

Gesetzentwurf
der Fraktionen der SPD und FDP

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens

A. Problem

Die Zahl der Asylanträge ist in jüngster Zeit sprunghaft gestiegen. Die Arbeitsbelastung des Bundesamts für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und der Gerichte führen zu einer Verlängerung der Verfahrensdauer. Eine zunehmende Verfahrensdauer erhöht jedoch wiederum den Anreiz, das Asylverfahren wegen des damit verbundenen Aufenthalts ausschließlich aus wirtschaftlichen Gründen zu betreiben.

Das Asylverfahren muß deshalb beschleunigt werden.

B. Lösung

Der Entwurf sieht als vorläufige befristete gesetzliche Maßnahmen folgende Regelungen vor:

- Ersetzung der Ausschußentscheidungen des Bundesamts durch Entscheidungen einzelner Bediensteter
- Verbesserung der Mitwirkungspflicht des Asylbegehrenden
- gemeinsames gerichtliches Verfahren im Asyl- und Aufenthaltsrecht.

Daneben sind jedoch weitere administrative Maßnahmen erforderlich.

Eine auf Dauer angelegte grundsätzliche Neugestaltung des Asylverfahrensrechts ist unter Berücksichtigung der Ergebnisse der von den Regierungschefs von Bund und Ländern eingesetzten Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu erarbeiten.

C. Alternativen

Abwarten bis zur grundsätzlichen Neugestaltung des Asylverfahrensrechts

D. Kosten

keine

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Geltungsdauer

Bis zum 31. Dezember 1983 gelten für Asylverfahren die besonderen Vorschriften dieses Gesetzes.

§ 2

Entscheidungen des Bundesamts im Anerkennungs-, Wiederaufnahme- und Widerrufsverfahren

(1) Über den Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigter wird vor dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Bundesamt) durch einen Bediensteten des Bundesamts entschieden, dem für diese Entscheidung Weisungen nicht erteilt werden dürfen. Entsprechendes gilt für Entscheidungen im Wiederaufnahmeverfahren und Entscheidungen über den Widerruf der Anerkennung als Asylberechtigter.

(2) Die Entscheidung ergeht schriftlich. Sie ist mit einer Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen und dem Antragsteller zuzustellen. Ein Widerspruch findet nicht statt.

(3) Wird der Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigter abgelehnt, leitet das Bundesamt seine Entscheidung der zuständigen Ausländerbehörde zur Zustellung an den Antragsteller zu.

§ 3

Mitwirkung des Antragstellers

(1) Der Antragsteller hat die erforderlichen Auskünfte zu erteilen und auf Verlangen vor dem Bundesamt persönlich zu erscheinen.

(2) Das Bundesamt kann dem Antragsteller eine Frist setzen

1. zur Angabe des Sachverhalts, aus dem der Antragsteller einen Anerkennungsgrund im Sinne des § 28 des Ausländergesetzes herleitet,
2. zur Ergänzung der Angaben über bestimmte klärungsbedürftige Punkte oder
3. zur Vorlage von Urkunden oder anderen Unterlagen, auf die sich der Antragsteller beruft.

(3) Das Bundesamt kann Erklärungen und Beweismittel, die erst nach Ablauf der nach Absatz 2 gesetzten Frist vorgebracht werden, zurückweisen und ohne weitere Ermittlungen entscheiden, wenn

1. ihre Zulassung die Entscheidung über den Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigter verzögern würde,
2. der Antragsteller die Verspätung nicht genügend entschuldigt und
3. der Antragsteller über die Folgen einer Fristversäumung belehrt worden ist.

Satz 1 gilt nicht, wenn es mit geringem Aufwand möglich ist, den Sachverhalt auch ohne Mitwirkung des Antragstellers zu ermitteln.

§ 4

Aufenthalt während des Anerkennungsverfahrens

Ausländern, die die Anerkennung als Asylberechtigter begehren und keine Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung besitzen, kann von der Ausländerbehörde insbesondere die Auflage gemacht werden, sich an einem bestimmten Ort aufzuhalten oder in einer bestimmten Gemeinde zu wohnen. Gegen Entscheidungen der Ausländerbehörde nach Satz 1 findet kein Widerspruch statt; die Anfechtungsklage hat keine aufschiebende Wirkung.

§ 5

Maßnahmen der Ausländerbehörde zur Beendigung des Aufenthalts

Hat das Bundesamt den Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigter abgelehnt und ist der Antragsteller weder im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis noch einer Aufenthaltsberechtigung, fordert die Ausländerbehörde den Ausländer zur Ausreise auf. Gleichzeitig ist die Abschiebung anzudrohen. Die Ausreisefrist muß mindestens einen Monat nach der Zustellung der Entscheidung betragen. Die Entscheidung ergeht schriftlich und ist mit einer Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen. Gegen die Entscheidung findet kein Widerspruch statt. Die Entscheidung ist dem Ausländer zusammen mit der Entscheidung über den Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigter nach den landesrechtlichen Vorschriften zuzustellen.

§ 6

Verfahren vor dem Verwaltungsgericht

(1) Klagt der Ausländer im Fall des § 5 sowohl gegen die Entscheidung des Bundesamts als auch gegen die Entscheidung der Ausländerbehörde, sind die Klagebegehren in einer Klage zusammen zu verfolgen.

(2) Über die Klage ist in einem gemeinsamen Verfahren zu verhandeln und zu entscheiden.

(3) Für Klagen nach Absatz 1 ist das Verwaltungsgericht örtlich zuständig, das für Klagen gegen Entscheidungen des Bundesamts örtlich zuständig ist.

§ 7

Übergangsvorschriften

Das Verfahren vor dem Bundesamt bestimmt sich nach § 2 Abs. 1 und 2, wenn

- a) der Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigter oder auf Wiederaufnahme nach dem 31. Dezember 1979 beim Bundesamt eingegangen und noch nicht entschieden ist,

- b) das Verfahren auf Widerruf der Anerkennung als Asylberechtigter nach dem ... (Tag vor Inkrafttreten) eingeleitet wird.

§ 8

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

§ 9

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.

Bonn, den 18. Juni 1980

Wehner und Fraktion

Mischnick und Fraktion

Begründung**A. Allgemeines**

Die Zahl der Asylbegehrenden ist in jüngster Zeit sprunghaft gestiegen.

1977: 13 859 Anträge mit 16 410 Personen,

1978: 28 223 Anträge mit 33 136 Personen,

1979: 41 953 Anträge mit 51 493 Personen,

1. Vierteljahr

1980: 33 681 Anträge mit 38 178 Personen.

Die 1978 beschlossenen gesetzlichen Maßnahmen zur Beschleunigung des Asylverfahrens (BGBl. I S. 1107 und 1108)

- Ausschluß des Widerspruchs
- Ausschluß der Berufung in den Fällen, in denen das Verwaltungsgericht die Klage einstimmig als offensichtlich unbegründet abweist
- Dezentralisierung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens

vermögen angesichts dieser nicht vorhersehbaren Steigerung der Zugangszahlen eine angemessene Verfahrensdauer nicht mehr zu gewährleisten. Eine zunehmende Verfahrensdauer erhöht jedoch wiederum den Anreiz, das Asylverfahren im Hinblick auf die damit verbundene vorläufige Aufenthaltsgestattung ausschließlich aus wirtschaftlichen Gründen zu betreiben.

Die Regierungschefs von Bund und Ländern haben am 29. Februar 1980 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe beauftragt, die Möglichkeiten für eine Lösung dieses Problems umfassend zu prüfen. Eine Neugestaltung des Asylverfahrensrechts auf der Grundlage der Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe ist indes kurzfristig nicht möglich.

Andererseits sind wegen der hohen Zugangszahlen sofortige gesetzliche Maßnahmen zur Beschleunigung der Asylverfahren geboten. Dementsprechend sollen mit dem Gesetzentwurf die schnell zu realisierenden Maßnahmen für eine Übergangszeit getroffen werden. Es handelt sich im wesentlichen um folgende Neuregelungen:

- Ersetzung der Ausschußentscheidungen durch Entscheidungen einzelner Bediensteter des Bundesamts
- gemeinsames gerichtliches Verfahren im Asyl- und Aufenthaltsrecht.

Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ergibt sich aus Artikel 74 Nr. 1 und 4 in Verbindung mit Artikel 72 des Grundgesetzes.

Die Durchführung des vorgeschlagenen Gesetzes wird weder dem Bund, den Ländern oder Gemein-

den Kosten verursachen, noch erkennbare preisliche oder sonst gesamtwirtschaftliche Auswirkungen haben.

B. Zu den einzelnen Vorschriften**Zu § 1 — Geltungsdauer**

Das Beschleunigungsgesetz soll bis 31. Dezember 1983 gelten. Diese Laufzeit erscheint angemessen, um die auf der Grundlage des Berichts der Bund-Länder-Arbeitsgruppe erforderlichen Überlegungen hinsichtlich einer generellen Neuregelung des Asylverfahrens zum Abschluß zu bringen. Dieser Termin entspricht im übrigen der Befristung des Gesetzes zur Entlastung der Gerichte in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit vom 31. März 1978 (BGBl. I S. 446). Das Beschleunigungsgesetz kann aufgehoben werden, wenn eine umfassende Neuregelung des Asylverfahrensrechts früher möglich ist.

Zu § 2 — Entscheidungen des Bundesamts im Anerkennungs-, Wiederaufnahme- und Wiederrufsverfahren

Die im Vierten Abschnitt des Ausländergesetzes vorgeschriebene Entscheidung durch einen mit einem Vorsitzenden und zwei Beisitzern besetzten Anerkennungsausschuß (§§ 30, 32, 33, 36, 37 des Ausländergesetzes) entfällt; die Entscheidung wird in diesen Fällen durch einen Bediensteten des Bundesamts getroffen. Hierdurch können die Arbeitskräfte des Bundesamts wirksamer eingesetzt und folglich die Verfahren beschleunigt werden.

Von einer Bestimmung, daß diese Entscheidungen nur von Bediensteten mit Befähigung zum Richteramt oder höheren Verwaltungsdienst getroffen werden können, wurde abgesehen, weil in der Vielzahl der Fälle keine rechtlich schwierig gelagerten Probleme entstehen und bei rechtlich schwierigeren Fragen jeder Bedienstete die Möglichkeit hat, vor seiner Entscheidung das Justitiariat des Bundesamts einzuschalten.

Wie bei den Ausschußentscheidungen soll auch der einzelne Bedienstete frei von Einflußnahmen entscheiden können. Absatz 1 sieht deshalb vor, daß Weisungen für die Entscheidung nicht erteilt werden dürfen.

Die in § 33 Abs. 3 des Ausländergesetzes getroffenen Regelungen für Ausschußentscheidungen gelten gemäß Absatz 2 in gleicher Weise für Entscheidungen, die von einem Bediensteten des Bundesamts getroffen werden.

Absatz 3 schafft die Voraussetzung für die in § 5 vorgesehene gemeinsame Zustellung der Entscheidung des Bundesamts und der Ausländerbehörde und damit für das in § 6 bestimmte einheitliche verwaltungsgerichtliche Verfahren.

Zu § 3 — Mitwirkung des Antragstellers

Ausländer, die das Asylverfahren nur betreiben, um für die Dauer des Asylverfahrens einen allein aus wirtschaftlichen Gründen erwünschten Aufenthalt zu erwirken, sind an einer möglichst langen Verfahrensdauer interessiert. In diesen Fällen werden deshalb zum Teil alle Möglichkeiten genutzt, das Verfahren zu verzögern: Asylbegehrende erscheinen trotz Ladung nicht zu Anhörungen, Aufklärungsanfragen des Bundesamtes werden nicht oder mit erheblicher Verzögerung beantwortet, Tatsachen werden erst vor dem Verwaltungsgericht vorgetragen oder Beweismittel erst dort benannt.

Zur Verfahrensbeschleunigung muß das Bundesamt deshalb in die Lage versetzt werden, die Antragsteller stärker als bisher dazu anzuhalten, ihrer Mitwirkungspflicht nachzukommen.

Absatz 1 statuiert die Verpflichtung des Antragstellers, die erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Abweichend von § 31 des Ausländergesetzes hat der Ausländer nur noch auf Verlangen des Bundesamts dort persönlich zu erscheinen.

Absatz 2 zählt die Fälle auf, in denen das Bundesamt dem Antragsteller eine Frist setzen kann mit der Möglichkeit des Ausschlusses bei Fristversäumnung.

Nummer 1 betrifft die Darstellung des Sachverhaltes, aus dem der Antragsteller seine Verfolgungsgründe herleitet. Diese Angabe ist dem Antragsteller auch zumutbar. Nummer 2 betrifft die Ergänzung der Angaben über bestimmte klärungsbedürftige Punkte. Die Aufforderung muß dabei möglichst konkret gehalten sein. Das Bundesamt muß hinreichend verdeutlichen, wozu es weitere Erklärungen für erforderlich hält. Nummer 3 betrifft die Vorlage von Urkunden oder anderen Unterlagen, auf die sich der Antragsteller selbst beruft. Auch hier kann das Bundesamt eine Frist mit Ausschlußmöglichkeit nur setzen, wenn es in seiner Aufforderung genau angibt, um welche Urkunde oder Unterlage es sich handelt. Ist die Vorlage nicht möglich, kann dies dem Antragsteller nicht zum Nachteil gereichen.

Absatz 3 regelt die Folgen, die sich bei Fristversäumnis ergeben. Eine Zurückweisung ist nur möglich, wenn alle Voraussetzungen der Nummern 1 bis 3 gegeben sind und Satz 2 die Zurückweisung nicht ausschließt. Bei genügender Entschuldigung der Verspätung kommt ein Ausschluß nicht in Betracht. Es ist Sache des Antragstellers, Tatsachen vorzutragen, die als Entschuldigung ausreichend sind. Verspätetes Vorbringen kann ferner nur zurückgewiesen werden, wenn der Antragsteller über die Folgen einer Fristversäumnung belehrt worden

ist. Nach Satz 2 kommt ein Ausschluß nicht in Betracht, wenn es dem Bundesamt mit geringem Aufwand möglich ist, den Sachverhalt auch ohne Mitwirkung des Antragstellers zu ermitteln.

Zu § 4 — Aufenthalt während des Anerkennungsverfahrens

Asylbegehrenden Ausländern, die keine Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung besitzen, kann von der Ausländerbehörde auch die Auflage erteilt werden, sich an einem bestimmten Ort aufzuhalten oder in einer bestimmten Gemeinde zu wohnen. Dieser Wortlaut soll keine gesetzliche Festlegung der Art der Unterbringung enthalten.

Zu § 5 — Maßnahmen der Ausländerbehörde zur Beendigung des Aufenthalts

Die Vorschrift ermöglicht aufenthaltsbeendende Maßnahmen trotz der gesetzlichen Aufenthaltsgestattung nach § 4, wenn das Bundesamt den Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigter abgelehnt hat. Dem Ausländer wird jedoch Gelegenheit gegeben, sowohl die Entscheidung des Bundesamts als auch die Entscheidung der Ausländerbehörde gerichtlich überprüfen zu lassen.

Nach § 2 Abs. 3 erhält die Ausländerbehörde von der ablehnenden Entscheidung des Bundesamts durch Zuleitung des Bescheides zur Zustellung Kenntnis. Besitzt der Ausländer, dessen Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigter abgelehnt worden ist, keine Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung, fordert die Ausländerbehörde den Ausländer zur Ausreise auf. Gleichzeitig ist die Abschiebung anzudrohen. Die Ausreisefrist muß dabei mindestens einen Monat betragen, um dem Ausländer die Möglichkeit zu geben, gegen die Entscheidungen des Bundesamts und der Ausländerbehörde Klage zu erheben.

Humanitären Aspekten kann die Ausländerbehörde dadurch entsprechen, daß sie dem Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis erteilt. Mit der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis sind die Voraussetzungen für den Erlass einer Ausreiseaufforderung nicht mehr gegeben. Humanitäre Gesichtspunkte können auch bei der Festlegung der Ausreisefrist Berücksichtigung finden.

Ein Widerspruch gegen die Entscheidung der Ausländerbehörde ist ausgeschlossen, da auch im Asylverfahren keine Widerspruchsmöglichkeit besteht und nach § 6 beide Entscheidungen gemeinsam angefochten werden müssen.

Hinsichtlich der Anordnung der sofortigen Vollziehung der Entscheidung der Ausländerbehörde verbleibt es bei der geltenden, sich aus Nummer 4 zu § 11 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum AusländerG ergebenden Regelung.

Der Bescheid des Bundesamts und die Entscheidung der Ausländerbehörde sind von der Ausländerbehörde dem Ausländer zusammen zuzustellen,

um den gleichzeitigen Beginn der Rechtsbehelfsfrist zu gewährleisten. Die Zustellung richtet sich nach den landesrechtlichen Vorschriften.

Zu § 6 — Verfahren vor dem Verwaltungsgericht

Nach der derzeitigen Rechtslage steht dem Ausländer der Rechtsweg im Asylverfahren und im aufenthaltsrechtlichen Verfahren zur Verfügung, was zu einer Mehrbelastung der Gerichte führt. Da beide Klagebegehren in einem engen Zusammenhang stehen, ist es angebracht, diese Klagebegehren gemeinsam zu verfolgen und über sie gemeinsam zu entscheiden, auch wenn es sich um zwei verschiedene Beklagte handelt.

Für Klagen nur gegen die Entscheidung des Bundesamts oder nur gegen die Entscheidung der Ausländerbehörde findet diese Neuregelung keine Anwendung.

Absatz 1 bestimmt, daß bei der Klage gegen die Entscheidung des Bundesamts und die Entscheidung der Ausländerbehörde beide Klagebegehren in einer Klage zusammen verfolgt werden müssen.

Absatz 2 schließt eine Verfahrenstrennung durch das Gericht nach § 93 der Verwaltungsgerichtsordnung aus. In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren hat das Gericht sowohl über die Rechtmäßig-

keit der Ablehnung des Antrags auf Anerkennung als Asylberechtigter durch das Bundesamt als auch über die Rechtmäßigkeit der Ausreiseaufforderung und Abschiebungsandrohung durch die Ausländerbehörde zu verhandeln und zu entscheiden.

Da nicht in allen Fällen das für Klagen gegen die Entscheidung der Ausländerbehörde zuständige Verwaltungsgericht auch für Klagen gegen die Entscheidung des Bundesamts zuständig ist, bestimmt Absatz 3, daß in den Fällen, in denen sich die Klage sowohl gegen die Entscheidung des Bundesamts als auch gegen die Entscheidung der Ausländerbehörde richtet, das Verwaltungsgericht örtlich zuständig ist, das für Klagen gegen Entscheidungen des Bundesamts örtlich zuständig ist.

Zu § 7 — Übergangsvorschriften

Die Vorschrift gibt die erforderlichen Übergangsregelungen.

Zu § 8 — Berlin-Klausel

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu § 9 — Inkrafttreten

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten:

