

Neues Asylrecht: Abschied vom Schutz für politisch Verfolgte?

Wolfgang Grenz, geb. 1947 in Lützen/Leipzig, Studium der Rechtswissenschaft in Köln, ist seit 1979 Leiter des Referats für politische Flüchtlinge und Asylrecht der deutschen Sektion von amnesty international in Bonn.

Am 21. Januar 1993 hat im Deutschen Bundestag die erste Lesung des Gesetzesantrags zur Änderung des Asylgrundrechts des Art. 16 II 2 Grundgesetz („Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“) stattgefunden. Der Antrag ist gemeinsam von den Fraktionen von CDU/CSU, FDP und SPD eingebracht

worden. Er geht auf die Vereinbarungen dieser vier Parteien vom 6. Dezember 1992 zurück. Mit diesem Gesetzesvorschlag haben sich diejenigen durchgesetzt, die schon seit Jahren für die Änderung des Asylgrundrechts eintreten. Es ist zu erwarten, daß noch vor Ostern 1993 der Bundestag mit der erforderlichen Zweidrittel-Mehrheit dieser Grundgesetzesänderung zustimmt und das neue Asylrecht voraussichtlich am 1. Juli 1993 in Kraft tritt.

Diskussionen um und Angriffe auf das Asylrecht sind nicht neu. Sie hat es schon oft gegeben, meist dann, wenn die Zahl der Asylsuchenden anstieg und gleichzeitig wichtige Wahlkämpfe anstanden. Das war insbesondere in den Jahren 1980, 1986 und 1990 der Fall. Allerdings waren die Angriffe auf das Asylrecht nur auf einen kurzen Zeitraum beschränkt, so daß zu Recht von einem „Sommertheater“ gesprochen werden konnte. Anders war es dann mit der im Sommer 1991 begonnenen Diskussion um das Asylrecht. Sie wurde von da an ein Jahr lang durchgängig geführt, bis schließlich durch die Empfehlungen der SPD-Führung nach ihrer Klausurtagung auf dem Petersberg im August 1992 die Vorentscheidung für eine Änderung des Asylgrundrechts gefallen war. Daß es zu dieser Kurskorrektur kam, lag neben den ständigen Angriffen aus Reihen der CDU/CSU auch wohl daran, daß sich gegenüber früheren Jahren die Asylsituation in der Bundesrepublik verschärft hatte.

Diese Situation hat sich nach dem Fall der Mauern in Europa insoweit geändert, als die Zahl der Asylsuchenden und die von anderen Gruppen, die in die Bundesrepublik gekommen sind, erheblich angestiegen ist. Während 1989 121 000 Asylanträge gestellt wurden, stieg die Zahl 1990 auf 193 000, 1991 auf 256 000 und 1992 auf 438 000 an. Hierzu kommt der erhebliche Zugang von Aussiedlern und Übersiedlern. So kamen 1990 über 400 000 Aussiedler in die Bundesrepublik, 1991 über 220 000 und 1992 231 000. Dieser rasante Anstieg der insgesamt in die Bundesrepublik kommenden Menschen hat dazu geführt, daß die Kommunen in der Frage der Unterbringung von Aussiedlern und Asylsuchenden vor große Probleme gestellt sind, die wesentlich zu der aktuellen Asyldiskussion beigetragen haben. Bedenklich stimmt allerdings die unterschiedliche Behandlung beider Gruppen, wenn zum Beispiel Unterkünfte, die für Aussiedler reserviert, aber nicht benötigt wurden, für die Unterbringung von Asylsuchenden nicht zur Verfügung gestellt wurden. Das gleiche trifft für die aufgrund der Truppenreduzierungen freiwerdenden Kasernen zu, die zwar dem Bund gehören, aber ebenfalls nicht oder nur schleppend für die Unterbringung von Asylsuchenden bereitgestellt wurden. Hier drängt sich der Verdacht auf, daß nicht alle Möglichkeiten der Unterbringung ausgeschöpft und die Unterbringungsprobleme nicht ernsthaft angegangen werden. Auch dieses Verhalten hat dazu beigetragen, die „richtige“ Stimmung für eine Änderung des Asylrechts zu schaffen.

Zuwanderungsdruck aus Osteuropa

Die gestiegenen Asylbewerberzahlen sind zum einen darauf zurückzuführen, daß Zuwanderer, insbesondere aus Osteuropa, verstärkt den Asyl-

rechtsweg beschreiten. Dies geschieht, weil ihnen nach dem Fall der Mauern in Osteuropa Reisemöglichkeiten offenstehen und sie den Wunsch haben, sich vorübergehend oder auf Dauer in der Bundesrepublik oder anderen Ländern Westeuropas aufzuhalten, um ihre wirtschaftliche Situation zu verbessern. Da es für sie keine andere Möglichkeit gibt, um vorübergehend in der Bundesrepublik bleiben zu können, beschreiten sie den Asylrechtsweg, selbst wenn sie auch im weitesten Sinne keine Flüchtlinge nach dem deutschen Asylrecht oder der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) sind und ihnen auch keine Gefahren für Leib und Leben oder andere schwere Menschenrechtsverletzungen drohen. Der Begriff des Asylrechts ist in letzter Zeit unklarer geworden, weil unter dem Stichwort Asyl zumeist nur *diese* Zuwanderer genannt werden.

Zudem werden Menschen unnötigerweise ins Asylverfahren gedrängt: Ein markantes Beispiel sind die vor dem Bürgerkrieg Fliehenden aus dem ehemaligen Jugoslawien. Statt ihnen ein zeitlich befristetes Bleiberecht zu gewähren, das mit der Situation in Jugoslawien korrespondiert, werden sie weitgehend dazu genötigt, Asyl zu beantragen. So haben 1992 allein 122 000 Menschen aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien Asyl beantragt. Es besteht über die Parteiengrenzen hinaus Konsens, diesen Menschen für die Dauer der Kriegshandlungen ein Bleiberecht zu gewähren. Wenn sie ein vorübergehendes Bleiberecht außerhalb des Asylverfahrens erhielten, würde sich der Zugang von Asylbewerbern weit weniger dramatisch darstellen. Auch würde das Asylverfahren erheblich entlastet werden.

Neben den Zuwanderern kommen nach wie vor sehr viele Menschen in die Bundesrepublik, die sich auf politische Verfolgung, Gefahren für Leib und Leben und andere schwere Menschenrechtsverletzungen berufen können. Amnesty international weist in diesem Zusammenhang die insbesondere vom ehemaligen Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble aufgestellte Behauptung zurück, daß politische Verfolgung bei den Asylsuchenden nur „marginale“ Bedeutung habe. Im Gegenteil: Zehntausende von Asylsuchenden, unter anderem aus Iran, Irak, Sri Lanka, Somalia, Türkei und auch Jugoslawien sind lebende Beweise dafür, daß schwere Menschenrechtsverletzungen oder andere Gefahren für Leib und Leben nach wie vor ein Hauptgrund für die Flucht von Asylsuchenden sind. Trotz der Veränderungen in Osteuropa sind die Menschenrechtsverletzungen weltweit nicht zurückgegangen.

Anerkennungszahlen des Bundesamtes sind kein Kriterium für Verfolgungsgefahr

Die Befürworter einer Änderung des in Art. 16 II 2 GG verankerten Asylgrundrechts sprechen zwar beschönigend von einer „Ergänzung oder Anpassung des Asylgrundrechts“ an die veränderte Situation, der jetzt eingebrachte Antrag auf Änderung des Grundgesetzes läuft aber auf eine Abschaffung des bisher bestehenden Individualanspruchs eines Asylsuchenden auf inhaltliche Überprüfung seines Asylbegehrens hinaus.

Die Befürworter der Novellierung behaupten, daß das Asylrecht massenhaft mißbraucht werde und eine Änderung den Verfolgten zugute käme. Sie ziehen dabei die geringen Anerkennungszahlen des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Zirndorf heran. Diese lagen 1990 bei 5 Prozent, 1991 bei knapp 8 Prozent und 1992 bei 4,3 Prozent. Von daher wird gefolgert, daß rund 95 Prozent der Asylsuchenden das Asylrecht mißbrauchen würden. Obwohl amnesty international und andere Organisationen seit Jahren darauf hinweisen, daß diese Schlußfolgerung unzulässig ist, wird sie auch von Journalisten und Politikern übernommen, die Flüchtlingsfragen gegenüber aufgeschlossen sind. Tatsache ist aber, daß die Anerkennungszahlen keinen Maßstab für eine Verfolgungsgefahr in den Herkunftsländern darstellen. Zunächst ist festzuhalten, daß die Anerkennungsquote nur die Zahlen der Verwaltungsinstanz, des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Zirndorf, darstellt. Nimmt man die Anerkennungen durch die Gerichte hinzu, dann verdoppelt sich die Quote. Unberücksichtigt bleibt bei diesen Statistiken zudem, daß aufgrund des eingeschränkten Asylbegriffs in der Bundesrepublik auch Menschen, die Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention sind, nicht in allen Fällen als Asylberechtigte anerkannt werden.

Ebenso ausgeschlossen von der Anerkennung waren bisher in der Regel Menschen, die, wie zum Beispiel in der Türkei, wegen politischer Aktivitäten inhaftiert und in der Haft gefoltert wurden. Das wird am Fall eines Kurden aus der Türkei besonders deutlich: Er hatte Flugblätter verteilt, auf denen mehr Rechte für die kurdische Bevölkerung gefordert wurden. Da ein Eintreten für „separatistische Ziele“ in der Türkei strafbar ist, wurde er verhaftet und nach seinen Kontakten zu den Verfassern der Flugblätter befragt. Um etwas aus ihm herauszubekommen, wurde er mehrere Tage lang mißhandelt, blutig geschlagen. Anschließend wurde Salz in seine Wunden gestreut. Bei seiner Freilassung wurde er gewarnt, daß er das nächste Mal nicht so glimpflich davonkomme. Er entschloß sich, nicht so lange abzuwarten, sondern floh in die Bundesrepublik und beantragte hier Asyl. Der Antrag wurde mit der Begründung abgelehnt, daß die erlittene Folter keine politische Verfolgung darstelle. Ob politische Verfolgung vorliege, hänge von der Motivation des verfolgenden Staates ab. Die Maßnahmen hätten sich nicht gegen die abweichende politische Meinung des Kurden oder seine Zugehörigkeit zum kurdischen Volk gerichtet, sondern seien ergriffen worden, um den Erhalt des türkischen Staatsgebiets gegenüber separatistischen Bestrebungen zu sichern. Inzwischen ist diese „Motivationstheorie“ vom Bundesverfassungsgericht verworfen worden. Dennoch führt erlittene Folter auch gegenwärtig nicht in jedem Falle zur Asylanerkennung.

Weiterhin von der Asylanerkennung ausgeschlossen bleiben in der Regel Menschen, die vor Menschenrechtsverletzungen staatlicher Organe fliehen, wenn das Herkunftsland, wie etwa Sri Lanka, als Bürgerkriegsland angesehen wird. Menschenrechtsverletzungen werden dort nach unserer Rechtspre-

chung nicht als politische Verfolgung, sondern als Maßnahmen gegen den Bürgerkriegsgegner angesehen, auch wenn es sich um nicht am Kriegsgeschehen beteiligte Zivilpersonen handelt. So liegt die Anerkennungsquote bei Asylsuchenden aus Sri Lanka bei 3 bis 4 Prozent, während sie vor der Einschränkung des Asylbegriffs durch das Bundesverwaltungsgericht im Jahre 1985 noch bei 60 Prozent lag. Die Menschenrechtsverletzungen in Sri Lanka dauern an, die Gefahren für diese Flüchtlinge für Leib und Leben bestehen weiter, der dramatische Rückgang der Anerkennungszahlen ist lediglich auf eine Einschränkung des Asylbegriffs zurückzuführen.

Abschiebungsschutz trotz Ablehnung des Asylantrags

Die Menschen, die kein Asyl erhalten, obwohl ihnen Folter oder andere Gefahren für Leib und Leben drohen, sind aber nicht schutzlos gestellt, sie werden vor einer Abschiebung durch Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention, Art. 1 und 2 des Grundgesetzes sowie durch die Paragraphen 53 und 54 des Ausländergesetzes geschützt.

Nach einer Untersuchung einer Arbeitsgruppe der Innenministerkonferenz vom April 1988 können knapp 60 Prozent der abgelehnten Asylsuchenden aus politischen, rechtlichen und humanitären Gründen nicht abgeschoben werden. Gegenwärtig ist davon auszugehen, daß 20 bis 30 Prozent der vom Bundesamt und den Verwaltungsgerichten abgelehnten Asylsuchenden wegen der Gefahren für Leib und Leben oder anderer schwerer Menschenrechtsverletzungen vor einer Abschiebung geschützt sind. Dies macht deutlich, daß von der geringen Anerkennungszahl beim Bundesamt nicht auf einen Mißbrauch des Asylrechts geschlossen werden kann.

Der Abschiebungsschutz ist von den Bundesländern in der Vergangenheit auch durch generelle Abschiebungsschutzregelungen für bestimmte Flüchtlingsgruppen aus Kriegs- und Krisengebieten gewährt worden. Hierzu zählten unter anderem Flüchtlinge aus Iran, Irak, Sri Lanka, Libanon, Afghanistan und Äthiopien. Sie waren auch dann vor einer Abschiebung in ihre Herkunftsländer geschützt, wenn sie aufgrund des restriktiven Flüchtlingsbegriffs nicht als Asylberechtigte anerkannt worden waren. Mit dem ab 1991 geltenden neuen Ausländergesetz können die Bundesländer eine solche Regelung nur noch für einen Zeitraum von sechs Monaten erlassen. Für einen längeren Abschiebeschutz muß der Bundesminister des Innern seine Zustimmung erteilen, eine Entscheidung, die häufig von innenpolitischen Erwägungen und weniger aufgrund der Menschenrechtssituation in den Herkunftsländern geprägt ist, wie konkrete Erfahrungen zeigen: Im Sommer 1991 einigten sich Bund und Länder auf einen zunächst sechsmonatigen Abschiebestopp für Afghanen, Kurden aus dem Irak und Tamilen aus Sri Lanka. Es bedurfte längerer Verhandlungen, bis der Bundesminister des Innern sein Einverständnis zur Verlängerung dieses Abschiebestopps über den 31. Dezember 1991 hinaus gab. Eine weitere Verlängerung des Abschiebeschutzes für Tamilen über den 30. Juni 1992 hinaus hat er verweigert, obwohl sich die Menschen-

rechtssituation in Sri Lanka nicht gebessert hat und es weiter zu Übergriffen und Angriffen der Sicherheitskräfte und des Militärs auf die an Kampfhandlungen unbeteiligte tamilische Zivilbevölkerung kommt. Weiterhin „verschwinden“ Tamilen, die der Unterstützung der tamilischen Rebellen verdächtigt werden. Zurückgeschobene Tamilen müssen damit rechnen, daß ihnen Kontakte zu tamilischen Exilgruppen vorgehalten werden. Bei der Rückkehr stehen sie damit in der Gefahr, verhaftet, nach Kontakten zu Exilorganisationen befragt und bei diesen Verhören gefoltert zu werden.

Keine Berufung auf das Asylrecht

Zwar behaupten CDU/CSU, FDP und SPD, daß auch künftig das individuelle Asylrecht erhalten bleibe, und in dem neuen Artikel 16 a Abs. 1 Grundgesetz heißt es auch weiterhin „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“, über 90 Prozent der Asylsuchenden werden sich allerdings auf dieses Grundrecht nicht mehr berufen können: Nach Art. 16 a Abs. 2 soll sich auf den Satz „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ nicht berufen können, „wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft oder einem anderen Drittstaat in die Bundesrepublik einreist, in dem die Anwendung der GFK und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (auch Europäische Menschenrechtskonvention/EMRK) sichergestellt ist.“

Bei dieser Formulierung wird davon ausgegangen, daß, da alle EG-Mitgliedstaaten Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sind, in diesen Staaten auch ein faires und rechtsstaatliches Überprüfungsverfahren hinsichtlich des Vorliegens der Flüchtlingseigenschaft erfolgt. Die Genfer Flüchtlingskonvention fordert zwar die Überprüfung eines Asylgesuchs, regelt aber nicht verbindlich, wie ein solches Verfahren ausgestaltet sein muß. Amnesty international hat in der Vergangenheit mehrfach auf erhebliche Mängel in den Asylverfahren in den EG-Mitgliedstaaten hinweisen müssen. Deshalb spricht sich amnesty international auch gegenwärtig gegen das in den Abkommen von Schengen und Dublin enthaltene Prinzip aus, daß in den Vertragsstaaten nur *ein* Asylverfahren durchgeführt werden soll. Eine Verweisung auf die Asylverfahren in anderen Ländern ist erst dann gerechtfertigt, wenn die Mindeststandards des internationalen Flüchtlingsrechts, wie sie in den Beschlüssen des Exekutivkomitees des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen mit Zustimmung der Bundesrepublik festgelegt und in der Empfehlung Nr. R (81) 16 des Ministerkomitees des Europarats verankert worden sind, verbindlich geregelt werden. Diese Mindeststandards erfordern:

- eine individuelle Überprüfung eines Asylantrags durch die fachlich kompetente Stelle,
- die Überprüfung einer negativen Entscheidung entsprechend dem jeweiligen Rechtsschutzsystem durch eine unabhängige, unparteiische zweite Instanz
- und ein Aufenthaltsrecht während der Dauer des Verfahrens.

Staaten außerhalb der EG, bei denen von der Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention ausgegangen wird, sollen durch Gesetz bezeichnet werden. Auch hier wäre die Beachtung von Mindestgrundsätzen für die Durchführung von Asylverfahren Voraussetzung für die Benennung dieser Staaten als „sichere“ Drittländer. Asylsuchende, die über diese „sicheren“ Drittländer in die Bundesrepublik eingereist sind, sollen dann ohne Überprüfung ihrer Fluchtgründe an der Grenze zurückgewiesen bzw. sofort nach Meldung im Inland abgeschoben werden können. Die aufenthaltsbeendenden Maßnahmen können unabhängig von einem eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden. Das bedeutet, daß Klage und einstweiliger Rechtsschutzantrag eine Zurückweisung bzw. Abschiebung nicht verhindern können. Für diese Gruppen von Asylsuchenden wird die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 IV Grundgesetz insoweit eingeschränkt, als die Anrufung eines Gerichts nicht effektiv vor dem Vollzug von Maßnahmen der öffentlichen Gewalt schützen kann. Die Verweisung auf die Durchführung des gerichtlichen Verfahrens in der Bundesrepublik vom „sicheren“ Drittland her wird durch die praktischen Umstände zu erheblichen Einschränkungen der Erfolgsaussichten führen. Ein effektiver Rechtsschutz ist für diese Gruppen nicht mehr gegeben.

CDU/CSU, FDP und SPD haben sich darauf verständigt, daß, neben den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, auch Österreich, die Schweiz, Polen und die Tschechische Republik als „sichere“ Drittstaaten anzusehen sind. Damit ist die Bundesrepublik Deutschland von „sicheren“ Drittstaaten umgeben. Wer auf dem Landweg in die Bundesrepublik gelangt, kann also sofort zurückgewiesen bzw. abgeschoben werden. Polen und die Tschechische Republik sind Vertragsstaaten sowohl der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Genfer Flüchtlingskonvention als auch des Protokolls zur GFK von 1967. Polen ist am 27. September 1991, die CSFR als Vorgängerin der Tschechischen Republik am 26. November 1991 der Genfer Flüchtlingskonvention beigetreten. Die Unterzeichnung dieser Konventionen allein bedeutet jedoch nicht, daß in der Praxis die Mindestbedingungen des internationalen Flüchtlingsrechts für die Durchführung von Asylverfahren eingehalten werden. So hat amnesty international noch Ende November 1992 auf erhebliche Rechtsmängel in den Asylverfahren in Italien, der Schweiz, Belgien, Großbritannien und Österreich hingewiesen. In Polen und in der Tschechischen Republik gibt es kaum Erfahrungen mit Asylverfahren, da die Zahl der Asylsuchenden dort bisher unbedeutend ist. In Polen fehlen auch noch gesetzliche Bestimmungen. Ob dort tatsächlich ein rechtsstaatliches Asylverfahren stattfindet, ist daher mehr als fraglich. Insofern ist es verwegen, Polen und die Tschechische Republik als „sichere“ Drittstaaten anzusehen.

Die Verweisung von Asylsuchenden auf diese „sicheren“ Drittstaaten kann fatale Folgen haben. Dies wird am zukünftigen Schicksal eines iranischen Flüchtlings deutlich: Der Iraner Hossein Mahmoodi gehört im Iran einer im Untergrund arbeitenden Oppositionsgruppe an. Die Gruppe verfaßt Flug-

blätter, in denen sie die Politik der Regierung heftig kritisiert und ihr Willkürherrschaft vorwirft. Die Flugblätter werden nachts unter die Haustüren geschoben und auf öffentlichen Plätzen ausgelegt. Nachdem zwei Mitglieder seiner örtlichen Gruppe beim Verteilen der Flugblätter verhaftet wurden, befürchtet Hossein Mahmoodi, daß sie unter Folter auch seinen Namen preisgeben. Er entschließt sich zur Flucht und erreicht ohne gültigen Reisepaß auf dem Landweg die Türkei. Hier kann er nicht bleiben, da die Türkei nur Flüchtlingen aus Europa dauerhaften Schutz gewährt. Er bemüht sich deshalb um ein Visum für die Bundesrepublik, das die deutsche Botschaft aber trotz seiner Fluchtgeschichte ablehnt. Dem Iraner gelingt es jedoch, sich auf dem Schwarzmarkt einen Reisepaß und ein Visum für Polen zu besorgen und wenige Tage später nach Warschau zu fliegen. Von dort reist er an die Grenze zur Bundesrepublik und teilt den Beamten des Bundesgrenzschutzes mit, daß er einen Asylantrag stellen will, da ihm im Iran wegen seiner politischen Aktivitäten Haft und Folter drohe. Hossein Mahmoodi, der nach der gegenwärtigen Rechtsprechung sehr gute Aussichten gehabt hätte, in der Bundesrepublik Deutschland als Asylberechtigter nach Art. 16 des Grundgesetzes anerkannt zu werden, wird vom Bundesgrenzschutz sofort ohne Prüfung seiner Asylgründe nach Polen zurückgewiesen. Begründung: Polen gilt als sicheres Drittland. Ob sein Asylantrag dort überhaupt in einem fairen Verfahren geprüft wird, ist nach den bisherigen Erfahrungen völlig unklar.

Zwar ist in der Bundesrepublik auch in diesem Szenario die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 IV Grundgesetz in Kraft. Danach steht denen, die durch die öffentliche Gewalt in ihren Rechten verletzt werden, der Rechtsweg zu den Gerichten offen. Da der Bundesgrenzschutz Hossein Mahmoodi nicht hereinläßt, sondern nach Polen zurückschickt, kann der iranische Flüchtling geltend machen, durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt worden zu sein. Er hat also die Möglichkeit, vor Gericht zu klagen. Nach dem „Asylkompromiß“ soll das Grundgesetz jedoch so geändert werden, daß die Anrufung der Gerichte nicht vor der Zurückschiebung in das angeblich sichere Drittland bewahrt. Hossein Mahmoodi dürfte demnach nicht in die Bundesrepublik einreisen, sondern müßte zukünftig von Polen aus sein Klageverfahren vor einem deutschen Gericht gegen die Zurückweisung an der deutschen Grenze weiter betreiben. Damit hat die Rechtsschutzgarantie in der Praxis erheblich an Gewicht verloren. Die Chancen, aus dem Ausland sein Verfahren erfolgreich zu bestreiten, sind äußerst gering.

Von einigen Befürwortern der Asylrechtsänderung wird bestritten, daß Asylsuchende sofort in ein „sicheres“ Drittland zurückgeschickt werden sollen. Wenn sie nicht angeben würden, über welches Land sie eingereist seien, könnten sie dorthin auch nicht zurückgeschickt werden. Das ist schon ein merkwürdiger Ratschlag: Wer den Fluchtweg angibt, wird in das vermeintlich sichere Drittland zurückgewiesen, wer falsche oder gar keine Angaben über seinen Fluchtweg macht, soll in der Bundesrepublik sein Asylverfahren betreiben können. Aber auch dieser Vorschlag hilft nicht weiter. Wenn der

Iraner Hossein Mahmoodi aus unserem Szenario keine Angaben über seinen Fluchtweg macht, hat er seine Mitwirkungspflichten im Asylverfahren verletzt. Sein Asylantrag kann dann als offensichtlich unbegründet eingestuft werden. Abschiebungsmaßnahmen in den Iran können vom Gericht in diesem Fall nur dann ausgesetzt werden, wenn ernsthafte Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Abschiebungsandrohung bestehen. Allerdings soll hier der Prüfungsumfang der Gerichte erheblich eingeschränkt werden. Zum Nachteil wird dem Asylsuchenden auch gereichen, daß man ihm seine Fluchtgründe nicht glauben wird, da er Angaben über seinen Fluchtweg verschwiegen hat. Es spricht also vieles dafür, daß Hossein Mahmoodi, wenn er seinen Fluchtweg verschweigen würde, keine echte Chance auf Anerkennung als Asylberechtigter hätte und sogar mit einer Abschiebung in den Iran rechnen müßte.

Liste sicherer Herkunftsländer

Im „Asylkompromiß“ sind auch die Listen „sicherer“ Herkunftsländer enthalten. Zwar sollen Asylbewerber aus diesen Staaten, die durch ein Gesetz festgelegt werden, künftig die Möglichkeit haben, die Vermutung der Nichtverfolgung vor einem Richter zu widerlegen. Die Möglichkeit dazu ist allerdings erheblich eingeschränkt. Die Abschiebung kann nur dann gestoppt werden, wenn der Richter ernsthafte Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme hat. Auch der Umfang der Prüfung des Sachverhalts wird eingeschränkt. Der Richter muß also nicht mehr von sich aus umfangreiche Ermittlungen zur Aufklärung des Sachverhalts anstellen. Das Nähere soll ein Gesetz bestimmen. Erste Vorschläge aus dem Bundesinnenministerium machen klar, daß die Bundesregierung die Regelungen aus der Schweiz und aus Belgien übernehmen will. Dort bleiben den Flüchtlingen zur Widerlegung der Vermutung, daß ihnen keine Verfolgung droht, lediglich 24 Stunden Zeit.

Nach einem Vorschlag des Bundesinnenministers vom Dezember 1992 sollen zudem Bulgarien, Ghana, Indien, Liberia, Nigeria, Pakistan, Rumänien, Togo, Türkei und Zaire als verfolgungsfreie Herkunftsländer festgelegt werden. Diese Liste zeigt, wie wenig ernst es mit dem Schutz vor politischer Verfolgung und vor Menschenrechtsverletzungen gemeint ist. Angesichts der zahlreichen Berichte über Menschenrechtsverletzungen und politische Verfolgung, die bei amnesty international beispielsweise aus dem Folterland Türkei, aus Pakistan, Indien oder dem Bürgerkriegsstaat Liberia eingehen, wäre diese Liste ein Freibrief zur Abschiebung in menschenrechtsverletzende Staaten. Amnesty international muß für alle genannten Länder mit Ausnahme von Bulgarien, wo es auch vereinzelt zu Übergriffen kommt, erhebliche Menschenrechtsverletzungen dokumentieren. Mittlerweile dürfte klar sein, daß — möglicherweise auch aufgrund der Proteste gegen diesen Vorschlag — die Liste der „verfolgungsfreien“ Herkunftsstaaten nur kurz sein wird.

Auch wenn die Ausgestaltung des neuen Asylrechts in einigen Teilen noch unklar ist, die politische Botschaft des „Asylkompromisses“ ist jedenfalls genauso deutlich wie fatal: Das Individualgrundrecht auf Asyl bleibt formal

erhalten. Allerdings wird es zukünftig 90 Prozent der Asylsuchenden faktisch vorenthalten. Die Bundesrepublik schottet sich ab und schiebt die Lasten des internationalen Flüchtlingsschutzes ärmeren Staaten zu, die zudem vor nicht allzu langer Zeit selbst noch Verfolgerländer waren.

Europäische Harmonisierung des Asylrechts

Die Befürworter der Änderung des Asylgrundrechts haben immer wieder das Argument in die Debatte geworfen, Art. 16 II 2 Grundgesetz hindere die Bundesrepublik daran, am Schengener Zusatzabkommen und an dem Dubliner Abkommen „voll“ teilzunehmen. Um eine europäische Harmonisierung des Asylrechts zu erreichen, müsse das Grundrecht geändert werden. Dies trifft nicht zu.

Das Schengener Abkommen ist eng mit der Schaffung des europäischen Binnenmarktes verknüpft. Während die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft sich auf die Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes verständigt haben, beschlossen fünf EG-Staaten, nämlich Frankreich, Belgien, die Niederlande, Luxemburg und die Bundesrepublik, nicht bis 1993 zu warten, sondern innerhalb der fünf Mitgliedstaaten den Binnenmarkt bereits Ende 1990 zu schaffen. Im Luxemburger Städtchen Schengen wurde 1985 vereinbart, die internen Grenzkontrollen aufzugeben und so den freien Verkehr von Personen und Waren zu ermöglichen. Da das bedeutet, daß auch die nicht erwünschten Personen und Waren frei verkehren können, berieten die Regierungen, welche „Ausgleichsmaßnahmen“ getroffen werden müßten. Diese Maßnahmen betreffen die Bekämpfung der internationalen Gewalt und Drogenkriminalität, aber auch die Bewegungsfreiheit von Ausländern, die nicht Staatsangehörige eines der Teilnehmerstaaten des Schengener Abkommens sind. In bezug auf Asylbewerber befürchten die europäischen Regierungen, daß der Wegfall der Kontrolle an den Binnengrenzen eine Wanderung der in einem Land abgelehnten Asylbewerber in die anderen Mitgliedstaaten ermöglicht. In einem Zusatzabkommen zum Schengener Vertrag wurde deshalb festgelegt, daß für einen Asylsuchenden, der das gemeinsame Gebiet des Binnenmarkts betritt, auch ein Staat für die Behandlung des Asylantrags zuständig sein muß. Dies ist zunächst einmal positiv. Sehr oft kommt es nämlich vor, daß Asylsuchende von einem Staat in den anderen weitergeschoben werden, weil jeder Staat seine Zuständigkeit verneint. Die Festlegung der Zuständigkeit soll am „Verursacherprinzip“ ausgerichtet werden: Der Staat, der dem Flüchtling die Einreise ermöglicht hat, sei es, daß er ihm ein Visum erteilt, oder sei es, daß er die Einreise nicht verhindert hat, soll zuständig sein. Der Aufenthalt von Familienangehörigen des Flüchtlings stellt ein weiteres Kriterium für die Zuständigkeit dar. Diese Regelung ist auch im Dubliner Abkommen von 1990 enthalten, das alle Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft unterzeichnet haben.

Gleichzeitig bedeutet diese Festlegung der Zuständigkeit aber auch, daß nur noch ein Asylantrag innerhalb der Vertragsstaaten gestellt werden kann.

Hat ein Flüchtling zum Beispiel in Belgien Asyl beantragt, dann soll ein weiterer Antrag etwa in den Niederlanden nicht mehr möglich sein. Das Schengener Zusatzabkommen macht von diesem Prinzip allerdings eine Ausnahme. Ein Staat, der an sich für die Bearbeitung des Asylantrags nicht zuständig ist, kann dennoch aufgrund des nationalen Rechts den Asylantrag zur Prüfung annehmen. Da Art. 16II2 Grundgesetz in Verbindung mit Art. 19IV Grundgesetz nach dem noch geltenden Recht garantiert, daß jeder, der in der Bundesrepublik um Asyl nachsucht, auch Zugang zum Asylverfahren hat, muß die Bundesrepublik von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Das ist es, was die Gegner des Asylrechts meinen, wenn sie davon sprechen, daß die Bundesrepublik nicht „voll“ am Schengener Abkommen teilnehmen könnte. Sie argumentieren, daß dann alle in den anderen Ländern abgelehnten Asylsuchenden in die Bundesrepublik kommen könnten, und die Bundesrepublik somit zu einem „Reserveasylland“ werden würde. Allerdings ist diese Befürchtung nicht begründet. Auch zur Zeit ist es ja nicht so, daß jeder, der die Grenzen in ein Nachbarland überschreitet, kontrolliert wird. Dennoch ist die Zahl derjenigen Asylsuchenden, die bereits in einem anderen westeuropäischen Land um Asyl nachgesucht haben, denkbar gering.

Das Prinzip, daß innerhalb der europäischen Staatengemeinschaft nur noch *ein* Asylantrag möglich sein soll, ist aber auch deshalb abzulehnen, weil sowohl die inhaltlichen Kriterien als auch die Verfahren für die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft in den europäischen Staaten erheblich voneinander abweichen. Das wird auch in der sehr unterschiedlichen Anerkennungsquote in den einzelnen Ländern deutlich. So sind zum Beispiel 1991 in Frankreich über 60 Prozent der Asylsuchenden aus Sri Lanka als Asylberechtigte anerkannt worden, während im gleichen Zeitraum die Anerkennungsquote in der Bundesrepublik nur bei 3,2 Prozent lag.

Auch die Rechtsschutzgarantien für Flüchtlinge unterscheiden sich erheblich: In einigen Ländern erfolgt eine gerichtliche Überprüfung der Entscheidungen. In anderen Ländern entscheiden dagegen hierfür nicht ausgebildete Grenzschutzbeamte über den Zugang zum Asylverfahren. Zudem fehlt es in diesen Ländern an einer unabhängigen Überprüfungsinstanz. Aufgrund dieser Mängel sind Zurückweisungen in Verfolgerstaaten zu befürchten. Ein mögliches Korrektiv durch andere europäische Staaten wird durch das Prinzip, daß nur ein Asylantrag gestellt werden darf, ausgeschlossen.

Mindeststandards für eine europäische Harmonisierung des Asylrechts

Bislang ist in Richtung auf eine europäische Harmonisierung wenig erreicht worden. Statt dessen wurden bisher lediglich Schritte zu einer koordinierten Visumpolitik und Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen, die Flüchtlinge nach Europa transportieren, vereinbart. Dennoch wird die Schaffung des europäischen Binnenmarktes dazu führen, daß es zu europäischen Regelungen des Asylrechts kommen wird. Daher ist es nicht sinnvoll, lediglich die bisherige Politik zu kritisieren. Wenn ständig von der europäischen Harmoni-

sierung des Asylrechts gesprochen wird, dann wird zugleich deutlich, daß es kaum Vorstellungen gibt, wie dieses europäische Asylrecht letztlich aussehen soll. Diese Lücke kann durch eigene Vorstellungen und Forderungen gefüllt werden, damit diejenigen, die das Asylrecht einschränken wollen, auf diese Vorstellungen zu einer wirklichen Asylpolitik reagieren müssen.

Deshalb fordert amnesty international eine tatsächliche Harmonisierung des Asylrechts in Europa, die den Zugang zu einem Asylverfahren auf der Grundlage der Mindeststandards des internationalen Flüchtlingsrechts garantiert. Zu diesen Standards gehört die individuelle Überprüfung eines Asylbegehrens durch eine fachlich kompetente Stelle. Weiter muß das Recht auf Überprüfung negativer Entscheidungen durch eine unabhängige und unparteiische Beschwerdeinstanz bestehen, die vergleichbaren nationalen Überprüfungsverfahren entspricht. Für die Bundesrepublik würde dies eine gerichtliche Überprüfung bedeuten. Zugleich muß jedem Asylsuchenden bis zum Abschluß seines Beschwerdeverfahrens ein Aufenthaltsrecht gewährt werden. Wenn insbesondere diese Mindestbedingungen erfüllt sind, ist zum einen der Kernbereich des Rechtsschutzes, der zur Zeit durch Art. 16 II 2 Grundgesetz gewährt wird, erfüllt. Zum anderen würde der Rechtsschutz für politisch Verfolgte europaweit erheblich verbessert. Wenn die europäischen Staaten sich auf diese Mindeststandards einigen, wird der Rechtsschutz der Flüchtlinge auch nicht mehr durch die Zuständigkeitsvereinbarungen in den Abkommen von Dublin und Schengen berührt. Denn, wenn in allen beteiligten Vertragsstaaten diese verfahrensrechtlichen Mindestgarantien angewandt werden und Asylsuchenden ein subjektives Recht auf Prüfung ihres Antrags in wenigstens einem Vertragsstaat garantiert wird, dann können diese Zuständigkeitsvereinbarungen in Kraft treten und umgesetzt werden. Dann wäre eine europäische Harmonisierung des Asylrechts erreicht, die diesen Namen verdient und den Rechtsschutz von politisch Verfolgten und von Opfern von Menschenrechtsverletzungen sichert.