

Gesetzentwurf

der Fraktionen der SPD und FDP

Entwurf eines Gesetzes über das Asylverfahren (Asylverfahrensgesetz — AsylVerfG)

A. Problem

Durch Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG wird politisch verfolgten Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland ein Grundrecht auf Asylgewährung eingeräumt. Das Grundgesetz geht mit dieser Gewährung eines einklagbaren Rechtsanspruchs über das allgemeine Völkerrecht hinaus; es hat so einen entscheidenden Schritt zur Ausgestaltung des Asylrechts als Menschenrecht getan.

Der Verfassungsgeber hat damit auch eine Konsequenz insbesondere aus der Tatsache gezogen, daß in der Zeit der nationalsozialistischen Diktatur ungezählte verfolgte Deutsche im Ausland Aufnahme gefunden und nur dadurch überlebt haben.

Die nähere Ausgestaltung erfuhr dieses Grundrecht in den §§ 28 ff. des Ausländergesetzes (AuslG) vom 28. April 1965.

Der stetige Anstieg der Zahl der Asylbewerber (1972: 5 289, 1978: 33 136, 1979: 51 493 und 1. Vierteljahr 1980: 38 178), wobei sich die Zahl derjenigen, die eine politische Verfolgung nicht mit Erfolg geltend machen konnten, mitunter bis zu 90 v. H. erhöhte, führte in den Jahren 1978 und 1980 zu gesetzgeberischen Maßnahmen, die flankiert von dem Sofortprogramm der Bundesregierung, der Beschleunigung des Verwaltungs- und Gerichtsverfahrens dienten (1978: BGBl. I S. 1107 und 1108; 1980: BGBl. I S. 1437).

Da das Zweite Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens von 1980 (BGBl. I S. 143) bis zum 31. Dezember 1983 befristet ist, bedarf es einer grundsätzlichen Neuordnung des Asylrechts, wobei Entscheidungen des Bundesverfassungs- und des Bundesverwaltungsgerichts von Mitte 1981 zu berücksichtigen sind. Trotz der im Jahresvergleich 1980/81 rückläufigen Asylbewerberzahlen erscheint im übrigen eine weitere Beschleuni-

gung des Verwaltungs- und Gerichtsverfahrens erforderlich und möglich. Für die zügige Anwendung der gesetzlichen Möglichkeiten bedarf es naturgemäß der Unterstützung der Bundesländer, deren Verwaltungshoheit die Ausländerbehörden und Gerichte unterliegen. Insgesamt gilt es, das Verfahren so auszugestalten, daß der politisch Verfolgte in der Bundesrepublik Deutschland weiterhin Zuflucht findet. Zugleich müssen aber gerade im Interesse der Asylberechtigten diejenigen Fälle einer schnellen Entscheidung zugeführt werden, in denen offensichtlich wird, daß aus asylfremden Motiven ein entsprechender Antrag gestellt wird.

B. Lösung

Mit dem vorliegenden Entwurf werden die bisher in verschiedenen Gesetzen geregelten Bestimmungen über das Asylrecht zusammengefaßt. Der Aufenthaltsstatus des Asylbewerbers erhält eine gesetzliche Grundlage. In einer Vielzahl von Regelungen werden darüber hinaus Maßnahmen zur Beschleunigung sowohl im Verfahren vor dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Zirndorf, an dessen Zuständigkeit ausdrücklich festgehalten wird, als auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren vorgesehen.

C. Alternativen

Der vom Bundesrat eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens (Drucksache 9/221) befaßt sich nur mit Teilaspekten der Gesamtproblematik. Er birgt zudem in der Summe der dort vorgeschlagenen Maßnahmen die Gefahr, daß auch der politisch Verfolgte vorschnell ausgewiesen und so das Grundrecht aus Artikel 16 Abs. II GG ausgehöhlt wird.

D. Kosten

Keine zusätzlichen Kosten. Es ist vielmehr damit zu rechnen, daß durch eine weitere Beschleunigung des Verfahrens Bund, Länder und Gemeinden entlastet werden.

Entwurf eines Gesetzes über das Asylverfahren (Asylverfahrensgesetz — AsylVerfG)

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

ERSTER ABSCHNITT

Asylberechtigte

§ 1

Personenkreis

(1) Ausländer, die politisch Verfolgte nach Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes sind, werden auf Antrag als Asylberechtigte anerkannt, sofern sie nicht bereits in einem anderen Staat Schutz vor Verfolgung gefunden haben.

(2) Schutz vor Verfolgung hat ein Ausländer gefunden, der sich in einem anderen Staat, in dem ihm keine politische Verfolgung droht, nicht nur vorübergehend aufhalten kann und nicht befürchten muß, in einen Staat abgeschoben zu werden, in dem ihm politische Verfolgung droht.

§ 2

Rechtstellung

(1) Asylberechtigte genießen im Geltungsbereich dieses Gesetzes die Rechtsstellung nach dem Abkommen über die Rechtstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (BGBl. 1953 II S. 559).

(2) Vorschriften, die den Asylberechtigten eine günstigere Rechtsstellung einräumen, bleiben unberührt.

§ 3

Aufenthaltserlaubnis

(1) Nach ihrer Anerkennung ist Asylberechtigten eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis zu erteilen.

(2) Absatz 1 gilt nicht für Ausländer, die vor ihrer Anerkennung als Asylberechtigter aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausgewiesen sind.

ZWEITER ABSCHNITT

Anerkennungsverfahren

§ 4

Asylantrag

(1) Ein Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigter (Asylantrag) liegt vor, wenn sich dem schrift-

lich, mündlich oder auf andere Weise geäußerten Willen des Ausländers entnehmen läßt, daß er im Geltungsbereich dieses Gesetzes Schutz vor politischer Verfolgung sucht.

(2) Ein Asylantrag liegt nicht vor, wenn

1. eine politische Verfolgung nach den eigenen Erklärungen des Ausländers nicht geltend gemacht wird oder
2. der Ausländer im Besitz eines von einem anderen Staat ausgestellten Reiseausweises nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge ist und offensichtlich ist, daß er in diesen Staat zurückkehren kann und keine Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß er dort politischer Verfolgung oder der Gefahr einer Abschiebung in einen Staat ausgesetzt ist, in dem ihm politische Verfolgung droht, oder
3. offensichtlich ist, daß dem Ausländer der nicht nur vorübergehende Aufenthalt in einem anderen Staat gestattet ist, er in diesen Staat einreisen kann und keine Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß er dort politischer Verfolgung oder der Gefahr einer Abschiebung in einen Staat ausgesetzt ist, in dem ihm politische Verfolgung droht.

§ 5

Antragstellung

(1) Der Asylantrag ist bei der Ausländerbehörde zu stellen. Zuständig ist die Ausländerbehörde, in deren Bezirk sich der Ausländer aufhält. In den Fällen des § 6 Satz 1 ist die Ausländerbehörde zuständig, an die der Ausländer weitergeleitet worden ist. Die Landesregierung oder die von ihr bestimmte Stelle kann eine Ausländerbehörde oder mehrere Ausländerbehörden als gemeinsam zuständige Ausländerbehörde bestimmen.

(2) Der Ausländer muß persönlich bei der Ausländerbehörde erscheinen, sich selbst über die Tatsachen erklären, die seine Furcht vor politischer Verfolgung begründen, und die erforderlichen Angaben machen. Zu den erforderlichen Angaben gehören auch Angaben über Wohnsitze, Reisewege, Aufenthalte in anderen Staaten und darüber, ob bereits in anderen Staaten oder im Geltungsbereich dieses Gesetzes ein Verfahren mit dem Ziel der Anerkennung als ausländischer Flüchtling oder Asylberechtigter eingeleitet oder durchgeführt worden ist. Der Ausländer hat in seinem Besitz befindliche Urkunden oder andere Unterlagen, auf die er sich beruft, vorzulegen. Über die Erklärungen des Ausländers ist eine Niederschrift aufzunehmen, die seine wesentlichen Angaben enthält. Der Ausländer kann sich von einem Bevollmächtigten und einem Dolmetscher eigener Wahl begleiten lassen.

(3) Die Ausländerbehörde unterrichtet das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Bundesamt) innerhalb von zwei Wochen über die Antragstellung.

(4) Die Ausländerbehörde leitet den Asylantrag unverzüglich dem Bundesamt zu.

§ 6

Asylbegehren an der Grenze

(1) Ausländer, die bei der mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs betrauten Stelle um Asyl nachsuchen, sind an die für den Einreiseort zuständige Ausländerbehörde zur Antragstellung weiterzuleiten. Dies gilt nicht in den Fällen des § 4 Abs. 2.

(2) § 5 Abs. 2 gilt entsprechend.

(3) Die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs betraute Stelle unterrichtet die Ausländerbehörde über die Weiterleitung des Ausländers.

§ 7

Bundesamt

(1) Über den Asylantrag entscheidet das Bundesamt.

(2) Der Leiter des Bundesamtes hat für die ordnungsgemäße Durchführung des Anerkennungsverfahrens zu sorgen. Er wird vom Bundesminister des Innern bestellt.

(3) Der Bundesminister des Innern wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates das Verfahren vor dem Bundesamt näher zu regeln.

§ 8

Verfahren vor dem Bundesamt

(1) Das Bundesamt klärt den Sachverhalt (Vorprüfung) und erhebt die erforderlichen Beweise. Der Ausländer ist verpflichtet, die erforderlichen Auskünfte zu erteilen und in seinem Besitz befindliche Urkunden oder andere Unterlagen, auf die er sich beruft, vorzulegen.

(2) Das Bundesamt hat den Ausländer persönlich anzuhören. Über die Anhörung ist eine Niederschrift zu fertigen, die die wesentlichen Angaben enthält. Der Ausländer kann sich von einem Bevollmächtigten und einem Dolmetscher eigener Wahl begleiten lassen. Das Bundesamt kann ohne persönliche Anhörung entscheiden, wenn

1. der Sachverhalt ausreichend geklärt ist oder
2. der Ausländer infolge erheblicher körperlicher Behinderung oder aus sonstigen zwingenden Gründen an dem Erscheinen verhindert ist oder
3. der Ausländer einer Ladung zur persönlichen Anhörung ohne genügende Entschuldigung nicht Folge leistet.

(3) Die Anhörung ist nicht öffentlich. An ihr können Personen, die sich als Vertreter des Bundes, der Länder, des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen oder des Sonderbevollmächtigten für Flüchtlingsfragen beim Europarat ausweisen, teilnehmen. Anderen Personen kann von dem Leiter des Bundesamtes oder dessen Vertreter die Anwesenheit gestattet werden.

(4) Über den Asylantrag wird durch einen Bediensteten des Bundesamtes entschieden, dem für diese Entscheidungen Weisungen nicht erteilt werden dürfen.

(5) Die Entscheidung ist schriftlich zu erlassen, schriftlich zu begründen und zuzustellen. Ein Widerspruch findet nicht statt.

(6) Lehnt das Bundesamt den Asylantrag ab, stellt es fest, ob er unbegründet oder offensichtlich unbegründet ist.

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

§ 9

Antrag nach abgeschlossenem Anerkennungsverfahren

(1) Ein Antrag nach abgeschlossenem Anerkennungsverfahren ist jeder nach unanfechtbarer Ablehnung des Asylantrags oder nach dessen Rücknahme auf eine Anerkennung als Asylberechtigter gerichtete neue Antrag ungeachtet seiner Bezeichnung.

(2) § 4 Abs. 2, §§ 5, 7 Abs. 1, § 8 finden entsprechende Anwendung.

§ 10

Erlöschen

Die Anerkennung als Asylberechtigter erlischt, wenn der Ausländer

1. sich freiwillig durch Annahme oder Erneuerung eines Nationalpasses erneut dem Schutz des Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, unterstellt, oder
2. nach dem Verlust seiner Staatsangehörigkeit diese freiwillig wiedererlangt hat, oder
3. eine neue Staatsangehörigkeit erworben hat und den Schutz des Staates, dessen Staatsangehörigkeit er erworben hat, genießt.

§ 11

Widerruf und Rücknahme

(1) Die Anerkennung als Asylberechtigter ist zu widerrufen, wenn

1. die Voraussetzungen für eine Anerkennung nicht mehr vorliegen oder
2. der Ausländer auf die Anerkennung verzichtet.

Von einem Widerruf nach Nummer 1 ist abzusehen, wenn sich der Ausländer auf zwingende, auf früheren Verfolgungen beruhende Gründe berufen kann, um die Rückkehr in den Staat abzulehnen, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, oder in dem er als Staatenloser seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte.

(2) Die Anerkennung als Asylberechtigter ist zurückzunehmen, wenn die Anerkennung auf Grund unrichtiger Angaben oder infolge Verschweigens wesentlicher Tatsachen erteilt worden ist.

(3) Über den Widerruf und die Rücknahme entscheiden der Leiter des Bundesamtes, dessen Vertreter oder von ihm beauftragte Bedienstete. Die Entscheidung ist schriftlich zu erlassen, schriftlich zu begründen und zuzustellen. Ein Widerspruch findet nicht statt.

§ 12

Besondere Vorschriften für die Zustellung

(1) Der Ausländer hat während der Dauer des Anerkennungsverfahrens Vorsorge zu treffen, daß ihn Mitteilungen der Behörden und Gerichte jederzeit erreichen können.

(2) Ist für das Verfahren kein Bevollmächtigter bestellt, soll der Ausländer den Behörden und dem Gericht einen Empfangsbevollmächtigten benennen.

(3) Während der Dauer des Anerkennungsverfahrens hat der Ausländer jeden Wechsel seiner Anschrift unverzüglich den Behörden und dem Gericht anzuzeigen.

(4) Der Ausländer muß Zustellungen und Mitteilungen unter der letzten Anschrift, die er den Behörden und dem Gericht angezeigt hat, gegen sich gelten lassen, wenn für das Verfahren weder ein Bevollmächtigter bestellt noch ein Empfangsbevollmächtigter benannt worden ist, oder diesem nicht zugestellt werden kann. Der Ausländer ist hierauf hinzuweisen.

(5) Müßte eine Zustellung außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes erfolgen, so ist sie durch öffentliche Bekanntmachung zuzustellen. Die Vorschriften des § 15 Abs. 2 und 3, 5 Satz 2 und 3 und Abs. 6 des Verwaltungszustellungsgesetzes finden Anwendung.

(6) Hat der Ausländer für das Verfahren auf Anerkennung als Asylberechtigter einen Bevollmächtigten bestellt oder einen Empfangsbevollmächtigten benannt, ist in den Fällen des § 25 diesem auch der Bescheid der Ausländerbehörde zuzustellen.

§ 13

Verbindlichkeit der Entscheidungen

Die Entscheidung im Anerkennungsverfahren ist in allen Angelegenheiten verbindlich, in denen die Anerkennung rechtserheblich ist. Dies gilt nicht für das Auslieferungsverfahren.

§ 14

Handlungsfähigkeit Minderjähriger

Fähig zur Vornahme von Verfahrenshandlungen im Zusammenhang mit einem Asylantrag ist auch ein Ausländer, der das 16. Lebensjahr vollendet hat und nach Maßgabe der Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches nicht geschäftsunfähig oder aus anderen Gründen als wegen Minderjährigkeit in der Geschäftsfähigkeit beschränkt wäre.

§ 15

Maßnahmen zur Feststellung der Identität

(1) Maßnahmen zur Feststellung der Identität können auch gegen den Willen des Ausländers durchgeführt werden, wenn sie für das Anerkennungsverfahren erforderlich sind und die Identität auf andere Weise nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten hinreichend zuverlässig festgestellt werden kann.

(2) Nach Absatz 1 gewonnene Unterlagen sind zu vernichten

1. nach der Anerkennung als Asylberechtigter,
2. fünf Jahre nach der Versagung der Anerkennung als Asylberechtigter.

(3) Das Bundeskriminalamt leistet dem Bundesamt Amtshilfe bei der Auswertung der nach Absatz 1 gewonnenen Unterlagen. Absatz 2 gilt für das Bundeskriminalamt entsprechend. Die Nutzung dieser Unterlagen ist auch zulässig zur Feststellung der Identität oder der Zuordnung von Beweismitteln im Rahmen der Strafverfolgung und der polizeilichen Gefahrenabwehr.

§ 16

Bundesbeauftragter für Asylangelegenheiten

(1) Bei dem Bundesamt wird ein Bundesbeauftragter für Asylangelegenheiten bestellt.

(2) Der Bundesbeauftragte für Asylangelegenheiten kann sich an den Anerkennungsverfahren vor dem Bundesamt und vor den Verwaltungsgerichten beteiligen. Ihm ist Gelegenheit zur Äußerung zu geben. Er kann gegen Entscheidungen des Bundesamts Klage beim Verwaltungsgericht erheben.

(3) Der Bundesbeauftragte für Asylangelegenheiten wird vom Bundesminister des Innern berufen und abberufen. Er muß die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst besitzen.

(4) Der Bundesbeauftragte für Asylangelegenheiten ist an Weisungen des Bundesministers des Innern gebunden, der, sofern es sich nicht um Weisungen allgemeiner Art handelt, das Benehmen mit dem Minister des Innern des Landes herstellt, in dem sich der Ausländer aufhält oder dem er zugeteilt werden soll.

DRITTER ABSCHNITT

Aufenthalt
während des Anerkennungsverfahrens§ 17
Aufenthalt

(1) Ausländern, die die Anerkennung als Asylberechtigter beantragt haben, ist zur Durchführung des Anerkennungsverfahrens der Aufenthalt im Geltungsbereich dieses Gesetzes nach Maßgabe der Vorschriften dieses Abschnittes gestattet.

(2) Absatz 1 gilt nicht für Ausländer, die vor Stellung ihres Asylantrags aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausgewiesen sind. §§ 19 und 21 finden jedoch Anwendung.

(3) In Fällen, in denen der Erwerb oder die Ausübung eines Rechts oder einer Vergünstigung von der Dauer des Aufenthalts im Geltungsbereich dieses Gesetzes abhängig ist, ist die Zeit eines Aufenthalts nach Absatz 1 nur anzurechnen, wenn der Ausländer als Asylberechtigter anerkannt worden ist.

(4) Eine von einer Ausländerbehörde erteilte Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung wird durch die Absätze 1 und 3 nicht berührt. Eine Aufenthaltserlaubnis in der Form des Sichtverkehrs erlischt mit der Stellung eines Asylantrags.

§ 18
Aufenthaltsgestattung

(1) Ausländern, die die Anerkennung als Asylberechtigter beantragt haben, ist der Aufenthalt im Geltungsbereich dieses Gesetzes bis zu ihrer Verteilung auf ein Land (§ 20) beschränkt auf den Bezirk der Ausländerbehörde gestattet.

(2) Nach ihrer Verteilung auf ein Land ist der Aufenthalt im Geltungsbereich dieses Gesetzes beschränkt auf das Land, in dem sie Aufenthalt zu nehmen haben, gestattet.

(3) Die Aufenthaltsgestattung kann räumlich beschränkt werden. Auflagen können verfügt werden.

(4) Die Aufenthaltsgestattung erlischt

1. mit der unanfechtbaren Entscheidung über den Asylantrag,
2. wenn der Ausländer aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausgewiesen wird,
3. wenn der Asylantrag zurückgenommen wird,
4. wenn sie nach § 25 widerrufen wird.

(5) Über die Aufenthaltsgestattung wird eine Bescheinigung erteilt. Die Bescheinigung ist zu befristet, die Frist soll sechs Monate nicht übersteigen.

(6) Zuständig für die Ausstellung der Bescheinigung und für Maßnahmen nach Absatz 3 ist die Aus-

länderbehörde. Gegen Maßnahmen der Ausländerbehörde nach Absatz 3 findet kein Widerspruch statt; die Klage hat keine aufschiebende Wirkung.

§ 19
Aufenthalt bei Antrag
nach abgeschlossenem Anerkennungsverfahren

(1) Bei Ausländern, die einen Antrag nach abgeschlossenem Anerkennungsverfahren (§ 9) gestellt haben, ist bis zur unanfechtbaren Entscheidung über den Antrag von einer Abschiebung abzusehen.

(2) Absatz 1 gilt nicht, wenn auch unter Berücksichtigung der im Antrag angegebenen Gründe die Voraussetzungen des § 14 Abs. 1 Satz 1 des Ausländergesetzes offensichtlich nicht gegeben sind oder das Bundesamt den Antrag als offensichtlich un begründet abgelehnt hat.

(3) § 17 Abs. 1, § 18 finden keine Anwendung.

§ 20
Verteilung

(1) Ausländer, die die Anerkennung als Asylberechtigter beantragt haben, haben keinen Anspruch darauf, für die Dauer des Anerkennungsverfahrens in einem bestimmten Land oder einem bestimmten Ort Aufenthalt zu nehmen.

(2) Die Bestimmung des Landes, in dem Ausländer, die die Anerkennung als Asylberechtigter beantragt haben, ihren Aufenthalt zu nehmen haben (Verteilung), erfolgt durch einen Beauftragten der Bundesregierung nach Anhörung der Länder und auf Grund eines Schlüssels, der vom Bundesrat festgestellt wird und die Verhältnisse der Länder berücksichtigt.

(3) Bei der Verteilung ist die Haushaltsgemeinschaft von Ehegatten und ihren Kindern unter 18 Jahren zu berücksichtigen. Ausländer, die im Besitz einer von einer Ausländerbehörde erteilten Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung sind, sind dem bisherigen Aufenthaltsland zuzuweisen.

(4) Der Beauftragte der Bundesregierung wird vom Bundesminister des Innern berufen und abberufen.

(5) Die zuständige Landesbehörde erläßt die Zuweisungsentscheidung. Die Zuweisungsentscheidung ist schriftlich zu erlassen und mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen. Sie bedarf keiner Begründung. Einer Anhörung des Ausländers bedarf es nicht. Ein Widerspruch findet nicht statt. Die Klage hat keine aufschiebende Wirkung.

(6) Die Zuweisungsentscheidung ist dem Ausländer auch dann persönlich zuzustellen, wenn er im Asylverfahren durch einen Bevollmächtigten vertreten wird.

(7) Der Ausländer hat sich unverzüglich zu der in der Zuweisungsentscheidung angegebenen Stelle zu begeben.

(8) Die Länder sind verpflichtet, die auf Grund der Verteilung zugewiesenen Personen unverzüglich aufzunehmen. Die Landesregierung oder die von ihr bestimmte Stelle wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Verteilung innerhalb des Landes zu regeln.

(9) Der Bundesminister des Innern kann Einzelweisungen erteilen, wenn sich bei der Verteilung Schwierigkeiten ergeben, die durch die obersten Landesbehörden nicht beseitigt werden können. Die Durchführung von Einzelweisungen im Land Berlin bedarf der Zustimmung des Senats von Berlin.

§ 21

Anordnung über den Wohnsitz oder die Unterkunft

Ausländer, die die Anerkennung als Asylberechtigter beantragt oder einen Antrag nach abgeschlossenem Anerkennungsverfahren gestellt haben, können von der Ausländerbehörde verpflichtet werden, in einer bestimmten Gemeinde oder in einer bestimmten Unterkunft zu wohnen. Gegen die Entscheidung findet ein Widerspruch nicht statt. Die Klage hat keine aufschiebende Wirkung.

§ 22

Erlaubnis zum vorübergehenden Verlassen des Bereichs der Aufenthaltsgestattung

(1) Einem Ausländer kann von der Ausländerbehörde erlaubt werden, den Bereich der Aufenthaltsgestattung vorübergehend zu verlassen.

(2) Einer Erlaubnis bedarf es nicht zur Wahrnehmung von Terminen vor Behörden und Gerichten des Bundes und der Länder im Geltungsbereich dieses Gesetzes.

§ 23

Hinterlegung des Passes oder Paßersatzes

(1) Ausländer, die die Anerkennung als Asylberechtigter beantragt haben und nicht im Besitz einer von einer Ausländerbehörde erteilten Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung sind, haben für die Dauer des Anerkennungsverfahrens ihren ausländischen Paß oder Paßersatz bei der Ausländerbehörde zu hinterlegen. Ein Widerspruch findet nicht statt; eine Klage hat keine aufschiebende Wirkung.

(2) In den Fällen des § 22 kann dem Ausländer vorübergehend der Paß oder Paßersatz ausgehändigt werden, wenn dies zur Durchführung der Reise erforderlich ist.

§ 24

Ausweisungspflicht

(1) Der Ausweisungspflicht im Geltungsbereich dieses Gesetzes wird mit der Bescheinigung nach § 18 Abs. 5 genügt.

(2) Die Bescheinigung berechtigt nicht zum Grenzübertritt.

§ 25

Maßnahmen der Ausländerbehörde zur Beendigung des Aufenthalts

(1) Hat das Bundesamt den Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigter abgelehnt, widerruft die Ausländerbehörde die Aufenthaltsgestattung und fordert den Ausländer zur Ausreise auf. Gleichzeitig ist die Abschiebung anzudrohen. Die Ausreisefrist muß mindestens einen Monat nach unanfechtbarer Ablehnung des Asylantrages oder in den Fällen des § 29 einen Monat nach Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts über die Beschwerde betragen, sofern nicht die Fortdauer oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung angeordnet worden ist. Eine Anhörung des Betroffenen vor Erlaß der in den Sätzen 1 bis 3 vorgesehenen aufenthaltsbeendenden Maßnahmen findet nicht statt.

(2) 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. § 12 findet Anwendung.

(3) Absatz 1 gilt nicht, wenn

1. der Ausländer im Besitz einer Aufenthaltsberechtigung ist,
2. der Ausländer im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis ist,
3. dem Ausländer ungeachtet der Entscheidung über seinen Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigter der Aufenthalt im Geltungsbereich dieses Gesetzes ermöglicht wird.

§ 26

Aufnahme der Verbindung mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen

Ausländern, die die Anerkennung als Asylberechtigter beantragt haben, ist Gelegenheit zu geben, mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen Verbindung aufzunehmen.

VIERTER ABSCHNITT

Gerichtsverfahren

§ 27

Verbindung der Klagen

Klagt der Asylbewerber im Falle des § 25 sowohl gegen die Entscheidung des Bundesamtes als auch

gegen die Entscheidung der Ausländerbehörde, sind die Klagebegehren in einer Klage zusammen zu verfolgen; die Anfechtungsklage hat aufschiebende Wirkung. Über die Klagen ist in einem gemeinsamen Verfahren zu verhandeln und zu entscheiden.

§ 28 Berufung

(1) Weist das Verwaltungsgericht in Rechtsstreitigkeiten nach diesem Gesetz die Klage als unzulässig oder offensichtlich unbegründet ab, ist die Berufung gegen das Urteil nicht zugelassen. Die Revision findet nicht statt.

(2) Das Oberverwaltungsgericht kann die Berufung auf Beschwerde zulassen. Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils bei dem Verwaltungsgericht einzulegen. Die Einlegung der Beschwerde hemmt die Rechtskraft des Urteils. Die Beschwerde muß das angefochtene Urteil bezeichnen. Sie soll die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel angeben.

(3) Das Verwaltungsgericht kann der Beschwerde nicht abhelfen. Das Oberverwaltungsgericht entscheidet durch Beschluß. Es läßt die Berufung zu, wenn

1. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
2. das Urteil von einer Entscheidung des Berufungsgerichts, des Revisionsgerichts oder des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes abweicht und auf dieser Abweichung beruht,
3. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
4. ein in § 138 der Verwaltungsgerichtsordnung bezeichneter Verfahrensmangel geltend gemacht wird
oder
5. die Klage aus anderen Gründen nicht unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist.

Mit der Ablehnung der Beschwerde durch das Oberverwaltungsgericht wird das Urteil rechtskräftig. Wird der Beschwerde stattgegeben, so beginnt mit der Zustellung des Beschwerdebescheids der Lauf der Berufungsfrist.

§ 29 Dauer der aufschiebenden Wirkung

Lehnt das Bundesamt den Asylantrag als offensichtlich unbegründet ab und weist das Verwaltungsgericht die Klage als unzulässig oder offensichtlich unbegründet ab, endet die aufschiebende Wirkung einen Monat nach Zustellung des vollständigen Urteils. Wird gegen das Urteil Beschwerde nach § 28 Abs. 2 eingelegt, hat das Oberverwaltungsgericht gleichzeitig über die Fortdauer oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung zu entscheiden.

FÜNFTER ABSCHNITT:

Andere Vorschriften

§ 30

Heimatlose Ausländer

Die Bestimmungen dieses Gesetzes gelten nicht für Ausländer, deren Rechtsstellung durch das Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet vom 25. April 1951 (BGBl. I S. 269) geregelt ist.

§ 31

Personen, die im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommen sind

Die Bestimmungen dieses Gesetzes gelten nicht für Ausländer, deren Rechtsstellung durch das Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22. Juli 1980 (BGBl. I S. 1057) geregelt ist.

SECHSTER ABSCHNITT

Strafvorschriften

§ 32

Straftaten

Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird ein Ausländer bestraft, der

1. sich einer Maßnahme nach § 15 Abs. 1 zur Feststellung der Identität entzieht,
2. einer Aufenthaltsbeschränkung nach § 18 Abs. 1 oder 2 oder einer vollziehbaren Verfügung nach § 18 Abs. 3 zuwiderhandelt,
3. entgegen § 20 Abs. 7 sich nicht unverzüglich an die durch vollziehbare Zuweisungsentscheidung angegebene Stelle begibt,
4. einer vollziehbaren Anordnung nach § 21 über den Wohnsitz oder die Unterkunft zuwiderhandelt,
5. im Verfahren auf Anerkennung als Asylberechtigter unrichtige oder unvollständige Angaben macht, um für sich oder einen anderen die Anerkennung als Asylberechtigter zu erlangen.

SIEBENTER ABSCHNITT

Übergangs- und Schlußvorschriften

§ 33

Einschränkung von Grundrechten

Das Grundrecht der körperlichen Unversehrtheit (Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes) wird nach Maßgabe dieses Gesetzes eingeschränkt.

§ 34

Allgemeine Verwaltungsvorschriften

Der Bundesminister des Innern erläßt mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften zu diesem Gesetz.

§ 35

Änderung des Ausländergesetzes

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

1. In § 11 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Ausländer, die die Anerkennung als Asylberechtigter beantragt haben, können nur aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung oder unter der Bedingung, daß der Asylantrag abgelehnt wird, ausgewiesen werden.“
2. § 15 Abs. 3 wird aufgehoben.
3. In § 24 wird nach Absatz 6 a folgender Absatz 6 b eingefügt:

„(6 b) Wer einen Arbeitnehmer, der sich zur Durchführung eines Verfahrens auf Anerkennung als Asylberechtigter im Geltungsbereich dieses Gesetzes aufhält und eine nach § 19 Abs. 1 Satz 1 des Arbeitsförderungsgesetzes erforderliche Arbeitserlaubnis nicht besitzt, beschäftigt, hat die Abschiebungskosten zu tragen. Absatz 6 gilt nur, wenn und soweit die Abschiebungskosten vom Arbeitgeber nicht beigetrieben werden können.“
4. §§ 28 bis 46 werden aufgehoben.

§ 36

Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

§ 52 Nr. 2 Satz 3 der Verwaltungsgerichtsordnung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 340—1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch § 21 des Gesetzes vom 26. Juni 1981 (BGBl. I S. 553), wird wie folgt gefaßt:

„In Streitigkeiten nach dem Asylverfahrensgesetz und wegen Verwaltungsakten der Ausländerbehörde gegen Asylbewerber ist jedoch das Verwaltungsgericht örtlich zuständig, in dessen Bezirk der Asylantragsteller mit Zustimmung der zuständigen Ausländerbehörde entweder seinen Wohnsitz oder in Ermangelung dessen seinen Aufenthalt hat oder seinen letzten Wohnsitz oder Aufenthalt hatte; ist eine örtliche Zuständigkeit danach nicht gegeben, bestimmt sie sich nach Nummer 3 Satz 1.“

§ 37

Zweites Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens

Das Zweite Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens vom 16. August 1980 (BGBl. I S. 1437) wird aufgehoben.

§ 38

Verweisung auf aufgehobene Vorschriften

Soweit in Gesetzen und Verordnungen auf Vorschriften verwiesen wird, die durch dieses Gesetz außer Kraft treten oder aufgehoben werden, treten an ihre Stelle die entsprechenden Vorschriften dieses Gesetzes.

§ 39

Übergangsvorschriften

1. Bis zur Festlegung eines Verteilerschlüssels durch den Bundesrat nach § 20 Abs. 2 findet folgender Verteilerschlüssel weiterhin Anwendung:

Baden-Württemberg	16,9 vom Hundert,
Bayern	13,8 vom Hundert,
Berlin	4,5 vom Hundert,
Bremen	1,3 vom Hundert,
Hamburg	3,4 vom Hundert,
Hessen	8,9 vom Hundert,
Niedersachsen	9,2 vom Hundert,
Nordrhein-Westfalen	31,7 vom Hundert,
Rheinland-Pfalz	5,3 vom Hundert,
Saarland	2,5 vom Hundert,
Schleswig-Holstein	2,5 vom Hundert.
2. Aufenthaltserlaubnisse, die lediglich zur Durchführung des Verfahrens auf Anerkennung als Asylberechtigter erteilt worden sind, gelten mit Inkrafttreten dieses Gesetzes als Aufenthaltsgestattungen.
3. Bereits begonnene Verwaltungsverfahren sind nach den Vorschriften dieses Gesetzes zu Ende zu führen. § 31 findet auf Anträge auf Anerkennung als Asylberechtigter, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes gestellt sind, keine Anwendung.
4. Die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs gegen einen Verwaltungsakt richtet sich nach bisher geltendem Recht, wenn der Verwaltungsakt vor Inkrafttreten dieses Gesetzes bekanntgegeben worden ist.
5. Die Zulässigkeit eines Rechtsmittels gegen eine gerichtliche Entscheidung richtet sich nach bisher geltendem Recht, wenn die Entscheidung vor Inkrafttreten dieses Gesetzes verkündet oder von Amts wegen anstelle einer Verkündung zugestellt worden ist.
6. Hat ein Rechtsbehelf nach bisher geltendem Recht aufschiebende Wirkung, finden die Vorschriften dieses Gesetzes über den Ausschluß der aufschiebenden Wirkung keine Anwendung. § 29 gilt nur für Urteile, die nach Inkrafttreten dieses Gesetzes verkündet oder von Amts wegen anstelle einer Verkündung zugestellt werden. Hat das Bundesamt vor Inkrafttreten dieses Gesetzes entschieden, endet die aufschiebende Wirkung nach § 29, wenn das Verwaltungsgericht die Klage als unzulässig oder offensichtlich unbegründet abgewiesen hat.

§ 40

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

§ 41

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Ersten des auf die Verkündung folgenden Monats in Kraft.

Bonn, den 7. Oktober 1981

Wehner und Fraktion

Mischnick und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

1. Rechtliche Ausgangslage

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

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.

Der Begriff des „politisch Verfolgten“ und des „Asylrechts“ ist im Grundgesetz und in §§ 28 ff. des Ausländergesetzes (AuslG) vom 28. April 1965 (BGBl. I S. 353) nicht näher definiert. Beide Begriffe sind durch die Rechtsprechung näher bestimmt worden.

Unter einem politisch Verfolgten versteht das Bundesverfassungsgericht einen Ausländer, der aus politischen Gründen Verfolgungsmaßnahmen mit Gefahr für Leib und Leben oder Beschränkungen seiner persönlichen Freiheit ausgesetzt wäre (vgl. BVerfGE 9, 174 [180 f.]; 15, 249 [251] oder — allgemein gesagt — politische Repressalien zu erwarten hätte (vgl. BVerfGE 52, 391 [—398]). Voraussetzungen und Umfang des politischen Asyls sind wesentlich bestimmt von der Unverletzlichkeit der Menschenwürde, die als oberster Verfassungsgrundsatz nach der geschichtlichen Entwicklung des Asylrechts die Verankerung eines weitreichenden Asylanspruchs im Grundgesetz entscheidend beeinflußt. Zu dem asylrechtlich geschützten Bereich der persönlichen Freiheit gehören grundsätzlich auch die Rechte auf freie Religionsausübung und ungehinderte berufliche und wirtschaftliche Betätigung. Soweit eine unmittelbare Gefahr, für Leib, Leben oder persönliche Freiheit nicht besteht, können Beeinträchtigungen der bezeichneten Rechtsgüter allerdings eine politische Verfolgung nur dann begründen, wenn sie nach Intensität und Schwere die Menschenwürde verletzen und über das hinausgehen, was die Bewohner des Heimatstaates aufgrund des dort herrschenden Systems allgemein hinzunehmen haben (vgl. BVerfGE 54, 341 [356 f.]).

Was Inhalt und Grenzen des Asylrechts angeht, ist für die Praxis von besonderer Bedeutung das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. Oktober 1965 — I C 46.69 — (BVerwGE 49, 202).

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, sondern der in § 14 Abs. 1 Satz 2 AuslG genannten verfassungskonformen Beschränkung unterliegt. 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 einen Auftrag an den einfachen Gesetzgeber, daß weitere Schicksal der Asylberechtigten entsprechend der humanitären Zielsetzung des Asylrechts zu regeln. Diesem Auftrag hat der Gesetzgeber 1965 durch die §§ 28 ff. AuslG und mit der Übernahme der Genfer Konvention in das innerstaatliche Recht entsprochen.

Nach der ursprünglichen Konzeption der §§ 28 ff. des Ausländergesetzes haben sich Ausländer, die die Anerkennung als Asylberechtigter begehren, unverzüglich bei der mit der Sicherung der Grenze beauftragten Behörde oder der nächsten Ausländerbehörde zu melden. Diese prüfen zunächst und entscheiden, ob überhaupt ein Asylbegehren vorliegt, das die Voraussetzung für die Einleitung eines Asylverfahrens ist. Stellen diese Behörden fest, daß der Ausländer im Geltungsbereich dieses Gesetzes Schutz vor politischer Verfolgung sucht und nicht bereits in einem anderen Land Anerkennung nach dem Abkommen über die Rechtstellung der Flüchtlinge oder anderweitig Schutz vor Verfolgung gefunden hat, leiten sie den Ausländer an das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Bundesamt) weiter. Der Gesetzgeber ging ursprünglich ferner davon aus, daß alle Asylbewerber im Sammellager für Ausländer in Zirndorf untergebracht werden, bis über ihren Asylantrag entschieden wird. Über den Antrag selbst wird in einem besonderen Anerkennungsverfahren vor dem Bundesamt entschieden. Für Rechtshilfe gegen dessen Entscheidung galt zunächst die allgemeine Regelung der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vom

21. Januar 1960 (BGBl. I S. 17). Als Rechtsbehelf gegen Entscheidungen des Bundesamtes war somit zunächst die Klage zum Verwaltungsgericht, sodann die Berufung zum Oberverwaltungsgericht 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 Verwaltungsgerichts in Ansbach bzw. dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof in München.

2. Konsequenzen aus dem Ansteigen der Asylbewerberzahlen

Diese ursprüngliche Konzeption der §§ 28 ff. des AuslG konnte aber nicht beibehalten werden, da die Zahl der Asylbewerber seit 1974 stetig, seit 1977 sprunghaft angestiegen ist. Während 1972 5 289 Bewerber registriert wurden, stieg diese Zahl im Jahre 1976 auf 11 123, im Jahre 1977 auf 16 410 und im Jahre 1978 auf 37 136. Hierdurch war die vom Gesetzgeber vorgesehene Unterbringung aller Asylbewerber im Sammellager nicht mehr durchführbar, weil das Sammellager ständig überbelegt war. Dieser Zustand hat letztlich zur endgültigen Schließung des Sammellagers Zirndorf im Jahre 1977 geführt. Seitdem werden Asylbewerber nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel nach einer Absprache auf der Konferenz der Innenminister der Länder und des Bundes auf die Länder aufgeteilt.

Der sprunghafte Anstieg der Asylbewerberzahlen, der weder vorhersehbar noch vorausberechenbar war, ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß für viele Ausländer die Bundesrepublik Deutschland wegen ihrer Wirtschaftskraft, ihren günstigen sozialen Bedingungen und der Freiheitlichkeit ihrer Lebensform attraktiv ist. Eine große Zahl von Ausländern, die während des Asylverfahrens in aller Regel vor einer Abschiebung in ihr Heimatland geschützt sind, haben daher ein Asylverfahren nur deshalb eingeleitet, um mit der Behauptung, politisch verfolgt zu sein, sich den aus wirtschaftlichen Gründen angestrebten Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland zu erhalten. Ausländer, die im Bundesgebiet ein Asylanerkennungsverfahren betreiben, durften bislang während des Asylverfahrens eine unselbständige Erwerbstätigkeit ausüben. Wenn in der Vergangenheit bis zum rechtskräftigen Abschluß des Asylanerkennungsverfahrens häufig sechs und mehr Jahre vergingen, so wurde dadurch naturgemäß der Zustrom für solche Asylbewerber, die in Wirklichkeit politisch nicht verfolgt sind, erheblich verstärkt.

Aus diesem Grund ist im Jahre 1978 das Asylverfahren durch die Beschleunigungsnovellen vom 25. Juli 1978 (BGBl. I S. 1107, S. 1108) wie folgt gestrafft worden:

- Ausschluß des Widerspruchsverfahrens vor dem Bundesamt,
- Ausschluß der Berufung in den Fällen, in denen das Verwaltungsgericht die Klage einstimmig als offensichtlich unbegründet abweist,

— Dezentralisierung der gerichtlichen Zuständigkeit ab 1. Januar 1980 mit der Folge, daß örtlich zuständig seither das Verwaltungsgericht ist, in dessen Bezirk der Asylantragsteller seinen Wohnsitz hat oder sich aufhält.

Gleichzeitig wurde die personelle und sachliche Ausstattung des Bundesamtes erheblich verbessert.

Angesichts des weiteren Anstiegs der Asylbewerberzahlen (1979: 51 493; 1980: 107 818) beschloß die Bundesregierung unter Einbeziehung der Ergebnisse der von den Regierungschefs von Bund und Ländern am 29. Februar 1980 eingerichteten Bund-Länder-Arbeitsgruppe ein Sofortprogramm zur Eindämmung des Asylmißbrauchs durch „Scheinasylanträge“ oder „Wirtschaftsflüchtlinge“, das am 27. Juni 1980 von den Regierungschefs von Bund und Ländern gebilligt wurde. Zu den Maßnahmen zählen u. a. die Wiedereinführung des Sichtvermerkszwangs für verschiedene Länder (Afghanistan, Äthiopien, Ghana, Bangladesch, Indien, Sri Lanka und Türkei), das Verbot der Arbeitsaufnahme während der ersten zwölf Monate des Asylverfahrens, der Streichung des Kindergeldes für Asylbewerber, die Gewährung von Sozialhilfen — soweit möglich — durch Sachleistungen, die Prüfung der Unterbringung von Asylbewerbern in Sammellagern sowie vermehrter dezentraler und ortsnaher Einsatz der Entscheidungsbeamten des Bundesamtes. Daneben wurden durch das Zweite Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens vom 16. August 1980 (BGBl. I S. 1437) — befristet bis zum 31. Dezember 1983 — Regelungen getroffen, die eine schnellere verwaltemäßige Behandlung der Verfahren zuläßt.

Die vorstehenden Maßnahmen haben einen deutlichen Rückgang der Asylbewerberzahlen bewirkt. Eine Gegenüberstellung der Zugangszahlen der ersten fünf Monate der Jahre 1980 und 1981 ergibt folgendes Bild:

Monat	1980	1981
Januar	11 612	3 155
Februar	13 363	3 161
März	13 203	2 856
April	10 684	2 338
Mai	10 932	2 559

3. Zielsetzung des vorliegenden Entwurfs

Unabhängig hiervon haben die Regierungschefs von Bund und Ländern am 27. Juni 1980 anläßlich der Billigung der Sofortmaßnahmen ferner folgenden Beschluß gefaßt:

„Die Regierungschefs von Bund und Ländern kommen überein, daß weitgreifende administrative und legislative Maßnahmen einschließlich einer Novellierung des gesamten Asylrechts von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe mit dem Ziel geprüft werden, diese Maßnahmen zu Beginn der 9. Wahlperiode zügig zu verwirklichen.“

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat den Regierungschefs von Bund und Ländern am 12. Juni 1980 ihren Bericht mit einer Reihe von Empfehlungen

unterbreitet. Eine der Empfehlungen geht dahin, daß die Bundesregierung unter Einbeziehung und Abwägung der Erörterungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Asylwesen“ einen Gesetzentwurf vorlegen soll, der eine auf Dauer angelegte Neuregelung des Asylrechts zum Gegenstand hat.

Am 19. Dezember 1980 hat der Bundesrat den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens eingebracht (Drucksache 9/221), der Vorschläge zur Regelung des Verwaltungsverfahrens und zur Gestaltung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens enthält. Der Entwurf des Bundesrats konnte die Empfehlung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe noch nicht berücksichtigen.

Im Laufe des Jahres 1981 sind einige bedeutsame Gerichtsentscheidungen zur Asylproblematik ergangen. Zu erwähnen sind hier vor allem der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Februar 1981 — 1 BvR 413/80 —, der (Dreier-) Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 1981 — 1 BvR 561/81 u. a. — sowie die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. Mai 1981 — 1 C 170.79 und 1 C 168.79.

Der vorliegende Entwurf hat eine auf Dauer angelegte Regelung des Asylverfahrens zum Ziel. Er enthält die Vorschläge für das Verwaltungsverfahren und die Regelung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens.

Er

- greift darin und in konkreten Einzelproblemen Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe auf,
- berücksichtigt die vorerwähnten Gerichtsentscheidungen,
- geht insoweit über den inhaltlichen Rahmen des Bundesratsentwurfs hinaus.

4. Überblick über den wesentlichen Inhalt des Entwurfs.

Das Gesetz hält an der bisherigen Grundkonzeption der §§ 28 ff. AuslG fest, daß Ausländern, die politisch Verfolgte nach Artikel 16 Abs. 2 GG sind, auf Antrag als Asylberechtigte anerkannt werden. Ein Anspruch auf Anerkennung scheidet trotz Vorliegens der hierfür erforderlichen Voraussetzungen dann aus, wenn der Ausländer bereits in einem anderen Land anerkannt worden ist oder anderweitig Schutz vor Verfolgung gefunden hat. Durch das Gesetz wird der Begriff „Schutz vor Verfolgung“ näher definiert. Diese Bestimmung, die einer Doppel- oder Mehrfachanerkennung Asylberechtigter entgegenwirken will, deren es zur Erreichung des mit Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG und der Genfer Flüchtlingskonvention verfolgten Ziels nicht bedarf, schließt lediglich eine Anerkennung als Asylberechtigter aus. Sie besagt nicht, daß sich der Ausländer nicht aus anderen Gründen, insbesondere humanitärer Art, in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten darf.

Unter Zugrundelegung des Ergebnisses der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Asylwesen“ sowie des Ur-

teils des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. Mai 1981 — BVerwG I C 168. 79 — hinsichtlich des aufenthaltsrechtlichen Status der Asylbewerber, wird Asylbewerbern für die Dauer des Anerkennungsverfahrens der Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland gestattet. Damit wird den Asylbewerbern bis zur Klärung ihres Status der aus Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG erwachsende notwendige aufenthaltsrechtliche Schutz zuteil, ohne den das ihnen möglicherweise zustehende Grundrecht auf Asyl gefährdet oder vereitelt werden kann.

Ausländer, die als Asylberechtigter anerkannt werden, genießen im Geltungsbereich des Gesetzes die Rechtsstellung nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge; sie haben Anspruch auf Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis. Außerhalb der in den § 11 Abs. 2 und § 14 Abs. 1 Satz 2 AuslG genannten Einschränkungen dürfen Asylberechtigte weder ausgewiesen noch abgeschoben werden.

Über Anträge auf Anerkennung als Asylberechtigter entscheidet ausschließlich das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in einem förmlichen Verfahren. Das gilt auch für eine große Zahl von Anträgen, die sich letztlich als offensichtlich unbegründet erweisen. Zwar entspricht es der humanitären Zielsetzung des Asylrechts, dem Asylbewerber möglichst schnell Klarheit über seine Rechtsstellung zu verschaffen. Hierzu ist es auch notwendig und erforderlich, das Asylverfahren zu straffen und zu beschleunigen. Diese Notwendigkeit darf aber nicht dazu führen, daß über den Asylantrag andere Stellen faktisch entscheiden, die hierfür nicht ausreichend vorbereitet und ausgestattet sind. Der Gesetzentwurf spricht sich daher auch unter Berücksichtigung dessen, daß sich eine große Zahl von Asylanträgen als offensichtlich unbegründet erweisen werden, dafür aus die Entscheidung hierüber in jedem Falle dem Bundesamt zu überlassen, das aufgrund seiner umfassenden Sachkenntnis am ehesten geeignet erscheint, Maßstäbe für eine schnelle und doch zuverlässige Trennung (auch offensichtlich) unbegründeter Anträge von den übrigen zu setzen. Durch die Konzentration der Verfahren bei einer Bundesbehörde kann eine einheitliche Anwendung asylrechtlicher Grundsätze und damit eine gleiche Behandlung aller Asylbewerber am ehesten erreicht werden (so auch Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 25. Februar 1981 1 BvR 413/80 u. a.).

Die Entscheidungskompetenz des Bundesamtes gilt auch für Anträge nach abgeschlossenen Verfahren. Unter Berücksichtigung der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinen Beschlüssen vom 25. Februar 1981 — 1 BvR 413/80 u. a. sowie vom 23. Juni 1981 — 1 BvR 561/81 u. a. ist aber die Ausländerbehörde nicht gehindert, nach rechtskräftigem Abschluß des gesetzlich vorgesehenen Asylanerkennungsverfahrens aufenthaltsbeendende Maßnahmen zu ergreifen, wenn sie auch unter Berücksichtigung des Vortrags im erneut gestellten Asylantrag zu der Auffassung kommt, daß § 14 Abs. 1 AuslG nicht gegeben ist, d. h. der Ausländer mit einer politischen Verfolgung in seinem Heimatstaat nicht rechnen muß. Durch diese Regelung wird verhindert, daß

der Ausländer durch bloße Stellung eines solchen Antrags in jedem Fall aufenthaltsbeendende Maßnahme der Ausländerbehörde vereiteln kann, weil diese zunächst die Entscheidung des Bundesamtes über diesen Antrag abwarten muß.

Die Ausländerbehörde kann im übrigen aufenthaltsbeendende Maßnahmen auch dann ergreifen, wenn sie zu der Auffassung gelangt, daß ein Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigter nicht vorliegt. Das ist dann der Fall, wenn nach den eigenen Erklärungen des Ausländers eine politische Verfolgung nicht geltend gemacht wird. Das Gesetz bestimmt darüber hinaus, daß ein Asylantrag dann nicht vorliegt, wenn der Ausländer im Besitz eines von einem anderen Land ausgestellten Reiseausweises nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge ist oder dem Ausländer der nicht nur vorübergehende Aufenthalt in einem anderen Land gestattet ist, keine Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß er dort einer politischen Verfolgung ausgesetzt ist und diese Voraussetzungen offensichtlich gegeben sind.

Um zu einer weiteren Verfahrensbeschleunigung zu kommen, sind in dem Gesetz besondere Vorschriften für die Zustellung von Mitteilungen der Behörden und Gerichte aufgenommen worden. Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, daß Ausländerbehörden, Bundesamt und Gerichte erhebliche Verzögerungen hinnehmen und sehr zeitaufwendige Aufenthaltsermittlungen tätigen mußten, weil der Aufenthalt des Ausländers unbekannt war. Aus diesem Grunde wird daher dem Ausländer verpflichtet, jeden Wohnungswechsel unverzüglich den Behörden und dem Gericht anzuzeigen und, soweit er keinen Verfahrensbevollmächtigten hat, einen Empfangsbevollmächtigten zu benennen. Kommt er diesen Verpflichtungen nicht nach, trifft ihn die Last, daß er Zustellungen unter der zuletzt mitgeteilten Anschrift gegen sich gelten lassen muß.

Das Gesetz geht im übrigen von dem ursprünglich in § 38 Abs. 1 Satz 2, §§ 39 und 40 AuslG vorgesehenen obligatorischen Lageraufenthalt für Ausländer, die die Anerkennung als Asylberechtigter begehren, ab und trifft eine gesetzliche Regelung des schon bisher gehandhabten Verteilungsverfahrens. Damit werden die Bundesländer, die durch den Zustrom von Asylbewerbern besonders betroffen sind, entlastet und eine gleichmäßige Belastung der Länder gewährleistet. Die Regelung läßt den Ländern die Möglichkeit offen, die Unterbringung von Asylbewerbern durch die Errichtung von Gemeinschaftsunterkünften zu regeln.

Für das gerichtliche Verfahren ist vorgesehen, daß die Rechtsschutzbegehren eines Asylbewerbers gegen die ablehnende Entscheidung des Bundesamtes und gegen die Entscheidung der Ausländerbehörde nach § 25 in einer Klage gemeinsam zu verfolgen sind. Das war bisher schon in § 7 des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens vom 16. August 1980 (BGBl. I S. 1437) vorgesehen und trägt zur Beschleunigung des Asylverfahrens bei, weil nach rechtskräftigem Abschluß des Verfahrens über den Asylantrag auch die aufenthaltsbeendenden Maßnahmen der Ausländerbehörden unan-

fechtbar sind. Soweit bei der bisherigen Rechtslage Zweifelsfragen entstanden sind, werden sie insbesondere dadurch entschärft, daß die Zuständigkeit weitergehend als bisher bei dem Asylgericht zusammengefaßt wird.

§ 34 des Ausländergesetzes hat zu einer Überbelastung des Bundesverwaltungsgerichts geführt. Der Entwurf setzt an die Stelle des bisherigen Berufungsausschlusses eine besonders ausgestaltete Zulassungsberufung mit Nichtzulassungsbeschwerde zum Oberverwaltungsgericht. Das hat zur Folge, daß nicht mehr das Bundesverwaltungsgericht allein, sondern zehn Oberverwaltungsgerichte über die Beschwerde zu entscheiden haben. Die Oberverwaltungsgerichte werden über die Beschwerde in angemessener Zeit entscheiden können. Wie bisher ist sichergestellt, daß der Rechtsmittelzug nur für solche Fälle gestrafft wird, die offensichtlich aussichtslos sind. In den übrigen Fällen stehen die Rechtsmittel der Verwaltungsgerichtsordnung uneingeschränkt zur Verfügung.

Der Entwurf sieht vor (§ 29), daß die aufschiebende Wirkung nach Erlaß des verwaltungsgerichtlichen Urteils mit Ablauf der Rechtsmittelfrist endet. Das soll aber nur unter der Voraussetzung gelten, daß sowohl das Bundesamt, als auch das Verwaltungsgericht zu dem Ergebnis gekommen sind, daß der Asylantrag offensichtlich aussichtslos ist. Wird eine Beschwerde eingelegt, kann das Oberverwaltungsgericht in seiner Entscheidung die Fortdauer oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung anordnen.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1

Absatz 1 entspricht inhaltlich § 28 AuslG. Die Änderungen gegenüber dem Wortlaut des § 28 AuslG sind im wesentlichen redaktioneller Art, da der Begriff des „politisch Verfolgten nach Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG“ den „Flüchtling im Sinne von Artikel 1 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ einschließt und der Begriff „Schutz vor Verfolgung gefunden“ auch die Fälle beinhaltet, in denen ein Ausländer „Anerkennung nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge gefunden“ hat.

Absatz 2 definiert den Begriff des Schutzes vor Verfolgung. Eine solche Definition ist erforderlich, da bisher in der Rechtsprechung dieser Begriff unterschiedlich ausgelegt worden ist. Während einige Gerichte im wesentlichen auf den Abschiebungsschutz abstellen, wird von anderen Gerichten zusätzlich die Gewährung aller in dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge angeführten Rechte und Vergünstigungen verlangt. Absatz 2 stellt auf den Kerngehalt des Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG ab: Schutz vor Abschiebung in einen möglichen Verfolgerstaat. Erforderlich ist, daß sich der Ausländer in dem Drittstaat nicht nur vorübergehend aufhalten kann, ohne eine Abschiebung in einen Verfolgerstaat befürchten zu müssen. Absatz 2 findet auch

Anwendung, wenn der Ausländer den ihm in einem Drittland gewährten Schutz durch Auswanderung in ein erwünschteres Land freiwillig aufgegeben hat.

Zu § 2

Absatz 1 entspricht inhaltlich § 44 AuslG.

Absatz 2 stellt klar, daß Rechte und Vergünstigungen für Asylberechtigte in anderen Vorschriften, die über die Regelungen der Genfer Flüchtlingskonvention hinausgehen, unberührt bleiben.

Zu § 3

Absatz 1 lehnt sich an § 43 AuslG und AuslVwV Nummer 1 zu § 43 an. Ausländer haben nach ihrer Anerkennung als Asylberechtigter Anspruch auf Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis, es sei denn, die Voraussetzungen des Absatzes 2 sind gegeben. Ist eine nach Absatz 1 erteilte Aufenthaltserlaubnis aufgrund der Bestimmungen des § 9 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 AuslG erloschen, besteht kein Anspruch auf Erteilung einer neuen Aufenthaltserlaubnis.

Absatz 2 betrifft Ausländer, die bereits vor ihrer Anerkennung als Asylberechtigter aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausgewiesen worden sind. Wird ein Asylberechtigter nach § 11 Abs. 2 AuslG ausgewiesen, so erlischt gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 4 AuslG mit der Ausweisung seine Aufenthaltserlaubnis. Es ist deshalb sachgerecht, in den Fällen, in denen Ausländer bereits vor ihrer Anerkennung als Asylberechtigter aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausgewiesen worden sind, keinen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis einzuräumen.

Zu § 4

Absatz 1: Die Durchführung eines Anerkennungsverfahrens setzt voraus, daß der Ausländer einen Asylantrag stellt. Absatz 1 bestimmt, wann ein Antrag als Asylantrag anzusehen ist. Weder das bloße Wort „Asyl“ noch „Asylantrag“ reichen hierfür aus; es muß sich vielmehr dem Vorbringen des Ausländers entnehmen lassen, daß er hier Schutz vor politischer Verfolgung sucht.

Absatz 2 legt abschließend fest, wann ein Asylantrag nicht vorliegt. Es sind dies die Fälle, in denen offensichtlich ist, daß der Ausländer keines Schutzes bedarf, weil er entweder eine politische Verfolgung gar nicht behauptet oder bereits in einem anderen Staat Schutz vor einer politischen Verfolgung gefunden hat.

Nummer 1 betrifft die Fälle, bei denen sich aus den Erklärungen des Ausländers kein Hinweis auf eine politische Verfolgung entnehmen läßt.

Nummern 2 und 3 betreffen die Fälle, wo sich zweifelsfrei feststellen läßt, daß der Ausländer in einen dritten Staat zurückkehren oder einreisen kann, der

ihm Schutz gewährt. In den Fällen der *Nummer 2* muß der Ausländer im Besitz eines mit gültiger Rückkehrberechtigung versehenen Reiseausweises für Flüchtlinge eines Staates, der zu den Unterzeichnerstaaten des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge gehört, sein. Darüber hinaus dürfen keine Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß der Ausländer im Falle der Rückkehr in diesen Staat einer politischen Verfolgung oder der Gefahr einer Abschiebung in einen Verfolgerstaat ausgesetzt ist. In den Fällen der *Nummer 3* muß sich aus den vom Ausländer mitgeführten Unterlagen eindeutig ergeben, daß ihm der nicht nur vorübergehende Aufenthalt in einem Drittstaat gestattet ist und er in diesen Staat auch einreisen kann. Als Nachweis kommen hier in Betracht ein gültiger Sichtvermerk für einen nicht nur vorübergehenden Aufenthalt, ein gültiger Fremdenpaß mit gültiger Rückkehrberechtigung, etc. Darüber hinaus dürfen keine Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß er dort im Falle seiner Einreise einer politischen Verfolgung oder der Gefahr einer Abschiebung in einen Verfolgerstaat ausgesetzt ist.

Die Voraussetzungen des Absatzes 2 müssen zweifelsfrei gegeben sein. Bestehen Zweifel über das Vorliegen der Voraussetzungen des Absatzes 2, liegt ein Asylantrag vor.

Ist ein Asylantrag nicht gegeben, wird ein Anerkennungsverfahren nicht durchgeführt. Die ausländerrechtliche Behandlung des Ausländers richtet sich nach den allgemeinen ausländerrechtlichen Bestimmungen.

Zu § 5

Absatz 1 bestimmt, daß der Antrag nur noch bei der Ausländerbehörde gestellt werden kann. Eine unmittelbare Antragstellung beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge ist damit ausgeschlossen. Die für aufenthaltsrechtliche Entscheidungen zuständige Behörde soll zum frühestmöglichen Zeitpunkt davon Kenntnis erlangen, daß sich ein Ausländer auf das Asylrecht beruft, damit sie dies auch bei ihren aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen berücksichtigen kann. Die Ausländerbehörde hat zu prüfen, ob es sich bei dem Antrag um einen Asylantrag im Sinne des § 4 Abs. 1 handelt oder ob gem. § 4 Abs. 2 nach den Umständen des Einzelfalles ein Asylantrag nicht gegeben ist. Zuständig ist die Ausländerbehörde, in deren Bezirk sich der Ausländer aufhält oder an die er von den Grenzbehörden weitergeleitet worden ist. Durch die Ermächtigung in Satz 3 soll die Möglichkeit eröffnet werden, die Prüfungsbefugnis bei einzelnen Ausländerbehörden zu konzentrieren. Bezirk der Ausländerbehörde ist in diesen Fällen der Bezirk, für den die Ausländerbehörde als die für die Entgegennahme von Asylanträgen zuständige Behörde bestimmt worden ist.

Absatz 2: Der Ausländer muß persönlich bei der zuständigen Ausländerbehörde erscheinen, dort seinen Antrag stellen und darlegen, warum er im Herkunftsland politische Verfolgung befürchtet. Damit ist die Übergabe einer schriftlichen Erklärung nicht

ausgeschlossen. Der Behörde soll aber die Möglichkeit gegeben werden, diese durch Fragen an den Ausländer zu überprüfen und zu ergänzen. Ebenso wenig ist ausgeschlossen, daß der Ausländer, unbeschadet seiner persönlichen Erklärungspflicht, in dem Verfahren durch einen Rechtsanwalt vertreten wird. Es soll aber verhindert werden, daß der Ausländer sich auf formelhaftes Vorbringen beschränken kann. Es liegt sowohl im Interesse des Ausländers, daß er möglichst frühzeitig umfassend mit seinem Vorbringen persönlich angehört wird und etwaige Unklarheiten gleich ausräumen kann, als auch im Interesse der Durchführung des Anerkennungsverfahrens, daß die persönlichen Angaben des Ausländers möglichst frühzeitig festgehalten werden. Der Ausländer kann sich von einem Dolmetscher eigener Wahl begleiten lassen.

Absatz 3 dient einer frühzeitigen Unterrichtung des Bundesamtes über die Tatsache der Antragstellung. Ziel dieser Regelung ist insbesondere die Entwicklung über den Zugang an Asylsuchenden in der Bundesrepublik Deutschland schneller und zeitnäher bundesweit zu erfassen, um ggf. erforderlich Maßnahmen frühzeitig ergreifen zu können. Die Unterrichtung des Bundesamtes kann durch Weiterleitung des Asylantrages nach Absatz 4 oder — sofern die Prüfung durch die Ausländerbehörde noch nicht abgeschlossen ist — in anderer Weise erfolgen. Mit den Bundesländern soll dabei ein Verfahren abgesprochen werden, das diese Unterrichtung ohne besonderen Verwaltungsaufwand ermöglicht.

Absatz 4 verpflichtet die Ausländerbehörde, jeden Antrag, bei dem es sich nach ihrer Prüfung um einen Asylantrag handelt, dem Bundesamt zuzuleiten.

Zu § 6

Absatz 1: Das Grundrecht auf Asyl verbürgt demjenigen, der vor politischer Verfolgung Zuflucht sucht, daß er an der Grenze der Bundesrepublik Deutschland nicht zurückgewiesen wird. § 6 bestimmt deshalb, daß ein Ausländer, der an der Grenze um Asyl nachsucht, an die zuständige Ausländerbehörde zur Durchführung des Anerkennungsverfahrens weiterzuleiten ist. Die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs betraute Stelle hat zu prüfen, ob sich dem schriftlich, mündlich oder auf andere Weise geäußerten Willen des Ausländers entnehmen läßt, daß er im Geltungsbereich dieses Gesetzes Schutz vor politischer Verfolgung sucht (§ 4 Abs. 1). In den Fällen des § 4 Abs. 2 liegt ein solches Schutzsuchen nicht vor. Der Ausländer ist deshalb in diesen Fällen nicht an die Ausländerbehörde weiterzuleiten; die Entscheidung über die Gestattung der Einreise richtet sich vielmehr nach den allgemeinen ausländerrechtlichen Bestimmungen.

Nach *Absatz 2* finden Regelungen des § 5 Abs. 2, wonach der Ausländer die für die Prüfung erforderlichen Angaben zu machen hat, entsprechende Anwendung.

Nach *Absatz 3* ist die zuständige Ausländerbehörde von der Weiterleitung des Ausländers zu unterrichten. Die Vorschrift will sicherstellen, daß die Auslän-

derbehörde für den Fall, daß der Ausländer bei ihr nicht erscheint, die erforderliche Maßnahme treffen kann.

Zu § 7

Entsprechend der bisherigen Regelung in § 29 des Ausländergesetzes entscheidet über alle Anträge auf Anerkennung als Asylberechtigter ausschließlich das Bundesamt in einem förmlichen Verfahren. Auch unter Berücksichtigung dessen, daß sich eine große Zahl von Asylanträgen als offensichtlich unbegründet erweisen werden, wird die Entscheidung hierüber dem Bundesamt überlassen, das aufgrund seiner umfassenden Sachkenntnis am ehesten geeignet erscheint, Maßstäbe für eine schnelle und doch zuverlässige Trennung (auch offensichtlich) unbegründeter Anträge von den übrigen zu setzen. Durch Konzentration der Verfahren bei einer Bundesbehörde kann eine einheitliche Anwendung asylrechtlicher Grundsätze und damit eine gleiche Behandlung aller Asylbewerber am ehesten erreicht werden (so auch BVerfGE in seinem Beschluß vom 25. Februar 1981 — 1 BvR 413/80 u. a.).

Absatz 2 entspricht der bisherigen Regelung in § 29 Absatz 2 des Ausländergesetzes.

Absatz 3 ermächtigt den Bundesminister des Innern, durch Rechtsverordnung das Verfahren vor dem Bundesamt zu regeln, soweit sich aus der Erfahrung der Praxis hierfür ein Regelungsbedarf ergibt.

Zu § 8

Absatz 1: Satz 1 entspricht § 33 Abs. 1 des Ausländergesetzes. Er verpflichtet das Bundesamt, von Amts wegen den Sachverhalt aufzuklären und ggf. erforderliche Beweise zu erheben. Der Ausländer ist jedoch nach Satz 2 verpflichtet, bei der Sachverhaltsaufklärung mitzuwirken und die hierfür erforderlichen Auskünfte zu erteilen sowie Urkunden oder andere Unterlagen, auf die er sich beruft und die sich in seinem Besitz befinden, dem Bundesamt vorzulegen.

Absatz 2: Die Vorschrift sieht vor, daß im Rahmen der Sachverhaltsaufklärung grundsätzlich der Asylbegehrende persönlich anzuhören ist. Es liegt im Interesse des Asylsuchenden, auch von der zuständigen Entscheidungsbehörde persönlich angehört zu werden. Darüber hinaus ist es im Interesse eines beschleunigten Anerkennungsverfahrens durch das Bundesamt sachgerecht, einen persönlichen Eindruck von den Asylbegehrenden zu gewinnen und ggf. aufgetretene Unklarheiten persönlich mit dem Antragsteller abschließend erörtern zu können. Von der Anhörung kann nur in den gesetzlich festgelegten Fällen abgesehen werden. Nummern 1 und 2 entsprechen den Regelungen des § 31 AuslG. Nummer 3 soll verhindern, daß der Ausländer durch unentschuldigtes Fernbleiben von der Anhörung in die Lage versetzt wird, das Verfahren zu verzögern.

Absatz 3 dient dem Schutz des Asylbegehrenden. Er entspricht inhaltlich § 32 AuslG. Die Anwesenheit von Personen, denen nicht kraft Gesetzes die Teil-

nahme an der Anhörung erlaubt ist, kann nur von dem Leiter des Bundesamtes oder dessen Vertreter gestattet werden.

Absatz 4 behält die durch § 2 Abs. 1 des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens getroffene Regelung bei, wonach über Asylanträge von weisungsunabhängigen Bediensteten des Bundesamtes entschieden wird. Da in der Vielzahl der Fälle keine rechtlich schwierig gelagerten Fragen zu entscheiden sind, wird davon abgesehen, diese Entscheidungen nur von Bediensteten mit Befähigung zum Richteramt oder höheren Verwaltungsdienst treffen zu lassen. Die Weisungsunabhängigkeit der Entscheidungsbediensteten gewährleistet weitgehend den Ausschluß von Einflußnahmen. Sie gilt nicht nur für die Entscheidung selbst, sondern auch für Ermittlungen, die für die Entscheidungsfindung erforderlich sind.

Absatz 5 entspricht der Regelung des § 2 Abs. 2 des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens.

Absatz 6 verpflichtet das Bundesamt, bei Ablehnung des Asylantrags auszusprechen, ob der Antrag als unbegründet oder als offensichtlich unbegründet abgelehnt wird, da dies im Hinblick auf § 29 erforderlich ist.

Absatz 7 entspricht der Regelung des § 2 Abs. 3 des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens. Die Vorschrift ist erforderlich, um zu ermöglichen, daß die Asylentscheidung und die ausländerbehördliche Entscheidung gemeinsam zugestellt werden können (§ 25) und ggf. in einer Klage zusammen angefochten werden können (§ 27).

Zu §§ 9, 19

Die Zahl der Asylbewerber, die nach rechtskräftigem Abschluß des gesetzlich vorgesehenen Asylanerkennungsverfahrens einen neuen Asylantrag oder einen Wiederaufnahmeantrag stellen, ist in jüngster Zeit ständig gestiegen. Sie belief sich nach den Unterlagen des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge im ersten Halbjahr 1981 auf rund 10 v. H. der Gesamtanträge, d. h. 1 386 Anträge mit steigender Tendenz.

Nach der derzeitigen Rechtslage wird bei neuem Vorbringen des Asylbewerbers danach unterschieden, ob es sich um Tatsachen oder Beweismittel handelt, die zum Sachverhalt des bereits abgeschlossenen Asylverfahrens gehören oder ob ein gänzlich neuer asylbegründender Sachverhalt vorgetragen wird. Wird eine erneute Sachprüfung des bereits abgeschlossenen Asylverfahrens angestrebt, handelt es sich um ein Wiederaufnahmeverfahren, das den in § 36 AuslG genannten Verfahrensmodalitäten unterliegt. Ein völlig neuer Sachverhalt, z. B. ein erst nach Abschluß der Tatsacheninstanz entstandener Asylgrund, ist dagegen im Wege eines Neuantrags geltend zu machen, der den allgemein geltenden Vorschriften des Asylanerkennungsverfahrens unterliegt. Neben diesen Möglichkeiten kann der Asylbewerber um eine Überprüfung eines unanfechtbaren, nach seiner Ansicht aber rechtswidrigen Be-

scheides gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 des Verwaltungs-verfahrensgesetzes nachsuchen.

Um diese Diskrepanz zwischen den verschiedenen Anträgen zu vermeiden, sieht § 9 als Lösung vor, jegliches Vorbringen, das nach Abschluß des gesetzlich vorgesehenen Anerkennungsverfahrens auf eine neue Sachprüfung abzielt, nach den allgemeinen Asylvorschriften zu behandeln. Das gleiche gilt bei Rücknahme und dem danach gestellten Asylantrag. Mit dieser Regelung ist zum einen die Parität zum allgemeinen Asylverfahren hergestellt. Eine Beschleunigung des Verfahrens, die dringend erforderlich ist, um einer ständigen Fortsetzung des Asylverfahrens durch neue Anträge im Anschluß an ein bereits abgeschlossenes Verfahren zu verhindern, wird dadurch erreicht, daß zwar die Entscheidung über den Antrag dem Bundesamt als einer zentralen Behörde mit sachverständigem Personal zugewiesen wird. Auf der anderen Seite ist aber die Ausländerbehörde aufgrund der vorliegenden unanfechtbaren Asylentscheidung trotz gestellten Asylantrags nicht gehindert, gegen den Ausländer aufenthaltsbeendende Maßnahmen zu ergreifen, wenn sie im Rahmen ihrer Nachprüfungspflicht zu der Auffassung gelangt, daß die Voraussetzungen des § 14 Abs. 1 Satz 1 AuslG nicht vorliegen, d. h. daß das Leben oder die Freiheit des Ausländers in seiner Heimat wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung nicht bedroht ist (siehe § 19 des Gesetzes). Auf die Zulässigkeit einer derartigen Regelung hat das Bundesverfassungsgericht in einem seine Entscheidung vom 25. Februar 1981 — 1 BvR 413/80 (NJW 1981, S. 1436 ff.) klarstellenden Beschluß vom 30. Juni 1981 — 1 BvR 561/81 u. a. — ausdrücklich hingewiesen.

Ergreift die Ausländerbehörde aufenthaltsbeendende Maßnahmen, bleibt dem Asylbewerber der Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Aufgrund der Besonderheiten des Verfahrens nach § 80 Abs. 5 VwGO kann davon ausgegangen werden, daß das Verwaltungsgericht, wenn es Zweifel daran hat, ob die Voraussetzungen des § 14 Abs. 1 Satz 1 AuslG nicht vorliegen, die aufschiebende Wirkung der Klage anordnen wird. Das hätte dann zur Folge, daß das erneute Anerkennungsverfahren seinen Fortgang nimmt und aufenthaltsbeendende Maßnahmen erst nach rechtskräftigem negativem Abschluß ergriffen werden könnten.

Aber auch in den Fällen, in denen aufenthaltsbeendende Maßnahmen aufgrund der unanfechtbaren Erstentscheidung nicht getroffen werden, wird durch § 19 Abs. 2 eine weitere Beschleunigung des Verfahrens angeordnet. Lehnt das Bundesamt den Antrag als offensichtlich unbegründet ab, können durch die Ausländerbehörde sofort vollziehbare aufenthaltsbeendende Maßnahmen getroffen werden. Dem Asylbewerber bleibt der Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO. Ein zugunsten des Asylbewerbers ergehender Beschluß des Verwaltungsgerichts hätte dann die Folge, daß die Klage in der Hauptsache aufschiebende Wirkung hat, so daß das Verwaltungsstreitverfahren seinen Fortgang nimmt.

Zu § 10

Die Vorschrift entspricht den Grundsätzen der Nummern 1 bis 3 des Artikels 1 C des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.

Die freiwillige Unterstellung eines Flüchtlings unter den Schutz des Landes, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, ist insbesondere in der freiwilligen Annahme eines Passes des betreffenden Staates oder in einem Antrag auf Verlängerung seiner Geltungsdauer zu erblicken. Hierdurch gibt der Flüchtling zu erkennen, daß er keine Verfolgungsfurcht mehr vor seinem Heimatstaat hegt. Allerdings gilt dies nur dann, wenn die Unterstellung unter den Schutz des Heimatstaates aufgrund eigener Willensentscheidung vorgenommen wird, ohne daß Umstände dazu zwingen, die im konkreten Fall einer begründeten Furcht für Leben oder Freiheit vergleichbar sind. (Nummer 1 der Vorschrift). Das gleiche gilt, wenn der Asylberechtigte nach dem Verlust seiner Staatsangehörigkeit diese freiwillig wiedererlangt hat. Nummer 3 trägt dem Umstand Rechnung, daß der Flüchtling nach Erwerb einer neuen Staatsangehörigkeit nunmehr den Schutz dieses Staates genießt und er der Rechtsstellung eines Flüchtlings nicht mehr bedarf.

Zu § 11

Solange die Anerkennung als Asylberechtigter nicht widerrufen worden ist, gilt mit Ausnahme der in § 10 genannten Fälle der Ausländer als asylberechtigt, auch wenn Umstände bekanntgeworden sind, die den Widerruf begründen, insbesondere wenn in dem Verfolgungsland ein Wechsel des politischen Systems eingetreten ist, so daß eine weitere Verfolgung nicht mehr zu befürchten ist.

Die Regelung des Widerrufs in *Absatz 1* entspricht weitgehend der Regelung in § 37 AuslG sowie den Regelungen in Nummern 5 und 6 des Artikels 1 C des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge. Um Zweifel auszuräumen, ob die Kann-Entscheidung des § 37 AuslG sich auf asylrechtliche Gesichtspunkte zu beschränken hat oder ob hierbei auch für andere Ermessenserwägungen, insbesondere aufenthaltsrechtlicher Art, Raum ist, wird in *Absatz 1* eine Pflicht zum Widerruf aufgenommen. Die Ausnahme in *Absatz 1 Satz 2* beruht auf dem letzten *Absatz* des Artikels 1 C des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge. Danach soll ein Widerruf keine Anwendung finden bei einem Asylberechtigten, der sich auf zwingende, auf früheren Verfolgungen beruhende Gründe berufen kann, um die Rückkehr in das Land abzulehnen, in dem er seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte.

Absatz 2 entspricht dem Grundsatz des Verwaltungsverfahrensgesetzes (§ 48 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG), daß ein begünstigender rechtswidriger Verwaltungsakt zurückzunehmen ist, wenn er auf im wesentlichen unrichtigen oder unvollständigen Tatsachen beruht.

Absatz 3 regelt das Verfahren bei Widerruf und Rücknahme der Anerkennung als Asylberechtigter.

Zu § 12

Erhebliche Verzögerungen im Asylverfahren ergeben sich dadurch, daß häufig die Anschrift des Asylbewerbers unbekannt ist und Zustellungen an ihn nicht bewirkt werden können. Derartige Verzögerungen treten bei Zustellungen durch das Bundesamt, durch die Ausländerbehörden und die Gerichte ein. Da Nachforschungen nach dem Aufenthalt des Asylbewerbers sehr zeitaufwendig sind und erst nach deren nachgewiesenem erfolglosen Verlauf eine öffentliche Zustellung gemäß § 15 des Verwaltungszustellungsgesetzes erfolgen kann, sollen die Zustellungsschwierigkeiten dadurch behoben werden, daß eine Verpflichtung des Asylbewerbers gesetzlich normiert wird, seine Anschrift und Anschriftenänderungen den zuständigen Behörden und Gerichten mitzuteilen. Für den Fall, daß ein Schreiben den Asylbewerber an der angegebenen Anschrift nicht erreicht, wird angeordnet, daß er eine Zustellung an die zuletzt angezeigte Anschrift gegen sich gelten lassen muß.

Damit durch eine derartige Zustellungsregelung für den Asylbewerber keine unzumutbare Rechtsverkürzungen eintreten, wird er verpflichtet, einen Zustellungsbevollmächtigten zu benennen. Diese Pflicht obliegt ihm allerdings nur, sofern er nicht durch einen Verfahrensbevollmächtigten vertreten wird, da nach § 14 Abs. 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes in Verbindung mit § 8 Abs. 4 des Verwaltungszustellungsgesetzes sämtliche Zustellungen an diesen zu richten sind und damit die durch die Zustellung vorgesehenen Fristen in Lauf gesetzt werden. Da die Asylbewerber häufig nicht der deutschen Sprache mächtig sind und sich hinsichtlich der hier geltenden Verfahren nicht auskennen, sollen sie durch ein besonderes Merkblatt, das in die Sprache der Hauptherkunftsländer der Asylbewerber übersetzt wird, über diese besondere Verfahrenshandhabung unterrichtet werden.

Absatz 1 stellt die Verpflichtung des Ausländers heraus, während des Asylverfahrens jederzeit für Behörden und Gerichte erreichbar zu sein.

Absatz 2 regelt die Bestellung eines Empfangsbevollmächtigten durch den Asylbewerber, der nicht anwaltlich vertreten wird. Die Benennung des Empfangsbevollmächtigten setzt Behörden und Gerichte in die Lage, an den Asylbewerber gerichtete Schriftstücke an den Empfangsbevollmächtigten zu richten und fristwahrende Zustellungen zu bewirken. Der Empfangsbevollmächtigte hat aus seiner Benennung selbst nicht die Befugnis, Rechtsmittel einzulegen. Ihm obliegt lediglich, den Asylbewerber über den Eingang entsprechender Schreiben zu unterrichten.

Absätze 3 und 4 regeln die Verpflichtung des Asylbewerbers, jeden Wohnungswechsel anzuzeigen mit der Folge, daß er Mitteilungen und Zustellungen an die zuletzt angezeigte Anschrift gegen sich gelten lassen muß, wenn er weder durch einen Verfahrensbevollmächtigten vertreten wird noch einen Empfangsbevollmächtigten genannt hat.

Absatz 5 regelt die Bescheidzustellung, wenn sich der Asylbewerber außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes aufhält und nicht anwaltlich vertreten wird. Im Interesse einer Beschleunigung und Vereinfachung des Verfahrens, aber auch im Interesse des Asylbewerbers, dem durch eine Zustellung im Ausland durch ein Bekanntwerden seines Asylantrags Nachteile bis hin zu einer politischen Verfolgung entstehen könnten, erfolgt die Zustellung durch öffentliche Bekanntmachung. Durch Anwendungserklärung der § 15 Abs. 2, 3, 5 Satz 2 und 3 sowie Abs. 6 des Verwaltungszustellungsgesetzes wird sichergestellt, daß der sich im Ausland aufhaltende Asylbewerber, dessen Anschrift bekannt ist, über die öffentliche Zustellung und den Inhalt des Schriftstückes formlos auf dem Postweg unterrichtet wird und somit mögliche Rechtsnachteile für ihn vermieden werden.

Absatz 6 soll in den Fällen des § 25 die gleichzeitige Zustellung der asylrechtlichen und der aufenthaltsrechtlichen Entscheidung auch dann ermöglichen, wenn der Ausländer ggf. mehrere Bevollmächtigte oder Empfangsbevollmächtigte benannt hat. Zuzustellen sind beide Verfügungen dem für das Asylverfahren bestellten Bevollmächtigten oder benannten Empfangsbevollmächtigten.

Zu § 13

Die Vorschrift dient der Rechtssicherheit und verhindert divergierende Entscheidungen in Asyl- und Aufenthaltsangelegenheiten. Behörden und Gerichte sind daher an die im Asylverfahren ergangenen Entscheidungen gebunden.

Die Ausnahme in Satz 2 beruht auf dem Sondercharakter des Auslieferungsverfahrens als einer Form der internationalen Rechtshilfe. Die Anerkennung eines Ausländers als Asylberechtigter durch das Bundesamt schützt ihn daher als solchen grundsätzlich noch nicht im Auslieferungsverfahren, wenn der um Auslieferung ersuchende Staat zusichert, der Verfolgte werde ausschließlich wegen des angegebenen nichtpolitischen Delikts zur Verantwortung gezogen (Grundsatz der Spezialität). Insoweit ist nach § 13 Satz 2 die Asylentscheidung für das Auslieferungsverfahren gerade nicht bindend.

Das Bundesverfassungsgericht hat aber in seinem Beschluß vom 14. November 1979 — 1 BvR 654/79 — (BVerfGE 52, 391) klargestellt, daß im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Pflicht, in der Verfahrensgestaltung auf einen bestmöglichen Schutz des Grundrechts aus Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG hinzuwirken, das in Auslieferungsverfahren zuständige Oberlandesgericht verpflichtet ist, bei der Prüfung der Zulässigkeitsvoraussetzungen der Auslieferung insbesondere alle ihm möglichen Ermittlungen zur Aufklärung einer behaupteten Gefahr politischer Verfolgung des Betroffenen zu veranlassen, wenn ohnehin bereits beachtliche Indizien gegeben sind, die für die Anerkennung einer Verfolgungseigenschaft sprechen. Insoweit muß eine Anerkennung als Asylberechtigter im Auslieferungsverfahren als Beweisanzeichen einer tatsächlich zu befürchtenden politischen Verfolgung Berücksichtigung finden.

Zu § 14

In Anlehnung an § 2 Abs. 2 Nr. 1 AuslG, wonach Ausländer nach Vollendung des 16. Lebensjahres für das aufenthaltsrechtliche Verfahren als handlungsfähig angesehen werden, erklärt die Vorschrift Jugendliche gleichen Alters für handlungsfähig bezüglich des Anerkennungsverfahrens als Asylberechtigter, soweit keine andere als aus dem Alter herrührende Beschränkung der Geschäftsfähigkeit vorliegt. Die Vorschrift betrifft vor allem alleinreisende Jugendliche, die das 16. Lebensjahr vollendet haben.

Zu § 15

Absatz 1: Die Entscheidung über den Asylantrag setzt eine Aufklärung des Sachverhalts voraus. Zur Aufklärung des Sachverhalts gehört auch die Feststellung, ob es sich bei dem Antragsteller um die Person handelt, für die er sich ausgibt, ob bei Anträgen mit gleichlautenden Personalien Personenidentität besteht, ob sich der Antragsteller bereits unter anderen Personalien im Bundesgebiet aufgehalten oder ggf. unter diesen Personalien ein Asylverfahren betrieben hat. Diesem letzten Punkt kommt insbesondere Bedeutung auch unter dem Gesichtspunkt anderer aufenthaltsrechtlicher Folgen bei Anträgen nach abgeschlossenem Anerkennungsverfahren zu.

Es mehren sich die Fälle, daß Asylbegehrende nach Rückkehr in die Heimat wieder in die Bundesrepublik Deutschland einreisen und einen neuen Asylantrag unter anderem Namen und unter Verschweigen des früheren Asylbegehrens stellen. Im Jahre 1979 lag der Prozentsatz dieser Fälle bei rund 4 v. H. aller Asylbegehrenden. Dies betrifft nicht nur Fälle, in denen Asylbegehrende keinen oder einen offensichtlich verfälschten Paß vorweisen, sondern in gleicher Weise auch Fälle, in denen ein echter Paß oder aber ein verfälschter Paß vorgelegt wird, bei dem die Fälschung nicht sofort erkennbar ist. Abgesehen davon, daß die Rechtsordnung verschiedener Staaten (z. B. Türkei, Ghana) Namensänderungen ohne besondere Formalitäten oder Schwierigkeiten zuläßt und damit den legalen Besitz eines Passes mit anderen Personalien ermöglicht, ist es nach den vorliegenden Erkenntnissen Asylbegehrenden auch in anderen Fällen möglich, sich einen auf einen anderen Namen lautenden Paß zu verschaffen. Das Vorliegen derartiger Fälle kann im allgemeinen nur im Vergleich von Fingerabdrücken festgestellt werden. Die Aufdeckung von Mehrfachanträgen der vorgenannten Art setzt daher Maßnahmen zur Identitätsfeststellung und einen entsprechenden Abgleich voraus.

Die bisherige Rechtsgrundlage des § 3 Abs. 1 Satz 3 AuslG, wonach solche Maßnahmen durchgeführt werden können, wenn Zweifel über die Person oder Staatsangehörigkeit bestehen, begegnet wegen der primär einzelfallbezogenen Formulierung zum Teil Bedenken. Wegen der hohen Bedeutung, die einer eindeutigen gesetzlichen Grundlage für Eingriffe in das Persönlichkeitsrecht zukommt, wird diesen Bedenken durch eine gesetzliche Klarstellung Rechnung getragen. Absatz 1 stellt deshalb auf die Erforderlichkeit der Feststellung der Identität im Aner-

kennungsverfahren ab und läßt Maßnahmen auch gegen den Willen des Ausländers zu, wenn die Identität auf andere Weise nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten hinreichend zuverlässig festgestellt werden kann.

Absatz 2 regelt, für welchen Zeitraum die bei der Identitätsfeststellung im Anerkennungsverfahren gewonnenen Unterlagen aufbewahrt werden können. Mit der unanfechtbaren Anerkennung als Asylberechtigter hat der Ausländer Anspruch auf Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis. Eine sachliche Notwendigkeit, diese Unterlagen weiterhin zur Verfügung zu haben, besteht in diesen Fällen nicht. Nummer 1 schreibt deshalb vor, daß die Unterlagen nach der unanfechtbaren Anerkennung des Ausländers als Asylberechtigter zu vernichten sind. Bei einem Ausländer, dessen Asylantrag unanfechtbar abgelehnt worden ist, sind nach Nummer 3 die Unterlagen erst fünf Jahre nach der unanfechtbaren Ablehnung des Asylantrages zu vernichten, um erneute Anträge, die in dieser Zeit gestellt werden, feststellen zu können.

Absatz 3: Die Auswertung und Aufbewahrung der Unterlagen in den Fällen des § 3 AuslG und des § 15 des vorliegenden Entwurfs geht über die Aufgaben des Bundeskriminalamtes als Zentralstelle für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen und für die Kriminalpolizei (Artikel 87 Abs. 1 GG, § 2 Abs. 1 BKA-Gesetz) hinaus. Aus Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten erscheint die Beauftragung des Bundeskriminalamtes mit der Durchführung der Auswertung entsprechend der bisherigen Praxis unverzichtbar. Eine gesetzliche Klarstellung erscheint angezeigt. Durch Absatz 3 Satz 2 wird zweifelsfrei geregelt, daß die Unterlagen auch beim Bundeskriminalamt für bestimmte Zeiträume aufbewahrt werden dürfen. Die Aufbewahrung der Unterlagen beim BKA ist notwendig, da die dort vorzunehmende Auswertung einen Vergleichsbestand voraussetzt.

Satz 3 soll wegen möglicher Hinweise auf den Zweckbindungsgedanken klarstellen, daß die Unterlagen auch zu Zwecken der Verbrechensbekämpfung und der polizeilichen Gefahrenabwehr verwandt werden dürfen. Die Regelung sieht vor, daß die Nutzung der Unterlagen nur in dem erforderlichen Umfang stattfindet. Bei kriminalpolizeilichen Erkenntnisfragen etwa, die nicht die in Satz 3 genannten Voraussetzungen erfüllen, ist bei der Auskunftserteilung ein Hinweis auf die Identitätsprüfung als Asylbewerber unzulässig.

Zu § 16

Die Vorschrift entspricht § 35 AuslG.

Um auf eine einheitliche Entscheidungspraxis des Bundesamtes und der Gerichte hinwirken zu können, wird die Einrichtung des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten beibehalten (*Absatz 1*). Der Bundesbeauftragte kann sich an den Anerkennungsverfahren vor dem Bundesamt und den Gerichten beteiligen und erforderlichenfalls Rechtsmittel einlegen. Durch die Dezentralisierung der ört-

lichen Gerichtszuständigkeit in Asylsachen seit 1. Januar 1980 gewinnt die Tätigkeit des Bundesbeauftragten an Bedeutung (*Absatz 2*).

Absatz 3 regelt die Berufung, die Entlassung und die Qualifikation des Bundesbeauftragten.

Der Bundesbeauftragte ist zwar nur den Weisungen des Bundesministers des Innern unterworfen (*Absatz 4*). Der Bundesminister des Innern ist jedoch gehalten, sofern es sich nicht um generelle Weisungen handelt, dem für den Ausländer örtlich zuständigen Landesministerium des Innern Gelegenheit zur Äußerung zu geben.

Zu § 17

Absatz 1: Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG gewährt — dies ist sein Kerngehalt — Verfolgungsschutz. Diesen Verfolgungsschutz kann bis zur Klärung der Frage der Asylberechtigung auch der Ausländer beanspruchen, der die Anerkennung als Asylberechtigter beantragt hat. Ihm muß von Verfassungs wegen der Schutz zuteil werden, der nötig ist, damit das ihm möglicherweise zustehende Grundrecht auf Asyl nicht gefährdet oder vereitelt wird. Die verfahrensrechtliche Bedeutung des Grundrechts auf Asyl (BVerfGE 52, 391 [407]) gebietet, die Rechtsstellung des Asylsuchenden während des Verfahrens so zu gestalten, daß der Asylsuchende seinen behaupteten Anspruch auf Asyl ohne unzumutbare Erschwernisse geltend machen und verfolgen kann. Dem Asylsuchenden kann daher zur Durchführung des Anerkennungsverfahrens und zur Sicherung des Asylanspruchs in der Regel der Aufenthalt bis zur Klärung des geltend gemachten Asylrechts nicht verwehrt werden. Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG sagt jedoch nichts darüber aus, in welcher Weise dem Asylsuchenden der Aufenthalt zu ermöglichen ist (BVerwG, U. vom 19. Mai 1981 — I C 168.79).

Das Ausländergesetz trug diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen durch die Regelung des § 40 Rechnung, der Asylbewerbern unter bestimmten Voraussetzungen ein Aufenthaltsrecht unter Beschränkung auf den Bezirk des Sammellagers für Ausländer einräumte. Die Vorschrift des § 40 ging jedoch aus tatsächlichen Gründen seit Jahren ins Leere; die sprunghafte Zunahme der Zahl der Asylbegehrenden hatte dazu geführt, daß sie grundsätzlich nicht mehr im Bezirk eines Sammellagers untergebracht, sondern auf die Länder verteilt wurden.

Absatz 1 trägt dieser Entwicklung Rechnung. Asylbegehrenden Ausländern ist zur Durchführung des Anerkennungsverfahrens der Aufenthalt nach Maßgabe der Bestimmungen des dritten Abschnitts gestattet.

Absatz 2 betrifft Ausländer, die vor der Beantragung der Anerkennung als Asylberechtigter aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausgewiesen worden sind. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gehören zu den schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung nicht „die mehr lästigen als gefährlichen oder schädlichen Unkorrekt-

heiten des Alltags, Ordnungswidrigkeiten und Übertretungen, Bagatelldelinquenzen oder ganz allgemein die minder schweren Verstöße gegen Strafgesetze. Andererseits gehören im Regelfall die Fälle mittlerer und schwerer Kriminalität in den Bereich der schwerwiegenden Gründe“ (BVerwGE 42, 133 [138]). Nach § 11 Abs. 2 AuslG können auch Asylberechtigte aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausgewiesen werden; mit der Ausweisung erlischt ihre Aufenthaltserlaubnis. Es erscheint deshalb sachgerecht, Ausländern, die aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausgewiesen worden sind, keinen Anspruch auf Aufenthaltsgestattung einzuräumen. Gegen eine unzulässige Abschiebung in einen Verfolgerstaat sind sie durch § 14 Abs. 1 AuslG geschützt. Scheidet eine Abschiebung in einen Nichtverfolgerstaat aus, erhalten sie eine Duldung nach § 17 AuslG. Die Regelung für Wiederholungsanträge und für die Anordnung des Wohnsitzes gilt auch in diesen Fällen.

Absatz 3 stellt klar, daß ein allein zur Durchführung des Asylverfahrens gestatteter Aufenthalt in Fällen, in denen Rechte oder Vergünstigungen von der Aufenthaltsdauer abhängig sind, nur anzurechnen ist, wenn der Ausländer als Asylberechtigter anerkannt worden ist; nicht hingegen dann, wenn das Asylverfahren noch nicht unanfechtbar abgeschlossen ist oder der Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigter abgelehnt wurde. Dies erscheint notwendig, um zu verhindern, daß Ausländer ein aussichtsloses Anerkennungsverfahren über Jahre betreiben, um dann unter Berufung auf den jahrelang gestatteten Aufenthalt Rechte geltend zu machen.

Absatz 4 hebt hervor, daß eine durch eine Ausländerbehörde erteilte Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung unberührt bleibt. Der Ausländer erhält zwar auch in diesen Fällen eine Aufenthaltsgestattung; Beschränkungen der Aufenthaltsgestattung kommen jedoch so lange nicht zum Tragen, wie die Aufenthaltserlaubnis gültig ist.

Eine in der Form des Sichtvermerks erteilte Aufenthaltserlaubnis erlischt mit der Asylantragstellung. Es besteht kein Anlaß, Ausländer, die sichtvermerkpflichtig sind, besser zu stellen als Ausländer, die sichtvermerksfrei einreisen.

Zu § 18

Absatz 1 beschränkt den Bereich der Aufenthaltsgestattung bis zu Verteilung (§ 20) auf den Bezirk der Ausländerbehörde, bei der der Ausländer seinen Asylantrag gestellt hat.

Absatz 2 beschränkt den Bereich der Aufenthaltsgestattung nach der Verteilung auf das Land, in dem der Ausländer entsprechend der Verteilungsentcheidung Aufenthalt zu nehmen hat.

Nach *Absatz 3* kann die Aufenthaltsgestattung räumlich beschränkt und mit Auflagen versehen werden. Dies gilt sowohl für die Aufenthaltsgestattung nach Absatz 1 als auch für die Aufenthaltsgestattung nach Absatz 2. Die Notwendigkeit einer

räumlichen Beschränkung kann sowohl in der Person des Ausländers liegen als auch durch besondere Umstände, z. B. eine zu starke Ansammlung von Ausländern aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung in bestimmten Bereichen zu verhindern, bedingt sein. Durch Auflagen kann der Ausländer verpflichtet werden, eine bestimmte Betätigung oder ein bestimmtes Verhalten zu unterlassen; es kann auch die Hinterlegung einer Sicherheit für den Fall der Rückführung nach negativem Abschluß des Anerkennungsverfahrens gefordert werden.

Absatz 4 enthält die Erlöschensgründe für die Aufenthaltsgestattung. Sie erlischt einmal mit der unanfechtbaren Entscheidung über den Asylantrag. Ist der Ausländer als Asylberechtigter anerkannt, erhält er dann eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis (§ 3 Abs. 1). Ist sein Asylantrag unanfechtbar abgelehnt worden, finden auf ihn die allgemeinen ausländerrechtlichen Bestimmungen Anwendung. Die Aufenthaltsgestattung erlischt ferner nach vollziehbarer Ausweisung des Ausländers, wenn der Ausländer aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausgewiesen worden ist. Da in diesen Fällen ein Asylberechtigter nach § 11 Abs. 2 AuslG ausgewiesen werden kann und im Falle der Ausweisung seine Aufenthaltserlaubnis erlischt, besteht keine Veranlassung, einem Asylberechtigenden unter den gleichen Umständen die Aufenthaltsgestattung weiterhin zu gewähren. Gegen eine unzulässige Abschiebung in einen Verfolgerstaat ist der Ausländer im Rahmen des § 14 Abs. 1 AuslG geschützt; scheidet eine Abschiebung in einen Nichtverfolgerstaat aus, erhält er eine Duldung nach § 17 AuslG. Nach Nummer 3 erlischt die Aufenthaltsgestattung bei Rücknahme des Asylantrags.

Nummer 4 regelt, daß die Aufenthaltsgestattung erlischt, wenn sie von der Ausländerbehörde nach Ablehnung des Asylantrags durch das Bundesamt im Rahmen des § 25 widerrufen wird. Da die Klage gegen die Entscheidung der Ausländerbehörde aufschiebende Wirkung hat (§ 27), besteht die Aufenthaltsgestattung bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Klage oder im Falle des § 29 bis zur Beendigung der aufschiebenden Wirkung bzw. bei Rechtsmittelanlegung bis zur Entscheidung des Obergerichtes fort.

Absatz 5: Zum Nachweis der Aufenthaltsgestattung erhält der Ausländer eine Bescheinigung. Es ist beabsichtigt, die Bescheinigung mit Lichtbild zu versehen, da sie gleichzeitig als Identifikationspapier dienen soll (§ 24). Die Bescheinigung ist zu befristen. Hierdurch soll erreicht werden, daß Ausländer nicht untertauchen, sondern in bestimmten Zeitabschnitten mit der Ausländerbehörde Kontakt aufnehmen müssen.

Absatz 6 bestimmt die Zuständigkeit der Ausländerbehörde für die Ausstellung der Bescheinigung und für Maßnahmen nach Absatz 3. In den Fällen des Absatzes 1 ist die Ausländerbehörde zuständig, bei der der Ausländer seinen Asylantrag gestellt hat. In den Fällen des Absatzes 2 ist die Ausländerbehörde zuständig, in deren Bezirk die in der Zuweisungsentcheidung angegebene Stelle (§ 20 Abs. 7) liegt oder an die der Ausländer im Rahmen eines landesinter-

nen Verteilungsverfahrens (§ 20 Abs. 8) verteilt worden ist.

Satz 2 schließt gegen Entscheidungen der Ausländerbehörde einen Widerspruch aus. Das öffentliche Interesse erfordert zudem, daß Entscheidungen der Ausländerbehörde sofort vollzogen werden können. Die aufschiebende Wirkung einer Klage ist deshalb ausgeschlossen. Der Ausländer hat die Möglichkeit, nach § 80 VwGO bei Gericht die Anordnung der aufschiebenden Wirkung zu beantragen.

Zu § 19

Mit der Rechtskraft der den Antrag auf Anerkennung als ausländischer Flüchtling ablehnenden Entscheidung steht gemäß § 18 Abs. 4 AsylVerfG fest, daß die dem Asylbewerber erteilte Aufenthaltsgestattung erloschen ist. Der Ausländer ist daher gemäß §§ 12, 13 AuslG verpflichtet, die Bundesrepublik Deutschland zu verlassen. Die Ausländerbehörde kann in diesen Fällen unbeschadet entsprechender Prüfung eines erneut gestellten Asylantrages im Rahmen des § 14 Abs. 1 Satz 1 AuslG aufenthaltsbeendende Maßnahmen ergreifen (vgl. Begründung zu § 9 AsylVerfG).

Dann ist es gerechtfertigt, abweichend von der Regelung für Asylbewerber, die erstmals in der Bundesrepublik Deutschland um Asyl nachgesucht haben, Ausländern, die einen erneuten Antrag stellen, keine Aufenthaltsgestattung entsprechend § 17 Abs. 1, § 18 des Gesetzes zu gewähren, sondern eine Duldung gemäß § 17 AuslG zu erteilen. Der Ausländer bleibt nach wie vor verpflichtet, das Bundesgebiet zu verlassen. Der Staat verzichtet lediglich vorübergehend bis zur Entscheidung über diesen Antrag, den entsprechenden Anspruch gegenüber dem Ausländer zwangsweise durchzusetzen. Unterläge der Ausländer, der einen erneuten Antrag stellt, nicht einer solchen Ausreisepflicht und würde auch ihm bis zur Entscheidung über diesen erneuten Antrag der sich normalerweise aus Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 erwachsende rechtlich gesicherte Aufenthalt durch die Gewährung einer Aufenthaltsgestattung (§ 17 Abs. 1, § 18 des Gesetzes) erteilt, hätte es der Asylbewerber in der Hand, durch entsprechende Anträge den Vollzug unanfechtbarer Entscheidungen auf Jahre hinaus zu verhindern. Eine derartige Konsequenz ist aus dem Rechtsschutzgedanken des Artikels 16 Abs. 2 Satz 2 GG nicht vorgeschrieben. Bei diesen Anträgen liegen auch und gerade unter Berücksichtigung der das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. Mai 1981 — BVerwG I C 168.79 — tragenden Ausführungen gewichtige Gründe vor, von dem im Regelfall aus Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG herzuleitenden Aufenthaltsrecht für die Dauer des Asylverfahrens abzuweichen.

Dem trägt *Absatz 1* Rechnung und eröffnet durch die Regelung in *Absatz 2* den Ausländerbehörden die Möglichkeit, die aufgrund des rechtskräftig abgeschlossenen Asylanerkennungsverfahrens bestehende Verpflichtung des Ausländers, das Bundesgebiet zu verlassen, zwangsweise durchzusetzen.

Absatz 3 stellt lediglich klar, daß die Vorschriften über die Aufenthaltsgestattung hier keine Anwendung finden.

Zu § 20

Das Ausländergesetz sieht in den §§ 38 bis 40 AuslG vor, Asylbewerber, die sich nicht aus einem anderen Rechtsgrund erlaubt im Bundesgebiet aufhalten, für die Dauer des Asylverfahrens in von der Bundesregierung bestimmten Sammellagern unterzubringen und ihren Aufenthalt auf den Bezirk des Lagers zu beschränken.

Dieses Verfahren ist wegen des außerordentlichen Anstiegs der Asylbewerberzahlen seit Jahren nicht mehr durchgeführt worden. Die Asylbewerber wurden seit dem 1. August 1977 nicht mehr an das Lager Zirndorf weitergeleitet, sondern verbleiben grundsätzlich in den Ländern, in denen sie sich melden.

Um eine angemessene Verteilung der neu einreisenden Asylbewerber auf die Länder zu gewährleisten, haben die Innenminister der Länder am 22. Juni 1978 einen quotenmäßigen Länderausgleich beschlossen, nach Maßgabe des vom Bundesrat für die Verteilung der anerkannten Asylberechtigten festgelegten Schlüssels (§ 42 AuslG).

Hiernach wird seither verfahren. Diese Regelung befriedigt aber nicht:

1. Es werden zunehmend Zweifel daran geäußert, daß die Absprache der Innenminister der Länder eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Verteilung von Asylbewerbern darstellt. Bayern hat unter Hinweis auf die besondere Belastung seines Landes durch frühere Flüchtlingsbewegungen — Ungarn 1956 und Tschechoslowakei 1968 — lediglich eine Prüfung dieses Vorschlags zugesagt und beteiligt sich am derzeitigen Verteilungsverfahren nur hinsichtlich der Aufnahme von Asylbewerbern aus Berlin.
2. Ferner ist die Verbindlichkeit der Verteilungsbescheide für Asylbewerber umstritten. Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. Mai 1981 — BVerwG I C 168.79 — wonach mit Rücksicht auf Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG dem asylsuchenden Ausländer für die Dauer des Asylverfahrens ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zusteht, kann für eine Verteilung von Asylbewerbern § 17 Abs. 2 AuslG als Rechtsgrundlage nicht mehr in Betracht kommen. Der ausländerrechtliche Begriff der „Duldung“ setzt im Gegensatz zum Aufenthaltsrecht eine Ausreisepflicht des Ausländers voraus und setzt die Abschiebung nur zeitweise aus. Ob § 4 des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens vom 16. August 1980 (BGBl. I S. 1437) eine tragfähige Rechtsgrundlage für die Verteilung von Asylbewerbern ist, wird in letzter Zeit ebenfalls bezweifelt.

Diese Überlegungen sprechen dafür, eine gesetzliche Regelung des Verteilungsverfahrens vorzusehen, um einen angemessenen Lastenausgleich unter den Ländern vorzusehen. Die bisherige Konzeption,

wonach sich Asylbewerber, die in die Bundesrepublik Deutschland einreisen, bis zur Entscheidung über ihren Asylantrag in Sammellagern aufzuhalten haben (§ 40 AuslG), wird aufgegeben.

Selbst wenn Sammellager ein geeignetes Mittel zur Unterbringung von Asylbewerbern, zur Beschleunigung des Anerkennungsverfahrens und zum Eindämmen eines mißbräuchlichen Asylbewerberzustroms sein sollten, wäre angesichts der derzeitigen Zugangszahlen an Asylbewerbern die Errichtung von Bundessammellagern auch dann nicht durchzuführen, wenn Einvernehmen darüber bestünde, ob der Bund oder die Länder die Kosten für derartige Gemeinschaftsunterkünfte zu tragen hätten. Es ist unrealistisch anzunehmen, Asylbewerber in dem derzeit verzeichneten Umfang für die Dauer des Asylverfahrens in Sammellagern unterzubringen. Die §§ 39 und 40 des Ausländergesetzes fallen daher insoweit weg, als vom Normalfall des Aufenthalts in Sammellagern für die Dauer des Asylverfahrens ausgegangen wird. Allerdings wird den Ländern zur Behebung von Unterbringungsschwierigkeiten gesetzlich die Möglichkeit eingeräumt, für die Unterbringung von Asylbewerbern Gemeinschaftsunterkünfte oder Wohnheime vorzusehen.

Absatz 1 regelt den für die Verteilung von Asylbewerbern maßgeblichen Grundsatz. Danach hat ein Asylbewerber während der Dauer des Anerkennungsverfahrens keinen Anspruch, in einem bestimmten Bundesland oder in einem bestimmten Ort seinen Aufenthalt frei wählen zu können. Er muß sich vielmehr grundsätzlich an die Stelle begeben, die ihm als Aufenthalt zugewiesen wird.

In Fortführung der bisherigen Praxis verbleiben Asylbewerber zunächst grundsätzlich in dem Bundesland, in dem sie sich melden und werden im Wege der Vorwegverteilung auf die jeweilige Aufnahmequote des jeweiligen Landes angerechnet. Eine Umverteilung findet nur dann und nur insoweit statt, als die Aufnahmequote eines einzelnen Landes überschritten ist und ausgeglichen werden muß. Der Verteilerschlüssel hierfür muß vom Bundesrat gesondert festgestellt werden. Bis zur Beschlußfassung über einen neuen Verteilerschlüssel muß von der Fortgeltung des bisherigen Schlüssels ausgegangen werden:

Baden-Württemberg	16,9 v. H.
Bayern	13,8 v. H.
Berlin	4,5 v. H.
Bremen	1,3 v. H.
Hamburg	3,4 v. H.
Hessen	8,9 v. H.
Niedersachsen	9,2 v. H.
Nordrhein-Westfalen	31,7 v. H.
Rheinland-Pfalz	5,3 v. H.
Saarland	2,5 v. H.
Schleswig-Holstein	2,5 v. H.

Nach *Absatz 2* findet in Abweichung zu der in § 42 AuslG bestehenden Regelung in der Verteilersitzung keine Direktverteilung von Asylbewerbern dergestalt statt, daß der Asylbewerber durch den Beauftragten der Bundesregierung eine Reiseaufforderung aufgrund der Verteilersitzung erhält.

Absatz 5 regelt, daß die Reiseaufforderung an den Ausländer selbst mit Angabe des Bestimmungsorts von der zuständigen Landesbehörde des Abgabelandes ergeht. Im Regelfall wird es sich bei dem Bestimmungsort um die im Aufnahmeland gelegene zentrale Anlaufstelle handeln.

Absatz 5, Sätze 3 bis 6 sollen sicherstellen, daß die Verteilung durchgesetzt und damit ein angemessener Lastenausgleich unter den Ländern rasch bewirkt werden kann.

Im Interesse einer wirksamen Durchsetzung der Reiseaufforderung ist die Zuweisungsentscheidung dem Ausländer auch dann persönlich zuzustellen, wenn er im Asylverfahren durch einen Bevollmächtigten vertreten wird (*Absatz 6*).

Absatz 7 regelt die Pflicht des Ausländers, sich ohne schuldhaftes Zögern an den zugewiesenen Aufenthaltsort zu begeben; kommt er dieser Verpflichtung nicht nach, kann er sich nach § 32 Nr. 3 des Gesetzes strafbar machen.

Absatz 8 begründet für die Länder die Verpflichtung, die ihnen aufgrund der Verteilung zugewiesenen Ausländer aufzunehmen und ermächtigt sie, die Verteilung innerhalb des Landes zu regeln. Zur Lösung von Unterbringungsschwierigkeiten steht es den Ländern daher frei, die Asylbewerber auf Sammelunterkünfte oder Wohnheime zu verweisen.

Das in *Absatz 9* geregelte Einzelweisungsrecht des Bundes entspricht der in § 42 Abs. 2 AuslG getroffenen Regelung.

Zu § 21

Satz 1 gibt der Ausländerbehörde die Möglichkeit, den asylbegehrenden Ausländer zu verpflichten, in einer bestimmten Gemeinde oder einer bestimmten Unterkunft zu wohnen. Der Ausländer kann sich dann zwar im Bereich der Aufenthaltsgestattung aufhalten, muß jedoch in einer bestimmten Gemeinde oder Unterkunft wohnen. Die Gründe können in der Person des Ausländers liegen oder durch öffentliche Interessen oder Belange bedingt sein, z. B. durch die Verhältnisse in Grenz- oder Notstandsgebieten, durch die Notwendigkeit, eine zu starke Belastung einzelner Gemeinden mit Problemen der Unterbringung asylbegehrender Ausländer zu verhindern, oder im Interesse der Vermeidung von Obdachlosigkeit.

Satz 2 schließt einen Widerspruch gegen Entscheidungen der Ausländerbehörde nach *Satz 1* aus. Das öffentliche Interesse erfordert zudem, daß derartige Entscheidungen der Ausländerbehörden sofort vollzogen werden können. Die aufschiebende Wirkung einer Klage ist deshalb nach *Satz 3* ausgeschlossen. Der Ausländer hat die Möglichkeit, nach § 80 der VwGO bei Gericht die Anordnung der aufschiebenden Wirkung zu beantragen.

Zu § 22

Absatz 1 sieht vor, daß die Ausländerbehörde Ausnahmen von der Beschränkung des Aufenthalts auf

bestimmte Teile des Bundesgebietes (§ 18 Abs. 1, 2 und 3) zulassen kann. Hier ist vor allem an besondere Gründe gedacht, die einen vorübergehenden Aufenthalt außerhalb des Bereichs der Aufenthaltsgestattung erfordern.

Absatz 2 stellt klar, daß zur Wahrnehmung von Terminen vor Behörden und Gerichten des Bundes und der Länder und der Gemeinden der Bereich der Aufenthaltsgestattung verlassen werden kann. Der Nachweis für das Vorliegen der Voraussetzungen des Absatzes 2 wird in der Regel durch Vorlage der Vorladung erbracht werden können.

Zu § 23

Absatz 1: Vermehrt ist festzustellen, daß Asylbegehrende ihre Pässe Verwandten und Bekannten in der Heimat zusenden, um ihnen mit diesem Paß die Reise in die Bundesrepublik Deutschland zu ermöglichen. Pässe, die Asylbewerber in ihrem Besitz haben, werden auch benutzt, um während der Dauer des Asylverfahrens Reisen in andere Staaten — z. T. in den Heimatstaat — zu unternehmen. In einer Reihe von Fällen wird von Ausländern, deren Asylantrag abgelehnt wurde, vor aufenthaltsbeendenden Maßnahmen der Paßverlust erklärt, um die Abschiebung zu erschweren. Derartige Praktiken soll mit dieser Vorschrift vorgebeugt werden.

Absatz 1 sieht vor, daß Ausländer, die nicht im Besitz einer von einer Ausländerbehörde erteilten Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung sind, für die Dauer des Anerkennungsverfahrens ihren ausländischen Paß oder Paßersatz bei der Ausländerbehörde zu hinterlegen haben. Die Vorschrift ist dem Asylverfahrensrecht der Schweiz nachgestaltet. Artikel 6 der Asylverordnung der Schweiz vom 12. November 1980 bestimmt, daß der Gesuchsteller der kantonalen Behörde die Ausweispapiere übergeben muß.

Wenn ein Ausländer aus zwingenden Gründen eine Auslandsreise unternehmen muß, bietet Absatz 2 die Möglichkeit der vorübergehenden Paßaushändigung. Im Falle einer notwendigen Abschiebung eines Ausländers nach rechtskräftigem negativen Abschluß des Asylverfahrens steht ein gültiger Paß zur Verfügung oder es kann mit dem Paß, falls dessen Gültigkeitsdauer abgelaufen ist, gegenüber der Vertretung des Heimatstaates der Nachweis der Verpflichtung zur Aufnahme des Ausländers geführt werden. Hinsichtlich der Erfüllung der Ausweispflicht im Inland wird auf § 24 verwiesen.

Absatz 2 läßt die vorübergehende Aushändigung des Passes oder Paßersatzes in den Fällen zu, in denen dem Ausländer das Verlassen des Bereichs der Aufenthaltsgestattung aus zwingenden Gründen nach § 22 erlaubt wird, und er zur Durchführung dieser Reise den Paß benötigt, etwa weil die Reise in das Ausland führt.

Zu § 24

Absatz 1: Nach § 3 Abs. 1 AuslG haben sich Ausländer — auch Asylbegehrende — während ihres Aufent-

halts im Bundesgebiet durch einen Paß oder Paßersatz auszuweisen. Problematisch ist, ob dem Asylbegehrenden im Falle des Ablaufs der Gültigkeitsdauer des Passes oder im Falle des Paßverlustes zugemutet werden kann, sich zwecks Paßverlängerung oder -neuausstellung an die Vertretung seines Heimatstaates zu wenden. Andererseits ist auch die Ausstellung eines Fremdenpasses problematisch, da vielfach bei den Asylsuchenden der Eindruck erweckt wird, die Ausstellung eines Passes der Bundesrepublik Deutschland bedeute auch die Gewährung eines längerfristigen Aufenthalts. Absatz 1 sieht deshalb vor, daß im Geltungsbereich dieses Gesetzes der Ausweispflicht mit der Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung genügt wird. In den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften wird geregelt werden, daß die Bescheinigung mit einem Lichtbild zu versehen ist.

Absatz 2 stellt klar, daß die Bescheinigung kein zum Grenzübertritt berechtigendes Paßersatzpapier ist.

Zu § 25

Die Regelung ist der Bestimmung des § 5 des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens nachgebildet.

Absatz 1 sieht für die Fälle, in denen das Bundesamt den Asylantrag abgelehnt hat, vor, daß die Ausländerbehörde die Aufenthaltsgestattung widerruft, den Ausländer zur Ausreise auffordert und die Abschiebung androht. Die Ausreisefrist muß mindestens einen Monat nach Unanfechtbarkeit der ablehrenden Entscheidung des Bundesamtes oder im Falle des § 29 nach Beendigung der aufschiebenden Wirkung der Klage bzw. bei Rechtsmitteleinlegung nach der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts betragen. Ausnahmen regelt Absatz 3.

Absatz 2 fordert Schriftform, Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung. Ein Widerspruch entfällt, da auch gegen die Entscheidung des Bundesamtes kein Widerspruch gegeben ist. Für die gemeinsame Zustellung der Entscheidung des Bundesamtes und der Ausländerbehörde gelten die landesrechtlichen Zustellungsvorschriften und § 12.

Absatz 3 bestimmt die Ausnahmefälle, in denen eine Ausreiseaufforderung nicht zu erlassen ist. Es handelt sich um die Fälle, in denen dem Ausländer ungeachtet des Ausgangs seines Asylverfahrens der Aufenthalt gestattet ist oder ermöglicht wird.

Zu § 26

Die Vorschrift entspricht § 41 AuslG.

Auch wenn hierzu keine Rechtspflicht besteht, sollen die Ausländerbehörden die Asylsuchenden in geeigneter Weise auf die Möglichkeit einer Kontaktaufnahme mit dem Hohen Flüchtlingskommissar hinweisen.

Zu § 27

Die Regelung übernimmt § 7 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asyl-

verfahrens vom 16. August 1980 (BGBl. I S. 1437). Darüber hinaus wird die aufschiebende Wirkung der im Verbund erhobenen Anfechtungsklage geregelt.

Die Zusammenführung der im Asylverfahren und im aufenthaltsrechtlichen Verfahren erhobenen Klagen, die in einem engen Sachzusammenhang stehen, dient der Beschleunigung des Asylverfahrens und vermeidet eine Mehrbelastung der Gerichte. Die Verbindung des Asylanerkennungsverfahrens mit dem aufenthaltsrechtlichen Verfahren kann wirksam verhindern, daß Asylbewerber, die an einer Aufenthaltsnahme ausschließlich aus asylfremden Gründen interessiert sind, verschiedene Rechtsmittelverfahren bei verschiedenen Gerichten betreiben, um so ihren Aufenthalt im Bundesgebiet zu verlängern (vgl. Henkel ZRP 1980, 67 [75]). Darüber hinaus wird dem humanitären Aspekt Rechnung getragen, daß jeder Asylbewerber möglichst schnell über sein Asylbegehren Klarheit erhält. Der Grundsatz der Zusammenfassung der asylrechtlichen und aufenthaltsrechtlichen Streitigkeiten in gerichtlichen Verfahren ist auch im Schrifttum überwiegend begrüßt worden (vgl. Gerhardt/Jacob, DöV 1981, 745 (750); Fischer, NJW 1981, 486). Weil wegen § 187 Abs. 3 VwGO insoweit Zweifel entstanden sind, wird klargestellt, daß die Anfechtungsklage bei der Verbindung nach Satz 1 aufschiebende Wirkung hat. Ein besonderer Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO ist nicht notwendig. Erhebt der Asylbewerber ausschließlich eine Anfechtungsklage gegen die Entscheidung der Ausländerbehörde, so verbleibt es bei dem geltenden Recht (§ 80 Abs. 2 Nr. 3, § 187 Abs. 3 VwGO).

Satz 1 bestimmt, daß die aufenthaltsrechtlichen und asylrechtlichen Klagebegehren in einer Klage zusammen verfolgt werden müssen. Im Hinblick auf den Dispositionsgrundsatz bleibt es dem Asylbewerber unbenommen, nur eine der beiden Entscheidungen anzufechten. Der zweite Halbsatz stellt klar, daß die im Falle der Verfahrensverbindung erhobene Anfechtungsklage gegen die Entscheidung der Ausländerbehörde aufschiebende Wirkung hat.

Satz 2 bestimmt für alle Fälle, in denen eine Klage des Asylbewerbers gegen die Entscheidung des Bundesamtes und gegen die Entscheidung der Ausländerbehörde vorliegt, daß in einem gemeinsamen Verfahren zu verhandeln und zu entscheiden ist.

Dabei ist unerheblich, ob die Klagen in äußerlich getrennten Schriftsätzen oder zeitlich nacheinander erhoben werden. Wird eine der beiden Klagen bei dem örtlich unzuständigen Gericht erhoben, gelten allgemeine Verweisungsregeln.

Zu § 28

Die Verwaltungsgerichte haben Klagen der Asylbewerber bisher in etwa 60 v.H. der durch Urteil entschiedenen Fälle als offensichtlich unbegründet abgewiesen. Nach § 34 Abs. 1 des Ausländergesetzes hat das zur Folge, daß die Berufung ausgeschlossen ist. § 135 der Verwaltungsgerichtsordnung eröffnet in diesen Fällen die Revision bzw., weil sie nicht zugelassen wird, die Nichtzulassungsbeschwerde zum Bundesverwaltungsgericht.

Diese Regelung hat zu einer Überlastung des Bundesverwaltungsgerichts geführt. Die Zahl der jährlich eingehenden Nichtzulassungsbeschwerden nur in Asylsachen stieg von etwa 1 500 im Jahre 1979 auf etwa 5 100 im Jahre 1980. Im ersten Halbjahr 1981 sind bereits etwa 3 900 Nichtzulassungsbeschwerden eingelegt worden. Die Überlastung des Bundesverwaltungsgerichts hat zur Folge, daß die Rückstände ansteigen. Ende 1980 waren fast 2 400 Nichtzulassungsbeschwerden in Asylsachen anhängig, am 30. Juni 1981 waren es schon über 4 000. Im zweiten Quartal 1981 sind insgesamt 2 930 Revisionen und Nichtzulassungsbeschwerden beim Bundesverwaltungsgericht anhängig geworden, davon entfielen auf Asylsachen 2 322 (etwa 80 v.H.).

Mit dem vorgeschlagenen Fortfall der Berufung bei unzulässigen und offensichtlich unbegründeten Klagen wird das Bundesverwaltungsgericht entlastet, ohne den Rechtsschutz einzuschränken. Der Rechtsmittelzug wird nur für solche Fälle gestrafft, in denen kein Zweifel daran besteht, daß der Asylantrag aussichtslos ist. Die Erfolgchancen der Rechtsmittel sind nach den bisherigen Erfahrungen außerordentlich gering (vgl. die Begründung zu § 29). Wenn das Verwaltungsgericht die Klage als offensichtlich unbegründet abgewiesen hat, kann der Kläger eine Beschwerde mit dem Ziel der Zulassung der Berufung einlegen, über die künftig das Oberverwaltungsgericht entscheiden muß. Wird ihr nicht stattgegeben, ist die Sache damit rechtskräftig; eine weitere Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht ist nicht gegeben (§ 152 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die Entscheidungslast wegen der Nichtzulassungsbeschwerden in Asylsachen wird damit auf zehn Oberverwaltungsgerichte verteilt. Die Oberverwaltungsgerichte werden imstande sein, über die Beschwerden in angemessener Zeit zu entscheiden. Das Bundesverwaltungsgericht kann seiner Aufgabe, das Recht fortzubilden und über die Einheitlichkeit der Rechtsprechung zu wachen, künftig besser gerecht werden. Es wird in Asylsachen auch künftig angerufen werden können, wenn das Oberverwaltungsgericht über eine zugelassene Berufung entschieden hat.

Absatz 1 bestimmt, daß die Berufung bei Abweisung der Klage als unzulässig oder offensichtlich unbegründet nicht stattfindet. Eine einstimmige Entscheidung ist nicht erforderlich. Die Regelung soll für alle Streitigkeiten nach diesem Gesetz gelten, also auch für die dort geregelten Maßnahmen anderer Behörden als des Bundesamtes gegen Asylbewerber. Auch eine Revision ist unter den genannten Voraussetzungen nicht gegeben (Satz 2). An die Stelle des § 135 VwGO tritt die besondere Beschwerde nach Absatz 2.

Absatz 2 bestimmt, daß das Oberverwaltungsgericht die Berufung auf Beschwerde zulassen kann und regelt das Verfahren. Die Beschwerde soll begründet werden, wie auch die Berufung selbst begründet werden soll (§ 124 Abs. 3 Satz 2 VwGO). Eine zwingende Vorschrift, wie sie in § 132 Abs. 3 Satz 3 VwGO für das Revisionsverfahren vorgesehen ist, ist im Berufungsverfahren nicht möglich, weil dort ein Vertretungszwang nicht besteht.

Absatz 3 Satz 1 sieht im Interesse der Beschleunigung vor, daß das Verwaltungsgericht der Beschwerde nicht abhelfen kann. Die Entscheidung des Obergerverwaltungsgerichts ergeht durch Beschluß (*Satz 2*). *Satz 3* regelt die Zulassungsgründe, die abschließend aufgezählt werden. Die Nummern 1, 2 und 4 übernehmen die Gründe für die Zulassung der Revision. Sachen, in denen eine Revision zur Verfügung steht, müssen auch mit der Berufung angefochten werden können. Auch Verfahrensmängel führen zur Zulassung der Berufung (Nummer 4). Um eine zu starke Inanspruchnahme der Obergerverwaltungsgerichte zu vermeiden und die angestrebte Straffung des Verfahrens nicht zu gefährden, soll das aber nur für die in § 138 VwGO bezeichneten schwerwiegenden Mängel (absolute Revisionsgründe) gelten. Auf diese Weise wird eine Verfahrensaufsicht garantiert und vermieden, daß das Bundesverfassungsgericht durch Verfassungsbeschwerden übermäßig in Anspruch genommen wird. Insbesondere Verstöße gegen das Gebot des rechtlichen Gehörs können innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit gerügt und geprüft werden. Nummer 3 geht über die Revisionszulassungsgründe hinaus. Die Vorschrift trägt der Tatsache Rechnung, daß die Berufung eine zweite Tatsacheninstanz ist. Nummer 5 bestimmt, daß die Berufung auch dann zuzulassen ist, wenn das Verwaltungsgericht die Klage zu Unrecht als unzulässig oder offensichtlich unbegründet abgewiesen hat.

Die *Sätze 4 und 5* entsprechen § 131 Abs. 4 Satz 3 und 4 VwGO.

Daß eine Entscheidung durch Gerichtsbescheid nicht möglich ist, ergibt sich aus Artikel 2 § 1 Abs. 3 des Entlastungsgesetzes für die Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit.

Zu § 29

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß Asylbewerber von den zur Verfügung stehenden Rechtsmitteln in sehr starkem Maße Gebrauch machen. Das geschieht häufig, um Zeit zu gewinnen. Berufungen und Beschwerden gegen die Nichtzulassung der Revision hatten bisher in sehr geringem Umfang Erfolg. Im ersten Halbjahr 1981 ist eine Berufung nur in 0,3 v.H. der erledigten Berufungsverfahren (1,1 v.H. der durch Urteil erledigten Verfahren) erfolgreich gewesen. Von den Beschwerden gegen die Nichtzulassung der Revision zum Bundesverwaltungsgericht hatten 3,1 v.H. Erfolg, von den Revisionen 3,3 v.H.

Satz 1 sieht vor, daß die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage insbesondere gegen aufenthaltsbeendende Maßnahmen der Ausländerbehörden einen Monat nach Urteilszustellung endet, wenn das Bundesamt und das Verwaltungsgericht zu dem Ergebnis gekommen sind, daß der Asylantrag offensichtlich aussichtslos ist. Das ist nach den eingangs erwähnten Zahlen vertretbar und im Interesse der Straffung des Verfahrens erforderlich. Die Folge ist, daß die Ausländerbehörde den Ausländer abschieben kann. Die aufschiebende Wirkung endet mit Ablauf der Rechtsmittelfrist.

Das Obergerverwaltungsgericht kann nach *Satz 2* die Fortdauer oder die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung anordnen. Das muß gleichzeitig, also in der Entscheidung über die Beschwerde geschehen; eines besonderen Antrags bedarf es nicht.

Zu § 30

Die Vorschrift entspricht § 46 des Ausländergesetzes. Die Einbeziehung heimatloser Ausländer in den Geltungsbereich dieses Gesetzes ist nicht geboten, da der Rechtsstatus dieses Personenkreises im Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer vom 25. April 1951 abschließend geregelt ist.

Zu § 31

Die unter die Bestimmungen des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge fallenden Personen genießen die Rechtsstellung nach den Artikeln 2 bis 34 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge. Soweit es sich bei diesen Personen um politisch Verfolgte handelt, wird der sich aus Artikel 16 Abs. 1 Satz 2 GG ergebenden Pflicht zur Schutzgewährung hierdurch entsprochen; es bedarf insoweit keines Verfahrens auf Anerkennung als Asylberechtigter.

Zu § 32

Die Einfügung einer Strafvorschrift dient einmal der Durchsetzung der den Asylbewerber für die Dauer des Asylverfahrens obliegenden Verpflichtungen, zum anderen stellt sie bestimmte typische Verhaltensweisen von Asylbewerbern unter Strafandrohung, durch die sie sich oder anderen zu Unrecht die Anerkennung als Asylberechtigter verschaffen wollen.

Es hat sich in der Praxis gezeigt, daß sich Asylbewerber häufig erkennungsdienstlichen Maßnahmen (§ 15 Abs. 1) zu entziehen suchen, vor allem um die Feststellung zu erschweren, daß sie bereits ein Asylverfahren betrieben haben. Auf der anderen Seite halten sich Asylbewerber häufig nicht an der verfügbaren räumlichen Beschränkung des Aufenthalts, durch die eine unkontrollierte Fluktuation der Asylbewerber im Bundesgebiet verhindert und sichergestellt werden soll, daß sie sich zur Verfügung der Behörden und Gerichte halten; oder sie handeln Auflagen zuwider, durch die z. B. eine Erwerbstätigkeit untersagt wird oder sie kommen einer Verteilungsentscheidung nicht nach, durch die sie verpflichtet werden, in einem bestimmten Land an einem bestimmten Ort Aufenthalt zu nehmen.

Da diese den Asylbewerbern insoweit obliegenden Verpflichtungen ohne entsprechende Sanktionen nicht wirkungsvoll durchgesetzt werden können, ist die Schaffung eines eigenständigen Straftatbestandes erforderlich. Ebenso gilt es, Bestrebungen von Asylbewerbern entgegenzuwirken, die durch betrü-

gerische Manipulationen sich oder anderen die Anerkennung als Asylberechtigter verschaffen wollen.

Die Drohung mit einer Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe ist angemessen.

Zu § 33

Die Vorschrift entspricht § 50 Abs. 1 des Ausländergesetzes und nimmt Bezug auf Artikel 19 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes, wonach die Grundrechte, die durch das Gesetz eingeschränkt werden, unter Angabe des Artikels zu nennen sind. Die Einschränkung des Grundrechts der körperlichen Unversehrtheit bezieht sich nur auf die Durchführung erkenntnisdienstlicher Maßnahmen (§ 15 des Gesetzes).

Zu § 34

Die allgemeinen Verwaltungsvorschriften sollen eine gleichmäßige Durchführung der Bestimmungen des Gesetzes sicherstellen.

Zu § 35

§ 35 enthält notwendige Folgeänderungen des Ausländergesetzes.

Nummer 1: § 11 Abs. 2 AuslG läßt die Ausweisung eines Asylberechtigten unter den dort angeführten Voraussetzungen zu; es fehlt jedoch an einer entsprechenden gesetzlichen Regelung für Asylbegehrende. Nach der Rechtsprechung des BVerwG können auch Asylbegehrende unter den gleichen Voraussetzungen ausgewiesen werden, da die Rechtsstellung eines Asylbegehrenden nicht weiter reichen kann, als die eines Asylberechtigten. Es erscheint sachgerecht, dies auch gesetzlich klarzustellen. Nach § 11 Abs. 3 sollen Asylbegehrende in zwei Fällen ausgewiesen werden können, und zwar aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung entsprechend der Regelung für Asylberechtigte, oder unter der aufschiebenden Bedingung, daß der Asylantrag unanfechtbar abgelehnt wird. Da im letzten Fall die Ausweisung erst bei Eintritt der aufschiebenden Bedingung, der unanfechtbaren Ablehnung des Asylantrages, zum Tragen kommt, ist der aus Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG geforderten besonderen Berücksichtigung der Belange von Ausländern, die sich auf politische Verfolgung berufen, entsprochen.

Nummer 2: § 15 Abs. 3 AuslG ist aufzuheben. Ein Ausländer, der ausgewiesen ist und die Anerkennung als Asylberechtigter beantragt, erhält eine Aufenthaltsgestattung, wenn die Ausweisung nicht aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung erfolgt (§ 17). Ist die Ausweisung aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung erfolgt, erhält er eine Duldung (vgl. Begründung zu § 17 Abs. 2).

Nummer 3: Die in § 6 des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens enthaltene Rege-

lung wird in das Ausländergesetz übernommen, da das Zweite Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens aufgehoben wird (§ 37).

Nummer 4 betrifft die Aufhebung der asylverfahrensrechtlichen Vorschriften des Ausländergesetzes. Sie werden durch die Vorschriften dieses Entwurfs ersetzt.

Zu § 36

Die Neufassung des § 52 Nr. 2 Satz 3 VwGO sieht vor, daß das Asylgericht für alle Streitigkeiten über Verwaltungsakte nach dem Asylverfahrensgesetz und nach dem Ausländergesetz zuständig sein soll, die gegen Asylbewerber getroffen werden. Die Vorschrift erfaßt damit auch Streitigkeiten über Maßnahmen der Ausländerbehörden. Auf diese Weise wird vermieden, daß über zusammengehörende Maßnahmen unterschiedliche Gerichte entscheiden (vgl. Gerhard/Jacob DöV 1981, 745, 750). Hat der Ausländer im Inland keinen Aufenthalt, was bei Zurückweisung an der Grenze mit der Begründung, es liege kein Asylantrag vor, der Fall sein kann, ist das Gericht zuständig, in dessen Bezirk der Verwaltungsakt erlassen wurde (§ 52 Nr. 3 Satz 1 VwGO).

Zu § 37

Der Entwurf ersetzt die bisherigen asylrechtlichen Verfahrensregelungen. Das Zweite Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens ist deshalb aufzuheben.

Zu § 38

In verschiedenen Gesetzen und Verordnungen (z. B. Bundesausbildungsförderungsgesetz, Arbeitserlaubnisverordnung) wird auf die Anerkennung als Asylberechtigter nach § 28 des Ausländergesetzes abgestellt. Die Vorschrift stellt sicher, daß derartige Regelungen auf die nach § 1 des Entwurfs anerkannten Asylberechtigten Anwendung finden.

Zu § 39

§ 39 enthält die erforderlichen Übergangsvorschriften.

Nummer 1 bestimmt, daß bis zu einer Festlegung des Verteilerschlüssels durch den Bundesrat der bisher von der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder festgelegte Schlüssel für die Verteilung asylbegehrender Ausländer weiterhin gilt.

Nach *Nummer 2* gelten Aufenthaltserlaubnisse, die in Anwendung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. Mai 1981 — 1 C 168.79 — erteilt worden sind, um Asylbegehrenden für die Dauer des Anerkennungsverfahrens den erforderlichen aufenthaltsrechtlichen Status zu verschaffen, mit Inkrafttreten dieses Gesetzes als Aufenthaltsgestattungen.

Nummer 3 regelt, daß anhängige Verwaltungsverfahren nach den Vorschriften dieses Gesetzentwurfs zu Ende zu führen sind. § 31 findet jedoch keine Anwendung auf Verfahren, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes anhängig geworden sind.

Die *Nummern 4 bis 6* geben die notwendigen Übergangsregelungen für das Gerichtsverfahren. Die Zulässigkeit von Rechtsbehelfen gegen Verwaltungsakte und Gerichtsentscheidungen soll sich nach den bisher geltenden Vorschriften regeln, wenn die Entscheidung vor Inkrafttreten des Gesetzes wirksam geworden ist. Eine bereits eingetretene aufschiebende Wirkung soll fortbestehen. Die Beschränkung der aufschiebenden Wirkung in § 29 soll nur für Ur-

teile gelten, die nach Inkrafttreten des Gesetzes erlassen werden. Hat das Bundesamt vor Inkrafttreten des Gesetzes entschieden, wird bei § 29 allein auf das Urteil des Verwaltungsgerichts abgestellt.

Zu § 40

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu § 41

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.