

Asylrecht: Der EG-Binnenmarkt und seine Folgen

Je näher die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes rückt, desto drängender wird die Frage nach den Konsequenzen dieses Schrittes für verschiedene Felder des sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Lebens in den Ländern der EG: Ist eine Harmonisierung der nationalen Rechtssysteme notwendig? Wenn ja, besteht nicht die Gefahr, daß auf den kleinsten gemeinsamen Nenner „herunterharmonisiert“ wird? Wenn nein, besteht nicht in jedem Fall ein unvermeidlicher Anpassungsdruck – und wohin sonst, wenn nicht „nach unten“? Wie weitreichend sind die Kompetenzen europäischer Organe – zumal dort, wo nationale Sonderwege mit mehrheitlich vertretenen Positionen in der EG kollidieren? Gerade in der Bundesrepublik wird gegargwöhnt, der vermeintliche oder tatsächliche Harmonisierungsdruck aus der Europäischen Gemeinschaft könnte manchem hierzulande durchaus gelegen kommen, um mit Verweis auf das im europäischen Rahmen vermeintlich Unumgängliche den Zielen näherzukommen, die man im bundesrepublikanischen Rahmen gerne längst realisiert hätte.

Die „Schengener Gruppe“ schafft Fakten

Was in dieser Hinsicht im Bereich des Asylrechts auf die Bundesrepublik und die EG zukommt, dies herauszufinden und dazu Anstöße zu liefern bemühte sich die *Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart* im Rahmen ihres ausländer- und asylpolitischen Schwerpunktprogramms in einer Tagung, zu der sie vom 27. bis 29. Januar ins ober-schwäbische Weingarten einlud. Thema: „Asyl im Binnenmarkt – Die europäische Dimension des Rechts auf Asyl“. Hintergrund des Themas: Von der Freizügigkeit innerhalb der ab

1993 an offenen Grenzen in der EG werden auch anerkannte Asylanten, Asylbewerber oder in Länder der EG eingereiste Nicht-EG-Bürger ohne einen legalen Status profitieren. Wie die EG bzw. die einzelnen Staaten darauf reagieren werden, ist noch nicht entschieden. Bereits für 1988 war eine EG-Richtlinie zu Asyl- und Flüchtlingsfragen angekündigt – auf die man jedoch bis heute wartet. Brüssel scheint sich in dieser Frage eher Zurückhaltung aufzuerlegen. Am weitesten gediehen scheinen die Bemühungen der Länder der sogenannten *Schengener Gruppe* zu sein: Im Abkommen von Schengen (Luxemburg) vom 14. Juni 1985 vereinbarten die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und die Benelux-Staaten einen stufenweisen Abbau der Grenzkontrollen – im Vorgriff auf die im Rahmen des gemeinsamen Binnenmarktes vereinbarte Öffnung des Waren-, Personen- und Dienstleistungsverkehrs. Erste Schritte innerhalb dieser Gruppe von Kernländern der EG zu einer Regelung im Bereich des Asylrechts zu kommen, die später für die gesamte EG Modellcharakter haben würde, wurden inzwischen unternommen.

Es bedurfte nicht der überraschenden Ergebnisse bei den Berliner Wahlen am Schlußtag der Tagung in Weingarten und der dadurch neu einsetzenden Asylrechts- und Ausländerpolitikdiskussion (vgl. ds. Heft, S. 102), um die Gegensätze zu erahnen, die sich auf diesem Gebiet gegenwärtig auftun. Kanzleramtsminister *Wolfgang Schäuble* äußerte sich zwar gegenüber seinem Kabinettskollegen Zimmermann (vgl. dessen Erklärung aus Anlaß der Vorstellung der neuesten Asylbewerberzahlen, Wortlaut in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 14.1.89) um einiges nuancierter: Die Aufnahmemöglichkeiten der Bundesrepublik sah

er als weniger begrenzt an und befürwortete die Möglichkeit der Doppelstaatsangehörigkeit für Ausländer. Ansonsten aber stieß er bei einer Mehrheit der in Weingarten anwesenden Juristen, Vertretern staatlicher und internationaler Behörden, von Flüchtlingsorganisationen und Wohlfahrtsverbänden mit der von ihm vertretenen Position der Bundesregierung auf wenig Gegenliebe.

Für die weitere Entwicklung in der EG mahnte Schäuble einerseits eine *Harmonisierung der Asylpolitiken unter den Mitgliedsstaaten* an, gab aber andererseits auch zu bedenken, daß eine völlige Harmonisierung schon wegen der erheblichen Unterschiede zwischen den nationalen Rechtsauffassungen kaum zu erreichen sein werde, möglicherweise sogar gar nicht erforderlich sei. Als unverzichtbare materielle Regelung verwies er auf das, was offenbar im Rahmen der Schengener Gruppe projektiert ist: Jedem Asylbewerber solle das Recht auf Prüfung seines Antrags in *einem* der Mitgliedsstaaten gewährleistet, parallele oder sukzessive Asylanträge in verschiedenen Mitgliedsstaaten sollten vermieden werden. Dies könne dadurch erreicht werden, daß jeweils nur *ein* Mitgliedsstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig sei. Sowohl Anerkennung wie Ablehnung in einem Mitgliedsland würde die anderen binden.

Für oder wider den Gesetzesvorbehalt

Genau hier kommt jedoch bereits die besondere bundesrepublikanische Problematik einer Harmonisierung des Asylrechts innerhalb der EG zum Tragen: Nach geltendem Recht – vor allem Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz – entbindet die Ablehnung eines Asylbewerbers in einem EG-Land die Bundesrepublik nicht von einer Prüfung des Falls nach den Regeln ihres Asylrechts. Aber weil dem so ist, schloß Schäuble sich den Befürchtungen des Bundesinnenministers an, die Bundesrepublik könne zu einer Art „Rest-Asylland“ innerhalb der EG werden. Die Asylgarantie des Artikels 16 verhindere, daß Asylbe-

werber an ein anderes EG-Land abgegeben werden könnten.

Schäuble gab zu bedenken, ob die Bundesrepublik mit einem Beharren auf ihrem Asylrecht wirklich die Verantwortung dafür übernehmen wolle, daß es zu keinem Zuständigkeitsystem in der EG mit allen Rechten und Pflichten komme oder daß dies in der Bundesrepublik nur in eingeschränkter Weise praktiziert werden könne. Die Hoffnung auf eine Anpassung auf EG-Ebene an die bundesdeutsche Rechtslage bezeichnete er als *unrealistisch*. Die praktischen Auswirkungen der bestehenden Rechtslage in der Bundesrepublik dürfe man nicht übersehen: „Wir können fairerweise nicht erwarten, daß unsere Partner sich sehenden Auges die gleichen Probleme schaffen.“ Für Schäuble bedeutet dies im Ergebnis die Forderung nach Einführung eines Gesetzesvorbehalts in Artikel 16 GG: Der „Wesensgehalt und -kern“ des Artikels 16 „blieben erhalten. Wirkliche politische Verfolgte genießen weiter Schutz“.

Demgegenüber bestritten der Bremer Senator für Justiz und Verfassung, *Volker Kröning*, und der Richter am Verwaltungsgericht Frankfurt, *Bertolt Huber*, daß eine gewissermaßen sachs-gesetzliche Notwendigkeit zur Anpassung des bundesdeutschen Asylrechts an die Rechtslage in den übrigen EG-Ländern überhaupt bestehe. Handlungszwang gebe es – so Huber – schon deshalb nicht, da sich in den Gesprächen der Schengener Gruppe und über die geplante EG-Richtlinie Lösungen abzeichneten, die nationale Besonderheiten wie die des bundesdeutschen Artikels 16 durchaus berücksichtigen würden: Es werde keineswegs ausgeschlossen, daß ein Land auf der Basis des eigenen nationalen Rechts *freiwillig* Asylanträge erneut prüft, obwohl das Land nach der angestrebten Regelung eigentlich als „unzuständig“ zu gelten habe, da es nicht das *Erstasylland* ist. Die Tatsache, daß ein Asylverfahren im EG-Ausland durchgeführt und gegebenenfalls abschlägig beschieden würde, dürfe nicht, müsse aber auch nicht zur Beschränkung und Beschneidung asylrechtlicher Garantien in der Bundesre-

publik führen. Es stehe nicht im Einklang mit Artikel 16 GG, wenn ein Asylbewerber, dessen Antrag in einem anderen EG-Land abgelehnt worden sei, schon allein deswegen auch in der Bundesrepublik mit seinem Begehren scheitere.

Einigkeit mit Schäuble herrschte indes in der Frage, ob es möglich sei, *via Gemeinschaftsrecht* eine Änderung der bundesdeutschen Asylpolitik herbeizuführen. Schäuble bezeichnete es als „zweifelhaft“, ob man auf diesem Weg zum gewünschten Ziel gelange. Für Huber stellt der Wesensgehalt der Grundrechte eine unüberwindliche Schranke für die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Organe der EG dar.

Daran ändere auch die Tatsache nichts, daß die Abtretung bestimmter Hoheitsrechte an zwischenstaatliche Einrichtungen im Grundgesetz selbst durchaus vorgesehen und den europäischen Organen eine gewisse Kompetenz auch in Asylrechtsfragen nicht abzusprechen sei. Das Zustimmungsgesetz zur *Einheitlichen Europäischen Akte* von 1985 beinhalte jedenfalls nicht die Berechtigung der Organe der EG, in materiell-rechtlicher Hinsicht eine Schmälerung der bundesdeutschen Asylrechtsgarantie nach Artikel 16 vorzunehmen. Ähnlich argumentierte Huber im Zusammenhang mit der möglichen Schaffung irgendwie gearteter beratender Organe auf EG-Ebene im Flüchtlingsbereich. Schon wegen der vielen unterschiedlichen nationalen Asylpolitiken sei ein solches Organ sinnvoll – selbst wenn es auf lange Sicht nivellierend wirken dürfte. Nicht zu beanstanden sei dies solange, wie für bundesdeutsche Behörden der Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 uneingeschränkte Gültigkeit besitze.

Der Artikel 16 – Ausnahme oder Vorbild?

Kröning (vgl. Wortlaut, in: Frankfurter Rundschau, 10. 2. 89) trat im übrigen den Hoffnungen entgegen, die weithin an die Einführung eines Gesetzesvorbehalts geknüpft werden: Die Auswirkungen einer Umwandlung des Grundrechts auf Asyl in eine ob-

jektiv-rechtliche Norm – anstelle der geltenden subjektiven Rechtsnorm – bzw. der Einführung eines Gesetzesvorbehalts fielen angesichts sonstiger allgemein völkerrechtlicher Fremdenrechte geringer aus, als von den Befürwortern angenommen werde. Wie immer man sich in dieser Frage entscheide: Zurückweisung, Ausweisung und Abschiebung sowie die Behandlung von Flüchtlingen müßten sich nach den Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention und dem allgemeinen Völkerrecht richten. So sei etwa das Prinzip der *Nicht-Zurückweisung* eines Asylsuchenden an einer Staatsgrenze ein allgemein anerkanntes Prinzip des internationalen Rechts. Verschiedentlich wurde in Weingarten Verwunderung darüber geäußert, wie sehr bundesdeutsche Politiker gerade im Bereich des Asylrechts jeden Eindruck vermeiden wollten, als solle am deutschen Wesen wieder einmal die Welt genesen, während man auf anderen Politikfeldern sehr wohl an bundesrepublikanischen Sonderwegen festhalte. Die Geister schieden sich letztlich an der Frage, ob man den Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 für eine historisch zwar verständliche, aber eben doch eine *Ausnahmeentwicklung* hält oder ob man einen gewissen *Vorbild*-charakter dieses Rechtsinstituts festhalten will. Letzteres tat Kröning: „Das Asylrecht des Grundgesetzes hatte und hat offenbar der Entwicklung des Völkerrechts weit vorgegriffen.“ Die Völkerrechtsentwicklung kenne „Entwicklungsstadien“, in denen ein Rechtsgedanke bereits universale Zustimmung gefunden habe, ohne sich bereits in der Praxis der Staaten zur Norm verfestigt zu haben, der jedoch auf dem Weg dorthin durchaus Beachtung verdiene. Hinweise auf angeblich geringere Standards im Asylrecht anderer europäischer Staaten seien deshalb für die Bundesrepublik unerheblich. Die Bundesrepublik solle die Ausgestaltung des Asylrechts als subjektivem Recht unter Einschluß der Rechtsweggarantie aus Artikel 19 GG in die Diskussion um die anstehende Harmonisierung einbringen. Ein solches Vorgehen habe im übrigen bereits Tradition: Bei der UN-Konferenz über territo-

riales Asyl von 1977 habe dies die Bundesrepublik bereits getan. Das Scheitern dieses Vorstoßes hatte Schäuble als einen Hinweis darauf gelesen, daß Bemühungen, das deutsche Asylrecht auch anderen Staaten zur Übernahme zu empfehlen, scheitern müßten.

„Die Flüchtlinge halten Europa den Spiegel vor“

In dem Maße, wie in Weingarten gerade von juristischer Seite ein Anpassungszwang wegen der europäischen Intergration in Abrede gestellt wurde, zeigte sich, daß es sich im Kern um eine *politische* und weniger um eine *juristische* Auseinandersetzung handelt. Ausschlaggebend ist die Einschätzung, was in diesem Bereich der Bundesrepublik zumutbar ist und was sie selbst glaubt verkraften zu können. Obwohl gerade auch Kanzleramtsminister Schäuble sich in dieser Frage der Verkraftbarkeit nuanciert äußerte, hinterließ auch er den Eindruck, daß Politiker sich in dieser Frage oftmals weniger am tatsächlich Verkraftbaren orientieren als an dem, was Teile des Wählervolks für zumutbar bzw. für unzumutbar halten.

Erste Vergleiche der Asylrechtsbestimmungen verschiedener europä-

ischer Staaten zeigten im übrigen, daß – so singular die Bundesrepublik mit ihrer Asylrechtsgarantie auch dasteht – die sich daraus ergebenden Probleme unter den Ländern so verschieden nicht sind. Eine zu starke Fixierung auf die Frage Gesetzesvorbehalt – ja oder nein würde nicht nur die Tatsache verschleiern, daß – wie auch Schäuble eingestand – nicht nur die für eine Grundgesetzänderung erforderliche parlamentarische Mehrheit nicht vorhanden ist, sondern daß europaweit ähnliche Bestrebungen nach Verschärfung des Asylrechts bestehen, unabhängig davon, wie der konkrete asylrechtliche Ausgangspunkt aussieht.

In seiner Entschließung vom 12. März 1987 machte das *Europäische Parlament* auf einige strittige Punkte in dieser Hinsicht aufmerksam. In Weingarten nannte man verschiedentlich u. a. folgende: Durch weiter verschärfte *Visabestimmungen* könne das Asylrecht im Kern getroffen werden, wenn Asylbewerber daran gehindert würden, das Asylschutz gewährende Land überhaupt zu betreten. Bestehende oder noch einzurichtende *Schnellverfahren* für bestimmte Fälle, etwa mißbräuchliche bzw. offensichtlich unbegründete, sowie eine an sich wünschenswerte all-

gemeine *Straffung* und *Beschleunigung* der Asylverfahren dürften nicht zu einer nachhaltigen Minderung des rechtlichen Schutzes für Asylbewerber führen. Die Einführung eines europaweiten *Ausländerzentralregisters* auf der Basis elektronischer Datenverarbeitung müsse auch datenschutzrechtlichen Kriterien genügen. Zollstellen und *Fluggesellschaften* dürfe keine Verantwortung zugeschoben werden, die allein dazu geschaffenen Behörden mit qualifizierten Mitarbeitern zu komme.

An Punkten wie diesen und weniger an der Frage, ob der Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG einen Gesetzesvorbehalt erhält oder nicht, wird sich in den nächsten Monaten das Schicksal des Asylrechts gerade auch auf europäischer Ebene entscheiden. In Weingarten gab man sich in dieser Hinsicht *wenig optimistisch*. Der Direktor für Menschenrechte des Europarats, *Peter Leuprecht*, sprach von der spürbaren Tendenz, daß sich das „reiche Europa mit seinem Reichtum wie in einer Festung einmauern“ könnte: „Die Flüchtlinge halten uns den Spiegel vor: Was für ein Europa wollt ihr? Sorgen wir dafür, daß wir uns der Menschenrechtserklärung von 1789 – 200 Jahre danach – nicht schämen müssen.“ *K. N.*

Ein Streit um die Identität

Österreichs Kirche nach den jüngsten Bischofsernennungen

In den Auseinandersetzungen um die Bischofsernennungen für Salzburg und Feldkirch (vgl. HK, Februar 1989, 57–59) geht es letztlich um die Frage, wie der künftige Kurs der katholischen Kirche in Österreich aussehen soll. Ist die „Ära König“ eines offenen, pastoral flexiblen Katholizismus zu Ende? Welche Strömungen werden künftig das Profil der Kirche in Österreich prägen? Fritz Csoklich gibt einen Durchblick zum gegenwärtigen Diskussionsstand.

„Daß der Papst einfache Landgeistliche auf die Bischofsstühle hievt in altraffinierten Städten wie Wien und nun Salzburg, könnte schon seinen guten Sinn haben, nämlich jenen der Provokation einer katholischen Intelligentsia, die sich einen Bischof ihresgleichen wünscht, weltläufig, aufgeklärt, fortschrittlich. Der Papst will vielleicht sagen: Das ist nicht der Kern des Christentums. Der Glaube ist

nicht weltläufig, nicht liberal, nicht progressiv – sondern eben christlich. Ich setze euch diesen Hermann Groer in Wien hin und den Georg Eder in Salzburg und den Opus-Dei-Mann Klaus Küng in Vorarlberg, damit ihr das einmal merkt. Das wird der Papst doch noch dürfen. Es ist sein Beruf, daß er auf den Glauben schaut und nicht auf die Zeitungen.“

Dieses Zitat stammt nicht, wie man meinen möchte, von einem traditionalistischen Wortführer, sondern von *Günther Nennung*, dem österreichischen Provokateur und Dialektiker vom Dienst, der nach einer sozialdemokratischen, katholischen, marxistischen, radikaldemokratischen und grünen Phase jetzt die Frömmigkeit für sich entdeckt hat. Sein Wort birgt, wie so oft bei seinen provokatorischen Äußerungen, einen wahren Kern: Wenn die jüngsten Bischofsernennungen in Österreich plausibel