

L e i t s a t z

zum Beschluß des Zweiten Senats vom 10. April 1997

- 2 BvL 45/92 -

Zur Verfassungsmäßigkeit einer räumlichen Beschränkung der Aufenthaltsgestattung für Asylbewerber und ihrer Strafbewehrung für Fälle wiederholter Zuwiderhandlung.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvL 45/92 -



IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren

zur Prüfung, ob die §§ 20 Absatz 1 und Absatz 2 Satz 1, 34 Absatz 1 Nummer 3 Buchstaben a) und b) des Asylverfahrensgesetzes (Fassung 1991) gegen das Grundgesetz, insbesondere Artikel 1 in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 1 sowie Artikel 2 Absatz 2 des Grundgesetzes, verstoßen

- Aussetzungs- und Vorlagebeschuß des Amtsgerichts Kirchhain vom 28. Februar 1992 (6 Js 671.9/92-2 Ds Hw) -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsidentin Limbach,

Graßhof,

Kruis,

Kirchhof,

Winter,

Sommer,

Jentsch,

Hassemer

am 10. April 1997

gemäß § 24 BVerfGG einstimmig beschlossen:

- 1. § 20 Absatz 1 Satz 1 und § 34 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe a) des Gesetzes über das Asylverfahren (Asylverfahrensgesetz - AsylVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. April 1991 (Bundesgesetzblatt I Seite 869) waren mit dem Grundgesetz vereinbar.**
- 2. Im übrigen ist die Vorlage unzulässig.**

Gründe :

A.

Gegenstand des Vorlageverfahrens sind Bestimmungen über die räumliche Beschränkung der Aufenthaltsgestattung für Asylbewerber und ihre Strafbewehrung für Fälle wiederholter Zuwiderhandlung. 1

I.

1. Vor dem Inkrafttreten des Asylverfahrensgesetzes galten für den Aufenthalt von Asylbewerbern die Regelungen des Ausländergesetzes in der Fassung vom 28. April 1965 - AuslG a.F. - (BGBl I S. 353). Nach § 7 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 AuslG a.F. konnte die Aufenthaltserlaubnis räumlich beschränkt und mit Bedingungen und Auflagen versehen werden. Diese Regelungen galten auch für den Aufenthaltsstatus einer Duldung (§ 17 Abs. 1 Satz 2 AuslG a.F.). Daneben war nach näherer Maßgabe der §§ 39, 40 AuslG a.F. der Aufenthalt von asylsuchenden Ausländern in Sammellagern vorgesehen. 2

2. Das Gesetz über das Asylverfahren (AsylVfG) enthielt schon in der ursprünglichen Fassung vom 16. Juli 1982 (BGBl I S. 946) in seinen §§ 19 Abs. 1, 20 Abs. 1 und 2 Regelungen über die Aufenthaltsgestattung und die räumliche Beschränkung des Aufenthalts für Asylantragsteller. § 25 AsylVfG bestimmte, unter welchen Voraussetzungen ein vorübergehendes Verlassen des Bereichs der Aufenthaltsgestattung zulässig war. Für Zuwiderhandlungen gegen die räumliche Beschränkung der Aufenthaltsgestattung sahen §§ 34 Abs. 1 Nr. 3, 35 AsylVfG Straf- und Ordnungswidrigkeitentatbestände vor. 3

Aufgrund mehrfacher Änderungen und Ergänzungen erhielten die Vorschriften schließlich die folgende hier maßgebliche Fassung (Bekanntmachung vom 9. April 1991, BGBl I S. 869): 4

§ 19

Aufenthalt 5

(1) Einem Ausländer, der Asylantrag gestellt hat, ist zur Durchführung des Asylverfahrens der Aufenthalt im Geltungsbereich dieses Gesetzes nach Maßgabe der Vorschriften dieses Abschnitts gestattet. 6

(2) bis (5) ... 7

§ 20

Aufenthaltsgestattung 8

(1) Ausländern, die einen Asylantrag gestellt haben, ist der Aufenthalt im Geltungsbereich dieses Gesetzes beschränkt auf den Be- 9

zirk der Ausländerbehörde gestattet. Ist der Ausländer verpflichtet, in dem Bezirk einer anderen Ausländerbehörde Aufenthalt zu nehmen, ist der Aufenthalt beschränkt auf deren Bezirk gestattet. Der Ausländer kann bereits vor der Verteilung nach § 22 Abs. 3 zur Aufenthaltsnahme in dem Bezirk einer anderen Ausländerbehörde desselben Landes verpflichtet werden.

(2) Die Aufenthaltsgestattung kann räumlich beschränkt und mit Auflagen versehen werden. Der Ausländer kann insbesondere verpflichtet werden, 10

1. in einer bestimmten Gemeinde oder in einer bestimmten Unterkunft zu wohnen, 11

2. in eine bestimmte Gemeinde oder eine bestimmte Unterkunft umzuziehen und dort Wohnung zu nehmen. 12

...

(3) ...

(4) Einem Ausländer, der nicht im Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung (§ 19 Abs. 4) ist, wird über die Aufenthaltsgestattung eine Bescheinigung erteilt. Die Bescheinigung ist zu befristen. Die Frist soll sechs Monate nicht überschreiten. 13

(5) ...

(6) ...

§ 25

Vorübergehendes Verlassen des Aufenthaltsorts 14

(1) Einem Ausländer kann von der Ausländerbehörde erlaubt werden, den Bereich der Aufenthaltsgestattung vorübergehend zu verlassen, wenn zwingende Gründe es erfordern oder die Versagung der Erlaubnis eine unbillige Härte bedeuten würde. 15

(2) Zur Wahrnehmung von Terminen bei Bevollmächtigten, beim Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen und bei Organisationen, die sich mit der Betreuung von Flüchtlingen befassen, soll die Erlaubnis erteilt werden. 16

(3) Der Ausländer kann Termine bei Behörden und Gerichten, bei denen sein persönliches Erscheinen erforderlich ist, ohne Erlaubnis wahrnehmen. 17

(4) Ein Ausländer kann den Bereich der Aufenthaltsgestattung ohne Erlaubnis vorübergehend verlassen, wenn ihn das Bundesamt als Asylberechtigten anerkannt oder ein Gericht das Bundesamt zur 18

Anerkennung verpflichtet hat, auch wenn ein Rechtsmittel eingelegt worden ist. Das gleiche gilt, wenn das Bundesamt oder ein Gericht festgestellt hat, daß die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 des Ausländergesetzes vorliegen, und wenn die Abschiebung des Ausländers aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist.

(5) Die Ausländerbehörde eines Kreises oder einer kreisangehörigen Gemeinde kann einem Ausländer die allgemeine Erlaubnis erteilen, sich vorübergehend im gesamten Gebiet des Kreises aufzuhalten. 19

(6) Um örtlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen, können die Landesregierungen durch Rechtsverordnung bestimmen, daß sich Ausländer ohne Erlaubnis vorübergehend in einem die Bezirke mehrerer Ausländerbehörden umfassenden Gebiet aufhalten können. 20

§ 34

Straftaten 21

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer 22

1.

2. ...

3. eine Zuwiderhandlung gegen 23

a) eine Aufenthaltsbeschränkung nach § 20 Abs. 1 Satz 1 oder eine Aufenthaltsbeschränkung aufgrund einer vollziehbaren Anordnung nach § 20 Abs. 1 Satz 2 oder 3, jeweils auch nach Maßgabe einer Rechtsverordnung nach § 25 Abs. 6 oder einer Erlaubnis nach § 25 Abs. 5, oder 24

b) eine Aufenthaltsbeschränkung aufgrund einer vollziehbaren räumlichen Beschränkung der Aufenthaltsgestattung nach § 20 Abs. 2 Satz 1 25

wiederholt; 26

4. ...

5.

§ 35

Ordnungswidrigkeiten 27

(1) Ordnungswidrig handelt ein Ausländer, der 28

1. einer Aufenthaltsbeschränkung nach § 20 Abs. 1 Satz 1 oder einer Aufenthaltsbeschränkung aufgrund einer vollziehbaren Anordnung nach § 20 Abs. 1 Satz 2 oder 3, jeweils auch nach Maßgabe einer Rechtsverordnung nach § 25 Abs. 6 oder einer Erlaubnis nach § 25 Abs. 5, oder 29
2. einer Aufenthaltsbeschränkung aufgrund einer vollziehbaren räumlichen Beschränkung der Aufenthaltsgestattung nach § 20 Abs. 2 Satz 1 30
- zuwiderhandelt. 31
- (2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu fünftausend Deutsche Mark geahndet werden. 32
- (3) ...
3. Regelungen, die mit den genannten Vorschriften im wesentlichen übereinstimmen, enthält das Asylverfahrensgesetz in seiner gegenwärtig geltenden Fassung vom 27. Juli 1993 (BGBl I S. 1361) in den §§ 55 ff. und 85 f. 33

II.

1. Der 1972 geborene Angeklagte des Ausgangsverfahrens ist afghanischer Staatsangehöriger. Er reiste im Jahre 1990 allein in die Bundesrepublik Deutschland ein und beantragte seine Anerkennung als Asylberechtigter. Die für ihn zuständige Ausländerbehörde des Landkreises Marburg-Biedenkopf stellte gemäß § 20 Abs. 4 AsylVfG a.F. Bescheinigungen über die Aufenthaltsgestattung aus. Darin heißt es: "Der Aufenthalt ist/wird auf den Landkreis Marburg-Biedenkopf beschränkt. Ein Verlassen dieses Bereichs bedarf einer besonderen Genehmigung der Ausländerbehörde (Ausnahme: § 25 Abs. 3 AsylVfG)." 34
- Mit Bescheid vom 15. Oktober 1993 hat das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge den Asylantrag des Angeklagten abgelehnt. Auf die hiergegen erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht das Bundesamt zur Feststellung der Voraussetzungen eines Abschiebungshindernisses nach § 53 Abs. 4 AuslG verpflichtet. Der Angeklagte hält sich aufgrund einer Duldung weiterhin in der Bundesrepublik Deutschland auf. 35
2. a) Der Angeklagte des Ausgangsverfahrens wurde am 24. Mai 1991 jugendrichterlich ermahnt, weil er sich zunächst am 14. November 1990 unerlaubt in Frankfurt/Main aufgehalten, eine Rundreise über Hamburg, Berlin und Dresden unternommen hatte und schließlich am 2. Dezember 1990 an der deutsch-tschechischen Grenzübergangsstelle Schmilka angetroffen worden war. Nach Ableistung von fünf Stunden gemeinnütziger Arbeit wurde das Verfahren gemäß § 47 JGG eingestellt. Mit Rücksicht auf die erfolgte Ermahnung sah die Staatsanwaltschaft am 4. Juni 1991 in einem weiteren Verfahren, dem ein Aufenthalt des Angeklagten in Frankfurt/Main am 25. April 1991 zugrunde lag, von der Strafverfolgung gemäß § 45 JGG ab. Ein weite- 36

res Verfahren wegen eines Vergehens nach § 34 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe a) AsylVfG a.F. wurde auf Antrag der Staatsanwaltschaft am 24. Januar 1992 gemäß § 154 Abs. 2 StPO eingestellt.

Dem Ausgangsverfahren liegt folgender Sachverhalt zugrunde: Der Angeklagte besuchte am 4. Dezember 1991 in Frankfurt/Main Freunde aus seiner Heimat, obwohl ihm bekannt war, daß er nicht ohne besondere Genehmigung - für vorübergehende Aufenthalte im Nachbarkreis Gießen hatte er im August und November 1991 Ausnahmeerlaubnisse eingeholt - dorthin reisen durfte. Am 5. Dezember 1991 wurde er von der Bahnpolizei in Darmstadt angetroffen; dorthin hatte er sich begeben, weil er eine Arbeitsmöglichkeit in einer Pizzeria in Aussicht hatte. In der Hauptverhandlung hat der Angeklagte vorgebracht, im räumlichen Bereich seiner Aufenthaltsgestattung finde er keine Arbeit und habe dort auch keine Freunde; in Frankfurt/Main habe er ein hinduistisches Gebetshaus besuchen wollen.

37

b) Das Amtsgericht hat das Verfahren gemäß Art. 100 Abs. 1 GG ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Prüfung vorgelegt, ob die §§ 20 Abs. 1 und 2 Satz 1, 34 Abs. 1 Nr. 3 Buchstaben a) und b) AsylVfG in der Fassung des Gesetzes vom 9. April 1991 gegen das Grundgesetz, insbesondere Art. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 sowie Art. 2 Abs. 2 GG, verstoßen. Zur Begründung hat das Amtsgericht im wesentlichen ausgeführt:

38

aa) Die vorgelegte Frage sei für die Entscheidung erheblich. Nach den getroffenen Feststellungen habe sich der Angeklagte eines wiederholten Verstoßes gegen die räumliche Beschränkung seiner Aufenthaltsgestattung gemäß §§ 20 Abs. 2 Satz 1, 34 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe b) AsylVfG schuldig gemacht. Auch ohne die vom Landkreis vorgenommene Beschränkung verstoße das Verhalten des Angeklagten gegen §§ 20 Abs. 1, 34 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe a) AsylVfG. Der Angeklagte habe für seinen Aufenthalt in Frankfurt/Main und Darmstadt keine Erlaubnis erhalten und hätte sie wegen der von ihm mit der Reise verfolgten Zwecke gemäß § 25 Abs. 1 AsylVfG auch nicht erhalten können. Der Angeklagte sei nach Maßgabe des § 105 JGG als Heranwachsender strafrechtlich verantwortlich.

39

bb) § 20 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 AsylVfG - auch in Verbindung mit § 25 AsylVfG - sowie insbesondere die daran anknüpfende Strafvorschrift des § 34 Abs. 1 Nr. 3 Buchstaben a) und b) AsylVfG verstießen gegen Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG sowie gegen Art. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 GG.

40

(1) Der Schutzbereich des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG reiche - wie Tiemann (NVwZ 1987, S. 10 ff.) ausgeführt habe - weiter, als dies bisher von der obergerichtlichen Rechtsprechung und Teilen der Literatur angenommen worden sei. An einem Eingriff in die Freiheit der Person fehle es nicht wegen der bestehenden Bewegungsfreiheit des Asylbewerbers innerhalb eines Landkreises. Reisefreiheit - im Unterschied zu der nur durch Art. 11 GG geschützten Niederlassungsfreiheit - werde heute, insbesondere nach der deutschen Vereinigung, mehr denn je nicht nur als Ausfluß allgemeiner Handlungsfreiheit, sondern als ein Recht der Freiheit der Person empfunden.

41

Unterhalb der Schwelle der Freiheitsentziehung (Art. 104 Abs. 2 GG) gebe es einen lediglich von Art. 104 Abs. 1 GG erfaßten Bereich der Beschränkung der Freiheit der Person. Als einzig klar definierte Grenze einer durch Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG garantierten Fortbewegungsfreiheit biete sich der Geltungsbereich des Grundgesetzes an. Obwohl danach räumliche Einschränkungen der Bewegungsfreiheit von Ausländern an Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG zu messen seien, werde in § 37 AsylVfG nur Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG als eingeschränkt zitiert, so daß Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt sei.

(2) Unabhängig davon widersprüchen die zur verfassungsrechtlichen Prüfung gestellten Vorschriften der Menschenwürde und verletzten Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 GG. Die freie Entfaltung der Persönlichkeit der Asylbewerber werde in ihrem Wesensgehalt angetastet. 42

Der Angeklagte habe nach mehr als eineinhalb Jahren noch keine Entscheidung über seinen Asylantrag erhalten. Auf die für einen jungen Menschen selbstverständlichen Freiheitsbedürfnisse, insbesondere auf Reisen zu Freunden, müsse er allein wegen seiner Eigenschaft als Asylbewerber verzichten, ohne daß insoweit Ausnahmegründe im Sinne des § 25 AsylVfG vorlägen. Unter Berücksichtigung der Verfahrensdauer seien die Aufenthaltsbeschränkungen nicht länger zu rechtfertigen, weil sie zwischenmenschliche Kontakte unnötig behinderten. Sie stellten sich weitgehend als Schikanen dar, die auch unter Berücksichtigung des Umstandes, daß ein Aufenthaltsrecht lediglich zur Durchführung des Asylverfahrens bestehe, in natürliche Rechte unbescholtener Menschen unverhältnismäßig eingriffen. Soweit zur Rechtfertigung der Aufenthaltsbeschränkung auf den hohen Anteil unberechtigter Asylanträge verwiesen werde, denen durch Maßnahmen zur Ausgestaltung des Aufenthalts entgegengewirkt werden solle, sei eine solche "Generalprävention" eindeutig verfassungswidrig. Es sei kein sachlicher Grund dafür erkennbar, daß möglicherweise berechnete Asylbewerber nur zur Abschreckung anderer nicht unerhebliche Freiheitsbeschränkungen hinnehmen müßten. Auch sei völlig unwahrscheinlich, daß der Abbau von Anreizen durch Grundrechtsbeschränkungen bei der heutigen politischen Weltlage den Flüchtlingsstrom nach Deutschland beeinflussen könne. 43

Zu einem reibungslosen Ablauf des Asylverfahrens und der jederzeitigen Erreichbarkeit der Asylbewerber könnten die Aufenthaltsbeschränkungen nicht beitragen. Es sei nicht ersichtlich, warum ein Asylbewerber monatelang in einem Landkreis verharren solle, um auf eine Nachricht der Behörde zu warten. Seine jederzeitige Erreichbarkeit lasse sich durch weniger einschneidende Maßnahmen sichern. Sofern der Asylbewerber tatsächlich untertauchen wolle, könne er daran durch die Beschränkung seines Aufenthalts auf einen Landkreis nicht gehindert werden. Asylbewerber, die durch Doppelanmeldungen mehrfach in den Genuß von Sozialhilfe kommen wollten, machten sich anderweitig strafbar. 44

Verfassungsrechtlich haltbare Gründe für die freiheitsbeschränkenden räumlichen Begrenzungen des Aufenthalts, mit denen ein auch nur vorübergehendes Verlassen bestimmter Bezirke verhindert werde, seien nach allem auch unter Berücksichtigung 45

der neuesten inländischen und weltweiten Entwicklungen nicht ersichtlich. Mit der Anwendung des § 25 AsylVfG könne den berechtigten Belangen der Asylbewerber nicht ausreichend Rechnung getragen werden. Denn für die Erteilung von Ausnahmeerlaubnissen könnten nur zwingende Gründe oder unbillige Härten berücksichtigt werden. Diese Regelungen würden zudem in der Praxis restriktiv gehandhabt.

(3) Selbst wenn man die Ordnungsvorschrift des § 20 AsylVfG in der maßgeblichen Fassung noch für verfassungsgemäß hielte, verstieße ihre Durchsetzung mit den Mitteln des Strafrechts gegen das Übermaßverbot. Gerade angesichts der Erfahrungen mit dem Unrecht der früheren DDR dürften Zuwiderhandlungen gegen Reisebeschränkungen, insbesondere das bloß vorübergehende Verlassen eines Landkreises oder Regierungsbezirks, im Blick auf die Menschenwürde jedenfalls nicht unter Strafe gestellt werden. Deshalb sei zumindest § 34 Abs. 1 Nr. 3 Buchstaben a) und b) AsylVfG mit dem Grundgesetz unvereinbar.

46

III.

Für die Bundesregierung hat das Bundesministerium des Innern zur Vorlage Stellung genommen. Es hält sie hinsichtlich der §§ 20 Abs. 2 Satz 1, 34 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe b) AsylVfG a.F. mangels Entscheidungserheblichkeit für unzulässig, im übrigen für unbegründet. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG scheide als Prüfungsmaßstab aus, weil angesichts des räumlichen Umfangs des Zuständigkeitsbereichs der Ausländerbehörde, innerhalb dessen sich der Asylbewerber frei bewegen dürfe, die angeordnete Aufenthaltsbeschränkung nicht als Eingriff in die durch Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG geschützte Freiheit der Person in Betracht komme. Art. 2 Abs. 1 GG sei ebenfalls nicht berührt. Das Grundgesetz garantiere dem Asylbewerber als Vorwirkung des Asylrechts lediglich Schutz vor Abschiebung und ein vorläufiges Aufenthaltsrecht mit der Möglichkeit, unter zumutbaren Bedingungen sein Asylbegehren zu verfolgen. Selbst wenn man aber in der räumlichen Beschränkung der Aufenthaltsgestattung eine Einschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit des asylsuchenden Ausländers sehen wolle, sei sie durch sachliche Gründe gerechtfertigt. Die Strafvorschrift verstoße bei Berücksichtigung des dem Gesetzgeber insoweit eingeräumten weiten Gestaltungsspielraums nicht gegen das Übermaßverbot.

47

B.

I.

Auf der Grundlage des Vorlagebeschlusses sind nur § 20 Abs. 1 Satz 1 und § 34 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe a) AsylVfG a.F. einer verfassungsrechtlichen Prüfung zu unterziehen.

48

1. Soweit das vorliegende Gericht auch §§ 20 Abs. 2 Satz 1, 34 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe b) AsylVfG a.F. zur Prüfung unterbreitet, ist seine Vorlage mangels Entscheidungserheblichkeit unzulässig.

49

§ 20 Abs. 2 Satz 1 AsylVfG a.F. knüpft an die Regelung des § 20 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG a.F. an, die den Aufenthalt von Asylbewerbern kraft Gesetzes nur unter Beschränkung auf den Bezirk der Ausländerbehörde gestattet. Dieses Aufenthaltsrecht kann gemäß § 20 Abs. 2 Satz 1 AsylVfG a.F. durch Einzelentscheidung der Ausländerbehörde weiter räumlich eingegrenzt werden. Weder der Begründung des Vorlagebeschlusses noch den beigefügten Akten des Ausgangsverfahrens läßt sich entnehmen, daß die für den Angeklagten des Ausgangsverfahrens seinerzeit zuständige Ausländerbehörde des Landkreises Marburg-Biedenkopf über die gesetzliche Beschränkung der Aufenthaltsgestattung hinaus eine weitere Eingrenzung nach § 20 Abs. 2 Satz 1 AsylVfG a.F. verfügt hat. Die dem Angeklagten erteilten Bescheinigungen über die Aufenthaltsgestattung beschränkten seinen Aufenthalt auf den Landkreis Marburg-Biedenkopf; dessen Grenzen stimmen mit dem Bezirk der Ausländerbehörde überein. Die Staatsanwaltschaft hat ihre Antragsschrift vom 29. Januar 1992 allein auf eine wiederholte Zuwiderhandlung gegen eine Aufenthaltsbeschränkung nach § 20 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG a.F. gestützt. Erst in der Hauptverhandlung hat das vorlegende Gericht gemäß § 265 StPO darauf hingewiesen, "daß die in Betracht kommenden Vorschriften §§ 34 Abs. 1 Nr. 3 a, b AsylVfG ... lauten". Soweit in der Begründung des Vorlagebeschlusses von der vom Landkreis vorgenommenen Beschränkung die Rede ist, handelt es sich ersichtlich um ein - möglicherweise durch die Formulierung in den Bescheinigungen über die Aufenthaltsgestattung hervorge-rufenes - Mißverständnis. Die in ihnen enthaltene "räumliche Beschränkung" gibt nur deklaratorisch die kraft Gesetzes bestehende Begrenzung der Aufenthaltsgestattung wieder. Danach kommt im Ausgangsverfahren eine Verurteilung nach den §§ 20 Abs. 2 Satz 1, 34 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe b) AsylVfG a.F. nicht in Betracht.

50

2. Obwohl das vorlegende Gericht der Auffassung ist, daß eine Bestrafung des Angeklagten im Ausgangsverfahren nach §§ 20 Abs. 2 Satz 1, 34 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe b) AsylVfG a.F. möglich sei, erstreckt sich seine Vorlage daneben auch auf §§ 20 Abs. 1, 34 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe a) AsylVfG a.F. Das ergibt sich aus dem Tenor des Vorlagebeschlusses und dessen sinnentsprechender Auslegung nach dem Zusammenhang seiner Gründe. Diese lassen erkennen, daß das vorlegende Gericht den Angeklagten auch ohne eine vom Landkreis vorgenommene Beschränkung jedenfalls einer Zuwiderhandlung gegen §§ 20 Abs. 1, 34 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe a) AsylVfG a.F. für schuldig hält und daß es auch diese letztgenannten Vorschriften für verfassungswidrig erachtet.

51

Das vorlegende Gericht stellt § 20 Abs. 1 AsylVfG a.F. insgesamt zur verfassungsrechtlichen Prüfung. Dessen Sätze 2 und 3 betreffen Fälle, in denen der Asylantragsteller zur Aufenthaltsnahme im Bezirk einer anderen Ausländerbehörde verpflichtet ist; sie sind für die im Ausgangsverfahren zu treffende Entscheidung aber nicht einschlägig. Die Vorlagefrage ist insoweit klarstellend auf § 20 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG a.F. zu begrenzen.

52

II.

Ob die Vorlage, soweit sie §§ 20 Abs. 1 Satz 1, 34 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe a) AsylVfG a.F. zur verfassungsrechtlichen Prüfung stellt, zulässig ist, kann gemäß § 24 Satz 1 BVerfGG offen bleiben (vgl. BVerfGE 78, 232 <244>; 80, 354 <358>). Denn die genannten Vorschriften waren offensichtlich mit dem Grundgesetz vereinbar. 53

1. §§ 20 Abs. 1 Satz 1, 34 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe a) AsylVfG a.F. haben nicht in das Grundrecht der Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Art. 104 GG) eingegriffen. Das Grundrecht des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG schützt die tatsächliche körperliche Bewegungsfreiheit im Rahmen der allgemeinen Rechtsordnung. Deshalb umfaßt sein Gewährleistungsinhalt von vornherein nicht eine Befugnis, sich unbegrenzt überall aufhalten und überall hin bewegen zu dürfen (vgl. BVerfGE 94, 166 <198>). Mithin betreffen die Asylantragstellern auferlegten räumlichen Beschränkungen ihrer Aufenthaltsgestattung allein das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG. 54

2. §§ 20 Abs. 1 Satz 1, 34 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe a) AsylVfG a.F. waren indes auch mit Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar (a). Eine Regelung, wonach die wiederholte Zuwiderhandlung gegen die räumliche Aufenthaltsbeschränkung mit Kriminalstrafe bedroht ist, überschreitet nicht den dem Gesetzgeber insoweit eingeräumten Gestaltungsspielraum (b). 55

a) Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistet die allgemeine Handlungsfreiheit in umfassendem Sinne. Sie steht aber insbesondere unter dem Vorbehalt der verfassungsmäßigen Ordnung, zu der alle formell und materiell verfassungsmäßigen Gesetze gehören (vgl. BVerfGE 6, 32 <36 ff.>; 80, 137 <152 f.>). Ist - wie hier - durch die gesetzliche Beschränkung der freien Persönlichkeitsentfaltung ein unantastbarer Bereich privater Lebensgestaltung (vgl. dazu BVerfGE 6, 32 <41>) nicht beeinträchtigt, muß jedermann staatliche Maßnahmen hinnehmen, die im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes getroffen werden (vgl. BVerfGE 32, 373 <379>; 54, 143 <146 f.>; 80, 137 <153>). Das vom Gesetzgeber eingesetzte Mittel muß geeignet und erforderlich sein, um den erstrebten Zweck zu erreichen (vgl. BVerfGE 90, 145 <172 f.>). Ferner darf der mit der Beschränkung verbundene Eingriff nicht außer Verhältnis zur Bedeutung der Sache stehen und den Betroffenen nicht übermäßig oder unzumutbar belasten (vgl. BVerfGE 30, 292 <316>; 90, 145 <173>; 92, 262 <273>). 56

Eine Prüfung nach diesen Grundsätzen ergibt, daß gegen § 20 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG a.F. keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen. 57

aa) Die Regelungen über die Aufenthaltsbeschränkung für Asylantragsteller sind Teil eines Bündels von Maßnahmen, mit denen der Gesetzgeber auf das Ansteigen der Asylbewerberzahlen seit Mitte der 70er Jahre reagiert hat (vgl. BTDrucks 9/875, S. 12 f.; vgl. zuvor schon § 4 des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens vom 16. August 1980, BGBl I S. 1437). Einer räumlichen Beschränkung der 58

Aufenthaltsgestattung maß der Gesetzgeber besondere sicherheits- und ordnungspolitische, aber auch sozial- und arbeitsmarktpolitische Bedeutung zu (vgl. die Äußerung des Bundesrats anlässlich der Anrufung des Vermittlungsausschusses im Gesetzgebungsverfahren zum Asylverfahrensgesetz 1982, BTDrucks 9/1705, S. 6). Asylantragsteller sollten für die Zwecke ihres Verfahrens an einem bestimmten Ort jederzeit erreichbar sein, die Erledigung der Asylanträge sollte dadurch beschleunigt werden; ferner sollten durch die Aufenthaltsbeschränkung die mit der Aufnahme von Asylbewerbern für Länder und Kommunen verbundenen Lasten, insbesondere bei der Gewährung von Sozialhilfe, gleichmäßig verteilt werden (vgl. etwa Gusy in: Otto Benecke Stiftung <Hrsg.>, Politische Betätigung von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland <1987>, S. 15 <32>).

bb) § 20 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG a.F. verbot jedes - auch das nur kurzfristige - Verlassen des gesetzlich bestimmten Aufenthaltsbereichs (vgl. zu dieser Auslegung BVerwG, NVwZ 1986, S. 133 f.; Kanein/Renner, Ausländerrecht <5. Aufl.>, § 20 AsylVfG, Rn. 6 f.). Die sich aus dieser strikten Aufenthaltsbeschränkung ergebenden Folgen konnten indes nach Maßgabe des § 25 AsylVfG a.F. gemildert werden. Nach § 25 Abs. 1 AsylVfG a.F. konnte dem Ausländer das vorübergehende Verlassen des Bereichs der Aufenthaltsgestattung aus zwingenden Gründen oder zur Vermeidung einer unbilligen Härte erlaubt werden. Insbesondere durch das Kriterium der "unbilligen Härte" sowie mit Hilfe des der Ausländerbehörde für die Erteilung von Erlaubnissen eingeräumten Ermessens war es möglich, auf die berechtigten Belange der einzelnen Asylantragsteller angemessen Rücksicht zu nehmen (vgl. dazu des näheren Hailbronner, Ausländerrecht <2. Aufl. 1989>, Rn. 1356 ff.). Für die Wahrnehmung von Terminen bei Bevollmächtigten, beim Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen und bei Organisationen, die sich mit der Betreuung von Flüchtlingen befassen, sah die Sollvorschrift des § 25 Abs. 2 AsylVfG a.F. die Erteilung der Erlaubnis vor. Termine bei Behörden und Gerichten, bei denen das persönliche Erscheinen erforderlich war, konnte der Asylbewerber gemäß § 25 Abs. 3 AsylVfG a.F. ohne besondere Erlaubnis wahrnehmen. Hatte das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge eine ihm günstige Sachentscheidung über den Asylantrag getroffen, so konnte der Asylbewerber den Bereich der Aufenthaltsgestattung ohne Erlaubnis vorübergehend verlassen, auch wenn die Entscheidung noch nicht unanfechtbar war (§ 25 Abs. 4 AsylVfG a.F.). Weitere Regelungen zur flexiblen Ausgestaltung der Aufenthaltsgestattung enthielt § 25 Abs. 5 und 6 AsylVfG a.F.

cc) Der Gesetzgeber hat ohne Überschreitung des ihm insoweit eingeräumten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums § 20 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG a.F. zur Erreichung der damit verfolgten Gemeinwohlbelange - gleichmäßige Verteilung der mit der Aufnahme von Asylbewerbern verbundenen Aufgaben, jederzeitige Erreichbarkeit des Asylantragstellers für die Zwecke seines Verfahrens und dessen beschleunigte Durchführung - für geeignet und erforderlich gehalten. Im Zusammenhang mit den in § 25 AsylVfG a.F. enthaltenen Regelungen hat die Bestimmung - auch soweit sie das nur kurzfristige Verlassen des Aufenthaltsbereichs verbietet - die Grenzen

59

60

des Übermaßverbots gewahrt.

Eine räumliche Beschränkung der Aufenthaltsgestattung mag einzelne Asylbewerber nicht davon abhalten können, sich den Behörden zu entziehen. Daraus folgt jedoch nicht, daß die Zwecke der Regelung generell nicht zu verwirklichen wären. Ein Mittel ist bereits dann geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann (vgl. BVerfGE 63, 88 <115>). Es ist nicht erforderlich, daß der Erfolg in jedem Einzelfall auch tatsächlich erreicht wird oder jedenfalls erreichbar ist; die Möglichkeit der Zweckerreichung genügt (vgl. BVerfGE 67, 157 <175>).

61

Die genannten Zwecke lassen sich nicht durch mildere Mittel ebenso wirksam erreichen. Der Gesetzgeber mußte nicht davon ausgehen, daß es genüge, lediglich einen längerfristigen Aufenthalt von Asylbewerbern außerhalb des zugewiesenen Aufenthaltsbereichs von einer besonderen behördlichen Erlaubnis abhängig zu machen, kürzere Reisen aber allgemein zuzulassen und allenfalls eine Meldepflicht vorzusehen. Eine solche Differenzierung wäre in der Praxis nicht zu überwachen. "Meldungen" des Asylbewerbers über seinen aktuellen Aufenthalt müßten zudem - mit erheblichem Verwaltungsaufwand - jeweils an das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, die Ausländerbehörde und das zuständige Gericht weitergegeben werden. Darüber hinaus kann nur bei einer allgemeinen, lediglich in bestimmten Fällen durch behördliche Erlaubnis zu beseitigenden räumlichen Beschränkung des Aufenthalts eine Dezentralisierung der mit der Aufnahme von Asylbewerbern verbundenen öffentlichen Aufgaben erreicht und eine ordnungsrechtlich unerwünschte Konzentration von Asylbewerbern etwa in bestimmten großstädtischen Zentren vermieden werden.

62

Bei sachgerechter Handhabung der oben unter bb) näher dargestellten Ausnahmemöglichkeiten, wie sie das Gesetz in § 25 AsylVfG a.F. zur Auflockerung der in § 20 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes angeordneten strikten Aufenthaltsbeschränkung bereitgehalten hat, ist eine übermäßige Beschränkung der persönlichen Entfaltungsfreiheit der Asylbewerber nicht zu besorgen. Die Regelung ist deshalb auch im engeren Sinne verhältnismäßig. Insbesondere wird das Übermaßverbot nicht schon dadurch verletzt, daß der Asylbewerber in fast jedem Einzelfall eines beabsichtigten Aufenthalts außerhalb des gestatteten Bereichs zuvor die Erlaubnis der Ausländerbehörde einholen muß. Solange der Asylbewerber seine berechtigten Belange im Einzelfall durchsetzen kann, wird er durch ein präventives Prüfungsverfahren nicht in unzumutbarer Weise belastet. Anhaltspunkte dafür, daß eine wirksame Durchsetzung schützenswerter persönlicher Interessen der Asylbewerber durch die Ausgestaltung der Ausnahmenvorschriften oder des einzuhaltenden Verfahrens von vornherein entscheidend erschwert oder gar unmöglich gemacht wird, sind nicht ersichtlich. Mit der gesetzlich vorgesehenen Befugnis, eine Erlaubnis zum vorübergehenden Verlassen des Bereichs der Aufenthaltsgestattung auch dann zu erteilen, wenn deren Versagung eine "unbillige Härte" bedeuten würde (§ 25 Abs. 1 AsylVfG a.F.), kann die Ausländerbehörde in ausreichendem Maße auf die besonderen Umstände des jeweiligen Falles angemessen reagieren. Dabei wird auch die bisherige Dauer des Asylverfah-

63

rens zu berücksichtigen sein.

Die Bestimmungen, die dem Asylantragsteller erlauben, sein Asylverfahren betreffende Termine außerhalb des räumlichen Bereichs der Aufenthaltsgestattung wahrzunehmen und damit sein Asylbegehren zu verfolgen (§ 25 Abs. 2 und 3 AsylVfG a.F.), stellen sicher, daß die räumliche Beschränkung der Aufenthaltsgestattung die Durchsetzung eines bestehenden Asylanspruchs (Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG a.F., jetzt: Art. 16a Abs. 1 GG) nicht hindert (vgl. dazu BVerfGE 94, 166 <199 f.>). Weitergehende Einschränkungen der Befugnis des Gesetzgebers, das vorläufige Bleiberecht der Asylantragsteller während der Dauer des vorgeschriebenen Prüfungs- und Feststellungsverfahrens durch räumliche Beschränkungen der Aufenthaltsgestattung auf den Bereich der jeweiligen Ausländerbehörde (§ 20 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG a.F.) auszugestalten, ergeben sich aus dem Asylgrundrecht nicht. Im übrigen stellt auch das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK) keine strengeren Anforderungen: Art. 26 GFK gilt nur für Personen, die bereits unanfechtbar als politisch Verfolgte anerkannt sind (vgl. BVerfGE 80, 182 <187 f.>). Art. 31 Abs. 2 Satz 1 GFK hingegen gestattet den vertragsschließenden Staaten, den Flüchtlingen bis zur Klärung ihres Status die für "notwendig" erachteten Beschränkungen beim Wechsel des Aufenthaltsorts aufzuerlegen.

64

b) Das Strafrecht wird als "ultima ratio" des Rechtsgüterschutzes eingesetzt, wenn ein bestimmtes Verhalten über sein Verbotensein hinaus in besonderer Weise sozial-schädlich und für das geordnete Zusammenleben der Menschen unerträglich, seine Verhinderung daher besonders dringlich ist (vgl. BVerfGE 88, 203 <258>). Wegen des in der Androhung, Verhängung und Vollziehung von Strafe zum Ausdruck kommenden sozialetischen Unwerturteils kommt dem Übermaßverbot als Maßstab für die Überprüfung einer Strafnorm besondere Bedeutung zu (vgl. dazu BVerfGE 90, 145 <185>; 92, 277 <326>). Es ist aber grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Bereich strafbaren Handelns verbindlich festzulegen. Dabei geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, daß es einen Grenzbereich zwischen kriminellem Unrecht und Ordnungsunrecht gibt, daß in diesem Bereich zwischen den genannten Erscheinungsformen des Unrechts nur graduelle Unterschiede bestehen und daß es demgemäß Sache des Gesetzgebers ist, hier die Grenzlinie im einzelnen festzulegen. Ihm ist hier ein nicht unerheblicher Spielraum eigenverantwortlicher Bewertung einzuräumen (vgl. BVerfGE 80, 182 <186>).

65

Hiernach verstieß auch die Regelung des § 34 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe a) AsylVfG a.F. nicht gegen Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, soweit dadurch die - nach vorangegangener Ahndung - wiederholte Zuwiderhandlung gegen eine Aufenthaltsbeschränkung nach § 20 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG a.F. mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bedroht ist. Nur insoweit ist die Vorschrift Gegenstand der Prüfung. Der Angeklagte des Ausgangsverfahrens war nach der ersten Zuwiderhandlung gegen § 20 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG a.F. zwar nicht mit einer Geldbuße belegt (vgl. § 35 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 AsylVfG a.F.), wohl aber jugendgerichtlich ermahnt und zur Ableistung gemeinnütziger Arbeit verpflichtet

66

worden, bevor das Verfahren schließlich eingestellt wurde (vgl. §§ 9 Nr. 1, 10 Abs. 1 Nr. 4, 45 Abs. 2, 47 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 JGG). Die staatliche Strafandrohung für eine erneute Zuwiderhandlung gegen die räumliche Aufenthaltsbeschränkung greift hier also erst Platz, nachdem der Angeklagte trotz einer vorangegangenen Ahndung die räumliche Beschränkung der Aufenthaltsgestattung wiederum nicht beachtet hat.

Eine unter solchen Umständen "wiederholte" Zuwiderhandlung gegen die Aufenthaltsbeschränkung mit Strafe zu bedrohen, ist zur Durchsetzung der mit der Regelung verfolgten Zwecke nicht nur geeignet und erforderlich; auch das Übermaßverbot ist nicht verletzt. Die strafrechtliche Sanktion hat die wirkungsvolle Durchsetzung des öffentlichen Interesses daran im Auge, unkontrollierte Bewegungen der in großer Zahl in der Bundesrepublik Deutschland befindlichen Asylbewerber zu verhindern und sicherzustellen, daß sie sich jederzeit zur Verfügung der Behörden und Gerichte halten (vgl. BTDrucks 9/875, S. 26 <zu § 32 des Entwurfs eines Asylverfahrensgesetzes>). Dabei ist der Gesetzgeber davon ausgegangen, daß strafwürdiges Unrecht erst bei wiederholtem Verstoß vorliegt (vgl. BTDrucks 9/1630, S. 27 <zu §§ 30, 31 des Entwurfs>). In einem solchen Fall liegt das mit der Anwendung des Strafrechts ausgesprochene sozialetische Unwerturteil nicht außerhalb des dem Gesetzgeber eingeräumten weiten Spielraums eigenverantwortlicher Bewertung.

67

Limbach	Graßhof	Kruis
Kirchhof	Winter	Sommer
Jentsch		Hassemer

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 10. April 1997 -
2 BvL 45/92**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 10. April 1997 - 2 BvL 45/
92 - Rn. (1 - 67), http://www.bverfg.de/e/ls19970410_2bvl004592.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:1997:ls19970410.2bvl004592