

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes

A. Zielsetzung

Das Gesetz über das Asylverfahren (Asylverfahrensgesetz) vom 16. Juli 1982 hat sich in der Praxis als nicht ausreichend erwiesen, die Asylverfahren so zügig wie geboten durchführen und abschließen zu können, um diejenigen Asylbewerber zur alsbaldigen Ausreise veranlassen zu können, die ihren Asylantrag aus asylfremden Gründen stellen.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf schlägt daher eine Reihe von Verfahrensvorschriften vor, um Mißbräuchen des Asylrechts weiter begegnen zu können.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
14 (13) — 200 23 — As 19/85

Bonn, den 24. Juli 1985

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 552. Sitzung am 14. Juni 1985 beschlossenen Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Kohl

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes

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

Artikel 1

Änderung des Asylverfahrensgesetzes

Das Asylverfahrensgesetz vom 16. Juli 1982 (BGBl. I S. 946), geändert durch Gesetz vom 11. Juli 1984 (BGBl. I S. 874), wird wie folgt geändert:

1. In § 2 Abs. 2 wird folgender Satz angefügt:

„Hat sich ein Ausländer in einem Staat, in dem ihm keine politische Verfolgung droht, vor der Einreise in den Geltungsbereich dieses Gesetzes länger als drei Monate aufgehalten, so wird vermutet, daß er dort Schutz vor Verfolgung gefunden hat, es sei denn, der Ausländer macht glaubhaft, daß ihm kein Schutz vor Verfolgung gewährt worden ist.“

2. In § 4 Abs. 2 werden folgende Sätze angefügt:

„Er ist insbesondere verpflichtet, zur Beschleunigung des Verfahrens in Abstimmung mit den Ländern im erforderlichen Umfang Außenstellen in den Ländern einzurichten. Zu diesem Zweck ist dem Bundesamt ausreichend Personal zur Verfügung zu stellen.“

3. Nach § 7 wird folgender § 7 a eingefügt:

„§ 7 a

Asylantrag von Angehörigen

Leitet ein Ausländer die von ihm in seinem Asylantrag geltend gemachte Verfolgung von dem Verfolgungsvorbringen eines Angehörigen ab, so ist sein Asylantrag als offensichtlich unbegründet abzulehnen, wenn der Asylantrag des Angehörigen unanfechtbar abgelehnt oder gegen den Angehörigen eine trotz des Asylverfahrens vollziehbare Ausreisepflicht ergangen und vollstreckbar ist.“

4. In § 11 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:

„Ein Asylantrag ist insbesondere offensichtlich unbegründet, wenn offensichtlich ist, daß der Ausländer nur aus wirtschaftlichen Gründen oder um einer allgemeinen Notsituation oder kriegerischen Auseinandersetzung zu entgehen, in den Geltungsbereich dieses Gesetzes eingereist ist.“

5. In § 16 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Das Bundesamt ist unbeschadet des Absatzes 1 verpflichtet, zwei Jahre nach Eintritt

der Unanfechtbarkeit der Anerkennung von Amts wegen zu prüfen, ob die Voraussetzungen der Anerkennung noch vorliegen. Die Prüfung ist zweimal, jeweils im Abstand von zwei Jahren, zu wiederholen. Der Ausländer ist in dem Anerkennungsbescheid auf die Überprüfung hinzuweisen.“

6. In § 21 Abs. 1 Satz 1 werden die Worte „wenn auch unter Würdigung der im Folgeantrag angegebenen Gründe die Voraussetzung des § 14 Abs. 1 Satz 1 des Ausländergesetzes nicht gegeben sind“ durch die Worte „wenn ihm auch unter Würdigung der im Folgeantrag angegebenen Gründe eine politische Verfolgung nicht droht“ ersetzt.

7. § 36 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 werden die Worte „, und dafür einen Vermögensvorteil erhält oder sich versprechen läßt“ gestrichen.

b) Folgender Absatz 4 wird angefügt:

„(4) Wer die Tat zugunsten eines Angehörigen im Sinne des § 11 Abs. 1 Nr. 1 des Strafgesetzbuches begeht, ist straffrei.“

Artikel 2

Änderung des Ausländergesetzes

Das Ausländergesetz vom 28. April 1965 (BGBl. I S. 353), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Juli 1984 (BGBl. I S. 874), wird wie folgt geändert:

1. § 14 erhält folgende Fassung:

„§ 14

Einschränkung der Abschiebung

(1) Asylberechtigte, im Ausland anerkannte ausländische Flüchtlinge, Kontingentflüchtlinge und heimatlose Ausländer dürfen nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem ihnen eine politische Verfolgung droht. Sie dürfen auch nicht in einen anderen Staat abgeschoben werden, wenn die Gefahr besteht, daß sie von dort in den Staat weitergeschoben werden, in dem ihnen die Verfolgung droht. Das gleiche gilt für Ausländer, deren Asylantrag nur deshalb abgelehnt worden oder unbeachtlich ist, weil sie bereits in einem anderen Staat Schutz vor Verfolgung gefunden haben. Sätze 1 und 2 gelten auch für Asylbewerber, solange nicht der Asylantrag unanfechtbar abgelehnt worden ist oder eine trotz des Asylverfahrens vollziehbare Ausreisepflicht ergangen ist. Behauptet ein Ausländer, der nicht zu den in Satz 1 und 3 genannten Personengruppen gehört, daß ihm in dem

Staat, in den er abgeschoben werden soll, eine politische Verfolgung droht, so ist ihm innerhalb einer Frist von zwei Wochen Gelegenheit zu geben, einen Asylantrag zu stellen. Sieht er von der Antragstellung ab, steht die behauptete Verfolgung einer Abschiebung nicht mehr entgegen. Der Ausländer ist über diese Rechtsfolge zu belehren.

(2) Absatz 1 gilt nicht für einen Ausländer, der aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit anzusehen ist oder der eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet, weil er wegen eines besonders schweren Verbrechens rechtskräftig verurteilt wurde (Artikel 33 Abs. 2 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, BGBl. 1953 II S. 559). Bei diesen Ausländern kann nicht davon abgesehen werden, die Abschiebung anzudrohen und eine angemessene Frist zu setzen. Ist die Abschiebung eines Ausländers in bestimmte Staaten nicht zulässig, so sind diese Staaten in der Androhung der Abschiebung zu bezeichnen.“

2. In § 26 Abs. 1 Nr. 3 wird das Zitat „§ 14 Abs. 1 Satz 2“ durch das Zitat „§ 14 Abs. 2“ ersetzt.

Artikel 3

Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes

In § 19 Abs. 1 des Arbeitsförderungsgesetzes vom 25. Juni 1969 (BGBl. I S. 582), zuletzt geändert durch

... (BGBl. I S. ...), werden nach Satz 3 folgende Sätze eingefügt:

„Personen, die einen Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigte (Asylbewerber) im Geltungsbereich dieses Gesetzes gestellt haben, darf die Erlaubnis bis zur unanfechtbaren Anerkennung der Asylberechtigung nicht erteilt werden. Abweichend von Satz 4 kann Asylbewerbern die Erlaubnis erteilt werden, wenn von vornherein feststeht, daß sie auch im Fall der Ablehnung des Antrages auf Anerkennung als Asylberechtigte nicht ausgewiesen oder abgeschoben werden, und wenn sie sich nach Stellung des Antrags auf Anerkennung als Asylberechtigte ein Jahr im Geltungsbereich dieses Gesetzes aufgehalten haben.“

Artikel 4

Berlin-Klausel

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

Artikel 5

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung**A. Allgemeines**

Das Gesetz über das Asylverfahren (Asylverfahrensgesetz) vom 16. Juli 1982 (BGBl. I S. 946) ist bisher nur durch das Erste Gesetz zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes vom 11. Juli 1984 (BGBl. I S. 874) dahin gehend geändert worden, daß die Geltungsdauer des § 11 — Verfahren bei offensichtlich unbegründetem Asylantrag — bis zum 31. Dezember 1988 verlängert worden ist. Die Erfahrung der Praxis hat gezeigt, daß die Regelungen des Asylverfahrensgesetzes noch nicht ausreichen, die Asylverfahren so zügig wie geboten durchführen und abschließen zu können, um diejenigen Asylbewerber zur alsbaldigen Ausreise veranlassen zu können, die ihren Asylantrag aus asylfremden Gründen stellen.

B. Zu den einzelnen Vorschriften**Zu Artikel 1**

Artikel 1 enthält die erforderlichen Änderungen des Asylverfahrensgesetzes.

Zu Nummer 1 (§ 2)

Häufig stellen Ausländer einen Asylantrag, die nicht aus dem angeblichen Verfolgungsland kommen, sondern sich seit ihrer Ausreise längere Zeit in einem Drittstaat aufgehalten haben. Nach ihrer Einreise in das Bundesgebiet ist es nicht immer möglich nachzuweisen, daß sie sich nicht nur vorübergehend in dem Drittstaat aufhalten können. Andererseits spricht sehr viel dafür, daß der Ausländer in dem Drittstaat Schutz vor Verfolgung gefunden hat, wenn er sich dort über längere Zeit aufhalten kann. Es ist deshalb im Gesetz klarzustellen, daß ein Aufenthalt von mindestens drei Monaten in einem Drittstaat die Vermutung erbringt, der Ausländer habe in diesem Drittstaat Schutz vor Verfolgung gefunden.

Zu Nummer 2 (§ 4)

Durch die Verpflichtung zur Einrichtung von Außenstellen in den Ländern wird erreicht, daß die Entscheidung über offensichtlich unbegründete Asylanträge schneller getroffen wird.

Zu Nummer 3 (§ 7 a)

Viele Asylbewerber begründen ihren Asylantrag lediglich mit dem Hinweis auf einen Asylantrag eines nahen Angehörigen. Wenn dieser zur Ausreise verpflichtet ist, weil sein Asylantrag unanfechtbar oder als offensichtlich unbegründet abgelehnt worden ist, besteht kein Anlaß, das Asylverfahren für den

Asylbewerber fortzuführen, da über die Asylgründe in dem Verfahren für den Angehörigen bereits entschieden ist.

Mit der vorgesehenen neuen Vorschrift des § 7 a sind nur die Fälle gemeint, in denen der Asylantrag des Erstantragstellers abgelehnt worden ist, weil er im Herkunftsstaat nicht verfolgt worden ist.

Zu Nummer 4 (§ 11)

Viele Ausländer, denen eine Aufenthaltserlaubnis nicht erteilt werden kann, reisen in das Bundesgebiet ein und stellen einen Asylantrag, weil sie nur einer wirtschaftlichen Notlage, der Arbeitslosigkeit oder einem in ihrem Heimatland geführten Bürgerkrieg zu entgehen suchen. Dies ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluß vom 2. Juli 1980 — 1 BvR 147, 181, 182/80 —, BVerfGE 54, 357) jedoch keine politische Verfolgung, so daß insbesondere ein solcher „Asylantrag“ offensichtlich unbegründet ist.

Zu Nummer 5 (§ 16)

Ein wesentliches Element eines international vereinheitlichten Asylrechts muß sein, daß der Anspruch auf Asyl als Aufenthaltsrecht auf Zeit definiert wird. Zuflucht ist zu gewähren, wenn und solange eine akute Verfolgung droht. Es kann nicht im Sinne des Asylrechts sein, die Basis einer Emigration auf Lebenszeit zu bilden und — im Falle kollektiver Verfolgungen — durch Wanderungsbewegungen größeren Ausmaßes zustande gekommene Veränderungen der Bevölkerungsstruktur im Gastland auf Dauer zu verfestigen. Es ist daher geboten, das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge zu verpflichten, dreimal im Abstand von zwei Jahren die ausgesprochene Anerkennung zu überprüfen. In Verwaltungsvorschriften ist ergänzend auf die Verpflichtung der Ausländerbehörde hinzuweisen, das Bundesamt über bekanntgewordene Widerrufsründe zu informieren und im Falle des Widerrufs die Möglichkeit der Einräumung eines die Ausreisepflicht ausschließenden verfestigten Aufenthaltsstatus nach den allgemeinen Vorschriften zu prüfen.

Zu Nummer 6 (§ 21)

Folge der Änderung von § 14 des Ausländergesetzes (siehe Artikel 2).

*Zu Nummer 7 (§ 36)**Zu Buchstabe a*

Personen, die Ausländer zu einer mißbräuchlichen Asylantragstellung verleiten oder sie dabei unter-

stützen (sog. Schlepper), ist es in der Regel nicht nachzuweisen, daß sie dafür einen Vermögensvorteil erhalten haben oder sich haben versprechen lassen. Der auf den Vermögensvorteil abstellende Satzteil sollte deshalb entfallen. Durch diese Änderung des § 36 Abs. 1 soll die legitime Tätigkeit der Betreuungsorganisationen nicht eingeschränkt werden.

Zu Buchstabe b

Die bisherige Fassung des § 36 hat es praktisch ausgeschlossen, daß Angehörige des Asylbewerbers von der Strafdrohung erfaßt werden konnten, da sie regelmäßig nicht wegen eines Vermögensvorteils tätig wurden. Die vorgesehene Änderung des § 36 Abs. 1 würde allerdings dazu führen, daß auch Angehörige sich der Gefahr strafrechtlicher Verfolgung aussetzen, wenn sie im Asylverfahren Unterstützungshandlungen im Sinne des § 36 Abs. 1 begehen. Aus den gleichen Erwägungen, die in § 258 Abs. 6 StGB zur Schaffung eines persönlichen Strafausschlußgrundes geführt haben, sollte die Strafbarkeit von Angehörigen auch im Rahmen des § 36 unterbleiben.

Zu Artikel 2

Artikel 2 enthält die im Zusammenhang mit der Änderung des Asylverfahrensgesetzes sich als notwendig ergebenden Änderungen des Ausländergesetzes.

Zu Nummer 1 (§ 14)

§ 14 Abs. 1 Satz 1 des Ausländergesetzes (Verbot der Abschiebung in einen Staat, wo Verfolgung droht) ist materiell eine asylrechtliche Vorschrift. Immer mehr Ausländer berufen sich auf diese Vorschrift — insbesondere kurz vor einer vorgesehenen Abschiebung —, erklären jedoch ausdrücklich, einen Asylantrag nicht stellen zu wollen. Ausländerbehörde und Verwaltungsgericht müssen dann die Frage der politischen Verfolgung als Vorfrage prüfen, obwohl schon das Ausländergesetz vom 28. April 1965 aus guten Gründen die Entscheidungen über Asylanträge beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge konzentriert hat. Es ist daher sachgerecht, alle Ausländer, die einen Anspruch auf Verbleib im Bundesgebiet auf eine behauptete Verfolgung im Heimatland stützen, auf das Asylverfahren zu verweisen. Dies hat auch das OVG Rheinland-Pfalz in ständiger Rechtsprechung entschieden (zuletzt Beschluß vom 19. Oktober 1984 — 11 B 238/84).

Der neue Absatz 2 faßt Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 bisheriger Fassung zusammen.

Zu Nummer 2 (§ 26)

Folge der Änderung des § 14 (siehe Nummer 1).

Zu Artikel 3

Das Arbeitsaufnahmeverbot hat sich als wesentliches Instrument gegen Asylgesuche aus wirtschaftlichen Gründen erwiesen. Die wieder zunehmenden Asylbewerberzahlen verdeutlichen jedoch, daß die geltenden Wartezeiten vor erstmaliger Erteilung der Arbeitserlaubnis unzureichend sind. Da sich die Asylverfahren immer noch über mehrere Jahre erstrecken, hat der Asylbewerber trotz der Wartezeitregelung grundsätzlich die Aussicht, zur Erwerbstätigkeit zu gelangen. Diese Hoffnung auf Erteilung der Arbeitserlaubnis ist für Asylbewerber weiterhin ein Anreiz zur Einreise. Das im Arbeitsförderungsgesetz direkt ausgesprochene Arbeitsaufnahmeverbot für die gesamte Dauer des Asylverfahrens beseitigt diesen Anreiz, der zudem meist Illusion bleibt. Die Begrenzung des Arbeitsaufnahmeverbots bis zur unanfechtbaren Anerkennung der Asylberechtigung stellt eine hinreichende Konkretisierung der Dauer dieses Arbeitsaufnahmeverbots dar.

Die vorgesehene Regelung erfordert allerdings eine Ausnahme für Ostblockangehörige, die Asylantrag stellen, da sie auch nach Abschluß des Asylverfahrens nicht ausgewiesen oder abgeschoben werden. Es ist daher ein befristetes Arbeitsaufnahmeverbot von einem Jahr vorgesehen, das die wirtschaftlichen Anreize stark mindert. Gleichzeitig trifft aber ein solches befristetes Arbeitsaufnahmeverbot Ostblockangehörige nicht derart einschneidend, daß wirklich politisch Verfolgte von einem Asylbegehren abgehalten werden. Um bei diesen Staatsangehörigen eine Gleichbehandlung mit Personen, die keinen Asylantrag stellen, zu gewährleisten, ist aufgrund der bereits gegebenen Verordnungsermächtigung die Arbeitserlaubnisverordnung entsprechend anzupassen.

Zu Artikel 4

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel 5

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Stellungnahme der Bundesregierung

Zu dem vom Bundesrat vorgelegten Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes nimmt die Bundesregierung wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

Die Bundesregierung teilt die Sorge des Bundesrates über die erneut stark ansteigende Zahl der Asylbewerber in der Bundesrepublik Deutschland.

Während die Asylbewerberzahlen in den Jahren nach 1980 infolge der getroffenen gesetzgeberischen und administrativen Maßnahmen rückläufig waren, war 1984 wieder eine erhebliche Zunahme der Zahl der Asylsuchenden im Vergleich zum Vorjahr zu verzeichnen. Dies ist wohl auch darauf zurückzuführen, daß in einigen Ländern die politischen Auseinandersetzungen bis hin zum Bürgerkrieg zugenommen haben und auch der Vertreibungsdruck gegenüber Minderheiten gestiegen ist. Die steigende Tendenz der Zugangszahlen setzte sich in den ersten Monaten des Jahres 1985 fort.

1984 ist allerdings auch die allgemeine Anerkennungsquote des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge gegenüber 1983 erheblich angestiegen. Andererseits wird das Asylrecht nach wie vor in nicht unbeträchtlichem Umfang und überwiegend von Ausländern in Anspruch genommen, die die Voraussetzungen für die Anerkennung als Asylberechtigte nicht erfüllen, sondern ein Asylverfahren nur betreiben, um sich zumindest vorübergehend in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten zu können. Dies stellt Bund, Länder und Kommunen vor ernste Probleme und unterwirft das Asylrecht einer harten Belastungsprobe.

Die Bundesregierung ist sich mit dem Bundesrat darin einig, daß — nicht zuletzt im Interesse der tatsächlich politisch Verfolgten — einem Mißbrauch des Asylrechts entgegengewirkt werden muß. Aus diesem Grunde ist die Bundesregierung der Auffassung, daß auch die flankierenden Maßnahmen fortbestehen müssen. Außerdem ist sich die Bundesregierung der Bedeutung bewußt, die eine Verkürzung der Anerkennungsverfahren bei Behörden und Gerichten in diesem Zusammenhang hat; aus diesem Grunde hält sie auch an der Bedeutung von Gemeinschaftsunterkünften fest.

Der Entwurf des Bundesrates befaßt sich mit einigen Aspekten des Problems, geht aber selbst von der Erkenntnis aus, daß damit allein die Asylprobleme insgesamt nicht zu lösen sind. Es ist vielmehr erforderlich, die Asylproblematik über Fragen des nationalen Verfahrensrechts hinaus zu erörtern und — auch unter Berücksichtigung der internationalen Verhältnisse — nach Lösungsansätzen zu suchen, wie unsere humanitären und rechtlichen Verpflichtungen in Einklang mit unseren tatsächlichen

Möglichkeiten gebracht werden können. Insgesamt besteht hierfür erheblicher Handlungsbedarf.

Die Bundesregierung hat bereits am 13. Februar 1985 eine interministerielle Kommission unter Vorsitz von Bundesminister Dr. Schäuble eingesetzt und damit beauftragt, die gesamte Asylproblematik in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht aufzulisten und u. a. für eine Kabinetts-erörterung aufzubereiten. Diese Kommission wird ihre Arbeiten voraussichtlich im Herbst dieses Jahres abschließen. Sie wird in ihren Erörterungen auch die in der Entscheidung des Bundesrates enthaltenen Punkte behandeln.

Die Bundesregierung behält sich deshalb vor, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zusätzliche Vorschläge — auch zu dem Entwurf — zu machen und weitere Überlegungen einzubringen.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 2 Abs. 2 Satz 2 AsylVfG)

Das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 5. Juni 1984, DVBl. 1984, 1007) legt den Begriff „Schutz vor Verfolgung“ in § 2 Abs. 2 AsylVfG „im Lichte des Asylgrundrechts“ sehr eng aus. Es leitet aus Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes ein Recht des politisch Verfolgten auf freie Wahl des endgültigen Zufluchtslandes her; Verfolgungsschutz in einem Drittstaat könne ihm nur dann entgegengehalten werden, wenn er diesen Schutz dort auch gesucht habe und ihm dieser Schutz in rechtlich gesicherter Weise gewährt worden ist. Das Bundesverwaltungsgericht unterlegt dieser Bestimmung ferner — ebenfalls als unmittelbare Ableitung aus Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes —, daß dem Verfolgten in dem Drittstaat die Möglichkeit geboten sein muß, eine Lebensgrundlage nach Maßgabe der im Aufnahmestaat bestehenden Verhältnisse zu finden.

Auf der Basis dieser Rechtsprechung wird von den Verwaltungsgerichten häufig ein Schutzfinden auch dann verneint, wenn sich der Ausländer längere Zeit ungefährdet in dem Drittstaat aufgehalten hat und nur wegen der besseren Lebensbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland von einer Asylantragstellung in dem Drittstaat absieht und der Asylantragstellung in der Bundesrepublik Deutschland den Vorrang gibt.

Die Bundesregierung teilt die Ansicht des Bundesrates, daß geprüft werden muß, ob Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes eine derartig weite Auslegung, wie sie von den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit vorgenommen worden ist, gebietet.

Dabei sollte allerdings gegebenenfalls im Interesse der Zielsetzung des Bundesrates im weiteren Ver-

lauf des Gesetzgebungsverfahrens geprüft werden, ob nicht eine Neufassung des gesamten § 2 AsylVfG erfolgen sollte. Die Bundesregierung behält sich vor, hierzu Vorschläge zu unterbreiten.

Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 4 Abs. 2 Sätze 3 und 4 AsylVfG)

Die Frage, ob eine Verpflichtung zur Einrichtung von Außenstellen des Bundesamtes gesetzlich festgelegt werden sollte, wurde bei den Beratungen des Asylverfahrensgesetzes 1981/1982 eingehend in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages — insbesondere auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten (Artikel 87 Abs. 3 des Grundgesetzes) — erörtert (vgl. hierzu u. a. Kurzprotokolle des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, 25. Sitzung am 11. November 1981, S. 39; 26. Sitzung am 25. November 1981, S. 47). Die Ausschüsse des Deutschen Bundestages haben seinerzeit davon abgesehen, eine entsprechende gesetzliche Regelung vorzusehen.

Nach Ansicht der Bundesregierung hat die bestehende pragmatische Regelung den Vorteil, daß das Bundesamt in der Lage ist, flexibel auf den jeweiligen Ausländerzustrom angemessen zu reagieren.

Die Forderung, dem Bundesamt für die Außenstellen ausreichend Personal zur Verfügung zu stellen, richtet sich, da Stellen durch das Haushaltsgesetz zu bewilligen sind, letztlich an den Gesetzgeber selbst.

Anliegen der Länder nach Einrichtung von Außenstellen ist das Bundesamt, wenn hierfür die notwendigen Voraussetzungen gegeben waren, im übrigen stets nachgekommen.

Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 7 a AsylVfG)

Das Bundesamt ist bereits nach geltendem Recht in der Lage, derartige Anträge als offensichtlich unbegründet abzulehnen. Eine solche Vorschrift ist deshalb nicht zwingend erforderlich, wäre jedoch geeignet, dies — und die sich hieraus ergebenden aufenthaltsrechtlichen Folgen — diesen Personengruppen stärker bewußt zu machen.

Eine solche Regelung müßte allerdings die Fälle berücksichtigen, in denen der Asylantrag des Ausländers ausschließlich wegen Verfolgungsschutzes in einem anderen Land (§ 2 AsylVfG) abgelehnt worden oder unbeachtlich ist, während die Familienangehörigen unmittelbar aus dem Verfolgerstaat gekommen sind. Ein Hinweis allein in der Begründung des Gesetzesvorschlages ist nach Auffassung der Bundesregierung nicht ausreichend. Zur Präzisierung des Angehörigenbegriffes sollte außerdem auf § 11 Abs. 1 Nr. 1 StGB verwiesen werden.

Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 11 Abs. 1 Satz 2 AsylVfG)

Wirtschaftliche Gründe und allgemeine Notsituationen stellen nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung keine politische Verfolgung dar. Entspre-

chendes gilt für kriegerische Auseinandersetzungen, wenn der Ausländer ausschließlich vor den allgemeinen Unglücksfolgen geflohen ist, die aus Krieg, Bürgerkrieg, Revolution und sonstigen Unruhen hervorgehen. Asylanträge, die ausschließlich hierauf gestützt sind, werden daher schon jetzt vom Bundesamt abgelehnt. An dieser Rechtslage würde sich durch die vorgeschlagene Regelung nichts ändern, insbesondere könnten die dort genannten Voraussetzungen auch künftig nur aufgrund einer Einzelfallprüfung festgestellt werden. Die Aufnahme einer solchen Regelung ist deshalb nicht zwingend erforderlich, könnte jedoch bewirken, daß die Unbegründetheit derartiger Asylanträge rechtlich eindeutig klargestellt wird.

Allerdings müßte durch entsprechende Umformulierung deutlich werden, daß hierunter nicht die Fälle fallen, in denen der Ausländer zwar aus wirtschaftlichen Gründen eingereist ist, den Asylantrag jedoch wegen begründeter Furcht vor Verfolgung (z. B. wegen einer Veränderung der Verhältnisse im Heimatstaat — Nachfluchtgrund) stellt. Dies könnte durch Ersetzen der Worte „in den Geltungsbereich dieses Gesetzes eingereist ist“ durch die Worte „sich im Geltungsbereich dieses Gesetzes aufhält“ erreicht werden.

Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 16 Abs. 4 AsylVfG)

Die Bundesregierung würdigt die Zielsetzung des Vorschlags: Die Asylanerkennung kann grundsätzlich nur für die Zeit gewährt werden, während der der Ausländer in seinem Heimatstaat eine politische Verfolgung befürchten muß.

Schon nach geltendem Recht ist jedoch eine nachträgliche Überprüfung von Anerkennungen möglich und deren Widerruf in den Fällen des § 16 Abs. 1 Nr. 1 AsylVfG sogar geboten. Das geltende Recht bietet zudem den Vorteil, daß die Überprüfungspraxis flexibel gehandhabt, insbesondere an einem zwischenzeitlichen Wandel der politischen Verhältnisse in den Herkunftsstaaten der Asylbewerber orientiert werden kann. Eine routinemäßige Überprüfung aller Anerkennungen erscheint demgegenüber nicht zweckmäßig, weil ihr Nutzen nicht in einem angemessenen Verhältnis zu den hierfür anfallenden Kosten und dem Arbeitsaufwand stehen würde:

- Änderungen der Verhältnisse im Heimatland, die in größerem Umfang Widerrufsverfahren erforderten, hat es bisher nur in wenigen Fällen gegeben.
- Auch bei Wegfall einer akuten Verfolgung ist ein Widerruf der Anerkennung nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 54, 341) und des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 67, 314) nur dann zulässig, wenn auch eine Wiederholung der Verfolgung für die Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen ist.
- Das Bundesamt würde in erheblichem Umfang mit zusätzlicher Arbeit belastet, ohne daß im Er-

gebnis gegenüber dem geltenden Recht in größerem Umfang Widerruf zu erwarten wären.

Zu Artikel 1 Nr. 6 (§ 21 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG)

Im Falle einer Änderung des § 14 AuslG ist die vorgeschlagene Regelung als Folgeänderung erforderlich.

Die Bundesregierung verweist wegen § 14 AuslG auf ihre Stellungnahme zu Artikel 2.

Zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 36 AsylVfG)

Die vorgeschlagene Regelung erscheint sinnvoll.

Zu Artikel 2 (§ 14 AuslG)

Die Bundesregierung ist mit dem Bundesrat der Ansicht, daß die gegenwärtig nach § 14 AuslG bestehende Rechtslage in mehrerer Hinsicht unbefriedigend ist:

Nach geltendem Recht ist ein Ausländer, der sich lediglich auf den Abschiebungsschutz des § 14 AuslG beruft, z. T. bessergestellt als ein Asylbegehrender, da die für Asylsuchende geltenden Regelungen (z. B. Aufenthaltsbeschränkungen) auf ihn keine Anwendung finden. Bestimmte Personengruppen verzichten daher zunehmend auf die Durchführung eines Asylverfahrens und berufen sich ausschließlich auf § 14 AuslG.

Die dezentralisierten Ausländerbehörden sind zudem mit der Frage, ob einem Ausländer in einem anderen Staat politische Verfolgung droht, mitunter vor Schwierigkeiten gestellt.

Der Vorschlag des Bundesrates würde eine erhebliche Strukturänderung der bisherigen Regelung bedeuten. Das Rechtsinstitut des Abschiebungsschutzes würde ganz in demjenigen der Asylgewährung aufgehen. Die Bundesregierung wird sich hierzu

und zu aus dieser Änderung herrührenden Fragen (z. B. Frage der Notwendigkeit eines Abschiebungsschutzes auch für Fälle, in denen zwar nicht der Ausländer eine politische Verfolgung behauptet, aber der Ausländerbehörde Anhaltspunkte für eine solche Verfolgung vorliegen; Verhältnis der vorgeschlagenen Regelung zu den Regelungen für die Zurückweisung/Zurückschiebung; Frage eines sich aus einem längeren berechtigten Aufenthalt ergebenden Integrationsproblems) im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens äußern.

Zu Artikel 3 (§ 19 AFG)

Die Bundesregierung neigt dazu, die bisherige Regelung in § 19 Abs. 1 des Arbeitsförderungsgesetzes aufrechtzuerhalten. Sie hat sich alles in allem bewährt.

Dagegen erscheint fraglich, ob eine Verlängerung der Wartezeiten ein geeignetes Mittel wäre, über das bisher Erreichte hinaus potentielle Asylbewerber, die nicht politisch verfolgt worden sind, von der Einreise in das Bundesgebiet abzuhalten. Eine Verlängerung der Wartezeit dürfte im übrigen zur verstärkten Neigung, illegal zu arbeiten, führen.

Es kann davon ausgegangen werden, daß Asylbewerber, die eine zweijährige Wartezeit in Kauf nehmen, sich auch mit einer längeren Wartezeit abfinden, wenn der Lebensunterhalt während dieser Zeit gesichert ist.

Die Verlängerung der Wartezeit hätte gegenwärtig ferner kaum praktische Auswirkungen auf die Erteilung der Arbeitserlaubnis. Auch nach Ablauf der Wartezeit wird Asylbewerbern die Arbeitserlaubnis nach § 19 des Arbeitsförderungsgesetzes nur erteilt, wenn keine deutschen oder bevorrechtigten ausländischen Arbeitnehmer auf den freien Arbeitsplatz vermittelt werden können.

Die Wartezeit für Asylbewerber aus Ostblockstaaten ist erst ab 15. Juli 1984 abgeschafft worden. Auch aus diesen Gründen wäre es nicht unproblematisch, sie jetzt wieder einzuführen.

