

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 16 und 18)

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

Artikel 1 Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch . . . , wird wie folgt geändert:

1. Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 wird aufgehoben.
2. Nach Artikel 16 wird folgender Artikel 16a eingefügt:

„Artikel 16a

(1) Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.

(2) Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist. Die Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaften, auf die die Voraussetzungen des Satzes 1 zutreffen, werden durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt. In den Fällen des Satzes 1 können aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden.

(3) Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Staaten bestimmt werden, bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, daß dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Ein Ausländer aus einem solchen Staat gilt nicht als politisch verfolgt, es sei denn, er trägt Tatsachen vor, aus denen sich ergibt, daß er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird.

(4) Die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen wird in den Fällen des Absatzes 3 und in anderen Fällen, die offensichtlich unbegründet sind oder als offensichtlich unbegründet gelten, durch das Gericht nur ausgesetzt, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme bestehen; der Prüfungsumfang kann eingeschränkt werden und verspätetes Vorbringen unberücksichtigt bleiben. Das Nähere ist durch Gesetz zu bestimmen.

(5) Die Absätze 1 bis 4 stehen völkerrechtlichen Verträgen von Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften untereinander und mit dritten Staaten nicht entgegen, die unter Beachtung der Verpflichtungen aus dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Anwendung in den Vertragsstaaten sichergestellt sein muß, Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylbegehren einschließlich der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen treffen.“

3. In Artikel 18 Satz 1 werden die Worte „(Artikel 16 Abs. 2)“ durch die Worte „(Artikel 16a)“ ersetzt.

Artikel 2
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bonn, den 19. Januar 1993

Dr. Wolfgang Schäuble, Dr. Wolfgang Bötsch und Fraktion
Hans-Ulrich Klose und Fraktion
Dr. Hermann Otto Solms und Fraktion

Begründung**A. Allgemeiner Teil**

1. Auf Grund des geltenden Artikels 16 Abs. 2 Satz 2 GG hat grundsätzlich jeder Ausländer, der sich auf politische Verfolgung beruft,

- ein vorläufiges Bleiberecht im Bundesgebiet bis zum Abschluß des Asylverfahrens,
- Anspruch auf umfassende Prüfung seines Asylantrages auch bei offensichtlich aussichtslosem Vorbringen im Verwaltungs- und ggf. nachfolgenden Gerichtsverfahren.

Ausländer haben — mit sprunghaft steigender Tendenz auf 438 191 im Jahr 1992 einschließlich der asylbegehrenden Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge — im Bundesgebiet um Asyl nachgesucht. Wie die Anerkennungsquoten des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (1992: 4,3%) und entsprechende Entscheidungen der Gerichte zeigen, hat der weitaus überwiegende Teil sich zu Unrecht auf politische Verfolgung berufen. Selbst wenn man berücksichtigt, daß eine größere Zahl von Ausländern wegen der Herkunft aus Bürgerkriegsregionen und wegen ähnlicher Gründe zeitweilig ein Bleiberecht in der Bundesrepublik Deutschland erhalten kann, bleibt festzustellen, daß die Berufung auf das Asylrecht in erheblichem Umfang zum Mittel für eine unkontrollierte Zuwanderung aus wirtschaftlichen und anderen nicht durchgreifenden Gründen geworden ist.

Ziel einer Neuregelung des Asylrechts muß es sein, den wirklich politisch Verfolgten weiterhin Schutz und Zuflucht zu gewähren, aber eine unberechtigte Berufung auf das Asylrecht zu verhindern und diejenigen Ausländer von einem langwierigen Asylverfahren auszuschließen, die unseres Schutzes deswegen nicht bedürfen, weil sie offensichtlich nicht oder nicht mehr aktuell politisch verfolgt sind. Außerdem ist das Asylverfahren einschließlich des gerichtlichen Verfahrens weiter zu beschleunigen.

Dementsprechend sollen Ausländer,

- a) die über sichere Drittstaaten einreisen, in denen sie keiner Verfolgung ausgesetzt sind, sondern Schutz finden können, keinen Anspruch auf Asyl haben,
- b) die aus Herkunftsländern einreisen, bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse politische Verfolgung nicht oder nicht mehr stattfindet, ihre Asylbegehren in einem verkürzten Verfahren prüfen lassen.

Darüber hinaus soll sich die Bundesrepublik Deutschland europäischen Regelungen über die Zuständigkeit für Asylverfahren und die gegensei-

tige Anerkennung von Asylentscheidungen gleichberechtigt anschließen können.

Diese Regelungen erfordern eine Änderung des Grundgesetzes.

2. Die vorgesehene Neuregelung besteht im wesentlichen darin, daß das Asylrecht in einem eigenständigen Artikel 16a GG geregelt wird, der

- einerseits das Individualgrundrecht beibehält (Absatz 1), andererseits für bestimmte Fälle eine Berufung auf das Asylgrundrecht ausschließt (Absatz 2),
- dem Gesetzgeber die Möglichkeit eröffnet, eine Liste von Herkunftsländern zu erstellen, für die die widerlegbare Vermutung der Verfolgungsfreiheit besteht (Absatz 3),
- das Verfahren in der Weise modifiziert, daß bei Einreise aus einem sicheren Herkunftsland und in anderen Fällen offensichtlicher Unbegründetheit des Asylantrags qualifizierte Anforderungen an die Aussetzung der Vollziehung gestellt werden und der Prüfungsumfang eingeschränkt werden kann (Absatz 4),
- die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen gegenüber der gegenwärtigen Rechtslage erleichtert (Absatz 2 Satz 3, Absatz 4 Satz 1),
- eine Ratifikation des Schengener Übereinkommens und des Dubliner Asylrechtsübereinkommens unter Übernahme aller daraus folgender Rechte und Pflichten ermöglicht (Absatz 5).

B. Besonderer Teil**Zu Artikel 1****Zu Nummer 1**

Mit Rücksicht auf den Regelungsumfang wird ein eigener Asyl-Artikel geschaffen, der an die Stelle des bisherigen Artikels 16 Abs. 2 Satz 2 GG tritt.

Zu Nummer 2

Absatz 1 übernimmt unverändert den Wortlaut des bisherigen Artikels 16 Abs. 2 Satz 2 GG: Die Verbürgung des Schutzes vor politischer Verfolgung (Asyl) behält den Charakter eines Individualgrundrechts. Im Unterschied zum bisherigen Recht begrenzt die Verfassung indessen in Anknüpfung an die Schutzbedürftigkeit des jeweils Asylbegehrenden in den folgenden Absätzen den Schutzzumfang und schreibt wichtige Teilbereiche des Verfahrens vor, das zur Gewährung

oder Ablehnung von Asyl in der Bundesrepublik Deutschland führt.

Absatz 2 schließt bei Einreise des Ausländers aus sicheren Drittstaaten eine Berufung auf das Asylgrundrecht aus. Wer in seinem Herkunftsstaat möglicherweise politisch Verfolgter war, aber über einen Drittstaat einreist, in welchem die Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sichergestellt ist, bedarf keines Schutzes in der Bundesrepublik Deutschland mehr. Damit ist klargestellt, daß jeder Ausländer, der aus einem sicheren Drittstaat einreist, keinen grundrechtlichen Anspruch hat, daß die von ihm vorgebrachten Asylgründe in der Bundesrepublik Deutschland geprüft werden. Die Möglichkeit, Sicherheit im Drittstaat zu erlangen, wird bei Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften unterstellt, ferner bei anderen Staaten, sofern dort ein Schutz entsprechend der GFK und der EMRK gewährt wird. Abgehoben wird hierbei auf das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 in der Fassung des Zusatzprotokolls vom 31. Januar 1967 sowie auf die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950.

Die Feststellung hat der Gesetzgeber nach Prüfung der Rechtslage in materieller und verfahrensmäßiger Hinsicht und der Praxis in dem betreffenden Staat zu treffen.

Eine derartige Zuordnung als Drittstaat bewirkt den Ausschluß einer Berufung auf das Asylgrundrecht, so daß auch keine „Vorwirkung“ im Sinne eines vorläufigen Bleiberechts entstehen kann.

Dies ermöglicht es, die Betroffenen an der Grenze zurückzuweisen oder unverzüglich in den sicheren Drittstaat zurückzubringen. Aufenthaltsbeendende Maßnahmen können unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden. Es bleibt den so abgelehnten Ausländern unbenommen, von außerhalb des Bundesgebietes ihren Rechtsbehelf vor deutschen Behörden bzw. Gerichten zu verfolgen.

Satz 1 beschneidet nicht weitergehende Handlungsmöglichkeiten des Staates, etwa im Fall der anzustrebenden Vereinbarungen mit Nachbarstaaten zur Lastenteilung und Zuständigkeitsregelung, ohne daß dem einzelnen hieraus ein Anspruch erwächst.

Absatz 3 eröffnet dem Gesetzgeber die Möglichkeit, verfolgungsfreie Herkunftsländer zu bestimmen. Das Grundgesetz gibt die wichtigsten Kriterien vor, aus denen die Verfolgungsfreiheit geschlossen wird. Daneben sind noch andere Kriterien heranziehbar, zu denen z. B. die Quote der Anerkennung im Verwaltungsverfahren in einem überschaubaren Zeitraum gehört. Freiheit von politischer Verfolgung muß grundsätzlich landesweit bestehen.

Die gesetzliche Qualifizierung als sicherer Herkunftsstaat begründet eine widerlegbare Vermutung; der Ausländer kann geltend machen, entgegen der aus der gesetzlichen Bestimmung folgenden Regelvermutung ausnahmsweise politisch verfolgt zu sein. Eine dahin gehende Prüfung findet nur statt, wenn der Ausländer erhebliche Tatsachen substantiiert vorträgt.

Absatz 4 nomiert für bestimmte Fälle qualifizierte Anforderungen an die Aussetzung der Vollziehung und ermächtigt den Gesetzgeber, sowohl den Prüfungsumfang als auch die Berücksichtigung verspäteten Vorbringens des Ausländers im gerichtlichen Verfahren einzuschränken. Nur wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der aufenthaltsbeendenden Maßnahme bestehen, wird im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes die Vollziehung ausgesetzt.

Dies gilt für die Fälle des Absatzes 3, d. h. für Asylbewerber aus einem sicheren Herkunftsland, für die die gesetzliche Vermutung nicht widerlegt wird. Das gilt ferner für Asylbewerber, deren Anträge ebenfalls offensichtlich unbegründet sind oder als offensichtlich unbegründet gelten. Die letztere Fallgestaltung kann — was der Ausgestaltung durch den einfachen Gesetzgeber nach Satz 2 obliegt — z. B. Asylbewerber erfassen, die schwere Straftaten begangen haben oder gegen wesentliche Mitwirkungspflichten im Asylverfahren in zurechenbarer Weise verstoßen haben, also Formen mißbräuchlicher Inanspruchnahme des Asylrechts.

Bei der Regelung des Absatzes 4 handelt es sich um eine Begrenzung des verfahrensrechtlichen Schutzbereichs der Asylgewährleistung, die der einfache Gesetzgeber konkretisieren darf.

Absatz 5 ermöglicht eine Ratifikation des Schengener Übereinkommens und des Dubliner Asylrechtsübereinkommens mit allen Rechten und Pflichten. Entsprechende Verträge können mit anderen Staaten geschlossen werden, in denen die Anwendung der GFK und der EMRK sichergestellt ist.

Zu Nummer 3

Redaktionelle Folgeänderung wegen Einführung des neuen Artikels 16a GG.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift enthält gemäß Artikel 82 Abs. 2 Satz 1 GG eine Inkrafttretensbestimmung.