

caritas

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)158



Deutscher
Caritasverband e.V.

Eva Welskop-Defaa
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihr Ansprechpartner

Martin Beißwenger
Telefon-Durchwahl 0761/200-327

Ihr Ansprechpartner

Raphael Bolay
Telefon-Durchwahl 0761/200-331

Ihr Ansprechpartner

Bernward Ostrop
Telefon-Durchwahl 030/284447-53

www.caritas.de

Datum 01.11.2018

Kurzstellungnahme zum Gesetz- entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes BT-Drs. 19-4456

I. Vorbemerkungen

Das Bundeskabinett hat am 01. August 2018 den Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes beschlossen. Am Abend des 26.07.2018 waren die Verbände angefragt, mit einer Frist bis zum Folgetag Stellung zu dem Ressortentwurf zu beziehen. Angesichts der extrem kurzen Frist hatte der Deutsche Caritasverband seinerzeit von einer Stellungnahme abgesehen, bringt sich aber nunmehr mit der nachfolgenden Kurzstellungnahme in das weitere Gesetzgebungsverfahren ein.

Der vorgelegte Gesetzentwurf ist aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes zu vage und unbestimmt, da er Reichweite und Grenzen der Mitwirkungspflicht nicht konkret darlegt. Es wird auch bezweifelt, dass die beabsichtigte Regelung im Hinblick auf das verfolgte Ziel angemessen ist. Vielmehr könnten Schutzberechtigte ohne jeden Grund verunsichert werden, was sich negativ auf ihre Integration auswirken kann.

II. Die Änderung des Asylgesetzes

Der Gesetzentwurf beinhaltet eine Neuregelung zu § 73 AsylG. § 73 Abs. 3a AsylG-neu soll eingefügt und eine Änderung des bestehenden § 73 Abs. 4 AsylG vorgenommen werden.

Laut Gesetzentwurf soll künftig eine Mitwirkungspflicht von Schutzberechtigten im Rahmen des Rücknahme- und Widerrufsverfahrens eingeführt werden, soweit dies für die Prüfung erforder-

Herausgegeben von
Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstand Sozial- und Fachpolitik

lich und dem Betroffenen zumutbar ist. Erkennungsdienstliche Maßnahmen sollen nur zulässig sein, soweit die Identität des Betroffenen entgegen einer zuvor bestehenden Verpflichtung nicht gesichert worden war. Der Betroffene soll zur Erfüllung seiner Mitwirkungspflichten mit Mitteln des Verwaltungszwangs (Zwangsgeld und Ersatzzwangshaft) angehalten werden können. Für den Fall, dass der Betroffene seinen Mitwirkungspflichten nicht nachkommt, soll das Bundesamt künftig nach Aktenlage entscheiden können, sofern die Mitwirkungshandlung nicht unverzüglich nachgeholt wird oder die Mitwirkungspflicht ohne genügende Entschuldigung verletzt wurde. Bei der Entscheidung nach Aktenlage soll künftig auch zu berücksichtigen sein, inwieweit der Betroffene seinen Mitwirkungspflichten nachgekommen ist.

Durch Verweisungsvorschriften in den §§ 73b Abs. 4 und 73c Abs. 4 AsylG sollen die neuen Rücknahme- und Widerrufsregeln auch für subsidiär Geschützte und Personen mit Abschiebungsverbot gelten.

Bezugsrahmen des Gesetzentwurfs:

Regelungen zur Aberkennung internationalen Schutzes finden sich sowohl in der Genfer Flüchtlingskonvention als auch in der EU-Asylverfahrensrichtlinie und der EU-Qualifikationsrichtlinie, die durch das deutsche Asylgesetz umgesetzt werden. Nach derzeitiger Rechtslage in Deutschland ist die Anerkennung als Asylberechtigter und die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft zu widerrufen (§73 Abs. 1 AsylG) oder zurückzunehmen (§ 73 Abs. 2 AsylG), wenn die Voraussetzungen hierfür gegeben sind.

Die Widerrufs- und Rücknahmemöglichkeit ist Ausdruck des verfassungsrechtlichen Prinzips der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der damit verbundenen Pflicht der Verwaltung zu rechtmäßigen Entscheidungen und zur Vertretung des öffentlichen Interesses. Dem gegenüber stehen gleichsam das seinerseits verfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip und das sich daraus ergebende Bedürfnis nach Rechtssicherheit und der Berücksichtigung schutzwürdiger Belange des Einzelnen. Jede Rücknahme- oder Widerrufsentscheidung muss diesen unterschiedlichen Belangen Rechnung tragen und die gegeneinander stehenden Interessen abwägen.

Die Prüfung, ob die Voraussetzungen für eine Rücknahme oder einen Widerruf vorliegen, hat in Deutschland im Rahmen einer obligatorischen Überprüfung spätestens nach Ablauf von drei Jahren nach Unanfechtbarkeit der Entscheidung zu erfolgen (§ 73 Abs. 2a AsylG). Das Gesetz regelt damit eine regelhafte anlassunabhängige Überprüfung innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens.

Im Rahmen dieser gesetzlichen Möglichkeit sollen ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf in den Jahren 2018 und 2019 noch 500.000 Verfahren zur Prüfung anstehen.

Im Jahr 2017 wurden in Deutschland 77.106 Rücknahme- und Widerrufsverfahren eingeleitet. In 2.527 Fällen ergingen Entscheidungen. In 421 Fällen wurde eine Rücknahme- oder Widerrufsentscheidung getroffen. In 83,3% erfolgte keine Rücknahme- oder Widerrufsentscheidung.¹ In den 101.303 Rückführungs- und Widerrufsverfahren, die im ersten Halbjahr 2018 eingeleitet

¹ BT-Drucks. 19/1217, S.3

wurden, ergingen 42.298 Entscheidungen, in denen der Schutzstatus in 99,3% der Fälle bestätigt wurde.²

Rücknahme und Widerruf sind selbständige Verwaltungsakte, die durch die Anfechtungsklage gerichtlich überprüft werden können. Vorläufiger Rechtsschutz ist möglich. Ein vorgezogenes behördliches Widerspruchsverfahren ist allerdings nicht möglich, da § 11 AsylG dies ausschließt.

III. Bewertung des Gesetzentwurfes

1.

In der Zielsetzung des Gesetzentwurfes wird darauf hingewiesen, dass mit der Statuierung der Mitwirkungspflichten in das AsylG dafür Sorge getragen werden soll, dass im wohlverstandenen Interesse der tatsächlich Schutzbedürftigen diejenigen Entscheidungen aufgehoben werden, bei denen zu Unrecht der Schutzstatus zuerkannt wurde, bzw. bei denen die Gründe für die Schutzgewährung zwischenzeitlich entfallen sind.

Dass die Verwaltung in der Lage sein muss, zu Unrecht getroffene Entscheidungen zu korrigieren, steht außer Frage. Fraglich ist jedoch, inwieweit bei der Überprüfung der in Rede stehenden Verwaltungsentscheidungen der Amtsermittlungsgrundsatz der Verwaltung (§ 24 VwVfG) reicht und ab wann eine Mitwirkungspflicht des Betroffenen diesen Grundsatz einzuschränken vermag.

Bei einem Widerruf im Sinne des § 73 Absatz 1 AsylG müsste dargelegt werden, dass Umstände, die zur Anerkennung der Asyl- oder Flüchtlingseigenschaft geführt haben, nicht mehr vorliegen. Hierfür ist in der Regel die Beurteilung der Verfolgungssituation im Herkunftsland entscheidend. Etwaige Änderungen in der Verfolgungssituation, die eine Aufhebung des Schutzstatus zu begründen vermögen, werden jedoch regelmäßig durch die Behörde von Amts wegen ermittelt. Unklar bleibt, zu welchem Erkenntnisgewinn die Mitwirkungspflicht an dieser Stelle führen könnte. In der Begründung zum Gesetzentwurf findet sich hierzu nichts.

Allenfalls bei einer Rücknahme im Sinne des § 73 Absatz 2 AsylG, wonach auf Grund unrichtiger Angaben oder infolge Verschweigens wesentlicher Tatsachen eine Verwaltungsentscheidung zurückgenommen werden kann, könnte eine Mitwirkungspflicht zu neuen Erkenntnissen führen, sofern auf dieser Grundlage ergänzende oder anderslautende Informationen mitgeteilt werden. Doch auch hier bleibt fraglich, inwieweit hierdurch die Pflicht zur Amtsermittlung eingeschränkt werden und ab wann und in welchem Ausmaß eine Pflicht zur Mitwirkung entstehen soll. Auch hierzu finden sich in der Begründung des Gesetzentwurfs keine Angaben.

Die Gesetzesbegründung erweckt vielmehr den Eindruck, dass die Verwaltungsbehörden in der Vergangenheit eine bedeutende Zahl von unrichtigen Entscheidungen getroffen haben und sich zahlreiche Schutzberechtigte mit einer falschen oder einer ungeklärten Identität in Deutschland aufhalten, die nun durch die Mitwirkungspflichten „überführt“ werden könnten. Die im Jahr 2018 bislang entschiedenen Widerrufs- und Rücknahmeverfahren widersprechen einem solchen

² BT-Drucks. 19/3839, S.3f

Eindruck, da (ohne Mitwirkungspflichten) gerade einmal in 0,7% der Verfahren eine Widerrufs- oder Rücknahmeentscheidung ergangen ist. Auch die nachträgliche Überprüfung von Identitätsdokumenten von Schutzberechtigten hat ergeben, dass nur ein sehr geringer Teil, nämlich 0,5% der eingesandten Dokumente als Fälschung identifiziert werden konnten.³ Im Hinblick auf das verfolgte Ziel bleibt daher zweifelhaft, ob die Einführung von Mitwirkungspflichten eine nennenswerte Folge herbeiführen kann und damit als angemessene Maßnahme zur Zielerreichung in Betracht kommt.

Hinzu kommt, dass wir aus unserer Beratungserfahrung wissen, dass insbesondere für vulnerable Personen eine persönliche Anhörung im Asylverfahren bereits eine hohe psychische Belastung darstellt. Dies gilt umso mehr, wenn nach Anerkennung eine zeitige Widerrufsprüfung angekündigt wird. Es wird daher bezweifelt, dass die vom Gesetzgeber beabsichtigte Maßnahme der Mitwirkungspflicht in diesem Zusammenhang im wohlverstandenen Interesse der Schutzsuchenden ist.

2.

Im allgemeinen Teil der Begründung zum Gesetzentwurf wird darauf hingewiesen, dass die Ausländer/innen im Asylantragsverfahren bereits umfassende Mitwirkungspflichten nach § 15 AsylG trafen, dass aber in der aktuellen Fassung des Gesetzes keine Mitwirkungspflichten im Rücknahme- und Widerrufsverfahren nach 73 AsylG enthalten seien. Deshalb sollen nun auch Mitwirkungspflichten im Rücknahme- und Widerrufsverfahren statuiert werden. Dabei wird nicht erwähnt, dass Antragsverfahren gegenüber Rücknahme- und Widerrufsverfahren gänzlich unterschiedliche Zielrichtungen verfolgen. Das Antragsverfahren ist aus Sicht des Betroffenen auf einen begünstigenden Verwaltungsakt gerichtet, wohingegen das Rücknahme- und Widerrufsverfahren auf einen den Betroffenen belastenden Verwaltungsakt gerichtet ist, sodass eine Übertragung der Mitwirkungspflichten auf das Rücknahme- und Widerrufsverfahren grundsätzlich zu hinterfragen ist.

Die neue Mitwirkungspflicht ist auf eine Rechtsfolge gerichtet, an der der Betroffene aus der Natur der Sache heraus kein Interesse haben kann. Die Neigung, eher nicht daran mitzuwirken, einen aus Sicht des Betroffenen möglicherweise negativen Ausgang herbeizuführen, ist daher zunächst nachvollziehbar, wenngleich dies die Aufrechterhaltung eines etwaigen gesetzeswidrigen Zustands selbstverständlich nicht zu rechtfertigen vermag.

Gleichzeitig spielt dieser Umstand jedoch eine Rolle im Rahmen der im Gesetzentwurf vorgesehenen Abwägung, ob eine Mitwirkung für die Prüfung erforderlich und vor allem, ob diese dem Betroffenen zumutbar ist. Die Begründung des Gesetzentwurfes schweigt hierzu. Es bleibt offen, in welchen Fällen der Gesetzgeber eine Mitwirkung für erforderlich hält und wann die Schwelle der Unzumutbarkeit erreicht wird. Gerade hierauf kommt es jedoch entscheidend an. Eine Konkretisierung der in Betracht gezogenen Gesetzesänderung wäre daher notwendig, um Reichweite und Grenzen der Mitwirkungspflichten aufzuzeigen und damit ein Verhalten des Betroffenen erst justitiabel zu machen.

³ BT-Drucks. 19/1217, S.5

Fehlende und unvollständige Mitwirkungen der Betroffenen können unterschiedliche Ursachen haben. Auch nicht rechtzeitig nachgeholte oder nicht genügend entschuldigte Mitwirkungspflichten können aus unterschiedlichsten Gründen unterlassen worden sein. Die vorgesehene gesetzliche Neuregelung knüpft hieran jedoch pauschal negative Folgen für die Betroffenen, ohne zu konkretisieren, wann eine Mitwirkungshandlung genügend entschuldigt ist oder wann eine Mitwirkungshandlung noch als rechtzeitig nachgeholt gilt. Auch hier bleibt der Gesetzentwurf vage und unbestimmt.

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Mittel zur Durchsetzung der Mitwirkungspflicht sind das Zwangsgeld und die Ersatzzwangshaft. Fraglich ist, ob die Anwendung dieser Zwangsmittel verhältnismäßig ist. Schon die Geeignetheit dieser Zwangsmittel ist fragwürdig. Denn ein Zwangsgeld wird in vielen Fällen die Betroffenen nicht dazu bewegen mitzuwirken. Insbesondere in den Fällen, in denen ihnen aus tatsächlichen Gründen eine Mitwirkung unmöglich ist und sie deshalb nicht mitwirken können. Auch diejenigen, die nicht mitwirken, weil sie dadurch einen negativen Ausgang des Verfahrens nicht begünstigen wollen, würden möglicherweise ein Zwangsgeld in Kauf nehmen. Selbst die Ersatzzwangshaft, die ja erst dann greift, wenn das Zwangsgeld erfolglos geblieben ist, könnte in einigen Fällen von Betroffenen in Kauf genommen werden. Wenn jedoch der Fall einer Ersatzzwangshaft, die bis zu zwei Wochen dauern kann (§ 16 Abs. 2 VwVG) tatsächlich in Erwägung gezogen würde, wäre diese Maßnahme aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes für die Durchsetzung einer Mitwirkungspflicht als unangemessen und damit unverhältnismäßig einzustufen.

Als weitere negative Folge der unterlassenen Mitwirkungspflicht sieht der Gesetzentwurf die Entscheidung nach Aktenlage vor. Hierbei soll es künftig eine Rolle spielen, inwieweit der Betroffene seinen Mitwirkungspflichten nachgekommen ist.

Hier kann die Neuregelung nur darin gesehen werden, dass die unterlassene Mitwirkung sich negativ auf die Entscheidung nach Aktenlage auswirken kann. Die bisherige Beurteilung musste ja schon immer nach Aktenlage erfolgen, da in dieser eine Mitwirkungspflicht nicht vorgesehen war.

Eine Rücknahme oder ein Widerruf eines Verwaltungsaktes kann nicht allein deswegen erfolgen, weil eine Mitwirkungshandlung unterblieben ist. Einzig wegen einer unterlassenen Mitwirkungshandlung kann ein Verwaltungsakt nicht rechtswidrig werden.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass der Gesetzentwurf sowohl hinsichtlich der Reichweite und der Grenzen der Mitwirkungspflichten als auch in Bezug auf die Folgen fehlender oder unzureichender Mitwirkung vage und unbestimmt bleibt. Eine Klarstellung wäre in den genannten Punkten dringend geboten. Ansonsten würden in einem sensiblen Bereich unklare Rechtsbegriffe geschaffen, deren Geltungsgehalt durch die Verwaltung und gegebenenfalls erst durch die Gerichte bestimmt werden müsste. Die Folge wäre eine weitere Belastung der Verwaltungsgerichte.

3.

Im allgemeinen Teil der Begründung des Gesetzentwurfes wird darauf hingewiesen, dass mit der Neuregelung eine unbefristete Regelung geschaffen werden soll und das Vorhaben nach drei Jahren nach Inkrafttreten evaluiert werden soll.

Angesichts der bisherigen geringen Anzahl von Widerrufs- und Rücknahmeentscheidungen regt der Deutsche Caritasverband an, für den Fall, dass Mitwirkungspflichten eingeführt werden, die gesetzlichen Wirkungen zunächst zu befristen. Im Rahmen einer kurzen befristeten gesetzlichen Regelung könnte evaluiert und überprüft werden, ob eine solche Regelung überhaupt geeignet, erforderlich und angemessen ist, die beabsichtigte Zielsetzung zu erreichen.

4.

Abschließend ist daran zu erinnern, dass mit jeder Widerrufs- und Rücknahmeprüfung die Betroffenen und ihre Familien hinsichtlich ihres Schutzstatus in zusätzliche Unsicherheit versetzt werden. Vor diesem Hintergrund sind auch die Ausführungen in der Gesetzesbegründung, wonach eine Änderung im Interesse der „tatsächlich Schutzbedürftigen“ liege, aus unserer Sicht unzutreffend. Aus der Praxis unserer örtlichen Beratungsstellen wissen wir, dass die bloße Ankündigung von Widerrufs- und Rücknahmeverfahren zu einer massiven Verunsicherung bei Menschen führt, die zuhause verfolgt wurden und nach einer z.T. gefährvollen Flucht in Deutschland angekommen sind, hier Arbeit oder einen Ausbildungsplatz gefunden haben oder eine Schule besuchen. Bei der Einleitung eines Verfahrens verstärkt sich diese Verunsicherung weiter.

Freiburg/Berlin, den 01.11.2018
Deutscher Caritasverband e.V.

Vorstand Sozial- und Fachpolitik
Eva M. Welskop-Deffaa

Kontakt

Martin Beißwenger, Referent Rechtsfragen Flucht und Asyl, DCV (Freiburg),
Tel. 0761/200-327, Martin.Beisswenger@caritas.de

Raphael Bolay, Referent Migration und Integration, DCV (Freiburg),
Tel. 0761/200-331 Raphael.Bolay@caritas.de

Bernward Ostrop, Referent Migration und Flüchtlinge, DCV (Berlin)
Tel. 030/284447-53, Bernward.Ostrop@caritas.de