

Geszentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes

A. Zielsetzung

Beschleunigung der Asylverfahren durch Fiktion der Asylantragstellung für minderjährig und ledig eingereiste Kinder unter 16 Jahren sowie im Bundesgebiet geborene Kinder von Ausländern, die ein Asylverfahren betreiben oder sich nach Abschluss eines Asylverfahrens noch ohne Aufenthaltsgenehmigung in Deutschland aufhalten. Entsprechende Anwendung der Regelungen über das Familienasyl und Erleichterung des Familiennachzugs in den Fällen der Zuerkennung von Abschiebungsschutz nach § 51 Abs. 1 AuslG.

B. Lösung

Schaffung einer geeigneten gesetzlichen Grundlage durch Einfügung eines § 14a in das Asylverfahrensgesetz, durch Änderung und Ergänzung der §§ 26, 30, 31, 32, 70 und 71 sowie durch Änderung des § 69 Abs. 1 AuslG.

C. Alternativen

Beibehaltung des bisherigen unbefriedigenden Zustandes, der zu erheblichen Verfahrensverzögerungen und Verzögerungen bei der Aufenthaltsbeendigung abgelehnter Asylbewerber durch bewusst zeitversetzt gestellte Asylanträge für einzelne Familienmitglieder führt. Hinnahme von Verzögerungen des Familiennachzugs zu politisch verfolgten Ausländern, die nicht als Asylberechtigte anerkannt sind.

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Keine

2. Vollzugaufwand

Mehraufwand entsteht bei den Ausländerbehörden, die künftig verpflichtet sind, dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge die Geburt oder den Nachzug eines unter 16 Jahre alten Kindes anzuzeigen. Dieser Mehraufwand wird jedoch mehr als ausgeglichen durch die künftig entfallende

erhebliche Mehrarbeit durch Asylantragstellung für einzelne Kinder kurz vor einer beabsichtigten Aufenthaltsbeendigung.

E. Sonstige Kosten

Infolge der Verkürzung des Aufenthaltes abgelehnter Asylbewerber im Bundesgebiet wird es zur Einsparung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in erheblicher Höhe kommen. Im wesentlich geringeren Umfang werden infolge der Erleichterung des Familiennachzuges in Einzelfällen Sozialhilfekosten anfallen.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
022 (132) – 200 23 – As 33/00

Berlin, den 6. Dezember 2000

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Platz der Republik

11011 Berlin

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 755. Sitzung am 20. Oktober 2000 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes
mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium des Innern.

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

Gerhard Schröder

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes

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

Artikel 1

Änderung des Asylverfahrensgesetzes

Das Asylverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juli 1993 (BGBl. I S. 1361), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 29. Oktober 1997 (BGBl. I S. 2584), wird wie folgt geändert:

1. Nach § 14 wird folgender § 14a eingefügt:

„§ 14a Familieneinheit

(1) Mit der Asylantragstellung nach § 14 gilt ein Asylantrag auch für jedes Kind des Ausländers als gestellt, das ledig ist, das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat und sich zu diesem Zeitpunkt im Bundesgebiet aufhält, ohne im Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung zu sein, wenn es zuvor noch keinen Asylantrag gestellt hatte.

(2) Reist ein lediges, unter 16 Jahre altes Kind des Ausländers nach dessen Asylantragstellung ins Bundesgebiet ein oder wird hier geboren, so ist dies dem Bundesamt unverzüglich anzuzeigen, wenn ein Elternteil eine Aufenthaltsgestattung besitzt oder sich nach Abschluss seines Asylverfahrens ohne Aufenthaltsgenehmigung im Bundesgebiet aufhält. Die Anzeigepflicht obliegt neben dem gesetzlichen Vertreter des Kindes auch der Ausländerbehörde. Mit Zugang der Anzeige beim Bundesamt gilt ein Asylantrag für das Kind als gestellt.

(3) Der gesetzliche Vertreter des Kindes kann jederzeit auf die Durchführung eines Asylverfahrens für das Kind verzichten, indem er erklärt, dass dem Kind keine politische Verfolgung im Sinne des § 51 Abs. 1 des Ausländergesetzes droht.“

2. § 26 wird wie folgt geändert:

- a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:
„Familienasyl und Familienabschiebungsschutz“.
- b) In Absatz 1 werden nach den Wörtern „Asylberechtigten wird“ die Wörter „auf Antrag“ eingefügt.
- c) Absatz 2 erhält folgende Fassung:
„(2) Ein zum Zeitpunkt der Asylantragstellung minderjähriges lediges Kind eines Asylberechtigten wird auf Antrag als asylberechtigt anerkannt, wenn die Anerkennung des Ausländers als Asylberechtigter unanfechtbar ist und diese Anerkennung nicht zu widerrufen oder zurückzunehmen ist. Für im Bundesgebiet nach der unanfechtbaren Anerkennung des Asylberechtigten geborene Kinder ist der Antrag innerhalb eines Jahres nach der Geburt zu stellen.“

- d) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 angefügt:
„(4) Ist der Ausländer nicht als Asylberechtigter anerkannt worden, wurde für ihn aber unanfechtbar das Vorliegen der Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 des Ausländergesetzes festgestellt, gelten die Absätze 1 bis 3 entsprechend. An die Stelle der Asyl-

berechtigung tritt die Feststellung, dass für den Ehegatten und die Kinder die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 des Ausländergesetzes vorliegen.“

3. § 30 Abs. 3 wird wie folgt geändert:

- a) In Nummer 5 wird am Ende das Wort „oder“ gestrichen.
- b) In Nummer 6 wird am Ende der Punkt durch das Wort „oder“ ersetzt und folgende Nummer 7 angefügt:

„7. er von einem nach diesem Gesetz handlungsunfähigen Ausländer gestellt wird, nachdem zuvor Asylanträge der Eltern oder des allein personensorgeberechtigten Elternteils unanfechtbar abgelehnt worden sind.“

4. Dem § 31 Abs. 4 wird folgender Satz 2 angefügt:

„In den Fällen des § 26 Abs. 1 bis 3 bleibt § 26 Abs. 4 unberührt.“

5. § 32 wird wie folgt gefasst:

„§ 32

Entscheidung bei Antragsrücknahme oder Verzicht

Im Falle der Antragsrücknahme oder des Verzichts gemäß § 14a Abs. 3 stellt das Bundesamt in seiner Entscheidung fest, dass das Asylverfahren eingestellt ist und ob Abschiebungshindernisse nach § 53 des Ausländergesetzes vorliegen; in den Fällen des § 33 ist nach Aktenlage zu entscheiden.“

6. Dem § 70 Abs. 1 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Dem Ehegatten und den minderjährigen ledigen Kindern eines Ausländers, der eine Aufenthaltsbefugnis nach Satz 1 besitzt, wird in der Regel abweichend von den §§ 8 Abs. 1 und 30 Abs. 5 des Ausländergesetzes eine Aufenthaltsbefugnis zur Herstellung und Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft mit dem Ausländer im Bundesgebiet erteilt.“

7. § 71 Abs. 1 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Das Gleiche gilt, wenn der Ausländer eine Erklärung nach § 32a Abs. 1 Satz 4 des Ausländergesetzes abgegeben oder nach § 14a Abs. 3 auf die Durchführung eines Asylverfahrens verzichtet hatte.“

Artikel 2

Änderung des Ausländergesetzes

Das Ausländergesetz vom 9. Juli 1990 (BGBl. I S. 1354), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Mai 2000 (BGBl. I S. 742), wird wie folgt geändert:

In § 69 Abs. 1 Satz 2 wird das Wort „sechs“ durch das Wort „zwei“ ersetzt.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Innerhalb einer Familie werden Asylanträge für die einzelnen Familienmitglieder häufig bewusst sukzessiv gestellt. Dies führt in Fällen der positiven Entscheidung über die Asylberechtigung dazu, dass Kinder, für die ein Asylantrag nicht unverzüglich gestellt worden ist, keinen Anspruch mehr auf Familienasyl nach § 26 AsylVfG haben. Bei negativen Entscheidungen wird durch die erstmalige Asylantragstellung für ein minderjähriges Kind – meist kurz vor einer bereits eingeleiteten Abschiebung – erreicht, dass zumindest dieses Kind mit einer Betreuungsperson weiterhin im Bundesgebiet bleiben kann.

Vielfach wird aufgrund des öffentlichen Drucks, dem sich die Ausländerbehörden erfahrungsgemäß in derartigen Fällen ausgesetzt sehen, auch der Aufenthalt aller Familienmitglieder geduldet. Sind minderjährige Kinder nur von einem Elternteil begleitet, ist die Ermöglichung des weiteren Aufenthaltes für alle Familienangehörigen die Regel.

Auf diese Weise werden alle Bemühungen, Asylverfahren beschleunigt zu bearbeiten und im Falle einer negativen Entscheidung den Aufenthalt kurzfristig zu beenden, unterlaufen. Ist es dann zu Aufenthaltszeiten von sieben bis zehn Jahren im Bundesgebiet gekommen, was bei großen Familien ohne weiteres möglich ist, wird damit argumentiert, dass nach einer so langen Aufenthaltsdauer eine Aufenthaltsbeendigung gerade angesichts der erfolgten Integration der Kinder nicht mehr vertretbar sei.

Eine wirksame Maßnahme, um diesen unerwünschten Entwicklungen zu begegnen, ist die Fiktion der Asylantragstellung für ledige, unter 16 Jahre alte und damit nach dem Asylverfahrensgesetz nicht handlungsfähige Kinder für den Fall, dass deren Eltern oder ein Elternteil ein Asylverfahren betreiben oder sich nach dessen Abschluss ohne Aufenthaltsgenehmigung im Bundesgebiet aufhalten. Dabei bietet die gewählte rechtliche Konstruktion die Gewähr dafür, dass das Individualgrundrecht auf Asyl nach Artikel 16a Abs. 1 GG gewahrt bleibt. Gewahrt bleibt auch die Dispositionsmaxime: Das von Amts wegen eingeleitete Asylverfahren kann jederzeit durch Verzichtserklärung beendet werden.

Schließlich trägt die Neuregelung dem in Artikel 6 Abs. 1 GG verankerten Gedanken der Familieneinheit Rechnung und schafft die Möglichkeit der Zuerkennung von Familienabschiebeschutz für enge Familienangehörige von Flüchtlingen, die nach § 51 Abs. 1 AuslG unanfechtbar als politisch verfolgt anerkannt sind, ohne asylberechtigt zu sein.

Vor dem Hintergrund, dass die Zahl der nach § 51 Abs. 1 AuslG anerkannten Flüchtlinge inzwischen mehr als doppelt so hoch ist wie die der Flüchtlinge, die asylberechtigt nach Artikel 16a Abs. 1 GG sind, deren Angehörige aber bislang keinen Anspruch auf eine dem Familienasyl vergleichbaren Status haben, ist es erforderlich, einen solchen Status zu schaffen und den Familiennachzug zu diesem Personenkreis großzügiger als bisher zu regeln. Dies ist mit der Neufassung der §§ 26 und 70 Abs. 1 AsylVfG erfolgt.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

Durch die Fiktion der Asylantragstellung für ledige Kinder bis zum vollendeten 16. Lebensjahr wird verhindert, dass durch sukzessive Asylantragstellung überlange Aufenthaltszeiten in Deutschland ohne aufenthaltsrechtliche Perspektive für die Betroffenen entstehen. Damit würden auch die in der Vergangenheit regelmäßig als notwendig erachteten Altfall- und Härtefallregelungen weitgehend entfallen können.

Die im dritten Absatz der Vorschrift vorgesehene Verzichtsmöglichkeit wahrt die Dispositionsmaxime; die Regelung ist § 32a des Ausländergesetzes nachgebildet.

Zu Nummer 2

Zu Buchstabe a

Die Änderung der Überschrift trägt der Tatsache Rechnung, dass die Vorschrift nunmehr auch Abschiebungsschutzregelungen für Familienangehörige enthält, die sich rechtlich vom Familienasyl unterscheiden.

Zu Buchstabe b

Die Einfügung „auf Antrag“ dient der Klarstellung.

Zu Buchstabe c

Die Änderung dient der Gleichbehandlung von Ehegatten und minderjährigen ledigen Kindern Asylberechtigter. Ein sachlicher Grund für eine unterschiedliche Behandlung hinsichtlich der Unanfechtbarkeit der Anerkennung des Stammberechtigten ist nicht erkennbar. Auch das Bundesverfassungsgericht sieht in der bisherigen „verunglückten“ Fassung der Vorschrift ein „Redaktionsversehen“ des Gesetzgebers (Urteil vom 29. September 1998 – 9c 31.97 –, NVwZ 1999, 196).

Zu Buchstabe d

Während die bisherige Regelung des § 26 einen Anspruch auf Familienasyl nur für den Fall der Anerkennung eines Ausländers als Asylberechtigter vorsieht, dehnt die Neuregelung diesen Anspruch auf die Fälle der Feststellung aus, dass für ihn die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 AuslG vorliegen.

Die Neuregelung berücksichtigt das Interesse an einem einheitlichen Rechtsstatus innerhalb einer Familie und trägt vor dem Hintergrund der Drittstaatenregelung Forderungen nach einem gesicherten aufenthaltsrechtlichen Status für die engsten Familienangehörigen der nach § 51 Abs. 1 AuslG anerkannten Ausländer Rechnung.

Zu Nummer 3

Eigene Asylgründe wird ein Kind, das im Bundesgebiet geboren oder unter 16-jährig ins Bundesgebiet eingereist ist und dessen Eltern im Asylverfahren bereits unanfechtbar abgelehnt worden sind, nur in absoluten Ausnahmefällen

geltend machen können. Ergibt die Prüfung des Bundesamtes, dass ein solcher Ausnahmefall nicht vorliegt und der Asylantrag unbegründet ist, ist es sachgerecht, ihn aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung als offensichtlich unbegründet zurückzuweisen.

Zu Nummer 4

Die Vorschrift dient der Klarstellung, dass die Einreise aus einem sicheren Drittstaat der Gewährung von Familienabschiebungsschutz nach § 26 Abs. 4 nicht entgegensteht, wenn für den Stammberechtigten unanfechtbar die Asylberechtigung und/oder das Vorliegen der Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 AuslG festgestellt wurde.

Zu Nummer 5

Die Ergänzung des § 32 stellt sicher, dass auch im Falle des Verzichts das Bundesamt das Vorliegen von Abschiebungshindernissen für das Kind zeitnah prüft.

Zu Nummer 6

Die Möglichkeit, dem Ehegatten und den minderjährigen ledigen Kindern eines Ausländers, der auf der Grundlage des § 70 Abs. 1 eine Aufenthaltsbefugnis erhalten hat, eine Aufenthaltsbefugnis zur Herstellung und Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft zu erteilen, ist bereits durch § 31 AuslG eröffnet. Sie ist allerdings nur unter den einschränkenden Voraussetzungen des § 30 AuslG möglich, wobei die Regelversagungsgründe des § 7 Abs. 2 AuslG Anwendung finden.

Ein Familiennachzug wird damit erheblich erschwert, was allerdings in aller Regel lediglich zur Verzögerung des Nachzugs führt, der aufgrund der Regelungen der Genfer

Flüchtlingskonvention nicht auf absehbare Zeit verweigert werden kann. Minderjährigen Kindern wird durch die Verzögerung der Familienzusammenführung die Möglichkeit genommen, sich frühzeitig im Bundesgebiet zu integrieren.

Während Asylberechtigte einen Rechtsanspruch auf Familiennachzug haben, fehlt eine entsprechende Regelung für Ausländer, denen Abschiebeschutz nach § 51 Abs. 1 AuslG zuerkannt worden ist. Dies erscheint auch vor dem Hintergrund der Drittstaatenregelung bedenklich. Mit der Neufassung des § 70 Abs. 1 soll daher in der Regel der Familiennachzug zu Inhabern einer Aufenthaltsbefugnis auf der Grundlage des § 70 ermöglicht werden. Regelversagungsgründe würden damit der Familienzusammenführung nicht mehr entgegenstehen.

Zu Nummer 7

Die Ergänzung der Vorschrift stellt sicher, dass der Asylantrag eines Kindes, dessen gesetzlicher Vertreter eine Verzichtserklärung gemäß § 14a Abs. 3 abgegeben hatte, als Asylfolgeantrag behandelt wird.

Zu Artikel 2

Nach der bisherigen Regelung gilt der Aufenthalt eines im Bundesgebiet geborenen Kindes für die Dauer von sechs Monaten als erlaubt. Dies führt nicht selten zu einer erheblichen Verzögerung der Aufenthaltsbeendigung für die Gesamtfamilie, in jedem Fall aber für das Kind und eine Betreuungsperson. Es erscheint angemessen, die Frist, innerhalb der der Aufenthalt als erlaubt gilt, auf zwei Monate festzusetzen und damit in etwa an die Mutterschutzfrist anzugleichen, innerhalb der ohnehin Abschiebungen nicht durchgeführt werden.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung ist mit dem Bundesrat der Auffassung, dass jede Verfahrensverzögerung, die sich durch sukzessive Asylanträge der einzelnen Familienmitglieder ergibt, nach Möglichkeit vermieden werden muss, insbesondere dann, wenn durch eine erstmalige Asylantragstellung für ein minderjähriges Kind bereits eingeleitete Abschiebungsmaßnahmen gegen rechtskräftig abgelehnte Familienmitglieder bewusst verzögert oder verhindert werden sollen.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass unter den Gesichtspunkten der Zuwanderungssteuerung und -begrenzung sowie der Integration der hier bereits lebenden Ausländer die Einräumung eines dem Familienasyl vergleichbaren Status im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens intensiver Beratung bedarf und auch im Gesamtzusammenhang mit dem Auftrag der von dem Bundesminister des Innern eingesetzten Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ gesehen werden muss.

Der Bundesrat weist einerseits in Bezug auf den Umfang und das damit zusammenhängende Nachzugspotential in seiner Begründung darauf hin, dass die Zahl derer, die als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention nach § 51 Abs. 1 AuslG Abschiebungsschutz erhalten haben, inzwischen mehr als doppelt so hoch sei wie die der Asylberechtigten. Andererseits weist er darauf hin, dass der Gesetzesvorschlag dem in Artikel 6 Abs. 1 GG verankerten Gedanken der Familieneinheit Rechnung trage (Bundesratsdrucksache 522/00 – Beschluss – S. 6).

Im Übrigen bedarf die vom Bundesrat vorgenommene Einschätzung zu den erwarteten Einsparungen im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens ebenso der weiteren Erörterung wie die Klärung gesetzessystematischer Fragen.

