

06.09.91

Antrag

des Landes Baden-Württemberg

EntschlieBung des Bundesrates zur Asylpolitik in Deutschland und Europa

DER MINISTERPRÄSIDENT DES LANDES
BADEN-WÜRTTEMBERG
- II/0134 -

Stuttgart, den 5. September 1991

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Dr. Henning Voscherau

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

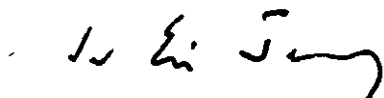
die Landesregierung von Baden-Württemberg hat beschlossen, dem Bundesrat
den in der Anlage beigefügten Antrag für eine

EntschlieBung des Bundesrates
zur Asylpolitik in Deutschland und Europa

zuzuleiten.

Ich bitte Sie, den Antrag nach § 36 Abs. 2 der Geschäftsordnung des
Bundesrates auf die Tagesordnung der Sitzung des Bundesrates am 27.
September 1991 zu setzen.

Mit freundlichen Grüßen



Anlage

Entschließung des Bundesrates zur Asylpolitik in Deutschland
und Europa

I.

Die wirtschaftliche Not und die Armut der Menschen in vielen Ländern der Welt sind die Ursache für die starke Wanderungsbewegung in die westlichen Industrieländer. Der Bundesrat begrüßt deshalb die in der "Flchtlingskonzeption" der Bundesregierung vorgesehenen Maßnahmen zur Lösung oder Linderung bestehender Flüchtlingsprobleme ausdrücklich und bittet um konsequente Umsetzung.

Die Hilfen der Bundesrepublik, der Europäischen Gemeinschaft und der westlichen Industrieländer zur Entwicklung Osteuropas und zur Armutsbekämpfung in der Dritten Welt müssen wesentlich verstärkt werden. Der Bundesrat regt die Schaffung eines von Bund und Ländern gemeinsam getragenen "Fonds Flüchtlingshilfe" an, der in einem späteren Stadium auch zu einem Vorbild für eine konzertierte Aktion auf europäischer Ebene, zu einem "Europäischen Flchtlingsfonds" werden könnte.

Trotz aller Anstrengung werden diese Hilfen zur Eindämmung der Armutswanderung jedoch nicht kurzfristig greifen.

II.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung nachdrücklich, auf europäischer Ebene weiterhin auf eine Beschleunigung der Harmonisierung des Asylrechts hinzuwirken und die Länder an den Beratungen der für die Einwanderung zuständigen Minister der Mitgliedstaaten der EG zu beteiligen. Er stellt ausdrücklich fest, daß die Umsetzung jeder Regelung auf europäischer Ebene in innerstaatliches Recht eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich macht.

III.

Der Bundesrat hält - unter Beibehaltung des Grundrechts auf Asyl - eine Ergänzung des Art. 16 GG mit folgender Zielsetzung für notwendig:

- * Durch Bundesgesetz können die Voraussetzungen geregelt werden, 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 kann auch bestimmt werden, daß Asylbewerber aus Nicht-Verfolger-Staaten an der Grenze zurückgewiesen oder aus dem Geltungsbereich des Grundgesetzes unverzüglich abgeschoben werden können.
- * Durch Bundesgesetz kann 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.

- * Das Grundrecht auf Asyl steht dem Abschluß völkerrechtlicher Verträge, die Fragen des Asylrechts und des Asylverfahrensrechts mit dem Ziel einer Harmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft zum Gegenstand haben, nicht entgegen.

Art. 19 Abs. 4 Satz 3 GG ist an die vorgesehene Änderung von Art. 16 GG anzupassen.

Der Gesetzantrag des Landes Baden-Württemberg zur Änderung der Art. 16 und 19 Abs. 4 GG (Drs. 648/90) zeigt hierzu bereits konkrete Lösungsmöglichkeiten auf.

IV.

Der Bundesrat sieht ergänzend die Notwendigkeit, daß auch der Bund seinen Beitrag zu einer zügigen Abwicklung des Asylverfahrens erbringt. Er fordert die Bundesregierung deshalb auf, zentrale Aufnahmeeinrichtungen für Asylbewerber zu schaffen, von denen aus die Verteilung auf die Länder nach dem festgesetzten Verteilungsschlüssel erfolgen kann.

Begründung:

1. In diesem Jahr werden mehr Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland Asyl beantragen als je zuvor. In den ersten sieben Monaten dieses Jahres wurden über 112 000 Asylanträge gestellt. Das sind 15% mehr als im Vergleichszeitraum des Vorjahres. Insgesamt ist für 1991 mit einem neuen Höchststand von mehr als 200 000 Asylbewerbern zu rechnen. Angesichts dieser Entwicklung wird mit Sorge festgestellt, daß der Wanderungsdruck auf Europa und die Bundesrepublik Deutschland weiter zugenommen hat.

Die Ursachen für den ansteigenden Wanderungsdruck liegen im Wirtschafts- und Wohlstandsgefälle gegenüber den Ländern der Dritten Welt sowie den osteuropäischen Staaten. Insbesondere die friedliche Revolution in Osteuropa und die daraus entstehende Reisefreiheit haben das Wanderungspotential aus den osteuropäischen Reformstaaten in die westlichen Industriestaaten wesentlich gesteigert. Die Bundesrepublik Deutschland ist von dem steigenden Zustrom von Asylbewerbern in besonderem Maße betroffen.

Der hohe Zugang an Asylbewerbern trifft sehr stark die Kommunen, denen die Unterbringung dieser Personen obliegt. Angesichts der dramatischen Zugänge und der erheblichen Schwierigkeiten, die Asylbewerber in den Gemeinden unterzubringen, hat sich der politische Handlungsbedarf weiter verstärkt. Die Entwicklung in den vergangenen Monaten hat insbesondere die seit Jahren erkennbare Tatsache belegt, daß das Asylproblem in erster Linie ein Zugangsproblem ist. Deshalb wird die Forderung des Bundesinnenministers vom 7. August 1991 begrüßt, den Zuzug von möglichen Asylbewerbern aus einer Reihe von Staaten, in denen keine politische Verfolgung mehr stattfindet, zu beschränken. Es besteht Übereinstimmung mit dem Bundesinnenminister, daß zur Problemlösung eine Ergänzung des Grundrechts auf Asyl notwendig ist. Auf die in diesem Zusammenhang bereits im

Bundesrat eingebrachten Initiativen wird verwiesen. Zu nennen sind die Anträge des Freistaates Bayern und des Landes Baden-Württemberg mit Entwürfen für Gesetze zur Änderung des Grundgesetzes (Drs. 175/90 sowie Drs. 648/90). Beide Anträge sind in den Ausschüssen des Bundesrates vertagt worden.

2. Der in der "Flüchtlingskonzeption" der Bundesregierung vom 25. September 1990 zum Ausdruck kommende Ansatz, der den koordinierten Einsatz von Mitteln der auswärtigen Politik, von Entwicklungszusammenarbeit und Wirtschaftshilfe sowie der Asylpolitik vorsieht, wird nachdrücklich unterstützt. Erstes Ziel muß die Armutsbekämpfung sowie die Lösung oder Linderung bestehender Flüchtlingsprobleme sein. Neben finanziellen Hilfsmaßnahmen und der Schaffung besserer wirtschaftspolitischer Rahmenbedingungen muß die Bundesrepublik insbesondere auch auf das Unterlassen menschenrechtswidriger und inhumaner Handlungen in den Herkunftsländern der Flüchtlinge hinwirken und im Rahmen der Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen und der Europäischen Menschenrechtskonvention Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte treffen.

Darüber hinaus kommt es darauf an, spezifische Instrumente für eine Flüchtlingspolitik zu entwickeln, die den Verfolgten Schutz in ihren Herkunftsgebieten gewährleisten. Dazu sollte die Bundesregierung verstärkt den Gedanken der Schaffung "verfolgungssicherer Zonen" in den Herkunftsländern sowie vertraglicher Abstimmung mit Ländern, die in der Nähe der jeweiligen Heimatstaaten liegen, verfolgen. Angesichts der begrenzten Aufnahmekapazität der westlichen Industriestaaten, aber auch im Interesse der Flüchtlinge, sollte zuallererst versucht werden, den Aufenthalt im weiteren Herkunftsgebiet zu ermöglichen. Solche flankierenden Maßnahmen machen jedoch eine Grundgesetzänderung ebenso wenig überflüssig, wie die gebotene enge Abstimmung der Bundesrepublik mit anderen berührten Staaten - insbesondere im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft - wenn gleich angesichts des Ausmaßes der Problematik europäische Lösungen von besonderer Bedeutung sind.

3. Die auf Initiative der Bundesregierung zustande gekommene Festlegung des Europäischen Rates vom 28./29. Juni 1991, der das Ziel einer europäischen Harmonisierung der Asyl-, Einwanderungs- und Ausländerpolitik in formeller und materieller Hinsicht spätestens zum 31. Dezember 1993 gebilligt hat, wird ausdrücklich begrüßt. Zur Ausgestaltung der Regelung wird auf die Vorschläge der Innenministerkonferenz verwiesen.

Zu der auf dieser Grundlage möglichen Harmonisierung des materiellen Asylrechts und des Asylverfahrensrechts gehören insbesondere Regelungen über

- Begriff des politischen Flüchtlings,
- Zurückverweisung in einen sicheren Drittstaat,
- Ermittlung des Sachverhalts,
- Rechtsanwendung,
- Verfahren über die Gewährung des Asyls.

Ziel der gemeinschaftlichen Regelungen muß es sein, daß Asylbewerber in allen Staaten der Gemeinschaft die gleiche Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention vorfinden.

4. Im Hinblick auf den Wegfall der Grenzkontrollen mit Verwirklichung des Binnenmarktes zum 1. Januar 1993 sind - entsprechend dem Auftrag des Europäischen Rates vom 28./29. Juni 1991 - konkrete Vorbereitungs- und Überbrückungsmaßnahmen bis zum Inkrafttreten der EWG-Vertragsänderungen wichtig. Diesen Übergangsmaßnahmen kommt wegen des Zeitbedarfs für die Vorbereitung endgültiger EG-Rechtsakte eine ganz besondere Bedeutung zu. Dabei müssen die für die europäische Regelung zentralen Maßnahmen erprobt werden.

Die Bundesregierung muß aufgefordert werden, bei den Beratungen der für die Einwanderung zuständigen Minister der Mitgliedstaaten zu diesem Thema die Länder zu beteiligen.

5. Für die Umsetzung der Regelung im nationalen Bereich ist eine Anpassung von Art. 16 Abs. 2 sowie Art. 19 Abs. 4 GG erforderlich.

Bei Öffnung der Binnengrenzen zum 1. Januar 1993 wäre ohne Änderung des Asylrechts eine weitere Steigerung des Zustroms von Asylbewerbern zu erwarten. Zumindest die im Beschluß des Europäischen Rates vom 28./29. Juni 1991 vorgesehenen Übergangsmaßnahmen müssen zu diesem Zeitpunkt anwendbar sein. Besondere Bedeutung hat die uneingeschränkte Anwendung des im Schengener Zusatzabkommen sowie im Dubliner Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der EG gestellten Asylantrags festgelegten Verfahrens. Ansonsten müßte die Bundesrepublik alle Asylbegehren annehmen, die im Bundesgebiet gestellt werden, auch dann, wenn nach der vertraglichen Zuständigkeitsregelung ein anderer Partnerstaat das Asylverfahren durchführen müßte oder schon durchgeführt hat.

Die hier deutlich werdenden Probleme zwingen dazu, daß zum 1. Januar 1993 eine wirksame Regelung des Asylrechts auf europäischer Ebene erreicht wird, die in der Bundesrepublik angewandt werden kann.

6. Angesichts des aktuellen, sich steigernden Zugangsdrucks von Asylbewerbern, der wachsenden Unterbringungsprobleme und des bevorstehenden Wegfalls der Grenzkontrollen wäre es unververtretbar, mit dem Herangehen an eine verfassungsändernde Asylrechtsreform bis nach dem Abschluß europäischer Verhandlungen zuzuwarten. Vielmehr müssen alle Vorbereitungen getroffen werden,

um die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß europäische Lösungen unmittelbar nach Abschluß entsprechender Verträge in das nationale Recht übernommen werden können. Dies setzt parallel zu den Vertragsverhandlungen konkrete Vorbereitungen zu einer Grundgesetzänderung voraus.

Im Hinblick auf den Zeitbedarf einer Grundgesetzänderung sowie die Festlegung des Einigungsvertrages, das Grundgesetz bis zum Oktober 1992 auf eventuellen Änderungsbedarf zu überprüfen, muß bereits jetzt mit den gesetzgeberischen Vorarbeiten für eine Änderung von Art. 16 und 19 GG begonnen werden. Entsprechend sollten die bereits im Bundesrat eingebrachten Gesetzesanträge alsbald im Rahmen des in Art. 5 Einigungsvertrag vorgesehenen Prozesses zügig weiter behandelt werden.

7. In jüngster Zeit sind von verschiedener Seite Vorschläge unterbreitet worden, die einerseits daran festhalten, daß das Grundrecht auf Asyl uneingeschränkt fortgelten soll, andererseits aber darauf gerichtet sind,

- die Verwaltungsverfahren für Asylsuchende zu beschleunigen,
- in einem sog. Vorprüfungsverfahren zu differenzieren nach

- * Antragstellern, bei denen politische Verfolgung grundsätzlich in Betracht kommt,

- * Genfer-Konventions-Flüchtlingen,

- * Personen, die aus asylfremden Gründen einreisen,

- Einwanderungsquoten festzulegen.

Hierzu ist im einzelnen folgendes festzustellen:

- a) Sämtliche Beschleunigungsmaßnahmen des Verwaltungsverfahrens - so effektiv sie für sich genommen waren (hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang u.a. auf das "Karlsruher Modell") - sind bisher stets von dem steigenden Zustrom von Antragstellern "überrollt" worden. Angesichts der gestiegenen Antragszahlen kann z.B. das Karlsruher Modell gegenwärtig nur noch für einen Teil der Antragsteller durchgeführt werden. Die Steigerung der Zugänge hat im Ergebnis für die Asylsuchenden, die nicht unter das Karlsruher Modell fallen, dazu geführt, daß sich trotz der Beschleunigungsbemühungen die Verwaltungsverfahren und die verwaltungsgerichtlichen Verfahren verlängert haben. Daran hat auch die bereits vorgenommene Beschränkung der Gerichtsverfahren auf eine Instanz nichts geändert. Die Entwicklung in den vergangenen Monaten belegt im Gegenteil die einhellige Meinung der Fachleute, daß die einfachgesetzlichen Möglichkeiten, die Verfahren zu beschleunigen, weitgehend ausgeschöpft sind.
- b) Die Beschleunigungsmaßnahmen könnten nur dann wirksam greifen, wenn es gelingen würde, die Zahl der Asylverfahren tatsächlich zu beschränken und Antragsteller, bei denen von vornherein feststeht, welche Rechtsfolgen sich aus einer Differenzierung ergeben sollen (Flüchtlinge ohne politische Verfolgung; Genfer-Konventions-Flüchtlinge), differenziert behandelt werden können. Das geltende Asylgrundrecht und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dazu (keine "Schlüssigkeitsprüfung" bei der Entgegennahme des Antrags durch die Ausländerbehörde; die Prüfung bleibt dem Bundesamt vorbehalten) verbieten eine differenzierte Behandlung der Antragsteller, beispielsweise die Verpflichtung der Antragsteller ohne politische Verfolgung, das Land wieder zu verlassen. Ferner bleibt der Rechtsschutz für alle Antragsteller zunächst gleich.

Die Unterscheidung zwischen "politischen Flüchtlingen" und "Genfer-Konventions-Flüchtlingen" verkennt im übrigen die Rechtslage nach dem Ausländergesetz 1990. Für beide wird gem. § 51 AuslG in gleicher Weise ein Anerkennungsverfahren durchgeführt. Endet dieses positiv, sind die Rechtsfolgen gleich. Es ist in vielen Fällen bei Flüchtlingen aus Krisengebieten (Sri Lanka, Äthiopien, Afghanistan usw.) auch nicht von vornherein absehbar, unter welche Kategorie sie fallen. Eine wesentliche Beschleunigung dürfte auch durch "Vorprüfungsausschüsse" nicht zu erzielen sein, zumal bereits heute die Verwaltungskapazitäten bei den zentralen Ausländerbehörden der Länder nicht ausreichen und diese auch nicht unbegrenzt aufgestockt werden können.

- c) Gleichwohl sollten alle Möglichkeiten einer weiteren Verfahrensbeschleunigung ausgeschöpft werden. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang der Vorschlag des Bundesinnenministers, Asylbewerbergruppen, die nach den bisherigen Erfahrungen mit großer Wahrscheinlichkeit abgelehnt werden und deren Verfahren deshalb verhältnismäßig kurz sind, bis zum Verlassen der Bundesrepublik schwerpunktmäßig in Sammelunterkünften unterzubringen. In diesen Unterkünften sollten nach dem Vorbild des "Karlsruher Modells" Außenstellen des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge eingerichtet werden, um möglichst rasch eine abschließende Entscheidung über den Asylantrag herbeiführen zu können.

Auch der Bund muß die notwendigerweise auf nationaler Ebene zu leistenden Beiträge zu einem zügigen Asylverfahren erbringen. Die Bundesregierung wird deshalb aufgefordert, zentrale Aufnahmeeinrichtungen für Asylbewerber zu schaffen, von denen aus die Verteilung der Asylsuchenden auf die Länder nach dem festgelegten Schlüssel durchgeführt werden kann.

d) Aber auch mit den vorgenannten Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung kann die Bundesrepublik ihre Handlungsfähigkeit auf dem Gebiet des Flüchtlings- und Asylrechts nicht zurückgewinnen. Alle Maßnahmen, sollen sie sich effektiv auf eine Reduzierung des Zugangs auswirken, bedürfen eines qualifizierten Gesetzesvorbehalts, mit dem Art. 16 und 19 Abs. 4 GG eingeschränkt werden. Der baden-württembergische Gesetzesantrag zur Änderung der Art. 16 und 19 Abs. 4 GG vom 5. Oktober 1990 hat diese Fragen bereits aufgenommen und Lösungsvorschläge in Form eines qualifizierten Gesetzesvorbehalts aufgezeigt:

- Differenzierung der Antragsteller nach solchen, für die ein Asylverfahren weiterhin in Betracht kommt und solchen, die von vornherein vom Verfahren ausgeschlossen werden; dies auf der Grundlage einer Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates mit Zwei-Drittel-Mehrheit bedarf und durch die sog. Nichtverfolgerstaaten festgelegt werden;
- Überprüfung dieser Entscheidung durch eine Beschwerdeinstanz;
- Verpflichtung derjenigen, die vom Asylverfahren ausgeschlossen werden, die Bundesrepublik wieder zu verlassen und Ermächtigungen, diese Verpflichtung durchzusetzen.