

Die Herkunftsstaatenregelung Art. 16a, Abs. 3 GG von Priv.- Doz. Dr. Dr. Ümit Yazicioglu, Mag. rer.publ.(Speyer), iur.

Die Herkunftsstaatenregelung Art. 16a, Abs. 3 GG Von Priv.- Doz. Dr. Dr. Ümit Yazicioglu, Mag.rer.publ.(Speyer), iur.*

Özet

Anayasanın m. 16 fıkra 2 cümle 2 hükmünün [m. 16a hükmü ile](#) 1993 yılında değiştirilmesiyle, “siyasî kovuşturmayla uğrayanlar sığınma hakkından yararlanırlar” şeklindeki temel cümleye bir çok sınırlamalar getirilmiştir. Değişiklikte tartışmaya en açık ilaveleri m. 16a oluşturmaktadır. Gelinek ülkeye bağılı olarak yapılan düzenleme, özellikle insan hakları ve sığınmacı örgütleri tarafından eleştirilmektedir. Buna karşın Anayasa Mahkemesi söz konusu düzenlemenin Anayasaya aykırı olmadığı hükmünü vermiştir. Temel soru ülkelere göre düzenlemenin Anayasaya uygun olup olmadığı ve m. 16a fıkra 3 hükmünün uluslararası anlaşmaları ihlâl edip etmediğidir.

İncelememizin ilk kısmı ülkelere göre düzenlemenin ayrıntılı ele alınmasına ayrılmıştır. Bu ilk bölüm iki ana başlık altında toplanmıştır. İlki Anayasadaki düzenlemeyi (m. 16a fıkra 3-5) konu alırken, ikincisinde Sığınmacılar Yasası § 29a (Asylverfahrensgesetz [AsylVfG]) hükmü ile orada yapılan atıflar üzerinde durulmaktadır. Bu sunumda netleşen bazı sorunlar daha kapsamlı incelenip dile getirilecektir. Anayasa Mahkemesinin m. 16a fıkra 3 hükmüne ilişkin kararının özetinin ve siyasî kovuşturmanın bulunmadığı ülkelerin listesinin incelememize yardımcı olacağını düşünmekteyiz.

Başlık 5 altındaki açıklamalar, Almanya’daki düzenlemenin sığınmacıların yasal konumlarına ilişkin anlaşmayla bağdaşır bağdaşmadığını açıklığa kavuşturma amacına hizmet etmektedir.

Hukuksal bakışın yeterince ön plâna çıkarılmasının ardından, eleştirilere konu ülkelere göre düzenlemenin değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bu noktada hukukçuların yanı sıra siyaset bilimcilerinin, insan hakları örgütlerinin ve kilise kurumlarının eleştirilerine değinilecektir. Varılacak sonuçların yardımıyla ülkelere göre düzenleme alman sığınmacı politikası bağlamında değerlendirilecektir. Son olarak sığınmacı göçleri ile oluşan sorunların çözümüne ilişkin bir panorama sunulacaktır.

1. Einleitung

Mit der Änderung des Grundrechtsartikels 16, Abs. II, Satz 2 in Art. 16a GG im Jahre 1993 wurde der zentrale Satz „politisch Verfolgte genießen Asylrecht“¹ von mehreren

* **Priv. Doz. Dr. rer. publ. Dr. rer. pol. Ümit Yazicioglu, Mag. rer. publ. (Speyer), iur., geb. 1958, ist Rechts-, Verwaltungs- und Politikwissenschaftler.** Er lehrt seit 2002 am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin. Von 1996 bis 1997 war er Mitglied des Senats der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Der Autor hat sich mit Fragen über „die künftige Rolle der Türkei in der Europäischen Union: Erwartungen, Konflikte und Terrorismus“ befasst. Er ist in diesen Gebieten ein hervorragender Experte. Ihr Forschungsschwerpunkte sind Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht, Menschenrechte, Internationale Beziehungen, Terrorismus, Fundamentalismus und Migrationsforschung.

Einschränkungen umrahmt. Einen der wohl umstrittensten Zusätze bildet Art. 16a Abs. 3 GG. Die Herkunftsstaatenregelung wurde und wird insbesondere von Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen kritisiert. Dem gegenüber steht das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), welches besagte Regelung im wesentlichen als verfassungskonform erachtete. Es stellt sich die grundsätzliche Frage, ob die Einführung der Herkunftsstaatenregelung verfassungskonform war und ob Art. 16a, Abs. 3 GG gegen völkerrechtliche Verträge verstößt.

Zu Beginn der Arbeit soll die Herkunftsstaatenregelung detailliert dargestellt werden. Dieser deskriptive erste Teil der Arbeit ist in zwei Kapitel untergliedert. Das Erste befasst sich mit der im GG enthaltenen Regelung (Art. 16a, Absätze 3 bis 5 GG), während im Zweiten auf § 29a Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) und die dort enthaltenen Verweise eingegangen wird. Bei dieser Darstellung werden schon einige Probleme sichtbar werden, die im folgenden genauer betrachtet und erörtert werden sollen. Dazu dient unter anderem eine Zusammenfassung des Urteils des BVerfG zu Art. 16a, Abs. 3 GG und der Liste der verfolgungsfreien Staaten nach Anlage II AsylVfG.

Kapitel 5 soll die Vereinbarkeit der deutschen Regelungen mit dem Abkommen über die Rechtstellung der Flüchtlinge - Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) klären.

Nach der ausreichenden Würdigung der juristischen Sicht soll die Kritik an der Herkunftsstaatenregelung dargestellt und beurteilt werden. Neben der Kritik von Juristen soll vor allem auf die Kritik von Politikern, Menschenrechtsorganisationen und Kirchen eingegangen werden. Anhand der erarbeiteten Ergebnisse soll versucht werden die Herkunftsstaatenregelung nach Art. 16a, Abs. 3 GG im Kontext der deutschen Asylpolitik zu beurteilen. Den Abschluss bilde einen Ausblick, wie die Probleme, die zweifelsohne durch Flüchtlingsströme entstehen, am besten gelöst werden können.

2. Die Herkunftsstaatenregelung nach Art. 16a GG

Seit der Grundgesetzänderung von 1993 stehen im damals neu geschaffenen Art. 16a GG mehrere zusätzliche Regelungen zum Asylrecht. Eine davon ist die sog. Herkunftsstaatenregelung nach Art. 16a, Abs. 3 GG. Nach diesem Absatz können mit Zustimmung des Bundesrates Länder bestimmt werden von denen angenommen wird, dass dort „weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet“². Asylanträge von Personen die aus diesen Ländern einreisen werden als offensichtlich unbegründet abgewiesen, sofern die Betroffenen nicht Tatsachen vortragen, „die die Annahme begründen, dass er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird.“³. Kriterien für die Annahme einer Verfolgungsfreiheit sind die Rechtslage, Rechtsanwendung und die allgemeinen politischen Verhältnisse.

1 Art. 16a, Abs. 1 GG.

2 Art. 16a, Abs. 3, Satz 1 GG.

3 Art. 16a, Abs. 3, Satz 2 GG.

Art. 16a, Abs. 4 GG legt fest, dass es sich in den Fällen, die unter Art. 16a, Abs. 2 und 3 GG⁴ um „offensichtlich unbegründete“ Asylanträge handelt. Dies hat zur Folge, dass ein Einspruch gegen aufenthaltsbeendende Maßnahmen – sprich Abschiebung – nur einer eingeschränkten Überprüfung unterliegt. Die genauen Regelungen zu sog. offensichtlich unbegründeten Asylanträgen sind im AsylVfG festgeschrieben.

Wichtig ist auch Art. 16a, Abs. 5 GG, der festlegt, dass die Art. 1 bis 4 völkerrechtlichen Verträgen nicht entgegenstehen, sofern die Vertragspartner das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten anerkennen und einhalten. Durch diesen Absatz wird der Art. 16a GG einem eventuellen europäischen Asylrecht untergeordnet. Darunter fällt auch die gegenseitige Anerkennung von Asylentscheidungen der Vertragspartner. Solche Verträge sollen dazu dienen das sog. asylum-shopping innerhalb der EU zu verhindern. Dabei handelt es sich um Fälle in denen eine Person nach ihrer Ablehnung in einem Land in einem anderen Land erneut Asyl beantragt.

3. Die Herkunftsstaatenregelung nach § 29a AsylVfG

Die in Art. 16a, Abs. 3 GG geschaffene Regelung findet sich in erweiterter Form auch in § 29a AsylVfG. Nach Absatz 1 werden Anträge von Asylbewerbern als „offensichtlich unbegründet“ abgewiesen, wenn der Antragsteller nicht glaubhaft nachweisen kann, dass ihm in seinem Herkunftsland „abweichend von der allgemeinen Lage“⁵ politische Verfolgung droht. Nach dem in § 30 AsylVfG enthaltenen Verweis auf § 51, Abs. 1 Ausländergesetz (AuslG) hat es für den Antragsteller bei einer Ablehnung seines Asylgesuchs als „offensichtlich unbegründet“ äußerst schwierig Abschiebungshindernisse geltend zu machen. Dies hat zur Folge, dass der Betroffene nach § 36, Abs. 1 AsylVfG innerhalb einer Woche ausreisen muss. Die Frist zur Einreichung einer Klage beträgt im Gegensatz zu unbegründeten Asylanträgen nicht zwei, sondern nur eine Woche nach Zustellung des Ablehnungsbescheides. Sofern der Antrag auf Klage rechtzeitig gestellt wurde, darf die Betroffene Person bis zur Entscheidung durch das Verwaltungsgericht nicht abgeschoben werden. Ein mündliche Anhörung in der zugleich über die Klage verhandelt wird ist nach § 36, Abs. 3, Satz 4 AsylVfG nicht zulässig.

§ 29a, Abs. 2 AsylVfG verweist auf die Liste der verfolgungsfreien Staaten, welche in Anlage II aufgelistet sind. Aktuell wird für Bulgarien, Ghana, Polen, Rumänien, Senegal, Slowakische Republik, Tschechische Republik und Ungarn eine Verfolgungsfreiheit angenommen. Der letzte Absatz von § 29a AsylVfG bestimmt das Vorgehen zur temporären Streichung eines Staates von der Liste der verfolgungsfreien Staaten (Anlage II AsylVfG). Sollten sich die rechtlichen oder politischen Verhältnisse eines Landes in der Weise ändern, dass für diesen Staat keine Verfolgungsfreiheit nach Art. 16a, Abs. 3, Satz 1 GG mehr angenommen werden kann, besteht die Möglichkeit diesen von der Liste zu nehmen. Dies geschieht durch ein Rechtsverordnung des Bundestages. Eine Zustimmung des Bundesrates ist dabei nicht erforderlich. § 29a, Abs. 3, Satz 2 AsylVfG regelt, dass die Rechtsverordnung maximal für sechs Monate in Kraft bleiben kann. Das Vorgehen bei anhalten der rechtlich und/oder politisch bedenklichen Lage ist nicht geregelt.

4 Anm.: Art. 16a, Abs. 2 GG beinhaltet die sog. Drittstaatenregelung.

5 § 29a, Satz 1 AsylVfG

4. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 16a, Abs. 3 GG

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteile vom 14. Mai 1996 die Verfassungsmäßigkeit des Art. 16a, Abs. 3 GG bestätigt. Es wurde festgestellt, dass Art. 16a, Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 4 GG „keine Beschränkung des persönlichen Geltungsbereichs des Grundrechts aus Art. 16a, Abs. 1 GG“⁶ sondern eine Beschränkung seines verfahrensbezogenen Gewährleistungsinhalts darstellt. Die Prüfung ob ein Asylbewerber Tatsachen vorgetragen hat die, trotz seiner Herkunft aus einem sog. sicheren Herkunftsstaat, die Annahme begründen, dass er dort politisch verfolgt wird bleibt nach Auffassung der Richter weiterhin bei den Behörden und Gerichten. In Punkt 2.a) des Urteils fordert das BVerfG, dass in einem sicheren Herkunftsstaat „Sicherheit vor politischer Verfolgung landesweit und für alle Personen- und Bevölkerungsgruppen“⁷ gewährleistet sein muss. Mit Abschnitt 2.b) weist das Gericht darauf hin, dass auch für Personen aus sog. sicheren Herkunftsstaaten § 53 AuslG volle Gültigkeit besitzt und diese nicht abgeschoben werden dürfen, wenn ihnen unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung droht. Dies muss ebenfalls in die Prüfung einbezogen werden. Das BVerfG weist hier deutlich auf die Anknüpfung an Art. 3 EMRK hin.

Als Grundlage für eine Entscheidung über die Bestimmung eines Staates zum sicheren Herkunftsstaat fordert das Gericht, dass sich der Gesetzgeber durch „eine Vielzahl von einzelnen Faktoren ein Gesamturteil über die für politische Verfolgung bedeutsamen Verhältnisse in dem jeweiligen Staat“⁸ bildet. Bei der Erhebung und Aufbereitung der Tatsachen kommt dem Gesetzgeber ein Entscheidungsspielraum zu. Eine verfassungsgerichtliche Überprüfung über die Entscheidung hinsichtlich sicherer Drittstaaten ist nach Punkt 4.d) nur dann zulässig, „wenn eine Gesamtwürdigung ergibt, dass der Gesetzgeber sich bei der Entscheidung nicht von guten Gründen hat leiten lassen“⁹. Abschließend weist das BVerfG darauf hin, dass die Vermutung nach Art. 16a, Abs. 3 GG nicht besagt, dass einem Ausländer aus einem sicheren Herkunftsstaat dort keine unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung droht.

Zusammen mit der Verfassungsbeschwerde gegen Art. 16a, Abs. 3 GG wurde unter anderem eine Klage gegen die Aufnahme Ghanas in Anlage II des AsylVfG abgewiesen. Drei Richterinnen und Richter äußerten allerdings zu bestimmten Punkten abweichende Auffassungen. Die Verfassungsrichterin Jutta Limbach kritisierte dass „die Qualifizierung eines Staates als sicherer Herkunftsstaat der verfassungsgerichtlichen Nachprüfung“¹⁰ unterliegen müsse und dass das Grundgesetz kein bestimmtes Verfahren bei der Feststellung des Sachverhaltes vorgebe. In das besagte Verfahren müsse auch die Einschätzung über die Entwicklung der Situation hinsichtlich der Verfolgungssicherheit einfließen. Im Falle Ghanas seien zwar zwei Berichte von *amnesty international*, zwei Stellungnahmen des Instituts für Afrikakunde sowie die Berichte des Auswärtigen Amtes eingeflossen, letztere seien aber äußerst kurz gewesen. Hier forderte Limbach zumindest eine Nachermittlung. Aufgrund der Gefahr für politische Oppositionelle und der ungewissen politischen Entwicklung genüge

6 Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts (Hrsg.): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 94, Tübingen 1997, S. 115

7 ebd.

8 ebd.

9 ebd. S. 115f

10 ebd. S. 157

Ghana ihrer Meinung nach nicht den Anforderungen des Art. 16a, Abs. 3, Satz 1 GG. Wichtig sei auch zu beachten, dass aus der Vermutung der Verfolgungsfreiheit in einem Staat keine Vorwegnahme der Antwort auf die Frage nach der generellen Sicherheit in dem betroffenen Staat folgen dürfe. Es handle sich um eine Regelung zur Beschleunigung des Asylverfahrens. Dies dürfe allerdings nicht „auf Kosten der Sorgfalt und Verlässlichkeit der Sachverhaltsannahmen geschehen“¹¹. Diesen Kritikpunkten schlossen sich auch die Richter Böckenförde und Sommer an.

5. Die Vereinbarkeit der deutschen Regelungen mit internationalem Recht

In der Diskussion um die Rechtmäßigkeit der Herkunftsstaatenregelung wurde immer wieder über die Vereinbarkeit der deutschen Regelung mit internationalem Recht diskutiert. Das Hauptaugenmerk lag dabei auf der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und der Europäischen Erklärung der Menschenrechte (EMRK). Zunächst soll kurz das Problem des Flüchtlingsbegriffs eingegangen werden, da dieser einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Auslegung der Asylgesetze hat.

Im *Vierten Expertengespräch für Asylrichter* im Jahr 1989, also noch vor der Änderung des Grundgesetzes, verwies Peter Nicolaus, der damalige Leiter der UNHCR-Zweigstelle Zirndorf, bereits darauf, dass der Flüchtlingsbegriff der GFK „von der grundgesetzlichen Asylnorm verdrängt und in Vergessenheit geraten“¹² sei. Während in der deutschen Rechtsprechung entscheidend sei, ob der Staat die Person durch seine Verfolgung in ihren Eigenschaften oder Überzeugungen treffen will, geht die GFK nicht von einem Flüchtlingsbegriff aus, sondern differenziert aus. Überspitzt könnte man formulieren, dass sich die deutsche Asylprüfung mehr für den Verfolgerstaat als für den Flüchtling interessiert. Der allgemeine Flüchtlingsbegriff der Konvention (Art. 1 A, Abs. 2 GFK) lässt zwar auch einen bestimmten Interpretationsspielraum, entscheidend für die Anerkennung als Flüchtling nach Art. 1 A GFK ist allerdings allein der kausale Zusammenhang zwischen der Verfolgung und den Eigenschaften oder Überzeugungen der betroffenen Person. Die GFK enthält somit einen weiter gefassten Flüchtlingsbegriff als die bundesdeutschen Asylnormen. Schon allein die unterschiedliche Deutung des Flüchtlingsbegriffs hat erhebliche Auswirkungen auf das Asylverfahren und auch auf die Zulassung von Staaten als sichere Herkunftsländer.

In juristischen Abhandlungen zum Verhältnis des Art. 16a, Abs. 3 GG zu internationalem Recht wird davon ausgegangen, dass es sich bei den Listen verfolgungsfreier Staaten nicht um eine materielle Beschränkung des Asylrechts handelt, da der Antragsteller die Möglichkeit hat seine individuelle Verfolgung nachzuweisen. Somit sind die Länderlisten bloße verfahrensrechtliche Regelungen im Sinne einer antizipierten Tatsachenwürdigung¹³. Diese Einschätzung bedeutet jedoch nicht, dass die deutsche Regelung nicht gegen Art. 3 GFK verstößt, welcher eine „unterschiedliche Behandlung aus Gründen der Rasse, der Religion oder des Herkunftslandes“ verbietet. Der Antragsteller aus einem sog. sicheren Herkunftsland hat zwar die Möglichkeit die Vermutung seiner Nichtverfolgung zu widerlegen, wird jedoch verfahrensrechtlich anders behandelt, als Personen aus anderen Staaten. Der belgische Conseil d’Etat geht in seinem Avis vom 28. Juni 1991 ebenfalls davon aus,

11 ebd. S. 158f

12 Otto-Benecke Stiftung e.V. (Hrsg.): Vierzig Jahre Asylgrundrecht. Verhältnis zur Genfer Flüchtlingskonvention, Baden-Baden 1990, S. 41.

13 Vgl. u.a.: Frowein / Zimmermann: Der völkerrechtliche Rahmen für die Reform des deutschen Asylrechts, Köln 1993, S. 33ff.

dass die damals neu eingeführte Listenregelung im belgischen Asylrecht (Art. 51 § 1) mit Art. 3 GFK unvereinbar ist.¹⁴ Am 04.08.1992 wurde von der belgischen Regierung ein Gesetzentwurf verabschiedet, nach dem die Herkunftsstaatenregelung in Belgien wieder abgeschafft werden sollte. Zudem wurden die kritisierten Bestimmungen 1993 wegen Verstoßes gegen den Gleichheitssatz der belgischen Verfassung aufgehoben. Im Gegensatz zu dieser Ansicht steht die Einschätzung des UNHCR, das in den Listen verfolgungsfreier Staaten lediglich eine verfahrensrechtliche Regelung sieht, die dazu dient das Verfahren zu beschleunigen. Damit sind die Listen nach Meinung des UNHCR mit der Genfer Flüchtlingskonvention vereinbar.

Bedenken wurden auch über die Vereinbarkeit der deutschen Regelungen mit Art. 13 EMRK geäußert. Dieser Artikel gewährt das Recht auf eine „wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz“¹⁵, sofern jemand seine Konventionsrechte verletzt sieht. Dabei muss es sich nicht um einen gerichtlichen Rechtsschutz handeln, die Entscheidung der Instanz muss aber bindend sein. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat sich schon mit dem Problem beschäftigt und ist zu folgendem Urteil gekommen. Zunächst reicht es aus, die Vertretbarkeit (reasonableness) der erstinstanzlichen Entscheidung zu überprüfen ohne den Sachverhalt erneut zu prüfen. Der Beschwerdeinstanz stehe es allerdings offen Entscheidungen, in denen es um das Leben oder die Freiheit des Betroffenen gehe, in besonders hohem Maße zu überprüfen. Hier stellt sich die Frage, ob in § 36, Abs. 3, Satz 4 AsylVfG, in dem die mündlichen Verhandlung als unzulässig erklärt wird, ein Verstoß gegen Art. 13 EMRK zu sehen ist.

Die Herkunftsstaatenregelung nach Art. 16a, Abs. 3 GG ist aus juristischer Sicht grundsätzlich mit der EMRK vereinbar, da es sich um eine widerlegliche Vermutung handelt. Jede Person, die aus einem sog. sicheren Herkunftsstaat einreist hat demnach die Möglichkeit ihre individuelle Verfolgung glaubhaft darzulegen und kann somit einen Aufenthaltsstatus für die Bundesrepublik Deutschland erlangen. Allerdings gibt es auch hier abweichende Meinungen. So wurde die Bundesrepublik Deutschland in Großbritannien aus der Liste der sicheren Drittstaaten gestrichen, da man bezweifelte, dass sich die BRD in genügendem Maße an Art. 3 EMRK halte. Dies hängt mit dem eng gefassten Flüchtlingsbegriff der deutschen Gesetze zusammen, der allein staatliche Verfolgung als politische Verfolgung duldet.

6. Kritik an der Herkunftsstaatenregelung

Bereits vor der Änderung des Grundgesetzartikels 16 a.F. in Art. 16a GG n.F. äußerte sich der Jurist Albert Bleckmann kritisch. In seinem Buch „Verfassungsrechtliche Probleme einer Beschränkung des Asylrechts“ zeigte er auf, dass seiner Meinung nach jede Änderung des Asylgrundrechts Art. 1, Abs. 1 GG tangiere und somit mit Art. 79, Abs. 3 GG unvereinbar sei. Auch die unbestimmten Rechtsbegriffe wurden stark kritisiert. So sahen einige Personen durch Formulierungen wie „ernstliche Zweifel“ oder „als gewährleistet erscheint“ die Funktion des Grundgesetzes gefährdet. Nach Köfner und Nicolaus ging die Asylrechtsprechung bereits in den 70er Jahren dazu über, mit „unausgefüllten, undefinierten und daher interpretierbaren [...] Begriffen und Generalklauseln“¹⁶ zu arbeiten. Zusätzlich wurde der asylrechtliche Politikbegriff äußerst eng ausgelegt, was dazu führte, dass nur ein Teil politischer

14 vgl.: ebd., S. 37f.

15 Art. 13 EMRK, [Recht auf wirksame Beschwerde]

16 Köfner / Nicolaus: Grundlagen des Asylrechts in der BRD, Bd. 1, Mainz / München 1986, S. 90.

Verfolgungsmaßnahmen als asylrechtlich relevante Verfolgung anerkannt wird. Diese Praxis erreichte mit der Änderung des Asylgrundrechts seinen vorläufigen Höhepunkt.

Damit zusammenhängend betraf grundsätzliche Kritik auch die Wirksamkeit der Herkunftsstaatenregelung. Das erklärte Ziel der Grundgesetzänderung war laut Aussagen der Politiker die Beschleunigung des Asylverfahrens. Neben Politologen und Soziologen sah unter anderem auch der Richter Ralf Rothkegel diese aber „als Reaktion auf bestimmte tagespolitische Stimmungen und Strömungen“¹⁷, da die Effektivität der Herkunftsstaatenregelung gegen Null gehe. Als Gründe hierfür nannten sie die Unklarheiten hinsichtlich des Begriffs der „Verfolgungsfreiheit“. Würde man die Kriterien des BVerfG anwenden, wäre die Bestimmung unanwendbar, was allerdings anerkannten Auslegungsregeln widersprechen würde. Würde hingegen eine partielle Verfolgungsfreiheit, „sei es territorial begrenzt oder nur auf bestimmte, nach ethischen, rassischen, religiösen oder sonstigen unverfügbaren Merkmalen abgrenzbarer Gruppen gerichtete, politische Verfolgung“¹⁸, als Kriterium angewendet, könnte man wohl jedem Staat eine gewisse Verfolgungsfreiheit attestieren. Die Länderliste muss nach Ansicht von Rothkegel aufgrund dieser Tatsachen zwangsläufig rudimentär bleiben.

Der Jurist und Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof Ralph Göbel-Zimmermann beurteilt das neue Asylrecht ebenfalls kritisch. So wurde seiner Meinung nach „erstmalig ein fundamentales Grundrecht in seiner Ursprungssubstanz radikal in Frage gestellt“¹⁹. In den Absätzen 3 und 4 des neuen Art. 16a GG in Verbindung mit dem geänderten AsylVfG sieht Göbel-Zimmermann eine Einschränkung der Rechtsweggarantie nach Art. 19, Abs. 4 GG, des Rechtsstaatsprinzips und des Gebots des effektiven Grundrechtsschutzes durch Verfahren.

Ebenso die Entscheidung des BVerfG greift er an, insbesondere, dass das BVerfG - entgegen früherer Entscheidungen zum damaligen Art. 16, Abs. 2, Satz 2 GG - nunmehr davon ausgeht, dass das Asylgrundrecht nicht zum Gewährleistungsinhalt von Art. 1, Abs. 1 GG gehöre. „Die in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze würden nicht dadurch verletzt, dass Ausländern Schutz vor politischer Verfolgung nicht durch eine grundgesetzliche Gewährleistung geboten werde.“²⁰ Diese Einschätzung des BVerfG hält Göbel-Zimmermann für verfassungsrechtlich bedenklich. Zudem sei mit dem Urteil der verfassungsprozessuale Rechtsschutz erheblich eingeschränkt worden, was dem Grundsatz des „judicial-self-restraint“ („Verzicht Politik zu treiben“) eine neue Qualität gebe. Damit schließt er sich der Meinung der Verfassungsrichterin Jutta Limbach an, deren Position bereits oben erläutert wurde.

Neben der juristischen Kritik wurde die Herkunftsstaatenregelung insbesondere von Menschenrechtlern, Flüchtlingsverbänden und Intellektuellen angegriffen. Diese Kritik richtete sich nicht nur auf die Frage nach der juristischen Rechtmäßigkeit des Art. 16a, Abs. 3 GG und des § 29a AsylVfG, sondern vor allem auf die politische Dimensionen der Regelung. So betonen Kritiker die „wichtige legitimatorische und identitätsbildende Funktion“ eines „über das Völkerrecht hinausgehenden individuellen subjektiv-öffentlichen Rechtsanspruchs auf politisches Asyl“²¹ für die Bundesrepublik

17 Rothkegel, Ralf: Änderungen an der Verfassung – Kritische Anfragen in: Barwig u.a. (Hrsg.): Asyl nach der Änderung des Grundgesetzes, Baden-Baden 1994, S. 197.

18 ebd. S. 199.

19 Göbel-Zimmermann: Asyl- und Flüchtlingsrecht, München 1999, S. 29.

20 ebd. S. 29f.

21 Santel, Bernhard / Weber, Albrecht in: Bade / Münz: Migrationsreport 2000, Bonn 2000.

Deutschland. Durch eine solche Regelung werde nach innen und außen die besondere historische Verpflichtung angesichts der Opfer von Terror und Verfolgung gezeigt. Bei der Diskussion um das Asylrecht im Parlamentarischen Rat wurde bewusst eine Regelung verabschiedet, die über das allgemeine Völkerrecht hinausging. Diese historisch-politische Dimension des Asylrechts wurde schon in den 70er Jahren immer weniger berücksichtigt. Mit der Änderung des Grundgesetzes vom 01. Juli 1993 wendete sich die Bundesrepublik Deutschland nach Meinung der Kritiker vollständig von dieser Sichtweise ab.

Ebenso *amnesty international* (*ai*) beurteilt die Liste der sicheren Herkunftsstaaten kritisch. In den aktuellen Länderberichten zu Bulgarien, Ghana, Rumänien, dem Senegal, der Slowakei und der Tschechischen Republik wird von zum Teil massiven Menschenrechtsverletzungen berichtet. Während in den osteuropäischen Ländern insbesondere Roma unter Repressionen zu leiden haben. Dies zeige sich nicht allein in Angriffen der Bevölkerung gegen Roma, sondern auch in unzureichendem Schutz von Seiten der Polizei und „Misshandlungen der Polizei, die in manchen Fällen Folter gleichkamen“²². Allein die unterlassene Hilfeleistung der Polizei stellt einen Verstoß gegen das in Art. 2 EMRK verankerte Recht auf Leben dar. Die in Art. 16a, Abs. 3, Satz 1 GG Rechtsanwendung ist somit in diesem Land nicht gewährleistet.

Weiterhin berichtet *ai*, dass die rumänische Regierungspartei „wenig Achtung vor rechtsstaatlichen Grundsätzen“²³ zeige, in Einzelfällen Richter anweise, wie sie zu entscheiden hätten und Posten im Justizsystem nach Parteizugehörigkeit besetze. In den Länderberichten zu den afrikanischen Ländern zeigen sich andere Probleme. In Ghana kann die Beschneidung von Frauen zwar mittlerweile juristisch verfolgt werden, aber es kommt nur äußerst selten zu Gerichtsverfahren und Verurteilungen. Auch ist in Ghana die Todesstrafe noch nicht abgeschafft, was Art. 16a, Abs. 3, Satz 1 GG widerspricht, der die Abwesenheit von unmenschlicher Bestrafung fordert. Im Senegal werden laut *ai* Journalisten eingeschüchert, von der Polizei schikaniert und wegen kritischer Berichterstattung der „Veröffentlichung von Falschinformationen“ angeklagt. Hinsichtlich solcher Tatsachen erscheint es mehr als fraglich, ob diese Länder als sichere Herkunftsstaaten im Sinne des Art. 16a, Abs. 3 GG gelten können.

In einer Stellungnahme zu Migration und Flucht wird von den Kirchen das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 16a GG kritisiert: „Aus christlicher Sicht genügt es nicht, daß sich der Schutz von Flüchtlingen und eine dementsprechende Politik und Gesetzgebung an den grundgesetzlich unabwiesbaren Mindestanforderungen ausrichtet, sondern daran, was [...] theologisch und ethisch geboten ist.“²⁴ Nach Verkündung des Urteils durch das BVerfG formulierten die Kirchen Mindestanforderungen. Diese Forderungen nach offenem Zugang in die Bundesrepublik Deutschland, einem an rechtsstaatlichen Grundsätzen orientierten Verfahrens und einem wirksamen Abschiebeschutzes wurden nach Ansicht der Kirchen „nicht in befriedigender Weise erfüllt“²⁵.

22 Jahresbericht 2002 Rumänien, www.amnesty.de, Download vom 27.06.2002.

23 ebd.

24 Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland u.a. (Hrsg.): „... und der Fremdling der in deinen Toren ist“, Bonn / Frankfurt (Main) / Hannover 1997, S. 56.

25 ebd.: S. 68.

Als Vorschlag für die Lösung der durch Migration und Zuwanderung entstandenen Probleme wurde ein Konzept erarbeitet, das neben der internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Fluchtursachen auch rechtliche, soziale und kulturelle Integration beinhaltet. Im Gegensatz zur Politik, die zumeist mit restriktiven Maßnahmen vorgeht, betrachten die Kirchen die Ursachenbekämpfung als zwingende Voraussetzung für eine zukunftsfähige Flüchtlingspolitik. Als ihre Hauptaufgaben in diesem Prozess sehen die Kirchen in diesem Prozess die Überwindung von Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Gewalt, die Zusammenarbeit mit Christen und Gemeinden anderer Sprachen und Herkunft sowie den interreligiösen und interkulturellen Dialog.

Hinsichtlich der Liste sog. sicherer Herkunftsstaaten wird von der EKD die Befürchtung geäußert, dass diese Bestimmung zu unzulänglicher Anhörung verleite. „Hier besteht das gesetzliche Vorurteil, es handle sich nicht um einen Flüchtling. [...] Die mit dem Konzept der sicheren Herkunftsländer verbundene Verkürzung der Verfahren erhöht das Risiko, daß politische Verfolgung nicht erkannt wird, erheblich.“²⁶. Um allerdings zu garantieren, dass politische Verfolgung erkannt wird, muss nach Meinung der Kirchen „bei der rechtlichen und tatsächlichen Gestaltung des Asylverfahrens das allergrößte Gewicht auf sorgfältige und möglichst erschöpfende, am Grundrecht auf Asyl und Menschenrechtsschutz orientierte Aufklärung gelegt werden“²⁷. Im Zusammenhang hiermit wird auch die Verfahrenspraxis bei „offensichtlich unbegründeten“ Asylanträgen kritisiert, bei der die Klagefrist eine Woche beträgt. Bezüglich der Länder, die in die Liste der sog. sicheren Herkunftsstaaten aufgenommen werden fordert die EKD eine ständige Überprüfung durch den Bundestag, da bei einigen Ländern ernsthafte Zweifel ob der dortigen Verfolgungsfreiheit bestehen²⁸.

7. Fazit

Abschließend lässt sich feststellen, dass die in Art. 16a, Abs. 3 GG und § 29a AsylVfG verankerte Regelungen über sichere Herkunftsstaaten juristisch kaum anfechtbar sind. Dies hat zumindest die Überprüfung der Grundgesetzänderung durch das BVerfG ergeben. Dennoch sollte den kritischen Anmerkungen der drei Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter Aufmerksamkeit geschenkt werden, da diese schon kurz nach der Einführung auf wichtige Probleme hingewiesen haben, die noch heute nicht zufriedenstellend gelöst sind. Folgt man dem Urteil des BVerfG ist es beinahe unmöglich für ein bestimmtes Land eine Verfolgungsfreiheit festzustellen. Berücksichtigt man auch die abweichende Einschätzung der Richterin Limbach müsste die Überprüfung der Asylanträge von Personen aus sog. sicheren Herkunftsstaaten noch intensiver vorgenommen werden, als die Überprüfung im Regelverfahren. Dies liefere dem angepeilte Ziel der Grundgesetzänderung, nämlich der Beschleunigung des Asylverfahrens, eindeutig zuwider.

Hinsichtlich der Vereinbarkeit der Herkunftsstaatenregelung mit der GFK und der EMRK bleiben ebenfalls einige Zweifel bestehen, die bis heute noch nicht ausgeräumt sind. Auch hier bewegt sich der Gesetzgeber mit Einführung der Herkunftsstaatenregelung in einer juristischen Grauzone, was von vielen Rechtswissenschaftlern bemängelt wird. Es hat sich gezeigt, dass die Herkunftsstaatenregelung nicht zur

26 Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland: Asylsuchende und Flüchtlinge, Hannover 1994, S. 16.

27 ebd. S. 15.

28 Anm.: Namentlich waren dies zum damaligen Zeitpunkt Rumänien, Senegal und Gambia. Mittlerweile ist Gambia nicht mehr im Anhang II AsylVfG verzeichnet.

Verkürzung der Asylverfahren geführt hat. Lediglich der Zugang zum Asylverfahren wurde erschwert, was hinsichtlich der fraglichen Kriterien für die Aufnahme eines Staates in Anlage II AsylVfG die Gefahr birgt, dass eigentlich Asylberechtigte aufgrund ihrer Herkunft abgelehnt werden. Der Gesetzgeber hat mit Art. 16a, Abs. 3 GG zudem den Grundstein für die Verletzung völkerrechtlicher Verträge gelegt. Will man weiterhin an der Herkunftsstaatenregelung festhalten, sollte zumindest eine kontinuierliche Überprüfung der Sicherheit in den betroffenen Staaten nach strengen Vorgaben eingeführt werden. Als Kriterien für die Sicherheit vor Verfolgung in einem bestimmten Staat kann man auf das Urteil des BVerfG zurückgreifen. Die Möglichkeit einer verfassungsrechtlichen Überprüfung sollte wieder hergestellt werden.

Bei einem so wichtigen Thema wie dem Menschenrechtsschutz darf aber nicht allein die rechtliche Sicht betrachtet werden. Gerade beim Asylrecht ist es wichtig die Einwände von Politologen, Soziologen, Kirchen und anderen Gruppen zu hören und zu berücksichtigen. Die umfassende Kritik am neuen Grundrechtsartikel 16a müsste zu einem neuerlichen Diskurs über die Vertretbarkeit solcher Regelungen führen. Die Bundesrepublik Deutschland sollte sich weiterhin zu ihrer historischen Verantwortung bekennen, welche die Mitglieder des Parlamentarischen Rates 1948 zum Anlass genommen haben, ein weitreichendes Grundrecht auf Asyl in das Grundgesetz aufzunehmen.

Letztlich bleibt festzuhalten, dass die Einschränkung des Asylrechts nicht allein an der Grundgesetzänderung vom 01. Juli 1993 festzumachen ist. Schon seit Mitte der 70er Jahre vollzog sich ein Prozess des kontinuierlichen Abbaus des Grundrechts auf Asyl. Über die enge Auslegung des Flüchtlingsbegriffs und die Verschärfung der Verwaltungs- und Verfahrensvorschriften war schon vor 1993 das Asylrecht massiv in seinem Wesensgehalt angegriffen worden.

Anstatt die restriktive Asylpolitik auf ganz Europa auszuweiten sollten sich die Industrieländer darum bemühen Fluchtursachen im Vorfeld zu bekämpfen. Ein Schritt wäre es, den Etat der Entwicklungshilfe zu erhöhen anstatt die Ausgaben für die Grenzsicherung zu erhöhen. Leider scheint sich die Politik weiterhin in die andere Richtung zu orientieren, wie man bedauerlicherweise am neuen Zuwanderungsgesetz der Bundesrepublik Deutschland und den Gesprächen auf dem Gipfel in Sevilla sehen konnte.

8. Literatur

8.1 Monographien

Bade, Klaus / Münz, Rainer: Migrationsreport 2000, Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Frankfurt/Main 2000.

Barwig, Klaus / Brinkmann, Gisbert / Huber, Bertold / Lörcher, Klaus / Schumacher, Christoph (Hrsg.): Asyl nach der Änderung des Grundgesetzes. Entwicklungen in Deutschland und Europa. Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht, Baden-Baden 1994.

Bleckmann, Albert: Verfassungsrechtliche Probleme einer Beschränkung des Asylrechts, Köln / Bonn / München 1992.

Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, 3. aktualisierte und erweiterte Auflage, Bonn 1999.

Frowein, Jochen / Zimmermann, Andreas: Der völkerrechtliche Rahmen für die Reform des deutschen Asylrechts, Köln 1993.

- Göbel-Zimmermann**, Ralph: Asyl- und Flüchtlingsrecht, München 1999.
- Kirchenamt** der Evangelischen Kirche in Deutschland (Hrsg.): Asylsuchende und Flüchtlinge, Zur Praxis des Asylverfahrens und des Schutzes vor Abschiebung, Hannover 1994.
- Kirchenrat** der Evangelischen Kirche in Deutschland / Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen in Deutschland (Hrsg.): „... und der Fremdling, der in deinen Toren ist“. Gemeinsames Wort der Kirchen zu den Herausforderungen durch Migration und Flucht, Bonn / Frankfurt (Main) / Hannover 1997.
- Köfner**, Gottfried / Nicolaus, Peter: Grundlagen des Asylrechts in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Bde., Mainz 1986.
- Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts (Hrsg.): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 94, Tübingen 1997.
- Otto** Benecke Stiftung e.V. (Hrsg.): Vierzig Jahre Asylgrundrecht. Verhältnis zu Genfer Flüchtlingskonvention. Viertes Expertengespräch für Asylrichter 25.-27. September 1989 in Bonn, Baden-Baden 1990.
- Yazicioglu** Ümit Das Asylgrundrecht und die türkisch-kurdische Zuwanderung, Frankfurt am Main; Berlin; Bern; Bruxelles; New York; Oxford; Wien: Lange, 2000 (Europäische Hochschulschriften : Reihe 2, Rechtswissenschaft ; Bd. 2930) Zugl: Speyer. Dt. Hochsch. für Verwaltungswiss., **Diss., 2000**
- Yazicioglu** Ümit, Grundfragen des Abschiebeverfahrens im deutschen Rechts- und Verfassungssystem, in: Recht und Politik, Heft 3, 2002, S, 153-166
- Yazicioglu** Ümit, Asylpolitik in der Europäischen Union in: Recht und Politik, Heft 1, 2004, S,41-46
- Yazicioglu** Ümit, Die völkerrechtliche Verbürgung des Rechts auf Asyl, in READER für das PS 15067 - Das Asylgrundrecht des Grundgesetzes - am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin im Sommersemester 2002, S 20-41
- Yazicioglu** Ümit, Zuwanderung von Kurden: Ursachen und Asylrechtsprechung, die PKK und der Fall Öcalan / - 1. Aufl. - Berlin: Köster, 2000
- Zimmermann**, Andreas: Das neue Grundrecht auf Asyl, Berlin / Heidelberg / New York 1994.

8.2 Internet

- amnesty international: Jahresbericht 2002. Berichtszeitraum 1. Januar bis 31. Dezember 2001 „Bulgarien“, www.amensty.de Download vom 27.06.2002.
- amnesty international: Jahresbericht 2002. Berichtszeitraum 1. Januar bis 31. Dezember 2001 „Ghana“, www.amensty.de Download vom 27.06.2002.
- amnesty international: Jahresbericht 2002. Berichtszeitraum 1. Januar bis 31. Dezember 2001 „Rumänien“, www.amensty.de Download vom 27.06.2002.
- amnesty international: Jahresbericht 2002. Berichtszeitraum 1. Januar bis 31. Dezember 2001 „Senegal“, www.amensty.de Download vom 27.06.2002.

9. Abkürzungen

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
ai	amnesty international
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AuslG	Ausländergesetz
Bd.	Band

BVerfG	Bundesverfassungsgericht
ebd.	ebenda
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
GG	Grundgesetz
GFK	Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention)
Hrsg.	Herausgeber
n.F.	neue Fassung
sog.	sogenannte