

## **Bericht**

### **des Innenausschusses (4. Ausschuß)**

- a) zu dem von den Abgeordneten Spranger, Dr. Wittmann (München), Dr. Bötsch, Regenspurger, Broll, Dr. Jentsch (Wiesbaden), Dr. Laufs, Volmer, Wimmer (Mönchengladbach) und der Fraktion der CDU/CSU eingebrachten

**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens**  
**— Drucksachen 8/3402, 8/4339 —**

- b) zu dem von den Fraktionen der SPD und FDP eingebrachten

**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens**  
**— Drucksachen 8/4227, 8/4339 —**

## **Bericht der Abgeordneten Spranger, Dr. Penner, Bühling und Dr. Wendig**

Der Deutsche Bundestag beriet den Gesetzentwurf der CDU/CSU-Fraktion erstmals in der 205. Sitzung am 6. März 1980, den Gesetzentwurf der Koalition in der 223. Sitzung am 18. Juni 1980. Beide Vorlagen wurden an den Innenausschuß (federführend) und an den Rechtsausschuß überwiesen. Die Stellungnahme des Rechtsausschusses datiert vom 25. Juni; auf sie wird bei den einzelnen Bestimmungen näher eingegangen. Der Innenausschuß beriet die beiden Gesetzentwürfe in seinen Sitzungen am 25. und 26. Juni 1980.

Die Eindämmung des ungeahnten Ausmaßes annehmenden Zustroms von Ausländern, die ausschließlich aus wirtschaftlichen Gründen in der Bundesrepublik Deutschland um Asyl nachsuchen, wird von allen Fraktionen des Deutschen Bundestages

als dringlich angesehen. Insoweit kann auf die allgemeinen Ausführungen in der Begründung der beiden Gesetzentwürfe Bezug genommen werden. Inzwischen liegen auch die Empfehlungen der Bundesländer-Arbeitsgruppe vor, deren Einsetzung von den Regierungschefs des Bundes und der Länder am 29. Februar 1980 beschlossen worden war. In dieser umfangreichen Studie werden auch zahlreiche gesetzgeberische Maßnahmen vorgeschlagen, die aber wegen des bevorstehenden Endes der 8. Wahlperiode nicht mehr alle berücksichtigt werden konnten. Es kann daher schon jetzt davon ausgegangen werden, daß sich der Deutsche Bundestag in seiner nächsten Legislaturperiode erneut mit Fragen des Asylverfahrens zu befassen haben wird. Zu den Gesetzentwürfen sind dem Ausschuß Stellungnahmen insbesondere des Hohen Flüchtlingskommissars

der Vereinten Nationen, des Kommissariats der Deutschen Bischöfe sowie des Hauptpersonalrats bei dem Bundesminister des Innern zugegangen, die auch bei den Beratungen erörtert wurden.

Die Opposition hat an dem von ihr eingebrachten Gesetzentwurf festgehalten, ihn aber wie folgt ergänzen wollen: § 38 AuslG in der Fassung des CDU/CSU-Entwurfs sollte um folgenden Absatz 5 erweitert werden:

„(5) In den Fällen des Absatzes 3 und 4 ist dem Ausländer Gelegenheit zu geben, beim Verwaltungsgericht die Feststellung zu begehren, daß die Voraussetzungen der Absätze 3 und 4 nicht vorliegen. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts ergeht nach persönlicher Anhörung des Ausländers. Sie ist unanfechtbar.“

Ein weiterer Ergänzungsantrag sah für § 47 AuslG die Anfügung des folgenden Absatzes 7 vor:

„(7) Mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer geschäftsmäßig oder gegen das Versprechen oder die Gewährung eines Vermögensvorteils

1. Ausländer zur illegalen Einreise oder zum illegalen Aufenthalt im Geltungsbereich dieses Gesetzes verleitet oder sie dabei unterstützt oder
2. Ausländer veranlaßt oder dabei unterstützt, im Asylanerkennungsverfahren nach § 28 bewußt unrichtige oder unvollständige Angaben zu machen, um ihm den Aufenthalt im Geltungsbereich des Gesetzes zu verschaffen.“

Es gelang der Opposition nicht, die Zustimmung der Ausschlußmehrheit zu ihrem Gesetzentwurf oder einzelnen seiner Bestimmungen zu gewinnen. Dabei wurde jedoch mehrfach von der Mehrheit eingeräumt, daß auch der Oppositionsentwurf Elemente aufwiese, die zu den Vorstellungen der Mehrheit nicht im Gegensatz stünden.

Breiten Raum nahm in der Diskussion der Oppositionsvorschlag ein, die Berufungsmöglichkeit gegen Urteile der Verwaltungsgerichte in Asylangelegenheiten abzuschaffen. Dabei wies die Minderheit vor allem darauf hin, daß durch eine solche Regelung keineswegs singuläres Sonderrecht für Asylanten geschaffen würde, daß vielmehr auch der geltenden Rechtsordnung der Ausschluß der Berufung keineswegs fremd sei. Der Ausschluß der Berufung in Asylsachen ziele darauf ab zu verhindern, durch Einlegung dieses Rechtsmittels den Aufenthalt in der Bundesrepublik in die Länge zu ziehen. Diesen Argumenten setzte die Koalition vor allem verfassungsrechtliche Bedenken entgegen. Von einigen ihrer Sprecher wurde zum Ausdruck gebracht, daß der Ausschluß der Berufung in einem so empfindsamen Rechtsgebiet wie dem Asylrecht als schwerwiegender Eingriff in den gewachsenen Rechtsstaat zu werten wäre. Ein vollständiger Ausschluß der Berufung würde sich nicht nur auf die offensichtlich unbegründeten Asylanträge der „Wirtschaftsasyllanten“ erstrecken, sondern auch solche erfassen, deren Erfolgsaussichten ungewiß und die also möglicherweise begründet sind. Außerdem werde die Attraktivität der Bundesrepublik für — aus wirtschaft-

lichen Gründen — asylsuchende Ausländer durch den Wegfall der Berufungsmöglichkeit kaum gemindert.

Gegen die Vorschläge der Opposition zur Schaffung spezieller Strafvorschriften gegen das „Schleperunwesen“ wendete die Mehrheit u. a. ein, von derartigen Strafverschärfungen sei keine Milderung des Problems zu erwarten. Auch reichten die vorhandenen strafrechtlichen Möglichkeiten voll aus, um dem von der Opposition inkriminierten Verhalten begegnen zu können. Außerdem bedürfe die Einfügung einer so weitreichenden Strafbestimmung gründlicher Vorarbeiten — auch im Rechtsausschuß —, für die die verbliebene Zeit nicht mehr ausreiche.

Der Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und FDP ist in den Ausschlußberatungen nur unwesentlich verändert worden. Zur Begründung der einzelnen Bestimmungen wird daher auf die Ausführungen in der Drucksache 8/4227 ergänzend hingewiesen. Die Minderheit hat weder einzelnen Bestimmungen dieses Gesetzentwurfs, noch der Vorlage insgesamt zugestimmt. Die Oppositionsvertreter haben zunächst entschiedene Kritik daran geübt, daß die die Bundesregierung tragenden Fraktionen sich erst „in letzter Minute“ dazu durchgerungen hätten, dem Anschwellen des Asylanantenstroms mit gesetzgeberischen Maßnahmen entgegenzuwirken. Vor allem aber sei der Koalitionsentwurf in der Sache halbherzig und daher ungeeignet, die zu meisternden Probleme auch nur annähernd in den Griff zu bekommen.

## Zu den einzelnen Bestimmungen

### Zu § 1

Mit der zeitlichen Befristung des Gesetzes soll deutlich gemacht werden, daß mit den nachfolgenden Bestimmungen keine endgültige Regelung der Asylproblematik angestrebt wird. Für eine auf Dauer angelegte Kodifikation bedarf es weiterer Überlegungen. Die Minderheit lehnt die Befristung ab, weil offenkundig sei, daß das Problem der „Wirtschaftsasyllanten“ bis Ende 1983 nicht bewältigt werden könne.

### Zu § 2

Künftig soll die Entscheidung über die Gewährung des Asyls nicht mehr von Ausschüssen, sondern von einzelnen Bediensteten getroffen werden. Die Beseitigung der Anerkennungsausschüsse ist dem Ausschuß nicht leichtgefallen, weil das behördliche Ausschußverfahren im Prinzip die höhere Gewähr für eine richtige Entscheidung bietet als ein monokratisch geführtes Verfahren. Der Verzicht auf die Anerkennungsausschüsse ist aber in Kauf zu nehmen, damit die Entscheidungsfindung in verstärktem Umfang dezentralisiert werden kann. Die Bundesregierung plant die Schaffung von Einrichtungen, die den „Einzelentscheidern“ mit Rat und Tat zur Seite stehen und ihnen insbesondere alle benötigten Informationen liefern sollen. Dem Vorschlag des

Rechtsausschusses, die Ausschüsse beizubehalten für Entscheidungen im Wiederaufnahmeverfahren und für Entscheidungen über den Widerruf der Anerkennung als Asylberechtigter, ist der Innenausschuß nicht gefolgt. Dabei hat er sich u. a. von der Überlegung leiten lassen, daß über die Rückgängigmachung einer Verwaltungsentscheidung als *actus contrarius* zu ihrem Erlaß herkömmlicherweise in der gleichen Verfahrensart entschieden wird, in der auch das Ausgangsverfahren geführt worden war. Die Aufnahme eines besonderen Qualifikationserfordernisses für die „Einzelentscheider“ hält der Ausschuß entgegen der Ansicht der Minderheit nicht für erforderlich. Dabei geht der Ausschuß davon aus, daß über die Anerkennung der Asylberechtigung regelmäßig nur solche Bedienstete zu befinden haben werden, die Beamte des gehobenen Dienstes oder Verwaltungsangestellte mit vergleichbarer Vorbildung sind.

Ebenso wie die bisherigen Anerkennungsausschüsse sollen auch die „Einzelentscheider“ bei ihrer Entscheidungsfindung von Weisungen frei sein. Die Minderheit des Rechtsausschusses hatte vorgeschlagen, die Weisungsfreiheit zu beschränken auf die Nichtanerkennung eines Asylbewerbers, dagegen Weisungsgebundenheit vorzusehen, wenn mit der Zielrichtung der Anerkennung eines Asylbewerbers entschieden werde. Die Herausnahme behördlicher Entscheidungen aus dem Weisungsstrang der Exekutive muß auf seltene Ausnahmen beschränkt bleiben, weil damit auch das Prinzip der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung tangiert wird. Die Rechtfertigung im vorliegenden Fall bietet die besondere Schutzbedürftigkeit der Asylsuchenden. Zwar kommt Weisungsungebundenheit im geltenden Verwaltungsverfahrenrecht überwiegend gewissen behördlichen Ausschüssen zu, jedoch schließen es weder die Logik noch das Verfassungsrecht aus, Weisungsfreiheit auch einzeln-entscheidenden Bediensteten zuzubilligen.

### Zu § 3

Im Gegensatz zu der Auffassung des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen hielt es der Ausschuß weder für erforderlich, noch für zweckmäßig, dem Antragsteller das Recht zuzubilligen, persönlich vor dem Bundesamt zu erscheinen, um seine Situation erläutern zu können. Der Ausschuß geht aber davon aus, daß das Bundesamt einen Asylsuchenden immer dann zur persönlichen Anhörung laden wird, wenn sein Antrag Anzeichen für ein ernsthaftes Asylbegehren erkennen läßt und eine persönliche Anhörung zusätzliche Aufklärung verspricht.

Ist die Versäumung einer nach Absatz 2 gesetzten Frist auf das Verschulden eines Bevollmächtigten zurückzuführen, so muß sich der vertretene Ausländer dieses Verschulden zurechnen lassen. Da die lange Dauer der Asylverfahren nicht zuletzt auch durch ein auf Verzögern gerichtetes Taktieren mancher Anwälte zurückzuführen ist, wäre es dem Ziel einer Beschleunigung des Verfahrens nicht dienlich gewesen, nur auf ein schuldhaftes Verhalten der unmittelbaren Verfahrensbeteiligten abzustellen. Bei der Ausübung seines Ermessens, verspätetes Vorbringen zurückweisen zu können, wird das Bundesamt aber zu berücksichtigen haben, ob der beteiligte Ausländer sich insgesamt um eine rasche Klärung seiner Angelegenheit bemüht oder aber sich völlig passiv verhalten und auf Verzögerung hingearbeitet hat. Da die Voraussetzungen des Absatzes 3 kumulativ vorliegen müssen, werden von der Präklusionswirkung nur diejenigen getroffen, die das Verfahren in die Länge ziehen wollen. Während an die schuldhafte Versäumung der nach Absatz 2 gesetzten Fristen die Sanktion der Zurückweisung des verspäteten Vorbringens geknüpft ist, ist mit dem Nichterscheinen des Antragstellers trotz Aufforderung durch das Bundesamt keine bestimmte Rechtsfolge verbunden; die Behörde wird die Tatsache des Nichterscheins aber zum Gegenstand ihrer freien Beweiswürdigung machen.

telbaren Verfahrensbeteiligten abzustellen. Bei der Ausübung seines Ermessens, verspätetes Vorbringen zurückweisen zu können, wird das Bundesamt aber zu berücksichtigen haben, ob der beteiligte Ausländer sich insgesamt um eine rasche Klärung seiner Angelegenheit bemüht oder aber sich völlig passiv verhalten und auf Verzögerung hingearbeitet hat. Da die Voraussetzungen des Absatzes 3 kumulativ vorliegen müssen, werden von der Präklusionswirkung nur diejenigen getroffen, die das Verfahren in die Länge ziehen wollen. Während an die schuldhafte Versäumung der nach Absatz 2 gesetzten Fristen die Sanktion der Zurückweisung des verspäteten Vorbringens geknüpft ist, ist mit dem Nichterscheinen des Antragstellers trotz Aufforderung durch das Bundesamt keine bestimmte Rechtsfolge verbunden; die Behörde wird die Tatsache des Nichterscheins aber zum Gegenstand ihrer freien Beweiswürdigung machen.

### Zu § 4

Durch Satz 1 wird u. a. klargestellt, daß die Länder berechtigt sind, Gemeinschaftsunterkünfte einzurichten und asylsuchende Ausländer darin unterzubringen. Der Ausschuß ist dem Wunsch des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen nicht gefolgt, den asylbegehrenden Ausländern für die Dauer des Anerkennungsverfahrens statt der Duldung eine befristete „Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung“ auszustellen. Es wäre zu befürchten, daß durch eine solche höherwertige Bescheinigung die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zum Einsturz gebracht würde, die besagt, daß den Asylbewerbern für die Dauer des Asylverfahrens wegen ihres nur vorläufigen aufenthaltsrechtlichen Status kein Kindergeld zusteht. Der Ausschuß tritt dafür ein, an dieser Kindergeldregelung festzuhalten, da sonst die Attraktivität der Bundesrepublik für „Wirtschaftsasylanten“ noch gesteigert würde.

### Zu § 5

Die Bestimmung sieht bewußt davon ab, die Frage des Vollzugs aufenthaltsbeendender Maßnahmen vor rechtskräftigem Abschluß des Asylverfahrens zu regeln. Insoweit verbleibt es zunächst bei den hierzu bestehenden Verwaltungsvorschriften. Zur Klarstellung wird darauf hingewiesen, daß im Falle der Ablehnung eines Asylgesuchs vor einer Abschiebung von der Ausländerbehörde stets zu prüfen ist, ob der Ausländer aus einem anderen Rechtsgrund zum Aufenthalt in der Bundesrepublik berechtigt ist.

### Zu § 5 a

Diese Bestimmung ist im Verlauf der Ausschußberatungen in das Gesetz aufgenommen worden. Sie übernimmt im wesentlichen den Regelungsgehalt des § 24 Abs. 6 a des Ausländergesetzes und paßt dessen Tatbestandsvoraussetzungen an die besondere Fallgestaltung der Asylbewerber an. Die subsidiäre Haf-

tung des ausländischen Beschäftigten für die Abschiebungskosten war im Ausschuß nicht ganz unbestritten, jedoch ging die überwiegende Auffassung dahin, daß es der öffentlichen Hand nicht zuzumuten sei, die Abschiebungskosten selbst dann zu tragen, wenn der ausländische Beschäftigte, der in Kenntnis der Widerrechtlichkeit ein Arbeitsverhältnis begonnen hat, selbst dazu in der Lage ist.

#### **Zu § 6**

Die Anfügung eines zweiten Satzes bei Absatz 2 geht auf einen Vorschlag des Rechtsausschusses zurück.

Die Absätze 4 und 5 sind im Verlauf der Ausschußberatungen angefügt worden. Absatz 4 entspricht im wesentlichen der in Artikel 3 § 3 des Gesetzes zur Entlastung der Gerichte in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit (BGBl. 1978 I S. 446) für die Finanzgerichte getroffenen Regelung. Für die von einem abgewiesenen Asylbewerber angerufenen Verwaltungsgerichte ist der Umstand ohne Bedeutung, daß der Antragsteller im Verwaltungsverfahren mit seinem Vorbringen nach § 3 Abs. 2 und 3 durch das Bundesamt ganz oder teilweise ausgeschlossen worden ist. Die Verwaltungsgerichte sind durch diese Präklusion nicht nur nicht gehindert, das verspätete Vorbringen dennoch zu berücksichtigen, vielmehr müssen sie das gesamte ihnen vom Kläger unter-

breitete Vorbringen ihrer Entscheidung zugrunde legen. Die Gerichte werden daher häufig in Fällen dieser Art jenen Teil der Sachverhaltsaufklärung selbst betreiben müssen, auf den sich im Verwaltungsverfahren die Präklusion bezogen hat. Hierauf bezieht sich der Vorwurf der Opposition, der Bund entlaste sich damit von Aufgaben zu Lasten (der Verwaltungsgerichte) der Länder. Die Minderheit hat dementsprechend die Einfügung folgender Bestimmung verlangt:

„Erklärungen und Beweismittel, die zu Recht zurückgewiesen worden sind, bleiben auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ausgeschlossen.“

Die Abgeordneten der Koalition hielten es jedoch rechtsstaatlich nicht für vertretbar, die gerichtliche Sachverhaltsermittlung an Präklusionsentscheidungen von Verwaltungsbehörden zu binden. Eine Einschränkung des Amtsermittlungsprinzips kommt nach ihrer Ansicht nicht in Betracht.

Die sinngemäße Geltung der Vorschriften des § 3 (§ 6 Abs. 4) besagt, daß das Verwaltungsgericht im Prozeß — ebenso wie zuvor die Behörde im Verwaltungsverfahren — gemäß § 3 Abs. 2 und 3 Fristen setzen und bei deren schuldhaftem Nichtbeachten verspätetes Vorbringen zurückweisen kann. Das Wort „sinngemäß“ ist bewußt gewählt worden, weil die auf ein Verwaltungsverfahren abstellenden Bestimmungen des § 3 auf ein gerichtliches Verfahren zu transponieren sind.

Bonn, den 1. Juli 1980

**Spranger   Dr. Penner   Bühling   Dr. Wendig**  
Berichterstatter