

## Kann Ausländern bzw. Asylbewerbern eine politische Betätigung im Bundesgebiet untersagt werden?

### I. Das Problem

1. Erneut steigende Zahlen von Antragstellern im Asylverfahren lassen politische Bemühungen zur Verhinderung eines »Mißbrauchs des Asylrechts« zum Teil wieder-, zum Teil neu aufleben.<sup>1</sup> Hatten sich diese bislang in mehreren Beschleunigungsgesetzen auf Vereinfachung und Straffung des Anerkennungsverfahrens konzentriert, so sollen nun jene Bestrebungen prinzipiell fortgeführt werden. Zugleich aber erlangen die Ansätze in Richtung auf Beweiserleichterung und Verfahrensökonomie einen neuen Akzent: Die **Anerkennung von »Nachfluchtgründen«** soll **eingeschränkt** werden. Damit soll einerseits erreicht werden, daß die Anerkennungsbeerber während des Verfahrens keine neuen Asylgründe mehr schaffen können, indem sie sich exilpolitisch betätigen und dadurch Verfolgungssituationen in ihrem Herkunftsland »provizieren«; andererseits soll die Zahl der Zweitanträge nach rechtskräftig abgeschlossenem Verfahren verringert werden, indem auch nach Ende des Anerkennungsverfahrens dem Antragsteller die Möglichkeit genommen werden soll, durch eigene Handlungen »neue« Tatsachen zu schaffen und dadurch im Wege des Zweitantrages die Verfahrensdauer zu verlängern.

Die dargestellten Ansätze stehen formal in der Kontinuität der bisherigen Beschleunigungsgesetze. Schon bislang war die Betätigung des Anerkennungsbeerb im Bundesgebiet während der Zeit des Verfahrens durch Arbeitsverbot (§ 1 Abs. 2 Nr. 3 ArbeitserlaubnisVO) und Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften (§ 22 AsylVfG) beschränkt; die Wirkungen des Zweitantrages sind in § 21 AsylVfG gegenüber denjenigen des Erstantrages wesentlich begrenzt. Schon darin liegen jedenfalls erhebliche tatsächliche Restriktionen gegenüber der Einbeziehung von »Nachfluchtgründen« in das Anerkennungsverfahren.

1 BT-Drs. 10/1164-3678; 6416; s. auch BT-Prot. 10/246, S. 1899 ff.

Darüber hinaus erlangen die angestrebten Neuerungen aber eine zusätzliche Dimension: Sie betreffen erstmals nicht mehr allein das Anerkennungsverfahren, sondern stellen darüber hinaus **materielle Restriktionen des Grundrechts aus Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG** dar. Danach genießen »politisch Verfolgte« Asylrecht; und zwar unabhängig davon, ob der Verfolgungstatbestand auf »Vorflucht-« oder »Nachfluchtgründen« beruht.<sup>2</sup> So grundsätzlich unbezweifelt dieser Befund war und ist, so bestand doch jedenfalls in den praktischen Konsequenzen stets die Neigung, »Nachfluchtgründe« nur unter erschwerten Voraussetzungen als asylbegründend anzusehen.<sup>2</sup> Dies galt allerdings ursprünglich insbesondere für solche Fälle, in welchen »Ausländer nachträglich die Voraussetzungen des Asylrechts nur schaffen, um den Schutz dieses Grundrechts für ihre kriminellen Taten zu erschleichen«. So uneinheitlich und schwankend diese Praxis auch immer war, so blieb doch stets anerkannt: **Prinzipiell sind auch »Nachfluchtgründe« asylrechtsbegründend**; ausnahmsweise kann ihnen die Anerkennung allerdings bei Vorliegen besonderer, beweisbedürftiger Umstände versagt werden. Über diese – nie ganz unbezweifelte – Verfassungsrechtsprechung gehen die jüngeren Pläne bei weitem hinaus: Sie wollen nicht nur in Einzelfällen, sondern grundsätzlich die Nachfluchtgründe vom Asylrecht ausschließen. Damit wird zumindest das genannte Regel-Ausnahme-Verhältnis umgekehrt: Die Anerkennung von Nachfluchtgründen bedarf zumindest besonderer Umstände. Welche dies sein sollen, ist allerdings weitgehend noch offen. Konsequenter zeigen die Pläne: Während bislang lediglich das Verfahren verkürzt und gestrafft wurde, soll nun eine weitere Beschleunigung eintreten, indem einer ganzen Gruppe von politischen Verfolgungstatbeständen die Anerkennung generell versagt werden soll. Daß damit ein verfahrensbeschleunigender Effekt zumindest erreicht werden kann, unterliegt keinem Zweifel: Über derartige Umstände braucht kein Beweis mehr erhoben zu werden; Zweitanträge sind unter Hinweis auf solche nachträglichen Umstände ausgeschlossen. Die verfassungsrechtliche Fragestellung reicht allerdings weiter: **Ist es mit dem Grundrecht aus Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG vereinbar, um der Beschleunigung willen einer ganzen Gruppe von grundgesetzlich für asylbegründend erklärten Umständen gesetzlich die Anerkennung zu versagen?** Die Frage stellt sich um so mehr, als Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG ein allein durch den Tatbestand des »politisch Verfolgten« eröffnetes und begrenztes Asyl-

2 Seit BVerfGE 9, 174, 181; BVerwG, DöV 1978, 447, 448; Überblick bei Gusy, Asylrecht und Asylverfahren in der Bundesrepublik Deutschland, 1980, S. 74 ff.

recht anerkennt; grundgesetzliche Ausschluß- oder Schrankenbestimmungen sind bis auf Art. 18 GG nicht normiert.

2. Die praktische Relevanz der genannten Fragestellung hat sich im Laufe der Zeit stets erhöht. Die Gründe hierfür liegen in den geänderten Realien des Ausländeraufenthalts im Bundesgebiet. Dabei ist zunächst eine terminologische Vorfrage anzusprechen. Der **Begriff der »Nachfluchtgründe«** legt die Annahme nahe, es müsse der Betroffene vor Entstehung dieser Gründe einen Vorgang durchgemacht haben, der sich als »Flucht« darstellen ließe. Diese Flucht wäre dann möglicherweise der Tatbestand seiner Einreise in die Bundesrepublik. Eine solche Flucht ist jedoch gerade nicht erforderlich. Vielmehr bezeichnet jener Begriff **alle Verfolgungsgründe, die eintreten, nachdem der Betroffene seinen Herkunftsstaat verlassen hat** (weites Verständnis) oder aber, nachdem er in die Bundesrepublik eingereist ist (enges Verständnis).<sup>3</sup> Dementsprechend können »Nachfluchtgründe« auch in der Person von Menschen eintreten, die niemals in ihrem Leben geflohen sind. In Betracht kommen hier alle Ausländer, die sich in der Bundesrepublik aufhalten, und zwar unabhängig von dem Rechtsgrund ihres Aufenthalts. Sofern in ihrer Person während ihres Aufenthalts ein Tatbestand politischer Verfolgung eintritt, stellt dieser einen »Nachfluchtgrund« dar. Als potentielle Träger von »Nachfluchtgründen« kommen demnach alle im Bundesgebiet lebenden Ausländer in Betracht. Diese unterteilen sich im wesentlichen in drei Gruppen: ausländische Arbeitnehmer; ausländische Studenten oder sonstige in Ausbildungsverhältnissen stehende Personen; ausländische Flüchtlinge, also Anerkennungsbewerber im Asylverfahren oder anerkannte Asylberechtigte einschließlich sonstiger Aufgenommener; zu den einzelnen Gruppen zählen jeweils die miteingereisten Ehegatten oder Angehörigen hinzu.

Die Realien des Aufenthalts dieser Gruppen haben sich in den letzten zehn Jahren deutlich verändert. Für die ausländischen Arbeitnehmer ist an die Stelle des ständigen Kommens und Gehens, welche zunächst der Theorie nach das Charakteristikum deutscher Ausländerbeschäftigung sein sollte, spätestens seit dem Anwerbestop eine ständige Verlängerung der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer getreten. Diese verläuft parallel

3 Dementsprechend bezeichnet der internationale Sprachgebrauch solche Personen als »*réfugiés sur place*«, da die Verfolgung keine Ortsveränderung des Betroffenen zur Folge hat.

zu einer permanenten **tatsächlichen Verfestigung des Inlandsaufenthalts** durch Familiennachzug, zweite und dritte Ausländergeneration im Bundesgebiet und immer weiteres Zurückstellen des Rückkehrwunsches in die »Heimat«. Damit einher geht wiederum eine **rechtliche Verfestigung des Aufenthaltsstatus** durch die Zunahme der Zahl von Fällen, die unter die Vergünstigungen des EG-Rechts bzw. des AusländeraufenthaltsG, die Aufenthaltsberechtigung oder doch den Vertrauensschutz gelangen, welcher die Befristung von Aufenthaltserlaubnissen begrenzt.<sup>4</sup> Das Nicht-Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland wird so jedenfalls zum Dauer-Aufenthaltsland. Ähnliche Tendenzen lassen sich jedenfalls auf Zeit auch bei ausländischen Studenten und sonstigen, in Ausbildungsverhältnissen Stehenden feststellen, die sich jahrelang in der Bundesrepublik aufhalten. Schließlich gilt dies auch für Anerkennungsbewerber und Asylberechtigte: Die lange Dauer der Verfahren führt dazu, daß allein der Aufenthalt bis zur Anerkennung oder rechtskräftigen Ablehnung fünf Jahre sehr wohl überdauern kann; ein Zeitraum, der zudem durch Arbeitsverbot an Beschäftigungsmöglichkeiten wenig bietet und zugleich durch das Zusammenleben in Gemeinschaftsunterkünften sowohl der Bildung von Meinungen wie auch derjenigen von Meinungsverschiedenheiten förderlich ist. Die – im internationalen Vergleich – weitreichende Offenheit des politischen Prozesses in der Bundesrepublik auf der Basis verfassungsrechtlich garantierter Meinungsfreiheit setzt zudem der politischen Betätigung wenig an rechtlichen Grenzen. Ist so politisches Interesse naheliegend, so kann es nicht wundern, daß sich das Augenmerk nicht nur auf die deutschen, sondern auch auf die heimischen Verhältnisse richtet; ein Umstand, welcher exilpolitische Betätigung zumindest ermöglicht. So sind Meinungsäußerungen und Versammlungen von Ausländern zu Fragen ihres Heimatlandes keine Seltenheit. Dies bezieht sich keineswegs nur auf Personen, die in die Bundesrepublik geflüchtet sind, sondern auf alle Gruppen unabhängig von der Art ihrer Einreise.

**Exilpolitik**, die sich gegen die Zustände im Heimatland richtet, **schafft Nachfluchtgründe**, wenn sie dort zur politischen Verfolgung führt. Sind in der Bundesrepublik die Rahmenbedingungen für exilpolitische Betätigung tatsächlich und rechtlich günstig, so sind sie es auch für Nachfluchtgründe.

4 Dazu BVerfGE 49, 180 ff.; Einzelheiten bei *Gusy*, VBIBW 1984, 393.

3. Wer solche – zulässige – politische Betätigung von dem Asylrecht ausschließen will, bedarf dafür der verfassungsrechtlichen Begründung aus Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG.<sup>5</sup> Ausgangspunkt derartiger Begründungen ist vielfach die These, es liege »im Wesen des Asylrechts begründet, daß es nur Schutz vor unverschuldeter Verfolgung gewähren will.«<sup>6</sup> Genauer läßt sich dieses Kriterium so formulieren: Politische Verfolgung führt nur zum Asylrecht, wenn sie entweder

- **riskant** oder aber
- **unverschuldet**

ist.

**Riskant** ist nach den genannten Ansichten politische Verfolgung für denjenigen, der sich im Verfolgungsstaat selbst aufhält. Das Risiko ist unabhängig davon, ob er wegen eigener Taten – etwa politischer Opposition – oder aber wegen sonstiger, nicht von ihm selbst herbeigeführter Tatsachen – etwa: seiner Rasse – verfolgt wird. Gerade dieses Risiko soll das Asylrecht kompensieren: Wer ein solches eingeht, ist unabhängig von dem Entstehungsgrund dieses Risikos politisch verfolgt und daher asylberechtigt. Solche Personen hingegen, die keinem derartigen Risiko ausgesetzt sind, sind demgegenüber nur unter einschränkenden Voraussetzungen Träger des Grundrechts aus Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG. Diese Voraussetzungen liegen vor, wenn die Verfolgung **unverschuldet** entsteht, also ohne schuldhaftes Zutun des Betroffenen stattfindet. Wann ein eigenes Verhalten des Betroffenen unverschuldet ist, ist zwar noch nicht geklärt. Nach den dargestellten Ansätzen ist der Prototyp des unverschuldeten Verfolgten derjenige, der aufgrund eines Regimewechsels in seinem Herkunftsland nunmehr politisch verfolgt ist.<sup>7</sup> Plastisch wird das Merkmal der unverschuldeten Verfolgung in seinem Gegenstück, der verschuldeten oder »gewillkürten« Verfolgung:<sup>5</sup> Wer ohne eigenes Risiko von der Bundesrepublik aus Handlungen vornimmt, die in seinem Heimatstaat die Gefahr politischer Verfolgung begründen, soll nicht asylberechtigt sein. Damit stellt sich diese Lehre als faktisch allein gegen die exilpolitische Betätigung gerichtete Anschauung dar, die diese als »schuldhaft« oder

5 S. etwa *Hernekamp*, NVwZ 1984, 24.

6 *Hans Ingo von Pollern*, Das moderne Asylrecht, 1980, S. 348.

7 Beispiel: Ein oppositioneller O aus dem Staat S studiert in der Bundesrepublik. Als in S die demokratische Regierung durch einen Militärputsch abgelöst wird und alle Oppositionellen – auch die bisherigen – verfolgt werden, ist auch der O politisch verfolgt, und zwar unverschuldet.

»gewillkürt« nicht unter das Asylgrundrecht subsumieren will. Andere als exilpolitische Ausschlußtatbestände lassen sich mit ihr kaum postulieren. Wie auch immer diese Lehre – über die bloße Behauptung vom »Wesen des Asylrechts« hinaus – mit Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG in Einklang gebracht werden kann, ist verfassungsrechtlich bislang ungeklärt. Hier soll der Blick auf einen anderen Aspekt gelenkt werden, nämlich die rechtlichen Bedingungen der politischen Betätigung von Ausländern in der Bundesrepublik. Wie ist diese Rechtsstellung überhaupt gestaltet? Gibt es Sonderrechte oder -pflichten für Anerkennungsbewerber im Asylverfahren? Welche Auswirkungen haben diese allgemeinen Regeln wie auch die Besonderheiten auf die Anerkennung als Asylberechtigte? Diese Fragen sollen im folgenden thematisiert werden.

## II. Politische Rechte von Ausländern in der Bundesrepublik

4. Konstituierend für die politische Rechtsstellung der Ausländer in der Bundesrepublik sind – wie für Deutsche – die Grundrechte. Sie stehen den Ausländern zu, soweit sie nicht ausdrücklich allein Deutschen vorbehalten sind. Dementsprechend kommen Ausländern auch **Grundrechte mit politischen Freiheitsgarantien** zu. Dies sind namentlich **Art. 5, 9 Abs. 3, 17 GG**. Demgegenüber stehen ihnen die Grundrechte der Art. 8, 9 GG nicht zu. Dieser Systematik des Grundgesetzes läßt sich somit entnehmen, daß Ausländern zwar geringere politische Rechte zustehen sollen als Deutschen; daß sie aber umgekehrt auch nicht von solchen Rechten völlig ausgeschlossen sein sollen.<sup>8</sup> Dies gilt um so mehr, als im Parlamentarischen Rat jeweils eingehende Beratungen der Frage stattfanden, ob ein Grundrecht für Deutsche oder für »Jedermann« gelten solle. Dabei kann den Mitgliedern des Gremiums der politische Inhalt einzelner »Jedermann-Rechte« nicht entgangen sein. Aus dem Ausschluß der Ausländer von einzelnen Grundrechten politischer Art auf ihren generellen Ausschluß von derartigen Verbürgungen ohne Rücksicht auf den Wortlaut des Grundgesetzes zu schließen, läßt sich verfassungsrechtlich nicht

<sup>8</sup> Dagegen insbesondere *Heuer*, Politische Betätigung von Ausländern und ihre Grenzen, 1970, S. 36; wie hier und zum folgenden *Dolde*, Die politischen Rechte der Ausländer in der Bundesrepublik, 1972, S. 95 ff.

rechtfertigen.<sup>9</sup> Demgegenüber enthält **Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG keinerlei Grundrecht auf politische Betätigung** im Bundesgebiet. Dies ist – unabhängig von dem Streit um das Asylrecht als Grundrecht des status positivus oder des status negativus<sup>10</sup> – unbestritten.

Gegenüber dieser eindeutigen verfassungsrechtlichen Lage kommt § 6 Abs. 1 AuslG lediglich deklaratorischer Gehalt zu. Er begründet keine zusätzlichen Rechte der Ausländer, schränkt deren grundgesetzliche Rechtsstellung aber auch selbst nicht ein.

5. Darüber hinaus stehen den Ausländern diejenigen politischen Rechte zu, welche ihnen in einfachen Gesetzen verbürgt werden. Solche Rechte erlangen besondere Bedeutung dann, wenn ein Sachbereich von keinem Grundrecht thematisiert wird, welches Nicht-Deutschen zusteht. Von maßgeblicher Bedeutung sind hier insbesondere § 1 VersG – im Regelungsbereich des Art. 8 GG – und § 1 VereinsG im Regelungsbereich des Art. 9 GG. Beide genannten Bestimmungen begreifen die von ihnen garantierten Freiheiten als Jedermann-Rechte, die Deutschen und Ausländern ohne Unterschied ihrer Staatsangehörigkeit zustehen sollen. Gegenüber dieser Bestimmung enthält § 6 Abs. 1 AuslG keine Sonderregelungen einschränkender oder erweiternder Art. Er nimmt vielmehr ausdrücklich auf Grundrechte »nach dem Grundgesetz« Bezug; nicht hingegen auf sonstige Rechte, die außerhalb des Verfassungsrechts gewährleistet werden. Die politischen Rechte der Ausländer aus Vereins- und Versammlungsg bleiben somit von § 6 Abs. 1 AuslG unberührt.

Der praktische Unterschied zwischen den Grundrechten einerseits und den einfach-gesetzlichen Rechten andererseits besteht darin, daß die letzteren in weitaus größerem Umfang einer gesetzlichen Entziehung oder Beschränkung offenstehen als die ersteren. Der Gesetzgeber ist im Vereins- und Versammlungsrecht weder an die formellen noch an die materiellen Anforderungen für Grundrechtseinschränkungen gebunden. Insbesondere gelten weder das Zitiergebot (Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG) noch die Wesensgehaltssperre (Art. 19 Abs. 2 GG) noch das Übermaßverbot. Was die Legislative zuerkannt hat, kann sie auch selbst wieder entziehen. Demgegenüber bestehen **für die Verwaltung praktische Unterschiede**

9 Die umstrittene Frage, ob im Regelungsbereich der Deutschen-Rechte sich die Ausländer auf Art. 2 Abs. 1 GG berufen können, soll hier nicht weiter verfolgt werden; bejahend dazu BVerfGE 35, 399; 38, 57; Überblick bei Gusy a.a.O. (Fn. 1), S. 280 ff.

10 S. zu diesem Streit von Pollern a.a.O. (Fn. 6), S. 295 ff.

**kaum**, da sie sowohl an das Grundgesetz wie auch an die Gesetze gebunden ist (Art. 20 Abs. 3 GG) und daher sowohl für Einschränkungen eines Grundrechtes wie auch solche von einfach-gesetzlichen Rechten einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bedarf.

6. Solche gesetzlichen Ermächtigungen zur Beschränkung von Rechten der Ausländer sind gegenwärtig enthalten sowohl in der allgemeinen Rechtsordnung, welche auch für Deutsche gilt, als auch in einzelnen Sonderbestimmungen für Ausländer.

Das **VereinsG enthält Sonderregelungen** für Vereine, »deren Mitglieder oder Leiter überwiegend oder sämtlich Ausländer sind (Ausländervereine)« (§§ 14 ff. VereinsG). Solche Vereine können verboten werden, wenn ihre Betätigung die innere oder äußere Sicherheit, die öffentliche Ordnung oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland oder eines Landes verletzt oder gefährdet (§ 14 Abs. 1 VereinsG). Damit wird der Kreis der Verbotstatbestände, wie er für Deutschen-Vereine nach Art. 9 Abs. 2 GG gilt, wesentlich erweitert. Zugleich wird die Betätigung der Ausländervereine dem Vorbehalt der öffentlichen Sicherheit und Ordnung unterstellt (§ 14 Abs. 2 VereinsG). Damit enthält das VereinsG Sonderregelungen für die vereinsmäßige politische Betätigung von Ausländern, welche von denjenigen für Deutsche erheblich abweichen.

Demgegenüber fehlt es an solchen Regelungen für das Versammlungsg. Hier unterliegen alle Versammlungen dem einheitlichen Regime der §§ 2 f., 5 ff., 14 ff. **Versammlungsg.** Diese **gelten für Ausländer und Deutsche gleichermaßen**; ein Sonderrecht für Ausländer ist insoweit nicht vorhanden. Daß Ausländer nicht Träger des Grundrechts aus Art. 8 Abs. 1 GG sind, wirkt sich insoweit praktisch nicht aus.

Darüber hinaus gilt die **allgemeine Schranke der politischen Betätigung für Ausländer aus § 6 Abs. 2, 3 AusländerG.** Diese ist uneingeschränkt anwendbar für solche Handlungen, die nicht in Sondergesetzen geregelt sind. Daneben wendet die Rechtsprechung<sup>11</sup> die Vorschrift auch auf das Versammlungsg an, bezeichnet also das Versammlungsg nicht als Spezialregelung auch für Ausländer. Diese – nicht unzweifelhafte – Ansicht läßt sich allerdings nicht auf das VereinsG übertragen, da dieses gerade Regelungen für Ausländervereine enthält und somit sowohl für Vereine wie auch gerade für Vereine mit ausländischen Mitgliedern die spezielle

11 BVerwGE 49, 40; OVG Münster, NJW 1980, 2039.

Rechtsgrundlage darstellt. § 6 AuslG ist insgesamt die allgemeinste Schrankenbestimmung für politische Handlungen von Ausländern unabhängig vom Rechtsgrund ihres Aufenthalts.

### III. Der Einschränkungstatbestand des § 6 AuslG

7. § 6 AuslG enthält ein **dreifach abgestuftes System**. Nach seinem Abs. 1 ist der Ausländer als Grundrechtsträger berechtigt, sich auch politisch zu betätigen. Dieser Grundsatz ist nicht nur ein solcher des Verfassungs-, sondern auch des Ausländerrechts. Er stellt den Regelfall dar, von welchen die Abs. 2 und 3 Ausnahmen formulieren. **Absatz 2 enthält die Ermächtigung zu administrativen Verboten**, die im Einzelfall unter näher bestimmten Voraussetzungen verhängt werden können. Das Ermessen sichert, daß im Einzelfall eine Abwägung zwischen den Interessen der Allgemeinheit und denen des Einzelnen stattfindet. Nicht jede irgendwie geartete Beeinträchtigung oder Berührung der dort genannten öffentlichen Belange soll ausreichen, um Verbote zu rechtfertigen; vielmehr muß die Beeinträchtigung im Einzelfall einen hinreichenden Schweregrad aufweisen. Keinen Raum für solche Abwägungen im konkreten Fall lassen hingegen die **Verbotsnormen des Absatz 3**. Hier ist eine Beeinträchtigung der dort genannten Interessen unmittelbar durch Gesetz in jedem Falle untersagt; ein Ermessen besteht nicht.

Während also einzelne, als besonders schwerwiegend angesehene Belange nach Absatz 3 absolut und in jedem Falle geschützt sind, sind andere, weniger schwerwiegende nur in Einzelfällen nach Absatz 2 schützbar. Im übrigen ist politische Betätigung dem Ausländer ohne besondere Beschränkung nach Maßgabe der Grundrechte und der allgemeinen Rechtsordnung gestattet (Absatz 1).

Die **praktische Bedeutung der Vorschrift** war in den letzten Jahren überaus gering. Da die Behörden von ihr wenig Gebrauch machten, findet sich auch nur eine geringe Entscheidungspraxis der Gerichte. Nennenswerte Anwendungsfälle der Norm finden sich insbesondere um 1968 im Zuge der sog. »Schah-Unruhen« und noch einmal um 1972 infolge verstärkter Aktivitäten durch Terroristen aus arabischen Ländern. In beiden Fällen wurden vereinzelte Verbote auch Gegenstand obergerichtlicher Erkenntnisse. Insgesamt ist sowohl die praktische Anwendung als auch das konkrete Fall- und Beispielmateriale angesichts der geringen realen Bedeu-

tung der Norm gering zu veranschlagen; die Hand- und Lehrbuchliteratur nennt kaum Beispiele und liefert nur wenig konkrete Auslegungshinweise.<sup>12</sup>

8. Die Verwendung relativ unbestimmter Rechtsbegriffe in § 6 AuslG erfordert zu ihrer Konkretisierung eine möglichst genaue Bestimmung des **Anwendungsbereichs** der Vorschrift. Die Bestimmung regelt die »politische Betätigung« von Ausländern; und zwar des näheren die Berechtigung und deren spezifische Einschränkungen, welchen die Ausländer hinsichtlich ihrer grundrechtlichen Stellung bei politischen Handlungen unterliegen. Ausgangspunkt sind somit grundrechtlich geschützte Handlungen, die in § 6 AuslG zum Gegenstand näherer Regelungen gemacht werden. Nicht hierzu zählen Handlungen, die ihrerseits nicht politisch sind oder aber allgemein die Begehung von Straftaten zum Gegenstand haben; das Recht, Straftaten zu begehen, ist nämlich im Grundgesetz niemandem – und auch nicht den Ausländern – garantiert. Dürfen auch Fremde demnach keine strafbaren Handlungen begehen, so braucht ihnen deren Begehung nicht noch einmal durch § 6 AuslG untersagt zu werden.<sup>13</sup>

Hinsichtlich der grundrechtlich geschützten Tätigkeiten ist § 6 AuslG anwendbar, soweit keine Sonderregelungen eingreifen. Solche sind insbesondere in §§ 14 ff. VereinsG normiert, wo konsequent das allgemeine Ausländerrecht nicht zur Anwendung kommen kann; demgegenüber wendet im Anwendungsbereich des VersammlungsG die Rechtsprechung § 6 AuslG an.<sup>14</sup> Dies ist nur vertretbar, wenn das allgemeine Ausländerrecht gegenüber dem besonderen Versammlungsrecht wiederum als *lex specialis* gerade für die versammlungsmäßige Betätigung von Ausländern qualifiziert wird; also gegenüber dem Versammlungsrecht das Recht der Ausländerversammlung wiederum als Spezialnorm angewendet wird. Wer demgegenüber das Versammlungsrecht für eine abschließende Spezialregelung des Versammlungswesens hält, kann § 6 AuslG in diesem Bereich nicht anwenden.

Weitere Restriktionen der Anwendung des § 6 AuslG ergeben sich aus einer verfassungskonformen Auslegung dieser Bestimmung an Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG. Muß nach diesem Artikel jedes Gesetz, welches ein

12 S. etwa *Hailbronner*, Ausländerrecht, 1984, Rn. 207 ff.; *Huber*, Ausländer- und Asylrecht, 1983, Rn 386 ff.; *Mengele*, Ausländerrecht, 1983, S. 176 ff.

13 In gegenteiliger Richtung aber *Heuer* a.a.O. (Fn. 8), S. 32 ff.

14 S. o. Nr. 6 und Fn. 11.

Grundrecht einschränkt, dieses Grundrecht nennen, so ist der Zweck dieser Zitierklausel darin zu sehen, daß sich der Gesetzgeber bewußt sein soll, daß und inwieweit er grundrechtseinschränkend handelt.<sup>15</sup> Hat der Gesetzgeber ein Grundrecht nicht als eingeschränkt zitiert, so gibt er damit zum Ausdruck, daß das Gesetz das Grundrecht auch nicht einschränken will und soll. Jedenfalls ist aber das Gesetz zur Vermeidung seiner andernfalls eintretenden Verfassungswidrigkeit<sup>15</sup> verfassungskonform dahin auszulegen, daß es nur im Normbereich der zitierten Grundrechte anwendbar ist und daher nur diese begrenzt. Da § 50 AuslG nur Art. 2 Abs. 2 GG als eingeschränkt zitiert und politische Grundrechte überhaupt nicht nennt, kann § 6 AuslG solche politischen Handlungsfreiheiten nur einschränken, soweit eine derartige Einschränkung ohne Zitat zulässig ist. Dies ist nur der Fall, soweit **Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG nicht anwendbar** ist. Da dies nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur im Normbereich des Art. 5 Abs. 2 GG der Fall ist<sup>16</sup> – die anderen Ausnahmen betreffen nichtpolitische Grundrechte und sind daher hier außer Betracht zu lassen –, kann § 6 AuslG auch allein zur Einschränkung dieses Grundrechts herangezogen werden. Er ist somit aus verfassungsrechtlichen wie entstehungsgeschichtlichen Gründen nur im Schutzbereich der Meinungs- und Pressefreiheit anwendbar. Die übrigen politischen Grundrechte der Ausländer – nämlich Art. 9 Abs. 3, 17 GG – bleiben demgegenüber von § 6 AuslG unberührt.

9. Die Verbotstatbestände des § 6 Abs. 3 AuslG sind zugunsten hochrangiger Rechtsgüter ohne Prüfung des Einzelfalls anwendbar; Ermessen ist nicht eingeräumt. Sie sind damit der engste Kreis der Reglementierung und enthalten unmittelbar anwendbare Beschränkungen. Daher sollen sie hier vorab dargestellt werden.

**Mit dem Völkerrecht unvereinbar** ist die politische Betätigung von Einzelpersonen nur in Ausnahmefällen. Das gilt um so mehr, als zentraler Adressat völkerrechtlicher Rechte und Pflichten nicht das Individuum, sondern der Staat ist. Dies ist auch für völkerrechtliche Verträge selbst dann der Fall, wenn diese in innerstaatliches Recht transformiert worden sind. Mag immerhin der Einzelne noch bisweilen von Völkerrechtsnormen berechtigt oder verpflichtet sein, so ist doch seine politische Betätigung kaum Gegenstand internationaler Normen. Das oft zitierte Aggres-

15 BVerfGE 5, 15 f.

16 BVerfGE 33, 77 f.

sionsverbot, das Verbot der Kriegspropaganda und das Nichteinmischungsgebot vermögen der Tätigkeit von Einzelnen kaum Grenzen zu ziehen. Damit läuft dieser Verbotstatbestand zwar nicht aus innerstaatlichen, wohl aber aus völkerrechtlichen Gründen weitgehend leer. Die »**Gefährdung**« der **freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland** setzt nicht bloß voraus, daß eine mit demokratischen Normen unvereinbare Handlung begangen worden ist. Vielmehr muß die Ordnung selbst insgesamt beeinträchtigt sein oder doch zumindest in der Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Schaden nehmen. Derartige Handlungen, wie sie im wesentlichen auch von Art. 18 GG erfaßt werden, sind jedoch außerordentlich selten und zumeist durch allgemeine Normen des deutschen Rechts zu verhindern. Ebenso wie Art. 18 GG gelangt daher diese Alternative des § 6 Abs. 3 AuslG nicht zu praktischer Bedeutung. Das gilt letztlich auch für die dritte Alternative, die **Förderung undemokratischer Parteien, Vereinigungen, Bestrebungen oder Einrichtungen im Ausland**. Hier liegt die Problematik weniger in der theoretischen Unterscheidung von »demokratischen« und »undemokratischen« Einrichtungen, so schwierig diese auch sein mag; sie liegt vielmehr in der jedenfalls praktischen Unmöglichkeit, ausländische Verhältnisse in dieser Hinsicht zuverlässig zu beurteilen. Dabei kommt eine pauschale Übertragung deutscher Maßstäbe nicht in Betracht.<sup>17</sup> Erst recht entzieht sich die hier erforderliche Kognitionsaufgabe hinsichtlich politischer Zustände und Strömungen in Drittstaaten den institutionellen und personellen Mitteln von Ausländerbehörden, welche für den Vollzug des § 6 AuslG zuständig sind.

Dementsprechend kann § 6 Abs. 3 AuslG kaum praktische Relevanz erlangen. Die Fassung des Verbotstatbestandes schließt dies zwar nicht theoretisch, wohl aber doch praktisch weitgehend aus. Rechtsprechung zu dieser Bestimmung ist denn auch nicht vorhanden.

10. § 6 Abs. 2 AuslG enthält die Ermächtigung an die Ausländerbehörden, bestimmte Tätigkeiten nach pflichtgemäßem Ermessen zu untersagen. Hier kommt dem Merkmal einer »Beeinträchtigung der politischen Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland« keine praktische Bedeutung zu, da weder erkennbar ist, wie eine solche durch einzelne Ausländer herbeigeführt werden soll, noch, wie eine solche durch ausländerbehördliche Verbote verhindert werden kann.

<sup>17</sup> Hailbronner a.a.O. (Fn. 12), Rn 233.

Auch eine **Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung** durch politische Handlungen der Ausländer ist kaum denkbar. Als Beispiel wird hier insbesondere die Gefahr von Handgreiflichkeiten oder Beschimpfungen bei Staatsbesuchen<sup>18</sup> oder gar die Behinderung oder Belästigung von Staatsbesuchen<sup>19</sup> genannt. So zutreffend derartige Erwägungen sein mögen: Sie betreffen nicht politische Grundrechte der Ausländer, sondern eher ihre Freizügigkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) bei der Anreise nach Bonn. Handlungen, die in Wahrnehmung der Meinungsfreiheit, der Koalitionsfreiheit oder des Petitionsrechts vorgenommen werden, kommen demgegenüber als Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung kaum in Betracht. Schon aus diesem Grunde richten sich auch Maßnahmen gegen Deutsche nach der polizeirechtlichen Generalklausel nicht gegen politische Aktionen.

**Die Beeinträchtigung »sonstiger erheblicher Belange der Bundesrepublik Deutschland«** ist außerhalb der »öffentlichen Sicherheit und Ordnung« nur denkbar bei ungeschriebenen, nicht rechtlich erfaßten und geschützten Belangen. So sehr solche Belange im sonstigen Ausländerrecht zu finden sind (s. etwa § 2 Abs. 1, 10 Nr. 11 AuslG), so verschieden sind sie dort doch von denjenigen des § 6 Abs. 2 AuslG, da sie in jenen in einem normativen Kontext gerade nicht neben dem Tatbestand der polizeilichen Generalklausel stehen, sondern geradezu an seine Stelle treten, während sie in diesem einander nebengeordnet sind. Dementsprechend bleibt als eigenständiger »Belang« faktisch nur noch der Stand der Beziehungen zum jeweiligen Herkunftsstaat.<sup>20</sup> Problematisch ist allerdings, inwieweit dieser überhaupt ein zulässiges Schutzgut sein kann. Die **guten Beziehungen der Bundesrepublik zu einem anderen Staat** können faktisch durch das Handeln eines Ausländers in Deutschland nur beeinträchtigt werden, wenn der ausländische Staat sich dadurch beeinträchtigt fühlt, daß in Deutschland einzelne Personen ihre politischen Rechte in bestimmter Weise ausüben können. Maßgeblich kann dies etwa der Fall sein bei Kritik an dem ausländischen Staat oder seinen Beziehungen zur Bundesrepublik. Würde einem Ausländer diesbezügliche Kritik verboten, so würde allerdings die Bundesrepublik sich die Maßstäbe ihres Handelns von der Rechtsordnung des jeweils fremden Staates vorschreiben lassen. Der Betroffene dürfte in der Bundesrepublik nur äußern, was er auch in seinem Herkunftsstaat sagen dürfte. Damit wird das deutsche Recht unter dem Vor-

18 OVG Münster, DöV 1970, 344.

19 OVG Münster, NJW 1980, 2039.

20 Nr. 5 VV zu § 6 AuslG.

behalt des fremden ordre public gestellt; ein Vorbehalt, der um so weniger sinnvoll sein kann, je verschiedener die Rechtsordnung des fremden Staates von derjenigen der Bundesrepublik ist. Je autoritärer und intoleranter der Herkunftsstaat wäre, desto schlechter wäre die Rechtsstellung seiner Bürger auch im Bundesgebiet. Darin läge ein erheblicher Widerspruch gegenüber der Garantie von – auch politischen – Grundrechten, wie sie Grundgesetz und § 6 Abs. 1 AuslG gerade auch für Fremde vorsehen. Auch Ausländern gegenüber ist die Bundesrepublik an das deutsche und nicht an ihr Heimatrecht gebunden.

11. Die Verfassungsmäßigkeit des **§ 6 Abs. 2 AuslG** ist in der Rechtswissenschaft viel diskutiert. Dabei geht es, da die Vorschrift Art. 9 Abs. 3, [17 GG nicht einschränkt,<sup>21</sup> nur um ihre Vereinbarkeit mit Art. 5 GG. Hier steht im Vordergrund die Frage danach, ob sie ein »**allgemeines Gesetz**« i. S. d. Art. 5 Abs. 2 GG darstellt. Das Bundesverfassungsgericht hat hierfür zwei Anforderungen aufgestellt:

– Das Gesetz darf sich nicht spezifisch gegen die Meinungsfreiheit richten, sondern muß ein Rechtsgut schützen, das ohne Rücksicht auf eine konkrete Meinung schutzbedürftig ist; und

– das von dem Gesetz geschützte Rechtsgut muß der Meinungsfreiheit vorgehen, also einen höheren Wert aufweisen.<sup>22</sup>

Daß § 6 Abs. 2 AuslG diese Kriterien erfüllt, ist aus folgenden Gründen zu verneinen: § 6 Abs. 2 2., 3. Alt. AuslG – also mit Ausnahme des Vorbehaltes der öffentlichen Sicherheit und Ordnung – schützen bestimmte Rechtsgüter gegen Meinungsäußerungen. Solche Äußerungen werden jedoch nicht generell Jedermann untersagt, sie sind allein gegenüber bestimmten Personen verbotbar, nämlich gegenüber Personen ausländischer Staatsangehörigkeit. Maßgeblich für den Grundrechtseingriff ist nicht allein die Beeinträchtigung des Schutzgutes durch Meinungsäußerungen, sondern darüber hinaus die Staatsangehörigkeit des Urhebers jener Meinungen. Eine solche Differenzierung ist im Grundgesetz aber lediglich für die »Deutschen-Rechte« vorgesehen; nicht hingegen für Menschenrechte, die Jedermann garantiert sind und Ausländern gerade ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit gleichermaßen zukommen sollen. Dementsprechend lassen Menschenrechte Differenzierungen bei den Einschränkungsnormen nicht zu, sofern diese Differenzierungen gerade an

21 S. o. Nr. 8.

22 BVerfGE 7, 209 f.

die Staatsangehörigkeit anknüpfen. Vielmehr sind derartige Differenzierungen nur zulässig, wenn der Differenzierungsgrund nicht in der Staatsangehörigkeit, sondern in einer anderen Ursache liegt, wenn also der Differenzierungsgrund seinerseits staatsangehörigkeitsneutral ist. Ein solcher Grund liegt insbesondere vor, wenn das Schutzgut ausschließlich durch bestimmte Personen gefährdet oder beeinträchtigt werden kann.<sup>23</sup> Erscheint dies schon bei der Beeinträchtigung der politischen Willensbildung der Bundesrepublik kaum denkbar, so wird für die sonstigen »Belange der Bundesrepublik Deutschland« ausgeführt, daß die politische Tätigkeit von Ausländern sehr wohl in der Lage sei, die Beziehungen der Bundesrepublik zu Drittstaaten nachhaltiger zu schädigen als die politische Betätigung von Deutschen.<sup>24</sup> Gerade dieses bedürfte aber durchaus der Klärung: Daß eine Meinungsäußerung von Ausländern gegenüber der Botschaft des Staates X die Beziehungen zwischen diesem und der Bundesrepublik nachhaltiger beeinträchtigen kann als die inhaltsgleiche Meinungsäußerung Deutscher, ist keineswegs gesichert. Darüber hinaus ist aber auch das Schutzgut des § 6 Abs. 2 Nr. 3 AuslG gegenüber Ausländern nicht schutzwürdiger als gegenüber Deutschen. Konsequenter stellt somit § 6 Abs. 2 AuslG – abgesehen vom Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, das nach Polizeirecht auch für Deutsche gilt – kein allgemeines Gesetz i. S. d. Art. 5 Abs. 2 GG und daher keine verfassungsgemäße Schranke des Art. 5 Abs. 1 GG dar. Auf diese Vorschrift können demnach auch Einschränkungen der Meinungsfreiheit nicht gestützt werden.

12. Indem § 6 Abs. 2 AuslG den zuständigen Stellen **Ermessen** einräumt, fordert er von den Behörden eine **Abwägung im Einzelfall**, ob das öffentliche Interesse das jeweils konkrete private Interesse des Betroffenen überwiegt. Dabei ist davon auszugehen, daß nach der deutschen Rechtsordnung nicht jede politische Betätigung von Fremden außerhalb der deutschen Interessen liegt. Vielmehr geht das geltende Recht gerade von der Zulässigkeit solcher Betätigung aus. Dementsprechend müßten konkrete öffentliche Belange gerade im besonderen Fall solchen Aktivitäten entgegenstehen. Darüber hinaus müssen die öffentlichen Belange aber

23 *Tomuschat*, Zur politischen Betätigung des Ausländers in der Bundesrepublik Deutschland, 1968, S. 53 f.; *Dolde* a.a.O. (Fn. 8), S. 195 ff.; *ders.*, DöV 1973, 370, 373; *Löwer*, JA 1973, 45, 49 f.; *Zuleeg*, JuS 1980, 621, 625.

24 *Hailbronner* a.a.O. (Fn. 12), Rn 211 m. w. N.

auch ein größeres Gewicht aufweisen als die privaten Interessen der Betroffenen. Welche Maßstäbe bei dieser Abwägung anzulegen sind, ist bislang wenig geklärt. Grundsätzlich sind die individuellen Belange von um so geringerem Gewicht, je weniger grundrechtlichen Schutz sie genießen; grundrechtlich nicht geschützte Aktivitäten sind demnach leichter einschränkbar als grundrechtlich geschützte Handlungen.

Ausgangspunkt der Abwägung ist demnach eine Gegenüberstellung der konkret tangierten öffentlichen und privaten Belange. Demnach ist eine Maßnahme nach § 6 Abs. 2 AuslG nur zulässig zur Beschränkung konkreter, zu erwartender Handlungen. Die zu reglementierende politische Betätigung muß dargelegt werden; das Verbot »jeglicher politischen Betätigung« erfüllt kaum die Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit von Verwaltungsakten (§ 37 Abs. 1 VwVfG). Verboten werden dürfen nur solche Handlungen, welche eine konkrete Gefahr für das jeweilige Schutzgut begründen können.<sup>25</sup> Weiter reichende Verbote oder das Verbot anderer Handlungen sind unzulässig. Das Verbot muß zur Abwehr der jeweiligen Gefahr geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein.<sup>26</sup> Ein Verbot »jeder politischen Tätigkeit« ist wegen des Übermaßverbotes höchstens befristet zulässig;<sup>27</sup> eine unbefristete Untersagung dieser Art ist hingegen stets unzulässig.<sup>28</sup>

13. Von nicht unwesentlicher Bedeutung sind die **Rechtsfolgen**, welche an einen Verstoß gegen derartige Untersagungsverfügungen geknüpft sind. Als solche Rechtsfolgen kommen in Betracht:

- eine **Straftat** nach § 47 Abs. 1 Nr. 4 AuslG für »beharrlich wiederholte Zuwiderhandlungen« gegen ein Verbot nach § 6 Abs. 2 AuslG;
- eine **Ordnungswidrigkeit** nach § 48 Abs. 1 Nr. 5 AuslG bei Zuwiderhandlungen gegen ein Verbot nach § 6 Abs. 2 AuslG.

Weitere Rechtsfolgen sind im Ausländergesetz nicht vorgesehen. Insbesondere führen solche Verbote nicht eo ipso zum Verlust des Aufenthaltsrechts; und zwar unabhängig von dessen Rechtsgrundlagen. Vielmehr kommt lediglich eine Ausweisung gemäß § 10 AuslG in Betracht, sofern dafür die allgemeinen Voraussetzungen vorliegen.

25 OVG Münster, NJW 1966, 317; dazu zählt nicht die bloße Mitgliedschaft in Vereinigungen allein, s. VGH BW, NJW 1969, 2109.

26 BVerwGE 49, 41; Nachweise bei *Huber* a.a.O. (Fn. 12), Rn. 391.

27 BVerwGE ebd.: für fünf Tage; ablehnend dagegen VGH BW, DVBl 1970, 511.

28 OVG Münster, E 21, 300; OVG Münster, DVBl 1966, 118 f.

#### IV. Annex: Die Bedeutung der politischen Betätigung für die Erlaubnis nach § 25 Abs. 1 AsylVfG

14. Zumindest faktisch wird die politische Betätigung von Anerkennungsbewerbern im Asylverfahren eingeschränkt durch die Grenzen ihrer räumlichen Bewegungsfreiheit, welche die **räumlich begrenzte Aufenthaltsgestattung** gemäß § 20 Abs. 1, 2 AsylVfG begründet. Diese Sonderregelung schränkt die Freizügigkeit der Betroffenen über die allgemeine Regel des § 7 Abs. 1 Satz 2 AuslG hinaus ein. Dadurch wird zumindest faktisch eine politische Betätigung unterbunden, welche außerhalb des Bereichs der Gestattung stattfinden soll. Dies betrifft insbesondere die Kommunikation mit Landsleuten bzw. Gesinnungsfreunden, welche sich in anderen Gegenden des Bundesgebietes aufhalten. Zur zumindest faktischen Wahrnehmung der Versammlungs- und Kommunikationsfreiheit ist daher das Verlassen des Bereichs der Aufenthaltsgestattung vielfach geradezu notwendige Bedingung, diese Rechte überhaupt sinnvoll ausnützen zu können. Dabei treten insbesondere folgende Fallkonstellationen auf:

- Der Anerkennungsbewerber will an einer politischen Versammlung oder Diskussion außerhalb des Bereichs der Aufenthaltsgestattung teilnehmen;<sup>29</sup>
- der Anerkennungsbewerber will zum Aufbau einer Exilorganisation bezüglich der politischen Verhältnisse in seinem Heimatstaat beitragen;<sup>30</sup>
- der Anerkennungsbewerber will sich mit anderen Anerkennungsbewerbern oder anerkannten Asylanten oder sonstigen Bürgern seines Herkunftsstaats zum Austausch von Informationen über die Verhältnisse im Herkunftsland treffen, wobei Nachrichten über gemeinsame Bekannte, Freunde, Verwandte wie auch über die politischen Verhältnisse im Herkunftsstaat ausgetauscht werden sollen.<sup>31</sup>

Ob und inwieweit politische Betätigung einen Erlaubnisgrund zum Verlassen des Gebiets der Aufenthaltsgestattung darstellt, ist überaus umstritten.<sup>32</sup> Dabei ist davon auszugehen, daß die Aufenthaltsbeschränkung

29 Dazu etwa GK-AsylVfG, 1986, § 25 Rn 30 m. w. N. aus der Rechtsprechung.

30 Dazu OVG Rheinland-Pfalz, B. v. 26. 10. 1984 - 11B 330/84.

31 Dazu GK a.a.O. (Fn. 29), Rn 32 m. w. N.

32 Überblick jüngst bei *Reichel*, ZAR 1986, 121; das Problem stellt sich nicht für jene Auffassung, die grundsätzlich ein Recht zum kurzfristigen Verlassen des Bereichs der Aufenthaltsgestattung einräumt, so etwa *Marx/Strate*, AsylVfG, 1982, § 25 Rn 7; diese Auffassung hat sich jedoch nicht durchgesetzt und wird auch in der Praxis ständig abgelehnt, insbesondere BayObLG, NVwZ 1985, 374; OLG Köln, Strafverteidiger 1985, 112.

grundsätzlich verfassungsgemäß ist.<sup>33</sup> Die Verfassungsmäßigkeit ihrerseits sagt aber noch wenig Detailliertes über die Auslegung der Bestimmung des § 25 AsylVfG. Sie ist nämlich primär aus sich und nicht verfassungskonform nach der einen oder anderen Seite restriktiv auszulegen. Wie sie zu verstehen ist, ist somit primär keine Frage des Grundgesetzes, sondern des einfachen Rechts.

15. Ausgangspunkt dieser Auslegung ist die untrennbare systematische Verknüpfung von § 20 Abs. 1, 2 AsylVfG einerseits, welcher den Aufenthalt räumlich beschränkt, und § 25 AsylVfG andererseits, welcher diese räumliche Begrenzung in bestimmten Fällen durchbricht. Beide Bestimmungen stehen in einem Regel-Ausnahme-Verhältnis und sind so unmittelbar aufeinander bezogen. Dabei wird § 25 AsylVfG als »Härteklausel« bezeichnet, welche das Übermaßverbot konkretisiert.<sup>33</sup>

Sinn und Zweck des § 20 AsylVfG ist es prinzipiell, die Lasten der Aufnahme von Anerkennungsbewerbern gleichmäßig zu verteilen. Städte und Landkreise sollen gleichermaßen vor die Aufgabe der Flüchtlingsaufnahme gestellt werden, hinreichende Lebensgrundlagen zu beschaffen;<sup>34</sup> eine Aufgabe, die um so größer erscheint, als die Anerkennungsbewerber einem Arbeitsverbot unterliegen. Daneben sind Gründe der Verfahrenseffizienz geltend gemacht worden: Der Anerkennungsbewerber soll während des Verfahrens möglichst jederzeit für die Behörde erreichbar sein, damit sein Anerkennungsverfahren keiner Verzögerung unterliegt.<sup>35</sup> Schließlich ist die Vorschrift aber zumindest auch unter dem Aspekt für verfassungsgemäß gehalten worden, daß sie andere Ausländer davon abschrecken soll, in der Bundesrepublik unbegründete Asylanträge zu stellen. Dies soll dadurch erreicht werden, daß die Anerkennungsbewerber jedenfalls für die Zeit der Klärung der Zulässigkeit und Begründetheit ihres Antrags von der Freizügigkeit ausgeschlossen werden.<sup>33</sup>

Wenn § 25 AsylVfG demgegenüber eine Härteklausel darstellt, so kann diese nur eingreifen, wenn im Einzelfall (1) entweder im konkreten Fall ein Belang, welcher die Aufenthaltsbeschränkung rechtfertigt, nicht vorliegt; dies ist wegen der Allgemeinheit und Vagheit des letzten Belangs nahezu ausgeschlossen; oder aber (2) wenn im Einzelfall individuelle Belange **die allgemeinen öffentlichen Belange** überwiegen. Daher ist hier zu prü-

33 BVerfG, Vorprüfungsausschuß, NWwZ 1983, 603.

34 VG Stuttgart, InfAR 1984, 32.

35 GK a.a.O. (Fn. 29), § 20 Rn 3.

fen, ob und unter welchen Voraussetzungen individuelle Interessen überhaupt den Vorrang genießen können und inwiefern die politische Betätigung zu derartigen vorrangigen Belangen gezählt werden kann.

16. § 25 AsylVfG kennt drei Ausnahmetatbestände vom Gebietszwang:
- das **erlaubnisfreie Verlassen** des zugewiesenen Gebiets nach Abs. 3 für »Termine bei Behörden und Gerichten«;
  - die »**Soll-Entscheidung**« über die Erlaubniserteilung für Termine bei Bevollmächtigten oder Organisationen, die sich mit Flüchtlingsberatung befassen (Abs. 2);
  - die »**Kann-Entscheidung**« in sonstigen Fällen, sofern »zwingende Gründe« ein Verlassen des Aufenthaltsgebiets »erfordern« (Abs. 1).

Diese Systematik macht ein Mehrfaches deutlich: Je höher das Gesetz den jeweiligen Belang einstuft, welcher ein Verlassen des Gebiets erfordert, desto geringere Entscheidungsspielräume hat die Behörde. Dementsprechend müssen in Absatz 1 Belange thematisiert sein, die geringer wiegen als diejenigen in Absatz 2 und 3. Dies können auch nicht allein öffentliche Belange sein, da schon Absatz 2 auch private Belange des Antragstellers nennt; der Kontakt zur Organisation der Flüchtlingshilfe ist jedenfalls nicht allein im allgemeinen Interesse, sondern auch in demjenigen des Anerkennungsbewerbers selbst. Schließlich müssen die Belange nicht notwendig so beschaffen sein, daß sie zwingend allein und ausschließlich außerhalb des Aufenthaltsbezirks wahrgenommen werden können. Das Argument, die Person, mit welcher man Kontakt aufnehmen wolle, könne ja auch zum Asylbewerber kommen, könnte nämlich auch etwa den Flüchtlingshilfeorganisationen nach Absatz 2 entgegengehalten werden. »Soll« für Besuche bei diesen eine Erlaubnis zum Verlassen des zugewiesenen Gebiets gegeben werden, so ist damit jedenfalls das genannte Argument auch nach Absatz 1 dem Antrag des Anerkennungsbewerbers nicht uneingeschränkt entgegenzuhalten. Daraus folgt für die politische Betätigung: Sie ist ein individueller Belang und als solcher von der Ausnahmegenehmigung jedenfalls nicht **völlig** ausgeschlossen. Darüber hinaus kann dem Antrag auch nicht **stets** entgegengehalten werden, daß der mögliche Kommunikationspartner ja auch seinen Bezirk kommen könnte. Das gilt erst recht, wenn dieser seinerseits Anerkennungsbewerber ist und daher Aufenthaltsbeschränkungen unterliegt.

Dies allein ändert nichts daran, daß die politische Betätigung im Einzelfall einen derartigen Rang einnehmen muß, daß sie einen »zwingenden Grund« darstellt, welcher ein Verlassen »erfordert«. Ein Belang »erfor-

dert« ein Verlassen jedenfalls dann, wenn er nicht in gleicher Weise am Aufenthaltsort wahrgenommen werden kann. Versammlungen können etwa nur dort besucht werden, wo sie stattfinden; eine Gruppe von Personen aus dem Herkunftsland kann sich jeweils nur an einem Ort treffen. Teilnehmen kann dementsprechend nur, wer sich an diesen Ort begeben kann. Derartige Tätigkeiten »erfordern« daher das Verlassen.<sup>36</sup> Wann ein Belang im übrigen das erforderliche Gewicht aufweist, muß im Einzelfall festgestellt werden; abstrakt läßt sich dies nicht gewichten. Dabei sind allerdings einige Abwägungsformeln angebar:

- Sind dem Anerkennungsbewerber Kommunikations- und sonstige politische Rechte grundsätzlich garantiert, so ist deren Nichtwahrnehmung rechtlich nicht »ebensogut« wie deren Wahrnehmung. Das Argument, der Antragsteller könne einer Versammlung »ebensogut auch fernbleiben«, trifft die durch § 1 VersammlungsG getroffene Abwägung nicht.<sup>37</sup> Den Betroffenen soll die Entscheidung über die Teilnahme gerade freigehalten und nicht vorgeschrieben werden. Dies besagt umgekehrt nicht, daß politische Kommunikation stets und zu allen Zeiten dem Zweck der Aufenthaltsbeschränkung vorgeht. Es kann aber nicht Sinn der Beschränkung sein, die Wahrung der Rechte des Betroffenen **vollständig** auszuschließen. Je länger der Aufenthalt in dem zugewiesenen Bereich dauert, um so mehr verstärkt sich allerdings die Rechtsposition des Betroffenen im Hinblick auf die Erteilung von Erlaubnissen. Das gilt um so mehr, je weniger der Antragsteller in der Vergangenheit bereits derartige Erlaubnisse beantragt bzw. erhalten hat.
- Ist die Wahrnehmung eines Termins im zugewiesenen Bereich des Antragstellers faktisch unmöglich – insbesondere Versammlung, Gruppenkommunikation oder Kommunikation mit Personen, die wie der Antragsteller gleichfalls räumlichen Beschränkungen unterliegen –, so ist der Belang höher zu bewerten, als wenn eine faktische Alternativität der Ortswahl zumindest offensteht.
- Das Gewicht des jeweiligen privaten Belangs ist um so höher zu veranschlagen, je weniger er den Zweck der Aufenthaltsbeschränkung tangiert. Ein kurzes Verlassen des Aufenthaltsorts beeinträchtigt die genannten öffentlichen Zwecke weniger als ein langes; seltenes Verlassen beeinträchtigt weniger als häufiges. Dementsprechend ist auch auf die Umstände

36 Derartige Kommunikation kann auch nicht unbegrenzt auf telefonischem Wege durchgeführt werden, da diese Gruppenverhalten unmöglich macht, von den zu erwartenden Kosten, welche dadurch verursacht werden, ganz abgesehen.

37 VGH BW, VBIBW 1984, 90.

außerhalb des jeweiligen Einzelfalls abzustellen. Auch hier zeigt sich: Wer schon länger räumlichen Beschränkungen unterworfen ist, ist jedenfalls eher anspruchsberechtigt als derjenige, bei dem dies erst kurze Zeit der Fall ist.

Ergänzend sei noch darauf hingewiesen, daß der räumlich beschränkte Aufenthalt keine Internierung darstellt und daher auch nicht mit gleicher Konsequenz durchgesetzt werden darf. Die Menschenwürde des Art. 1 GG, die auch eine soziale Dimension aufweist, darf nicht beeinträchtigt werden. Ein Abstumpfen der Persönlichkeit, Verlust von Fähigkeiten oder psychische Defekte, die über die bloße Hinnahme der räumlichen Beschränkungen hinausreichen, dürfen weder provoziert noch auch bloß einfach hingenommen werden. Hier sind objektive Grenzen erreicht, die auch im Bereich der Kommunikationsgrundrechte Berücksichtigung finden müssen.<sup>38</sup>

## V. Politische Betätigung und Asylrecht

17. So unterschiedlich schon nach dem geltenden Ausländer- und Asylverfahrensrecht die politische Rechtsstellung der Ausländer gestaltet werden kann, so sehr stellt sich doch die Frage, inwieweit davon das Grundrecht auf Asyl tangiert werden kann. Ist es zulässig, als Rechtsfolge einer rechtswidrigen politischen Betätigung einen Verlust des Asylrechts zu verhängen? Oder entsteht das Asylrecht unabhängig davon, ob und wie der Ausländer sich politisch betätigt hat, sofern er nur überhaupt politisch verfolgt ist?

Das Grundrecht aus Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG knüpft allein an den Tatbestand der politischen Verfolgung an. Es wird also lediglich gefordert, daß der Antragsteller politisch verfolgt ist; nirgends wird gesagt, wann die politische Verfolgung begonnen haben muß. In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht seit seiner frühesten Rechtsprechung<sup>39</sup> Nachfluchtgründe prinzipiell als asylrechtsbegründend angesehen und nur verhindern wollen, daß unter Vorspiegelung falscher Tatsachen und Behauptungen ein tatsächlich nichtbestehendes Asylrecht »erschlichen« wird. Liegt aber

38 S. den Grundsatz bei OVG Hamburg, NVwZ 1983, 174 f.

39 BVerfG a.a.O. (Fn. 1).

politische Verfolgung vor, so kann nach dieser Rechtsprechung das Asylrecht nicht erschlichen sein, da dann das Vorbringen der politischen Verfolgung notwendig wahr und nicht unwahr ist. »Nachfluchtgründe« erfüllen somit grundsätzlich wie »Vorfluchtgründe« die Voraussetzungen des Grundrechts aus Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG und sind somit grundsätzlich asylrechtsbegründend.<sup>40</sup> Die Lehre von der notwendig »unverschuldeten« bzw. »riskanten« Verfolgung<sup>41</sup> findet im Grundgesetz keine Stütze. Dementsprechend führt politische Betätigung in der Bundesrepublik – unabhängig von ihrer Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit – von Verfassungen wegen zur Anerkennung als Asylberechtigter, sofern ihr Urheber politisch verfolgt wird.

Fraglich kann demnach allein sein, ob der Gesetzgeber berechtigt ist, eine Regelung einzuführen, durch welche dieses Grundrecht in der Weise eingeschränkt wird, daß »Nachfluchtgründe« entgegen dem Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG vom Grundrechtsschutz ausgeschlossen sind. Eine derartige Regelung, die sich in der politischen Diskussion befindet,<sup>42</sup> würde tatsächlich die materiellen Asylgründe beschränken und daher mehr als nur eine Verfahrensregelung bedeuten. Eine solche Bestimmung würde allerdings gegen das Grundgesetz verstoßen. Dieses regelt nämlich abschließend bereits selbst, wann politische Betätigung zum Ausschluß vom Asylrecht führt. Dies ist nach Art. 18 GG der Fall bei aktivem »Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung«; der Grundrechtsverlust tritt ein allein im Verwirkungsverfahren nach dieser Vorschrift. Der Verwirkungstatbestand hat allerdings eine doppelte Wirkung: Einerseits ordnet er die Verwirkung in einem bestimmten Verfahren an; andererseits bestimmt er zugleich, daß Maßnahmen gleicher Wirkung nicht unter anderen Voraussetzungen oder in anderen Verfahren verhängt werden dürfen. Eben dies aber würde geschehen, wenn der Gesetzgeber anordnet, daß ein im Grundgesetz garantiertes Grundrecht durch politische Betätigung, welche nicht die Voraussetzungen des Art. 18 GG erfüllt, nicht entsteht oder wieder aberkannt werden kann.<sup>43</sup> Eine derartige Anordnung wäre demnach notwendig verfassungswidrig. Sie stünde der Legislative nicht zu, sondern kann allein durch eine Verfassungsänderung nach Art. 79 GG oder aufgrund eines in das Grundgesetz aufgenommene Einschränkungsvorbehalts erlassen werden. Diese Änderung des Grundgesetzes müßte al-

40 Überblick bei Gusy a.a.O. (Fn. 1).

41 Dazu o. Nr. 3.

42 S. o. Nr. 1.

43 So zu Recht BVerwG, U. v. 21. 10. 1986, 9 C 28.85.

lerdings erst einmal in Kraft treten. Jedenfalls zur Zeit blockiert die Sperrwirkung des Art. 18 GG eine gesetzliche Regelung, die Nachfluchtgründe vom Asylrecht ausschließt.

18. Dies sollte in jedem Fall mitbedacht werden, wenn im Wege der weiteren Gesetzgebung erwogen wird, die politische Betätigung von Anerkennungsbewerbern weiter zu beschränken. Solche Regelungen sind grundsätzlich zulässig, solange sie nicht die durch das Übermaßverbot und die Wesensgehaltssperre gezogenen Grenzen der politischen Freiheitsrechte überschreiten. Der **eigentliche Zweck derartiger Bestimmungen**, nämlich der Ausschluß politischer Aktivitäten von der Asylanerkennung, **kann aber wegen der eindeutigen verfassungsrechtlichen Lage nicht erreicht werden**. Ihren Zweck würden die dahingehenden Pläne somit notwendig verfehlen. Solche politisch zwecklosen Regelungen sollten aber in keinem Fall erlassen werden.

Von dieser Fragestellung zu unterscheiden ist diejenige, wie »scheinpolitische Aktivitäten« von Anerkennungsbewerbern verhindert werden können. Führen derartige Aktivitäten zur politischen Verfolgung im Herkunftsstaat, so sind sie asylrechtsbegründend. Sind sie hingegen asylrechtsneutral, so können sie höchstens das Anerkennungsverfahren in die Länge ziehen. Solche Aktivitäten lassen sich gesetzlich nicht ausschließen, da »scheinpolitische« Handlungen, die nicht zur politischen Verfolgung führen, nur eine gemeinsame Eigenschaft haben: Sie führen nicht zur politischen Verfolgung. Eine Norm: »Politische Handlungen, die im Herkunftsland nicht zur politischen Verfolgung führen, sind während des Anerkennungsverfahrens zu unterlassen«, wäre allerdings sinnwidrig. Mittel zur Abhilfe können hier nur sein

- die richterliche Aufklärung zur Untersuchung der tatsächlichen Zusammenhänge,
- das anwaltliche Standesrecht zur Verhinderung von Umgehungsversuchen, soweit solche von Rechtsanwälten ausgehen oder unterstützt werden,
- ein kürzeres und strafferes Anerkennungsverfahren.

Rechtsprobleme, die durch das langwierige Verfahren hervorgerufen werden, können auch nur auf dieser Ebene gelöst werden; nicht hingegen auf der Ebene des materiellen Rechts. Dieser Zusammenhang wird gerade im Asylrecht häufig wenig beachtet.