Deutsche Rechtsprechung in völkerrechtlichen Fragen 1984

Rolf Kühner*

Übersicht (for an English Version of this Survey see p. 90)

I. Völkerrecht und innerstaatliches Recht (1-6)

1. Allgemeine Regeln - 2. Verträge - 3. Übertragung von Hoheitsrechten

II. Völkerrechtliche Verträge (7, 8)

* Dr. iur., LLM. (University of Miami), wissenschaftlicher Referent am Institut. Abkürzungen: ABl. = Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften; AS = Amtliche Sammlung; AsylVfG = Asylverfahrensgesetz; AuslG = Ausländergesetz; AVR = Archiv des Völkerrechts; BayVBl. = Bayerische Verwaltungsblätter; BFHE = Entscheidungen des Bundesfinanzhofs; BGBl. = Bundesgesetzblatt; BGH(St) = Bundesgerichtshof (Entscheidungen in Strafsachen); BR-Drs. = Bundesratsdrucksache; BSGH = Bundessozialhilfegesetz; BVerfGE = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts; BVerwG(E) = Bundesverwaltungsgericht (Entscheidungen); BWVPr = Baden-Württembergische Verwaltungspraxis; DÖV = Die Öffentliche Verwaltung; DVBl. = Deutsches Verwaltungsblatt; EG = Europäische Gemeinschaften; EMRK = Europäische Menschenrechtskonvention; ESVGH = Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg; EuGH = Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften; EuGRZ = Europäische Grundrechte Zeitschrift; EWG(V) = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (Vertrag); FamRZ = Zeitschrift für das gesamte Familienrecht; GG = Grundgesetz; GVG = Gerichtsverfassungsgesetz; InfAuslR = Informationsbrief Ausländerrecht; IRG = Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen; JR = Juristische Rundschau; JZ = Juristen Zeitung; MDR = Monatsschrift für Deutsches Recht; NJW = Neue Juristische Wochenschrift; NStZ = Neue Zeitschrift für Strafrecht; NVwZ = Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht; OLG = Oberlandesgericht; OVG = Oberverwaltungsgericht; RGBl. = Reichsgesetzblatt; RIW = Recht der Internationalen Wirtschaft; ROW = Recht in Ost und West; RuStAG = Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz; StGB = Strafgesetzbuch; StPO = Strafprozesordnung; VBlBW = Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg; VerwArch = Verwaltungsarchiv; VG = Verwaltungsgericht; VGH = Verwaltungsgerichtshof; VwGO = Verwaltungsgerichtsordnung; ZAR = Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik.

III. Wirkungen und Grenzen staatlicher Souveränität (9)

IV. Staatsangehörigkeit (10-12)

V. Organe des diplomatischen und konsularischen Verkehrs (13)

VI. Fremdenrecht (14-32)

1. Einreise und Aufenthalt: a) Allgemeines; b) Schutz von Ehe und Familie; c) Fremdenpaß – 2. Ausweisung – 3. Abschiebung

VII. Asylrecht (33-62)

1. Allgemeines – 2. Politische Verfolgung: a) Begriff; b) Strafverfolgung; c) Folter; d) Zwangsrekrutierung; e) Wahrscheinlichkeit der Verfolgung – 3. Nachfluchtgründe – 4. Verfolgung durch Dritte – 5. Kollektivverfolgung – 6. Anderweitiger Verfolgungsschutz – 7. Inländische Fluchtalternative – 8. Aufenthalt während des Asylverfahrens und aufenthaltsbeendende Maßnahmen – 9. Asylverfahren

VIII. Flüchtlinge (63)

IX. Auslieferungsrecht (64-68)

1. Allgemeines - 2. Prüfung des Tatverdachts - 3. Auslieferungshindernisse

X. Rechtshilfe (69)

XI. Menschenrechte (70-79)

1. Europäische Menschenrechtskonvention: a) Allgemeines; b) Verbot der Folter (Art.3); c) Gerichtsverfahren (Art.6); d) Schutz des Privat- und Familienlebens (Art.8) – 2. Sonstige Menschenrechtsinstrumente

XII. Europäische Gemeinschaften (80-85)

1. Gemeinschaftsrecht und innerstaatliches Recht – 2. Diskriminierungsverbot – 3. Freizügigkeit – 4. Vorabentscheidungsverfahren

XIII. Deutschlands Rechtslage nach 1945 (86-88)

XIV. Stationierungsstreitkräfte (89–91)

Survey

I. International Law and Municipal Law (1-6)

1. General rules - 2. Treaties - 3. Transfer of sovereign rights

II. Treaties (7, 8)

III. Effects and Limits of State Sovereignty (9)

IV. Nationality (10-12)

V. Agencies of Diplomatic and Consular Affairs (13)

VI. Legal Status of Aliens (14-32)

1. Entry and residence: a) General principles; b) Protection of marriage and family; c) Alien's passport - 2. Expulsion - 3. Deportation

VII. Asylum (33-62)

1. General principles - 2. Political persecution: a) Notion; b) Criminal persecution; c) Torture; d) Conscription; e) Probability of persecution - 3. Réfugié sur place - 4. Persecution by third parties - 5. Persecution of groups - 6. Protection by other States - 7. Protection found elsewhere in the State of persecution - 8. Residence and termination of permission to stay of persons seeking asylum - 9. Asylum procedure

VIII. Refugees (63)

IX. Extradition (64-68)

1. General priniciples - 2. Review of suspicion - 3. Legal obstacles for extradition

X. Judicial Assistance (69)

XI. Human Rights (70-79)

1. European Convention on Human Rights: a) General principles; b) Prohibition of torture (Art.3); c) Judicial procedure (Art.6); d) Protection of private and family life (Art.8) – 2. Other human rights instruments

XII. European Communities (80-85)

1. Community law and municipal law - 2. Prohibition of discrimination - 3. Freedom of movement - 4. Preliminary rulings

XIII. Legal Status of Germany after 1945 (86-88)

XIV. Allied Armed Forces Stationed in the Federal Republic of Germany (89-91)

Vorbemerkung

Der folgende Bericht über Stellungnahmen von Gerichten der Bundesrepublik Deutschland zu völkerrechtlichen Fragen¹ schließt sich an den für das Jahr 1983 an². Die Rechtsprechung zu einzelnen Verträgen ist wie bisher nur insoweit einbezogen, als sie zugleich allgemeines Völkerrecht

¹ Der Bericht wurde im November 1985 abgeschlossen. Später veröffentlichte Entscheidungen werden in den folgenden Jahresberichten berücksichtigt. Entscheidungen aus früheren Jahren wurden nachgetragen, soweit es erforderlich erschien. Vgl. auch die jeweils fünf Jahre Rechtsprechung zusammenfassenden Bände der Serie Fontes Iuris Gentium.

² C. Haverland, Deutsche Rechtsprechung in völkerrechtlichen Fragen 1983, ZaöRV 45 (1985), 62ff.; vgl. auch H.J. Hahn, Deutsche Rechtsprechung 1945–1950, ZaöRV 14 (1951), 252ff.; F. Münch, – 1951–1957 (Teil A), ZaöRV 20 (1959), 186ff., (Teil B), ZaöRV 21 (1961), 511ff., (Teil C), ZaöRV 22 (1962), 729ff.; C. Tomuschat, – 1958–1965 (Teil A), ZaöRV 28 (1968), 48ff., (Teil B), *ibid.*, 646ff.; A. Bleckmann, – 1966–1968, ZaöRV 31 (1971), 271ff., – 1969–1970, ZaöRV 32 (1972), 71ff., – 1971, *ibid.*, 583ff., – 1972, ZaöRV 33 (1973), 757ff., – 1973, ZaöRV 34 (1974), 737ff., – 1974, ZaöRV 36 (1976), 856ff., – 1975, ZaöRV 37 (1977), 306ff.; W.D. Kischlat, – 1976, ZaöRV 37 (1977), 790ff.; H. Krück, – 1977, ZaöRV 39 (1979), 83ff., – 1978, ZaöRV 40 (1980),

oder allgemein bedeutsame Fragen westeuropäischer Verträge (EMRK, Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften usw.) betrifft. Der Bericht erfaßt auch wichtige Rechtsprechung zum innerstaatlichen Recht, soweit es sich um völkerrechtsrelevante Fragen (Staatsangehörigkeit, Fremdenrecht, Asylrecht, Auslieferungsrecht usw.) handelt.

Da der Bericht systematisch gegliedert ist, läßt es sich nicht vermeiden, daß dieselbe Entscheidung an verschiedenen Stellen auftritt, die durch Querverweisungen (eckig eingeklammerte laufende Nummern der anderen Stellen) verbunden werden.

I. Völkerrecht und innerstaatliches Recht

1. Allgemeine Regeln

- 1. Gemäß § 20 Abs.2 GVG erstreckt sich die Gerichtsbarkeit der Bundesrepublik nicht auf Personen, die nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts von ihr befreit sind. In dem unten näher behandelten Beschluß zur Immunität des Staatsratsvorsitzenden der DDR vom 14.12.1984 (2 ARs 252/84 NJW 1985 639 = ROW 1985, 105)³ [9, 87], vertritt der Bundesgerichtshof die Auffassung, zu diesem Personenkreis gehörten auch die Staatsoberhäupter anderer Staaten.
- 2. In einer weiteren Entscheidung zu § 20 GVG im Fall Tabatabai stellte der Bundesgerichtshof (Beschluß vom 27.2.1984 3 StR 396/83) [13] fest, daß es keine allgemeine Regel des Völkerrechts gebe, die es ermöglichte, einem Sonderbotschafter wirksam Immunität zuzusichern, die keine Funktion des Diplomaten zu schützen hat und lediglich ad personam erteilt wird.
- 3. Im Berichtszeitraum hatte sich der 4. Strafsenat des Bundesgerichtshofs mit der Frage zu befassen, ob ein Verfahrenshindernis entsteht, wenn der Angeklagte unter Verletzung einer ausländischen Gebietshoheit auf das Gebiet der Bundesrepublik zurückgebracht worden ist (Urteil vom 2.8.1984 4 StR 120/83 NStZ 1984, 563 [65]. Das Gericht führt aus, ein von deutschen Gerichten gemäß Art.25 GG zu beachtendes Verfahrenshindernis könne allenfalls nur dann in Betracht kommen, wenn der fremde

¹²²ff.; M. Vierheilig, - 1979, ZaöRV 41 (1981), 149ff., - 1980, ZaöRV 42 (1982), 121ff., - 1981, ZaöRV 43 (1983), 118ff.; U. Wölker, - 1982, ZaöRV 44 (1984), 103ff.

³ Vgl. hierzu auch M. Silagi, Über die Immunität des DDR-Staatsratsvorsitzenden, ROW 1985, 166, und D. Blumenwitz, Genießt der Vorsitzende des Staatsrats der DDR in der Bundesrepublik Immunität nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts? JZ 1985, 614.

Staat seinerseits Ansprüche aus der völkerrechtlichen Verletzung seiner Gebietshoheit gegenüber der Bundesrepublik geltend machen würde und diese Ansprüche ihrer Art nach der Durchführung des Strafverfahrens entgegenstünden. Zu erwägen sei dies, wenn entsprechend der völkerrechtlichen Praxis der verletzte Staat Wiedergutmachung in Form der unverzüglichen Rücklieferung des Entführten verlangen würde.

4. Im sogenannten *Pershing-*Urteil [5, 6] stellte das Bundesverfassungsgericht unter Hinweis auf die Regelung in Art.7 Abs.2 Buchst. a des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23.5.1969⁴ fest, daß nach allgemeinem Völkerrecht der Außenminister eines Staates befugt sei, bindende Erklärungen für diesen abzugeben.

2. Verträge

5. Nach Art.59 Abs.2 Satz 1 GG bedürfen Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes. Zur Anwendbarkeit dieser Bestimmung auf die Zustimmungserklärung der Bundesregierung zur Stationierung von nuklear bestückten amerikanischen Raketen der Bauart Pershing II und von Marschflugkörpern in der Bundesrepublik äußerte sich der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts im sogenannten Pershing-Urteil 18.12.1984 (2 BvE 13/83 - BVerfGE 68, 1 = NJW 1985, 603 = DVBl. 1985, 226 = EuGRZ 1984, 593 [4, 6]. Nach Ansicht des Gerichts handelt es sich bei der angegriffenen Zustimmungserklärung um einen verteidigungspolitischen Akt im Rahmen eines vertraglichen Sicherheitsbündnisses, dessen Mittelpunkt der Nordatlantik-Vertrag vom 4.4.1949 in der Fassung vom 17.10.1951⁵, der Brüsseler-Vertrag vom 17.3.1948 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zusammenarbeit und über kollektive Selbstverteidigung (Vertrag über die Westeuropäische Union in der Fassung vom 23.10.1954)6 sowie der Vertrag vom 23.10.1954 über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland⁷ bildeten. Bei der Zustimmung handle es sich um eine rechtserhebliche Erklärung im Rahmen dieses völkerrechtlichen Vertragssystems, die allerdings

⁴ BGBl. 1985 II, 927.

⁵ BGBl. 1955 II, 289.

⁶ BGBl. 1955 II. 283.

⁷ BGBl. 1955 II, 253.

nicht die Rechtsnatur einer selbständigen Vertragsabschlußerklärung besitze. Völkerrechtliche Erklärungen dieser Art bedürften zu ihrer Abgabe nicht der Zustimmung oder Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes gemäß Art.59 Abs.2 Satz 1 GG. In der deutschen Staatspraxis seien seit jeher einseitige völkerrechtliche Willenserklärungen im Rahmen bestehender zwei- oder mehrseitiger Verträge grundsätzlich nicht einem derartigen Zustimmungserfordernis unterworfen worden. Das gleiche gelte für sonstige einseitige völkerrechtliche Willenserklärungen, wenn man von Sonderregelungen, wie völkerrechtlichen Erklärungen über das Bestehen des Verteidigungsfalles gemäß Art.115a Abs.5 GG, absehe. So seien beispielsweise die Anerkennung zahlreicher fremder Staaten, der Abbruch diplomatischer Beziehungen zu fremden Staaten, die Inanspruchnahme des deutschen Festlandsockels und von Fischereizonen in der Nord- und Ostsee oder die Kündigung völkerrechtlicher Verträge von der Bundesrepublik vorgenommen worden, ohne daß der Bundestag diesen Akten seine Zustimmung in der Form eines Bundesgesetzes erteilt hätte. Diese Praxis entspreche einschlägigen rechtlichen Stellungnahmen in weiten Teilen des wissenschaftlichen Schrifttums.

Eine Ausdehnung des Zustimmungserfordernisses nach Art.59 Abs.2 Satz 1 GG auf andere Akte als Vertragsabschlußerklärungen sei mit dem Wortlaut der Bestimmung nicht vereinbar. Auch eine analoge Anwendung von Art.59 Abs.2 Satz 1 GG hierauf scheide aus.

Anknüpfend an Art.45 Abs.3 der Weimarer Reichsverfassung und seine Handhabung, nach der einseitige Völkerrechtsgeschäfte, wie die Kündigung völkerrechtlicher Verträge, als der Zustimmung des Reichstags nicht bedürftig angesehen worden seien, beschränke Art.59 Abs.2 Satz 1 GG das Erfordernis der gesetzlichen Zustimmung ausdrücklich auf bestimmte Arten völkerrechtlicher Verträge. Dementsprechend werde etwa eine völkerrechtliche Abmachung, die nicht dem Begriff des »politischen Vertrages« unterfalle und sich nicht auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehe, von Art.59 Abs.2 Satz 1 GG auch dann nicht erfaßt, wenn sie bedeutsame Auswirkungen auf die inneren Verhältnisse der Bundesrepublik habe.

Ob dieser Befund allein schon geeignet wäre, eine entsprechende Anwendung von Art.59 Abs.2 Satz 1 GG auf Erklärungen der hier in Rede stehenden Art auszuschließen, könne dahin stehen, denn durchgreifende Bedenken gegen eine solche Anwendung ergäben sich jedenfalls aus der Stellung von Art.59 Abs.2 Satz 1 GG im Gefüge der grundgesetzlichen Zuordnung staatlicher Aufgaben zu bestimmten Funktionen und ihren Trägern.

Eine Erweiterung des sachlichen Anwendungsbereichs des Art.59 Abs.2 Satz 1 GG auf nichtvertragliche Akte der Bundesregierung gegenüber fremden Völkerrechtssubjekten, auch insoweit diese Akte politische Beziehungen regelten, würde angesichts der überragenden Bedeutung, die heutzutage der Außenpolitik für den Bestand der Bundesrepublik zukomme, einen Einbruch in zentrale Gestaltungsbereiche der Exekutive darstellen; sie verlagerte in weitem Umfang politische Macht zu Lasten der Exekutive auf den Bundestag in einem Handlungsbereich, der funktionell betrachtet nicht Gesetzgebung im Sinne des Art.20 Abs.2 Satz 2 GG darstelle, da die Vornahme der hier in Rede stehenden Akte auf der Ebene des Völkerrechts als solche grundsätzlich nicht schon innerstaatlich geltende Rechtssätze zu erzeugen vermöge. Die grundsätzliche Zuordnung der Akte des auswärtigen Verkehrs zum Kompetenzbereich der Exekutive beruhe auf der Annahme, daß institutionell und auf Dauer typischerweise allein die Regierung in hinreichendem Maße über die personellen, sachlichen und organisatorischen Möglichkeiten verfüge, auf wechselnde äußere Lagen zügig und sachgerecht zu reagieren und so die staatliche Aufgabe, die auswärtigen Angelegenheiten verantwortlich wahrzunehmen, bestmöglich zu erfüllen. Der Tendenz zur verstärkten Parlamentarisierung der auswärtigen Gewalt, die auch in Art.59 Abs.2 Satz 1 GG Ausdruck gefunden habe, liefe dies nicht zuwider; denn unter dem Grundgesetz bezögen auch die Organe der vollziehenden Gewalt ihre institutionelle und funktionelle demokratische Legitimation aus der in Art.20 Abs.2 GG getroffenen Grundentscheidung des Verfassungsgebers. Dies verwehre es, das Zustimmungserfordernis des Art.59 Abs.2 Satz 1 GG unter Berufung auf das Demokratieprinzip des Grundgesetzes auf Akte der hier in Rede stehenden Art zu erstrecken.

Daran ändere auch nichts, daß über derartige Akte der Exekutive im Einzelfall möglicherweise eine völkerrechtliche Bindung der Bundesrepublik herbeigeführt werde, die schwer oder überhaupt nicht gelöst werden könne oder die sonstige Wirkungen erzeuge, die nicht oder nur schwer beseitigt werden könnten; ob dergleichen durch die angegriffene Zustimmung bewirkt worden sei, könne deshalb hier dahin stehen. Zwar habe das Erfordernis des Art.59 Abs.2 Satz 1 GG, daß Verträge der dort genannten Art zu ihrem Abschluß der Zustimmung durch Gesetz bedürfen, gewiß den Sinn, langfristige oder gar grundsätzlich unauflösliche Bindungen völkerrechtlicher Art nicht ohne Zustimmung des Bundestages eintreten zu lassen. Dies könnte für eine erweiternde oder entsprechende Anwendung der Vorschrift auf nichtvertragliche völkerrechtliche Akte mit entsprechender Tragweite sprechen. Dem ließe sich auch nicht entgegenhalten, daß derartig weittragende völkerrechtliche Wirkungen bei nichtvertraglichen

Akten nur selten vorkämen; die Anerkennung von fremden Staaten, von Gebietsveränderungen, Grenzen und sonstigen Hoheitslinien oder von völkerrechtlichen Rechtsverhältnissen etwa könnten sehr wohl vergleichbar weittragende Bedeutung besitzen und seien, wenn ohne Vorbehalt erfolgt, grundsätzlich unwiderruflich. Von gleicher Bedeutung könnten auch Erklärungen im Rahmen der Konsultationsverfahren des NATO-Bündnisses sein.

Die Organisation der grundgesetzlichen Demokratie beruhe indes nicht darauf, alle Handlungen und Entscheidungen, die aus sich oder in ihren Folgen von politisch weittragender oder existentieller Bedeutung seien, dem Parlament zuzuweisen oder es daran in Gesetzesform zu beteiligen. Auch die Exekutive, und innerhalb dieser besonders die Regierung, sei als »politische« Gewalt ausgestaltet und nicht etwa von vornherein auf politisch weniger bedeutsame Entscheidungen beschränkt. Die Staatsgewalt in allen ihren Funktionen sei nach dem Grundgesetz, wenn auch in unterschiedlicher Weise, demokratisch konstituiert und legitimiert und auf dieser Grundlage gewaltenteilig organisiert. Es sei daher keineswegs ein Defizit an Demokratie, wenn die Exekutive im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten auch ausschließliche Befugnisse zu weittragenden, möglicherweise existentiellen Entscheidungen besitze. Deshalb seien mit dieser Kompetenzverteilung gegebenenfalls verbundene politische Risiken von Verfassungs wegen hinzunehmen.

Dem Bundestag, der derartige Entscheidungen mißbillige, verblieben auch in auswärtigen Angelegenheiten seine parlamentarischen Kontrollbefugnisse; er könne gegebenenfalls einen neuen Bundeskanzler wählen und damit den Sturz der bisherigen Regierung bewirken; er könne von seinen Haushaltskompetenzen Gebrauch machen – eine Zustimmungskompetenz für Akte der hier in Rede stehenden Art erkenne ihm Art.59 Abs.2 Satz 1 GG aber nicht zu.

3. Übertragung von Hoheitsrechten

6. Nach Art.24 Abs.1 GG kann der Bund durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen. Im unter dem Gesichtspunkt des Art.59 GG bereits behandelten Pershing-Urteil [4, 5] vertrat das Bundesverfassungsgericht die Auffassung, die Rechtswirkung der Zustimmung zur Stationierung der amerikanischen Mittelstrecken-Raketen und Marschflugkörper komme einer Übertragung von Hoheitsrechten im Sinne dieser Bestimmung gleich. Einsatzfreigabe und militärisch operativer Einsatz dieser Waffen vom Gebiet der Bundesrepublik aus könnten für die

Geltungsdauer der angegriffenen Zustimmungserklärung nicht allein von der Bundesrepublik bestimmt werden; sie habe diesen insoweit zuvor bestehenden, ausschließlichen rechtlichen Herrschaftsanspruch, zumal im Hinblick auf die integrierte Kommandostruktur des Bündnisses, zugunsten nichtdeutscher Hoheitsgewalt zurückgenommen. Diese Übertragung von Hoheitsrechten, so das Gericht weiter, sei jedoch nicht auf die Vereinigten Staaten von Amerika, sondern auf die NATO erfolgt, welche als zwischenstaatliche Organisation im Sinne des Art.24 GG zu qualifizieren sei. Die Übertragung der hier in Rede stehenden Hoheitsrechte sei auch materiell mit Art.24 Abs.1 GG vereinbar. Diese Vorschrift setze nicht voraus, daß die Übertragung deutscher Hoheitsrechte auf eine zwischenstaatliche Einrichtung unwiderruflich sei; ihr lasse sich auch nicht entnehmen, daß eine Übertragung von Hoheitsrechten immer nur dann vorliege, wenn einer zwischenstaatlichen Einrichtung die Befugnis zu einem unmittelbaren Durchgriff auf Einzelne eingeräumt werde. Art.24 Abs.1 GG hindere nicht, im Rahmen eines Verteidigungsbündnisses Hoheitsgebiet der Bundesrepublik zur Stationierung verbündeter Streitkräfte zur Verfügung zu stellen und dem Verteidigungszweck des Bündnisses dienliche Entscheidungsstrukturen für den Einsatz dieser Streitkräfte zuzulassen, um den Schutz der Bundesrepublik vor Angriffen zu gewährleisten und damit der Integrität ihrer Verfassungsordnung wie ihrer Souveränität zu dienen. Schließlich sei im vorliegenden Fall die nach Art.24 Abs.1 dem Gesetzgeber vorbehaltene Entscheidung, ob und in welchem Umfang Hoheitsrechte auf eine zwischenstaatliche Einrichtung übertragen werden sollen auch »durch Gesetz« erfolgt. Die Gesetze zum Beitritt der Bundesrepublik zum Brüsseler Vertrag, zum Nordatlantik-Vertrag⁸ und zum Vertrag vom 23.10.1954 über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland⁹ vom 24.3.1955 genügten den insoweit bestehenden verfassungsrechtlichen Anforderungen.

II. Völkerrechtliche Verträge

7. Im Verfahren um die Einbürgerung eines mit einer Deutschen verheirateten asylberechtigten Iraners äußerte sich das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 10.7.1984 – 1 C 30.81 – DVBl.1985, 242 = Das Standesamt 1985, 74 = InfAuslR 1984, 312 mit Anm. Heldmann) [10, 79] zum Verhältnis zwischen dem deutsch-iranischen Niederlassungsabkommen

7 ZaöRV 46/1

⁸ BGBl. 1955 II, 256.

⁹ BGBl. 1955 II, 253.

vom 17.2.1929¹⁰ und dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.7.1951¹¹. Ob und wieweit die wie das deutsch-iranische Niederlassungsabkommen in innerstaatliches Recht transformierte Flüchtlingskonvention dem Niederlassungsabkommen vorgeht, bedarf nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts für jede einzelne Vorschrift besonderer Prüfung¹².

Zum völkerrechtlichen Reziprozitätsprinzip führt das Bundesverwaltungsgericht in derselben Entscheidung folgendes aus: Das allgemeine Völkerrecht gebiete nicht, daß völkerrechtliche Verträge ein Gleichgewicht von Leistungen und Gegenleistungen verwirklichen müßten. Es überlasse die Ausgestaltung des Vertragsinhalts grundsätzlich der freien Entscheidung der Vertragsstaaten.

8. Die Versagung eines Sichtvermerks für den Ehegattennachzug zu einem iranischen Staatsangehörigen, der in der Bundesrepublik studiert, verstößt nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 18.12.1984 - 1 A 73.83 - NJW 1985, 1300 = DÖV 1985, 680 = InfAuslR1985, 102) [22] nicht gegen das eben erwähnte Niederlassungsabkommen zwischen dem Deutschen Reich und dem Kaiserreich Persien vom 17.2.1929 nebst Schlußprotokoll¹³, da die in Art.1 Abs.2 dieses Abkommens enthaltene Meistbegünstigungsklausel nach dem »einen wesentlichen Teil des Abkommens selbst« bildenden Schlußprotokoll hinter den »paßrechtlichen Vorschriften« zurücktreten müsse. Bei der Auslegung des Begriffes »paßrechtliche Vorschriften« kommt es dem Bundesverwaltungsgericht zufolge darauf an, was im Zeitpunkt der Unterzeichnung des zwischenstaatlichen Abkommens darunter verstanden wurde. Diese Auslegung des Niederlassungsabkommens entspreche im übrigen dem allgemeinen völkerrechtlichen Grundsatz, im Zweifel das die staatliche Souveränität weniger einschränkende Ergebnis zu wählen.

¹⁰ RGBl.1930 II, 1002, 1006; BGBl.1955 II, 829. Zu dessen Fortgeltung vgl. Bericht 1982 (Anm.2), S.110 (Nr.6).

¹¹ BGBl. 1953 II, 559; 1954 II, 619.

¹² Zum Verhältnis zwischen der Nr. II des Schlußprotokolls und Art.34 Abs.1 der Genfer Flüchtlingskonvention vgl. unten Nr.10.

¹³ Vgl. Anm.10.

III. Wirkungen und Grenzen staatlicher Souveränität

9. Mit der Immunität von Staatsoberhäuptern befaßte sich der Bundesgerichtshof in seinem eingangs erwähnten Beschluß vom 14.12.1984 [1, 87] zur Immunität des Staatsratsvorsitzenden der DDR. Auf die Strafanzeige eines ehemaligen DDR-Häftlings gegen den DDR-Staatsratsvorsitzenden Erich Honecker wegen Freiheitsberaubung beantragte der Generalbundesanwalt gemäß § 13 a StPO die Bestimmung des zuständigen Gerichts. Der Bundesgerichtshof wies diesen Antrag wegen Fehlens der deutschen Gerichtsbarkeit zurück. Nach Auffassung des 2. Strafsenats gehört auch der Staatsratsvorsitzende der DDR, der neben dem Staatsrat der DDR ebenfalls als Staatsoberhaupt anzusehen sei, zu demjenigen Personenkreis, der nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts von der Gerichtsbarkeit der Bundesrepublik befreit sei (§ 20 Abs.2 GVG)¹⁴. Als Staatsoberhaupt genieße der Staatsratsvorsitzende die einem Staatsoberhaupt zustehenden Vorrechte und Befreiungen, vor allem die Immunität. Dies bedeute, daß gegen ihn kein Strafverfahren eingeleitet werden dürfe. Unzulässig sei schon jegliche polizeiliche oder staatsanwaltschaftliche Untersuchungshandlung. Mit dieser Wirkung der völkerrechtlichen Immunität sei die Bestimmung eines Gerichtsstandes gemäß § 13a StPO unvereinbar. Sie würde nach Auffassung des 2. Strafsenats insbesondere den Gründen widersprechen, auf denen die einem Staatsoberhaupt zukommende Immunität beruht. Dieses Recht werde vor allem im gegenseitigen Interesse der Staaten an ungestörten zwischenstaatlichen Beziehungen gewährt. Diese könnten bereits durch die beantragte gerichtliche Maßnahme beeinträchtigt werden.

IV. Staatsangehörigkeit

10. Nach Nr. II des Schlußprotokolls zum Niederlassungsabkommen zwischen dem Deutschen Reich und dem Königreich Persien vom 17.2.1929¹⁵ ist die Bundesrepublik verpflichtet, Angehörige des iranischen Staates nicht ohne Zustimmung der iranischen Regierung einzubürgern. Diese Zustimmung stellt dem Bundesverwaltungsgericht zufolge (Urteil vom 10.7.1984) [7, 79] eine zwingende gesetzliche Voraussetzung¹⁶ für die

¹⁴ Vgl. hierzu auch oben Anm.3.

¹⁵ Vgl. Anm.10.

¹⁶ Nr. II des Schlußprotokolls ist nach Ansicht des Gerichts durch das Reichsgesetz vom 26.7.1930 (RGBl. II, 1002) in innerstaatliches Recht transformiert worden und als unmittelbar anwendbares Recht für die Einbürgerungsbehörden bindend.

Einbürgerung eines mit einer Deutschen verheirateten asylberechtigten Iraners dar. Die Einbürgerungsbehörden seien nicht befugt, nach Ermessensgesichtspunkten im Einzelfall darüber zu befinden, ob sie das Zustimmungserfordernis beachten oder es gegenüber etwaigen für eine Einbürgerung sprechenden Gesichtspunkten zurückstellen wollen. Das Schlußprotokoll gebe keinen Anhalt dafür, daß es sich nicht auf Personen erstrecke, denen ein Vertragsstaat Asyl gewähre. Daß politisch Verfolgte zu den faktisch Staatenlosen gerechnet werden, vermöge daran nichts zu ändern 17. Für die Anwendung der Nr. II des Schlußprotokolls sei lediglich maßgebend, ob der Ausländer von Rechts wegen die iranische Staatsangehörigkeit besitze. Das Bundesrecht kenne keinen allgemeinen Rechtssätz, nach dem Personen, die den Schutz ihres Heimatstaates nicht in Anspruch nehmen wollen oder können, ihrer faktischen Staatenlosigkeit wegen stets wie de iure-Staatenlose zu behandeln wären, wenn innerstaatliches Recht auf die Staatsangehörigkeit abstelle. Damit übereinstimmend führe die Anerkennung als Asylberechtigter auch nicht zur Gegenstandslosigkeit der Voraussetzung des § 9 RuStAG, derzufolge Einbürgerungsbewerber ihre bisherige Staatsangehörigkeit verlieren oder aufgeben müssen. Der Zweck dieser Regelung, auf Dauer Mehrstaatigkeit zu vermeiden, treffe auch auf Asylberechtigte zu.

Desgleichen werde das Verbot der Nr. II des Schlußprotokolls nicht durch das Grundrecht auf Asyl¹⁸ verdrängt. Der von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG gewährleistete Verfolgungsschutz könne auch ohne Gewährleistung der Einbürgerung angemessen erfüllt werden.

Die Vorschrift des Art.34 Satz 1 der Genfer Flüchtlingskonvention, nach der die vertragsschließenden Staaten soweit wie möglich die Eingliederung und Einbürgerung von Flüchtlingen erleichtern werden, sei innerstaatlich nur im Sinne eines auf das Einbürgerungsermessen einwirkenden Wohlwollensgebots unmittelbar anwendbar, was zur Folge habe, daß die Einbürgerung eines Asylberechtigten, falls seine volle Eingliederung in die hiesigen Lebensverhältnisse gewährleistet sei, nur abgelehnt werden dürfe, wenn überwiegende öffentliche Interessen entgegenstünden. Zwar stelle Nr. II des Schlußprotokolls ein erhebliches Hindernis für die Verwirkli-

¹⁷ Das Übereinkommen vom 28.9.1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (BGBl. 1976 II, 473; 1977 II, 235) gilt nach Ansicht des Gerichts nur für Personen, die kein Staat auf Grund seines Rechts als Staatsangehörige ansieht.

¹⁸ Allein daraus, daß ein Ausländer bereits längere Zeit ein Asylverfahren betreibt und sich deswegen vorerst in der Bundesrepublik aufhalten darf, folgt kein staatliches Interesse an seiner Ermessenseinbürgerung gemäß § 8 RuStAG (BVerwG, Beschluß vom 7.9.1984 – 1 B 170.83 – Das Standesamt 1985, 44).

chung des mit Art.34 Satz 1 der Genfer Flüchtlingskonvention angestrebten Ziels dar, doch bestehe zwischen beiden Regelungen kein Widerspruch. Insbesondere sei Art.34 Satz 1 der Genfer Flüchtlingskonvention keine die Nr. II des Schlußprotokolls verdrängende Spezialvorschrift.

In Bezug auf mit Deutschen verheiratete Iraner verstößt das Zustimmungserfordernis gemäß Nr. II des Schlußprotokolls dem Bundesverwaltungsgericht zufolge nicht gegen Art.6 Abs.1 GG. Aus dem grundrechtlichen Anspruch auf Schutz von Ehe und Familie folge nicht, daß dem Grundsatz der staatsangehörigkeitsrechtlichen Familieneinheit unter allen Umständen Geltung zu verschaffen sei. Das Bundesverwaltungsgericht läßt offen, ob eine mit Rücksicht auf das Schlußprotokoll erfolgte Versagung der Einbürgerung eines mit einem Deutschen verheirateten iranischen Staatsangehörigen unter besonderen Umständen der Wertentscheidung des Grundgesetzes für Ehe und Familie doch einmal zuwiderlaufen könne mit der Folge, daß das im Range eines einfachen Gesetzes stehende Zustimmungserfordernis dann ausnahmsweise gegenüber dem vorrangigen Grundrecht zurücktreten müsse.

- 11. Einen solchen Fall hält das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen für gegeben (Urteil vom 21.2.1984 18 A 3077/83 NJW 1984, 1319 = InfAuslR 1984, 144), wenn der Einbürgerungsbewerber sich seit Jahren um die Zustimmung des Iran zur Einbürgerung bemüht und zusätzlich durch einen Antrag auf Entlassung aus dem bisherigen Staatsverband in aller Deutlichkeit zu erkennen gegeben habe, daß er sich von seinem bisherigen Heimatland ab- und dem Land der angestrebten Staatsangehörigkeit als seinem und seiner Familie ständigen Aufenthaltsland zugewendet habe, und nicht zu erkennen sei, daß der bisherige Staat in der Zukunft überhaupt jemals seine Einbürgerung durch unmittelbare Zustimmung oder aber durch Entlassung aus dem Staatsverband ermöglichen wird.
- 12. Das Problem, ob sich die Minderjährigkeit eines von einem Deutschen angenommenen Ausländers für die Frage des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit gemäß § 6 RuStAG nach deutschem oder nach dem Heimatrecht des Ausländers richtet, war Gegenstand einer Entscheidung des hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 13.11.1984 (IX Oe 81/82 Das Standesamt 1985, 312). Das Gericht stellte fest, daß Regelungen des Völkerrechts, die für die Beurteilung der Minderjährigkeit im Rahmen des § 6 Satz 1 RuStAG eine Rolle spielen könnten, nicht existierten. Das Recht des einzelnen Staates zu bestimmen, wer seine Staatsangehörigkeit besitzt, schließe es nicht aus, im Staatsangehörigkeitsrecht bei Vorfragen aus anderen Rechtsgebieten, an die eine Regelung im Staatsangehörigkeitsrecht anknüpfe, auf das Heimatrecht des Ausländers abzustellen. Damit werde

einem fremden Staat nicht das Recht eingeräumt, über die deutsche Staatsangehörigkeit zu bestimmen. Es würde vielmehr nur die im deutschen internationalen Privatrecht zugunsten der Maßgeblichkeit des ausländischen Rechts getroffene Entscheidung hinsichtlich einer Frage übernommen, die ihre Grundlage gerade nicht im Staatsangehörigkeitsrecht habe. Im Ergebnis bejahte das Gericht die Anwendbarkeit des ausländischen Rechts, da es im Rahmen des § 6 Satz 1 RuStAG sachgerechter sei, bei der Beurteilung der Minderjährigkeit des Adoptierten auf dessen Heimatrecht abzustellen.

V. Organe des diplomatischen und konsularischen Verkehrs

13. Auf die Revision des Angeklagten hob der Bundesgerichtshof (Beschluß vom 27:2.1984 – 3 StR 396/83 – BGHSt 32, 275 = NJW 1984, 2048 = JR 1985, 77 = EuGRZ 1984, 273 = MDR 1984, 506 = AVR 1984, 340)[2] das Urteil des Landgerichts Düsseldorf vom 10.3.1983 im Fall Tabatabai 19 auf. Er entschied, daß der Angeklagte gemäß § 20 GVG als Sonderbotschafter nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts von der deutschen Gerichtsbarkeit befreit sei. Aus dem Sachverhalt zog der Bundesgerichtshof, im Unterschied zum Landgericht Düsseldorf²⁰, den Schluß, daß zwischen der Regierung der Bundesrepublik und der Regierung der islamischen Republik Iran eine wirksame Verabredung einer Sondermission des Angeklagten getroffen worden sei. Nach Auffassung des Bundesgerichtshofs kommt es für seine Entscheidung auf die in der Völkerrechtslehre umstrittene Frage, ob die am 9.12.1969 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen beschlossene, aber noch nicht in Kraft getretene »Konvention über Spezialmissionen«²¹ zumindest teilweise gewohnheitsrechtliche Geltung entfalte, nicht an. Es stehe fest, daß es unabhängig von dem Konventionsentwurf eine von der Staatenpraxis mit Rechtsüberzeugung getragene gewohnheitsrechtliche Regel gebe, wonach es möglich sei, von dem Entsendestaat mit einer besonderen politischen Aufgabe ausgestatteten ad hoc-Botschaftern durch Einzelabsprache mit dem Empfangsstaat über diese Aufgabe und über ihren Status Immunität zu verleihen und sie auf diese Weise insoweit den völkervertragsrechtlich geschützten Mit-

¹⁹ JZ 1983, 625 und Bericht 1983 (Anm.2), S.74ff. (Nr.15).

²⁰ Vgl. zu dieser Entscheidung J. Wolf, Die völkerrechtliche Immunität des ad hoc-Diplomaten, EuGRZ 1983, 401 ff.

²¹ Text abgedruckt in AVR 1973, 61 ff.

gliedern der Ständigen Missionen der Staaten gleichzustellen. Zweifel hieran könne es angesichts der allgemeinbekannten Tatsache nicht geben, daß sich die ad hoc-Diplomatie in den letzten Jahrzehnten zu einem unentbehrlichen Instrument der Bewältigung sowohl von langfristigen Aufgaben der Staatengemeinschaft als auch von Krisensituationen entwickelt habe. Gerade diese Entwicklung sei der Anlaß dafür gewesen, daß sich die Institutionen der Vereinten Nationen um eine einheitliche Regelung durch die genannte Konvention bemüht hätten. Der Bundesgerichtshof geht davon aus, daß es im Hinblick auf die im Diplomatenrecht auch heute herrschende Funktionstheorie, nach der das Institut der Immunität nicht den betroffenen Diplomaten als Person, sondern die von ihm durchzuführende Aufgabe und damit den Entsendestaat schützen soll, keine völkerrechtlich anerkannte und damit innerstaatlich zu respektierende Verabredung von Immunität ad personam gibt. Eine solche Verabredung habe es im vorliegenden Falle auch nicht gegeben. Zwischen den beiden beteiligten Regierungen habe jedoch eine ernstlich gewollte, wirksame Verabredung einer mit Immunitätsschutz verbundenen Sondermission des Angeklagten bestanden. Es sei auch eine Abrede bezüglich einer hinreichend konkreten Aufgabe, die der Angeklagte in der Bundesrepublik zu erfüllen hatte, getroffen worden. Zwar habe die iranische Regierung die Aufgaben des Angeklagten in ihrer Note vom 31.1.1983 nur sehr unbestimmt umrissen. Ob das bloße, durch keinerlei konkrete Informationen motivierte Akzeptieren des in dieser Note liegenden Angebots zu einer Vereinbarung bereits genügt hätte, dem Angeklagten den Status eines Sonderbotschafters zu verschaffen, könne jedoch dahinstehen, da dem Auswärtigen Amt aus anderen Quellen bekannt gewesen sei, daß ein Teil der Aufgabe des Angeklagten darin bestand, in der Bundesrepublik Unterstützung für beabsichtigte Kontakte mit französischen Stellen zu suchen. Diese als mission en passant verstandene Aufgabe sei konkret genug, um im Sinne der Errichtung einer Sondermission konsensfähig zu sein. Entscheidend sei das Zustandekommen einer Abrede auf der Grundlage einer vom Empfangsstaat akzeptierten konkreten Aufgabe. Formbedürftig in dem Sinne, daß diese Aufgabe wenigstens von einer der vertragsschließenden Parteien schriftlich fixiert werden müßte, sei die Errichtung der Sondermission nicht. Sie könne auch stillschweigend vereinbart werden. Der Bundesgerichtshof verweist schließlich darauf, daß es in der Völkerrechtslehre, soweit ersichtlich, unbestritten sei, daß die Errichtung einer Sondermission auch nachträglich, also nach der Einreise des Sonderbotschafters, vorgenommen werden könne. Die Frage, ob der Begründung eines mit Immunität verbundenen Status des Angeklagten im vorliegenden Fall der Gedanke des Mißbrauchs

entgegenstehen könnte, verneint das Gericht, da die getroffene Absprache nicht allein dem Ziel gedient habe, den Angeklagten dem Strafverfahren zu entziehen. Daß durch die Absprache das Strafverfahren tatsächlich blokkiert werde, könne die Annahme von Mißbrauch ebenso wenig begründen wie der gegen den Angeklagten entstandene Verdacht, eine Straftat begangen zu haben, denn es sei gerade ein wesentlicher Inhalt der Immunität, daß der durch sie Geschützte der Strafgerichtsbarkeit des Empfangsstaates nicht unterworfen sei, solange sie bestehe, also bis zur Ausreise oder sonstiger Erledigung der diplomatischen Aufgabe. Schließlich scheitere die Wirksamkeit der nachträglichen Errichtung der Sondermission des Angeklagten auch nicht daran, daß die Erfüllung der vorgesehenen Aufgabe nicht mehr möglich gewesen sei.

VI. Fremdenrecht

1. Einreise und Aufenthalt

a) Allgemeines

14. Nach § 2 Abs.1 Satz 2 AuslG steht die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis im Ermessen der Behörde, wenn die Anwesenheit des Ausländers Belange der Bundesrepublik nicht beeinträchtigt. Diese sogenannte Negativschranke greift jedoch nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht schon zwingend dann ein, wenn die rechtliche Möglichkeit besteht, eine Ausweisungsverfügung nach § 10 Abs.1 Nr.2 AuslG zu erlassen. Dies ergibt sich nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 7.2.1984 – 1 C 18.82 – NVwZ 1984, 315 = BWVPr 1984, 229) schon daraus, daß die Ausweisung grundsätzlich nicht nur aus spezialsondern auch aus generalpräventiven Gründen verfügt werden darf, während für die Feststellung, daß die weitere Anwesenheit eines Ausländers Belange der Bundesrepublik im Sinne der Negativschranke beeinträchtigt, ein bloßes generalpräventives Bedürfnis regelmäßig nicht genüge.

In derselben Entscheidung führt das Bundesverwaltungsgericht aus, die Versagung der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis eines Ausländers nach zehnjährigem Aufenthalt aus spezialpräventiven Gründen auf Grund zweier Verurteilungen wegen alkoholbedingter Straßenverkehrsdelikte verstoße nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

15. Die weitere Anwesenheit eines unter Verletzung der Sichtvermerks-

pflicht eingereisten Ausländers beeinträchtigt grundsätzlich Belange der Bundesrepublik mit der Folge, daß ihm die Ausländerbehörde grundsätzlich keine Aufenthaltserlaubnis erteilen darf (Beschluß des BVerwG vom 26.1.1984 – 1 B 12.84 – DVBl.1984, 569 = DÖV 1984, 628 = BayVBl.1984, 538 = InfAuslR 1984, 133) [20]²².

16. Nach einer Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (Urteil vom 26.3.1984 – 13 S 2912/83 – ESVGH 34, 219 = VBlBW 1984, 284 = Die Justiz 1985, 63) beeinträchtigt auch die weitere Anwesenheit eines Ausländers, der die Aufenthaltserlaubnis durch eine Scheinehe erwirkt habe, grundsätzlich Belange der Bundesrepublik.

17. Habe die Behörde einem aus einem außereuropäischen Entwicklungsland stammenden Ausländer den Aufenthalt für ihn erkennbar nur zu vorübergehenden Zwecken erlaubt und sind diese Zwecke erreicht oder weggefallen, hält sie sich nach Ansicht des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (Urteil vom 17.4.1984 – 10 B 84 A.482 – DÖV 1984, 894 = BayVBl.1984, 533) regelmäßig in den von der Verfassung und insbesondere dem Verhältnismäßigkeitsprinzip gezogenen Grenzen, wenn sie dem Ausländer den weiteren Aufenthalt aus einwanderungspolitischen Gründen versage. Dies entspreche auch dem Zweck der Ermessensermächtigung in § 2 Abs.1 Satz 2 AuslG.

b) Schutz von Ehe und Familie

18. Fragen des Ehegatten- und Familiennachzugs standen im Berichtszeitraum erneut im Mittelpunkt zahlreicher Entscheidungen zum Aufenthaltsrecht. Besonders hervorzuheben sind insoweit zwei Grundsatzentscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zur Zulässigkeit von Wartefristen beim Ehegattennachzug zu Ausländern der 1. und 2. Generation (Urteile vom 18.9.1984 – 1 A 4.83 – BVerwGE 70, 127 = NJW 1984, 2775 = DVBl.1984, 1020 = DÖV 1984, 975 = InfAuslR 1984, 297 = VBlBW 1984, 405; – 1 A 60.83 – InfAuslR 1984, 304 = VBlBW 1984, 411) [77, 78, 84]. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts ist es grundsätzlich nicht rechtswidrig, wenn die Bundesländer im Rahmen der Vorgaben des Ausländergesetzes und der allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes unterschiedliche, das Ermessen der Ausländerbehörden gemäß § 2 Abs.1 Satz 2 AuslG bindende Verwaltungsrichtlinien aufstellen. Die in den bayerischen und baden-württembergischen Ausländererlassen getroffene Regelung, nach der im Fall des Ehegatten-

²² Zum Schutzbereich von Art.6 GG in diesem Zusammenhang vgl. unten Nr.20.

nachzugs zu Ausländern der 2. Generation in Abweichung von den »Beschlüssen des Bundeskabinetts vom 2.12.1981 zur sozialverantwortlichen Steuerung des Familiennachzugs zu Ausländern aus Nicht-EG-Staaten«²³ u.a. statt einer ein- eine dreijährige Ehebestandszeit gefordert wird, verstoße weder gegen den Grundsatz der Bundestreue, noch gegen Art.6 Abs.1 GG bzw. gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip²⁴. Auch die baden-württembergische Besonderheit, diese Anforderungen auch bei einem beabsichtigten Nachzug zu einem Ausländer der 1. Generation zu stellen, ist dem Bundesverwaltungsgericht zufolge rechtmäßig²⁵.

19. Die Ausländerbehörde darf regelmäßig keine Aufenthaltserlaubnis für einen dauernden und längeren Aufenthalt erteilen, wenn ein sichtvermerkspflichtiger Ausländer zu diesem Zweck mit einem lediglich für Besuchszwecke beantragten und erteilten Sichtvermerk eingereist ist²⁶. Dies gilt nach einer im Berichtszeitraum ergangenen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (Beschluß vom 31.8.1984 – 1 B 99.84 – BVerwGE 70, 54 = NJW 1985, 577 = DVBl.1985, 246 = DÖV 1985, 109 = BayVBl.1985, 92) auch dann, wenn der Ausländer zu seinem in der Bundesrepublik lebenden ausländischen Ehegatten ziehen will; der Ausländer sei auch in diesem Fall regelmäßig darauf verwiesen, die erforderliche Aufenthaltserlaubnis in Form eines Sichtvermerks von der Auslandsvertretung einzuholen. Art.6 Abs.2 GG gebiete auch insoweit keinen aufenthaltsrechtlichen Schutz, der über eine Güter- und Interessenabwägung nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsprinzips hinaus gehe.

20. Zwar ist die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis trotz illegaler Einreise nicht ausgeschlossen, wenn die Ablehnung der Erlaubnis überwiegend öffentlichen Interessen zuwiderliefe oder eine mit dem Gesetzeszweck nicht zu vereinbarende Härte darstellt. Diese Voraussetzungen sind jedoch dem Bundesverwaltungsgericht zufolge (Urteil vom 26.1.1984 – 1 B 12.84) [15] nicht schon allein deswegen erfüllt, weil ein Ausländer Aufenthalt und Erwerbstätigkeit erstrebt, um mit seinen sich hier aufhaltenden Familienangehörigen zusammenzuleben. Auch in dieser Entscheidung betont das Bundesverwaltungsgericht, es stehe nicht außer Verhältnis zu den mit dem Sichtvermerkszwang verfolgten Zwecken, auch Ausländer, die

²³ Vgl. Bericht 1981 (Anm.2), S.130 (Nr.19).

Ebenso VGH Baden-Württemberg, Urteile vom 27.1.1984 – 1 S 2190/83 – ESVGH 34,
135 = VBlBW 1984, 183 = Die Justiz 1984, 373, und vom 20.3.1984 – 1 S 81/84 – DÖV
1984, 682 = NVwZ 1984, 598.

Nach Auffassung des VGH Baden-Württemberg (Urteil vom 13.2.1984 – 13 S 771/84
ESVGH 34, 173) verstößt diese Vorschrift gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

²⁶ Zur Sichtvermerkspflicht vgl. auch oben Nr.15.

Angehörige im Bundesgebiet haben, auf das Sichtvermerksverfahren zu verweisen, wenn sie ohne erforderlichen Sichtvermerk eingereist sind.

- 21. Bei der Entscheidung über den weiteren Aufenthalt eines rechtskräftig abgelehnten Asylbewerbers, dessen Ehegatte ein Asylverfahren noch betreibt, sind die Ausländerbehörden nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts (Beschluß vom 30.8.1984 1 B 159.83 DÖV 1984, 979 = DVBl. 1984, 1019 = NVwZ 1985, 50 = InfAuslR 1984, 269 = BayVBl. 1985, 441) befugt, ihrer Ermessensausübung, im Hinblick auf die in Art.6 Abs.1, 2 GG normierte verfassungsrechtliche Wertentscheidung zugunsten von Ehe und Familie, die für den Nachzug von Ehegatten zu im Bundesgebiet lebenden Asylbewerbern geltenden Kriterien zugrunde zu legen. Eine vorübergehende Trennung eines Asylbewerbers von seiner Familie ist danach nicht ohne weiteres unzumutbar.
- 22. In dem oben [8] erwähnten Fall des begehrten Familiennachzugs zu einem in der Bundesrepublik studierenden ausländischen Staatsangehörigen bestätigte das Bundesverwaltungsgericht, daß Ermessensrichtlinien, die den Ehegattennachzug zu solchen Ausländern, die sich nur zur Ausbildung hier aufhalten, generell ausschließen, nicht gegen Art.6 GG verstoßen. Es sei mit dieser Verfassungsbestimmung regelmäßig vereinbar, Ausländern, die sich nur zu einem vorübergehenden Zweck im Bundesgebiet aufhalten, eine Trennung von ihrer Familie zuzumuten. Verheirateten Ausländern, die eine Trennung von ihrer Familie nicht in Kauf nehmen wollten, sei es regelmäßig möglich und zumutbar, auf ein Studium im Bundesgebiet zu verzichten.
- 23. Im Unterschied zum EG-Recht begründet die bloße Tatsache des Verheiratetseins bei Ausländern aus Drittstaaten noch keine aufenthaltsrechtlichen Privilegierungen. Art.6 GG fordert nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts (Beschluß vom 25.6.1984 1 B 41.84 InfAuslR 1984, 267) nicht, einem Ausländer durch Verlängerung seines Aufenthalts im Bundesgebiet weiterhin Gelegenheit zu dem Versuch zu geben, seine Ehe »zu retten«, wenn die eheliche Lebensgemeinschaft nur kurze Zeit bestanden hat, die Eheleute seit drei Jahren getrennt leben und kein Anhalt dafür besteht, daß die eheliche Lebensgemeinschaft wieder hergestellt werden kann.
- 24. Desgleichen gebietet das Schutzgebot des Art.6 Abs.1 GG grundsätzlich nicht, erwachsenen Ausländern den dauernden Aufenthalt bei ihren deutschen Adoptiveltern zu gestatten (BVerwG, Urteil vom 10.7.1984 1 C 52.81 BVerwGE 69, 359 = NJW 1984, 2780 = DÖV 1985, 402 = FamRZ 1984, 1011 = InfAuslR 1984, 265 = VBIBW 1985, 90).

c) Fremdenpaß

25. Nach § 3 Abs.1 Satz 1 AuslG müssen sich Ausländer, die in den Geltungsbereich des Ausländergesetzes einreisen, sich darin aufhalten oder aus ihm ausreisen wollen, durch einen Paß ausweisen. Asylbewerber, deren Aufenthalt gemäß § 20 Abs.1 Asylverfahrensgesetz gestattet ist, erhalten über diese Gestattung eine Bescheinigung (§ 20 Abs.4 AsylVfG). Sie brauchen sich im Bundesgebiet nicht durch einen Paß auszuweisen. Nach § 4 Abs.1 AuslG kann Ausländern, die sich nicht durch einen Paß oder Paßersatz ausweisen können, ein Fremdenpaß ausgestellt werden. Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts (Beschluß vom 30.4.1984 – 1 B 48.84 – BWVPr 1985, 62) stellt die Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung im Sinne des § 20 Abs.4 AsylVfG zwar weder einen Paß noch einen Paßersatz dar, doch ist mangels eines entsprechenden Bedürfnisses grundsätzlich kein Anlaß für die Ausstellung eines Fremdenpasses für einen Asylbewerber gegeben, der eine solche Bescheinigung besitzt.

2. Ausweisung

26. Erfolgt die Ausweisung eines wegen Gewalttaten verurteilten Ausländers aus Gründen der Spezialprävention, üben die Ausländerbehörden nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts²⁷ ihr Ermessen nach § 10 Abs.1 Nr.2 AuslG in aller Regel einwandfrei aus, wenn sie sich auf die Erwägung stützen, daß eine Wiederholungsgefahr (im weiteren Sinne) nicht ausgeschlossen werden kann. Das Gericht wies nunmehr darauf hin, daß in einem solchen Fall an die Wahrscheinlichkeit erneuten Straffälligwerdens nur geringe Anforderungen gestellt zu werden brauchen (Beschluß vom 17.10.1984 – 1 B 61.84 – DÖV 1985, 111 = DVBl. 1985, 570 = InfAuslR 1985, 33). Bereits die lediglich entfernte Möglichkeit weiterer Straftaten rechtfertige in einem solchen Fall auch aufenthaltsbeendende Maßnahmen gemäß § 10 Abs.1 Nr.2 AuslG.

27. Die aus generalpräventiven Gründen erfolgende Ausweisung eines wegen einer Gewalttat verurteilten Ausländers ist nach Meinung des 1. Senats des Bundesverwaltungsgerichts (Beschluß vom 18.12.1984 – 1 B 148.84 – InfAuslR 1985, 101 = BWVPr 1985, 108) auch dann nicht ohne weiteres ausgeschlossen, wenn es sich bei dem der Verurteilung zugrundeliegenden Delikt um eine sogenannte »Leidenschaftstat« (hier: versuchter Totschlag durch Messerstiche) handle.

²⁷ Vgl. etwa BVerwGE 57, 61 (68).

28. Für eine Ausweisung nach § 10 Abs.1 Nr.11 AuslG wegen Beeinträchtigung erheblicher Belange der Bundesrepublik durch die weitere Anwesenheit des Ausländers reicht dem Bundesverwaltungsgericht zufolge (Urteil vom 15.5.1984 – 1 C 59.81 – DÖV 1985, 400 = DVBl.1984, 788 = NVwZ 1984, 591 = InfAuslR 1984, 224) [62] eine lediglich generalpräventive Zielsetzung nicht aus. Es genügt nach der Rechtsprechung des erkennenden Senats für diesen Ausweisungstatbestand nicht, daß ein Ausländer in der Vergangenheit Belange der Bundesrepublik beeinträchtigt habe. Vielmehr müsse sein künftiger Aufenthalt solche Belange verletzen oder gefährden. Eine generalpräventive Zwecksetzung erfülle daher den Tatbestand des § 10 Abs.1 Nr.11 AuslG nicht.

29. Seine Rechtsprechung zur Ausweisung von in der Bundesrepublik aufgewachsenen Ausländern²⁸ führte das Bundesverwaltungsgericht in einem Beschluß vom 24.2.1984 (1 B 10.84 – NJW 1984, 1315 = DÖV 1984, 629) fort. Auch bei der Ausweisung volljähriger junger Ausländer, die schon im Vorschulalter als Kinder ausländischer Arbeitnehmer in das Bundesgebiet gekommen und hier aufgewachsen sind, ist danach das Ermessen der Ausländerbehörden grundsätzlich durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip eingeschränkt.

30. Ein anerkannter Asylberechtigter darf nach § 11 Abs.2 AuslG nur aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausgewiesen werden. Für die Beurteilung der Frage, ob im Sinne dieser Vorschrift die Ausweisungsgründe schwerwiegen, bilden nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 13.8.1984 – 1 C 91.79 - DÖV 1984, 980 = NVwZ 1985, 51 = InfAuslR 1984, 309) die Grundsätze einen Anhalt, die zum Ausweisungsschutz ausländischer Ehegatten Deutscher entwickelt worden sind. Danach sei die Ausweisung eines straffällig gewordenen Asylberechtigten zum Zwecke der Generalprävention nur ausnahmsweise zulässig, wenn wegen der besonderen Schwere der Straftat ein dringendes Bedürfnis bestehe, über die strafrechtliche Sanktion hinaus durch Ausweisung andere Ausländer von Straftaten ähnlicher Art und Schwere abzuhalten. Eine erstmalige Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von zwei Monaten und zwei Wochen rechtfertige insbesondere dann, wenn die Vollstreckung der Strafe zur Bewährung ausgesetzt wurde, regelmäßig auch nicht die Annahme eines schwerwiegenden Grundes im Hinblick auf eine nach § 11 Abs.2 AuslG ebenfalls mögliche Ausweisung zum Zwecke der Spezialprävention.

²⁸ Vgl. Bericht 1983 (Anm.2), S.81 (Nr.25).

Wiederholte einschlägige Verfehlungen könnten allerdings den Ausweisungsschutz des § 11 Abs. 2 AuslG entfallen lassen²⁹.

31. Die Entscheidung über die Befristung der Sperrwirkung der Ausweisung gemäß § 15 Abs.1 AuslG steht grundsätzlich im Ermessen der Behörde, die den Ausländer ausgewiesen hatte, weil der Zweck der Ermessensermächtigung durch den Zweck der Ausweisung bestimmt wird. Dem Bundesverwaltungsgericht zufolge (Urteil vom 5.4.1984 – 1 C 57.81 – DVBl. 1984, 783 = NVwZ 1984, 653) darf freilich die Behörde ihr Ermessen nicht so bilden, daß sie im Bundeszentralregister getilgte oder tilgungsreife Verurteilungen und die zugrundeliegenden Taten dem Ausländer vorhält oder zu seinem Nachteil verwertet³⁰.

3. Abschiebung

32. Nach § 14 Abs.1 Satz 1 AuslG darf ein Ausländer nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht ist. Dem Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz zufolge kommt diesem Abschiebungsverbot nach Inkrafttreten des Asylverfahrensgesetzes nur noch eingeschränkte Bedeutung zu (Beschluß vom 19.10.1984 - 11 B 202/84 - NVwZ 1985, 212 = InfAuslR 1985, 56)31. Wenn ein Ausländer sich gegenüber einer Abschiebungsandrohung darauf berufe, ihm drohe in seiner Heimat politische Verfolgung, sei dies als Asylantrag zu werten, der nach den Vorschriften des Asylverfahrensgesetzes zu behandeln sei. Als jüngeres Gesetz habe das Asylverfahrensgesetz die ältere Regelung des § 14 AuslG für den Bereich, für welchen es selbst Regelungen enthalte, verdrängt. Es kenne keine konkurrierende Zuständigkeit der Art, daß es der Ausländerbehörde erlaubt wäre, das als Asylantrag einzustufende Schutzbegehren nicht an das zuständige Bundesamt weiterzuleiten, sondern von sich aus Schutz in der Form des Abschiebungsverbotes zu gewähren. Der Ausländer könne auch nicht auf die Durchführung des im Asylverfahrens-

³⁰ Zur Ausweisung trotz anhängiger Individualbeschwerde bei der Europäischen Menschenrechtskommission vgl. unten Nr.71.

²⁹ Zur Ausweisung eines Asylbewerbers unter der aufschiebenden Bedingung der unanfechtbaren Asylablehnung vgl. unten Nr.60.

³¹ Anderer Ansicht Laubinger, VerwArch 76 (1985), 201ff.; Renner, ZAR 1985, 88f., und B. Huber, Die Entwicklung des Ausländer- und Arbeitserlaubnisrechts im Jahre 1984, NJW 1985, 2065. Eine entsprechende Novellierung des § 14 AuslG sieht auch ein Gesetzentwurf des Bundesrates (BR-Drs. 91/85) vor.

gesetz geregelten besonderen Asylverfahrens verzichten und nur um Schutz nach § 14 AuslG bitten. Die Ausländerbehörden dürften es daher ablehnen, Abschiebungsschutz nach § 14 AuslG zu gewähren, solange der Betroffene das nach dem Asylverfahrensgesetz vorgesehene Verfahren nicht durchlaufen habe. Ausdrücklich offen läßt das Gericht die Frage, ob es Fälle geben könne, in denen es dem Ausländer nicht zumutbar sei, einen Asylantrag zu stellen und in denen ihm dann zumindest der Schutz des § 14 AuslG zuteil werde.

VII. Asylrecht

1. Allgemeines

- 33. Der personelle Geltungsbereich des Art.16 Abs.2 Satz 2 GG umfaßt auch Staatenlose, die aus politischen Gründen aus dem Land ihres gewöhnlichen Aufenthalts abgeschoben werden oder denen die Wiedereinreise nach dort verweigert wird (Urteil des VG Stade vom 7.5.1984 4 VG A 53/83 InfAuslR 1985, 62)³².
- 34. Der Vorprüfungsausschuß des Bundesverfassungsgerichts stellte klar, daß ein Asylrecht von Familienangehörigen politisch Verfolgter weder von Art.6 Abs.1 GG allein noch im Zusammenhang mit Art.16 Abs.2 Satz 2 GG gewährleistet wird (Beschluß vom 19.12.1984 2 BvR 1517/84 NVwZ 1985, 260).
- 35. Vom Bundesverwaltungsgericht aufgehoben wurde eine Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs³³, welche einem nach Jugoslawien ausgelieferten jugoslawischen Staatsbürger die Asylberechtigung versagt hatte, weil er sich im Zeitpunkt der Entscheidung über sein Asylbegehren im Gewahrsam des Verfolgerlandes befand³⁴. Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 26.6.1984 9 C 196.83 BVerwGE 69, 323 = NJW 1984, 2782 = DVBl.1984, 1012) eröffnet Art.16 Abs.2 Satz 2 GG zwar als territorialgebundenes Recht dem im Heimatstaat verbliebenen Ausländer, der von dort um Asyl nachsuche,

33 Urteil vom 18.3.1983 – 25 B-6285/79 – vgl. Bericht 1983 (Anm.2), S.83 (Nr.29).

³² Vgl. auch Urteil des BVerwG vom 12.2.1985 – 9 C 45/84 – NVwZ 1985, 589 = BVBl. 1985, 579 = InfAuslR 1985, 145.

³⁴ Unabhängig vom Schicksal ihres Asylantrags bedürfen Asylsuchende, die unmittelbar aus dem angeblichen Verfolgungsland einreisen, dem BVerwG zufolge (Urteil vom 15.5.1984 – 1 C 59.81 – [28, 62] keines Sichtvermerks. Eine andere Bewertung ist nach Auffassung des Gerichts auch nicht zulässig, nachdem dem Ausländer die Anerkennung als Asylberechtigter bestandskräftig versagt worden ist.

keinen Anspruch auf Anerkennung als politisch Verfolgter in der Bundesrepublik. Für die Inanspruchnahme des von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 garantierten territorialen oder externen Asyls reiche es nicht allein aus, daß der Verfolgte seinen Herkunftsstaat verlasse; er müsse vielmehr auch zumindest die Grenzen des Zufluchtstaates erreichen. Im Völkerrecht stelle das externe Asyl ein Recht des Staates auf Zulassung eines fremden Staatsangehörigen zum eigenen Territorium dar, ohne daß dem Heimatstaat hieraus eine Sanktionsbefugnis wegen Verletzung der aus seiner Souveränität fließenden Personalhoheit erwachse. Eine solche Schutzgewährung bedeute weder eine unfreundliche Handlung gegenüber dem Heimatstaat des Flüchtlings noch eine unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten dieses Staates. Eine völkerrechtliche Anerkennungspflicht und ein damit korrespondierendes subjektives Recht des Flüchtlings, gar eines im Verfolgerland verbliebenen, erwachse daraus nicht. Aus dem in früherer Staatenpraxis anzutreffenden sogenannten internen Asyl, d.h. der Schutzgewährung an privilegierten Orten im Staatsgebiet des Verfolgerstaates (Botschaften, Konsulate), lasse sich nichts anderes herleiten, denn auch dieses extra-territoriale Asyl setze eine räumliche Beziehung des Verfolgten zu dem als exterritorial geltenden Missionsgebäude und damit zum Asylland voraus. Diese Beziehung sei in der älteren Völkerrechtslehre dadurch hergestellt worden, daß man die Botschaft als Bestandteil des Staatsgebietes des Entsendestaates fingiert habe. Mit dem modernen Souveränitätsbegriff der Staaten sei diese Vorstellung nicht mehr vereinbar, vielmehr ließen sich Beschränkungen der Hoheitsgewalt des Aufnahmestaates über Gesandtschaftsgebäude nur noch aus den vertraglichen und völkergewohnheitsrechtlichen Vorrechten rechtfertigen, die zum Zweck der Erfüllung der Aufgaben einer diplomatischen Vertretung gewährt würden. Da die Gewährung von Asyl hierzu nicht zähle, begründe die diplomatische Unverletzlichkeit von Botschaftsgebäuden grundsätzlich kein Recht auf Gewährung diplomatischen Asyls. Art 16 Abs. 2 Satz 2 GG gewährleiste nur den im Völkerrecht als externes Asyl bezeichneten Schutz. Die weitere Frage, ob das Völkerrecht nicht sogar die Berücksichtigung eines Asylanerkennungsbegehrens aus dem Ausland verbiete, bedürfe im Hinblick auf die Ausgestaltung des Asylrechts in unserer innerstaatlichen Rechtsordnung und angesichts des im Inland gestellten Asylantrages des Klägers keiner abschließenden Klärung. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz setze das Asylrecht nach Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG jedoch nicht den ständigen Aufenthalt des Betroffenen im Bundesgebiet oder auch nur die faktische Möglichkeit voraus, das Asylrecht zu jeder Zeit auszuüben. Wenn der Betroffene auf Grund einer gesetzlichen Ausreiseverpflichtung das Bundesgebiet verlassen habe oder abgeschoben bzw. ausgeliefert worden sei, dürfe ihm wegen der hierdurch bedingten Abwesenheit im Zeitpunkt der Entscheidung über sein Asylbegehren keinesfalls die Asylberechtigung versagt werden.

Es treffe auch nicht zu, daß dem wieder im Verfolgerland befindlichen Ausländer mit einer Asylanerkennung nach der Abschiebung Rechte gewährt würden, die mit dem Völkerrecht nicht zu vereinbaren seien.

2. Politische Verfolgung

a) Begriff

36. In zwei Urteilen zur Asylerheblichkeit von Strafverfolgungsmaßnahmen vom 8.5.1984 (9 C 161.83 – NJW 1984, 2053 = NVwZ 1984, 653; – 9 C 3.84 - DVBl.1984, 786 = InfAuslR 1984, 219) [38] bestätigte das Bundesverwaltungsgericht seine bisherige Rechtsprechung³⁵ zur Auslegung des Begriffes der politischen Verfolgung. Der 9. Senat betont in diesen beiden Entscheidungen erneut, daß über das Vorliegen politischer Verfolgung nicht die Menschenrechtswidrigkeit oder die Rechtsstaatswidrigkeit der Verfolgungsmaßnahme als solche entscheide. Nicht wegen einer in der Schwere der Maßnahme liegenden Verletzung der Menschenwürde, sondern wegen ihrer Motivierung durch personelle Merkmale, an die mit Verfolgungsmaßnahmen anzuknüpfen dem Toleranzgebot grundlegend widerstreite, werde eine Verfolgung zur politischen. Art.16 Abs.2 Satz 2 GG schütze nicht vor staatlichen Exzessen jeder Art und auch nicht schlechthin vor jeder Mißachtung der Menschenwürde - es müßten vielmehr die politischen Motive des seine Macht mißbrauchenden Staatsapparates hinzutreten. Politische Verfolgung könne nicht schon mit der Begründung angenommen werden, daß die innere Struktur eines Staates die Wahrung der elementarsten Menschenrechte fordere, so daß jede Verletzung dieser Struktur ipso iure politisch sei.

37. Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 30.10.1984 – 9 C 24.84 – BVerwGE 70,232 = NJW 1985, 574 = DÖV 1985, 410 = DVBl.1985, 572 = InfAuslR 1985, 48) zwingt weder das Verbot einer politischen Partei noch die Versagung der Teilnahme an der politischen Willensbildung und staatlicher Machtausübung für sich allein zur Annahme politischer Verfolgung im Sinne des Art.16 Abs.2 Satz 2 GG.

³⁵ Vgl. BVerwGE 67, 184 und 195, sowie Bericht 1983 (Anm.2), S.84 ff. (Nr.30-32).

⁸ ZaöRV 46/1

b) Strafverfolgung

38. Die Verfolgung wegen politischer Straftaten und Verstößen gegen Staatsschutzbestimmungen bewertet das Bundesverwaltungsgericht weiterhin nicht generell als Anerkennungsgrund³⁶. Es kommt nach Auffassung des Gerichts (Urteile vom 8.5.1984 – 9 C 161.83 – und – 9 C 3.84) [36] auch insoweit allein auf die Motivation des Verfolgers an, also darauf, ob eine rein strafrechtliche Sanktionsabsicht besteht oder aber zugleich politische Motive die Durchführung des Strafverfahrens determinieren. Dem Bundesverwaltungsgericht zufolge vermag das Strafverfolgungsbedürfnis anderer Staaten auch dann, wenn es mit dem vom Maßstab des Grundgesetzes geprägten Rechtsempfinden schwer vereinbar erscheine, nicht schon für sich allein die Annahme einer asylerheblichen politischen Verfolgung zu begründen. Auch Verstöße gegen den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit gewännen asylrechtserhebliche Bedeutung nur dann, wenn ihnen der Betroffene gerade wegen seiner durch das Asylrecht geschützten persönlichen Merkmale oder Überzeugungen ausgesetzt werde³⁷.

39. Nach Ansicht des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (Urteil vom 18.10.1984 – A 12 S 852/83 – VBlBW 1985, 307 = Die Justiz 1985, 302) [41] stellt die Bestrafung von Mitgliedern einer terroristischen Organisation nach den Bestimmungen der Art.125 ff. des türkischen Strafgesetzbuches keine politische Verfolgung dar³⁸. Auch nach Ansicht des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg (Urteil vom 29.11.1984 – 11 OVG A 357/81 – InfAuslR 1985, 188) ist die Strafverfolgung auf Grund türkischer Staatsschutzbestimmungen nicht politisch motiviert.

c) Folter

40. Der 12. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg geht davon aus, daß Straf- und Untersuchungsgefangene in der Türkei vor und nach dem 12.9.1980 in nicht nur wenigen Einzelfällen Folter und Mißhandlung ausgesetzt waren (Urteil vom 2.7.1984 – A 12 S 771/82 –

³⁶ Vgl. auch Bericht 1983, S.85ff. (Nr.31 und 32).

³⁷ Auch das Hamburgische Oberverwaltungsgericht scheint seine bisher vertretene Auffassung, daß die Anwendung strafrechtlicher Staatsschutzbestimmungen, die als Sanktion Freiheitsentzug oder Tod vorsehen, *per se* politische Verfolgung sei (vgl. Bericht 1983, S.86f. [Nr.33]), nicht länger aufrecht zu halten, vgl. Urteil vom 7.5.1984 – OVG Bf. V 68/83 – InfAuslR 1985, 87.

³⁸ Vgl. auch Urteil vom 2.7.1984 – A 12 S 771/82 – (Nr.40).

InfAuslR 1985, 123 = Die Justiz 1985, 366 = VBlBW 1985, 306) [43]. Folter und Mißhandlung im Zusammenhang mit polizeilichen Vorermittlungen würden insbesondere dadurch begünstigt, daß Verdächtige nach derzeit gültigem türkischem Recht 45 Tage ohne richterliche Kontrolle in Polizeigewahrsam gehalten werden dürften. Dieser Umstand könne den Betroffenen schutzlos der Willkür einzelner Polizeibeamter ausliefern. Es sei deshalb nicht auszuschließen, daß der Kläger, dem in seinem Heimatstaat ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren wegen Verstoßes gegen Staatsschutzvorschriften drohe, im Verlauf dieses Verfahrens mißhandelt oder gefoltert würde. Derartige Übergriffe wären nach Auffassung des Senats auch von politischer Verfolgungsmotivation getragen, weil in Anbetracht der besonderen politischen Verhältnisse in der Türkei davon auszugehen sei, daß jemand, der wegen strafbarer politischer Betätigung verhaftet worden ist, gerade auch als politischer Gegner mißhandelt oder gefoltert würde. Mißhandlungen und Folter würden mithin an die politische Überzeugung des Betroffenen anknüp-

41. In einer weiteren Entscheidung des selben Verwaltungsgerichtshofs (Urteil vom 18.10.1984 – A 12 S 852/83) [39] wird diese Rechtsprechung bestätigt. Es heißt dort, Folter als politisch motivierte exzessive Überschreitung von Amtsbefugnissen könne im Einzelfall politische Verfolgung darstellen. In Anbetracht der Verhältnisse in der Türkei sei es für den Betroffenen von Zufälligkeiten abhängig, ob ein Untersuchungsverfahren für ihn ohne schwere körperliche und seelische Mißhandlung ablaufe. Einem solchen ungewissen Schicksal dürfe nach den humanitären Grundsätzen des Asylrechts niemand ausgesetzt werden.

d) Zwangsrekrutierung

42. Die Zwangsrekrutierung aller wehrfähigen Männer zwischen dem 18. und 40. Lebensjahr zum Wehrdienst in Afghanistan beinhaltet dem Bundesverwaltungsgericht zufolge für sich allein noch keine politische Verfolgung (Urteil vom 26.6.1984 – 9 C 187.83 – NVwZ 1985, 117 = InfAuslR 1985, 24 mit zustimmender Anm. Rittstieg). Von einer solchen sei allerdings dann auszugehen, wenn sie »nicht nur zur Auffüllung der militärischen Verbände, sondern auch zur Disziplinierung und Einschüchterung des in jedem Rekruten vorab vermuteten politischen oder religiösen Gegners eingesetzt wird«, oder wenn ein Betroffener, der der drohenden Zwangsrekrutierung aus religiösen und politischen Gründen

unter allen Umständen Widerstand entgegensetze, sich dabei als Regimegegner zu erkennen gebe und als solcher mit politisch überhöhter Bestrafung zu rechnen habe³⁹.

e) Wahrscheinlichkeit der Verfolgung

- 43. Die beachtliche Wahrscheinlichkeit politischer Verfolgung ist nach Ansicht des Verwaltungsgerichtshöfs Baden-Württemberg (Urteil vom 2.7.1984 A 12 S 771/82) [40] gegeben, wenn Mißhandlung und Folter während eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens, die einen Asylbegehrenden (auch) als politischen Gegner treffen sollen, im Bereich des Möglichen liegen und der Asylbegehrende mithin im Hinblick auf die asylrechtlich geschützten Rechtsgüter einem ungewissen Schicksal ausgesetzt würde⁴⁰.
- 44. Seine Rechtsprechung zur sogenannten Wiederholungsverfolgung⁴¹ setzte das Bundesverwaltungsgericht mit einem Urteil vom 25:9.1984 (9 C 17.84 BVerwGE 70, 169 = InfAuslR 1985, 51) fort. Danach muß ein Asylbewerber, der bereits einmal politische Verfolgung erlitten hat, als Asylberechtigter schon dann anerkannt werden, wenn an seiner Sicherheit vor abermals einsetzender Verfolgung bei Rückkehr in den Heimatstaat ernsthafte Zweifel bestehen⁴².

3. Nachfluchtgründe

- 45. Im Berichtszeitraum bestätigte das Bundesverwaltungsgericht seine bisherige Rechtsprechung⁴³, nach der auf Grund der Asylantragstellung allein Asyl nur ausnahmsweise bei Hinzutreten gewichtiger Umstände gewährt werden kann (Urteil vom 13.11.1984 9 C 34.84 InfAuslR 1985, 79).
- 46. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg vertritt die Ansicht, daß sich auf politische Verfolgung nicht berufen könne, wer den Grund dafür im Zufluchtstaat durch politische Betätigung erst herbeiführe, um sich ein ihm sonst nicht zustehendes Aufenthaltsrecht (scheinbarer

³⁹ Zur Zwangsrekrutierung durch nichtstaatliche militärische Organisationen vgl. unten Nr.47.

⁴⁰ Ebenso VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 18.10.1984 – A 12 S 852/83 – (Nr.39).

⁴¹ Vgl. Bericht 1983 (Anm.2), S.90 (Nr.38).

 ⁴² Zur Entkräftung der Indizwirkung früherer Kollektivverfolgung für eine Wiederholungsgefahr vgl. das Urteil des OVG des Saarlandes vom 14.12.1983 – 3 R 121/80 – AS 19, 9.
⁴³ Urteil vom 8.11.1983 – 9 C 93.83 – BVerwGE 68, 171, Bericht 1983, S.90 (Nr.39).

Asylgrund) zu verschaffen. Für einen scheinbaren Asylgrund spreche im Einzelfall eine widerlegliche Vermutung, wenn ein Asylbegehrender aus seinem Heimatstaat ohne erkennbaren Grund für eine politische Verfolgung ausgereist sei (Urteil vom 12.6.1984 – A 12 S 15/82 – Die Justiz 1985, 220).

4. Verfolgung durch Dritte

47. In Fortführung seiner bisherigen Rechtsprechung zur Verfolgung durch Dritte⁴⁴ hat das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 28.2.1984 – 9 C 981.81 – DVBl.1984, 780 = InfAuslR 1985, 22) erneut festgestellt, daß in der zwangsweisen Inpflichtnahme von Personen durch in ihrem Heimatstaat unbehelligt operierende nichtstaatliche Organisationen und in damit im Zusammenhang stehenden Bestrafungen allein noch keine politische Verfolgung liegt. Eine solche könne vielmehr nur dann angenommen werden, wenn im konkreten Fall zusätzliche besondere Umstände hinzutreten, aus denen sich ergebe, daß der Inpflichtnahme oder Bestrafung politische Motive zugrunde liegen⁴⁵.

48. Sind politisch motivierte Verfolgungshandlungen von dritter, nichtstaatlicher Seite dem Staat wegen Versagung des erforderlichen Schutzes zuzurechnen⁴⁶, muß nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts (Beschluß vom 14.3.1984 – 9 B 412.83 – DVBl. 1984, 783) zur Bejahung des Asylanspruchs eine politische Verfolgungsmotivation lediglich des oder der handelnden Dritten, nicht aber auch des letztlich verantwortlichen Staates festgestellt werden.

5. Kollektivverfolgung

49. Die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zur asylrechtlichen Bedeutung der Gruppenverfolgung wurden in einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 30.10.1984 – 9 C 24.84 – BVerwGE 70, 232 = DÖV 1984, 410 = DVBl.1985, 572 = NJW 1985, 574 = InfAuslR 1985, 48) zum Asylrecht der Ceylon-Tamilen näher präzi-

⁴⁴ Vgl. die Urteile vom 31.3.1981, BVerwGE 62, 123, und vom 2.8.1983, BVerwGE 67, 317.

⁴⁵ Vgl. hierzu auch oben Nr.41.

⁴⁶ Vgl. hierzu auch BVerwG, Urteil vom 2.8.1983 – 9 C 818.81 – BVerwGE 67, 317, Bericht 1983, S.91 (Nr.41).

siert⁴⁷. Danach liegt eine Gruppenverfolgung vor, wenn eine bestimmte Bevölkerungsgruppe als solche Ziel einer politischen Verfolgung ist, so daß im landesweiten, regionalen oder lokalen Bereich jedes einzelne Gruppenmitglied allein deswegen, weil es die gruppenspezifischen Merkmale aufweist, mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit politische Verfolgung zu befürchten hat. Bei einer derartigen Verfolgung sei jeder Angehörige der Gruppe als von deren Verfolgungsschicksal in seiner Person unmittelbar betroffen anzusehen, wenn nicht im Einzelfall Tatsachen die hierfür sprechende Regelvermutung widerlegten⁴⁸. Gehe eine Kollektivverfolgung nicht vom Staat, sondern von privaten Dritten aus, so sei ein Asylanspruch erst dann zu bejahen, wenn der Staat wegen fehlender Schutzbereitschaft nicht willens oder wegen fehlender Schutzfähigkeit nicht in der Lage sei, die Betroffenen gegen Ausschreitungen zu schützen. Mangelnde Schutzfähigkeit könne freilich erst dann angenommen werden, wenn der Staat zur Verhinderung von Übergriffen prinzipiell und auf gewisse Dauer außerstande sei. Zur Begründung seiner Rechtsprechung führt das Bundesverwaltungsgericht aus, daß Übergriffe privater Organisationen oder Personen häufig spontan und überraschend erfolgten; staatliche Gegenmaßnahmen könnten daher nur mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung Wirksamkeit entfalten.

50. Nach Ansicht des Hamburgischen Oberverwaltungsgerichts (Urteil vom 27.12.1984 – OVG Bf V 32/84 – InfAuslR 1985, 83) genießen pakistanische Staatsangehörige, die der Ahmadiyya-Bewegung angehören, asylrechtlichen Schutz nach Art.16 Abs.2 Satz 2 GG, weil sie durch die strafrechtlichen Bestimmungen in einer pakistanischen Verordnung vom 26.4.1984 in der Ausübung ihres Glaubens beeinträchtigt würden⁴⁹. Dieser Eingriff stelle keine Konkretisierung einer Grenze der Religionsfreiheit, sondern wegen der der Verordnung zugrundeliegenden Absicht, die Position der Ahmadiyya-Bewegung zu schwächen, eine Verletzung der Religionsfreiheit dar. Er taste zugleich die Menschenwürde der Ahmadis an, weil er sie an ihrer religiös-sittlichen Selbstbestimmung hindere.

⁴⁷ Zur Verfolgungssituation ceylon-tamilischer Volkszugehöriger vgl. auch die Leitsätze des Urteils des OVG Nordrhein-Westfalen vom 27.1.1984 – 19 A 10363/81 – InfAuslR 1984, 164.

⁴⁸ Vgl. hierzu OVG des Saarlandes, Urteil vom 14.12.1983 (Anm.42).

⁴⁹ Anderer Ansicht VG Köln, Urteil vom 11.12.1984 – 2 K 11132/82 – InfAuslR 1985, 93; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 6.7.1984 – 19 A 10073/82 – unveröffentlicht; zur politischen Verfolgung von Angehörigen der pakistanischen PPR-vgl. VG Berlin, Urteil vom 4.10.1983 – VG 18 A 787/80 – InfAuslR 1984, 161, und Bayerisches Verwaltungsgericht Ansbach, Urteil vom 28.11.1984 – AN 17 K 82 Cd.0908 – InfAuslR 1985, 95.

6. Anderweitiger Verfolgungsschutz

51. In drei Entscheidungen vom 5.6.1984 (9 C 88.83 - BVerwGE 69, 289 $= D\ddot{O}V 1985, 405 = DVBl.1984, 1007 = NVwZ 1984, 732 = InfAuslR$ 1985, 26; -9 C 71.83 - DVBl. 1985, 239 = InfAuslR 1985, 29; -9 C 92.83 - unveröffentlicht) [63] befaßte sich das Bundesverwaltungsgericht grundlegend mit der Auslegung von § 2 AsylVfG50. Nach Abs.1 dieser Vorschrift werden Ausländer, die bereits in einem anderen Staat Schutz vor Verfolgung gefunden haben, nicht als Asylberechtigte anerkannt. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts reicht die bloße Möglichkeit des Schutzfindens hierfür jedoch nicht aus. Nach dem Wortlaut des § 2 Abs.2 AsylVfG hat ein Ausländer Schutz vor Verfolgung gefunden, »der sich in einem anderen Staat, in dem ihm keine politische Verfolgung droht, nicht nur vorübergehend aufhalten kann und wenn nicht zu befürchten ist, daß er in einen Staat abgeschoben wird, in dem ihm politische Verfolgung droht«. Auf diese sogenannte ausländische Fluchtalternative kann ein Ausländer nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts aber nur unter der Voraussetzung verwiesen werden, daß er dort auch tatsächlich Schutz gesucht und der Drittstaat den von ihm erbetenen Schutz für die Dauer zu gewärtigender Verfolgungsmaßnahmen in rechtlich gesicherter Weise gewährt hat. Hierin finde das bewußte und gewollte Zusammenwirken zwischen dem Flüchtling und den Behörden des Aufnahmestaates seinen Ausdruck, das als Voraussetzung rechtswirksamen Schutzfindens anzusehen sei. Das Gericht weist jedoch darauf hin, daß im Hinblick auf die Massenfluchtbewegungen in Asien und Afrika nicht immer eine Registrierung iedes einzelnen Flüchtlings und die Erteilung von Flüchtlingsausweisen erforderlich seien. Der Begriff des Sich-Aufhalten-Könnens wird vom Bundesverwaltungsgericht dahin gehend interpretiert, daß das Recht zum Aufenthalt im Drittstaat eine gewisse Bewegungsfreiheit und die Möglichkeit bieten müsse, eine Lebensgrundlage nach Maßgabe der im Aufenthaltsstaat bestehenden Verhältnisse zu finden. Das Gericht stellt klar, daß Schutzsuchende, die im Aufnahmestaat infolge der unter Umständen unvermeidlichen Art der Unterbringung dem Tod durch Hunger oder Seuche ausgesetzt seien oder nichts anderes zu erwarten hätten als ein »Dahinvegetieren am Rand des Existenzminimums auf nicht absehbare Zeit«, noch keinen anderweitigen Verfolgungsschutz gefunden hätten. Offen läßt das Bundesverwaltungsgericht die Frage, wie es zu beurteilen ist, wenn der

⁵⁰ Zur unterschiedlichen Rechtsprechung der Untergerichte vgl. Bericht 1983 (Anm.2), S.93 (Nr.44).

Verfolgte einen ihm im Drittstaat gewährten Schutz unter Verlassen des Landes freiwillig aufgibt und der Drittstaat ihm sodann die Rückkehr verweigert⁵¹.

- 52. Nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen (Beschluß vom 10.12.1984 19 A 10808/82 NVwZ 1985, 605 = InfAuslR 1985, 124) steht der freiwillige Verzicht auf den in einem Drittland gefundenen Verfolgungsschutz einer Anerkennung als Asylberechtigter nach Art.16 Abs.2 Satz 2 GG selbst dann entgegen, wenn dem Schutzsuchenden im Falle seiner Rückkehr in seine Heimat weiterhin politische Verfolgung droht und der Drittstaat ihm die Wiedereinreise nach dort verweigert. Im Schrifttum wird diese Spruchpraxis kritisiert⁵²; auch in der Rechtsprechung der Untergerichte wird teilweise eine abweichende Auffassung vertreten⁵³.
- 53. Ein Verbrauch des Asylanspruchs scheide nach Ansicht des Verwaltungsgerichts Hamburg (Urteil vom 12.12.1983 21 VGA 973/83 InfAuslR 1985, 30) und des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen (Urteil vom 9.3.1984 1 K 10.568/82 InfAuslR 1984, 257) aus, wenn nach Verlassen des Drittstaates neue Asylgründe entstanden sind.

7. Inländische Fluchtalternative

54. Im Anschluß an seine bisherige Rechtsprechung⁵⁴ betonte das Bundesverwaltungsgericht (Beschluß vom 15.2.1984 – 9 CB 191.83 – DVBl. 1984, 570 = InfAuslR 1984, 152) erneut, daß die Zumutbarkeit einer inländischen Fluchtalternative voraussetze, daß der Asylbewerber am Ort der möglichen Fluchtalternative in seinem Heimatland politischen Verfolgungsmaßnahmen weder ausgesetzt sei noch solche Maßnahmen zu befürchten habe. Das Asylrecht, so das Gericht, kann und soll nicht vor längerfristigen und allmählichen Anpassungsprozessen schützen, die sich für den einzelnen Asylbewerber als Folge einer sich verändernden Situation seiner Umwelt und seiner Lebensbedingungen in seinem Heimatland ergeben.

⁵¹ Vgl. hierzu F. Bethäuser, Zur Frage des anderweitigen Verfolgungsschutzes, DÖV 1985, 437ff. (440-441).

⁵² Vgl. Bethäuser, ibid., und Huber (Anm. 31), NJW 1985, 2067.

⁵³ Vgl. etwa das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Ansbach vom 4.4.1984 – AN 1093 – XIV/79 – InfAuslR 1985, 94; weitere Entscheidungen zitiert Bethäuser (Anm.51), DÖV 1985, 440 dort Anm.42.

⁵⁴ Vgl. Urteil vom 2.8.1983 – 9 C 599.81 – BVerwGE 67, 314, und Bericht 1983, S.94 (Nr.45).

55. Nach Ansicht des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen (Urteil vom 27.9.1984 – 19 A 10831/82 – NVwZ 1985, 368) können asylbegehrende äthiopische Staatsangehörige eritreischer Volkszugehörigkeit nicht auf die von den eritreischen Befreiungsbewegungen kontrollierten Gebiete als eine inländische Fluchtalternative verwiesen werden.

8. Aufenthalt während des Asylverfahrens und aufenthaltsbeendende Maßnahmen

56. Nach § 20 Abs.2 AsylVfG kann ein Asylbewerber verpflichtet werden, in einer bestimmten Gemeinde oder in einer bestimmten Unterkunft zu wohnen. Das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 5.6.1984 – 9 C.9.84 – BVerwGE 69, 295 = DVBl.1984, 1009 = NVwZ 1984, 799 = DÖV 1985, 403 = BayVBl.1984, 664) hält diese Bestimmung für ausreichend, um eine Befugnis der zuständigen Ausländerbehörde zu begründen, Asylbewerber auch in eine Gemeinschaftsunterkunft im Bezirk einer anderen Ausländerbehörde einzuweisen. Im Rahmen der bei der Einweisung in eine Gemeinschaftsunterkunft zu treffenden Ermessensentscheidung habe die Ausländerbehörde die besondere Situation des Asylbewerbers zu berücksichtigen, insbesondere Dauer und Art seines – rechtmäßigen – Aufenthalts außerhalb einer Gemeinschaftsunterkunft, und das Maß seiner Integration in seine bisherige Umgebung.

Dem Verwaltungsgericht Ansbach zufolge sind bei der Entscheidung über die Einweisung auch die Erfolgsaussichten des Anerkennungsverfahrens zu berücksichtigen (Beschluß vom 17.12.1984 – AN 12 S 84 C 1047 – InfAuslR 1985, 127). Die Lagereinweisung sei unverhältnismäßig, wenn aller Voraussicht nach der Asylbegehrende für einen mehr als absehbaren Zeitraum Aufenthalt in der Bundesrepublik werde nehmen können.

57. Wenn zwingende Gründe dies erfordern, kann einem Asylbewerber erlaubt werden, den Bereich der Aufenthaltsgestattung vorübergehend zu verlassen (§ 25 Abs.1 AsylVfG). Nach Ansicht des Hamburgischen Oberverwaltungsgerichts (Beschluß vom 3.2.1984 – OVG Bs V 41/84 – InfAuslR 1984, 199) hat ein Asylbewerber in aller Regel auch Anspruch auf Erteilung eines Fremdenpasses, wenn sein geplanter Auslandsaufenthalt einem Zweck dient, zu dem der Ausländer im Inland nach § 25 AsylVfG den Bereich seiner Aufenthaltsgestattung verlassen dürfte.

58. Zu der in der Rechtsprechung bislang umstrittenen Frage, ob § 120

Abs.2 Satz 3 BSHG⁵⁵ auch auf Asylbewerber aus Mitgliedstaaten des Europäischen Fürsorgeabkommens anwendbar ist⁵⁶, ergingen im Berichtszeitraum erneut divergierende Entscheidungen der Verwaltungsgerichtshöfe in Baden-Württemberg und Hessen. Nach Ansicht des letzteren Gerichts (Beschluß vom 30.1.1984 – IX TG 132/82 – ESVGH 34, 168) gilt der Aufenthalt von Asylbewerbern aus Mitgliedstaaten des Europäischen Fürsorgeabkommens im Gebiet der Bundesrepublik nicht als erlaubt im Sinne der Art.1 und 11 dieses Abkommens, wenn der Asylbewerber keine aus asylverfahrensunabhängigen Gründen erteilte Aufenthaltserlaubnis besitzt.

Die entgegengesetzte Auffassung vertrat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Urteil vom 14.11.1984 – 6 S 832/84 – ESVGH 35, 90, und Beschluß vom 18.4.1984 – 6 S 340/84 – VBlBW 1985, 104). Danach halten sich türkische Asylbewerber, denen der Aufenthalt im Bundesgebiet auf Grund von §§ 19 Abs.1, 20 AsylVfG gestattet ist, hier »erlaubt« im Sinne von Art.1, 11 (a) Satz 1 des Europäischen Fürsorgeabkommens auf. Auf sie sei deshalb § 120 Abs.2 Satz 3 BSHG wegen der ihnen nach dem Europäischen Fürsorgeabkommen zustehenden fürsorgerechtlichen Inländerbehandlung nicht anzuwenden⁵⁷. Das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 14.3.1985 – 5 C 145.83 – DÖV 1985, 625) hat diese Streitfrage inzwischen im Sinne der Auffassung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs entschieden⁵⁸.

59. Dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof zufolge (Beschluß vom 6.2.1984 – 10 TH 570/83 – NVwZ 1985, 67) darf die Ausländerbehörde nach rechtskräftigem Abschluß des Asylverfahrens keine Ausreiseaufforderung nach § 28 Abs.1 AsylVfG mehr erlassen. Abgesehen von der Vollstreckung aufenthaltsbeendender Maßnahmen nach § 28 AsylVfG, die vor

⁵⁵ Nach dieser Vorschrift kann bei asylsuchenden Ausländern die Hilfe zum Lebensunterhalt in Form von laufenden Geldleistungen auf das zum Lebensunterhalt Unerläßliche eingeschränkt werden.

⁵⁶ Zu den in den Vorjahren zu dieser Problematik ergangenen Entscheidungen vgl. Bericht 1983 (Anm.2), S.95–97 (Nr.47–49).

⁵⁷ In seinem Beschluß vom 25.6.1984 (6 S 1274/84 – InfAuslR 1984, 286) entschied der VGH Baden-Württemberg, daß Art.1 des Europäischen Fürsorgeabkommens nicht nur denjenigen türkischen Asylbewerbern einen Anspruch auf ungekürzte laufende Hilfe zum Lebensunterhalt verschaffe, deren Asylverfahren noch laufe, sondern auch denjenigen, deren Asylbegehren schon rechtskräftig abgelehnt sei und die dennoch weiterhin in der Bundesrepublik geduldet würden.

⁵⁸ Der VGH Baden-Württemberg hat daraufhin seine bisherige Rechtsprechung aufgegeben und sich der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts angeschlossen (vgl. Urteil vom 12.6.1985 – 6 S 2206/84 – Inf AuslR 1985, 265).

Rechtskraft des Asylverfahrens ergangen seien, dürfe die Behörde den Aufenthalt ehemaliger Asylbewerber nach rechtskräftigem Abschluß des Asylverfahrens nur nach allgemeinen ausländerrechtlichen Vorschriften (§ 12 ff. AuslG) beenden.

60. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen entschied (Urteil vom 4.12.1984 – 18 A 937/380 – InfAuslR 1985, 133), daß § 11 Abs.3 Nr.4 des AuslG einer aufschiebend bedingten Ausweisung eines Asylbewerbers entgegenstehe⁵⁹.

9. Asylverfahren 60

61. Im Falle eines offensichtlich unbegründeten Asylantrags besteht gemäß § 11 Abs.1 AsylVfG eine Verpflichtung zur unverzüglichen Ausreise. Dem Betroffenen wird in einem solchen Fall die Abschiebung angedroht (§ 10 Abs.2 AsylVfG) und zugleich eine Frist zur freiwilligen Ausreise gesetzt. Die Anfechtungsklage gegen die Abschiebungsandrohung hat gemäß § 10 Abs.3 AsylVfG keine aufschiebende Wirkung. Der weitere Verbleib des Asylbewerbers für die Dauer des Rechtsmittelverfahrens gegen die Asylablehnung kann daher nur über einen binnen einer Woche zu stellenden Eilantrag gemäß § 80 Abs.5 VwGO gesichert werden. Die Verfassungsmäßigkeit dieses sogenannten »Eilspurverfahrens« war Gegenstand einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluß vom 2.5.1984 - 2 BvR 1413/83 - BVerfGE 67, 43 = NJW 1984, 2028 = DVBl. 1984, 673 = DÖV 1984, 627 = EuGRZ 1984, 436 = InfAuslR 1984, 215), das die in der Literatur geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken gegen diese Regelung⁶¹ nicht teilt. Das Gericht macht allerdings deutlich, daß im Rahmen des gerichtlichen Eilverfahrens strenge Anforderungen an die vorzunehmende Überprüfung des vom Bundesamt als offensichtlich unbegründet eingestuften Asylantrags zu stellen sind. Die Verwaltungsgerichte, so das Bundesverfassungsgericht, dürften sich insoweit nicht mit einer bloßen Prognose zur voraussichtlichen Richtigkeit des vom Bundesamt gefällten »Offensichtlichkeitsurteils« begnügen. Sie müßten vielmehr die Frage der Offensichtlichkeit, falls diese bejaht werden soll, erschöpfend, wenngleich mit Verbindlichkeit nur für das Eilverfah-

⁵⁹ Zu den Voraussetzungen für die Ausweisung anerkannter Asylberechtigter vgl. oben Nr.30.

⁶⁰ Zu weiteren im Berichtszeitraum ergangenen verfahrensrechtlich bedeutsamen Entscheidungen vgl. Huber (Anm.31), NJW 1985, 2067 f. und 2069 f.

⁶¹ Vgl. B. Huber, Ausländer- und Asylrecht (1983), S.211 ff.

ren, klären und insoweit über eine lediglich summarische Prüfung hinausgehen. Dabei könne es je nach Sachlage auch geboten sein, Beweise zu erheben oder dem Antragsteller Gelegenheit zur persönlichen Anhörung zu gewähren. Bei dieser Auslegung stünden § 11 AsylVfG und das nach dieser Bestimmung durchzuführende Eilverfahren auch im Einklang mit den allgemeinen Regeln des Völkerrechts. Es verstoße nicht gegen die Völkerrechtsregel, nach der der Staat dem Fremden angemessenen Rechtsschutz gewährleisten müsse⁶², daß die Ausgestaltung des Rechtsschutzverfahrens bei offensichtlich unbegründetem Asylantrag nur auf Fremde anwendbar sei. Die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen enthielten keine sachwidrige oder gar willkürliche Benachteiligung des Fremden gegenüber dem Inländer hinsichtlich des Zugangs zu oder der Rechte vor Gericht. Sie gingen in ihren Besonderheiten gegenüber den allgemeinen verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht weiter, als dies aus Sachgründen erforderlich sei, an deren Schutz in hohem Maße ein - vom Völkerrecht beachtetes - öffentliches Interesse bestehe.

62. In seiner bereits oben erwähnten Entscheidung vom 15.5.1984 (1 C 59.81) [28] bestätigte das Bundesverwaltungsgericht seine bisherige Rechtsprechung, nach der einem Ausländer, der sich auf Grund eines erfolglos gebliebenen Asylantrags im Bundesgebiet aufhält, die Aufenthaltserlaubnis nach pflichtgemäßem Ermessen der Behörde aus generalpräventiven Gründen versagt werden kann.

VIII. Flüchtlinge

63. In den drei oben ausführlich referierten Entscheidungen zu § 2 AsylVfG [51] stellte das Bundesverwaltungsgericht fest, daß die Vereinbarkeit der in dieser Bestimmung getroffenen Regelung der sogenannten ausländischen Fluchtalternative mit dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.7.1951⁶³ in der Fassung vom 31.1.1967⁶⁴ nicht in Zweifel stehe.

⁶² Vgl. BVerfGE 60, 253 (303 f.).

⁶³ BGBl. 1953 II, 559 und 1954 II, 619.

⁶⁴ BGBl. 1969 II, 1293 und 1970 II, 194.

IX. Auslieferungsrecht

1. Allgemeines

64. Auf einen Vorlagebeschluß des Kammergerichts entschied der Bundesgerichtshof (Beschluß vom 17.1.1984 – 4 ARs 19/83 – BGHSt 32, 221 = NJW 1984, 1309 = MDR 1984, 420), daß ein zu Unrecht in Auslieferungshaft genommener Verfolgter auch nach dem Inkrafttreten des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) für den Vollzug der Haft nicht in entsprechender Anwendung des Gesetzes über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen aus der Staatskasse entschädigt werden könne, wenn die Behörden der Bundesrepublik die unberechtigte Verfolgung nicht zu vertreten hätten. Dies besage jedoch nicht, daß dem Verfolgten überhaupt kein Entschädigungsanspruch für im Auslieferungsverfahren zu Unrecht erlittene Haft mehr zustehe, da jedenfalls der Anspruch auf Schadensersatz nach Art.5 Abs.5 EMRK hiervon unberührt bleibe.

Andererseits sind nach derselben Entscheidung die einem zu Unrecht Verfolgten, gegen den eine Entscheidung über die Zulässigkeit der Auslieferung beantragt worden ist, entstandenen notwendigen Auslagen gemäß §77 IRG in Verbindung mit §§ 467 und 467a) StPO auch dann der Staatskasse aufzuerlegen, wenn die unberechtigte Verfolgung nicht von den Behörden der Bundesrepublik zu vertreten ist.

65. In einer bereits oben erwähnten Entscheidung [3] nahm der Bundesgerichtshof zu der Frage Stellung, ob ein Verfahrenshindernis entsteht, wenn der Angeklagte unter Verstoß gegen das Auslieferungsrecht auf das Gebiet der Bundesrepublik zurückgebracht worden ist. Aus einer solchen völkerrechtswidrigen Verletzung eines Auslieferungsübereinkommens müssen nach Ansicht des Gerichts zunächst Ansprüche, deren Geltendmachung dem Ermessen des verletzten Staates unterliegt, erhoben werden, bevor die Frage geprüft werden könne, ob sie die Durchführung des Strafverfahrens beeinträchtigten. Dem Angeklagten selbst könnten aus den Verletzungen des Auslieferungsübereinkommens keine eigenen Rechte erwachsen, die seiner Strafverfolgung entgegenstünden⁶⁵.

⁶⁵ Ständige Rechtsprechung, vgl. z. B. BGHSt 18, 218 (220).

2. Prüfung des Tatverdachts

66. Der Vorprüfungsausschuß des Bundesverfassungsgerichts äußerte sich auf die gegen seine Auslieferung erhobene Verfassungsbeschwerde eines in der Öffentlichkeit unter dem Namen »Spraver von Zürich« bekannt gewordenen Schweizers zu der Frage, unter welchen Umständen deutsche Gerichte auf die Behauptung einzugehen haben, eine von einem ausländischen Gericht ausgesprochene Strafe sei unverhältnismäßig hoch (Beschluß vom 19.3.1984 - 2 BvR 1/84 - NJW 1984, 1293 = EuGRZ 1984, 271) [70]. Grundsätzlich hätten die Gerichte bei der Prüfung der vertraglichen Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Auslieferung von der Wirksamkeit des dem Auslieferungsersuchen zugrundeliegenden ausländischen Strafurteils auszugehen. Eine Überprüfung der Vereinbarkeit der von einem ausländischen Gericht verhängten Strafe mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit käme nur dann in Betracht, wenn es sich bei diesem Grundsatz um einen Bestandteil des von den Gerichten nach Art.25 GG zu beachtenden völkerrechtlich verbindlichen Mindeststandards oder um einen der unabdingbaren verfassungsrechtlichen Grundsätze der öffentlichen Ordnung der Bundesrepublik handele. Ob dies der Fall sei, bedürfe hier aber nicht der Entscheidung. Denn selbst wenn der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Teil des völkerrechtlich verbindlichen Mindeststandards oder der unabdingbaren verfassungsrechtlichen Grundsätze des deutschen ordre public sein sollte, so doch allenfalls in der Ausprägung einer Elementargarantie, die ein über die Auslieferung befindendes Gericht nicht schon immer dann zu einer entsprechenden Überprüfung zwinge, wenn die im ersuchenden Staat verhängte Strafe vom Verfolgten als hart empfunden werde.

67. Der Bundesgerichtshof hat entschieden (Beschluß vom 15.3:1984 – 4 ARs 23/83 – BGHSt 32, 314 = NJW 1984, 2046 = JZ 1984, 897), daß eine Prüfung des hinreichenden Tatverdachts nach § 10 Abs.2 IRG im Auslieferungswerkehr nach dem Europäischen Auslieferungsübereinkommen (EuAlÜbk) grundsätzlich ausgeschlossen ist. Er hält eine solche Prüfung jedoch für zulässig und geboten, wenn und soweit hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß der ersuchende Staat seinen Anspruch auf Auslieferung mißbräuchlich geltend macht, oder die besonderen Umstände des Falles befürchten lassen, daß der Verfolgte im Falle seiner Auslieferung einem Verfahren ausgesetzt wäre, das gegen unabdingbare, von allen Rechtsstaaten anerkannte Grundsätze und damit gegen den völkerrechtlich verbindlichen Mindeststandard im Sinne des Art.25 GG verstoßen würde und die Tatverdachtsprüfung darüber Aufschluß geben kann. Unter dem

völkerrechtlich verbindlichen Mindeststandard versteht der Bundesgerichtshof nur »unabdingbare Grundsätze des allgemeinen humanitären Völkerrechts«, die dem Vertragsvölkerrecht vorgehen und damit auch das Europäische Auslieferungsübereinkommen beherrschen und begrenzen. So könne es nicht zweifelhaft sein, daß eine Auslieferung unzulässig sei, wenn der Verfolgte in dem ersuchenden Staat der Gefahr ausgesetzt wäre, durch körperliche Mißhandlung (Folterung) zu einem Geständnis gepreßt oder nach einem Verfahren abgeurteilt zu werden, das den Grundsätzen der Art.3, 5 und 6 EMRK, Art.5 und 7ff. der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948 und Art.7 und 9ff., 14 und 15 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966 widerspreche.

3. Auslieferungshindernisse

68. Dem Bundesgerichtshof zufolge (Beschluß vom 26.7.1984 – 4 ARs 8/84 - BGHSt 33, 26 = NJW 1985, 570 = MDR 1984, 956 = JR 1985, 302)ist im Auslieferungsverkehr nach dem Europäischen Auslieferungsübereinkommen bei konkurrierender Gerichtsbarkeit die Auslieferung zur Strafverfolgung auch dann zulässig, wenn die Tat im Inland wegen Verfolgungsverjährung nicht mehr geahndet werden kann, die Strafverfolgungsbehörden des ersuchenden Staates jedoch Handlungen vorgenommen haben, die ihrer Art nach geeignet wären, die Verjährung nach deutschem Recht zu unterbrechen. Grundlage dieser weiten Interpretation des Art.10 EuAlÜbk⁶⁶ sei das mit diesem Abkommen verfolgte Bestreben, den Auslieferungsverkehr zwischen den Vertragsstaaten zu erleichtern. Es würde nach Auffassung des Bundesgerichtshofs dem Sinn des Übereinkommens widersprechen, wenn seine Bestimmungen in einer Weise angewendet würden, die dieser Tendenz entgegenwirke. Daher gebühre derjenigen Auslegung des Art.10 EuAlÜbk der Vorzug, die dem Anliegen der Erleichterung des Auslieferungsverkehrs am meisten entspreche. Die Auslieferung bei im ersuchten Staat eingetretener Verjährung verstoße auch nicht gegen allgemein anerkannte Regeln des Völkerrechts im Sinne des Art.25 GG, weil es insofern keine gleichartige Grundauffassung in der Völkergemeinschaft gebe.

⁶⁶ Art.10 lautet: »Die Auslieferung wird nicht bewilligt, wenn nach den Rechtsvorschriften des ersuchenden oder des ersuchten Staates die Strafverfolgung oder Strafvollstreckung verjährt ist«.

X. Rechtshilfe

69. Das Hanseatische Oberlandesgericht Hamburg (Beschluß vom 1.10.1984 – Ausl.11/84 – InfAuslR 1984, 328) äußerte sich im Berichtszeitraum zu den Grenzen der Rechtshilfe für türkische Militärgerichte. Im zu entscheidenden Fall verweigerte es der türkischen Militärstaatsanwaltsschaft die erbetene Rechtshilfe unter Berufung auf Art.2 Abs.2 des Europäischen Rechtshilfeübereinkommens und § 73 IRG mit der Begründung, die Rechtshilfe würde gegen wesentliche Grundsätze der deutschen Rechtsordnung verstoßen. Im vorliegenden Fall, so das Gericht, scheine es dem Militärgericht darauf anzukommen, die prozessualen Voraussetzungen für eine gegen den Verfolgten in dessen Abwesenheit durchzuführende Hauptverhandlung zu schaffen. Dazu könne seitens deutscher Behörden aber keine Hilfe geleistet werden, weil nach den Erkenntnissen der letzten Zeit vor türkischen Militärgerichten insbesondere in Massenprozessen nicht die dem völkerrechtlichen Mindeststandard entsprechenden Voraussetzungen gewährt würden.

XI. Menschenrechte

1. Europäische Menschenrechtskonvention

a) Allgemeines

70. In seiner Entscheidung zur Auslieferung des »Sprayers von Zürich« bestätigte das Bundesverfassungsgericht [66] seine ständige Rechtsprechung⁶⁷, nach der eine Verfassungsbeschwerde nicht auf eine behauptete Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention gestützt werden kann.

71. Dem Vorprüfungsausschuß des 2. Senats des Bundesverfassungsgerichts zufolge (Beschluß vom 12.9.1984 – 2 BvR 977/84 – NVwZ 1985, 105) gebietet Art.19 Abs.4 Satz 1 GG nicht, einem ausgewiesenen Ausländer den weiteren Aufenthalt im Bundesgebiet zu ermöglichen, bis die Europäische Kommission für Menschenrechte über die Individualbeschwerde des Ausländers gemäß Art.25 EMRK entschieden hat. Dabei könne offenbleiben, ob in der Anerkennung des Individualbeschwerderechts die Eröffnung eines Rechtswegs im Sinne der genannten Verfassungsnorm zu sehen sei. Selbst wenn man dies unterstellte, verpflichtete Art.19 Abs.4 Satz 1

⁶⁷ Vgl. Bericht 1983 (Anm.2), S.103 (Nr.61).

GG die deutsche öffentliche Gewalt allein zu demjenigen Verhalten, das erforderlich sei, um die Wirksamkeit eines möglichen, eine Konventionsverletzung feststellenden Berichts der Europäischen Kommission für Menschenrechte im innerstaatlichen Bereich nicht zu behindern. Diese Verpflichtung decke sich mit derjenigen, die sich bereits aus dem Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention und der Anerkennung des Individualbeschwerderechts selbst ergebe.

b) Verbot der Folter (Art.3)

72. Nach Art.3 Abs.1 EMRK darf niemand der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden. In einem Urteil vom 26.11.1984 stellt das Hamburgische Oberverwaltungsgericht (Bf V 76/83 – InfAuslR 1985, 202) fest, daß dieses Verbot über Art.59 Abs.2 GG innerstaatlich im Range eines einfachen Gesetzes gilt und vom Ausländergesetz nach dessen § 55 Abs.3 nicht berührt wird. Art.3 Abs.1 EMRK schließe daher eine Abschiebung auch in den von § 14 Abs.1 AuslG nicht erfaßten Fällen aus, in denen einem Ausländer bei Abschiebung in ein bestimmtes Land Folter drohe, die nicht asylerheblich sei.

c) Gerichtsverfahren (Art.6)

73. Im Gegensatz zum Bundesverwaltungsgericht, nach dessen Rechtsprechung der gesamte Art.6 EMRK auf Disziplinarverfahren nicht anwendbar ist⁶⁸, hält das Truppendienstgericht Nord (Beschluß vom 9.12.1983 – N 12 VL 33/82 – unveröffentlicht) die Bestimmung des Art.6 Abs.3 lit. c) EMRK auch im disziplinargerichtlichen Verfahren für anwendbar. Nach Auffassung dieses Gerichts steht seit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall Engel u.a.⁶⁹ die Frage der Zuerkennung der Rechte und Grundfreiheiten der Konvention auch für Soldaten außer Streit. Nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Falle Le Compte u.a.⁷⁰ vom 23.6.1981 seien die Rechte und Grundfreiheiten sogar im standesgerichtlichen Verfahren beachtlich, und schließlich verbiete der Geist der Konvention ein allzu technisches Verständnis des Begriffes »zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen« im Sinne des Art.6 Abs.1 Satz 1 EMRK. Insofern sei eine materielle und keine formelle Definition erforderlich.

⁶⁸ Vgl. BVerwGE 73, 361; Bericht 1982, S.150 (Nr.99).

⁶⁹ EuGRZ 1976, 221.

⁷⁰ NJW 1982, 2714.

⁹ ZaöRV 46/1

74. Das Oberlandesgericht Düsseldorf (Beschluß vom 29.10.1984 – 5 Ss 369/84 – 289/84 I – JZ 1985, 200) [76] entschied im Berichtszeitraum, daß ein Verstoß gegen das Recht des Ausländers, die Anklage in einer für ihn verständlichen Fremdsprachenübersetzung mitgeteilt zu bekommen (Art.6 Abs.3 lit. a) EMRK), im Revisionsverfahren nicht mehr geltend gemacht werden kann, wenn dieser Mangel in der Hauptverhandlung nicht gerügt worden ist. In einem solchen Fall sei davon auszugehen, daß auf die Geltendmachung des Mangels verzichtet worden ist.

75. Im Berichtszeitraum schloß sich auch der 4. Strafsenat des Oberlandesgerichts Stuttgart (Beschluß vom 25.4.1984 – 4 Ws 96/84 – Die Justiz 1984, 309) der in der Rechtsprechung ganz überwiegend vertretenen Meinung⁷¹ an, daß Art.6 Abs.3 *lit.* c) EMRK keine endgültige Freistellung des Angeklagten von der Erstattung von Pflichtverteidigerauslagen begründet.

76. Nach Ansicht des OLG Düsseldorf [74] ergibt sich aus Art.6 Abs.3 lit. e) EMRK kein Anspruch eines der deutschen Sprache nicht oder nur unzureichend mächtigen Ausländers auf Mitteilung des Urteils in einer Übersetzung in eine ihm verständliche Sprache⁷².

d) Schutz des Privat- und Familienlebens (Art.8)

77. In den beiden Entscheidungen zur Zulässigkeit der im baden-württembergischen Ausländererlaß vorgesehenen Wartefristen beim Ehegatten-Nachzug zu Ausländern [18, 78, 84] nimmt das Bundesverwaltungsgericht auch zu Art.8 EMRK Stellung. Die EMRK, so das Gericht, anerkenne kein Recht des Ausländers, ein bestimmtes Land zu betreten und dort zu wohnen. Trotzdem könne der Ausschluß einer Person von einem Land, in dem ihre Angehörigen leben, Art.8 Abs.1 EMRK verletzen. Dies setze indes grundsätzlich voraus, daß das Privat- und Familienleben in dem betreffenden Land fest verankert sei. Es berühre den Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens regelmäßig nicht, wenn die Ehegatten die eheliche und familiäre Gemeinschaft in ihrem Heimatstaat zumutbar herstellen könnten, zumal wenn ihnen, solange sie in verschiedenen Ländern lebten, angemessene Besuchsmöglichkeiten nicht verwehrt seien. Auch wenn man auf Art.8 Abs.2 EMRK abhebe, ergebe sich kein anderes Ergebnis. Danach sei ein Eingriff statthaft, soweit er gesetzlich vorgesehen sei und eine Maßnahme darstelle, die in einer demokratischen Gesellschaft u.a. für das wirtschaftliche Wohl des Landes und die Verteidigung der

⁷¹ Vgl. Bericht 1983, S.106 (Nr.67).

⁷² Vgl. hierzu auch Bericht 1983, S.107 (Nr.69).

Ordnung notwendig sei. Zuwanderungsbeschränkungen, die wie hier aus einwanderungspolitischen Gründen im öffentlichen Interesse geboten seien und auf Grund einer Abwägung den ehelichen und familiären Belangen gegenüber, weil nicht unverhältnismäßig und unzumutbar, vorgenommen werden dürften, seien gemäß § 2 Abs.1 Satz 2 AuslG gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft u.a. auch für das wirtschaftliche Wohl des Landes sowie zur Wahrung seiner wirtschaftlichen und sozialen Ordnung notwendig. Da die Konvention kein Recht zum Aufenthalt in einem fremden Land gewähre, führe es auch nicht zu einem anderen Ergebnis, daß sich aus Art.8 Abs.1 EMRK positive Handlungspflichten des Staates ergeben könnten, insbesondere die Pflicht, die Familienbeziehungen so zu regeln, daß ein normales Familienleben möglich sei. Soweit hieraus ein bei verwaltungsbehördlichen Ermessensentscheidungen zu berücksichtigendes Förderungsgebot folgen sollte, sei dieses aus den zu Art.6 Abs.1 GG dargelegten Erwägungen⁷³ nicht verletzt.

2. Sonstige Menschenrechtsinstrumente

78. In seinen bereits mehrmals erwähnten beiden Entscheidungen zum baden-württembergischen Ausländererlaß führt das Bundesverwaltungsgericht [18, 77, 84] aus, daß sich aus Art.23 Abs.1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966⁷⁴ keine über Art.6 Abs.1 GG hinausgehenden Pflichten entnehmen ließen. Gleiches gelte für die Art.2 Abs.1 und 10 Nr.1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966⁷⁵, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob diesem Pakt rechtliche Bedeutung über eine bloße Staatenverpflichtung hinaus beigemessen werden dürfe⁷⁶.

79. In seiner oben erwähnten Entscheidung zur Einbürgerung eines mit einer Deutschen verheirateten, asylberechtigten Iraners führt das Bundesverwaltungsgericht [7, 10] aus, daß aus Art.15 Nr.2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, nach dem niemand das Recht versagt werden darf, seine Staatsangehörigkeit zu wechseln, kein Einbürgerungsanspruch abgeleitet werden könne. Diese Vorschrift enthalte keine Aussage darüber, welche Voraussetzungen für eine zum Wechsel der Staatsangehörigkeit

⁷³ Vgl. oben Nr.18.

⁷⁴ BGBl. 1973 II, 1534 und 1976 II, 1068.

⁷⁵ BGBl. 1973 II, 1570 und 1976 II, 428.

⁷⁶ Vgl. BVerwGE 65, 188 (196).

führende Einbürgerung nach innerstaatlichem Recht gefordert werden dürften.

XII. Europäische Gemeinschaften

1. Gemeinschaftsrecht und innerstaatliches Recht

80. Zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts äußerte sich der Bundesfinanzhof in einem Urteil vom 31.7.1984 (VII R 91/83 – BFHE 142, 83 = RIW 1984, 908). Nach diesem Grundsatz werde jede dem Gemeinschaftsrecht entgegenstehende Bestimmung des innerstaatlichen Rechts ohne weiteres unanwendbar. Das Prinzip des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts entfalte dort Wirkung, wo Gemeinschaftsrecht und innerstaatliches Recht miteinander kollidierten, im Einzelfall also sowohl eine entscheidungserhebliche Rechtsnorm des Gemeinschaftsrechts als auch eine von ihr abweichende, grundsätzlich ebenfalls entscheidungserhebliche nationale Rechtsnorm bestehe.

81. In einem Vorlagebeschluß vom 24.5,1984 nahm das Bundesverwaltungsgericht zur unmittelbaren Außenwirkung von EG-Richtlinien Stellung (3 C 12.82 - RIW 1985, 143 mit Anm. Schiller). Im Unterschied zum Bundesfinanzhof in seinem umstrittenen Beschluß vom 16.7.198177 anerkennt das Bundesverwaltungsgericht darin die Rechtsprechung des EuGH zur Außenwirkung von Richtlinien⁷⁸. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts ist Richtlinien nicht jegliche Außenwirkung abzusprechen. Dies sei insbesondere in Fällen bedeutsam, in denen ein Mitgliedstaat seiner Verpflichtung zur Umsetzung einer Richtlinie in nationales Recht nicht nachgekommen sei. In solchen Fällen müsse es einem betroffenen Rechtssubjekt in diesem Mitgliedstaat gestattet werden, sich gegenüber dem von der Richtlinie abweichenden nationalen Recht auf die Verpflichtung des Mitgliedstaates zur Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht zu berufen. Dies wiederum werde regelmäßig dazu führen, daß es dem Mitgliedstaat verwehrt sei, eine mit der Richtlinie im Widerspruch stehende nationale Vorschrift zum Nachteil des Betroffenen anzuwenden. Dem Bundesverwaltungsgericht zufolge wäre es mit dem Grundsatz von Treu und Glauben schwerlich zu vereinbaren, wenn der Mitgliedstaat das Recht eines innerstaatlichen Rechtssubjekts unter Berufung auf eine natio-

⁷⁷ BFHE 133, 470, Bericht 1981 (Anm.2), S.149 (Nr.63).

⁷⁸ Der Bundesfinanzhof hält dennoch weiterhin seine bisherige Auffassung aufrecht, vgl. Urteil vom 25.4.1985 – VR 123/84 – BFHE 143, 383 = NJW 1985, 2103.

nale Rechtsvorschrift erfolgreich leugnen könnte, obgleich er diese nationale Vorschrift nach dem für ihn verbindlichen Gemeinschaftsrecht nicht aufrechterhalten dürfe. Deshalb könne eine derartige nationale Vorschrift regelmäßig nicht zum Nachteil des Betroffenen angewandt werden.

In einer kurze Zeit später ergangenen Entscheidung (Urteil vom 23.8.1984 – 3 C 42.83 – RIW 1985, 744 mit Anm. Meier) hat das Bundesverwaltungsgericht seine Rechtsauffassung bestätigt.

82. Mit der Frage, ob ein Oberlandesgericht, das eine Vorschrift des EG-Rechts im gleichen Sinne auslegen will wie der EuGH, hieran dadurch gehindert ist, daß ein anderes Oberlandesgericht die Vorschrift anders ausgelegt hat, befaßte sich der Bundesgerichtshof in seinem Beschluß vom 27.11.1984 (1 StR 376/84 - BGHSt 33, 76). Er entschied, daß in einem solchen Fall keine Divergenzvorlage nach § 121 Abs.2 GVG erforderlich sei. Der EuGH habe entschieden, daß das Recht eines nationalen Gerichts, den Gerichtshof anzurufen, nicht durch innerstaatliche Vorschriften gehindert werden dürfe, die das nationale Gericht an die rechtliche Beurteilung eines übergeordneten nationalen Gerichts binden. Der EuGH habe ebenfalls entschieden, daß der nationale Richter verpflichtet sei, das Gemeinschaftsrecht uneingeschränkt anzuwenden und deshalb entgegenstehendes innerstaatliches Recht von sich aus unbeachtet zu lassen habe, ohne zuvor die Entscheidung einer anderen nationalen Instanz abwarten zu müssen. Im zu entscheidenden Fall sei die Lage ähnlich. Das Oberlandesgericht beabsichtige, die Rechtsprechung des EuGH zu übernehmen und anzuwenden. Hieran würde es zumindest vorübergehend gehindert, wenn dem Bundesgerichtshof die Entscheidung über die Zulässigkeit dieser Rechtsanwendung vorbehalten wäre, weil sie der Entscheidung eines anderen Oberlandesgerichts widerspreche.

2. Diskriminierungsverbot

83. Nach einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (Beschluß vom 21.9.1984 – 7 B 72.84 – NJW 1985, 1300 = DÖV 1985, 165 = DVBl.1985, 169 = BayVBl.1985, 122) verstößt der Ausschluß von EG-Ausländern vom Kommunalwahlrecht nicht gegen Art.7 des EWG-Vertrages, weil die Einräumung des Kommunalwahlrechts an EG-Ausländer in keinem Zusammenhang mit der Zielsetzung des Vertrages stehe.

3. Freizügigkeit

84. In seiner Entscheidung zur Zulässigkeit von Wartefristen beim Ehegattennachzug zu Ausländern der 2. Generation [18, 77, 78] geht das Bundesverwaltungsgericht auch auf die Auswirkungen von Art.12 des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei vom 12.9.196379 in Verbindung mit Art.36 des Zusatzprotokolls vom 23.11.197080 ein, in denen die schrittweise Herstellung der Freizügigkeit türkischer Arbeitnehmer bis zum 1.12.1986 vereinbart worden ist. Bisher sei auf Grund dieser Bestimmungen keine Freizügigkeit für türkische Staatsangehörige hergestellt worden. Art.7 des Abkommens, der die Vertragsparteien dazu verpflichte, alle Maßnahmen zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen zu treffen und alle Maßnahmen zu unterlassen, welche die Verwirklichung der Ziele des Abkommens gefährden könnten, sei durch die Wartefristregelung des baden-württembergischen Ausländererlasses nicht berührt. Die gegenwärtige Einschränkung des Familiennachzugs durch diesen Erlaß erschwere es nicht, Freizügigkeit zur gegebenen Zeit herzustellen. Außerdem verböten weder das Assoziierungsabkommen noch das Zusatzabkommen, das von der Verwaltung praktizierte Maß an Freizügigkeit für Arbeitnehmer jedenfalls insoweit einzuschränken, als die vom Assoziationsrat zur schrittweisen Herstellung der Freizügigkeit festgelegten Regeln nicht entgegenstünden. Im Ergebnis ließen sich daher aus diesem Assoziierungsabkommen und dem Zusatzprotokoll derzeit keine subjektiven Rechtsansprüche ableiten.

4. Vorabentscheidungsverfahren

85. Die Vorlagepflicht gemäß Art.177 Abs.3 EWGV war Gegenstand eines Beschlusses des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 16.3.1984 (8 TG 588/84 – DÖV 1985, 200 mit Anm. Müller = RIW 1984, 548). Nach Ansicht dieses Gerichts ist eine Pflicht der letztinstanzlichen einzelstaatlichen Gerichte, den EuGH anzurufen, nur gegeben, wenn sie eine entscheidungserhebliche Auslegung des Gemeinschaftsrechts für erforderlich halten. Im konkreten Fall komme eine Vorlage zur Klärung des Begriffs »betroffener Marktteilnehmer« in Art.3 Abs.1 der EWG-Verord-

⁷⁹ BGBl. 1964 II, 509.

⁸⁰ BGBl. 1972 II, 385.

nung Nr.3605/83⁸¹ nicht in Betracht, da die betreffende Vorschrift eindeutig sei. Die Richtigkeit dieser Einschätzung erscheint allerdings zweifelhaft, da in den Gründen des Beschlusses die Frage, wer »betroffener Marktteilnehmer« ist, die Hälfte des Raumes in Anspruch nimmt. Die Eindeutigkeit der betroffenen Vorschrift erscheint durchaus fraglich.

In derselben Entscheidung nimmt das Gericht auch zu der umstrittenen Frage Stellung, ob die Vorlagepflicht schon im Verfahren der einstweiligen Anordnung oder erst im Verfahren zur Hauptsache eingreift⁸². Es entscheidet sich gegen eine Vorlagepflicht, wenn sich die Auslegungsfrage im Verfahren der einstweiligen Anordnung stellt und die zu erlassende Entscheidung das Gericht, bei dem der Rechtsstreit in der Hauptsache anhängig ist oder sein wird, nicht bindet, sofern es einer Partei unbenommen bleibe, ein Hauptverfahren, in dem die im summarischen Verfahren vorläufig entschiedene Frage des Gemeinschaftsrechts erneut geprüft werden und den Gegenstand einer Vorlage nach Art.177 bilden könne, entweder selbst einzuleiten oder dessen Einleitung zu verlangen.

XIII. Deutschlands Rechtslage nach 1945

86. In seiner Entscheidung zur Immunität des Staatsratsvorsitzenden der DDR stellte der Bundesgerichtshof [1, 9] unter Bezugnahme auf das Grundlagenvertrags-Urteil des Bundesverfassungsgerichts⁸³ fest, daß die DDR ein Staat im Sinne des Völkerrechts sei.

87. Zur Frage, ob auch Bürger der DDR »Deutsche« im Sinne von § 7 Abs.1 StGB⁸⁴ sind, äußerte sich der Bundesgerichtshof in seinem Urteil vom 7.3.1984 (3 StR 550/83 – BGHSt 32, 293 = NJW 1984, 1764 = JZ 1984, 946 mit Anm. Oehler = JR 1985, 425)⁸⁵. Nach Ansicht des Bundesgerichtshofs würde eine allgemeine Anwendung des Strafrechts der Bundesrepublik auf in der DDR begangene Straftaten gegen Bürger der DDR auf einen nahezu umfassenden Geltungsanspruch dieses Strafrechts

⁸¹ Verordnung des Rates vom 19.12.1983 zur Eröffnung, Aufteilung und Verwaltung eines Gemeinschaftskontingents für gefrorenes Rindfleisch der Tarifstelle 02.01 A IIb) des Gemeinsamen Zolltarifs 1984, ABl. L Nr.358 5.2 vom 23.12.1983.

⁸² Vgl. statt aller A. Bleckmann, Europarecht (4. Aufl. 1985), S.197.

⁸³ BVerfGE 36, 1 (22).

^{84 § 7} Abs.1 StGB lautet: »Das deutsche Strafrecht gilt für Taten, die im Ausland gegen einen Deutschen begangen werden, wenn die Tat am Tatort mit Strafe bedroht ist oder der Tatort keiner Strafgewalt unterliegt«.

⁸⁵ Vgl. zu dieser Entscheidung auch V. Krey/N. Arenz, Schutz von DDR-Bürgern durch das Strafrecht der Bundesrepublik Deutschland?, JR 1985, 399 ff.

auf in der DDR verübte Straftaten hinauslaufen, die mit der grundsätzlichen Beschränkung dieses Geltungsanspruchs auf in der Bundesrepublik begangene Straftaten nach § 3 StGB schwerlich zu vereinbaren wäre. Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundlagenvertrag⁸⁶, die lediglich ausgesprochen habe, daß die Bundesrepublik jeden Bürger der DDR, der in den Schutzbereich der Bundesrepublik und ihrer Verfassung gerate, wie einen Bürger der Bundesrepublik zu behandeln habe, folge keine umfassende Schutzverpflichtung gegenüber Bürgern der DDR. Diese Erwägungen sprächen für die Rechtsauffassung, daß § 7 Abs.1 StGB nicht allgemein auch dem Schutz von Bürgern der DDR vor Straftaten diene, die in der DDR gegen sie begangen werden. Diese Frage brauche hier allerdings nicht entschieden zu werden, da auch vom Boden dieser Rechtsauffassung aus Ausnahmen zu machen seien. Nach dem Grundlagenvertrag, der Fragen der Staatsangehörigkeit nicht geregelt habe, habe die Bundesrepublik ihren Anspruch nicht völlig aufgeben wollen, auch in der DDR ansässigen Deutschen Schutz zu gewähren. Der Grundlagenvertrag habe jedenfalls nicht bewirkt, daß das Strafrecht der Bundesrepublik den DDR-Bürgern nunmehr jeglichen Schutz gemäß § 7 Abs.1 StGB versagen müßte, und zwar einschließlich aller Fälle, in denen Straftaten im Zusammenhang mit Gewalt- und Willkürmaßnahmen stehen und in der DDR allgemein nicht verfolgt werden. Daher seien DDR-Bürger jedenfalls dann als »Deutsche« im Sinne des § 7 Abs.1 StGB zu behandeln, wenn sie Opfer einer in der DDR durch politische Verdächtigung begangenen Freiheitsberaubung (§241 a StGB) seien.

88. In seinem Beschluß vom 30.8.1984 zur Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gegen die Inbetriebnahme des Kohlekraftwerks Buschhaus ging das Verwaltungsgericht Braunschweig (2 VG D 58/84 – unveröffentlicht) auf die Antragsbefugnis einer in Ost-Berlin wohnhaften Antragstellerin ein. Das Gericht führte aus, daß sich das Problem, inwieweit grenzüberschreitender Verwaltungsrechtsschutz gegen umweltbelastende Anlagen möglich sei, hier nicht stelle, da die DDR und Ost-Berlin im Verhältnis zur Bundesrepublik nicht als Ausland angesehen werden könnten. Anträge von Bewohnern der DDR und Ost-Berlin gegen umweltbelastende Anlagen in der Bundesrepublik könnten daher nicht mit der Begründung abgewiesen werden, das Recht der Bundesrepublik entfalte im Ausland keine Schutzwirkung.

⁸⁶ BVerfGE 36, 1 (31).

XIV. Stationierungsstreitkräfte

89. Nach dem NATO-Truppenstatut unterliegen die meisten strafbaren Handlungen von Angehörigen der Stationierungsstreitkräfte der konkurrierenden Gerichtsbarkeit zwischen dem Entsendestaat und dem Aufnahmestaat. Die Bundesrepublik hat allgemein auf das ihr zustehende Vorrecht zur Ausübung der Gerichtsbarkeit unter dem Vorbehalt des Widerrufs verzichtet⁸⁷. Auch wenn das Recht des Widerrufs gemäß Art. 19 Abs. 3 des Zusatzabkommens im konkreten Fall nicht ausgeübt wird, bestehe nach herrschender Meinung die konkurrierende Gerichtsbarkeit subsidiär fort⁸⁸. Dies hat zur Folge, daß der Aufnahmestaat das Verfahren weiter betreiben kann, falls die Militärbehörden des Entsendestaates von ihrem Vorrecht keinen Gebrauch machen oder ohne ersichtlichen Grund in angemessener Frist keine Entscheidung treffen, es sei denn die Strafklage ist durch eine Entscheidung des Entsendestaates verbraucht. In der Rechtsprechung besteht allerdings keine Einigkeit darüber, ob ein solcher Strafklageverbrauch nur im Falle einer gerichtlichen Entscheidung des Entsendestaates in Betracht kommt⁸⁹. Das Oberlandesgericht Celle vertritt in einem Beschluß vom 3.12.1984 (1 Ws 369/83 – NStZ 1985, 177) die Meinung, die Einstellung des Ermittlungsverfahrens durch den obersten Gerichtsherrn der US-Streitkräfte stehe einem Freispruch im Sinne des Art. VII Abs.8 NATO-Truppenstatut gleich und begründe für die deutschen Strafverfolgungsbehörden ein Verfahrenshindernis.

90. Gegenstand der Regelung in Art. VIII Abs. 5 NATO-Truppenstatut sind Ansprüche aus der Schädigung eines »Dritten« durch die Stationierungsstreitkräfte. Diese Bestimmung enthält die materiellen Grundlagen für das Entschädigungsrecht bei Schäden, die natürlichen oder juristischen Personen durch fremde NATO-Truppen entstehen. Nach Art.41 Abs. VI des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut ist die genannte Vorschrift des Truppenstatuts jedoch nicht anzuwenden auf Schäden, die gegenüber Mitgliedern einer Truppe oder eines zivilen Gefolges durch andere Mitglieder der gleichen Truppe oder ihres Gefolges verursacht worden sind oder für welche diese Truppe oder ihr ziviles Gefolge rechtlich verantwortlich sind. Diese Voraussetzungen bejahte das Oberlandesgericht Zweibrücken (Urteil vom 23.11.1984 – 1 U 76/83 – NJW 1985, 22) im Falle einer Schadenszufügung durch die fehlerhafte Behandlung der deutschen

⁸⁷ Vgl. Bericht 1982 (Anm.2), S.164 (Nr.132).

⁸⁸ BGHSt 28, 96.

⁸⁹ Hierfür OLG Nürnberg, NJW 1975, 2151; die gegenteilige Position vertritt das OLG Stuttgart, NJW 1977, 1019, Bericht 1977 (Anm.2), S.125 (Nr.81).

Ehefrau eines amerikanischen Armee-Angehörigen in einem amerikanischen Militärhospital. In diesem Fall komme ein Anspruch aus Art. VIII Abs.5 NATO-Truppenstatut nicht in Betracht, weil Angehörige von Truppenmitgliedern nicht »Dritte« im Sinne dieser Vorschrift seien.

91. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof (Beschluß vom 26.1.1984 -9 TG 198/83 – ESVGH 34, 164 = NJW 1984, 2055 = DÖV 1985, 203) äußerte sich im Berichtszeitraum zu der Frage, ob Behörden der Bundesrepublik die Einhaltung deutscher Bau- und Lärmschutzvorschriften bei Baumaßnahmen amerikanischer NATO-Truppen auf einem ihnen zur militärischen Nutzung überlassenen Truppenübungsplatz erzwingen können. Dem Gericht zufolge stehen der Bundesrepublik gegenüber US-Truppen insoweit keine hoheitlichen Zwangsmittel zu Gebot. Nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts in Verbindung mit dem NATO-Truppenstatut und dem Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut blieben ausländische NATO-Truppen nationale Einheiten bzw. Organe des Entsendestaates, die kraft Völkergewohnheitsrechts bei ihren hoheitlichen Maßnahmen Immunität von der Jurisdiktion und der sonstigen Hoheitsgewalt des Entsendestaates genießen, soweit der Entsendestaat nicht auf die Immunität verzichtet habe. Dies bedeute, daß die im Bundesgebiet befindlichen amerikanischen Truppen deutscher Hoheitsgewalt nur insoweit unterlägen, als dies in internationalen Verträgen, insbesondere im NATO-Truppenstatut, im Zusatzabkommen und im Unterzeichnungsprotokoll zu diesem Abkommen vorgesehen sei. Hieran ändere sich auch nichts dadurch, daß die NATO-Partner in Art. II des NATO-Truppenstatuts die Pflicht ihrer jeweiligen Truppen anerkannt hätten, das Recht des Aufnahmestaates zu achten, und daß außerdem in Art.49 Abs. III Satz 3 des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut für Baumaßnahmen im Truppenbauverfahren die Beachtung der deutschen Bauvorschriften durch die Behörden der NATO-Truppen und des zivilen Gefolges vereinbart worden sei. Die hierdurch begründeten Pflichten der amerikanischen Truppen bedeuteten nicht, daß deutsche Behörden die Möglichkeit hätten, die amerikanischen Streitkräfte durch hoheitliche Anordnungen zur Einhaltung deutschen materiellen Baurechts oder gesetzlicher Bestimmungen über den Lärm- und Emissionsschutz zu zwingen.