

Antwort der Bundesregierung

auf die Große Anfrage der Fraktionen der SPD und FDP – Drucksache 8/3753 –

Asylrecht

Der Bundesminister des Innern – V II 4 – 125 423/56 – hat mit Schreiben vom 19. Juni 1980 die o. g. Große Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

Vorbemerkung

Politisch Verfolgte genießen in der Bundesrepublik Deutschland Asylrecht (Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG). Der Verfassungsgeber hat damit auch eine Konsequenz aus der Tatsache gezogen, daß in der Zeit der nationalsozialistischen Herrschaft ungezählte verfolgte Deutsche im Ausland Aufnahme gefunden und nur dadurch überlebt haben.

Die Anstrengungen, die in Erfüllung dieser Verpflichtung von der Bundesrepublik Deutschland unternommen wurden, sind beträchtlich. Man muß aber auch in die Betrachtung einbeziehen, daß zur Zeit 10 bis 15 Millionen Flüchtlinge auf der Erde leben. Besonders groß ist die Last der – häufig sehr armen – Länder, die in enger Nachbarschaft zu einem Regime leben, das einen Exodus von Flüchtlingen verursacht.

Im Jahre 1953 wurde eine besondere Bundesbehörde – das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge – geschaffen, die durch weisungsunabhängige Beamte entscheidet, ob die Voraussetzungen des Asylrechts vorliegen. Damit hat der Gesetzgeber die Konsequenz aus der Ausgestaltung des Asylrechts als grundrechtlichen Anspruch gezogen, der fernab politischer Opportunität jedem politisch Verfolgten zukommt. Seither sind bei dieser Behörde über 230 000 Asylanträge ge-

stellt worden. Über 57 000 Personen sind in dieser Zeit als Asylberechtigte anerkannt worden.

In den letzten Jahren wird das Asylrecht allerdings zunehmend auch von Ausländern in Anspruch genommen, die die Voraussetzung für die Anerkennung als Asylberechtigte nicht erfüllen, sondern ein Asylverfahren nur betreiben, um sich zumindest vorübergehend in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten und hier arbeiten zu können. Diese Entwicklung stellt Bund, Länder und Gemeinden vor ernste Probleme und unterwirft das Asylrecht einer harten Belastungsprobe.

Alle in Bund und Ländern politisch Verantwortlichen sind sich darin einig, daß – nicht zuletzt im Interesse der tatsächlich Verfolgten – einem Mißbrauch des Asylrechts entgegengewirkt werden muß. Im Interesse der wirklich politisch Verfolgten müssen aber Maßnahmen getroffen werden, die das Asylgrundrecht in seinem derzeitigen Umfang erhalten. Angesichts des sprunghaften Anstiegs der Asylbewerberzahlen hat der Bundesminister des Innern am 6. März 1980 im Deutschen Bundestag folgendes erklärt:

„Der Bundestag hat mit der Beschleunigungsnovelle einen Beitrag zur Lösung des Asylproblems geleistet. Die letzten Auswirkungen können wir schon deshalb nicht übersehen, weil eine wichtige Maßnahme, nämlich die Dezentralisierung der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit, erst am 1. Januar 1980 in Kraft getreten ist. Es kann durchaus sein, daß dieser Beitrag nicht ausreicht. Es ist deshalb legitim und erforderlich, über diesen Beitrag des Bundestages hinaus nach Wegen zu suchen, wie wir unsere humanitären und verfassungsrechtlichen Pflichten in Einklang mit

unseren tatsächlichen Möglichkeiten bringen können.“

Außerdem hat der Bundesminister des Innern im Februar 1980 beantragt, das Asylthema auf die Tagesordnung der Ministerpräsidentenkonferenz zu setzen und die Einsetzung der vor allem von Baden-Württemberg vorgeschlagenen Bund-Länder-Arbeitsgruppe begrüßt.

Die Bundesregierung hat schon vor Ablauf des von den Regierungschefs von Bund und Ländern bis zum 15. Juni 1980 befristeten Prüfungszeitraums Maßnahmen getroffen und Vorschläge entwickelt:

1. Einführung der Visumpflicht im März 1980 gegenüber einigen Staaten (siehe Antwort zu Frage 9.)
2. Erarbeitung eines befristeten Sofortprogramms (Einzelheiten Antwort auf Frage 9.).

Die Regierungschefs des Bundes und der Länder haben auf ihrer Sitzung am 29. Februar 1980 ausdrücklich bekräftigt, daß das Grundrecht auf Asyl nicht angetastet werden darf.

Die Bundesregierung verkennt nicht, daß notwendige Maßnahmen gegen den Mißbrauch des Asylverfahrens (wie z. B. die zeitweilige Versagung der Arbeitserlaubnis) auch eine schmerzliche Beeinträchtigung der Situation politisch Verfolgter, die in unser Land kommen, darstellen können. Die Bundesregierung geht aber davon aus, daß die tatsächlich Verfolgten angesichts des Schutzes, der ihnen während des Asylverfahrens bleibt und der auf diese Weise weiterhin sichergestellt werden soll, dafür Verständnis haben.

Die Bundesregierung anerkennt die außerordentlichen Anstrengungen der Gemeinden, die überdurchschnittlich viele Asylbewerber aufnehmen und zusammen mit den Kirchen und Hilfsorganisationen die eigentliche Last tragen. Die Bundesregierung appelliert an alle Bundesländer, für eine gerechte Lastenverteilung innerhalb des Landes Sorge zu tragen.

Die Bundesregierung wird die Bemühungen, im Rahmen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu einem weiteren Konsens über die noch zu treffenden Maßnahmen zu kommen, fortsetzen.

1. Was ist Inhalt des Asylrechts in der Bundesrepublik Deutschland? Welche nationalen und internationalen Regeln sind dafür maßgebend?

Das Völkerrecht

Im Völkerrecht, dessen allgemeine Regeln nach Artikel 25 GG Bestandteil des Bundesrechts sind, wird das Asylrecht auch heute noch als das Recht eines Staates verstanden, Angehörigen eines anderen Staates durch Aufnahme Schutz vor politischer Verfolgung zu gewähren. Hiervon geht auch das 1951 in Genf verabschiedete „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ (– Genfer Konvention –, BGBl. 1953 II S. 559) aus, das es dem Ermessen eines

jeden Vertragsstaates überläßt, ob er einem politisch verfolgten Ausländer die mit diesem Abkommen geschaffene Rechtsstellung eines Flüchtlings einräumt oder nicht.

Das Grundgesetz

Durch Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG wird politisch verfolgten Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland ein gerichtlich durchsetzbarer Rechtsanspruch auf Asylgewährung eingeräumt („Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“). Das Grundgesetz geht damit über das allgemeine Völkerrecht hinaus; es hat so einen entscheidenden Schritt zur Ausgestaltung des Asylrechts als Menschenrecht getan.

In diesem Zusammenhang ist auf die UNO-Konferenz Anfang 1977 in Genf hinzuweisen, die zum Ziele hatte, den internationalen Asylrechtsschutz weiterzuentwickeln. Auf dieser Konferenz hat die Bundesrepublik Deutschland den Entwurf eines UNO-Abkommens vorgelegt und befürwortet, durch den politisch Verfolgten in Anlehnung an das Grundgesetz ein subjektives Recht auf Asyl gewährt wird. Weder bei diesem noch bei anderen Vorschlägen, die über die Genfer Konvention hinausgingen, war jedoch eine Einigung zu erreichen.

Inhalt des Grundrechts auf Asyl

Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG enthält die Begriffe des „politisch Verfolgten“ und des „Asylrechts“. §§ 28 ff. des Ausländergesetzes (AuslG) vom 28. April 1965 (BGBl. I S. 353), die das Verfahren der Anerkennung als Asylberechtigter regeln, nehmen hierauf ohne Erläuterungen Bezug. Beide Begriffe sind durch die Rechtsprechung näher bestimmt worden. Für die Praxis ist von besonderer Bedeutung das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. Oktober 1975 – I C 46.69 – (BVerwGE 49,202).

Personenkreis

Der Begriff des „politisch Verfolgten“ ist nach Entstehungsgeschichte und Zielsetzung weit auszulegen (BVerfGE 9, 174, 180). Das Bundesverwaltungsgericht legt ihn in Anlehnung an den Flüchtlingsbegriff der Genfer Konvention (Artikel 1 Buchstabe A Nr. 2) dahin aus, daß mit ihm jede Person gemeint ist, die

„aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtung nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als Staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will“.

Diese Begriffsbestimmung umfaßt bei sachgerechtem Verständnis nach der Rechtsprechung des Bundes-

verwaltungsgerichts alle denkbaren Fälle politischer Verfolgung und trägt dem Erfordernis weiter Auslegung, das dem Grundrecht auf Asyl nach Entstehungsgeschichte und Zielsetzung innewohnt, die gebotene Rechnung.

Asylerhebliche politische Verfolgung liegt immer dann vor, wenn dem Asylsuchenden wegen des geltend gemachten Verfolgungsanlasses bei verständiger Würdigung der gesamten Umstände seines Falles mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit aus politischen Gründen in seinem Heimatstaat Verfolgungsmaßnahmen mit Gefahr für Leib und Leben oder Beschränkungen seiner persönlichen Freiheit drohen, so daß ihm nicht zuzumuten ist, im Heimatstaat zu bleiben oder dorthin zurückzukehren. Vielfach befinden sich Asylsuchende in einem gewissen Beweisnotstand insbesondere bei asylbegründeten Vorgängen im Heimatstaat. Hieraus hat die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hergeleitet, daß ein Asylbewerber asylbegründende Vorgänge im Ausland in der Regel lediglich glaubhaft zu machen hat, während asylbegründende Vorgänge innerhalb der Bundesrepublik Deutschland (sog. „Nachfluchtgründe“) grundsätzlich des Nachweises bedürfen.

Inhalt und Grenzen des Asylrechts

Das Grundrecht auf Asyl hat zunächst einen klar umrissenen unverzichtbaren Kerngehalt. Es verbürgt demjenigen, der vor politischer Verfolgung Schutz sucht, daß er

1. an der Grenze nicht zurückgewiesen wird,
2. nicht in einen möglichen Verfolgerstaat abgeschoben wird, was einschließt, daß er auch in keinen Staat abgeschoben werden darf, in dem die Gefahr der weiteren Abschiebung in einen Verfolgerstaat besteht,
3. nicht ausgeliefert wird, wenn politische Verfolgung droht und auch nach dem Grundsatz der Spezialität kein wirksamer Schutz zu erlangen ist.

Andererseits ist durch das Bundesverwaltungsgericht aber auch klargestellt worden, daß Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG keinen absoluten Schutz gegen eine Abschiebung gewährleistet. In der genannten Grundsatzentscheidung stellt das Gericht fest, daß die aus der Genfer Konvention übernommene Regelung des § 14 Abs. 1 Satz 2 AuslG verfassungskonform ist, die die Abschiebung eines politisch Verfolgten auch in einen Verfolgerstaat zuläßt, wenn er „aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit anzusehen ist oder . . . eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet, weil er wegen eines besonders schweren Verbrechens rechtskräftig verurteilt wurde“.

Mit Rücksicht auf die Einheit der Verfassung und die von ihr geschützte gesamte Wertordnung könne auch das Grundrecht auf Asyl Beschränkungen erfahren. Die Sicherheit von Staat und Allgemeinheit seien Verfassungswerte, die nicht schlechthin hinter dem Recht auf Schutz vor politischer Verfolgung

zurückzutreten hätten. § 14 Abs. 1 Satz 2 AuslG sei aber eng auszulegen; seine Anwendung könne immer nur als „ultima ratio“ in Betracht kommen.

Über den umrissenen Kernbereich des Grundrechts auf Asyl hinaus enthält Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG auch einen Auftrag an den einfachen Gesetzgeber, das weitere Schicksal der Asylberechtigten entsprechend der humanitären Zielsetzung des Asylrechts zu regeln. Diesem Auftrag hat der Gesetzgeber durch §§ 28 ff. AuslG und mit der Übernahme der Genfer Konvention in das innerstaatliche Recht entsprochen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in einer Entscheidung vom 19. September 1978 – 1 B 303.78 – (DOV 1979, 296) auch klargestellt, daß das Asylrecht des Artikels 16 Abs. 2 Satz 2 GG dem Schutz der politisch Verfolgten in dem oben umschriebenen Sinne dient, nicht aber die Aufgabe hat, vor allgemeinen Unglücksfolgen zu bewahren, die aus Krieg, Bürgerkrieg, Revolution und sonstigen Unruhen hervorgehen. Soweit Schutz und Hilfe vor solchen Unglücksfolgen geboten erscheinen, seien sie auf anderen Wegen zu gewähren. Auf die Beantwortung der Frage 8. wird in diesem Zusammenhang hingewiesen.

2. Welche Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften regeln das Verfahren zur Anerkennung als Asylberechtigter? In welcher Beziehung steht das Asylrecht zum Ausländerrecht?

Das Verfahren zur Anerkennung als Asylberechtigter

Die Regelung des Verfahrens zur Anerkennung als Asylberechtigter ist dem innerstaatlichen Recht überlassen. Die Genfer Konvention enthält keine Bestimmungen über das Verfahren der Zuerkennung der Rechtsstellung als Flüchtling. In der Bundesrepublik Deutschland wird über die Anerkennung als Asylberechtigter in einem besonderen Verwaltungsverfahren entschieden, das der Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte unterliegt.

Verwaltungsverfahren

Das Verfahren zur Anerkennung als Asylberechtigter ist 1965 im Ausländergesetz (§§ 29 ff.) neu geregelt worden. Im wesentlichen wurde dabei die in einer Verordnung von 1953 enthaltene Regelung übernommen.

§§ 29 ff. AuslG bestimmen, daß über Anträge auf Anerkennung als Asylberechtigter in einem besonderen Anerkennungsverfahren von weisungsunabhängigen Ausschüssen des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Bundesamt) zu entscheiden ist.

Zunächst war im Ausländergesetz ein zweistufiges Verwaltungsverfahren vorgesehen. Gegen die Entscheidung eines Anerkennungsausschusses konnte Widerspruch bei einem Widerspruchsausschuß eingelegt werden. Im Zuge der vom Gesetzgeber 1978

beschlossenen Beschleunigung des Asylverfahrens ist mit Wirkung vom 1. August 1978 das Widerspruchsverfahren entfallen (Gesetz vom 25. Juli 1978, BGBl. I S. 1108). Seither ist gegen Entscheidungen der Anerkennungsausschüsse unmittelbar die Klage bei den Verwaltungsgerichten gegeben.

Neben den Vorschriften des Ausländergesetzes finden im Verfahren zur Anerkennung als Asylberechtigter subsidiär auch die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) vom 25. Mai 1976 (BGBl. I S. 1253) Anwendung.

Die Anwendung der §§ 29 ff. AuslG wird durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes in der Fassung vom 10. Mai 1977 (GMBl. S. 202) näher bestimmt.

Gerichtsverfahren

Für das Gerichtsverfahren in Asylsachen galt zunächst die allgemeine Regelung der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vom 21. Januar 1960 (BGBl. I S. 17). Als Rechtsmittel gegen Entscheidungen des Bundesamtes war somit zunächst die Klage zum Verwaltungsgericht, sodann die Berufung zum Obergericht und anschließend die Revision (bzw. die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision) zum Bundesverwaltungsgericht gegeben. Nach § 52 Nr. 2 VwGO lag die örtliche Zuständigkeit ausschließlich bei dem für den Sitz des Bundesamtes zuständigen Verwaltungsgericht in Ansbach bzw. dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof in München.

Durch das Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens wurde das Gerichtsverfahren mit Wirkung vom 1. August 1978 insoweit geändert, als seither die Berufung ausgeschlossen ist, wenn das Verwaltungsgericht eine Klage einstimmig als offensichtlich unbegründet abweist (§ 34 n. F. AuslG). Durch ein weiteres Gesetz vom 25. Juli 1978 (BGBl. I S. 1107) wurde mit Wirkung vom 1. Januar 1980 die Alleinzuständigkeit des Verwaltungsgerichts Ansbach und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs aufgehoben. Örtlich zuständig ist seither das Verwaltungsgericht, in dessen Bezirk der Asylantragsteller seinen Wohnsitz hat oder sich aufhält. Die Länder haben dabei die Möglichkeit, die Zuständigkeit auf ein oder nur einen Teil der Verwaltungsgerichte zu konzentrieren.

Beziehung des Asylrechts zum Ausländerrecht

Asylrecht bedeutet in seinem Kerngehalt Schutz vor Zurückweisung oder Abschiebung in einen möglichen Verfolgerstaat (vgl. Antwort auf Frage 1). Dieser Mindestschutz ist auch im Ausländergesetz durch § 14 AuslG ausdrücklich gewährleistet, und zwar unabhängig davon, ob eine Anerkennung als Asylberechtigter erfolgt ist oder nicht.

Mit der Anerkennung als Asylberechtigter erlangt ein Ausländer zusätzlich einen besonderen ausländerrechtlichen Status. Er hat insbesondere nach § 43 AuslG Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis und genießt nach § 11 Abs. 2 AuslG er-

höhten Ausweisungsschutz. Das Ausländergesetz gewährt ihm damit über den verfassungsrechtlich gewährleisteten Mindestschutz für politisch Verfolgte hinaus eine gesicherte aufenthaltsrechtliche Grundlage für sein weiteres Leben in der Bundesrepublik Deutschland.

Solange ein Ausländer, der Asyl beantragt hat, noch nicht als Asylberechtigter anerkannt ist, unterliegt er nach dem Ausländergesetz den allgemeinen ausländerrechtlichen Bestimmungen. Nach diesen Bestimmungen kann z. B. Asylbewerbern für die Dauer des Asylverfahrens lediglich eine Duldung (§ 17 AuslG) erteilt und ihr Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland räumlich beschränkt werden. Die Ausländerbehörden dürfen aber nach dem Ausländergesetz und der Verwaltungsvorschrift hierzu keine ausländerrechtlichen Maßnahmen treffen, die einen Asylbewerber der Gefahr einer politischen Verfolgung aussetzen oder die Verfolgung seines Anspruchs auf Anerkennung als Asylberechtigter beeinträchtigen. Nach der genannten Verwaltungsvorschrift ist dieser Tatbestand nicht gegeben, wenn

- sich aus eigenen Erklärungen des Ausländers ergibt, daß ein Anerkennungsgrund offensichtlich nicht geltend gemacht wird,
- der Ausländer bereits in einem anderen Lande Anerkennung nach der Genfer Konvention oder anderweitig Schutz vor Verfolgung gefunden hat (Vgl. auch § 28 AuslG) oder
- die Anerkennung als Asylberechtigter offensichtlich rechtsmißbräuchlich begehrt wird.

In diesen Fällen sind also aufenthaltsbeendende Maßnahmen vor Unanfechtbarkeit der Entscheidung zugelassen.

3. Welche Zuständigkeiten bei Bund, Ländern und Gemeinden bei der Anerkennung von Asylsuchenden und damit zusammenhängendem Folgerecht gibt es? Ist eine einheitliche Handhabung in der gesamten Bundesrepublik Deutschland sichergestellt?

Das Asylverfahren

Über Anträge auf Anerkennung als Asylberechtigter entscheidet nach §§ 29 ff. AuslG das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge. Das Asylverfahren beginnt jedoch regelmäßig nicht mit der Stellung eines Asylantrags beim Bundesamt, wiewohl dies nach der neueren Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs möglich ist. Vielmehr wird der Asylantrag meist bei den Ausländerbehörden oder – seltener – bei den Grenzbehörden gestellt, die nach § 38 AuslG für die Entgegennahme von Asylanträgen zuständig sind.

Diese Behörden haben zunächst zu prüfen und zu entscheiden, ob überhaupt ein Asylbegehren vorliegt, da dies Voraussetzung für die Einleitung eines Asylverfahrens ist. Nähere Bestimmungen über die Behandlung von Asylanträgen und ihre Weiterleitung an das Bundesamt enthält die Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz (insbesondere zu § 38

AuslG), die den bundeseinheitlichen Vollzug des Gesetzes sicherstellt.

Um auf eine einheitliche Entscheidungspraxis der Ausschüsse des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und der Gerichte hinwirken zu können, wurde durch § 35 AuslG die Einrichtung des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten beim Bundesamt geschaffen. Der Bundesbeauftragte, der an die Weisungen des Bundesministers des Innern gebunden ist, kann sich an den Anerkennungsverfahren vor dem Bundesamt und den Gerichten beteiligen und erforderlichenfalls Rechtsmittel einlegen. Durch die Dezentralisierung der örtlichen Gerichtszuständigkeit in Asylsachen seit 1. Januar 1980 gewinnt die Tätigkeit des Bundesbeauftragten an Bedeutung.

In Auslieferungsverfahren entscheiden Auslieferungsbehörden und Gerichte unabhängig von dem Bundesamt, ob das Grundrecht auf Asyl der Auslieferung entgegensteht (§ 45 Satz 2 AuslG).

Die Verteilung der Asylbewerber

Um einen Ausgleich der unterschiedlichen Belastungen der Bundesländer zu erreichen, werden Ausländer, die vom Bundesamt als Asylberechtigte anerkannt worden sind, nach § 42 AuslG durch einen Beauftragten der Bundesregierung nach Anhörung der Länder auf Grund eines Schlüssels, der vom Bundesrat festgestellt wird und die Verhältnisse der Länder berücksichtigt, auf die Länder verteilt.

Wegen der Überlastung des Sammellagers für Ausländer*) in Zirndorf beschloß die Ständige Konferenz der Innenminister der Länder am 15. Februar 1974, auch schon die Asylbewerber in einem solchen Verfahren auf die Länder zu verteilen. Seither werden Asylbewerber von einer Kommission beim Bundesamt in Zirndorf, in der Bund und Länder vertreten sind, nach dem erwähnten Schlüssel auf die Bundesländer verteilt. Derzeit findet faktisch nur eine Verteilung von Asylbewerbern aus Berlin auf die übrigen Bundesländer statt, während sonst Asylbewerber dem Land zugeteilt werden, in dem sie Asyl beantragt haben.

Unterbringung und Betreuung der Asylbewerber

Die Zuständigkeit des Bundes beschränkt sich auf die Durchführung des Asylverfahrens und die Mitwirkung bei der Verteilung der Asylbewerber. Die Unterbringung und Betreuung der Asylbewerber während des Asylverfahrens fällt in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder. Die Aufgabenverteilung der Bundesländer ist insoweit unterschiedlich geregelt.

Die ausländerrechtliche Behandlung der Asylbewerber obliegt nach dem Ausländergesetz den Auslän-

derbehörden. Auf der erwähnten Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder ist beschlossen worden, daß den auf die Länder verteilten Asylbewerbern eine Duldung gemäß § 17 Abs. 1 AuslG erteilt wird, die auf den Bezirk der jeweils zuständigen Ausländerbehörde zu beschränken ist. Daneben (z. T. auch statt der Duldung) wird eine in der Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz vorgesehene „Bescheinigung über die Beantragung von Asyl“ ausgestellt.

Die Unterbringung und Betreuung der Asylbewerber obliegt in den Bundesländern den für das Sozialwesen zuständigen Behörden bzw. den Flüchtlingsverwaltungen. In den meisten Bundesländern werden Asylbewerber zunächst einer zentralen Anlaufstelle zugeleitet und von dort auf die Landkreise (kreisfreien Städte) bzw. die Gemeinden verteilt. Zumeist ist dieses Verfahren durch besondere Landesgrenzen (Aufnahmegesetze) geregelt.

Für die Gewährung von Sozialhilfe ist das Bundessozialhilfegesetz maßgeblich. Zuständige Behörden sind die örtlichen Träger der Sozialhilfe (Landkreise und kreisfreie Städte bzw. Gemeinden). Häufig ist in den Aufnahmegesetzen der Länder vorgesehen, daß den örtlichen Trägern der Sozialhilfe die Sozialhilfekosten für Asylbewerber ganz oder zum Teil ersetzt werden.

4. Wie läuft ein „normales“ Asylverfahren ab?

Einleitung des Asylverfahrens

Das Asylverfahren beginnt – wie in der Antwort auf Frage 3. bereits ausgeführt – in den meisten Fällen mit der Stellung eines Asylantrags bei einer Ausländerbehörde. Nur ein geringer Prozentsatz der Asylanträge (etwa 1 bis 2 v. H.) wird schon unmittelbar nach der Einreise bei den Grenzbehörden gestellt. Von der Ausländerbehörde bzw. der Grenzbehörde ist eine Niederschrift aufzunehmen, die die wesentlichen Angaben des Antragstellers zu seinem Asylbegehren (insbesondere die Gründe für das Verlassen des Heimatstaates) enthält. Die Länder sind Anfang 1979 vom Bundesminister des Innern gebeten worden, einer Empfehlung des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen zu folgen und den Asylbewerbern, falls erforderlich, Dolmetscher zur Verfügung zu stellen. Dem Asylbewerber ist ferner Gelegenheit zu einer schriftlichen Äußerung in der von ihm gewählten Sprache zu geben.

Die Niederschrift über das Asylbegehren wird zusammen mit den überreichten Schriftstücken dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Zirndorf übersandt. Nach Eingang des Asylantrags findet dort zunächst das in der Antwort auf Frage 3. beschriebene Verteilungsverfahren statt. Sobald feststeht, welchem Bundesland ein Asylbewerber zugeteilt ist, wird von den zuständigen Landesbehörden die Entscheidung über den weiteren Aufenthalt innerhalb des Bundeslandes während des Asylverfahrens getroffen.

*) als Sammellager vom Freistaat Bayern seit 1977 geschlossen

*Das eigentliche Asylverfahren vor dem Bundesamt**Vorprüfung*

Nach der Zuteilung des Asylbewerbers an ein Bundesland wird zunächst der dem Asylantrag zugrunde liegende Sachverhalt in einer Vorprüfung geklärt (§ 29 Abs. 2 AuslG). Der Asylbewerber erhält dabei Gelegenheit, sein Vorbringen zu ergänzen und zu konkretisieren. Anhörungen im Rahmen der Vorprüfung werden grundsätzlich in der Heimatsprache des Asylbewerbers unter Heranziehung eines Dolmetschers durchgeführt. Das Ergebnis der Anhörung wird in einer Niederschrift festgehalten.

Verfahren vor dem Anerkennungsausschuß

Nach Abschluß der Vorprüfung wird der Asylantrag dem zuständigen Anerkennungsausschuß zugeleitet. Maßgeblich ist dabei der vom Leiter des Bundesamtes festgelegte Geschäftsverteilungsplan. Die Anerkennungsausschüsse setzen sich aus einem Vorsitzenden (mit Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst) und zwei Beisitzern zusammen. Sie entscheiden weisungsunabhängig mit Mehrheit. Soweit es zur Aufklärung des Sachverhalts erforderlich ist, erheben die Ausschüsse Beweise (Anhörung des Asylbewerbers, Auskünfte von Instituten oder Behörden, Beiziehung von Dokumenten). Die Entscheidung ergeht schriftlich nach einer Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung. Der mit der Rechtsmittelbelehrung versehene Bescheid wird dem Antragsteller über die Ausländerbehörde bzw. seinen Verfahrensbevollmächtigten zugestellt.

Das Gerichtsverfahren

Gegen die Ablehnung eines Asylantrags durch das Bundesamt kann ein Asylbewerber Klage zum Verwaltungsgericht erheben. Bestätigt das Verwaltungsgericht die Entscheidung des Bundesamtes, so kann gegen diese Entscheidung Berufung zum Obergericht eingelegt werden. Die Berufung ist jedoch ausgeschlossen, wenn das Verwaltungsgericht eine Klage einstimmig als offensichtlich unbegründet abgewiesen hat (vgl. Antwort auf Frage 2.). In einem solchen Fall kann (ebenso wie gegen die Entscheidung des Obergerichts) Revision bzw. im Falle der Nichtzulassung der Revision Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht eingelegt werden.

5. Welche Erfahrungen hat die Bundesregierung bisher mit Versuchen, das Asylrecht zu mißbrauchen, gemacht? Gibt es Hinweise auf berufsmäßigen Menschen Schmuggel?

Mißbrauch des Asylverfahrens

Aus der Antwort auf Frage 6. ist ersichtlich, daß der Prozentsatz der Ausländer, die vom Bundesamt als Asylberechtigte anerkannt werden, seit 1970 von etwa 60 v. H. auf derzeit etwa 10 v. H. gesunken ist. Die Zahl der Asylbewerber ist vor allem in den letzten Jahren sprunghaft angestiegen. Hieraus er-

gibt sich, daß es der weitaus überwiegenden Zahl der Asylbewerber lediglich darauf ankommt, das Asylverfahren dafür auszunutzen, einen aus wirtschaftlichen Gründen gewünschten Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland zu erwirken.

Einschleusungen von Asylbewerbern

Einer der Hauptgründe für den zunehmenden Mißbrauch des Asylverfahrens zur Umgehung der Einreisebestimmungen muß darin gesehen werden, daß Ausländer in ihren Heimatstaaten – oft unter Vorspiegelung falscher Tatsachen – von Schleppern oder Schlepperorganisationen in die Bundesrepublik Deutschland eingeschleust werden.

Den Grenzpolizeibehörden liegen zahlreiche Hinweise auf derartige gewerbsmäßig durchgeführte Einschleusungen aus der Türkei, Ghana, Pakistan, Indien, Bangladesch und Sri Lanka vor. Diese werden sowohl von Einzelpersonen als auch von Schleuserorganisationen betrieben, die in den jeweiligen Heimatstaaten, in der Bundesrepublik Deutschland und besonders im europäischen Ausland operieren. Es kann davon ausgegangen werden, daß zumindest in Rom, Mailand und Paris und in den Grenzgebieten Belgiens, Frankreichs, der Schweiz und Österreich Organisationen tätig sind. In der Bundesrepublik Deutschland liegen Schwerpunkte in den Ballungsgebieten Hamburg, Köln, Frankfurt a. M. und Berlin.

Bei der Grenzschutzdirektion Koblenz wurde 1976 eine „Zentralstelle zur Bekämpfung der unerlaubten Einreise von Ausländern“ gebildet, die deutsche und ausländische Staatsangehörige erfaßt, die verdächtig sind, bei Schleusungen mitzuwirken oder mitgewirkt zu haben. Den zuständigen Strafverfolgungsbehörden wurden in mindestens 250 Fällen durch Übersendung von Hinweisen gegen Personen wegen Beihilfe zum unerlaubten Grenzübertritt Ermittlungsansätze gegeben.

Zusammenarbeit von Schleusern und Rechtsanwälten

Zur Zeit sind eine Reihe von ehrengerichtlichen Verfahren gegen Rechtsanwälte anhängig, denen Verletzungen der Berufspflichten im Zusammenhang mit der Vertretung von Asylbewerbern vorgeworfen wird. Unter anderem sollen sie sich z. B. Asylbewerber als Klienten von Schlepperorganisationen haben zuführen lassen. Straftaten sind Rechtsanwälten dabei regelmäßig nicht nachzuweisen, da sie an der Einschleusung unmittelbar nicht beteiligt sind. Im April 1979 wurde in einem ehrengerichtlichen Verfahren gegen einen Rechtsanwalt in Berlin ein Vertretungsverbot in Verwaltungsrechtssachen von zwei Jahren verhängt.

Die Bundesländer wirken in Fällen, in denen ein hinreichender Verdacht vorliegt, auf die Einleitung und den beschleunigten Abschluß von Ehrengerichtsverfahren gegen Rechtsanwälte hin. Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge unterstützt die Länder durch Mitteilung einschlägiger Erkenntnisse.

6. Wieviel Anträge auf Anerkennung als Asylberechtigte sind in den letzten zehn Jahren – nach Jahren aufgeschlüsselt – gestellt worden, und wieviel wurden davon vom Anerkennungsausschuß abgewiesen? Wie hoch ist die Zahl derjenigen, die im Rechtswege Erfolg hatten? Weshalb kamen die Gerichte zu einer anderen Beurteilung?

Zahl der beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge registrierten Asylanträge

Jahr	Fälle	mit Personen
1970	6 423	8 645
1971	4 302	5 388
1972	4 521	5 289
1973	4 792	5 595
1974	8 183	9 424
1975	8 230	9 627
1976	8 854	11 123
1977	13 859	16 410
1978	28 223	33 136
1979	41 953	51 493
1980 (bis 30. April)	43 419	48 862

Zahl der von den Anerkennungsausschüssen abgewiesenen Asylanträge

Um ein genaues Bild über die Entscheidungspraxis der Anerkennungsausschüsse des Bundesamtes zu gewinnen, muß die Zahl der ablehnenden Entscheidungen mit der Gesamtzahl der von den Anerkennungsausschüssen getroffenen Entscheidungen in Vergleich gesetzt werden. Dann ergibt sich folgendes Verhältnis:

Jahr	Anerkennungen		Ablehnungen		Einstellungen	
	Fälle	mit Personen	Fälle	mit Personen	Fälle	mit Personen
1970	2 203	3 488	762	1 027	805	1 087
1971	3 591	5 530	1 608	1 812	1 381	1 773
1972	1 796	2 464	2 009	2 275	970	1 141
1973	1 444	1 862	1 537	1 709	1 081	1 157
1974	2 993	3 961	4 351	4 683	1 540	1 715
1975	2 091	2 764	4 642	4 985	1 471	1 629
1976	1 883	2 530	6 052	6 550	892	1 047
1977	1 133	1 689	7 021	8 764	1 025	1 341
1978	1 257	1 838	10 165	11 838	1 569	1 746
1979	3 431	5 899	22 389	25 827	3 497	3 966

Zahl der erfolgreichen Rechtsmittel bei den Verwaltungsgerichten

Jahr	Verwaltungsgericht		Verwaltungsgerichtshof		Bundesverwaltungsgericht	
	Fälle	mit Personen	Fälle	mit Personen	Fälle	mit Personen
1970	28	46	–	–	2	2
1971	29	50	1	1	–	–
1972	56	74	12	20	3	4
1973	16	23	3	3	–	–
1974	9	9	2	2	–	–
1975	6	6	3	6	2	2
1976	10	10	8	13	–	–
1977	39	45	–	–	–	–
1978	96	111	11	12	1	1
1979	188	239	23	23	2	3

Danach wurden in den Jahren 1970 bis 1979 in 550 Fällen Entscheidungen im Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge von den Gerichten aufgehoben. In diesem Zeitraum ergingen andererseits rund 18 000 Entscheidungen der Gerichte, durch die Entscheidungen des Bundesamtes durch die Gerichte bestätigt wurden. Eine genaue Analyse der Gründe, die zur Aufhebung von Entscheidungen des Bundesamtes durch die Gerichte führten, läßt sich nicht durchführen. Als Hauptgründe werden vom Bundesamt tatsächliche Veränderungen des vorgelegten Sachverhalts sowie höchstrichterliche Grundsatzentscheidungen (z. B. zur Frage der drohenden Bestrafung wegen „Republikflucht“ als Asylgrund) angegeben.

7. Was geschieht einerseits mit den Abgewiesenen und andererseits mit den Anerkannten, wenn sie auf die einzelnen Bundesländer verteilt sind?

Abgewiesene Asylbewerber

Wenn ein Asylantrag rechtskräftig abgelehnt worden ist, fällt die Entscheidung über den weiteren Aufenthalt des Ausländers in die Zuständigkeit der Ausländerbehörden der Länder. Mit dem negativen Ausgang des Asylverfahrens steht für die Ausländerbehörde verbindlich fest (§ 45 AuslG), daß der Ausländer sich zu Unrecht auf eine politische Verfolgung durch seinen Heimatstaat (bzw. einen anderen Staat) berufen hat. Da somit der Grund für seinen weiteren Aufenthalt entfallen ist, wird die Ausländerbehörde bei Ausübung des ihr nach § 2 Abs. 1 AuslG eingeräumten Ermessens in der Regel zu dem Ergebnis gelangen, daß der weitere Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland nicht gestattet werden kann.

Auf eine Umfrage nach der Entscheidungspraxis der Bundesländer haben diese folgendes mitgeteilt:

Ausländer, deren Asylantrag rechtskräftig abgelehnt worden ist, werden von der Ausländerbehörde in der Regel aufgefordert, die Bundesrepublik Deutschland innerhalb einer bestimmten Frist zu verlassen. Dies gilt nicht für Ausländer, denen der Aufenthalt aus anderen Gründen zu gestatten ist (z. B. Ausländer, die mit Deutschen verheiratet sind). Wird die Ausreiseaufforderung nicht befolgt, so erfolgt eine Abschiebung, falls nicht in besonders gelagerten Fällen humanitäre Gründe entgegenstehen. Eine Ausnahme gilt hier für Angehörige der Ostblockstaaten, da diese nach einem Beschluß der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder vom 26. August 1966 grundsätzlich auch dann nicht abgeschoben werden dürfen, wenn ihr Asylantrag abgewiesen wird.

Die Bundesländer haben darauf hingewiesen, daß es oft noch längere Zeit dauert, bis der Aufenthalt nach rechtskräftiger Ablehnung des Asylantrags beendet werden kann, da erneut der Rechtsweg, nunmehr gegen die ausländerrechtlichen Maßnahmen, beschritten wird.

Anerkannte Asylberechtigte

Ausländer, die als Asylberechtigte anerkannt sind, erlangen damit die Rechtsstellung nach der Genfer Konvention (§ 44 AuslG). Nach ihrer Verteilung auf die Bundesländer wird ihnen von der Ausländerbehörde eine (unbefristete) Aufenthaltserlaubnis erteilt (§ 43 AuslG). Des weiteren erhalten sie von der Ausländerbehörde den in der Genfer Konvention vorgesehenen Reiseausweis für Flüchtlinge, der ihnen Auslandsreisen ermöglicht.

8. Welche Möglichkeiten hat die Bundesregierung, Kontingente von Flüchtlingen aufzunehmen? Hält die Bundesregierung eine Sicherheitsüberprüfung von Flüchtlingen, die im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommen worden sind, für notwendig? Wenn ja, wer ist dafür zuständig?

Humanitäre Aufnahmeaktionen

Das Ausländergesetz gibt die Möglichkeit, schutzbedürftigen Ausländern einzeln oder in Gruppen die Einreise und den ständigen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland zu gestatten. Da die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis sowie die Unterbringung und Betreuung von Ausländern nach dem Grundgesetz und dementsprechend nach dem Ausländergesetz in die Zuständigkeit der Länder fällt, können derartige Hilfsaktionen der Bundesrepublik Deutschland nur durchgeführt werden, soweit die Bundesländer hierfür Aufnahmeplätze zur Verfügung stellen.

Die Zahl der im Rahmen derartiger humanitärer Hilfsaktionen aufgenommenen Ausländer ist beträchtlich. In einer 1973 begonnenen Hilfsaktion wurden 2500 Personen aus Chile aufgenommen. Hieran schloß sich 1978 eine Aufnahmeaktion für Personen aus Argentinien an, für die von den Ländern 400 Aufnahmeplätze zur Verfügung gestellt wurden. Im Jahre 1978 wurden des weiteren in einer vom Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen angeregten Hilfsaktion 87 kurdische Flüchtlinge vom Iran in die Bundesrepublik Deutschland übernommen. Seit 1975 läuft die Aufnahmeaktion für Flüchtlinge aus Südostasien, die zur Aufnahme von bisher fast 20 000 Personen geführt hat.

Mit der Frage, in welchem Umfang die Bundesrepublik Deutschland schutzsuchenden Ausländern Hilfe leisten kann, haben sich im Februar 1979 auch die Regierungschefs von Bund und Ländern befaßt. Sie gelangten zu dem Ergebnis, daß sich aus humanitären Gründen weder der Bund noch die Länder der Aufnahme von Flüchtlingen in akuten Notsituationen entziehen können.

In der Folgezeit wurde von den Ministerpräsidenten der Länder die Zahl der Aufnahmeplätze für Vietnam-Flüchtlinge (bis dahin etwa 9000) im Juli 1979 um 4000 und im September 1979 um 7000 erhöht. Erst jüngst haben die Länder (mit Ausnahme Bayerns) sich bereit erklärt, eine Gruppe von kuba-

nischen Flüchtlingen in der Bundesrepublik Deutschland aufzunehmen.

Trotz der erheblichen Belastungen durch den Anstieg der Zahl der Asylbewerber (1978: 33 000, 1979: 51 000) haben die Bundesländer ihre Bemühungen um eine Aufnahme schutzsuchender Ausländer noch beträchtlich verstärkt.

Der vom Deutschen Bundestag am 23. Juni 1978 verabschiedeten Entschließung (Drucksache 8/1945, Nummer 4) entsprechend werden Bund und Länder auch künftig zu prüfen haben, wie schutzsuchenden Ausländern oder Personengruppen in akuten Notsituationen humanitäre Hilfe geleistet werden kann. Die Entscheidung wird hier in hohem Maße von der weiteren Entwicklung der Zahl der Asylbewerber beeinflusst werden, die zur Zeit erheblich ansteigt (38 000 Asylbewerber im ersten Quartal 1980 gegenüber 7700 im ersten Quartal 1979).

Sicherheitsgesichtspunkte

Im Vordergrund der Aufnahmeaktionen der Bundesrepublik Deutschland stehen humanitäre Gesichtspunkte. Sowohl die Bundesregierung als auch die Landesregierungen haben stets die Notwendigkeit betont, hiernach zu verfahren und rasche Hilfe zu leisten. Die Bundesregierung hält daher eine Sicherheitsüberprüfung bei Flüchtlingen, die im Rahmen solcher Aktionen aufgenommen werden, grundsätzlich nicht für erforderlich.

Andererseits können aber Sicherheitsgesichtspunkte im Rahmen des Einreiseverfahrens nach dem Ausländergesetz nicht außer Betracht bleiben. Eine Aufenthaltserlaubnis darf nach § 2 Abs. 1 AuslG nur erteilt werden, wenn die Anwesenheit eines Ausländers Belange der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigt. Sind gegen den aufzunehmenden Personenkreis von den Behörden des jeweiligen Herkunftslandes Vorwürfe krimineller Gewaltakte erhoben worden, wie es bei der z. Z. laufenden Aufnahmeaktion für argentinische Häftlinge zum Teil der Fall ist, muß dem im Interesse der inneren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland nachgegangen werden. Im Einvernehmen mit den Innenministern der Länder führt der Bundesminister des Innern daher für argentinische Häftlinge eine Sicherheitsüberprüfung durch.

Programm der Bundesregierung für ausländische Flüchtlinge

Mit der Frage, wie von seiten des Bundes Hilfe bei der Eingliederung der aus humanitären Gründen aufgenommenen ausländischen Flüchtlinge geleistet werden kann, hat sich im Jahre 1979 die Bundesregierung befaßt und am 29. August 1979 ein „Programm für ausländische Flüchtlinge“ verabschiedet. Ziel des Programms ist, diese Flüchtlinge in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht Asylberechtigten gleichzustellen. Auf Grund dieses Programms erhalten die Flüchtlinge schon jetzt Hilfen zum Erlernen der deutschen Sprache. Ferner ist in einem dem Deut-

schen Bundestag vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehen, den aufgenommenen Flüchtlingen die Rechtstellung nach der Genfer Flüchtlingskonvention einzuräumen und ihnen – wie den heimatlosen Ausländern und Asylberechtigten – Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und § 40 des Arbeitsförderungsgesetzes zu gewähren. Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes wird bei hier aufgenommenen ausländischen Flüchtlingen die Durchführung eines Asylverfahrens entbehrlich und dadurch eine Entlastung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge erreicht. Die den Flüchtlingen gewährten Eingliederungshilfen bedeuten zugleich eine Entlastung der Länder und Gemeinden.

9. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung ergriffen, um sowohl den Mißbrauch des Asylrechts zu verhindern als auch eine verfassungsgemäße, einheitliche Handhabung zu sichern? Sieht sie weitere Möglichkeiten einer Verbesserung?

Maßnahmen gegen den Mißbrauch des Asylrechts

Eine Regelung gegen den offensichtlichen Mißbrauch des Asylverfahrens findet sich seit 1977 in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes (vgl. die Antwort auf Frage 2.).

Der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung haben sich auf Grund einer Gesetzesinitiative aller Fraktionen im Jahre 1978 bereits eingehend mit der Frage befaßt, wie dem Mißbrauch des Asylverfahrens begegnet werden kann. Dabei gelangten sie zu dem Ergebnis, daß das Asylverfahren unter Wahrung humanitärer und rechtsstaatlicher Prinzipien zu beschleunigen sei.

Die rechtlichen Grundlagen wurden durch zwei vom Bundestag einstimmig verabschiedete Beschleunigungsgesetze geschaffen (vgl. Antwort auf Frage 2.). Das Bundesamt in Zirndorf wurde zudem personell kräftig ausgebaut.

Ende März 1980 hat der Bundesinnenminister durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Sichtvermerkpflcht für die Länder Äthiopien, Afghanistan und Sri Lanka eingeführt.

Auf Grund des sprunghaften Anstiegs der Asylbewerberzahlen, besonders Anfang 1980, haben die Regierungschefs des Bundes und der Länder am 29. Februar 1980 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe, bestehend aus den Bundesministern des Innern, des Auswärtigen, für Arbeit und Sozialordnung und für Jugend, Familie und Gesundheit sowie den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Hessen eingesetzt. Dieser Arbeitsgruppe war die Aufgabe gestellt, bis zum 15. Juni 1980 konkrete Vorschläge, wie dem Mißbrauch des Asylrechts entgegengewirkt werden kann, zu erarbeiten.

Der Bundesminister des Innern hat am 6. März 1980 im Deutschen Bundestag erklärt, daß er es ange-

sichts der Entwicklung der Zahlen der Asylbewerber für möglich halte, daß die getroffenen Maßnahmen nicht ausreichen.

Die Beratungen in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe haben ergeben, daß es Patentrezepte zur Lösung nicht gibt. Sie haben aber auch gezeigt, daß sich als Lösungsansätze Vorschläge von erheblicher Tragweite gegenüberstehen, über die zwischen Bund und Ländern kurzfristig ein Konsens nicht herstellbar ist. Ein solcher Konsens ist allein wegen der Zustimmung des Bundesrates zu erforderlich werdenden Gesetzesänderungen nötig.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß in der laufenden Legislaturperiode nur noch ein befristetes Sofortprogramm, das, soweit es Gesetzesänderungen erfordert, aus der Mitte des Deutschen Bundestages einzubringen wäre, umsetzbar und konsensfähig sein kann. Dabei können nur gesetzgeberische und flankierende administrative Maßnahmen zusammen schnell wirksame Ergebnisse erzielen.

Ein zeitlich befristetes Gesetz müßte, wenn es kurzfristig Entlastung bringen und andererseits das Asylgrundrecht in seiner Substanz erhalten soll, etwa folgende Maßnahmen enthalten:

- Verbindung von asylanerkennendem und aufenthaltsbeendendem Verfahren, so daß nur einmal der Rechtsweg beschritten werden kann,
- Einzelbeamte des Bundesamtes (keine Anerkennungsausschüsse),
- Verfahrensbeschleunigung durch verstärkte Mitwirkungspflichten der Asylbewerber im Asylverfahren.

Darüber hinaus hält die Bundesregierung insbesondere folgende administrative Maßnahmen für erforderlich:

- zeitweise Versagung der Arbeitserlaubnis,
- Ausdehnung der Sichtvermerkpflcht soweit erforderlich,
- Sozialhilfeleistung weitestgehend nur als Sachleistungen,
- keine Gewährung von Kindergeld während des Asylverfahrens.

Während der Geltungsdauer des Sofortprogramms kann die Zweckmäßigkeit, die Effizienz und die Rechtmäßigkeit aller sonstigen Vorschläge eingehend geprüft werden.

Einheitliche Handhabung des Asylrechts

Beim Vollzug der asylrechtlichen Bestimmungen des Ausländergesetzes werden sowohl Bundes- als auch Landesbehörden tätig (vgl. Antwort auf Fragen 2. und 3.). Der bundeseinheitliche Vollzug dieser Bestimmungen durch die verschiedenen Behörden wird durch die vom Bundesminister des Innern mit Zustimmung des Bundesrates nach § 51 AuslG erlas-

sene „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes“ sichergestellt.

Eine Kontrolle des Gesetzesvollzuges der Länder ist der Bundesregierung nur im Rahmen der Artikel 83 ff. GG möglich. Die Überwachung der Ausführung

des Ausländergesetzes und der Verwaltungsvorschriften durch die Ausländerbehörden ist Sache der übergeordneten Landesbehörden. Im übrigen untersteht die Handhabung dieser Bestimmungen durch die Bundes- und Landesbehörden der Kontrolle der Verwaltungsgerichte.

