

05.10.90

Gesetzesantrag

des Landes Baden-Württemberg

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Artikel 16 und 19)**A. Zielsetzung**

Der Asylbereich ist gekennzeichnet durch einen unverändert ansteigenden Asylbewerberzugang und eine kontinuierlich absinkende, geringe Anerkennungsquote. Ein großer Teil der Asylgesuche erweist sich als offensichtlich unbegründet. Dies gilt insbesondere für die Anträge von Ausländern aus Staaten, in denen nach allgemeiner Überzeugung eine politische Verfolgung nicht bzw. nicht mehr stattfindet. Die hohe Zahl solcher Anträge führt - ganz abgesehen von den Kosten und sonstigen Problemen der Unterbringung der Antragsteller - dazu, daß die Asylverfahren insgesamt länger dauern und damit wirklich politisch verfolgte Ausländer unverhältnismäßig lang auf ihre Anerkennung als Asylberechtigte warten müssen. Daran vermochten die vom Gesetzgeber wiederholt beschlossenen Beschleunigungsmaßnahmen im Asylbereich nichts zu ändern. Auch die Änderungen des Asylverfahrensgesetzes im Zuge des Gesetzes zur Neuregelung des Ausländerrechtes vom 09.07.1990 werden dies nicht können. Mit solchen, die bestehenden verfassungsrechtlichen Möglichkeiten ausschöpfenden Regelungen zur Beschleunigung des Asylverfahrens läßt sich die Asylproblematik, die im wesentlichen zu einer Zugangsfrage geworden ist, nicht befriedigend lösen, weil sie das aus Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG folgende Recht des Asylbewerbers auf Einreise und vorläufigen Aufenthalt im Bundesgebiet unberührt lassen. Erforderlich ist deshalb eine Verfahrensgestaltung, die es den zuständigen Behörden ermöglicht, speziell Asylbewerber aus solchen Staaten, in denen eine politische Verfolgung nicht stattfindet, bereits an der Grenze zurückzuweisen oder ihren Aufenthalt, so-

fern die betreffenden Ausländer in das Bundesgebiet eingereist sind, unverzüglich zu beenden. Die Betroffenen können sich dabei nicht mehr auf ein vorläufiges Bleiberecht bis zum bestandskräftigen Abschluß des Verfahrens berufen.

Entsprechende einfachgesetzliche Regelungen sind jedoch nur auf der Grundlage einer Verfassungsänderung möglich. Darüber hinaus ist eine Änderung des Grundgesetzes auch im Hinblick auf die in Aussicht genommene Harmonisierung des Asylrechts in Europa erforderlich.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf sieht eine Änderung des Grundgesetzes dahin vor, daß

1. in Artikel 16 Bestimmungen aufgenommen werden sollen, wonach

- durch Bundesgesetz die Voraussetzungen geregelt werden können, unter denen die Bundesregierung durch eine Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Staaten benennen kann, in denen nach allgemeiner Überzeugung keine politische Verfolgung stattfindet,
- durch Bundesgesetz auch bestimmt werden kann, daß Asylbewerber aus Nicht-Verfolger-Staaten an der Grenze zurückgewiesen oder aus dem Geltungsbereich des Grundgesetzes unverzüglich abgeschoben werden können,
- durch Gesetz bestimmt werden kann, daß an die Stelle des Rechtsweges die Nachprüfung von Entscheidungen über die Asylgewährung und aufenthaltsbeendende Maßnahmen durch von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane tritt,

- das nach wie vor bestehende Grundrecht auf Asyl dem Abschluß völkerrechtlicher Verträge, die Fragen des Asylrechts und des Asylverfahrensrechts zum Gegenstand haben, nicht entgegensteht,

2. Artikel 19 Abs. 4 Satz 3 an die vorgesehene Änderung des Artikels 16 angepaßt wird.

C. Alternativen

Als Alternative wäre auch eine weitergehende Lösung denkbar, bei der das Grundrecht des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG durch eine institutionelle Garantie des Asylrechts ersetzt wird.

D. Kosten

Bund, Länder und Gemeinden werden durch Regelungen, die den Zugang und eine längere Verweildauer von Asylbewerbern aus Staaten, in denen eine politische Verfolgung nicht stattfindet, eindämmen, erheblich entlastet. Dasselbe gilt für Regelungen, die den Ausschluß von Asylverfahren für solche Asylbewerber vorsehen, deren Asylgesuche bereits in einem anderen Staat der Europäischen Gemeinschaften abgelehnt worden sind.

05.10.90

Gesetzesantrag

des Landes Baden-Württemberg

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Artikel 16 und 19)

DER MINISTERPRÄSIDENT
DES LANDES BADEN-WÜRTTEMBERG

Stuttgart, den 4. Oktober 1990

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Regierenden Bürgermeister
Walter Momper

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

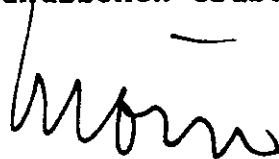
die Landesregierung von Baden-Württemberg hat beschlossen, dem
Bundesrat den als Anlage beigefügten

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung
des Grundgesetzes (Artikel 16 und 19)

mit dem Antrag zuzuleiten, seine Einbringung beim Deutschen Bundes-
tag gem. Art. 76 Abs. 1 des Grundgesetzes zu beschließen.

Ich bitte Sie, den Gesetzentwurf nach § 36 Abs. 2 der Geschäftsord-
nung auf die Tagesordnung der Plenarsitzung des Bundesrates am
12. Oktober 1990 zu setzen und für die sich unmittelbar anschließen-
den Beratungen der Ausschüsse des Bundesrates vorzusehen.

Mit freundlichen Grüßen



Anlage

Entwurf

eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

(Artikel 16 und 19)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel I

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1) wird wie folgt geändert:

1. Artikel 16 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 2 wird Satz 2 gestrichen.

b) Es werden folgende Absätze 3 und 4 angefügt:

"(3) Politisch Verfolgte genießen Asylrecht. Durch Bundesgesetz können die Voraussetzungen geregelt werden, unter denen die Bundesregierung durch eine Rechtsverordnung Staaten benennen kann, in denen nach allgemeiner Überzeugung keine politische Verfolgung stattfindet. In dem Gesetz kann auch bestimmt werden, daß Asylbewerber aus Staaten, die durch eine Rechtsverordnung nach Satz 2 benannt sind, an der Grenze zurückgewiesen werden können und daß, sofern sie sich im Geltungsbereich des Grundgesetzes aufhalten, ihr Aufenthalt unverzüglich beendet werden kann. Durch Gesetz kann weiter bestimmt werden, daß an die Stelle des Rechtsweges die Nachprüfung von Entscheidungen über die Asylgewährung und aufenthaltsbeendende Maßnahmen durch von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane tritt. Die Rechtsverordnung nach Satz 2 bedarf der Zustimmung von zwei Drittel der Stimmen des Bundesrates.

(4) Absatz 3 Satz 1 steht völkerrechtlichen Verträgen nicht entgegen, die Fragen des Asylrechts und des Asylverfahrensrechts mit dem Ziel einer Harmonisierung zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften zum Gegenstand haben. Dies gilt auch, soweit in den Verträgen eine gegenseitige Anerkennung von Asylentscheidungen vorgesehen ist."

2. Artikel 19 Abs. 4 Satz 3 erhält folgende Fassung:

"Artikel 10 Abs. 2 Satz 2 und Artikel 16 Abs. 3 Satz 4 bleiben unberührt."

Artikel II

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

BEGRÜNDUNG:

A Allgemeines

1. In den letzten Jahren hat sich zunehmend gezeigt, daß das geltende Asylrechtssystem der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr in der Lage ist, die Asylprobleme sachgerecht zu regeln. Als zentrales Problem stellt sich dabei die Zugangsfrage dar. Bei Anhalten des derzeitigen Trends sind 1990 bis zu 200.000 Asylbewerber zu erwarten. Dies wäre gegenüber 1989 eine Steigerung um rund zwei Drittel. Eine große Zahl der Asylbewerber stammt dabei aus Staaten, in denen, etwa wie in Polen, keine politische Verfolgung (mehr) stattfindet. So ist die Anerkennungsquote des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge kontinuierlich auf derzeit 3,4% gefallen; für viele Hauptherkunftsländer der Asylbewerber liegt sie um oder sogar unter 1 von Hundert.

Dennoch muß nach geltender Verfassungslage allen Asylbewerbern ein individuelles Prüfungsverfahren eröffnet und ein vorläufiges Bleiberecht eingeräumt werden. Diese Rechtslage geht zu Lasten der tatsächlich politisch Verfolgten. Das Asylrecht hat sich zu einem "Asylbewerberrecht" entwickelt. Die zunehmende Diskrepanz zwischen der Zahl der einreisenden Asylbewerber und der Zahl der tatsächlich politisch Verfolgten beeinträchtigt die Akzeptanz des Grundrechts auf Asyl. Sie überfordert auf Dauer die Integrationskraft der Bundesrepublik Deutschland. Allein im Jahr 1989 betrugen die bundesweiten Aufwendungen für Asylbewerber rund 3,5 Milliarden DM. Durch den Asylbewerberzustrom verliert der Staat die Möglichkeit, mit den Instrumenten des allgemeinen Ausländerrechts den Nachzug und die Integration hier lebender ausländischer Mitbürger sozialverantwortlich zu steuern.

Der Handlungsspielraum, der dem Gesetzgeber bei einer unveränderten Fortgeltung des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG zur Lösung der Asylprobleme verbleibt, ist in den letzten Jahren einge-

hend untersucht worden. Dies hat zu einer Reihe von gesetzlichen Regelungen und organisatorischen und verfahrensmäßigen Maßnahmen geführt, bei denen Verfahrensbeschleunigungen und die Verbesserung der Möglichkeiten, den Aufenthalt abgelehnter Asylbewerber zu beenden, im Vordergrund standen. Alle Regelungen und Maßnahmen haben allerdings an der fortbestehenden Attraktivität Deutschlands für vermeintliche Asylbewerber nichts ändern können. Sie wurden - obwohl jeweils sinnvoll und grundsätzlich effektiv - immer wieder von dem ständig steigenden Asylbewerberzustrom quasi "überrollt", so daß ihre Wirkung gering blieb. Weitere wirkungsvolle einfachgesetzliche Maßnahmen sind nicht erkennbar.

Zwar ist der für Asylsachen vorgesehene verwaltungsgerichtliche Instanzenweg zuletzt durch Art. 3 Nr. 5 Buchst. c (§ 10 Abs. 3 Satz 8 AsylVfG) des Gesetzes zur Neuregelung des Ausländerrechts vom 9. Juli 1990 (BGBl. S. 1354) im Bereich des vorläufigen Rechtsschutzes verkürzt worden. Doch wird auch diese Beschleunigungsmaßnahme ersichtlich nicht ausreichen, um die Asylproblematik in befriedigender Weise bewältigen zu können. Hierzu bedarf es weiterer Regelungen, die es den zuständigen Behörden ermöglichen, speziell Asylbewerber aus solchen Staaten, in denen eine politische Verfolgung nicht stattfindet, bereits an der Grenze zurückzuweisen. Ferner muß der Aufenthalt, sofern die betreffenden Ausländer in das Bundesgebiet eingereist sind, unverzüglich beendet werden können, ohne daß sich die Betroffenen auf ein vorläufiges Bleiberecht bis zum Abschluß des Verfahrens berufen können.

Entsprechende gesetzliche Regelungen sind jedoch nur auf der Grundlage einer Verfassungsänderung möglich, wie sie der Gesetzentwurf vorsieht.

2. Darüber hinaus ist eine Änderung des Grundgesetzes auch im Hinblick auf die in Aussicht genommene Harmonisierung des Asylrechts in Europa erforderlich.

Die EG-Staaten arbeiten an einer Harmonisierung ihrer Asylrechtsordnungen. Als ersten Schritt haben sie am 15. Juni 1990 in Dublin ein Zuständigkeitsabkommen unterzeichnet. Dieses gewährt grundsätzlich jedem Asylbewerber nur ein Asylverfahren in einem nach einem Kriterienkatalog festgelegten Mitgliedstaat. Parallele und sukzessive Asylverfahren sollen vermieden werden. Allerdings ist es jedem Mitgliedstaat unbenommen, einen Asylantrag zu behandeln, auch wenn er nicht zuständig ist. Vor diesem Hintergrund kann die Bundesrepublik Deutschland das Übereinkommen ratifizieren. Die Vorteile des Übereinkommens, etwa in Form einer Grenzzurückweisung in einen anderen EG-Staat oder einer Verweisung des Asylbewerbers auf ein bereits im einem Mitgliedstaat laufendes oder negativ abgeschlossenes Asylverfahren kann sie jedoch bei unverändert fortbestehender Verfassungsrechtslage nicht in Anspruch nehmen. Auch in dieser Hinsicht bedarf es einer Änderung des Art. 16 GG. Der Entwurf sieht insoweit die Aufnahme einer völkerrechtlichen Öffnungsklausel in das Grundgesetz vor.

B Zu den Vorschriften im einzelnen

I. Zu Artikel I.

1. Zu Nummer 1 Buchstabe a

Der Entwurf sieht eine Streichung der bisherigen Bestimmung des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG vor, übernimmt diese Regelung jedoch unverändert als Satz 1 des neuen Absatzes 3. Der Charakter des Asylrechts als subjektiv öffentliches Recht wird also beibehalten.

2. Zu Nummer 1 Buchstabe b

a) Zu Artikel 16 Abs. 3 Satz 2

Der Gesetzentwurf geht davon aus, daß über die Beurteilung, in welchen Staaten keine politische Verfolgung stattfindet, grundsätzlich Übereinstimmung erzielt werden kann. Dabei geht es insbesondere um Staaten, in denen die politischen Veränderungen der jüngsten Zeit zur Einführung demokratischer und pluralistischer Strukturen geführt haben. Aufgrund der politischen Veränderungen haben diese Staaten ihren Bürgern auch Ausreisemöglichkeiten gewährt. Das führte zu der paradoxen Situation, daß erst die Beendigung politischer Verfolgung die Bürger solcher Staaten in die Lage versetzte, in großer Zahl in die Bundesrepublik Deutschland einzureisen und ein vorläufiges Bleiberecht mit der Behauptung vermeintlicher politischer Verfolgung zu erhalten.

Dem Gesetzgeber wird die Möglichkeit eröffnet, die näheren Voraussetzungen zu bestimmen, unter denen nach allgemeiner Überzeugung die Beurteilung vorgenommen werden kann, daß in einem Staat keine politische Verfolgung stattfindet. Beispielsweise könnte der Asylbewerberstatistik des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge hierbei Indizwirkung zukommen. Die Bundesregierung könnte sich auch von einer von ihr zu bildenden Kommission unabhängiger Wissenschaftler unter Mitwirkung beispielsweise des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen beraten lassen.

b) Zu Artikel 16 Abs. 3 Satz 3

In der Verfassung muß geregelt werden, welche Konsequenzen der Gesetzgeber aus der Festlegung von Nicht-Verfolger-Staaten ziehen darf. Der Entwurf sieht deshalb eine Regelung vor, wonach durch Bundesgesetz bestimmt werden kann, daß Asylbe-

werber aus Staaten, die durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung benannt sind, an der Grenze zurückgewiesen werden können und daß, sofern sie sich im Geltungsbereich des Grundgesetzes aufhalten, ihr Aufenthalt unverzüglich beendet werden kann.

Danach steht dem einfachen Gesetzgeber die Möglichkeit offen, zu bestimmen, daß Asylbewerber aus Nicht-Verfolger-Staaten - im Unterschied zu den Asylbewerbern aus anderen Ländern - weder einen Anspruch auf Einreise in das Bundesgebiet noch ein vorläufiges Bleiberecht bis zur Beendigung des Antragsverfahrens zusteht. Dabei kann der Gesetzgeber die Anforderungen festlegen, die ein Ausländer erfüllen muß, um ein Asylverfahren zu durchlaufen. Erfüllt er diese nicht, kann sein Aufenthalt kurzfristig beendet werden.

c) Zu Artikel 16 Abs. 3 Satz 4

Auf der Grundlage dieser Vorschrift soll die Möglichkeit geschaffen werden, durch Gesetz zu bestimmen, daß an die Stelle des Rechtsweges die Nachprüfung von Entscheidungen über die Asylgewährung und aufenthaltsbeendende Maßnahmen durch von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane tritt. Die Bildung einer solchen Einrichtung könnte sich insbesondere in solchen Fällen als zweckmäßig erweisen, in denen Asylbewerber aus Nicht-Verfolger-Staaten die Überprüfung von Entscheidungen der zuständigen Behörden begehren. Damit könnte die Dauer der Asylverfahren entscheidend verkürzt werden.

Eine solche "Beschwerdeinstanz" erhält dadurch ihre besondere Legitimität, daß sie unmittelbar durch die Volksvertretung gebildet wird.

Beschwerdeinstanzen sind auch in anderen westeuropäischen Staaten mit langer rechtsstaatlicher und asylgewährender Tradition bekannt.

Die Vorschrift ist Artikel 10 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz nachgebildet; bei der Überprüfung von Eingriffen in Artikel 10 Absatz 1 Grundgesetz sind anstelle des gerichtlichen Rechtsweges bereits von den Parlamenten eingesetzte Organe tätig.

d) Zu Artikel 16 Abs. 3 Satz 4

Um dem Schutzgut des Asylrechts gerecht zu werden, ist eine qualifizierte Zustimmung des Bundesrates mit zwei Drittel-Mehrheit zweckmäßig.

e) Zu Artikel 16 Abs. 4

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften sind wie die Bundesrepublik Deutschland Unterzeichnerstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention. Sie führen ebenfalls Verfahren durch, in denen politisch Verfolgte anerkannt werden. Da sich der Schutzbereich der Genfer Flüchtlingskonvention nicht entscheidungserheblich von der Regelung des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG unterscheidet, wird dem Begehren eines politischen Flüchtlings ausreichend Rechnung getragen, wenn ihm innerhalb der Europäischen Gemeinschaften nur ein Prüfungsverfahren eröffnet wird. Dies verhindert die geltende Fassung des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG. Vielmehr muß derzeit in der Bundesrepublik Deutschland in jedem Fall ein Verfahren nach dem Asylverfahrensgesetz eingeleitet werden, auch wenn das Asylgesuch des betreffenden Ausländers in einem anderen EG-Staat anhängig oder bereits abgelehnt worden ist. Dies hat zur Folge, daß die Bundesrepublik Deutschland entsprechende völkerrechtliche Verträge nur ratifizieren kann, wenn sie, wie das Dubliner Zuständigkeitsübereinkommen und das Zusatzabkommen zum Schengener Vertrag nationale Vorbehaltsklauseln enthalten. Diese für die Bundesrepublik Deutschland nachteilige Lage, die auch durch die Interessen der politischen Flüchtlinge nicht geboten ist, wird durch die Neufassung beseitigt.

2. Zu Nummer 2

Durch die vorgesehene Änderung des Art. 19 Abs. 4 GG wird diese Bestimmung der neugefaßten Vorschrift des Art. 16 Abs. 3 Satz 4 GG angepaßt.

II. Zu Artikel II

Diese Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.