

03.06.85

In - AS - R

Empfehlungen

der Ausschüsse

zur

EntschlieÙung des Bundesrates zur Eindämmung des Asylmiß-
brauchs

- Antrag der Länder Baden-Württemberg und Bayern -

Punkt der 552. Sitzung des Bundesrates am 14. Juni 1985

A.

Der federführende Ausschuß für Innere Angelegenheiten
empfiehlt dem Bundesrat,

die EntschlieÙung in folgender Fassung anzunehmen:

100/1/85

- 2 -

E n t s c h l i e ß u n g

des Bundesrates

zur Eindämmung des Asylmißbrauchs

1. Der Bundesrat sieht mit Sorge die erneut stark ansteigende Zahl von Ausländern, die in der Bundesrepublik Asyl begehren, in Wahrheit jedoch nicht politisch verfolgt sind, sondern das Asylverfahren für asylfremde Zwecke ausnutzen. Hierdurch werden
 - die Unterbringungsmöglichkeiten in den Ländern erschöpft,
 - die Kommunen stark belastet,
 - die Bemühungen um ein schnelles Asylverfahren und die gebotene Aufnahme der wirklich Verfolgten beeinträchtigt und
 - Bestrebungen tendenziell gefördert, bei der deutschen Bevölkerung eine den Ausländern gegenüber ablehnende Haltung zu wecken.

2. Der Bundesrat hält in Ergänzung seines Entwurfes eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Asylverfahren (Drucksache 91/85 (Beschluß)) insbesondere folgende Maßnahmen für notwendig:

3. Der Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes vom 16. März 1984 (Bundesrats-Drucksache 69/84 - Beschluß -) sollte vom Bundestag nunmehr beschleunigt zu Ende beraten und verabschiedet werden.

Aufgrund dieses Gesetzentwurfs ist bis jetzt lediglich die Geltung der Regelungen über das beschleunigte Verfahren bei offensichtlich unbegründeten Asylanträgen bis Ende 1988 verlängert worden. Auch die anderen Punkte des Entwurfs sind aber für die Praxis von erheblicher Bedeutung. Das gilt insbesondere

- für die Regelungen, durch die die Rechtsstellung von Folgeantragstellern präzisiert und ihre teilweise Besserstellung gegenüber Erstantragstellern aufgehoben wird,
- für die Klarstellung, daß ein erneuter unbeachtlicher Folgeantrag nicht die Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen hindert,
- sowie für die Ausdehnung der Paßhinterlegungspflicht bis zur Ausreise oder zur Erteilung einer asylverfahrensunabhängigen Aufenthaltserlaubnis.

4. Die Bundesregierung wird um Prüfung gebeten, ob in das Asylverfahrensgesetz eine Vorschrift aufgenommen werden sollte, nach der einem Ausländer die Einreise zu verweigern ist, wenn er aus einem anderen westeuropäischen Staat als dem seiner Staatsangehörigkeit einreist und dieser andere Staat Vertragsstaat des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (BGBl. 1953 II S. 559) ist.

5. Für eine klare und wirksame Konzeption zur Eindämmung des Asylmißbrauchs ist es dringend erforderlich, daß alle Länder der Bundesrepublik Deutschland

- die Asylbewerber in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften unterbringen (§ 23 Asylverfahrensgesetz) und
- Sozialhilfe, soweit möglich, als Sachleistung gewähren (§ 120 Abs. 2 Satz 2 Bundessozialhilfegesetz).

Soweit Geldleistungen unumgänglich sind, sollten sie in allen Ländern auf das zum Lebensunterhalt Unerläßliche gekürzt werden (§ 120 Abs. 2 Satz 3 Bundessozialhilfegesetz).

Durch ein konsequentes Verfahren nach diesen Bestimmungen würde der Anreiz, das Asylrecht aus wirtschaftlichen Gründen zu mißbrauchen, erheblich verringert.

6. Für die Staatsangehörigen der Hauptherkunftsländer der Asylbewerber, die derzeit für eine Zwischenlandung in der Bundesrepublik Deutschland keinen Sichtvermerk benötigen, sollte das Zwischenlandungsprivileg - wie für afghanische und äthiopische Staatsangehörige - aufgehoben werden. Eine internationale Abstimmung ist anzustreben.

7. Es sollte Sorge dafür getragen werden, daß von keiner Fluggesellschaft Ausländer in die Bundesrepublik Deutschland befördert werden, die nicht über die notwendigen Sichtvermerke, bei Zwischenlandungen in der Bundesrepublik Deutschland ggf. über notwendige Durchreisesichtvermerke, verfügen. Dadurch kann insbesondere verhindert werden, daß sichtvermerkpflichtige Ausländer Flüge in ein Land buchen, in das sie sichtvermerksfrei einreisen können, aber bereits bei einer Zwischenlandung in der Bundesrepublik Deutschland das Flugzeug verlassen und einen Asylantrag stellen.
8. Es sollte auf die anderen EG-Mitgliedsstaaten eingewirkt werden, Sichtvermerksbestimmungen einzuführen, die denen der Bundesrepublik Deutschland entsprechen, und eine strikte Einhaltung der bestehenden einschlägigen Vorschriften sicherzustellen.
Da die anderen EG-Mitgliedsstaaten kein dem Art. 16 GG vergleichbares Grundrecht auf Asyl kennen und daher den Aufenthalt asylsuchender Ausländer - anders als die Bundesrepublik Deutschland - relativ problemlos beenden können, benötigen diese Länder weniger restriktive Einreisevorschriften als die Bundesrepublik Deutschland und handhaben auch ihre Einreisebestimmungen nicht so streng wie diese. Besonders nach der weitgehenden Abschaffung der Grenzkontrollen zwischen den EG-Mitgliedsstaaten gelangen daher immer wieder Asylbewerber auf dem Umweg über einen anderen EG-Mitgliedsstaat in die Bundesrepublik Deutschland. Die Bundesregierung sollte dies durch Verhandlungen mit den anderen EG-Mitgliedsstaaten zu verhindern suchen.
9. Es sollten alle geeigneten Maßnahmen ergriffen werden, um die illegale Einreise von Ausländern über die DDR und Ostberlin nach Berlin (West) zu unterbinden. Die illegale Einreise von Ausländern über die DDR und Ostberlin nach Berlin (West) - in der Regel über den Flughafen Schönefeld - und die Weiterreise auf dem Transitweg in das übrige Bundesgebiet stellt ein erhebliches Problem dar.

Insbesondere sollte die Bundesregierung in Verhandlungen auf die DDR einwirken, daß diese die international üblichen Gepflogenheiten im Flugverkehr einhält und nur solchen Ausländern Durchreisevisa erteilt, die über ausreichende Sichtvermerke für ein Zielland verfügen.

10. Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Zirndorf sollte personell so verstärkt werden, daß es in der Lage ist, über die anfallenden Asylanträge in angemessener Zeit zu entscheiden. Dadurch könnte eine nicht unerhebliche Beschleunigung der Asylverfahren erreicht werden. Der Aufenthalt von Ausländern, die einen unbegründeten Asylantrag gestellt haben, könnte entsprechend schneller beendet werden.

Die Einrichtung von Außenstellen des Bundesamtes hat sich bewährt. Sie sollte beibehalten und erforderlichenfalls noch erweitert werden.

11. Die für Asylsachen zuständigen Verwaltungsgerichte sowie die Ausländerbehörden müssen gegebenenfalls personell so ausgestattet werden, daß die ihnen nach dem Asylverfahrensgesetz obliegenden Aufgaben zügig erledigt und etwa vorhandene Bearbeitungsrückstände abgebaut werden können.

12. In jedem Falle sollte der Eindruck vermieden werden, ein Ausländer könne sich nach rechtskräftiger Ablehnung seines Asylantrages weiterhin in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten. Für alle Betroffenen muß klar sein, daß grundsätzlich jeder Ausländer, dessen Asylantrag rechtskräftig abgelehnt worden ist, die Bundesrepublik Deutschland verlassen muß. Daher sollten alle Maßnahmen unterlassen werden, die bei potentiellen Asylbewerbern einen gegenteiligen Eindruck erwecken könnten.

Die fristgerechte Ausreise der Ausländer, deren Asylantrag bestandskräftig abgelehnt ist oder die sonst nach dem Asylverfahrensgesetz zur Ausreise verpflichtet sind, ist durch die Ausländerbehörden zu überwachen und durchzusetzen. Erscheint die freiwillige Ausreise nicht gewährleistet, sind diese Ausländer abzuschieben, soweit kein Abschiebungshindernis entgegensteht. Die Ausländerbehörden müssen mit dem hierfür erforderlichen Personal und den nötigen Sachmitteln ausgestattet werden.

3. In den Hauptherkunftsländern der Asylbewerber sollte eine intensive Aufklärung über die Voraussetzungen einer Asylgewährung sowie über die ausländerrechtliche Behandlung von Asylbewerbern in der Bundesrepublik Deutschland stattfinden.

Zu diesem Zweck sollten vor allem die deutschen Botschaften in den Asylbewerber-Herkunftsländern unter Mitwirkung des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung und der "Deutschen Welle" ihre pressemäßigen Aufklärungsmaßnahmen verstärken. Dabei sollte ausdrücklich auf das Arbeitsverbot in der Bundesrepublik Deutschland und die engen Voraussetzungen für die Asylgewährung hingewiesen werden.

4. Es sollte auf eine "Regionalisierung" des Flüchtlingsproblems in der Welt hingewirkt werden. Vor allem sollte die Bundesregierung ihre Zusammenarbeit mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen mit dem Ziel verstärken, daß eine Aufnahme von Flüchtlingsströmen im jeweiligen Sprach-, Kultur- und Klimakreis der Flüchtlinge ermöglicht und vorangetrieben wird.

Der Bundesrat geht davon aus, daß auf diese Weise mit finanzieller und sonstiger Hilfe für die in Frage kommenden Aufnahmeländer im Kulturkreis der Flüchtlinge eine auf längere Sicht für alle Beteiligten bessere Lösung gefunden werden kann, als durch die Aufnahme von Flüchtlingen in der Bundesrepublik Deutschland.

100/1/85

15. Der Bundesinnenminister wird aufgefordert, alsbald die nach § 38 des Asylverfahrensgesetzes vorgesehenen allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu erarbeiten und dem Bundesrat zur Zustimmung vorzulegen. Durch bundeseinheitliche Verwaltungsvorschriften kann der Vollzug des Asylverfahrens in den Ländern unter Betonung der verfahrensbeschleunigenden Regelungen des geltenden Asylverfahrensgesetzes vereinheitlicht und die Anwendung der Vorschriften unter Berücksichtigung der inzwischen ergangenen höchstrichterlichen Rechtsprechung für die Behörden erleichtert werden. Dadurch wird insgesamt eine zügigere Durchführung des Asylverfahrens gewährleistet.

Insbesondere soll vorab zu § 16 des Asylverfahrensgesetzes folgende allgemeine Verwaltungsvorschrift erlassen werden:

"(1) Nach § 16 Abs. 1 des Asylverfahrensgesetzes ist die Anerkennung als Asylberechtigter zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen nicht mehr vorliegen oder der Ausländer auf sie verzichtet.

(2) Die Ausländerbehörden haben beim Bundesamt auf die Einleitung eines Widerrufsverfahrens hinzuwirken, wenn sie von Sachverhalten Kenntnis erlangen, die zum Widerruf der Anerkennung verpflichten, insbesondere, wenn die Gefahr der politischen Verfolgung nicht mehr besteht. Anzeichen dafür können u.a. sein Besuche im Herkunftsland. Zu diesem Zweck ist es auch erforderlich, daß die Bundesregierung, nicht nur das Bundesamt, sondern auch die Ausländerbehörden der Länder durch Lageberichte über asylrelevante politische Veränderungen in den hauptsächlichen Verfolgerstaaten unterrichtet.

(3) Der Widerruf der Anerkennung als Asylberechtigter hat nicht zwangsläufig die Pflicht zur Ausreise (§ 12 Abs. 1 AuslG) zur Folge. Die Ausländerbehörde hat in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die allgemeinen Voraussetzungen für die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung vorliegen. Liegen sie vor, hat die Ausländerbehörde den Asylberechtigten vor Anregung des Widerrufsverfahrens über die Rechtslage zu informieren."

16. Nach Auffassung des Bundesrates kann es nicht angehen, daß der Bundesrepublik Deutschland bei jeder Krise in einem Staat der Dritten Welt oder durch neue Erfindungen von Schleuser-Organisationen die Gefahr droht, von Asylbewerbern überflutet zu werden, die der schlechten wirtschaftlichen Lage oder einer Bürgerkriegssituation in ihrem Heimatland entkommen wollen.

Die Entwicklung des Asylbewerberstroms zeigt, daß alle nach dem gegenwärtigen Verfassungsrecht möglichen Beschleunigungsmaßnahmen nur begrenzte Wirkungen entfalten können. Wenn große Asylbewerberströme in das Bundesgebiet kommen, ist bei der gegenwärtigen Rechtslage die zwangsläufige Folge, daß die entscheidenden Stellen und insbesondere die Gerichte mit zahllosen Asylverfahren belastet werden. Eine derartige Masse von Asylverfahren läßt sich aber mit vorstellbaren Mitteln der Verwaltung und der Gerichtsbarkeit nicht in einem überschaubaren Zeitraum abwickeln. Die Asylbewerber können sich daher praktisch auf unabsehbare Zeit im Bundesgebiet aufhalten.

Um solchen Entwicklungen entgegenzusteuern, bittet der Bundesrat die Bundesregierung, möglichst bald eine wirksame Gesamtkonzeption zur Lösung der Asyl- und Flüchtlingsproblematik zu entwickeln.

100/1185

- 10 -

B.

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik sowie
der Rechtsausschuß
haben von einer Empfehlung zu der EntschlieÙung
abgesehen.