

Antrag

der Abgeordneten Wolfgang Bosbach, Erwin Marschewski (Recklinghausen), Meinrad Belle, Wolfgang Zeitlmann, Günter Baumann, Dr. Joseph-Theodor Blank, Sylvia Bonitz, Hartmut Büttner (Schönebeck), Norbert Geis, Hermann Gröhe, Peter Hintze, Martin Hohmann, Hartmut Koschyk, Beatrix Philipp, Ronald Pofalla, Hans-Peter Repnik, Dr. Klaus Rose, Dietmar Schlee, Thomas Strobl (Heilbronn), Dr. Hans-Peter Uhl, Hans-Otto Wilhelm (Mainz) und der Fraktion der CDU/CSU

EU-Richtlinienvorschlag zu Mindestnormen in Asylverfahren überarbeiten

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,
von der EU-Kommission eine der nachfolgenden Begründung entsprechende Überarbeitung des Vorschlages für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (KOM (2000) 578 endgültig vom 20. September 2000) einzufordern.

Berlin, den 3. April 2001

**Wolfgang Bosbach
Erwin Marschewski (Recklinghausen)
Meinrad Belle
Wolfgang Zeitlmann
Günter Baumann
Dr. Joseph-Theodor Blank
Sylvia Bonitz
Hartmut Büttner (Schönebeck)
Norbert Geis
Hermann Gröhe
Peter Hintze**

**Martin Hohmann
Hartmut Koschyk
Beatrix Philipp
Ronald Pofalla
Hans-Peter Repnik
Dr. Klaus Rose
Dietmar Schlee
Thomas Strobl (Heilbronn)
Dr. Hans-Peter Uhl
Hans-Otto Wilhelm (Mainz)
Friedrich Merz, Michael Glos und Fraktion**

Begründung

1. Die Union stimmt mit den generellen Zielen des Richtlinienvorschlags, harmonisierte Mindestnormen für effektive, gerechte und zügige Asylverfahren festzulegen, überein. In seiner jetzigen Form wird der Vorschlag seinem Anspruch an ein schlankes, zügiges Asylverfahren, das die rechtsstaatlich erforderlichen, aber auch ausreichenden Regelungen vorsieht, nicht gerecht werden können, denn der Vorschlag macht alle wesentlichen Regelungen der Asylrechtsreform des Jahres 1993 zur Zuzugssteuerung, Straffung und Vereinfachung der Verfahren rückgängig. Dies betrifft namentlich die Drittstaaten-, Flughafen- und die Herkunftsstaatenregelung, die das Bundesverfassungsgericht 1996 für verfassungsgemäß erachtet und europatauglich erklärt hat. Dies betrifft aber auch die im Zuge der Asylrechtsreform 1993 erfolgte Straffung des Instanzenzuges sowie die zügigere Durchführung und Beendigung von Folgeverfahren.

Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, dass die Bundesregierung in Brüssel auf eine Modernisierung des Richtlinienentwurfs dringt, der den heutigen Problemlagen der Hauptaufnahmestaaten entspricht. Dies ist offensichtlich bislang noch nicht im ausreichenden Maße geschehen.

2. Folgende Punkte bedürfen der Überarbeitung:

Faktische Abschaffung der Drittstaatenregelung (Artikel 22, Anhang I, Artikel 2 (e), Artikel 3 Abs. 1)

Der deutschen Drittstaatenregelung liegt die Vorstellung zugrunde, dass der Gesetzgeber abstrakt-generell ohne Möglichkeit einer individuellen Widerlegung feststellt, dass Asylsuchende in einem Drittstaat Schutz vor Rückführung in den mutmaßlichen Verfolgerstaat finden können (Konzept normativer Vergewisserung, BVerfGE 94, 49, 50). Der Richtlinienentwurf wendet sich von diesem Konzept ab.

Der Entwurf gestaltet die Drittstaatenregelung als widerlegliche Vermutung aus und erfordert eine obligatorische Einzelfallprüfung mit Anhörung und rechtsmittelfähiger Entscheidung. Abweisung an der Grenze durch die Grenzbehörden ist nicht vorgesehen. Der Rückkehr zur Einzelfallprüfung (Artikel 22 (c) und Anhang I.B.2) hat zur Folge, dass die Wirkungen der Drittstaatenregelungen rückgängig gemacht werden.

Der Entwurf trifft keine sachgerechten Regelungen hinsichtlich der Frage, wann ein Staat als sicherer Drittstaat angesehen werden kann. Er geht erheblich über die Anforderungen des Artikels 16a Abs. 2 bis 4 GG hinaus. Zum einen ist nach der Regelung des Artikels 22 (a) nicht mehr sichergestellt, dass schon der bloße Gebietskontakt mit einem sicheren Drittstaat für die Anwendung der Drittstaatenregelung ausreicht (BVerwGE 105, 194). Zum anderen gehen aber auch die Anforderungen an Asylverfahren im Drittstaat im Sinne von Anhang I.1 zu Artikel 22 weit über das verfassungsrechtlich Gebotene (BVerfGE 49, 92 f.) hinaus.

Faktische Abschaffung der Flughafenregelung (Artikel 2 (I), II Abs. 1 (d), Artikel 3 Abs. 2)

Das Flughafenverfahren ist nach dem Vorschlag in seiner jetzigen Form nicht mehr aufrecht zu erhalten, weil für den Aufenthalt eines Asylbewerbers in einer Transitzone eines Flughafens eine Gewahrsamsanordnung verlangt wird (Artikel 2 [I], Artikel 11). Daher könnte das Flughafenverfahren nur noch auf richterliche Anordnung einer Freiheitsentziehung im Einzelfall durchgeführt werden. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 94, 166 (198 f.)) hatte zum Aufenthalt von Asylbewerbern in Transitzonen ausgeführt: „Die Begrenzung des Aufenthaltes von Asylsuchenden während des Verfahrens nach § 18a AsylVfG auf die für ihre Unterbringung vorgesehe-

nen Räumlichkeiten im Transitbereich des Flughafens stellt keine Freiheitsentziehung oder Freiheitsbeschränkung (Artikel 104 GG i. V. m. Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 GG) dar.“

Neben der Erhaltung der Flughafenregelung sollte die Bundesregierung auf eine Regelung zur Ausgestaltung der Unterbringung der Asylsuchenden dringen, die die Menschenwürdigkeit der Unterbringung garantiert.

Herkunftsstaatenregelung (Artikel 28 Abs. 1 (e), Artikel 30, 31 Anhang I)

Der Richtlinienvorschlag verlangt weit über die Voraussetzungen des Artikel 16a Abs. 3 Satz 1 GG hinaus zusätzliche Anforderungen, die die Einstufung von Staaten als sichere Herkunftsstaaten erschweren werden. Verfassungsmäßig und praktikabel ist die derzeitige Rechtslage, wonach aufgrund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen Verhältnisse in dem betroffenen Staat gewährleistet scheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche noch erniedrigende Behandlung stattfindet.

Einführung neuer Standards zu Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft

Die Richtlinie legt neue, andere materielle Maßstäbe für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft fest, in dem sie die Anwendung und Auslegung bislang nicht zum EU-Recht gehörender Bestimmungen des Völkervertragsrechts zum Bestandteil des gemeinschaftsrechtlichen Mindeststandards für Flüchtlingsverfahren macht.

Das bedeutet, dass künftig jede drohende Verletzung von (u. a.) Artikel 3 EMRK, wonach niemand der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden darf, zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft führen kann. Nach nationaler Rechtslage sind diese Völkervertragsrechtsnormen Teil des ausländerrechtlichen Abschiebungsschutzes und nicht der Asylzuerkennung. Dagegen ist eine Verbesserung des derzeitigen ausländerrechtlichen Aufenthaltsstatus zu erwägen.

Der Entwurf enthält auch eine weitere generelle Kehrtwende bezüglich Bedeutung und Inhalt der Genfer Flüchtlingskonvention. Erstmals werden hieraus subjektive Ansprüche auf Asyl und ein vorläufiges Bleiberecht bis zur Entscheidung über den Asylantrag hergeleitet. Bislang ergaben sich auf nationaler Ebene subjektive Rechte auf Nichtzurückweisung von Asylbewerbern an der Grenze sowie vorläufige Aufenthaltsrechte in Deutschland lediglich als Vorwirkungen des Asylgrundrechts, nicht aber aus der Genfer Konvention, die kein Recht auf Asyl, sondern nur Rechte im Asyl gewährt (BVerfGE 94, 166 [199]; BVerwGE 104, 265 [272]). Ein individueller (völkerrechtlicher) Rechtsanspruch einschließlich gerichtlicher Kontrolle nach dem Vorbild des deutschen Asylrechts ist bislang weltweit abgelehnt worden. Das bedeutet nicht, dass man außerhalb von Deutschland dem Schicksal von Flüchtlingen mit mangelnder Sensibilität begegnet, nur lehnt man es dort bislang ab, die Koppelung von staatlicher Asylgewähr und Asylantrag als zwingend anzusehen. Grund hierfür mag sein, dass außerhalb Deutschlands nicht vorwiegend der humanitäre Aspekt Beachtung findet, sondern auch der mit einem subjektiven Grundrechtsanspruch verbundenen Einschränkung der politischen Handlungsfähigkeit erhebliches Gewicht zukommt. Die Verankerung individueller Rechtsansprüche auf Asyl auf der völkerrechtlichen Ebene wird die migrationspolitische Handlungsfähigkeit der EU-Mitgliedstaaten erheblich einschränken, was die Anziehungskraft des deutschen Asylrechts nach Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 a. F. GG in der Zeit bis 1993 bewiesen hat.

Aufhebung des Beschleunigungseffektes bei Folgeanträgen

Mit dem Entwurf werden die jetzigen Beschleunigungsmöglichkeiten bei Folgeanträgen (Abschiebung ohne Durchführung eines neuen Asylverfahrens aufgrund einer Mitteilung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge) rückgängig gemacht. Jeder Asylbewerber wird dadurch die Möglichkeit erhalten, durch immer neue Folgeanträge seinen weiteren Aufenthalt zu sichern. Da in Deutschland mittlerweile jeder dritte Antrag ein Folgeantrag ist und noch nicht einmal 2 % der Anträge zum Erfolg führen, ist dies nicht hinnehmbar. Nach dem Entwurf werden grundsätzlich alle Folgeanträge wie Erstanträge mit vollen Verfahrensgarantien einschließlich eines vorläufigen Bleiberechts behandelt (Artikel 28 Abs. 2f). Nur der ersichtlich kleinere Teil, die Folgeanträge, „die keine neuen Fakten“ enthalten (Artikel 28 Abs. 1f), dürften überhaupt als offensichtlich unbegründet im beschleunigten Verfahren behandelt werden. In diesen Fällen kann zwar der Suspensiveffekt einer Klage gegen eine ablehnende Entscheidung aufgehoben werden, solange die zuständige Behörde aber noch nicht entschieden hat, ist die Abschiebung verboten. Damit wird der im Asylverfahrensgesetz in § 71 vorgesehene Beschleunigungseffekt nicht mehr eintreten können.

Dreistufiger Aufbau des behördlichen und gerichtlichen Instanzenzuges

Der Richtlinienvorschlag geht von einem dreistufigen Verfahren mit zwei Überprüfungsinstanzen aus („Asylbehörde“, „Überprüfungsinstanz“, „Berufungsgericht“), von denen jedenfalls die zweite ein Gericht sein muss. Dies wird zu einer erheblichen Verlängerung der Asylverfahren führen. Regelungen wie Zulassungsberufung, Unanfechtbarkeit von Entscheidungen des Verwaltungsgerichts bei offensichtlicher Unbegründetheit und offensichtlicher Unzulässigkeit, Ausschluss der aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen in beschleunigten Verfahren, Rechtsmittelausschluss bei Drittstaatenregelung sind in Frage gestellt.

Erschwerung der Ablehnung als offensichtlich unbegründet (Artikel 28)

Der Vorschlag wird zu einer weitgehenden Erschwerung der Beschleunigung der Verfahren in Fällen offensichtlich aussichtsloser Asylanträge führen. Die Bundesregierung muss darauf hinwirken, dass die Ablehnung von Asylanträgen im beschleunigten Verfahren als offensichtlich unbegründet im bisherigen Maße möglich bleibt. Der (abschließende) Katalog des Artikels 28 enthält wesentliche Fallkonstellationen, die auch weiterhin als offensichtlich unbegründet angesehen werden sollten, nicht und wird daher Asylantragsablehnungen als offensichtlich unbegründet im bisherigen Umfang unmöglich machen. Als offensichtlich unbegründet mit der Möglichkeit, die aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln auszuschließen, könnte ein Asylantrag nicht mehr abgelehnt werden, wenn der Ausländer Schwerverbrecher ist (§ 30 Abs. 4 AsylVfG i. V. m. § 51 Abs. 3 AuslG), eine eindeutige inländische Fluchtalternative gegeben ist, Fälle der Mehrfachantragstellung und der groben Verletzung von Mitwirkungsrechten (§ 30 Abs. 3 Nr. 3 und 5 AsylVfG) vorliegen, in Fällen der Generalklausel des § 30 Abs. 1 AsylVfG, und wenn sich der Ausländer auf die Schutzgründe nach Artikel 3 EMRK beruft (Artikel 28 Abs. 1d).

Weitreichende und verfahrensverlängernde Verfahrensgarantien

Die vorgesehenen Verfahrensgarantien gehen weit über das bereits sehr hohe Niveau des deutschen Verfahrensrechts hinaus und werden in Teilen zu Verfahrenverzögerungen führen. Dies gilt z. B. für den Anspruch auf kostenlose Rechtsberatung (Artikel 9 Abs. 4). Da der Anspruch außer an die Mittellosigkeit an keine weiteren Voraussetzungen gekoppelt wird, wird er zu einer erheblichen Belastungen der öffentlichen Haushalte und einer verstärkten Inanspruchnahme von Rechtsmitteln führen. Es muss, parallel dem deutschen Prozesskostenhilferecht (§ 114 ZPO), darauf hingewirkt werden, dass der Anspruch auf kostenlose Rechtsberatung daran gekoppelt wird, dass die beabsichtigte Rechtsverfolgung hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet und nicht mutwillig erscheint.

Beanstandungsklage bei positiven Asylentscheidungen; Institution des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten (Artikel 32, 36, 40)

Die Aufhebung der Beanstandungsklage gegen anerkennende Entscheidungen (Artikel 32, 36) und die aus Artikel 40 folgende Abschaffung des Bundesbeauftragten sind der Rechtskultur in Asylverfahren abträglich. Die Beanstandungsbefugnis ist als Korrektiv zur Weisungsfreiheit der Einzelentscheider des Bundesamtes (§ 5 AsylVfG) eingeführt worden und daher auch verfassungsrechtlich bedeutsam. Keine Alternative ist die Abschaffung der Weisungsungebundenheit der Einzelentscheider, weil diese ihren Grund darin hat, die Asylentscheidungen von jeglicher politischer Einflussnahme frei zu halten.

