

Bundesrat

Drucksache 71/92
(Grunddrs. 684/90)

04.02.92

14 Seiten

Antrag

des Landes Baden-Württemberg

zum

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

- Antrag des Landes Baden-Württemberg -

Punkt 14 der 639. Sitzung des Bundesrates am 14. Februar 1992

Der Bundesrat möge die Einbringung der Gesetzesvorlage beim Deutschen Bundestag gemäß Artikel 76 Absatz 1 des Grundgesetzes in folgender - ergänzter und aktualisierter - Fassung beschließen:

Ausgeliefert am 04. FEB. 1992

/...

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, sofern die betreffenden Ausländer in das Bundesgebiet eingereist sind, unverzüglich zu beenden. Entsprechend soll auch bei Personen verfahren werden können, die aus einem sicheren Drittstaat ins Bundesgebiet einreisen. 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 oder in denen Ausländer vor ihrer Einreise in die Bundesrepublik Deutschland Schutz vor politischer Verfolgung hätten finden können,
 - durch Bundesgesetz auch bestimmt werden kann, daß Asylbewerber aus Nicht-Verfolger-Staaten sowie Asylbewerber, die aus einem sicheren Drittstaat kommen, an der Grenze zurückgewiesen oder aus dem Geltungsbereich des Grundgesetzes unverzüglich abgeschoben werden können,

- durch Gesetz bestimmt werden kann, daß in diesen Fällen 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 und europarechtlicher Regelungen, 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. Die Landesregierung von Baden-Württemberg tritt nicht für eine solche Regelung ein.

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.

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 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 (Nicht-Verfolger-Staaten) oder in denen Ausländer vor ihrer Einreise in die Bundesrepublik Deutschland Schutz vor politischer Verfolgung hätten finden können (sichere Drittstaaten). In dem Gesetz kann auch bestimmt werden, daß Asylbewerber aus Nicht-Verfolger-Staaten sowie Asyl-

bewerber, die aus einem sicheren Drittstaat einreisen, an der Grenze zurückgewiesen werden können und daß ihr Aufenthalt im Bundesgebiet unverzüglich beendet werden kann. In dem Gesetz kann weiter bestimmt werden, daß in diesen Fällen 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 und europarechtlichen Regelungen nicht entgegen, die Fragen des Asylrechts und des Asylverfahrensrechts mit dem Ziel einer Harmonisierung zwischen den 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. Die Zugangszahlen haben sich allein von 1989 (121 000) bis Ende 1991 (256 000) mehr als verdoppelt. Eine große Zahl der Asylbewerber stammt dabei aus Staaten, in denen, etwa wie in Polen, keine politische Verfolgung (mehr) stattfindet, oder sie reist über sichere Drittstaaten ein. So liegt die Anerkennungsquote des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge bei derzeit 6,9 %; 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 1990 betrugen die bundesweiten Aufwendungen für Asylbewerber rund 4,5 Mrd. DM. Durch den Asylbewerberzu-
strom 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 eingehend 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. Weiter 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 09. Juli 1990 (BGBl. I 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. Gleiches gilt für Asylbewerber, die über sichere Drittstaaten ins Bundesgebiet einreisen wollen oder eingereist sind.

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 in 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. Er trägt insbesondere auch der Möglichkeit Rechnung, daß Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft im Bereich des Asylrechts geschaffen werden.

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 Bun-

desamtes 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.

Dem Gesetzgeber wird weiter die Möglichkeit eröffnet, dem Umstand Rechnung zu tragen, daß ein großer Teil der Asylbewerber über EG- oder sonstige Nachbarstaaten ins Bundesgebiet einreist. Alle Staaten der EG sowie Österreich und die Schweiz haben die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet. Sie haben damit das "non-refoulement"-Gebot für politische Flüchtlinge in den Verfolgerstaaten zu beachten. Auch die östlichen Nachbarn Deutschlands (Polen, CSFR) praktizieren ein Asylrecht, das den Anforderungen der Genfer Flüchtlingskonvention entspricht. Der Bundesgesetzgeber hat bislang vergeblich versucht, den Antrag von Ausländern, die aus einem sicheren Drittstaat einreisen (wollen), als unbeachtlich zu erklären und die sofortige Zurückschiebung in diesen Drittstaat zu ermöglichen. Die Rechtsprechung hat hohe Anforderungen an das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen geknüpft; danach reicht insbesondere ein reiner Gebietskontakt nicht aus. Dies trägt dem Umstand, daß diese Drittstaaten politisch Verfolgten ebenfalls Schutz gewähren, nicht ausreichend Rechnung. Es bedarf deshalb einer eindeutigen verfassungsrechtlichen Regelung. Diese entspricht damit auch dem Regelungsstandard der Genfer Flüchtlingskonvention und leistet insoweit einen Beitrag zur europäischen Harmonisierung des Asylrechts.

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 und sicheren Drittstaaten ziehen darf. Der Entwurf sieht deshalb eine Regelung vor, wonach durch Bundesgesetz bestimmt werden kann, daß Asylbewerber aus Nicht-Verfolger-Staaten und Asylbewerber, die aus einem sicheren Drittstaat kommen, 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 solche Asylbewerber - 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 ist für solche Fälle möglich, in denen Asylbewerber aus Nicht-Verfolger-Staaten und sicheren Drittstaaten 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 betref-

fenden 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. Diese trägt insbesondere auch einer möglichen Schaffung von EG-Kompetenzen im Bereich des Asylrechts, von denen durch sekundäres Gemeinschaftsrecht (Richtlinien, Verordnungen) Gebrauch gemacht wird, Rechnung.

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.