



**Im Namen des Volkes**

**In dem Verfahren  
über  
die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn C...

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Hartmut Wächtler und Koll.,  
Rottmannstraße 11a, 80333 München -

gegen a) den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgeschichtshofs vom 26. Januar 2005 - 21 ZB 05.30001 -,

b) das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Regensburg vom 30. November 2004 - RO 2 K 04.30415 -,

c) den Bescheid des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge vom 15. April 2004 - 5080876-285 -

hat die 2. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Richter Broß,  
die Richterin Lübke-Wolff  
und den Richter Gerhardt

am 12. März 2008 einstimmig beschlossen:

Der Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgeschichtshofs vom 26. Januar 2005 - 21 ZB 05.30001 - verletzt den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Artikel 19 Absatz 4 Satz 1 des Grundgesetzes. Er wird aufgehoben. Die Sache wird zur erneuten Entscheidung an den Bayerischen Verwaltungsgeschichtshof zurückverwiesen.

Im Übrigen wird die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen.

Der Freistaat Bayern hat dem Beschwerdeführer seine notwendigen Auslagen zu erstatten.

**Gründe:**

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die Anforderungen des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG an die Ablehnung eines Antrags auf Zulassung der Berufung in Verfahren nach

dem Asylverfahrensgesetz.

## I.

1. Der 1970 geborene Beschwerdeführer, ein tunesischer Staatsangehöriger, reiste 1992 nach Deutschland ein. Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge erkannte ihn 1996 als Asylberechtigten an und stellte das Vorliegen der Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 AuslG sowie eines Abschiebungshindernisses nach § 53 Abs. 4 AuslG fest. Die Entscheidung beruhte darauf, dass der Beschwerdeführer Mitglied der En-Nahda, einer islamisch-fundamentalistischen Partei, die in Tunesien verboten ist, und wegen Mitgliedschaft in dieser Partei in Tunesien festgenommen, gefoltert und zu einer Haftstrafe verurteilt worden war.

2

2. Im Jahre 2002 geriet der Beschwerdeführer in den Verdacht, sich im Umfeld des internationalen Terrorismus zu bewegen. Im Zuge eines Ermittlungsverfahrens gegen Dritte fand bei ihm eine Hausdurchsuchung statt; zu einem Ermittlungsverfahren gegen ihn kam es nicht. 2003 wurden mit ihm förmliche Sicherheitsgespräche sowie mehrere informelle Gespräche mit Mitarbeitern des Landesamtes für Verfassungsschutz und der Kriminalpolizei geführt. Laut Mitteilung des Bayerischen Landesamtes für Verfassungsschutz hat er Kontakte zum Umfeld der Al Qaida gehabt: Er habe über Telefonkontakt zu Personen, die dem Umfeld der Al Qaida zugerechnet werden, verfügt; außerdem habe er sich für den Kauf eines Schiffes interessiert, mit dem Fahrzeuge transportiert werden können; seit 1998 habe er Besuchs- und Telefonkontakte zu Mitgliedern krimineller Gruppierungen im In- und Ausland und solle über Mittelsmänner einen höheren Geldbetrag in den Nordirak transferiert haben. Der Beschwerdeführer teilte zu den Vorwürfen mit, er habe sich von der En-Nahda abgewandt. Die ihm vorgehaltenen Kontakte seien rein geschäftlich bzw. freundschaftlich und hätten nichts mit dem terroristischen Umfeld zu tun.

3

3. Der Beschwerdeführer wurde im Juli 2003 ausgewiesen auf der Grundlage des § 47 Abs. 2 Nr. 4 AuslG in Verbindung mit § 8 Abs. 1 Nr. 5 AuslG. Durch sein Verhalten gefährde er die freiheitliche demokratische Grundordnung sowie die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland. Er sei Aktivist der extremistischen En-Nahda gewesen, von der er sich nicht glaubhaft distanziert habe. Er habe in verschiedenen - im Bescheid näher aufgeführten - Fällen Kontakt zu islamistischen Personen gehabt, u.a. zu Mitgliedern von „Al Tahwid“, zur so genannten Varese-Gruppe und zur GIA-Zelle. Die Summe aller – für sich genommen möglicherweise harmlosen – Indizien belege mit ausreichender Sicherheit, dass der Beschwerdeführer nach wie vor Kontakte zu islamistischen Personen pflege und im weitesten Sinne zum Umfeld des internationalen Terrorismus gehöre. Als Mitglied des Unterstützerkreises verschiedener islamistischer Organisationen gefährde er die innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland.

4

4. Die gegen den Bescheid erhobene Klage hatte in erster Instanz Erfolg. Der Verwaltungsgerichtshof hob das Urteil jedoch auf und wies die Klage ab: Der der Ausweisungsverfügung zugrunde gelegte Sachverhalt sei inzwischen hinreichend unter-

5

mauert worden. Das Urteil stützt sich maßgeblich auf die langjährige Mitgliedschaft des Beschwerdeführers in der radikal islamistischen En-Nahda und insoweit fortdauernde Kontakte sowie auf vielfache persönliche und telefonische Kontakte zum religiösen Führer einer terroristischen Vereinigung. Der Beschwerdeführer habe auch enge Kontakte zu weiteren Personen im Umfeld des internationalen Terrorismus gehabt. Die aufgezeichneten Telefonate hätten zum Teil konspirative Inhalte gehabt. Vom Beschwerdeführer gehe eine Gefahr für die Sicherheit und Ordnung der Bundesrepublik Deutschland aus. Das Urteil wurde mittlerweile rechtskräftig.

5. Mit hier angegriffenem Bescheid des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge vom 15. April 2004 wurde die Anerkennung des Beschwerdeführers als Asylberechtigter und die Feststellung des Vorliegens der Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 AuslG widerrufen: Der Widerruf werde nicht auf den Wegfall etwaiger politischer Verfolgung gestützt, sondern allein darauf, dass Umstände eingetreten seien, die die Anwendung des § 51 Abs. 3 AuslG rechtfertigten. § 51 Abs. 3 AuslG beschränke auch den Asylanspruch nach Art. 16a GG. Die Voraussetzungen des § 51 Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 AuslG seien erfüllt, weil der Beschwerdeführer aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland anzusehen sei. Er unterstütze eine die Sicherheit des Staates gefährdende Organisation in qualifizierter Weise. Von der En-Nahda gehe eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland aus. Der Beschwerdeführer habe eine aktive Betätigung für die Organisation bis 1996 eingeräumt und nicht überzeugend dargelegt, dass er sich von ihr getrennt habe. Die zahlreichen Kontakte zu Personen aus dem Umfeld des internationalen Terrorismus sprächen im Sinne einer erdrückenden Indizienlast dafür, dass er der Organisation weiter angehöre und als Verbindungsmann auch substantielle Aufgaben wahrnehme. Die gegenteiligen Einlassungen des Beschwerdeführers seien unglaubhaft.

6. Der Beschwerdeführer erhob Klage: Es liege keine nachträgliche Änderung der Verhältnisse vor. Eine bloße Neubewertung der Betätigung für die En-Nahda rechtfertige keinen Widerruf. Im Übrigen sei die En-Nahda auch keine die Sicherheit des Staates gefährdende Organisation. Verbindungen zum internationalen Terrorismus bestünden nicht. Auch die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG seien nicht gegeben. Ein hinreichender Tatverdacht fehle. Bis heute sei kein Ermittlungsverfahren eingeleitet worden. Aktivitäten terroristischer Art seien nicht festgestellt worden; das sei aber insbesondere vor dem Hintergrund von Art. 1 F des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (BGBl 1953 II S. 559 ff. - Genfer Flüchtlingskonvention - GFK) und den im September 2003 überarbeiteten und neu veröffentlichten Richtlinien des Hochkommissars für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) zu dieser Vorschrift erforderlich. Die angestellten Spekulationen könnten ggf. eine Ausweisung rechtfertigen, erlaubten aber den Widerruf asylrechtlichen Schutzes nicht. Im Übrigen seien die erhobenen Vorwürfe in der Sache im Wesentlichen unzutreffend.

7. Das Verwaltungsgericht wies die Klage mit hier angegriffenem Urteil vom 30. November 2004 ab: Eine Änderung der Sachlage im Hinblick auf die Asylanerkennung wegen der Mitgliedschaft in der En-Nahda sei nicht gegeben; eine asylerberhebliche Verfolgung könne im Fall der Rückkehr nach wie vor nicht ausgeschlossen werden.

8

Der Widerrufsbescheid könne aber auf § 51 Abs. 3 AuslG gestützt werden, der nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und in Anbetracht von § 30 Abs. 4 AsylVfG auch im Hinblick auf Art. 16a GG Anwendung finde. Jedenfalls sei der Tatbestand des § 51 Abs. 3 Satz 2 Var. 3 AuslG gegeben. Insoweit habe sich seit der Asylanerkennung auch die Rechtslage geändert. Der Gesetzgeber wolle mit dieser Vorschrift entsprechende Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen durchsetzen. Die Tätigkeit des Beschwerdeführers sei geeignet, den Terrorismus zu fördern, und laufe daher den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwider. Für eine solche Auslegung der Norm spreche auch Art. 12 Abs. 3 der Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004, der so genannten Qualifikationsrichtlinie, da dort die Beteiligung an Handlungen, die den Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen, ebenfalls als Ausschlussgrund für die Flüchtlingsanerkennung geregelt sei. Dass vorbereitende Unterstützungshandlungen nicht ausreichend seien, ergebe sich nicht aus den Auslegungsrichtlinien des UNHCR zu Art. 1 F GFK, die im Übrigen auch nicht verbindlich seien. § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG diene ersichtlich der vorbeugenden Bekämpfung des Terrorismus; ein Nachweis im strafrechtlichen Sinne müsse nicht geführt werden. Ein Eingreifen werde schon ermöglicht, wenn nur anzunehmen sei, dass entsprechende Taten begangen worden seien. Aus der Nichteinleitung eines strafrechtlichen Verfahrens könne insoweit kein Schluss gezogen werden.

9

Die im verwaltungsgerichtlichen Verfahren vorgelegten Unterlagen genügten, um eine Annahme im Sinne des § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG zu begründen. Sie ermöglichten dem Gericht die Einschätzung, dass die Einordnung des Beschwerdeführers als Gefährder auf hinreichenden tatsächlichen Anhaltspunkten beruhe. Es bestehe ein schwerwiegender Grund für die Annahme, dass der Beschwerdeführer terroristische Gruppierungen unterstützt habe. Dies beruhe auf einer Reihe von festgestellten Tatsachen, so z.B. auf engen Kontakten des Beschwerdeführers zu einer in Deutschland existierenden Zelle von Al Tahwid und zur extremistischen und in kriminelle Machenschaften verwickelten Varese-Gruppe. Außerdem habe er mehrfach persönlichen Kontakt zu Abu Qatada gehabt, der als Oberbefehlshaber islamistischer Terrorzellen in Europa gelte. Eine weitere mutmaßliche Unterstützungshandlung des Beschwerdeführers für terroristische Aktivitäten ergebe sich aus dem Versuch des Kaufs eines Schiffs im Jahre 2000, zu dessen Zweck er wechselnde, einander widersprechende Angaben gemacht habe. Anhaltspunkte für die Unterstützung terroristischer Kreise ergäben sich auch aus dem Kontakt des Beschwerdeführers zu Abu Mosab, einem so genannter „Gefährder“, sowie aus widersprüchlich begründeten Flügen nach Spanien zwischen November 2000 und August 2001. Starkes Indiz für die Funktion des Beschwerdeführers als Kontaktmann zwischen verschiedenen ter-

10

roristischen Kreisen sei seine Erwähnung in einer Präsentation des Verfassungsschutzes zur terroristischen Gruppierung Ansar al-Islam. Weiterer Anhaltspunkt für die Verstrickung in terroristische Aktivitäten sei die Tatsache, dass der Beschwerdeführer in die Bestellung von 300.000-500.000 Gasmasken durch einen hohen En-Nahda-Funktionär eingeweiht gewesen sei. Offenbar habe sich der Beschwerdeführer den Ruf erworben, er könne bei zweifelhaften Geschäften behilflich sein.

8. Mit seinem Antrag auf Zulassung der Berufung machte der Beschwerdeführer die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache geltend: Es sei klärungsbedürftig, wann schwerwiegende Gründe im Sinne von § 51 Abs. 3 Satz 2 Alt. 3 AuslG vorlägen und welchen Inhalt und welche Reichweite die weiteren Tatbestandsvoraussetzungen hätten. Obergerichtliche Rechtsprechung existiere hierzu bislang nicht. Dem Beschwerdeführer werde nicht die Teilnahme an der Begehung terroristischer Gewalttaten erheblichen Gewichts und auch nicht die substantielle Unterstützung einer die Sicherheit der Allgemeinheit gefährdenden terroristischen Organisation im Rahmen einer strukturellen organisatorischen Einbindung vorgeworfen. Vielmehr stelle das Verwaltungsgericht lediglich eine Verdachtskette aus zwei für sich genommen nicht tragenden Gliedern - verdächtiger Kontakt zu verdächtigen Personen - auf. Zutreffend sei darauf hingewiesen worden, dass der Gesetzgeber mit § 51 Abs. 3 Satz 2 Alt. 3 AuslG das Ziel verfolge, UN-Resolutionen umzusetzen, doch werde dort eine konkrete Unterstützungshandlung im Hinblick auf terroristische Handlungen bzw. ein konkreter „Taten-Bezug“ verlangt. Entgegen den Ausführungen des angegriffenen Urteils sei dort nicht jegliche Form der Unterstützung im Umfeld des Terrorismus angesprochen.

11

Weiter wurde vor dem Hintergrund der Auslegungsrichtlinien des UNHCR zu Art. 1 F GFK als grundsätzlich die Frage aufgeworfen, ob der Tatbestand des § 51 Abs. 3 Satz 2 Var. 3 AuslG einen konkreten Bezug – im Sinne einer Unterstützungshandlung – zu einzelnen oder mehreren Aktivitäten, die als „schwerste Verbrechen“ anzusehen seien, verlange.

12

Zum Dritten hielt der Beschwerdeführer für grundsätzlich klärungsbedürftig, welche Tatsachenfeststellungen zu verlangen seien, damit schwerwiegende Gründe, dass der Betroffene terroristische Aktivitäten unterstützt habe, angenommen werden könnten, ferner inwieweit eine Kongruenz zwischen den Zielen des Unterstützers und den Unterstützten herzustellen sei und ob das Merkmal einer gemeinsamen Religion oder Ideologie für sich allein tragend sei, um eine Kongruenz der Ziele im Sinne einer Handlung, die gegen die Ziele der Vereinten Nationen im Sinne von § 51 AuslG gerichtet sei, zu begründen.

13

9. Der Verwaltungsgerichtshof lehnte mit dem hier angegriffenen Beschluss den Antrag in Anwendung von § 78 Abs. 5 Satz 1 AsylVfG ohne weitere Begründung ab, weil die Zulassungsvoraussetzungen nach § 78 Abs. 3, 4 AsylVfG nicht erfüllt seien. In den vom Bundesverfassungsgericht beigezogenen Prozessakten des Verwaltungsgerichtshofs findet sich ein so bezeichnetes Begründungsblatt, in welchem nä-

14

her dargelegt wird, weshalb die Berufung nicht zuzulassen sei.

10. Mit der Verfassungsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 16a Abs. 1 GG: Die angegriffenen Entscheidungen würden Inhalt und Reichweite des asylrechtlichen Grundrechtsschutzes nicht gerecht. Der Beschwerdeführer sei nach wie vor politisch verfolgt und schutzbedürftig. Davon gingen auch die Gerichte aus. Auch verfassungsimmanente Grundrechtsschranken dürften nicht zu einer vollständigen Beseitigung des Grundrechts für Straftäter und Terroristen führen. Selbst wenn die Voraussetzungen des § 51 Abs. 3 AuslG vorlägen, dürfte der Beschwerdeführer nicht schutzlos gestellt werden. Der über § 53 Abs. 4 AuslG gewährleistete Schutz sei nur subsidiärer Natur mit anderem Inhalt und anderer Reichweite als der asylrechtliche Schutz. 15

Das Verwaltungsgericht habe sich auch nicht ernsthaft mit Art. 1 F GFK auseinandergesetzt. Der gegen den Beschwerdeführer erhobene Verdacht, sich im Umfeld von Personen zu bewegen, die dem Terrorismus nahe stünden, gründe auf eher allgemeinen und vagen Vermutungen, ohne dass ein Bezug zu einzelnen terroristischen (Unterstützungs-)Handlungen herzustellen sei. Eine verfassungskonforme Auslegung der Tatbestandsmerkmale des § 51 Abs. 3 Satz 2 Var. 3 AuslG verlange eine erheblich strengere Grenzziehung, als sie hier vorgenommen worden sei. Die berechtigte Zielsetzung der Vorschrift rechtfertige bei Vorliegen einer bloß abstrakten und theoretischen Gefahr oder eines vagen Verdachts nicht den Ausschluss vom Asylrecht. Auch hier sei der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. 16

11. Das Bayerische Staatsministerium des Inneren erachtet die Verfassungsbeschwerde für unzulässig, weil der Beschwerdeführer die von ihm behauptete Verfassungswidrigkeit des § 51 Abs. 3 AuslG nicht hinreichend substantiiert mit dem Antrag auf Zulassung der Berufung geltend gemacht habe. Die Schutzgewähr des Art. 16a Abs. 1 GG stehe darüber hinaus unabhängig neben der Gewähr von Rechten aus der Genfer Flüchtlingskonvention, so dass insoweit eine Verletzung von Grundrechten nicht plausibel geltend gemacht worden sei. Die Anwendung von § 51 Abs. 3 AuslG durch die Verwaltungsgerichte sei im vorliegenden Fall verfassungsrechtlich unbedenklich. § 51 Abs. 3 Satz 2 Var. 3 AuslG beschränke Art. 16a Abs. 1 GG in verfassungsmäßiger Weise. 17

§ 78 Abs. 5 Satz 1 AsylVfG begegne im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Dies sei in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinreichend geklärt. 18

12. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge verweist unter anderem auf die Verfassungskonformität von § 51 Abs. 3 AuslG und § 60 Abs. 8 AufenthG. Das Verwaltungsgericht behandle die Fragen zur Anwendung der Norm ausführlich und zutreffend. Der Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs sei mit Art. 19 Abs. 4 GG zu vereinbaren. § 78 Abs. 5 Satz 1 AsylVfG wäre sinnlos, wenn bei jeder unbegründeten Ablehnung der Zulassung der Berufung über sachwidrige Erwägungen des Oberverwaltungsgerichts nicht nur spekuliert werden dürfte, sondern diese letztlich unterstellt 19

werden könnten.

## II.

Die Kammer ist für die Entscheidung zuständig, da das Bundesverfassungsgericht die für die Beurteilung der Verfassungsbeschwerde maßgeblichen verfassungsrechtlichen Fragen bereits entschieden hat (§ 93c Abs. 1 Satz 1 BVerfGG). Sie nimmt die Verfassungsbeschwerde hinsichtlich des Beschlusses des Verwaltungsgerichtshofs zur Entscheidung an und gibt ihr statt, weil dies zur Durchsetzung der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte des Beschwerdeführers angezeigt ist (§ 93a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG). Die Verfassungsbeschwerde ist insoweit zulässig und offensichtlich begründet im Sinne von § 93c Abs. 1 Satz 1 BVerfGG. Die angegriffene Entscheidung verletzt den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG. 20

1. Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig. 21

a) Der Beschwerdeführer ist beschwerdebefugt. Er hat die Möglichkeit einer Verletzung in seinem Grundrecht aus Art. 16a Abs. 1 GG hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht. Sowohl die Anwendung der Kriterien des so genannten Terrorismusvorbehalts gemäß § 51 Abs. 3 Satz 2 Var. 3 AuslG (jetzt: § 60 Abs. 8 Satz 2 AufenthG, § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 AsylVfG) auf das Asylgrundrecht in der Widerrufskonstellation überhaupt als auch die Anwendung der Norm im Einzelfall lassen eine Verletzung des Beschwerdeführers in seinem Grundrecht aus Art. 16a Abs. 1 GG möglich erscheinen. 22

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist zwar geklärt, dass die Asylverheißung für politische Straftäter dort eine Grenze hat, wo das Tun des Asylsuchenden wegen der von ihm eingesetzten Mittel von der Bundesrepublik Deutschland in Übereinstimmung mit der von ihr mitgetragenen Völkerrechtsordnung grundsätzlich missbilligt wird. Diese Grenze ist überschritten, wenn der Asylsuchende seine politische Überzeugung unter Einsatz terroristischer Mittel betätigt hat, also insbesondere unter Einsatz gemeingefährlicher Waffen oder durch Angriffe auf das Leben Unbeteiligter (BVerfGE 80, 315 <338 f.>). Weiter liegt es außerhalb des Asylrechts, wenn für terroristische Aktivitäten nur ein neuer Kampfplatz gesucht wird, um sie fortzusetzen oder zu unterstützen. Demgemäß kann Asyl nicht beanspruchen, wer im Heimatland unternommene terroristische Aktivitäten oder deren Unterstützung von der Bundesrepublik Deutschland aus in den hier möglichen Formen fortzuführen trachtet; er sucht nicht den Schutz und Frieden, den das Asylrecht gewähren will (BVerfGE 81, 142 <152>). 23

Es ist verfassungsrechtlich bislang aber nicht geklärt, ob diese verfassungsimmanenten Grenzen des Asylgrundrechts aus Art. 16a Abs. 1 GG insoweit zutreffend und in hinreichend bestimmter Weise nachgezeichnet wurden und werden, als in § 51 Abs. 3 Satz 2 Var. 3 AuslG auf die aus schwerwiegenden Gründen gerechtfertigte Annahme abgestellt wurde, dass der Ausländer sich hat Handlungen zuschulden 24

kommen lassen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen, bzw. es nunmehr darauf ankommt, ob aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist, dass der Ausländer - als Täter, Anstifter oder in sonstiger Weise Beteiligter - den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwidergehandelt hat (§ 60 Abs. 8 Satz 2 AufenthG, § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3, Satz 2 AsylVfG). Auch für die Ausschlussklausel des Art. 1 F c GFK, dem die hier streitentscheidende Norm nachgebildet ist, ist in der Staatenpraxis ungeklärt, welcher Personenkreis in den Anwendungsbereich fallen kann, insbesondere, ob nur bei der Ausübung staatlicher oder staatsähnlicher Gewalt im Sinne der Ausschlussklausel den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwider gehandelt werden kann (vgl. Gilbert, Current issues in the application of the exclusion clauses, in: Feller, Türk, Nicholson, Refugee Protection in International Law, 2003, S. 425 <456>). Es fehlt bisher an verfassungsgerichtlichen Feststellungen zu den Anforderungen, die aus Art. 16a Abs. 1 GG für die Auslegung der genannten Tatbestandsmerkmale abzuleiten sein könnten (vgl. Funke-Kaiser, in: Gemeinschaftskommentar zum Asylverfahrensgesetz, Stand: September 2007; § 2 AsylVfG Rn. 37 ff.; Hailbronner, Ausländerrecht, Stand: Dezember 2007; § 3 AsylVfG Rn. 27 ff.), und zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Maß der Überzeugung von der Richtigkeit der Annahme, dass der Ausländer sich die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufenden Handlungen tatsächlich hat zuschulden kommen lassen.

Der Beschwerdeführer hat in ausreichendem Maße deutlich gemacht, dass die aufgeworfenen Fragen für die Entscheidung des Rechtsstreits erheblich sind (vgl. auch § 77 Abs. 1 AsylVfG). 25

b) Der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde steht entgegen der Auffassung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern der Grundsatz der materiellen Subsidiarität nicht entgegen. 26

Der Grundsatz der materiellen Subsidiarität erfordert, alle nach Lage der Sache zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten zu ergreifen, um die geltend gemachte Grundrechtsverletzung in dem unmittelbar mit ihr zusammenhängenden sachnächsten Verfahren zu verhindern oder zu beseitigen (vgl. BVerfGE 68, 384 <388 f.>; 77, 381 <401>; 81, 97 <102>; 107, 395 <414>; 112, 50 <60>; stRspr). Insbesondere muss das Ausgangsverfahren in gehöriger, der Prozessordnung genügender Weise betrieben werden (vgl. Klein/Sennekamp, NJW 2007, S. 945 <951>). Allerdings kann sich der Beschwerdeführer im fachgerichtlichen Verfahren regelmäßig damit begnügen, auf eine ihn günstige Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts hinzuwirken, ohne dass ihm daraus prozessuale Nachteile im Verfahren der Verfassungsbeschwerde erwachsen. Der Beschwerdeführer ist nicht gehalten, das fachgerichtliche Verfahren als Verfassungsprozess zu führen (BVerfGE 112, 50 <61>). Etwas anderes kann dann gelten, wenn bei verständiger Einschätzung der Rechtslage und der jeweiligen verfahrensrechtlichen Situation ein Begehren nur Aussicht auf Erfolg haben kann, wenn verfassungsrechtliche Erwägungen in das Verfahren eingeführt werden. Dies ist insbesondere dann anzunehmen, wenn eine be- 27



stimmte Normauslegung angestrebt wird, die ohne verfassungsrechtliche Erwägungen nicht begründbar ist oder das fachgerichtliche Verfahrensrecht eine verfassungsrechtliche Darlegung erfordert (vgl. BVerfGE 112, 50 <62>), wie dies etwa der Fall sein kann, wenn die Zulassung eines Rechtsmittels unter dem Gesichtspunkt der grundsätzlichen Bedeutung (vgl. § 124 Abs. 2 Nr. 3, § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO, § 543 Abs. 2 Nr. 1 ZPO) erstritten werden muss (vgl. Klein/Sennekamp, NJW 2007, S. 945 <951>).

Gemessen an diesen Grundsätzen entspricht das fachgerichtliche Vorbringen des Beschwerdeführers seinen verfassungsprozessualen Obliegenheiten. Es ist unschädlich, dass der Antrag auf Zulassung der Berufung sich nicht ausdrücklich mit der Bedeutung von Art. 16a Abs. 1 GG bei Auslegung und Anwendung von § 51 Abs. 3 AuslG beschäftigt. In einem Verwaltungsprozess, der den Widerruf der Statusgewährung gemäß Art. 16a Abs. 1 GG zum Gegenstand hat, bedarf es keines ausdrücklichen Hinweises auf die Grundrechtsrelevanz bei der Anwendung einfachgesetzlicher Regelungen. Angesichts dessen, dass im Asylprozess um die Anwendung der Grundrechtsbestimmung gestritten wird (vgl. BVerfGE 76, 143 <162>), liegt dies auf der Hand. Für Anträge auf Zulassung der Berufung, die sich der Sache nach mit den Grenzen der asylrechtlichen Schutzgewährung befassen, gilt nichts anderes.

28

2. Die Verfassungsbeschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs ist offensichtlich begründet. Der Beschluss verletzt den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG.

29

a) Der Beschwerdeführer hat eine Verletzung von Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG nicht ausdrücklich gerügt. Dies hindert das Bundesverfassungsgericht jedoch nicht daran, seine Prüfung im Rahmen der Verfassungsbeschwerde hierauf zu erstrecken (vgl. BVerfGE 54, 117 <124>; 58, 163 <167>; 71, 202 <204>; BVerfGK 6, 239 <241>). Die Überprüfung am Maßstab des Art. 19 Abs. 4 GG ist hier angezeigt und im Sinne der Subsidiarität verfassungsgerichtlicher Sachprüfung geboten, um die Verwaltungsgerichte in die Lage zu versetzen, die im Verfassungsbeschwerdeverfahren aufgeworfenen Rechtsfragen rechtsgrundsätzlicher Klärung zuzuführen. Gegenstand des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ist sowohl der Asylwiderruf als auch der Widerruf der Feststellung des Vorliegens der Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 AuslG. Der Sicherung des fachgerichtlichen Vorrangs bei der Rechtsanwendung kommt hier besonderes Gewicht zu, weil die Verwaltungsgerichte bei ihrer Prüfung die Vorgaben der so genannten Qualifikationsrichtlinie (RL 2004/83/EG) und der Genfer Flüchtlingskonvention unmittelbar zu beachten haben, während diese Normen im Verfassungsbeschwerdeverfahren jedenfalls nicht unmittelbar als Prüfungsmaßstab von Bedeutung sind.

30

b) Art. 19 Abs. 4 GG enthält ein Grundrecht auf effektiven und möglichst lückenlosen richterlichen Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt (vgl. BVerfGE 8, 274 <326>; 67, 43 <58>; 96, 27 <39>; stRspr). Die in Art. 19 Abs. 4 GG verbürgte Effektivität des Rechtsschutzes wird in erster Linie von den Prozessordnungen gesi-

31

chert. Sie treffen Vorkehrungen dafür, dass der Einzelne seine Rechte auch tatsächlich wirksam durchsetzen kann und die Folgen staatlicher Eingriffe im Regelfall nicht ohne gerichtliche Prüfung zu tragen hat (vgl. BVerfGE 94, 166 <213>; 96, 27 <39>). Dabei fordert Art. 19 Abs. 4 GG zwar keinen Instanzenzug (vgl. BVerfGE 49, 329 <343>; 83, 24 <31>; 87, 48 <61>; 92, 365 <410>; 96, 27 <39>; stRspr). Eröffnet das Prozessrecht aber eine weitere Instanz, so gewährleistet Art. 19 Abs. 4 GG in diesem Rahmen die Effektivität des Rechtsschutzes im Sinne eines Anspruchs auf eine wirksame gerichtliche Kontrolle (vgl. BVerfGE 40, 272 <274 f.>; 54, 94 <96 f.>; 65, 76 <90>; 96, 27 <39>; stRspr). Das Rechtsmittelgericht darf ein von der jeweiligen Prozessordnung eröffnetes Rechtsmittel daher nicht ineffektiv machen und für den Beschwerdeführer "leerlaufen" lassen (vgl. BVerfGE 78, 88 <98 f.>; 96, 27 <39>; 104, 220 <231 f.>). Sehen die prozessrechtlichen Vorschriften - wie vorliegend § 78 Abs. 3 und 4 AsylVfG - die Möglichkeit vor, die Zulassung eines Rechtsmittels zu erstreiten, so verbietet Art. 19 Abs. 4 GG eine Auslegung und Anwendung dieser Rechtsnormen, die die Beschreitung des eröffneten (Teil-)Rechtswegs in einer unzumutbaren, aus Sachgründen nicht mehr zu rechtfertigenden Weise erschwert (vgl. BVerfGE 78, 88 <98 f.>; 96, 27 <39>; 104, 220 <231 f.>, BVerfG; Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 24. Januar 2007 - 1 BvR 382/05 -, NVwZ 2007, S. 805 <806>).

c) Gemessen an diesen Grundsätzen hält der Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs einer verfassungsrechtlichen Prüfung nicht stand. 32

aa) Der Entscheidung selbst ist nicht zu entnehmen, aus welchem Grund der Antrag auf Zulassung der Berufung abgelehnt worden ist. Die Möglichkeit, einen Antrag auf Zulassung der Berufung ohne Begründung abzulehnen, ist den Oberverwaltungsgerichten durch § 78 Abs. 5 Satz 1 AsylVfG eingeräumt. Die Norm begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 26. Mai 1993 - 2 BvR 20/93 -, DVBl 1993, S. 1001). Mit ordentlichen Rechtsbehelfen nicht mehr anfechtbare letztinstanzliche gerichtliche Entscheidungen bedürfen von Verfassungs wegen keiner Begründung (vgl. BVerfGE 50, 287 <289 f.>; 71, 122 <135>; 81, 97 <106>). Freilich folgt aus der Möglichkeit, auf eine Begründung der gerichtlichen Entscheidung zu verzichten, keine Lockerung des materiell-verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstabs. Das Fehlen der Begründung einer gerichtlichen Entscheidung kann dazu führen, dass ein Verfassungsverstoß nicht auszuschließen und die Entscheidung deshalb aufzuheben ist, wenn erhebliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der angegriffenen Entscheidung bestehen (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 25. Februar 1993 - 2 BvR 251/93 -, juris). 33

bb) Solche infolge des Fehlens einer Begründung nicht auszuräumende Zweifel, ob die angegriffene Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs den von Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG vorgegebenen Rahmen verfassungsmäßiger Ablehnung der Berufungszulassung einhält, drängen sich hier auf. 34

(1) Der Inhalt des so genannten Begründungsblattes ist rechtlich unerheblich. Mit ihm mag etwa beabsichtigt sein, die in der Literatur teilweise geforderte Einstimmigkeit für die unbegründete Ablehnung des Antrags auf Zulassung der Berufung zu dokumentieren (vgl. Berlit, in: Gemeinschaftskommentar zum Asylverfahrensgesetz, Stand: April 1998, § 78 AsylVfG Rn. 25). Die dort aufzufindenden Gründe für die Entscheidung selbst sind aber für die verfassungsgerichtliche Überprüfung unbeachtlich, weil sich das Gericht gerade für den ihm gesetzlich offen stehenden Weg, den Beschluss nicht zu begründen, entschieden hat. 35

(2) Eine Rechtssache hat grundsätzliche Bedeutung im Sinne von § 78 Abs. 3 Nr. 1 AsylVfG, wenn sie eine rechtliche oder tatsächliche Frage aufwirft, die für die Berufungsinstanz entscheidungserheblich und im Sinne der Rechtseinheit klärungsbedürftig ist; der Begriff der grundsätzlichen Bedeutung im Sinne des § 78 Abs. 3 Nr. 1 AsylVfG entspricht danach weitgehend dem der grundsätzlichen Bedeutung in § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 24. Januar 2007 - 1 BvR 382/05 -, a.a.O., m.w.N.; BVerwG, Beschluss vom 30. März 2005 - 1 B 11/05 -, NVwZ 2005, S. 709). Klärungsbedürftig sind im Falle revisiblen Bundesrechts im Sinne von § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO und damit auch im Sinne von § 78 Abs. 3 Nr. 1 AsylVfG und § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO Fragen, die nicht durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geklärt sind. Die Entscheidung einer derartigen Rechtsfrage durch ein Oberverwaltungsgericht nimmt der Rechtssache nicht die grundsätzliche Bedeutung im Sinne von § 78 Abs. 3 Nr. 1 AsylVfG (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 11. Februar 2008 - 2 BvR 2575/07 -; Roth, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, Stand: 1. Oktober 2007, § 124 Rn. 56). 36

(3) Die mit dem Berufungszulassungsantrag - dem Darlegungsgebot des § 78 Abs. 4 Satz 4 AsylVfG entsprechend - geltend gemachte grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache lag - und liegt - offensichtlich vor. Dies gilt jedenfalls hinsichtlich der Frage, ob Handlungen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen (§ 51 Abs. 2 Satz 2 Var. 3 AuslG; § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 AsylVfG), einen konkreten Bezug (im Sinne einer Unterstützungshandlung) zu einzelnen oder mehreren konkreten Aktivitäten, die als "schwerste Verbrechen" anzusehen sind, haben müssen. 37

Mit den Ausführungen zu den Auslegungsrichtlinien des UNHCR zu Art. 1 F GFK - Richtlinien zum internationalen Schutz: Anwendung der Ausschlussklauseln: Artikel 1 F des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, 4. September 2003 (HCR/GIP/03/05) -, in denen für die Verwirklichung des Ausschlussgrundes eine persönliche Verantwortung für ein Verbrechen nach Art. 1 F GFK gefordert wird, hat der Beschwerdeführer die grundsätzliche Bedeutung der Rechtsfrage hinreichend dargelegt. Die Auslegungsrichtlinien des UNHCR entfalten zwar keine rechtliche Bindung, folglich gibt es auch keine verfassungsrechtliche Pflicht zur Anwendung der Richtlinien bei der Auslegung des materiellen Flüchtlingsrechts oder des Asylverfahrensrechts (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Se- 38

nats vom 26. September 2006 - 2 BvR 1731/04 -, juris). Sie stellen aber regelmäßig eine beachtliche Rechtsauffassung zur Auslegung der GFK dar, so dass, wenn diese im Widerspruch zur bisherigen Rechtsauslegung steht und keine höchstrichterliche Entscheidung vorliegt, jedenfalls dann die Klärungsbedürftigkeit der Rechtsfrage indiziert ist, wenn die ihnen zugrunde liegende Rechtsauffassung mit dem Wortlaut der betroffenen Norm vereinbar ist. Die vom Beschwerdeführer herangezogenen Auslegungsrichtlinien stammen vom 4. September 2003, sind damit nach Erlass der Sicherheitsratsresolutionen 1269 (1999) und 1373 (2001) verfasst worden und können daher nicht durch diese überholt sein, wie es das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz zu den Ausführungen im Handbuch des UNHCR über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft aus dem September 1979 noch angenommen hatte (vgl. dazu OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 6. Dezember 2002 - 10 A 10089/02 -, NVwZ-RR 2003, S. 596 <597>). Die Richtlinien stellen ausweislich des sie einleitenden Textes eine Zusammenfassung der "Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1 F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees" dar. Diese wiederum beschäftigt sich ausdrücklich mit dem Begriff des Terrorismus nach dem 11. September 2001 (vgl. nur S. 29).

Ebenso sind die Ausführungen zur Gesetzesbegründung, in welcher die verschiedenen Tatbestandsvarianten von § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG mit dem Oberbegriff "schwerste Verbrechen" versehen werden (BTDrucks. 14/7386 S. 57), geeignet, die grundsätzliche Bedeutung des Rechtsstreits darzulegen. Soll die Regelung nach dem Willen des Gesetzgebers tatsächlich solchen und nur Personen, denen schwerste Verbrechen zur Last gelegt werden, von der Flüchtlingseigenschaft ausschließen, liegt die grundsätzlich bedeutsame Frage, ob danach ein konkreter Bezug der vorgeworfenen Handlungen zu konkreten Verbrechenstätigkeiten erforderlich oder verzichtbar ist, auf der Hand.

Eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur Auslegung der maßgeblichen Rechtsvorschriften ist bis heute nicht ergangen. Zum Zeitpunkt der Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs war eine obergerichtliche Entscheidung veröffentlicht, die sich mit der Auslegung von § 51 Abs. 3 Satz 2 Var. 3 AuslG beschäftigt. In dieser Entscheidung ist indes die Frage der notwendigen Qualität einer Handlung im Sinne von § 51 Abs. 3 Satz 2 Var. 3 AuslG ausdrücklich offen gelassen worden, da der Kläger eigenständige terroristische Aktivitäten unternommen hatte (OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 6. Dezember 2002 - 10 A 10089/02 -, NVwZ-RR 2003, S. 596 <598>). Die seit Ergehen des angegriffenen Beschlusses veröffentlichten obergerichtlichen Entscheidungen lassen die hier interessierenden Fragen entweder gänzlich offen (vgl. Bayerischer VGH, Urteil vom 15. Oktober 2007 - 11 B 06.30875 -, juris) oder halten eine Auslegung von § 60 Abs. 8 Satz 2 AufenthG im Lichte der Auslegungshinweise und Richtlinien des UNHCR für naheliegend (OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 27. März 2007 - 8 A 4728/05.A -, BeckRS 2007, 23183).

Es spricht auch nichts dafür, dass die als grundsätzlich aufgeworfene Rechtsfrage unter Heranziehung der anerkannten Auslegungsmethoden und unter Einbeziehung

39

40

41

der ober- und höchstrichterlichen Rechtsprechung ohne weiteres aus dem Gesetz beantwortet werden kann und die grundsätzliche Bedeutung der Frage daher unter diesem Aspekt (vgl. Roth, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, Stand: 1. Oktober 2007, § 124 Rn. 55) verneint werden durfte. Bereits nach Wortlaut und systematischer Stellung der Einzelregelung im Zusammenhang der Asylausschlussbestimmungen kann offensichtlich nicht von einem eindeutigen, der Klärung im verwaltungsgerichtlichen Rechtsmittelverfahren nicht bedürftigen Sinngehalt des § 51 Abs. 3 Satz 2 Var. 3 AuslG bzw. nunmehr § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3, Satz 2 AsylVfG ausgegangen werden. Die kritische Bewertung der Norm in der unter II. 1. a) bb) aufgeführten Kommentarliteratur und die erwähnte obergerichtliche Rechtsprechung bestätigen diesen Befund.

Auch unter Zuhilfenahme der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Terrorismusvorbehalt (BVerfGE 80, 315 <338 f.>; 81, 142 <152 ff.>) lässt sich die aufgeworfene Frage nicht derart offensichtlich beantworten, dass es ihrer Klärung in einem Berufungs- und möglicherweise auch in einem Revisionsverfahren nicht bedürfte.

42

Die als grundsätzlich herausgearbeitete Frage ist für ein zukünftiges Berufungsverfahren entscheidungserheblich. Das Verwaltungsgericht hat den Ausschlussstatbestand des § 51 Abs. 3 Satz 2 Var. 3 AuslG als erfüllt angesehen, weil ein schwerwiegender Grund für die Annahme bestehe, dass der Beschwerdeführer terroristische Gruppierungen unterstützt habe, ohne dass es festgestellt hätte, aus schwerwiegenden Gründen sei die Annahme gerechtfertigt, der Beschwerdeführer sei an einem konkreten Verbrechen beteiligt gewesen.

43

3. Angesichts dieser Umstände drängt sich die Zulässigkeit und Begründetheit des Antrags auf Zulassung der Berufung auf. In Ermangelung einer Begründung, die eine abweichende Beurteilung zuließe, ist davon auszugehen, dass der angegriffene Beschluss auf einer Verkennung der Anforderungen aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG an die Entscheidung über die Berufungszulassung beruht (vgl. auch BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 11. Februar 2008 - 2 BvR 2575/07 -). Es ist nicht auszuschließen, dass der Verwaltungsgerichtshof im Berufungszulassungsverfahren bei hinreichender Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Vorgaben zu einer anderen, dem Beschwerdeführer günstigeren Entscheidung gelangt wäre.

44

Die Kammer hebt deshalb nach § 93c Abs. 3 in Verbindung mit § 95 Abs. 2 BVerfGG den Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs vom 26. Januar 2005 auf und verweist die Sache an den Verwaltungsgerichtshof zur erneuten Entscheidung zurück. Auf die weiteren Grundrechtsrügen kommt es nicht an. Insbesondere ist im Hinblick auf den Vorrang fachgerichtlicher Klärung (s. unter II. 2. a) die vom Beschwerdeführer aufgeworfene Frage, ob er durch den Widerruf seiner Asylberechtigung in seinem Grundrecht aus Art. 16a Abs. 1 GG verletzt worden ist, ob also die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Auslegung und Anwendung von § 51 Abs. 3 Satz 2 Var. 3 AuslG mit Verfassungsrecht im Einklang stehen, nicht im vorliegenden Verfas-

45

sungsbeschwerdeverfahren zu entscheiden.

### III.

Soweit sich die Verfassungsbeschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 30. November 2004 und den Bescheid des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge vom 15. April 2004 richtet, wird sie nicht zur Entscheidung angenommen; insoweit wird von einer Begründung abgesehen (§ 93a Abs. 2, § 93d Abs. 1 Satz 2 BVerfGG). 46

### IV.

Die Entscheidung über die Auslagenerstattung beruht auf § 34a Abs. 2 und Abs. 3 BVerfGG. 47

Broß

Lübbe-Wolff

Gerhardt

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom  
12. März 2008 - 2 BvR 378/05**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom  
12. März 2008 - 2 BvR 378/05 - Rn. (1 - 47), [http://www.bverfg.de/e/  
rk20080312\\_2bvr037805.html](http://www.bverfg.de/e/rk20080312_2bvr037805.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2008:rk20080312.2bvr037805