

Bundesrat

Drucksache 627/92

(Grunddrucks. 175/90)

18.09.92

R - Fz - In

12 Seiten

Empfehlungen

der Ausschüsse

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

- Antrag des Freistaates Bayern -

Punkt der 646. Sitzung des Bundesrates am 25. September 1992

A

Der Finanzausschuß hat am 26. April 1990 dem Bundesrat empfohlen,
den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes
n i c h t beim Deutschen Bundestag einzubringen.

Ausgeliefert am 18. SEP. 1992

Begründung:

1. Der Antrag des Freistaates Bayern ist verfassungspolitisch verfehlt. Die vorgeschlagene Änderung ist weder notwendig noch geeignet, die mit der Asylgewährung zusammenhängenden Probleme zu lösen.

Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG war die Antwort des Grundgesetzes auf die Erfahrungen der Millionen, die während der national-sozialistischen Diktatur wegen ihrer Rasse, ihres Glaubens, ihrer politischen Überzeugung oder aus anderen Gründen verfolgt wurden. Diese Antwort gaben die Väter und Mütter unserer Verfassung in einzigartiger Weise: Asyl wird nicht nach Maßgabe politischer Opportunität gewährt. Die Asylgewährung ist eine Frage des Rechts; der Einzelne hat ein subjektives Recht auf Asyl. In dieser Form ist das Asylrecht auch Ausdruck der Prinzipien, die das Grundgesetz als verpflichtend für das staatlich verfaßte Gemeinwesen angesehen hat. Dazu gehört zuallererst die Unantastbarkeit der Würde des Menschen und das Bekenntnis zu den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten.

Zur Wahrung dieser Rechte hat sich das Grundgesetz auch in

Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG bekannt.

Die Gewährleistung des Rechtsschutzes in Artikel 19 Abs. 4 GG hat teil an dieser Grundentscheidung unserer Verfassungsordnung.

Aus Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG und aus Artikel 19 Abs. 4 GG folgt die Verpflichtung zur Ausgestaltung der asylrechtlichen Verfahrensordnung dahingehend, daß eine umfassende Nachprüfung des Rechtsschutzbegehrens in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht und eine angemessene Entscheidungsart und Entscheidungswirkung gewährleistet sein müssen.

Die bayerische Initiative ist ein entscheidender Bruch mit unserer Verfassungstradition. Die Notwendigkeit dieses tiefen Eingriffs ist nicht hinreichend dargetan.

Es gibt keine Krise des Asylrechts. Durch die Aufnahme der politisch Verfolgten wird unser Land nicht überfordert: Von 1953 bis 1989 sind 138 865 Personen als politisch Verfolgte anerkannt worden. Von einer Überforderung unseres Staates durch die Einräumung eines Asylrechts zu sprechen, ist bei dieser Größenordnung nicht gerechtfertigt.

Das wirkliche Problem sind nicht die Asylberechtigten, sondern diejenigen, die sich in großer Zahl zu Unrecht auf politische Verfolgung berufen.

Es entspricht den humanitären Grundentscheidungen des Artikels 16 Abs. 2 Satz 2 GG, dem Asylbewerber schnell Gewißheit über seine Asylberechtigung zu verschaffen. Dazu gehört auch, rechtskräftig abgelehnte Asylbewerber in ihr Heimatland abzuschieben, sofern ihnen nicht aus anderen Gründen Aufenthalt einzuräumen ist.

Diese Ziele können auch ohne Verfassungsänderung erreicht werden.

2. Die Verfassungsänderung ist nicht notwendig, um eine Beschleunigung des heutigen Anerkennungsverfahrens zu bewirken. Die durchschnittliche Dauer der Verwaltungsverfahren konnte in den letzten Jahren auf 11 Monate abgesenkt werden, obwohl die Zahl der Asylbewerber in dieser Zeit erheblich angestiegen ist.

Diese Beschleunigung berücksichtigt noch nicht die zeitliche Einsparung aufgrund der unmittelbaren Zusammenarbeit von Bundes- und Landesbehörden gemäß § 12 Abs. 3 AsylVfG, für die im wesentlichen erst im Jahr 1989 die organisatorischen und personellen Voraussetzungen geschaffen wurden. Diese Voraussetzungen werden voraussichtlich erst Ende 1990 im gesamten Bundesgebiet vorliegen. Wie der Bundesminister des Innern vor wenigen Tagen mitgeteilt hat, konnte die Verfahrensdauer für Flüchtlinge aus den Hauptherkunftsländern Polen, Jugoslawien und Türkei auf ca. 4 Wochen verkürzt werden.

Die nach geltendem Recht bestehende Möglichkeit, neben und unabhängig vom Asylverfahren einen zweiten ausländerrechtlichen Verfahrensweg zur Feststellung politischer Verfolgung gemäß § 14 AuslG in Anspruch zu nehmen, soll nach dem Entwurf zur Neufassung des Ausländergesetzes, Artikel 1 § 51 Abs. 2 und Artikel 3 §§ 7 und 12, beseitigt werden. An die Stelle der bisherigen Zweispurigkeit soll ein einheitliches Asylverfahren treten, das sowohl die Anerkennung als Asyl-

berechtigter als auch die Feststellung des Abschiebungsschutzes i.S. des § 51 Abs. 1 AuslG-E beinhaltet.

Diese Neuregelung wird die Ausländerbehörden in die Lage versetzen, den Aufenthalt rechtmäßig abgelehnter Asylbewerber zügig zu beenden, da künftig allein die Frage nach dem Status des Ausländers zu klären ist, der durch die Entscheidung des Bundesamtes festgestellt wird.

Weitere Maßnahmen zur Beschleunigung des Asylverfahrens durch Regelungen außerhalb der Verfassungsebene sind denkbar. Der Bundesminister des Innern beabsichtigt, in diesem Jahr eine Bund/Länder-Arbeitsgruppe mit dem Ziel einzurichten, die noch bestehenden Schwachstellen im Verfahren durch geeignete organisatorische Maßnahmen zu beseitigen. Das Ergebnis dieser Arbeitsgruppe sollte abgewartet werden, bevor der Gesetzgeber mit dem Antrag für eine Verfassungsänderung befaßt wird.

3. Ein besonderes Asylverfahren, das die Zurückweisung von Asylbewerbern an der Grenze und ihren Ausschluß vom Asylverfahren vorsieht, ist nicht zweckmäßig.

Mit der Verfassungsänderung soll die Möglichkeit eröffnet werden, zur Beschleunigung des Verfahrens Asylbewerber bereits an der Grenze durch Grenzbehörden abweisen zu können. Aus dem Antrag des Freistaates Bayern geht nicht hervor, wie dieses Verfahren ausgestaltet werden soll, damit es schneller als ein normales Asylverfahren abgewickelt werden kann, und in

welchem Umfang dadurch Asylverfahren im Inland entlastet werden können.

Bereits das geltende Recht gibt den Grenzbehörden die Möglichkeit, einem Ausländer die Einreise zu verweigern, wenn offensichtlich ist, daß er bereits in einem anderen Staat vor politischer Verfolgung sicher war oder wenn er sich vor seiner Einreise offensichtlich in bestimmten Drittstaaten länger als drei Monate aufgehalten hat (§ 9 Abs. 1 AsylVfG).

Eine Erweiterung der Kompetenz der Grenzbehörden über § 9 Abs. 1 AsylVfG hinaus würde die Prüfung von Asylanträgen auf die - jedenfalls zur Zeit insoweit nicht sachkundigen - Grenzbehörden übertragen und damit zu einer Doppelzuständigkeit im Bereich des Asylverfahrens führen, die dem Ziel des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, asylrechtliche Entscheidungen beim Bundesamt für die Anerkennung von Flüchtlingen zu konzentrieren, zuwiderläuft. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe durch "Beauftragte des Bundesamtes" (2.2, Abs. 1, 5. Spiegelstrich des Antrages) würde entweder einen erheblichen Personalbedarf provozieren oder, falls diese Aufgabe mit dem vorhandenen Personal geleistet werden soll, die Dauer im "Inland" betriebener Asylverfahren negativ beeinflussen. Die mit der Aufspaltung des Asylverfahrens verbundenen Nachteile überwiegen, so daß der Vorschlag als unzweckmäßig abgelehnt werden muß.

4. Die mit der Errichtung des EG-Binnenmarktes verbundene Freizügigkeit macht eine Verfassungsänderung ebenfalls nicht notwendig. Es bestehen ausreichende Möglichkeiten, den Zuzug von Asylbewerbern aus der Bundesrepublik Deutschland in andere EG-Mitgliedsstaaten zu verhindern.

Die Innen- und Justizminister der EG-Mitgliedsstaaten befassen sich seit einiger Zeit im Hinblick auf den angestrebten Wegfall der Kontrollen an den Binnengrenzen mit der Schaffung eines Systems für die Festlegung des Staates, dem die Durchführung eines Asylverfahrens obliegen soll. Wesentliches Ziel dieses Systems ist, durch Übernahme- und Rücknahmeverpflichtungen die Durchführung paralleler oder sukzessiver Asylverfahren in verschiedenen Staaten der EG zu vermeiden. Diese Regelungen sind u.a. Inhalt des Entwurfs eines Übereinkommens einer ad-hoc-Gruppe "Einwanderung" der Innen- und Justizminister, den der Bundesminister des Innern den Bundesländern im März d.J. übersandt hat. Der Entwurf sieht u.a. vor, daß das materielle Asylrecht und das Asylverfahrensrecht sich in den einzelnen EG-Staaten nach dem jeweiligen nationalen Recht richten soll.

5. Die im bayerischen Antrag aufgestellte Behauptung, der Zugang von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland sei weder beschränkbar noch kontrollierbar, ist zurückzuweisen.

Die nach heutiger Rechtslage mögliche Zugangssteuerung reicht aus, um die Einreise ausländischer Flüchtlinge aus asylfremden Gründen zu verhindern. So hat sich der Visumzwang als wirksames Mittel zur Begrenzung unkontrollierter Einreisen auf dem Luftweg erwiesen. Das Ansteigen der Asylbewerberzahl in 1988 und 1989 beruhte auf einer wesentlichen Änderung der Herkunftsländer. So stellten in den letzten Jahren polnischer und jugoslawische Staatsangehörige nahezu die Hälfte der Asylbewerber, während der Anteil von Flüchtlingen aus der Dritten Welt aufgrund der Einführung der Visapflicht stark zurückgedrängt wurde.

Außerdem ist zweifelhaft, ob die Anziehungskraft der Bundesrepublik Deutschland auf ausländische Flüchtlinge durch die angestrebte Verfassungsänderung geschmälert würde. Wenn es zutrifft, daß ausländische Flüchtlinge überwiegend aus wirtschaftlichen Gründen das Asylrecht in Anspruch nehmen, wird die Bundesrepublik Deutschland solange ein attraktiver Zufluchtsort sein, wie das wirtschaftliche Ungleichgewicht zwischen den Herkunftsländern und der Bundesrepublik bestehen bleibt. Der Antrag des Freistaates Bayern überschätzt die Auswirkungen einer Verfassungsänderung, die aufgrund weiterhin geltender nationaler und internationaler Normen von der Mehrheit der Flüchtlinge insbesondere aus den Staaten der Dritten Welt nicht nachvollzogen können. Die vorgeschlagene Einschränkung des Asylrechts läßt nämlich die grundrechtliche Pflicht der Bundesrepublik, bestimmten Gruppen ausländischer Flüchtlinge Abschiebungs- und Auslieferungsschutz zu gewähren, aufgrund des weiterhin gewährleisteten "kleinen Asyls" (Artikel 1, 2 Abs. 2, Artikel 6 GG, Artikel 33 GFK, § 14 AuslG u.a.) unberührt.

6. Die Einführung einer institutionellen Garantie des Asylrechts, wie sie der bayerische Antrag vorschlägt, stößt auch auf verfassungsrechtliche Bedenken.

Die Einführung einer institutionellen Garantie greift wesentlich tiefer in das Verfassungsrecht ein als selbst die Hinzufügung eines Gesetzesvorbehaltes im Hinblick auf die Unantastbarkeitsklausel des Artikel 79 Abs. 3 GG.

Das heutige Asylrecht entstand als Reaktion auf die politische Verfolgung durch den Nationalsozialismus und das Schicksal der vergeblich im Ausland davor Schutz Suchenden. Die Ausgestaltung als subjektiv-öffentliches Recht, die in der Geschichte des Asylrechts keine Vorläufer kennt, läßt daher den Schluß zu, daß sie zum Wesensgehalt des durch die Verfassung gesicherten Asylrechtes gehören soll. Vor einer Verfassungsänderung wäre daher zu prüfen, ob der durch Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG verfassungsrechtlich gesicherte subjektiv-öffentliche Anspruch auf Asyl sich nicht gerade in seiner speziellen Ausgestaltung als status positivus mit dem Kernbereich des Menschenrechts- und Menschenwürdegehaltes deckt. Denn für den Fall einer Deckungsgleichheit auch im Hinblick auf die subjektiv-rechtliche Ausgestaltung würde Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG am Unantastbarkeitsgebot des Artikels 1 Abs. 1 und 2 GG partizipieren.

Bedenken begegnet weiterhin der Vorschlag des Freistaates Bayern, aus einer regionalisierten Betrachtung des Weltflüchtlingsproblems auf eine unterschiedliche Verantwortung für einzelne Herkunftsbereiche der Flüchtlinge zu schließen mit der Möglichkeit, Aufnahmegrenzen für einzelne Herkunftsbereiche unterschiedlich zu regeln.

Eine verfahrensrechtliche Differenzierung nach Herkunftsländern scheitert an den verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Asylrecht, unabhängig von seiner heutigen Ausgestaltung. Denn der Grundsatz der Menschenwürde kennt keine Differenzierung nach Herkunft oder Rasse. Dies würde gerade dem elementaren Zweck der Asylgewährung zuwiderlaufen,

nämlich Menschen ausschließen, die aufgrund ihrer politischen Überzeugung, Herkunft oder Rasse etc. verfolgt werden und deshalb geschützt werden sollen. Es existiert auch kein völkerrechtlicher Ansatz für eine Bevorzugung bestimmter Flüchtlingsgruppen.

Das diesem Vorschlag zugrundeliegende differenzierende Verfahren läßt sich mit den Grundsätzen und Wertanschauungen des Grundgesetzes nicht vereinbaren.

7. Die Notwendigkeit der mit der bayerischen Initiative zugleich verbundenen Änderung von Artikel 19 Abs. 4 GG ist nicht ausreichend dargetan.

Allein die Tatsache, daß die justizförmige Überprüfung ein gewisses Mindestmaß an Zeit benötigt, reicht zur Begründung nicht aus. Vielmehr gehört die Einhaltung der rechtsstaatlich gebotenen Standards (z.B. ausreichender Zeitraum für die Gewährung rechtlichen Gehörs) zu unserem Bild des durch die Rechtsprechung geprägten Rechtsstaates.

Auch zeigen die Ergebnisse, die die Verwaltungsgerichte bei der Verfahrensdauer erreicht haben, daß kein unabweisbares Bedürfnis für die Abschaffung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes in asylrechtlichen Streitigkeiten besteht. So werden zumindest die Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes in einer kaum noch zu verkürzenden Zeit entschieden. 1988 betrug die durchschnittliche Verfahrensdauer bei den erstinstanzlichen Eilverfahren bundesweit 3,8 Monate;

die Beschwerdeverfahren gegen Entscheidungen, die in Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes ergingen, lagen 1988 bundesweit bei 1,4 Monaten. In diesem Bereich sind daher Werte erzielt worden, die mit Rücksicht auf die erwähnten rechtsstaatlich notwendigen Standards und zur Vermeidung eines Qualitätsverlustes bei der richterlichen Entscheidungsfindung nicht mehr wesentlich unterschritten werden können. Für einen wesentlichen Bereich des Asylrechts, nämlich den Bereich der offensichtlich unbegründeten Asylanträge und der unbeachtlichen Folgeanträge, ist damit eine schnelle Entscheidung über die Asylberechtigung möglich.

- 8 . Der bayerische Antrag zur Ersetzung des Rechtsweges durch einen Beschwerdeausschuß ist auch zur Verkürzung der Verfahrensdauer ungeeignet. Die Überprüfung durch einen Beschwerdeausschuß soll "anstelle des Rechtsweges" treten. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Abhör-Entscheidung vom 15. Dezember 1970 zu der Regelung des Artikels 10 Abs. 2 Satz 2 GG, die Vorbild für die hier beabsichtigte Neuregelung ist und die auch "an die Stelle des Rechtsweges" eine anderweitige Kontrolle treten läßt, ausgeführt, daß "anstelle des Rechtsweges" bedeute, daß eine Nachprüfung vorgesehen werden müsse, die materiell und verfahrensmäßig der gerichtlichen Kontrolle gleichwertig, insbesondere mindestens ebenso wirkungsvoll sein müsse (BVerfGE 30, 1, 23). Anhand dieses Maßstabes ist nicht ersichtlich, welche wesentlichen Vorteile ein Beschwerdeausschuß gegenüber dem bisherigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz mit sich bringen kann. Es ist im Gegenteil zu befürchten, daß der Beschwerdeausschuß eine personell und sächlich umfangreich ausgestattete "Behörde" werden muß, um die Effektivität der Kontrolle zu gewährleisten. Eine Verfahrensbeschleunigung wird dadurch nicht erzielt.

B

Der federführende Rechtsausschuß und
der Ausschuß für Innere Angelegenheiten
haben ihre Beratungen noch nicht abgeschlossen.

Hinweis: Der Bayerische Ministerpräsident hat mit Schreiben
vom 15.09.1992 darum gebeten, die Vorlage auf die
Tagesordnung der Sitzung des Bundesrates am
25. September 1992 zu setzen.

Beschluß

des Bundesrates

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

- Antrag des Freistaates Bayern -

Der Bundesrat hat in seiner 646. Sitzung am 25. September 1992 beschlossen, den Gesetzentwurf beim Deutschen Bundestag nicht einzubringen.