

## Grundkurs Öffentliches Recht II. Grundrechte

Dienstag, den 17. Mai 2005

---

### I. Das Asylgrundrecht (Art. 16a GG)

Das Asylgrundrecht bestand bis zum Juni 1993 nur aus einem Satz, der als Art. 16 II 2 GG lautete: "Politisch Verfolgte genießen Asylrecht." Die systematische Stellung und die Kürze des Wortlauts zeigen, dass der Verfassungegeber des Jahres 1949 dem Asylrecht keine besondere praktische Bedeutung beigemessen hat, jedenfalls keine größere Bedeutung als den anderen Grundrechten des Art. 16 GG. Die praktische Bedeutung dieses Rechts änderte sich aber mit dem Anstieg des Wohlstands in Deutschland und der Verbesserung der internationalen Verkehrsverbindungen. Heute wäre es nicht mehr gerechtfertigt, das Asylrecht an systematisch unpassender Stelle und zudem nachrangig zum praktisch wenig relevanten Verbot der Auslieferung von Deutschen an das Ausland zu regeln. Vor 1993 waren von den drei Regelungen des damaligen Art. 16 zwei nur auf Deutsche und eine nur auf Ausländer anzuwenden.

Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat daraus im Juni 1993 Konsequenzen gezogen und das Asylrecht als Art. 16a zu einem eigenständigen Grundrecht verselbständigt, das heute mehr Absätze hat als früher Wörter (heute 5 Absätze und ca. 240 Wörter). Auf Einzelheiten dieses Grundrechts, die sich im Übrigen nur im Zusammenhang mit dem sonstigen deutschen Ausländerrecht und mit völker- und europarechtlichen Gewährleistungen darstellen ließen, kann ich hier nicht eingehen; dies wäre eine Vorlesung für sich. Ich muss mich vielmehr auf Grundzüge beschränken.

Die Kernaussage des Asylgrundrechts lautet nach wie vor, dass politisch Verfolgte Asylrecht genießen. Dies ist ein Individualrecht, das verfassungskräftig einen Anspruch auf Asyl gewährt, wenn tatbestandliche Voraussetzungen vorliegen. Politisch verfolgt ist, wer **(3)** wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung **(2)** staatlichen politischen Verfolgungsmaßnahmen mit **(1)** Gefahr für Leib, Leben, persönliche Freiheit oder die Menschenwürde **(4)** ausgesetzt ist oder solche Verfol-

gungsmaßnahmen begründet befürchten muss (die Ziffern beziehen sich auf die Reihung nachfolgend unter 1.b)). Diese Definition stimmt mit derjenigen der Genfer Flüchtlingskonvention überein, die neben Art. 16a GG für die Bundesrepublik Deutschland als völkerrechtlicher Vertrag verbindlich ist. Die Rechtsfolge "Asylrecht" setzt tatbestandlich "politische Verfolgung" voraus. Das Asylrecht ist keine Generalklausel zur Lösung des Flüchtlings- oder des Ausländerproblems. Das Asylrecht betrifft nur bestimmte Ausländer, eben die politisch Verfolgten.

Auf der Rechtsfolgenseite ist Art. 16a I primär ein Leistungs-, kein Eingriffsabwehrrecht. **(1)** "Asylrecht" bedeutet, dass ein Ausländer oder sonstiger Fremder einen Anspruch auf Zugang zum Staatsgebiet erhält; ein solcher Anspruch besteht sonst grundsätzlich nicht. **(2)** "Asylrecht" bedeutet einen Anspruch auf staatliche Leistungen zum Lebensunterhalt für die Dauer des Aufenthalts. **(3)** "Asylrecht" bedeutet Schutz vor aufenthaltsbeendenden Maßnahmen; nur insoweit ist das Grundrecht Eingriffsabwehrrecht. Wegen der Besonderheit, grundsätzlich (d.h. bei 1 und 2) nicht Eingriffsabwehrrecht zum Schutz einer vorgegebenen Freiheit zu sein, sondern Leistungsrecht, das Anspruch auf eine Erweiterung der individuellen Lebenssphäre gibt, halte ich es für verfehlt, das Asylrecht nach dem Schema Schutzbereich - Eingriff - verfassungsrechtliche Rechtfertigung zu prüfen. Dem Charakter des Asylrechts als Leistungsrecht angemessener ist ein anderes Schema, welches Ihnen vom Zivilrecht her vertraut ist: das Anspruchsschema. Zu fragen ist, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen des Asylrechts vorliegen und ob eventuelle Ausschlussgründe eingreifen. In dieser Weise ist die Definition des Merkmals "politische Verfolgung" zu prüfen. Ich komme jetzt auf die einzelnen Punkte dieser Definition zurück. Diese Punkte bestimmen die sachlichen Anspruchsvoraussetzungen. Hinzu kommen Anspruchsvoraussetzungen in der Person des Antragstellers.

## **1. Tatbestand**

### **a) Persönliche Anspruchsvoraussetzungen**

Auf das Asylrecht können sich nur Ausländer und Staatenlose berufen, nicht Deutsche. Deutsche haben aus Art. 11 einen Anspruch auf Einreise und Aufenthalt und das Sozialstaatsprinzip gewährleistet ihnen das Existenzminimum.

Auf das Asylrecht können sich solche Ausländer und Staatenlose (beides unter dem Ausländerbegriff definitiv zusammenfassend § 2 I AufenthaltsgG) nicht berufen, die aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen sicheren Drittstaat einreisen; das Nähere hierzu regeln Art. 16a II GG und die auf dieser Grundlage erlassenen Vorschriften.

#### **b) Sachliche Anspruchsvoraussetzungen**

Als erstes muss vorliegen eine Gefahr für Leib, Leben, persönliche Freiheit oder Menschenwürde. Beeinträchtigungen des beruflichen Fortkommens, mögen sie auch politisch diskriminierend sein, sind deshalb nur dann ein Asylgrund, wenn das Existenzminimum nicht mehr gewährleistet ist (BVerwGE 88, 367, 374). Die Gefahrenprognose ist auf objektive Umstände zu stützen (hierzu BVerwGE 104, 97 [99 ff.]).

Als zweites wird gefordert, dass diese Gefahr die Folge von **(a)** Verfolgungsmaßnahmen ist, die **(b)** politisch und **(c)** staatlich sind. **(a)** Verfolgungsmaßnahmen sind Maßnahmen, die sich gezielt gegen den Asylbewerber selbst richten. Gehört jemand einer Bevölkerungsgruppe an, die Verfolgungsmaßnahmen ausgesetzt ist, so liegt auch in seiner Person Verfolgung vor, wenn jedes Gruppenmitglied befürchten muss, ohne weiteren Grund selbst Opfer von Verfolgungsmaßnahmen zu sein. Bei Nachteilen, die jemand aufgrund der allgemeinen Zustände in seinem Heimatland erleidet, wie Hunger, Naturkatastrophen, aber auch bei den allgemeinen Auswirkungen von Unruhen, Revolution und Kriegen, liegt Verfolgung nicht vor (E 80, 315, 335). **(b)** Politisch ist Verfolgung dann, wenn sie der Erhaltung und Sicherung der Macht im Staate dient. Keine politische Verfolgung ist darum die Bekämpfung von Terroristen mit rechtsstaatlichen Mitteln. Art. 16a GG bietet weiterhin keinen Schutz gegen Folter und Todesstrafe, sofern diese nicht aus politischen Motiven erfolgen; möglicherweise greift in solchen Fällen aber Art. 1 I GG ein. **(c)** Politische Verfolgung muss schließlich von der Staatsgewalt ausgehen. Verfolgungsmaßnahmen von nicht-staatlicher Seite sind asylrechtlich nur relevant, wenn sie dem Staat zugerechnet werden können, etwa weil er sie duldet oder unterstützt. Art. 16a III GG gibt dem Gesetzgeber das Recht, Staaten zu benennen, bei denen eine widerlegliche Vermutung dafür spricht, dass dort keine politische Verfolgung stattfindet.

Als drittes wird verlangt, dass die Verfolgung wegen Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe oder wegen der politischen Überzeugung erfolgt. Dieses Merkmal ist die Kehrseite des politischen Motivs auf der Verfolgerseite. Art. 16 I GG geht davon aus, dass Rasse, Religion usw. die Ursache der Verfolgung und diese die Ursache der Flucht ist. Diese Reihenfolge ändert sich bei so genannten Nachfluchtgründen. Davon spricht man, wenn ein Asylbewerber die Ursachen für die Gefahr politischer Verfolgung erst nach seiner Flucht setzt, etwa durch exilpolitische Tätigkeit. Solche Nachfluchtgründe sind unbeachtlich, es sei denn, sie stellen sich als Ausdruck und Fortführung einer schon im Heimatstaat vorhandenen und erkennbar betätigten Überzeugung dar.

Schließlich wird verlangt, dass der Betroffene ohne die Asylgewährung der Verfolgung ausgesetzt ist. Daran fehlt es, wenn es im Heimatstaat sichere Zufluchtsstätten gibt, z.B. wenn Tamilen sich in Sri Lanka in Tamilengebiete zurückziehen können.

## **2. Rechtsfolge**

Wenn die Voraussetzungen des Art. 16a I GG vorliegen, tritt die Rechtsfolge "genießen Asylrecht" ein. Das bedeutet, dass die Betroffenen einen Anspruch auf Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland und auf Unterbringung und Verpflegung durch die öffentliche Hand haben. Negativ gefasst bedeutet die Rechtsfolge, dass dem Staat aufenthaltsverweigernde oder aufenthaltsbeendende Maßnahmen verwehrt sind.

Art. 16a I soll nach einer verbreiteten Ansicht räumliche Vorwirkungen haben. Die Rechtsfolge tritt danach nicht erst mit dem Gebietskontakt zur Bundesrepublik Deutschland ein. Gebunden sind schon deutsche Auslandsvertretungen bei der Erteilung von Sichtvermerken. Ich teile diese Ansicht nicht, weil an Grundrechte nur die deutsche Staatsgewalt im Sinne von Art. 1 III GG gebunden ist, Auslandsvertretungen aber nicht in diesem Sinne Staatsgewalt ausüben, sondern begrenzte völkerrechtliche Befugnisse, zu denen das Asylrecht nicht gehört.

## **3. Verfahren**

Das Vorliegen der Voraussetzungen für den Eintritt der Rechtsfolge wird in einem Anerkennungsverfahren geprüft, dessen Rechtsgrundlage das Asylverfahrensgesetz ist, das neben dem Aufenthaltsgesetz fortbesteht. Für die Dauer dieses Verfahrens genießt der Asylbewerber ein vorläufiges Bleiberecht. Bei offensichtlich unbegründeten Asylanträgen kann dieses vorläufige Bleiberecht eingeschränkt werden. Dies ergibt sich aus Art. 16a II 2, III und IV GG. Die Einschränkung des vorläufigen Bleiberechts noch nicht anerkannter Asylbewerber war die große rechtspraktische Änderung, die 1993 in Kraft getreten ist. Diese Änderung wurde nicht durch eine zu große Zahl anerkannter Asylanten, sondern durch eine zu große Zahl von Asylbewerbern veranlasst, deren Asylantrag offensichtlich unbegründet war. Den Gedanken, mit Spezialregelungen zu dem Grundrecht des effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 IV GG zu verhindern, dass das Asylgrundrecht faktisch zu einem Grundrecht der Asylbewerber wird, setzt die Neuregelung des Art. 16a GG auf drei Ebenen um: dem sicheren Drittstaat, dem sicheren Herkunftsland, dem offensichtlich unbegründeten Asylantrag. Hinzu kommt die Regelung des Art. 16a V, welche die Rechtsentwicklung in Deutschland für die europäische Integration öffnen soll.

#### **4. Externe Schranken**

Es ist umstritten, ob dem Asylrecht weitere Schranken gezogen werden dürfen, als Art. 16a GG und die praktisch irrelevante Regelung über den Grundrechtsmissbrauch (Art. 18 GG) vorsehen. Der Gesetzgeber vertritt diese Ansicht, z.B. in § 56 I Nr. 5 Aufenthaltsg, der die Ausweisung anerkannter Asylberechtigter zulässt, u.a. wenn der Asylberechtigte wegen vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt worden ist (§ 53 Nr. 1 Aufenthaltsg). Diese Durchbrechung von Art. 16a I GG lässt sich mit kollidierendem Verfassungsrecht rechtfertigen, hier dem Sicherheitsinteresse des Staates und der Allgemeinheit. Fraglich ist, ob Art. 16a GG wegen seiner ungewöhnlich ausführlichen Fassung nicht als abschließende Regelung anzusehen ist, die einen Rückgriff auf solche allgemeinen Grundsätze ausschließt; andererseits sollte die Sperrwirkung so bürokratischer Regelungen nicht überschätzt werden.

#### **5. Institutionelle Garantie**

Immer wieder wird in der politischen Auseinandersetzung gefordert, Art. 16a in eine institutionelle Garantie umzuwandeln. Dies bedeutet, dass die Vorschrift aufhören soll, ein subjektives Verfassungsrecht zu sein; es bedeutet, dass der einfache Gesetzgeber verpflichtet werden soll, ein Asylrecht als subjektives Recht einfachgesetzlich zu schaffen; damit entfällt jedenfalls die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde, die auf eine Verletzung des Asylrechts gestützt wird. Institutionelle Garantie bedeutet weiterhin, dass die Verfassung dem einfachen Gesetzgeber für diese Aufgabe Vorgaben macht; politisch gibt die Forderung nach einer institutionellen Garantie nur Sinn, wenn diese Vorgaben weitmaschiger sein dürfen als der heutige Art. 16a GG.

Es ist nicht meine Aufgabe, politische Forderungen ausführlich zu kommentieren. Darum möchte ich mich auf drei Sätze beschränken: Ich frage mich, ob es wirklich nötig ist, Art. 16a GG, nachdem er 1993 grundlegend geändert worden ist, erneut grundlegend zu ändern; ein Grundrecht erscheint mir als so wichtig, dass ich für seine Änderung das Vorliegen wichtiger Gründe verlangen würde, die ich derzeit nicht sehe. Wenn eine Verfassung die rechtliche Grundordnung eines Staatswesens sein soll, muss sie Stabilität verkörpern; dies ist nicht möglich, wenn die Verfassung mehrfach geändert wird, ohne dass der Anlass oder die Gründe für die Änderung neu wären.

## **II. Grundrechtsberechtigung**

Es bietet sich an, nach der Darstellung des Asylgrundrechts die grundrechtliche Stellung von Ausländern zu behandeln. Sie gehört in den größeren Zusammenhang der Grundrechtsberechtigung oder, synonym, der Grundrechtsfähigkeit. Als subjektive Rechte räumen Grundrechte Berechtigten die Rechtsmacht ein, von Verpflichteten ein Tun, Dulden oder Unterlassen zu verlangen. Grundrechtsverpflichtet ist die öffentliche Gewalt im Sinne von Art. 1 III GG; darüber ist im Zusammenhang mit der Postprivatisierung bei Art. 10 GG in dieser Vorlesung schon gesprochen worden. Wer grundrechtsberechtigt ist, ist eine Frage des persönlichen Schutzbereiches jedes einzelnen Grundrechts. Insoweit sind Jedermannrechte und Deutschenrechte zu unterscheiden.

### **1. Jedermannrechte und Deutschenrechte**

Jedermanngrundrechte sind Grundrechte, auf die sich jede natürliche Person ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit berufen kann. Die Jedermanngrundrechte unterfallen in zwei Untergruppen: zum einen die Jedermanngrundrechte, die *expressis verbis* als solche ausgewiesen sind (Art. 2 I, 2 II 1, 3 I, 3 III, 4 III 1, 12 II, 17 GG), sodann die Jedermanngrundrechte, die ohne Begrenzung des persönlichen Schutzbereiches gewährt werden und bei denen der persönliche aus dem sachlichen Schutzbereich zu erschließen ist (Art. 4 I, II, 5 III, 6 I, II, 10 I, 13 I, 14 I 1 GG).

Die Grundrechtsberechtigung von Ausländern gilt dem sachlichen Schutzbereich des jeweiligen Grundrechts. Aus ihr darf kein Anspruch auf Einreise und Aufenthalt abgeleitet werden. Ein solcher Anspruch folgt nur aus dem Asylrecht, ggfs. aus der grundrechtlichen Gewährleistung von Ehe und Familie. Darüber hinaus kann er sich aus supra- und internationalem Recht ergeben.

Deutschengrundrechte sind Grundrechte, deren persönlicher Schutzbereich ausdrücklich auf Deutsche begrenzt ist. Auch die Deutschengrundrechte können in zwei Untergruppen gegliedert werden, hier nach dem Zweck der Schutzbereichsbegrenzung auf Deutsche. Hinzu kommt der grundrechtliche Schutz der deutschen Staatsangehörigkeit gemäß Art. 16 GG, der notwendig auf Deutsche beschränkt ist. Der Deutschenvorbehalt kann einmal dem Zweck dienen, dem Staat in bezug auf Fremde aus wirtschafts-, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Gründen mehr Regulierungsmöglichkeiten zu lassen. Dies ist der Fall bei Art. 11 und Art. 12 I sowie Art. 33 II GG. Der

Deutschenvorbehalt kann sodann dem Zweck dienen, die Mitwirkung von Ausländern an der politischen Willensbildung in Deutschland zu begrenzen, weil demokratischer Träger der deutschen Staatsgewalt nur das deutsche Staatsvolk ist. In diese Gruppe von Deutschenvorbehalt gehören die Artikel 8 I und 9 I, weiterhin Art. 20 IV, 33 I GG und die Begrenzung des aktiven und passiven Wahlrechts zum Bundestag und zu den Landtagen auf Deutsche durch das Erfordernis der Allgemeinheit der Wahl (Art. 38 I 1, 28 I 1, 2 GG)(zu den Kommunalwahlen Art. 28 II 3 GG).

Der Begriff des Deutschen ist nicht identisch mit dem Begriff des deutschen Staatsangehörigen. Nach Art. 116 I umfasst dieser Begriff auch die sogenannten Statusdeutschen, d.h. Flüchtlinge und Vertriebene deutscher Volkszugehörigkeit sowie deren Ehegatten und Abkömmlinge, die im Gebiet des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31.12.1937 Aufnahme gefunden haben. Der "statusdeutsche Überhang" des Deutschenbegriffs im Verhältnis zu dem Begriff des deutschen Staatsangehörigen ist mit der Unübersichtlichkeit vieler Kriegs- und Nachkriegsschicksale zu erklären. Er verliert durch Zeitablauf allmählich seine Berechtigung. Ebenfalls erledigt hat sich die Konstruktion einer gesamtdeutschen Staatsangehörigkeit, denn seit dem Untergang der DDR gibt es nur noch eine deutsche Staatsangehörigkeit. Zuvor stand die Bundesrepublik Deutschland auf dem Rechtsstandpunkt, dass Bürger der DDR, ungeachtet ihrer DDR-Staatsbürgerschaft, auch die deutsche Staatsangehörigkeit besaßen. Folgt man dem, so haben die Bürger der DDR in der Nacht vom 2. auf den 3. Oktober 1990 nur eine Staatsangehörigkeit verloren, nämlich mit deren Untergang diejenige der DDR, aber keine Staatsangehörigkeit gewonnen, denn die (bundes-)deutsche Staatsangehörigkeit hatten sie schon vorher.

## **2. Grundrechtsschutz von Ausländern im sachlichen Schutzbereich von Deutschen- grundrechten**

Deutschengrundrechte stehen Ausländern nicht zu. Das heißt aber nicht, dass sie innerhalb von deren sachlichem Schutzbereich keinen Grundrechtsschutz genießen. Es heißt nur, dass sie sich auf das einschlägige Grundrecht des Grundgesetzes nicht berufen können. Denkbar bleibt, dass grundrechtliche Gewährleistungen des einfachen Rechts oder des internationalen Rechts auf sie Anwendung finden. Weiterhin können sich Ausländer im Schutzbereich eines Deutschengrundrechts auf Art. 2 I GG berufen, der auch insoweit Auffangfunktion hat.



Als Beispiel für eine einfach- und internationalrechtliche Grundrechtsgewährleistung sei das Versammlungsgrundrecht genannt. Zwar ist Art. 8 I GG ein Deutschengrundrecht, auf das Ausländer sich nicht berufen können. Ausländer erhalten das Versammlungsrecht aber durch Art. 11 I EMRK und § 1 I Versammlungsgesetz. Nun kann man sich fragen, welchen Sinn die Beschränkung von Art. 8 I GG auf Deutsche hat, wenn Ausländer vergleichbare Rechte durch andere Rechtsnormen erhalten. Die Antwort lautet: Diese anderen Rechtsnormen haben den Rang einfacher Gesetze; sie haben keinen Verfassungsrang. Folglich können sie vom (nachfolgenden) einfachen Gesetzgeber leichter eingeschränkt werden. So sieht § 47 AufenthaltsgG für die politische Betätigung von Ausländern die Möglichkeit von Beschränkungen und Untersagungen vor, die bei Deutschen nicht zulässig wären. Demonstrationen von Ausländern können etwa untersagt werden, wenn sie außenpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland zuwiderlaufen können, wenn z.B. eine Demonstration kurdischer Emigranten einen Besuch des türkischen Ministerpräsidenten stören würde. Ein weiterer Unterschied zwischen grundrechtlichen und nichtgrundrechtlichen Gewährleistungen besteht darin, dass nur die Verletzung von Grundrechten des Grundgesetzes zum Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde zum BVerfG gemacht werden kann. Die von einem Ausländer mit der Behauptung einer Verletzung von § 1 VersG oder Art. 11 EMRK beim BVerfG erhobene Verfassungsbeschwerde wäre unzulässig.

Doch Grundrechtsschutz nach dem Grundgesetz soll Ausländern im Schutzbereich von Deutschengrundrechten nicht völlig versagt sein. Früher hat man z.Tl. die Meinung vertreten, dass jedes Deutschengrundrecht einen Menschenwürde- oder Wesensgehalt aufweise, der unentziehbar sei und darum auch Ausländern zustehen müsse. Der Deutschenvorbehalt bewirkte nach dieser Meinung, dass Ausländer sich nur auf den Kern, nicht auf den Rand des sachlichen Schutzbereiches eines Deutschengrundrechts berufen können. Diese Meinung wird heute nicht mehr vertreten, weil es sich als unmöglich erwiesen hat, den Menschenwürde- oder Wesensgehalt der einzelnen Deutschengrundrechte zu identifizieren und als Kern- vom Randbereich abzugrenzen.

Praktikabler ist die Ansicht, dass Ausländer sich im sachlichen Schutzbereich von Deutschengrundrechten auf Art. 2 I GG berufen können. Die allgemeine Handlungsfreiheit ist nicht verdrängt, soweit ein in sachlicher Hinsicht spezielleres Freiheitsgrundrecht in persönlicher Hinsicht wegen des Deutschenvorbehalts nicht anwendbar ist. Das Grundrecht mit Deutschenvorbehalt entfaltet dann für Art. 2 I GG keine Sperrwirkung. So können sich Ausländer nach Ansicht des BVerfG zwar nicht auf Art. 11 I GG, wohl aber in dessen sachlichem Schutzbereich auf Art. 2 I GG berufen (E 35, 382 [399]; 78, 179 [196 f.]). Das hat aber zur Folge, dass staatliche Beschrän-

kungen dieser grundrechtlichen Freiheit nicht den engen Schranken des Art. 11 II, sondern den wesentlich weiteren Schranken des Art. 2 I GG unterworfen sind. Im Ergebnis führt darum auch die Anwendung von Art. 2 I GG nicht dazu, dass Ausländer denselben Grundrechtsschutz haben wie Deutsche.

Art. 2 I GG hat für Ausländer noch eine weitere Bedeutung. Er gibt ihnen einen Anspruch auf Einhaltung des objektiven Verfassungsrechts ihnen gegenüber. So können Ausländer unter Berufung auf Art. 2 I GG Verletzungen rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes, etwa bei der Verlängerung von Aufenthaltserlaubnissen, notfalls mit der Verfassungsbeschwerde geltend machen.

### **3. Inländische juristische Personen (Art. 19 III)**

Die Unterscheidung in Deutsche, Ausländer und sonstige Fremde ist nur bei natürlichen Personen möglich, denn nur natürliche Personen haben eine Staatsangehörigkeit. Bei juristischen Personen, die keine Staatsangehörigkeit, sondern nur eine Staatszugehörigkeit haben, operiert Art. 19 III GG mit einem anderen Einteilungskriterium. Der dortige Begriff "inländisch" knüpft an etwas Tatsächliches: den Sitz der Hauptverwaltung. Inländisch ist eine juristische Person dann, wenn sich ihre Hauptverwaltung tatsächlich im Inland befindet. Auf den satzungsmäßigen Sitz oder gar das Recht, nach dem eine Organisation verfasst ist, kommt es nicht an. Juristische Personen mit Sitz im Ausland können sich darum auf deutsche Grundrechte nicht berufen; so war die US-amerikanische Fluggesellschaft PANAM gegen Beeinträchtigungen durch "bummelnde", früher staatliche Fluglotsen von Art. 14 I GG nicht geschützt. Die Rechtslage ändert sich aber, wenn die ausländische juristische Person im Inland eine Tochtergesellschaft gründet; diese Tochter ist dann inländische juristische Person und genießt nach Maßgabe von Art. 19 III GG Grundrechtsschutz. Die Möglichkeit, inländische Töchter zu gründen, steht freilich nur privatwirtschaftlichen juristischen Personen zu. Ausländische juristische Personen des öffentlichen Rechts, insbesondere ausländische Staaten, sind generell grundrechtsunfähig.

Von dem Satz, ausländische juristische Personen seien grundrechtsunfähig, macht das BVerfG eine Ausnahme für die Prozessgrundrechte der Art. 101 I 2 (Entzug des gesetzlichen Richters) und 103 I GG (rechtliches Gehör). Diese Grundrechte stehen im Übrigen auch allen inländischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts zu. Das BVerfG begründet die Ausnahme und damit die Gewährung des Schutzes dieser Grundrechte auch an ausländische juristische Personen und an juristische Personen des öffentlichen Rechts mit dem Gedanken prozessualer Waffen-

gleichheit. Es sei rechtsstaatlich unangemessen, nur einer Seite in einem Verfahren Grundrechtsschutz zu geben, der anderen aber nicht, wenn das Rechtsstaatsprinzip gleichzeitig Chancengleichheit verlange.

Die hinter Art. 19 III GG stehende Sitztheorie wird auf europarechtlicher Ebene von der Gründungstheorie allmählich zurückgedrängt. Es gibt zahlreiche Entscheidungen des EuGH (Überseering, Centros, Inspire Art), die wohl der Gründungstheorie folgen. Die Auswirkungen dieser Rechtsprechung, auf die hier nur hingewiesen werden kann, auf Art. 19 III GG sind zur Zeit noch offen.

#### **4. Die Stellung der EU-Bürger**

Eine Sonderstellung genießen die Bürger und Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten der EU. Diese Sonderstellung findet ihre Rechtsgrundlage nicht im Grundgesetz, sondern im EG-Vertrag, der, weil er in Deutschland als unmittelbar geltendes Recht anwendbar ist, insoweit das Grundgesetz ein Stück in den Hintergrund drängt (wobei Einzelheiten umstritten sind). Jean Monnet hat einmal gesagt, dass in EG-Europa nichts so verboten sei, wie eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Dies greift Art. 12 I EG auf. Danach ist im Anwendungsbereich dieses Vertrages jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten. Die Deutschenvorbehalte des Grundgesetzes werden davon nicht erfasst, weil sie außerhalb des Anwendungsbereichs des Vertrages liegen (str.).

Das Diskriminierungsverbot des Art. 12 I EG wird von den sogenannten Grundfreiheiten des EG-Vertrags konkretisiert. Dies sind die Freiheit des Warenverkehrs, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Niederlassungsfreiheit, die Dienstleistungsfreiheit und die Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs. Die Grundfreiheiten berechtigen jedenfalls alle im Gebiet der EG ansässigen natürlichen Personen und Unternehmen.