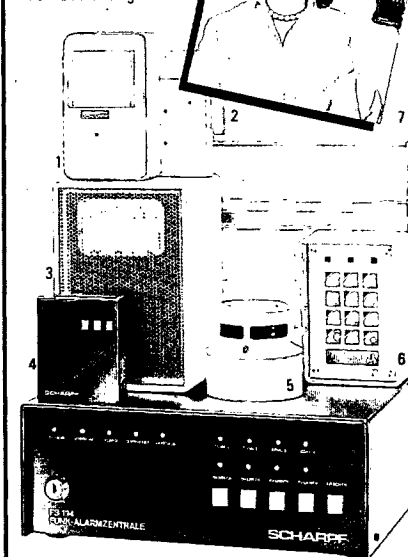
KÜHLING: Aber nur unter engen Voraussetzungen: Einmal müssen sehr gewichtige Gründe für eine solche Einschränkung gegeben sein, Gefahr für den Bestand der Bundesrepublik und der Demokratie. Zum zweiten – sehr wichtig in diesem Zusammenhang – muß die Kontrolle durch ein anderweitiges Organ dem Gerichtsverfahren gleichwertig sein. Werden Beschwerdeausschüsse mit dem Ziel eingesetzt, ohne sorgfältige individuelle Prüfung zu entscheiden, dann sind sie absolut verfassungswidrig. Auch durch eine Änderung des Grundgesetzes könnten sie so nicht installiert werden: Das wäre ein Verstoß gegen die Ewigkeitsgarantie des Artikels 79, der bestimmte Teile der Verfassung für unabänderlich erklärt.

SPIEGEL: Auf dem jüngsten CSU-Parteitag wurde darüber diskutiert, die Garantie des rechtlichen Gehörs in Artikel 103 des Grundgesetzes abzuschaffen. Wäre das möglich?

KÜHLING: Zum Kern der garantierten Menschenwürde gehört, daß niemand bloßes Objekt eines Verfahrens sein darf. Er muß zu Wort kommen, wenn es

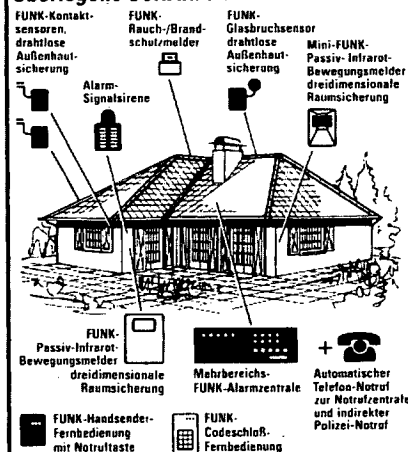
Deutschlands meistgekaufte drahtlose Alarmanlage.

1. Mini-FUNK-Passiv-Infrarot-Bewegungsmelder
2. FUNK-Tür-/Fenstermelder
3. FUNK-Passiv-Infrarot-Bewegungsmelder
4. FUNK-Handsender-Fernbedienung



5. FUNK-Rauch-/Brandschuttmelder
6. FUNK-Codeschloß-Fernbedienung
7. Automatisches Telefon-Notrufgerät
8. Mehrbereichs-FUNK-Alarmzentrale

Überlegene SCHARPF Funk-Alarmtechnik:



Sicherheits-COUPON

Schicken Sie mir bitte Ihre kostenlose SCHARPF-Funkalarm-Info-Mappe. SP 47/92

Name

Straße

PLZ/Ort

Telefon

SCHARPF
DRAHTLOSE
ALARMSYSTEME
SCHARPF ALARMSYSTEME

Am Siebenstein 2 · Postfach 301232 · D-6072 Dreieich
Tel. 0 61 03/6 20 61 · Telex 4 14326 · Fax 0 61 03/6 60 52

um seine Rechte geht. Auch diese Garantie kann nicht abgeschafft werden.

SPIEGEL: Kann vom Asyl ausgeschlossen werden, wer sich erst nach Einreise und nicht sofort an der Grenze meldet, wie es ein Entwurf aus Baden-Württemberg vorsieht?

KÜHLING: Nein. Aus dem Verhalten des Asylbewerbers nach der Einreise können Schlüsse auf die Ehrlichkeit seines Antrags gezogen werden, aber mehr nicht. Auch der Verlust des Passes ist nur als Indiz zu werten. Selbst wenn jemand mit Hilfe einer Schlepper-Organisation ins Land gekommen ist, spricht das allein noch nicht gegen seine politische Verfolgung. Denn politische Flüchtlinge sind sehr oft auf Schlepper-Organisationen angewiesen, wie wir aus DDR-Zeiten wissen.

SPIEGEL: Straffällige sollen nach dem Wunsch der Union sofort ausgewiesen werden.

KÜHLING: Wer wegen schwerer, etwa terroristischer Straftaten oder wegen Drogenhandels verurteilt ist, kann nach dem geltenden Ausländergesetz abgeschoben werden, unter Umständen sogar, wenn er als Asylberechtigter anerkannt ist. Aber im übrigen wirkt, auch wer straffällig geworden ist, nicht das Grundrecht. Sein Antrag sollte vorgezogen und schnell entschieden werden. Das Ganze kann dann eine Affäre von Wochen sein. Deswegen sollte man keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Diskussionen entfachen.

SPIEGEL: Wer aus einem „sicheren Drittland“ kommt, soll dorthin zurückgeschickt werden. Reicht ein Zwischenstopp auf dem Flugplatz in Paris?

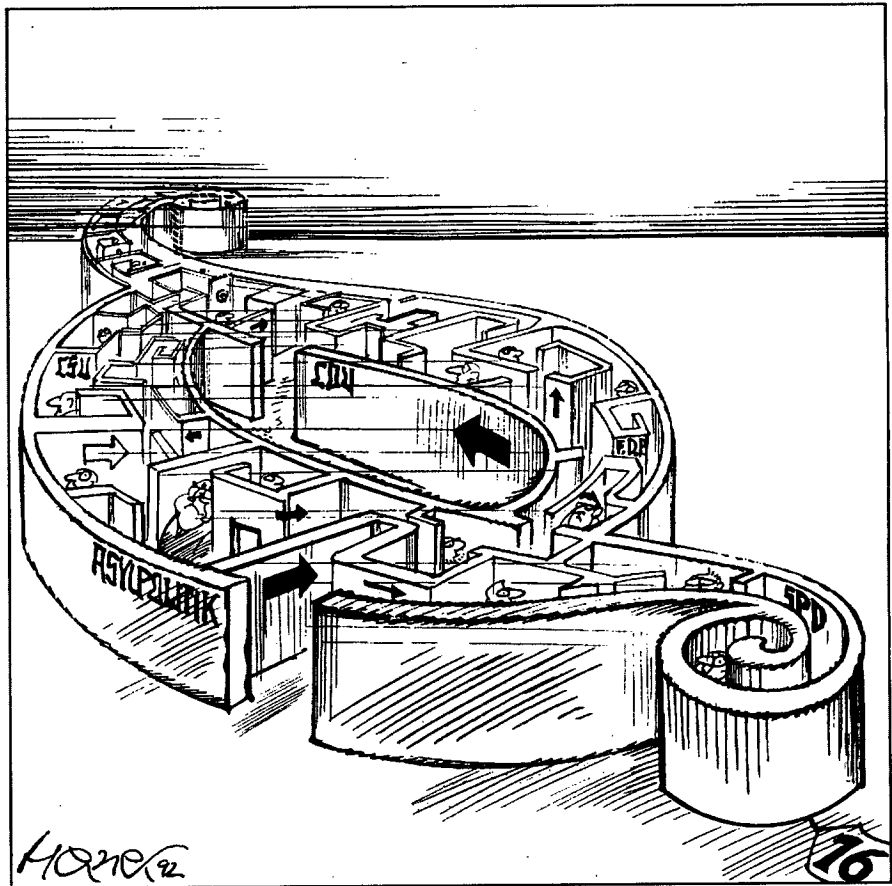
KÜHLING: Nein. Er muß dort Sicherheit gefunden haben, sein Flüchtlingschicksal muß zu Ende gegangen sein, er muß Schutz vor der Abschiebung in das Heimatland gefunden haben.

SPIEGEL: Kann man Bürgerkriegsflüchtlingen das Asylrecht verwehren, weil sie ohnehin aus humanitären Gründen ein Bleiberecht haben?

KÜHLING: Keiner darf daran gehindert werden, einen Asylantrag zu stellen. Aber man kann den Antrag zunächst unbehandelt liegenlassen und die Antragsteller auf ihr Bleiberecht verweisen. Es wäre gut und ist auch praktisch durchführbar, Bürgerkriegsflüchtlinge ganz aus dem Asylverfahren herauszuhalten. Allein das würde die Diskussion um das Asylgrundrecht entschärfen.

SPIEGEL: Nach der europäischen Harmonisierung soll ein Verfahren in der Bundesrepublik ausgeschlossen sein, wenn der Antrag in einem anderen Land bereits abgelehnt wurde.

KÜHLING: Schon jetzt können solche ausländischen Ablehnungen im Sinne einer Vermutung verwertet werden.



Frankfurter Allgemeine

Wer etwa in Belgien nicht anerkannt wird, der muß schon ganz besondere Gründe darlegen, um uns hier davon zu überzeugen, er sei politisch verfolgt.

SPIEGEL: Auch hier also eine widerlegliche Vermutung?

KÜHLING: Jedenfalls keine Automatik. Eine weitergehende Harmonisierung der europäischen Anerkennungspraxis wäre aber sinnvoll und möglich. Soweit dazu Änderungen des Grundgesetzes – in erster Linie wohl durch Übertragung von Hoheitsrechten nach Artikel 24 – nötig sind, wären sie mit dem Sinn und humanitären Anspruch des Artikel 16 vereinbar. In den EG-Ländern müßten staatsvertraglich bestimmte materielle und formelle Standards für die Anerkennung festgelegt werden. Dann könnten auch ablehnende Bescheide anerkannt werden. Zu den Standards gehört eine unabhängige Prüfungsinstanz sowie ein justizförmiges Verfahren, nicht aber unbedingt ein Anspruch auf Asylgewährung.

SPIEGEL: Das Schengener Abkommen zur Harmonisierung des Asylrechts ist mit einem Verfassungsvorbehalt versehen, weil danach nur das Land für die Asylgewährung zuständig ist, in das der Bewerber zuerst einreist. Wäre das eigentlich auch ohne Verfassungsänderung lösbar?

KÜHLING: Meines Erachtens stünde dem unter den beschriebenen Vorausset-

zungen Artikel 16 letztlich nicht im Wege.

SPIEGEL: Der SPD-Parteitag könnte den Asyl-Leitantrag also ohne verfassungsrechtliche Skrupel verabschieden?

KÜHLING: Das meiste, was im Augenblick diskutiert wird, ist mit einfachem Gesetz zu regeln. Einiges von dem, was aus der Union vorgeschlagen wird, stößt andererseits an die unverrückbaren Grenzen des Grundgesetzes oder hat keinen praktischen Nutzen, solange die Genfer Konvention gilt. Der Riesenstau bei den Verfahren in Zirndorf und vor Gericht könnte sogar ohne Gesetz abgebaut werden. Eine Entlastung des Bundesamtes könnte schon dadurch erreicht werden, daß Flüchtlinge aus Ländern mit hoher Anerkennungsquote pauschal oder aufgrund vereinfachter Prüfung anerkannt werden. Hilfreich für die Gerichte wäre es, wenn die Bundesregierung ihren weisungsabhängigen Bundesbeauftragten veranlaßte, mit Rechtsmitteln gegen Anerkennungen zurückhaltender umzugehen. Insgesamt hätten Koalition und Bundesregierung schon viel machen können – auch ohne das unverantwortliche Gerede vom Staatsnotstand und ohne frivole Versuche, die Verfassung zu durchlöchern.

SPIEGEL: Herr Kühling, wir danken Ihnen für dieses Gespräch.