Deutsches Institut
für Menschenrechte

**Zusammenfassung der Studie:**
**Ruth Weinzierl: Der Asylkompromiss 1993 auf dem Prüfstand.**
Gutachten zur Vereinbarkeit der deutschen Regelungen über sichere EU-Staaten und sichere Drittstaaten mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, dem EU-Recht und dem Deutschen Grundgesetz, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin, Juli 2009

Am 6. Dezember 1992 einigten sich die Parteispitzen von SPD und CDU nach langen und äußerst schwierigen Debatten im so genannten „Nikolauskompromiss" auf die Änderung des Asylgrundrechts im Deutschen Grundgesetz (GG). Der so genannte „Asylkompromiss" trat mit einer Änderung des GG und des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) 1993 in Kraft. Das deutsche Asylgrundrecht, das mit den schlichten Worten „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht." formuliert war, wurde durch die Einführung der beiden Konzepte der sicheren Herkunftsstaaten und sicheren Drittstaaten („Drittstaatenregelung") massiv eingeschränkt.

Dies geschah vor dem Hintergrund, dass aufgrund des Falls des eisernen Vorhangs und der kriegerischen Auseinandersetzungen auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens die Zahl der Menschen, die in Deutschland Zuflucht und Schutz suchten, stark angewachsen war. Durch die Einführung der Drittstaatenregelung im Zuge des „Asylkompromiss" sollte erreicht werden, dass Asylanträge nach Möglichkeit nicht mehr in Deutschland geprüft werden müssen, sondern in den Transitstaaten, über die die Antragsteller/innen eingereist waren. Die Asylantragsteller/innen sollen ohne Prüfung ihres Antrags an der Grenze zu einem so genannten „sicheren Drittstaat" abgewiesen oder aus Deutschland in diesen abgeschoben werden können.

Unter dem Begriff „sichere Drittstaaten", in die ohne Prüfung des Asylantrags ab- bzw. zurückgewiesen werden kann, wurden 1993 zwei unterschiedliche Gruppen von Staaten geschaffen. Bei der ersten Gruppe von Staaten handelt es sich um EU-Staaten. Bei der zweiten Gruppe von Staaten, die durch Aufnahme in eine Liste in Gesetzesform als sicher qualifiziert wurden, handelte es sich um Nicht-EU-Staaten, vor allem um die Nachbarstaaten Österreich, Tschechien und Polen, die damals noch nicht zur EU gehörten.

Die 1993 vorgenommenen empfindlichen Einschränkungen des Asylgrundrechts waren nicht nur politisch, sondern auch rechtlich stark umstritten. Insbesondere die Drittstaatenregelung deutscher Ausprägung, charakterisiert durch die fehlende Widerlegbarkeit der Sicherheit des Drittstaates und den Ausschluss des vorläufigen Rechtsschutzes, der auch die unmittelbare Abweisung an der Grenze ermöglicht, begegnete erheblichen Bedenken im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit dem Deutschen Grundgesetz (GG), der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1996, die den „Asylkompromiss" im Hinblick auf die Drittstaatenregelung weitgehend unangetastet ließen, verebbte zwar die deutsche politische und rechtswissenschaftliche Debatte über die Drittstaatenregelung weitgehend. Die internationale Fachliteratur steht der deutschen Variante der Drittstaatenregelung, die in ihrer Rigorosität - jedenfalls im Hinblick auf Nicht-EU-Staaten - bis heute in Europa einzigartig geblieben ist, aber nach wie vor sehr kritisch gegenüber.

Insbesondere aktuelle rechtliche und tatsächliche Entwicklungen führen dazu, dass der Asylkompromiss in der Studie aus vier Gründen erneut einer menschenrechtlichen Prüfung unterzogen wird.

Erstens wegen der Weiterentwicklung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Hinblick auf die Anforderungen an effektiven Rechtsschutz in Fällen der Abschiebung und Einreiseverweigerung.

Zweitens wegen der menschen- und flüchtlingsrechtlich völlig unzureichenden Zustände des Asylsystems in einigen EU-Staaten, insbesondere in Griechenland. Mit dem Eintreten solcher Zustände haben offensichtlich weder der deutsche Gesetzgeber noch das

Bundesverfassungsgericht gerechnet, als sie die pauschale Qualifizierung der EU-Staaten als sichere Drittstaaten im Wege der „normativen Vergewisserung“ vornahmen bzw. verfassungsrechtlich zu beurteilen hatten. Eine ganze Reihe deutscher Verwaltungsgerichte hat im vergangenen Jahr auf Berichte von Nichtregierungsorganisationen, UNHCR und den Medien dadurch reagiert, dass sie entgegen den eindeutigen Vorschriften des AsylVfG unter Berufung auf das GG vorläufigen Rechtsschutz gewährt und damit ein Kernelement des Asylkompromisses aus menschenrechtlichen Gründen für unanwendbar erklärt haben.

Drittens ist der Asylkompromiss deshalb erneut auf den Prüfstand zu stellen, weil im Jahr 1999 die Kompetenz zur Asylrechtsharmonisierung durch den Vertrag von Amsterdam auf den EG-Gesetzgeber übergegangen ist. Neues EU-Sekundärrecht hat Vorrang vor dem nationalen Recht und muss im Einklang mit den EU-Grundrechten ausgelegt und angewendet werden. Insbesondere die so genannte Dublin II-Verordnung über die Zuständigkeit für die Prüfung von Asylanträgen, die in Deutschland unmittelbar anwendbar ist, kann individuelle Rechte des Einzelnen im Kontext der Drittstaatenregelung vermitteln. Dies gibt Anlass, sich mit der Frage auseinander zu setzen, inwieweit das EU-Recht die Mitgliedstaaten diesbezüglich zur Gewährung effektiven, auch vorläufigen Rechtsschutzes verpflichtet.

Schließlich ist viertens mit dem Übergang der internen Regelungskompetenz auf die EG auch eine implizite Außenkompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge mit Drittstaaten auf die EG übergegangen. Dies bewirkt - zusammen mit 2007 in das deutsche Recht eingeführten dynamischen Verweisungen auf Europarecht - dass für die Asylantragsprüfung zuständige „sichere“ Nicht-EU-Staaten durch Europarecht und ohne Zustimmung des Deutschen Bundestags bestimmt werden können, wodurch unter anderem der verfassungsrechtlich garantierte Parlamentsvorbehalt umgangen wird.

In der Studie wird die Drittstaatenregelung des Asylkompromisses zunächst im Lichte der EMRK und der einschlägigen Rechtsprechung des EGMR analysiert. Anschließend wird untersucht, ob die deutsche Rechtslage mit dem EU-Recht vereinbar ist. Zuletzt wird der Frage nachgegangen, ob die im AsylVfG enthaltenen dynamischen Verweisungen auf Europarecht verfassungskonform sind.

Die Qualifizierung von EU-Staaten und einiger gelisteter Nicht-EU-Staaten als sichere Drittstaaten ist Ergebnis des Asylkompromisses von 1993. Dass der/die Asylantragsteller/in nicht die Möglichkeit hat, die generell erfolgte Qualifizierung des Drittstaates als sicher im Verfahren zu widerlegen, ist ein Kernelement der 1993 eingeführten deutschen Drittstaatenregelung. Diese ermöglicht es, Asylantragsteller/innen ohne jegliche Prüfung des Asylantrags in einen sicheren Drittstaat (EU-Staat oder Listenstaat) abzuschieben - und zwar wegen des Ausschlusses des vorläufigen Rechtsschutzes bereits vor einer etwaigen gerichtlichen Entscheidung über eine vom Antragsteller / von der Antragstellerin eingereichte Klage.

Der Asylkompromiss ist im Hinblick auf die Drittstaatenregelung aus menschenrechtlicher Sicht - auch soweit sie auf EU-Staaten im Rahmen des EU-Zuständigkeitssystems angewendet wird - nicht haltbar. Die deutsche Rechtslage steht im Widerspruch zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) im Lichte jüngerer Rechtsprechung des EGMR, zum Europarecht und zum Deutschen Grundgesetz (GG). Die unerwarteten Entwicklungen in Griechenland, dessen Asylsystem anerkanntermaßen gravierende Defizite aufweist, machen die Problematik des deutschen Drittstaatenkonzepts in der Praxis evident. Dass menschen- und verfassungsrechtlich notwendiger Rechtsschutz von den deutschen Verwaltungsgerichten nur entgegen den Wortlaut des Gesetzes gewährt werden kann, verstößt gegen tragende menschenrechtliche und rechtsstaatliche Prinzipien und das Europarecht. Zudem verstößt die 2007 eingeführte automatische Anwendung der Drittstaatenregelung auf Staaten, die durch Europarecht ohne Zustimmung des deutschen Gesetzgebers bestimmt wurden, gegen das Deutsche Grundgesetz.