Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Wortprotokoll
der 26. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat
Berlin, den 5. November 2018, 14:00 Uhr
Berlin
Konrad-Adenauer-Str. 1, 10557
Paul-Löbe-Haus, Raum E 700

Vorsitz: Andrea Lindholz, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes

BT-Drucksache 19/4456

Federführend:
Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Gutachtlich:
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:
Abg. Detlef Seif [CDU/CSU]
Abg. Helge Lindh [SPD]
Abg. Dr. Gottfried Curio [AfD]
Abg. Linda Teuteberg [FDP]
Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]
Abg. Luise Amtsberg [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Inhaltsverzeichnis

		Seite
I.	Anwesenheitslisten	3
II.	Sachverständigenliste	11
III.	Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	12
IV.	Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	13
V.	Anlagen	

Anlage A

Stellungnahmen der Sachverständigen

Engelhard Mazanke	19(4)159 A
Thomas Oberhäuser	19(4)159 B
Dr. Hans-Eckhard Sommer	19(4)159 C
Berenice Böhlo	19(4)159 D
Dr. Robert Seegmüller	19(4)159 E
Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M.	19(4)159 F
UNHCR-Vertretung in Deutschland	19(4)159 G

Anlage B

Unaufgeforderte Stellungnahmen

Kommissariat der deutschen Bischöfe	19(4)157
Deutscher Caritasverband e.V.	19(4)158
Deutscher Landkreistag	19(4)161

04

19. Wahlperiode

Deutscher Bundestag

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)
Montag, 5. November 2018, 14:00 Uhr

Es gelten die Datenschutzhinweise unter: https://www.bundestag.de/datenschutz

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
CDU/CSU		**CDU/CSU**	
Amthor, Philipp		Berghegger Dr., André	
Bernstiel, Christoph		Gnodtke, Eckhard	
Brand (Fulda), Michael		Gröhler, Klaus-Dieter	
Henrichmann, Marc		Harbarth Dr., Stephan	
Irmer, Hans-Jürgen		Hauer, Matthias	
Kuffer, Michael		Heil, Mechthild	
Lindholz, Andrea		Heveling, Ansgar	
Middelberg Dr., Mathias		Hoffmann, Alexander	
Müller, Axel		Launert Dr., Silke	
Nicolaisen, Petra		Luczak Dr., Jan-Marco	
Oster, Josef		Pantel, Sylvia	
Schuster (Weil am Rhein), Armin		Schimke, Jana	
Seif, Detlef		Sensburg Dr., Patrick	
Throm, Alexander		Ullrich Dr., Volker	
Vries, Christoph de		Veith, Oswin	
Wendt, Marian		Wellenreuther, Ingo	

30. Oktober 2018 **Anwesenheitsliste** Seite 1 von 4
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32251, Fax: +49 30 227-36339

Off

19. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)
Montag, 5. November 2018, 14:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
SPD		**SPD**	
Castellucci Dr., Lars		Fechner Dr., Johannes	
Esken, Saskia		Gerster, Martin	
Grötsch, Uli		Högl Dr., Eva	
Hartmann, Sebastian		Juratovic, Josip	
Heinrich, Gabriela		Kolbe, Daniela	
Kaiser, Elisabeth		Lühmann, Kirsten	
Lindh, Helge		Poschmann, Sabine	
Lischka, Burkhard		Rix, Sönke	
Mittag, Susanne		Rüthrich, Susann	
Özdemir (Duisburg), Mahmut		Vöpel, Dirk	
AfD		**AfD**	
Baumann Dr., Bernd		Elsner von Gronow, Berengar	
Curio Dr., Gottfried		Harder-Kühnel, Mariana Iris	
Haug, Jochen		Hilse, Karsten	
Herrmann, Lars		Maier, Jens	
Hess, Martin		Reusch, Roman Johannes	
Wirth Dr., Christian		Storch, Beatrix von	

30. Oktober 2018

Anwesenheitsliste
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32251, Fax: +49 30 227-36339

Seite 2 von 4

19. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)
Montag, 5. November 2018, 14:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
FDP		**FDP**	
Höferlin, Manuel		Beeck, Jens	
Kuhle, Konstantin		Ruppert Dr., Stefan	
Schulz, Jimmy		Strack-Zimmermann Dr., Marie-Agnes	
Strasser, Benjamin		Thomae, Stephan	
Teuteberg, Linda		Toncar Dr., Florian	
DIE LINKE.		**DIE LINKE.**	
Hahn Dr., André		Akbulut, Gökay	
Jelpke, Ulla		Dağdelen, Sevim	
Pau, Petra		Movassat, Niema	
Renner, Martina		Nastic, Zaklin	
BÜ90/GR		**BÜ90/GR**	
Amtsberg, Luise		Bayram, Canan	
Mihalic Dr., Irene		Brugger, Agnieszka	
Notz Dr., Konstantin von		Haßelmann, Britta	
Polat, Filiz		Lazar, Monika	

30. Oktober 2018

Anwesenheitsliste
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32251, Fax: +49 30 227-36339

Seite 3 von 4

19. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)
Montag, 5. November 2018, 14:00 Uhr

Beratende Mitglieder (§57 Abs. 2 GOBT) des Ausschusses	Unterschrift
Fraktionslos	
Petry Dr., Frauke	

30. Oktober 2018

Anwesenheitsliste
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32251, Fax: +49 30 227-36339

Seite 4 von 4

Tagungsbüro

Deutscher Bundestag

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)
Montag, 5. November 2018, 14:00 Uhr

	Fraktionsvorsitz	Vertreter
CDU/CSU		
SPD		
AFD		
FDP		
DIE LINKE.		
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN		

Fraktionsmitarbeiter

Name (Bitte in Druckschrift)	Fraktion	Unterschrift
HELZBERGER, MARK	Grüne	
LÖRGES, HENDRIK	CDU/CSU	
[illegible]	SPD	
Schares, Stephanie	CDU/CSU	Schares
FRANZ	FDP	
Gökay Akbulut	Linke	

Stand: 13. September 2018 / ZT4, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659
Es gelten die Datenschutzhinweise unter: https://www.bundestag.de/datenschutz.

öff

Tagungsbüro

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)
Montag, 5. November 2018, 14:00 Uhr

Seite 2

Fraktionsmitarbeiter

Name (bitte in Druckschrift)	**Fraktion**	**Unterschrift**

Stand: 13. September 2018 / ZT4, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659
Es gelten die Datenschutzhinweise unter: https://www.bundestag.de/datenschutz.

Off

Tagungsbüro

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)
Montag, 5. November 2018, 14:00 Uhr

Seite 3

Bundesrat

Land	**Name** (bitte in Druckschrift)	**Unterschrift**	**Amtsbezeichnung**
Baden-Württemberg	Wilhelmi	Wilhelmi	ORR
Bayern	Dr. Wazendörfer	Wazendörfer	MR
Berlin			
Brandenburg	Dr. Bangel	Bangel	[illegible]
Bremen			
Hamburg			
Hessen			
Mecklenburg-Vorpommern	PAUCH	Pauch	
Niedersachsen	AZARASOPHIA	Azara	
Nordrhein-Westfalen			
Rheinland-Pfalz			
Saarland			
Sachsen			
Sachsen-Anhalt	Störtenbecker	[illegible]	[illegible]
Schleswig-Holstein			
Thüringen			

Stand: 13. September 2018 / ZT4, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659
Es gelten die Datenschutzhinweise unter: https://www.bundestag.de/datenschutz.

Tagungsbüro

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)
Montag, 5. November 2018, 14:00 Uhr

Seite 4

Ministerium bzw. Dienststelle (bitte in Druckschrift)	**Name** (bitte in Druckschrift)	**Unterschrift**	**Amtsbezeichnung**
BMI	Mengel	[illegible]	MR
BMI	Robl Thomas	[illegible]	KR
BMJV	Fenzl, Ulrike	U. Fenzl	MRn
[illegible]	Köhn, Anne	A. Köhn	[illegible]
BMJV	BERK	[illegible]	RD'n
BMI	[illegible]	[illegible]	PSA

Stand: 13. September 2018 / ZT4, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659
Es gelten die Datenschutzhinweise unter: https://www.bundestag.de/datenschutz.

Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 5. November 2018, 14.00 Uhr

Stand: 30. Oktober 2018

Dr. Roland Bank
UNHCR-Vertretung in Deutschland, Berlin

Rechtsanwältin Berenice Böhlo
Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V., Berlin

Engelhard Mazanke
Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten, Berlin

Rechtsanwalt Thomas Oberhäuser
Deutscher Anwaltverein, Ulm

Dr. Robert Seegmüller
Richter am Bundesverwaltungsgericht
Vorsitzender des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen, Berlin

Präsident Dr. Hans-Eckhard Sommer
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg

Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M. (London)
Universität Konstanz

Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

Sachverständige	Seite
Dr. Roland Bank	13, 14, 30, 36
Berenice Böhlo	14, 29, 35
Engelhard Mazanke	15, 22, 25
Thomas Oberhäuser	17, 31, 35
Dr. Robert Seegmüller	17, 26, 34
Dr. Hans-Eckhard Sommer	19, 22, 34
Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M. (London)	20, 22, 24, 27, 33
Abgeordnete	
Vors. Andrea Lindholz (CDU/CSU)	13, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36
Stv. Vors. Jochen Haug (AfD)	25
Abg. Dr. Mathias Middelberg (CDU/CSU)	22
Abg. Detlef Seif (CDU/CSU)	31
BE Abg. Helge Lindh (SPD)	25, 32
BE Abg. Dr. Gottfried Curio (AfD)	23, 24
BE Abg. Martin Hess (AfD)	32
BE Abg. Linda Teuteberg (FDP)	26
BE Abg. Ulla Jelpke (DIE LINKE.)	27, 28, 32
BE Abg. Filiz Polat (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	30, 32, 33

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes

BT-Drucksache 19/4456

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich darf Sie ganz herzlich zu unserer 26. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat begrüßen. Ich danke zunächst einmal den Sachverständigen an erster Stelle für ihr Kommen heute und auch dafür, dass der eine oder andere im Vorfeld auch schon eine Stellungnahme abgegeben hat in schriftlicher Form. Ganz herzlich begrüßen darf ich auch den Parlamentarischen Staatssekretär Herrn Stephan Mayer. Die Sitzung wird im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages und auch per Live-Stream auf der Homepage übertragen. Es wird wie immer ein Protokoll dieser Sitzung geben, und zwar ein Wortprotokoll. Das wird zum einen zur Korrektur übersandt und wird dann zum anderen auch wie üblich an alle verteilt und auch die schriftlichen Stellungnahmen, die wir bekommen haben, sind oder werden an alle wie üblich verteilt.

Das Zeitfenster heute ist angesetzt auf 14:00 bis 16:00 Uhr. Vom Ablauf machen wir es wie gewöhnlich, ich würde erstmal jedem der Sachverständigen die Gelegenheit geben in fünf Minuten eine kurze Stellungnahme abzugeben – ich sage mal im Hinblick auf den Umfang der Gesetzesänderung dürfte das auch gut machbar sein – und dann in die Fragerunde einsteigen, beginnend wie üblich mit der Union und auch bei den Fragen bitte ich nochmal darauf zu achten, wir haben die Regel, dass man bei der Frage entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen stellt oder eine Frage an zwei Sachverständige. Und in der nächsten Fragerunde ist man dann wieder dran. Und ich bitte auch klar zu kommunizieren, an welchen Sachverständigen sich die Frage richtet.

So, gibt es dazu noch Fragen? Wenn das nicht der Fall ist, dann kommen wir jetzt in die Runde der Sachverständigen und ich beginne dem Alphabet nach mit Herrn Dr. Bank vom UNHCR, bitteschön.

SV **Dr. Roland Bank** (UNHCR, Berlin): Ja, vielen Dank, Frau Lindholz. Vielen Dank auch an den Ausschuss für die Einladung. Zum völkerrechtlichen Rahmen und den internationalen Standards ist zu sagen, dass die beiden Instrumente, um die es hier geht, nämlich die Rücknahme von ursprünglich rechtswidrigen Anerkennungsentscheidungen und der Widerruf von Entscheidungen, wo nachträglich die Anerkennungsvoraussetzungen entfallen sind, völkerrechtlich anerkannt sind, wobei besonders betont werden kann, dass in der GFK eine Rücknahme zwar nicht geregelt ist, aber es selbstverständlich nicht dem Zweck der Konvention entspricht, Personen internationalen Schutz zu gewähren und zu belassen, die dieses Schutzes gar nicht bedürfen, weil sie die Voraussetzungen nicht erfüllen. Also es geht insoweit auch um die Integrität des Flüchtlingsschutzes, die hier verfolgt werden soll. Da gibt es allerdings ein gewisses Spannungsverhältnis zu Aspekten der Rechtssicherheit und gegebenenfalls auch Umständen des Vertrauensschutzes. Zu unterscheiden sind insbesondere zwei grundsätzliche Konstellationen. Zum einen wenn der Antragsteller oder die vom internationalen Schutz begünstigte Person die Verantwortung für die falsche Entscheidung trägt, indem sie getäuscht hat und zum anderen wenn die Verantwortung für die falsche Entscheidung eben in der Sphäre der Behörde liegt. Soweit sie im Bereich des Antragstellers oder des Begünstigten liegt, insbesondere durch Täuschung, dürfte in den meisten Fällen eine Rücknahme grundsätzlich unproblematisch sein. Geht es um reines Fehlverhalten der Behörde, können auch Situationen entstehen, wo ein gutgläubiger Antragsteller, wo da die Rechtssicherheit und der Vertrauensschutz durchgreifen, zumindest wird Anlass bestehen, die Verhältnismäßigkeit einer Rücknahme besonders eingehend zu prüfen. Auch im völkerrechtlichen Rahmen besteht kein Zweifel, dass die Nachweislast auf Seiten der Behörde liegt für die Voraussetzung von Rücknahme und Widerruf und dass in diesem Kontext auch Mitwirkungshandlungen seitens des Begünstigten verlangt werden können, soweit es um solche Aspekte geht, die in seiner Sphäre liegen. Ähnlich ist es europarechtlich geregelt. Beide Rechtsinstrumente sind dort anerkannt und vorgesehen. Eine Nachweislast der Behörde ist ausdrücklich festgehalten. Es sind Mitwirkungspflichten vorgesehen über die Qualifikationsrichtlinie und die Verfahrensrichtlinie. Das ist also jetzt der völkerrechtliche und europarechtliche Rahmen, der damit gesetzt ist.

Wo man etwas differenzierend hinschauen muss, ist bei der Frage: Wie würdigt man die Nichterfüllung von Mitwirkungspflichten? Dazu steht ja auch

ein Satz im Gesetz und da hat man sicherlich in den Situationen, wo die Behörde schon konkrete Anhaltspunkte hat für einen bestimmten Sachverhalt und der Betroffene seine Mitwirkung verweigert und damit diese entsprechenden Anhaltspunkte nicht entkräftet, dass die Behörde das dann in entsprechender Art und Weise würdigen kann, dürfte klar sein. Andere Fälle mögen da problematischer sein, insbesondere haben wir da an die Situation gedacht, wenn der betroffene Aspekt schon im Antragsverfahren eingehend untersucht, gewürdigt und entschieden wurde. In einem solchen Fall dann aufgrund der fehlenden Mitwirkung zulasten des Betroffenen zu entscheiden bzw. den Sachverhalt zulasten des Betroffenen zu würdigen, erscheint vor dem Hintergrund der Nachweislast seitens der Behörden problematisch. Also Beispielsfall wäre etwa, dass jemand vorgetragen hat eine politische Verfolgung, eine Verfolgung aus Gründen der politischen Überzeugung und jetzt in einem Rücknahme- oder Widerrufsverfahren geschaut wird, wird der Betreffende auch um Mitwirkung gebeten und weil seine Mitwirkung unterbleibt, wird jetzt davon ausgegangen, das was er vorher vorgetragen hat, war unglaubhaft. Das wäre problematisch, weil ja die Nachweislast auf Seiten der Behörde liegt und hier nichts zusätzlich nachgewiesen wurde. Insofern würden wir eine Klarstellung im Gesetz begrüßen zu der Nachweislast generell und zur Reichweite der Berücksichtigung von unterbliebener Mitwirkung.

Der letzte Punkt, den ich gerne noch erwähnen würde, ist die Schlussfolgerung, dass die Eröffnung eines Rücknahme- oder Widerrufsverfahrens ohne externen Anlass, also ohne dass konkrete Anhaltspunkte vorliegen, aus verfahrensökonomischen Gesichtspunkten fraglich erscheint und dies auch die durch den internationalen Schutz vermittelte Situation von Stabilität unterminieren könnte. Es ist im Europarecht sogar als Verpflichtung vorgesehen, dass dann, wenn die Voraussetzungen für Rücknahme oder Widerruf vorliegen, der Staat tätig wird, also er muss zurücknehmen oder widerrufen. Allerdings würden wir das so verstehen, dass diese Verpflichtung dann greift, wenn konkrete Anhaltspunkte vorliegen, also wenn es Hinweise darauf gibt, dass die Tatbestände erfüllt sind, muss der Staat auch tätig werden, also ohne einen konkreten Anlass zu ermitteln, wird nicht aus den europarechtlichen Vorschriften abzuleiten sein. Im Hinblick auf die verfahrensökonomische Dimension des Ganzen ist in den Unterlagen, also sowohl in der Gesetzesbegründung als auch in der Stellungnahme des BAMF darauf hingewiesen worden, dass man jetzt von 500.000 Fällen für 2018/19 spricht, von möglicherweise 300.000 Fällen, in denen die betreffende Person zur Mitwirkung aufgefordert wird. Das sind sehr große Summen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich schaue jetzt auf die Uhr, wir sind bei sechs Minuten.

SV **Dr. Roland Bank** (UNHCR, Berlin): Ja, ganz kurz noch. Der Hintergrund, warum das zweifelhaft erscheint, ist, dass die persönliche Situation eines Antragstellers sich ständig ändern kann und damit immer im Grunde Anlass besteht, ein neues Asylverfahren durchzuführen, wenn man das auf die Spitze treibt. Deshalb würden wir da eher zur Vorsicht raten. Und der andere Aspekt, den ich kurz erwähnt habe, die Bedeutung für die Betroffenen, die Verunsicherung, die dadurch entsteht, dass viele Personen zur Stellungnahme und zur Mitwirkung aufgefordert werden in einer Situation, wo es auch darum geht, im Bereich des Flüchtlingsschutzes für Stabilität und eine gewisse Verlässlichkeit zu sorgen. Deshalb wäre unser Vorschlag in diesem Kontext, nur bei bereits vorliegenden konkreten Anhaltspunkte für einen Wegfall des Schutzbedarfs oder für Täuschungshandlungen oder dann, wenn im Erstverfahren zentrale Verfahrensschritte unterlassen wurden, hier ein Widerrufs- oder Rücknahmeverfahren einzuleiten und daraufhin auch die Mitwirkungspflichten auszulösen. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann hätten wir Frau Böhlo, bitte.

SVe **Berenice Böhlo** (RAV, Berlin): Ja, guten Tag. Vielen Dank für Möglichkeit, hier sprechen zu können. Ich möchte mich vor allem auf die konkreten Verfahrensausgestaltungen, die dieses Gesetz gegebenenfalls zur Konsequenz hätte, konzentrieren. Ich schaue mal auf die Uhr. Zwei kurze Sätze zu den europarechtlichen und völkerrechtlichen Voraussetzungen. Herr Bank hat darauf schon hingewiesen, dem kann ich mich voll anschließen. Die Voraussetzungen für Widerrufsverfahren und Rücknahmeverfahren sind im Europarecht und Völkerrecht geregelt. Das heißt, wenn sich Verhältnisse im Herkunftsstaat ändern oder aber wenn Umstände vorliegen, die eine Täuschung eines Betroffenen belegen, ist es nach geltendem Recht absolut möglich und auch zwingend – das würde ich auch so sehen

– wenn die Voraussetzungen dann vorliegen, ein Widerrufs- bzw. Rücknahmeverfahren einzuleiten. Also das Europarecht und das Völkerrecht stecken hier den entscheidenden rechtlichen Rahmen ab. Der Verstoß gegen nachträglich normierte Mitwirkungspflichten taucht hier als Voraussetzung nicht auf. An dieser Stelle eine Bemerkung dazu. Der Eindruck, den auch das Gesetz hervorruft, es sei quasi immer, in allen Fällen automatisiert zu rein schriftlichen Verfahren gekommen, deckt sich mit den Erkenntnissen aus der Praxis nicht, mindestens in einem Viertel der Fälle hat das Bundesamt entschieden, hier in das ganz normale mündliche Antragsverfahren überzuwechseln, weil man einfach bestimmte Anhaltspunkte hatte zu sagen, hier, die Person wollen wir mündlich anhören und das dann eben auch entsprechend prüfen. Das Gesetz gibt ja ein ganz oder benennt ein ganz konkretes Regelungsbedürfnis hinsichtlich Befriedung der gesellschaftlichen Verhältnisse. Dieses Regelungsbedürfnis können wir anhand der tatsächlichen Zahlen im Bereich Widerruf oder auch Feststellung nachträglich von Identitätsfälschungen überhaupt nicht belegen. Das bewegt sich teilweise im ganz niedrigen Prozentbereich, teilweise unter einem Prozent, dass tatsächlich festgestellt werden konnte, dass es zur Täuschung kam oder die Voraussetzungen eines Widerrufs vorliegen.

Wenn wir uns jetzt anschauen, was heißt das eigentlich in der konkreten Verfahrensgestaltung. Man hört jetzt aus dem Bundesamt 800.000 Überprüfungen sollen erfolgen. Das betrifft dann eigentlich alle positiven Entscheidungen. Wie konkret das Verfahren gestaltet sein soll, ist unklar. Wie man hört, gegebenenfalls sollen das die Entscheidungszentren abwickeln. Die Entscheidungszentren haben sich in der Vergangenheit dadurch ausgezeichnet, dass es eine relativ schlechte Qualität dieser Verfahren gegeben hat. Wir wissen ja, die bereinigte Schutzquote und die Schutzquote der Asylsuchenden, wenn sie sich in ein gerichtliches Verfahren begeben haben, die Aufhebungen der Verwaltungsbehörde, der Entscheidungen der Verwaltungsbehörde bewegen sich teilweise bei 50/60/70 Prozent durch die Verwaltungsgerichte. Das hat maßgeblich auch was mit den Entscheidungszentren zu tun, die eben diese fehlerhaften Bescheide in die Welt gesetzt haben, und zwar fehlerhaft im Sinne von: sie haben keinen Schutzstatus zuerkannt, wo sie einen hätten zuerkennen müssen. Also die Verlagerung der Ebene der Verwaltungsbehörden, der Exekutive auf die Rechtsprechung. Und auch genau das ist dann hier wieder zu befürchten, die konkrete Verfahrensgestaltung vollkommen unklar. Sollen Klagen dann gegen die Anordnung zur erkennungsdienstlichen Behandlung aufschiebende Wirkung haben? Wird es dann Eilverfahren geben? Und das alles betrifft Schutzsuchende aus Ländern mit einer extrem hohen Schutzquote, die bisher keine rechtlichen Vertretungen durch Anwältinnen und Anwälte gehabt haben, ohne dass es einen erkennbaren äußeren Anlass gibt.

Zum letzten möchte ich noch darauf hinweisen, dass aus unserer Sicht eine Befriedung der gesellschaftlichen Debatte dadurch erfolgt, dass Fakten und Tatsachen benannt und in einen korrekten Zusammenhang gestellt werden. Hier quasi den Eindruck zu erwecken, es gäbe ein Problem, weil es zu massenhaften Täuschungen käme und eine überforderte Behörde hätte das eben alles nicht aufdecken können, das ist faktisch ein Duktus, in dem sich auch diese Gesetzesinitiative bewegt und das ist aus unserer Sicht vollkommen problematisch und abzulehnen und ich möchte hier tatsächlich an das Verantwortungsgefühl auch des Gesetzgebers appellieren, hier keine Scheindebatten zu führen, sondern sich mit den tatsächlichen strukturellen Problemen im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die es tatsächlich gibt, auseinanderzusetzen und hier nicht den Eindruck zu erwecken, es sei massenhaft zu Täuschungshandlungen oder unrichtigen Entscheidungen gekommen, wofür es keinerlei praktisches Indiz gibt. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank, wir kommen dann zu Herrn Mazanke, bitte.

SV **Engelhard Mazanke** (LABO, Berlin): Auch von mir herzlichen Dank für die Möglichkeit Stellung zu nehmen. Liebe Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren. Ich möchte den Blick ein bisschen in eine andere Richtung lenken als meine Vorrednerin und mein Vorredner, aber sonst wäre es ja vielleicht auch etwas langweilig, nämlich auf den ausländerbehördlichen Blick, so wie sich uns die derzeitige Gesetzeslage darstellt, aus ausländerbehördlicher Sicht und warum ich deshalb möglicherweise etwas subjektiv der Meinung bin, das ist ein sehr, sehr gutes Gesetz, was sowohl dem Bundesamt hilft als auch den Betroffenen als auch

den infolge danach agierenden Ausländerbehörden. Zum völkerrechtlichen und europarechtlichen Rahmen möchte ich – denke ich – gar nichts sagen, da bin ich auch nicht der Berufene hier am Tisch.

Ich möchte ein bisschen was sagen zu dem, was ich mir von diesem neuen Gesetz verspreche. Wir haben im Moment eine Situation in der Zusammenarbeit mit dem Bundesamt aus Sicht der Ausländerbehörden, die ist gekennzeichnet durch § 73 Abs. 2a Asylgesetz, den gibt es schon. Dieser § 73 Abs. 2a sieht vor, dass das Bundesamt gezwungen ist, vom Gesetzgeber gezwungen ist, innerhalb von drei Jahren nach positiver Entscheidung seine Entscheidung zu prüfen, und zwar immer und zwingend. Und wenn das Bundesamt zu dem Ergebnis kommt, dass es hier zu einem Widerruf oder eine Rücknahme kommt, hat das Bundesamt die entsprechende Ausländerbehörde darüber zu unterrichten, weil das Folgen hat, dazu gleich. Wir sehen im Moment eine Situation, die auch aufgrund der Vielzahl von Verfahren in den Jahren 2015 und 2016 dem Bundesamt das nicht möglich macht. Das meine ich nicht unbedingt als Vorwurf. Das hat zwei Ursachen. Das eine ist bestimmt eine kapazitäre Ursache, das Bundesamt kommt dieser Rechtspflicht – und wie gesagt, die gibt es schon in dieser Form – nicht immer im Rahmen der zeitlichen Vorgabe nach. Das führt dazu, dass die Ausländerbehörden, die in Einzelfällen gehalten sind, nach drei Jahren über die Verfestigung des Aufenthaltsstatus nachzudenken, weil der Betroffene einen entsprechenden Antrag auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis stellt, hier nicht weiterkommt, und zwar nicht deshalb weiterkommt, weil das eine zwingende Erteilungsvoraussetzung ist, dass wir die Bestätigung des Bundesamtes haben, dass nicht widerrufen oder zurückgenommen wird, oder wenn man das Gesetz genauer liest, wir dürfen die NE nicht erteilen, wenn das Bundesamt uns mitgeteilt hat, es wird widerrufen oder zurückgenommen. Und das führt dazu, dass wir das Bundesamt anschreiben und das Bundesamt uns inzwischen fast regelhaft – zumindest häufig – mitteilt, dass sie sich im Moment außerstande sehen, diese Widerrufs- und Rücknahmeprüfung zu beginnen bzw. abzuschließen. Das ist ein großes Hemmnis bei der Verfestigung des Aufenthaltsstatus und deshalb auch ein großes Hemmnis bei der Integration.

Der nächste Punkt ist, dass wir aufgrund des geänderten Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte, und dieses Verfahren gilt auch für subsidiär Schutzberechtigte und für Personen, die aufgrund von Abschiebungsverboten in den Titel wachsen, dass wir an diesen Fällen den Familiennachzug aussetzen müssen nach § 79 bei subsidiär Schutzberechtigten, wenn das Bundesamt in einem Widerrufs- oder Rücknahmeverfahren steckt. Auch das ist ein Nachteil für den sogenannten Stammberechtigten, der hier schon im Status ist und natürlich auch für seine Familienangehörigen. Das ist ein echtes Hemmnis, das ist die jetzige Gesetzeslage.

Und jetzt komme ich zu dem neuen Gesetzentwurf. Ich kann den im Wesentlichen uneingeschränkt begrüßen, weil eine Mitwirkungspflicht des Betroffenen, wie wir sie auch haben im Erstasylverfahren und wie wir sie übrigens auch haben im gesamten aufenthaltsrechtlichen Verfahren, das ist der § 82, dazu führt, dass die Verfahren beschleunigt werden, weil der Kunde angeschrieben wird und die Chance hat, dann entsprechend auch schnell in das Verfahren einzusteigen – er hat ja ein Interesse – und das führt zur Beschleunigung. Das ist das eine Argument. Das zweite Argument ist: Im Moment sind wir – etwas salopp gesprochen – als Ausländerbehörden so etwas wie die Augen des Bundesamtes. Frau Böhlo hat das gesagt, mit den Ankunftszentren, die viele Vorgänge zu prüfen haben, das hat auch was in den Flächenstaaten damit zu tun, dass das Bundesamt nicht in jeder Gemeinde und in jeder Region vor Ort ist und das führt dazu, dass das Bundesamt uns umfänglich bittet, nach Aktenlage und gegebenenfalls indem wir den Kunden einladen, wenn sie so wollen, in Amtshilfe für das Bundesamt, den jetzigen Sachverhalt aufzubereiten und darzustellen. Und das überfordert uns. Und das überfordert auch den Kunden, weil der Kunde nicht immer versteht, warum die Ausländerbehörde ihn einlädt, um zu unterstützen in einem asylrechtlichen Verfahren. Insofern begrüße ich, dass der Gesetzgeber diesen Schritt gehen will. Ich hatte zwei Vorschläge gemacht, von denen ich finde, wo man vielleicht das Gesetz etwas schlanker formulieren kann, was – denke ich – zu einer besseren Anwendbarkeit führt. Dazu möchte ich jetzt hier nichts sagen.

Erlauben Sie mir noch eine abschließende Bemerkung zu den Zahlen, die hier kursieren und das, was Frau Böhlo auch völlig zu Recht gesagt hat.

Wir haben im Moment tatsächlich die Situation, dass wir aufgrund dieser zwingenden Vorgabe nach drei Jahren nach günstiger Entscheidung zu prüfen haben, dass wir jetzt – wenn Sie so wollen – ein Stück weit die Belastung des Bundesamtes aus dem Jahre 2015/16 wiederholen in den Jahren 2018/19, nur unter umgekehrten Vorzeichen. Und deshalb muss man darüber nachdenken, was das für Folgen hat und deshalb ist alles gut, was dem Bundesamt und den Ausländerbehörden hilft, hier zu effizienteren Verfahren zu kommen. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank, dann kommen wir zu Herrn Oberhäuser.

SV **Thomas Oberhäuser** (DAV, Ulm): Sehr geehrte Frau Lindholz, sehr geehrte Damen und Herren, auch von mir vielen Dank für die Einladung. Ich möchte drei Aspekte kurz ansprechen, den Rest habe ich in meiner schriftlichen Stellungnahme ausgeführt, warum ich glaube, dass dieses Gesetz weder notwendig ist noch geeignet, das von ihm beabsichtigte Ziel zu erreichen. Ich meine, es ist nicht erforderlich, ein solches Gesetz zu machen, weil die Praxis belegt, dass die Entscheidungen des Bundesamtes – wenn es um positive Asylentscheidungen geht – zu über 99 Prozent zutreffend sind. Dann 500.000 oder vielleicht auch nur 300.000 Personen einzuladen in der Erwartung, irgendwie 0,7 Prozent herauszufiltern, scheint mir etwas unverhältnismäßig.

Zum Zweiten, und das ist – glaube ich – noch wichtiger: Es gibt den Grund, der genannt wird, nämlich Identitätstäuscher aufzudecken, faktisch nicht. Wir haben bei jeder Erteilung eines Aufenthaltstitels die Verpflichtung des Betroffenen bei der Ausländerbehörde vorzusprechen und seine Fingerabdrücke und ein Lichtbild abzugeben. Diese Daten werden im AZR gespeichert und können von allen maßgeblichen Behörden abgerufen werden. So etwas wie Mehrfachidentitäten gibt es schlicht nicht mehr. Außerdem, die Gesetzesänderung ist auch gar nicht geeignet, das von ihr intendierte Ziel tatsächlich zu erreichen. Zum einen, die Rechtsfolge des Gesetzgebers wäre zu sagen, entscheide nach Aktenlage, ja, das kann man jetzt auch schon, da ist nichts Neues dran. Was allerdings vielleicht implizit angesprochen wird, ist die Frage: Soll jemand, der nicht mitwirkt, einen Widerrufsgrund damit verwirklicht haben? Und diese Frage zu stellen, heißt zugleich festzustellen, dass wäre europarechtswidrig. Genau diese Rechtsfolge lässt das Europarecht nicht zu. Wenn jemand anlasslos eingeladen wird mitzuwirken an einer solchen Maßnahme und nicht mitwirkt, dann gibt es keine Feststellung, die berechtigt, den Asylstatus zu widerrufen. Da kann man auch noch so viel Verwaltungszwang anwenden, das ändert nichts daran, diese Regelung wäre mit Unionsrecht jedenfalls dann nicht vereinbar, wenn mehr als der bloße Appell damit ausgesprochen wird, nach Aktenlage zu entscheiden. Man kann nicht durch das fehlende Mitwirken einen Widerrufsgrund quasi etablieren. Das lässt das Gesetz nicht zu, das ist auch an sich unlogisch und es ist vor allem europarechtswidrig.

Und was zum Dritten noch anzumerken ist, wenn dieses Gesetz in Kraft tritt, dann freuen sich natürlich alle im Migrationsrecht tätigen Anwälte über noch mehr Arbeit, aber auch das Bundesamt wird sich über immensen Mehraufwand freuen dürfen, der nicht nur damit einher geht, dass ungefähr 110 Vollzeitstellen geschaffen werden müssen, sondern wahnsinnig viel mehr Leute beschäftigt werden müssen, denn für all diese Verwaltungszwangsverfahren gibt es ja Rechtsmittel und die kann man natürlich auch durchziehen. Das heißt, da muss auch jemand vom Bundesamt dann eine Stellungnahme ans Verwaltungsgericht schreiben, und erst recht, wenn ein Widerruf erfolgt. Natürlich müssen diese Verfahren dann auch juristisch begleitet werden vom Bundesamt. Da reichen doch 110 Stellen nie und nimmer bei 300.000 beabsichtigten Verfahren. Deswegen ist dieses Gesetz ein monströser Beschäftigungsapparat für Bundesamt, Anwaltschaft und Verwaltungsgerichte und völlig unverhältnismäßig für das beabsichtigte Ergebnis. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, Herr Dr. Seegmüller, bitte.

SV **Dr. Robert Seegmüller** (BVerwG, Berlin): Ja, vielen Dank. Der vorliegende Entwurf ändert das Asylverfahrensrecht. Verfahrensrecht ist dienendes Recht, das dient letztlich dazu, dem materiellen Recht zu praktischer Wirksamkeit zu verhelfen. Das folgt für das Unionsrecht einerseits aus dem Effektivitätsgrundsatz, der den nationalen Gesetzgeber dazu zwingt, Verfahrensrecht so zu gestalten und auch das Verfahrensrecht so auszulegen, dass eben das materielle Unionsrecht tatsächlich praktisch wirksam, also Realität wird. Für das nationale Recht folgt das letztlich aus dem Demokratie- und

dem Rechtsstaatsprinzip. Die Leitentscheidungen des materiellen Gesetzgebers müssen im Tatsächlichen sichtbar werden, damit sie in späteren demokratischen Willensbildungsprozess auch Eingang finden können. Was ist jetzt letztlich die materielle Leitentscheidung des Gesetzgebers im Unions- und im Abschiebungsverbotsrecht? Im Unionsrecht haben wir letztlich das Postulat einer permanenten Kongruenz von formaler Berechtigung einerseits und materiellen Voraussetzungen andererseits. Das folgt aus Artikel 11 und 14, 16 und 19 der Qualifikationsrichtlinie. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet abzuerkennen, wenn die Voraussetzungen nicht mehr vorliegen. Für das nationale Recht für die Abschiebungshindernisse folgt das letztlich aus der Qualität des Abschiebungshindernisses, des Abschiebungsverbotes, was grundsätzlich nur vorübergehender Natur ist und sobald das wegfällt, ist die Grundregel nämlich, dass die Ausreisepflicht zu vollziehen ist, wieder in Kraft.

Einige Gedanken zu den Detailregelungen. Ich habe keine unionsrechtlichen und auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber den Regelungen des Gesetzentwurfs. Das betrifft zum einen die Festlegung der Mitwirkungspflicht in Abs. 3a Satz 1 bzw. die Klarstellung der Mitwirkungspflicht. Möglicherweise geht die Qualifikationsrichtlinie in Artikel 14 Abs. 2 und 19 Abs. 4 bereits davon aus, dass eine solche Mitwirkungspflicht besteht. Jedenfalls steht sie hier der Einführung einer solchen nicht entgegen. Ich habe auch keine unionsrechtlichen Bedenken gegen die Mitwirkung bzw. die Verwertung des Verhaltens des Asylbewerbers, des Mitwirkungsverpflichteten bei der Überzeugungsbildung. Zu differenzieren ist an dem Punkt zum einen, was das Unionsrecht sagt, Unionsrecht sagt letztlich, dass die Mitgliedstaaten sich überzeugen müssen, dass die Voraussetzungen für den Flüchtlingsschutz bzw. den subsidiären Schutz nicht mehr vorliegen. Wenn man das als Regelung der materiellen Beweislast begreift, dafür gibt es einige wenige Entscheidungen älterer Natur der Verwaltungsgerichte, dann ist das letztlich aber nur eine Regel, die zu allerletzt Bedeutung bei einer Entscheidung bekommt, nämlich erst dann, wenn ich alle Erkenntnismittel ausgeschöpft habe und mir eben gerade keine Überzeugung bilden kann. Diese Regelung im Unionsrecht schließt aber nicht aus, das Verhalten des Mitwirkungsverpflichteten später bei der Entscheidung zu berücksichtigen. Es gibt kein Schweigerecht in diesem Mitwirkungsverfahren, sondern der Mitwirkungsverpflichtete kann eben mit seinem Verhalten auch zum Beweismittel innerhalb der Entscheidung über den Widerruf oder die Rücknahme werden. Soviel zur unionsrechtlichen, bzw. überhaupt Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht.

Wird das Gesetz funktionieren, wird es den Effekt haben, den der Gesetzgeber sich wünscht? Möglicherweise, jedenfalls könnte er aber noch etwas einfacher regeln. Satz 2 enthält u.a. als Tatbestandsmerkmale letztlich das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Das gilt aber sowieso bei der Ausübung des Verfahrensermessens durch das Bundesamt, dementsprechend könnte man den Teil ab hinsichtlich auch wegfallen lassen, ähnliches gilt für Satz 4, die Formulierung ab sofern, das doppelt sich letztlich mit Abs. 3a Satz 6. Was man bedenken muss, wenn es um die Vollstreckung von Mitwirkungspflichten geht, diese Entscheidung, dass Mitwirkungspflichten erbracht werden müssen, ist wahrscheinlich ein Verwaltungsakt als solcher dann möglicherweise auch vollsteckbar und soll auch vollstreckbar sein, sagt der Gesetzgeber. Dann – wenn das so ist – führt das aber dazu, dass diese Entscheidung selbständig anfechtbar ist vor den Verwaltungsgerichten, sei es im einstweiligen Rechtschutz, sei es im Hauptsacheverfahren und möglicherweise wird man dann gezwungen sein abzuwarten mit einer endgültigen Entscheidung über den Widerruf oder die Rücknahme, bis man ausgestritten hat, ob der Betroffene mitwirkungsverpflichtet ist, denn nur dann, wenn das der Fall ist, kann ich möglicherweise sein Verhalten auch bei der Entscheidung verwerten. Wenn ich vorher entscheide, frisst sich ein späterer Mangel bei der Frage oder ein später festgestellter Mangel bei der Frage, ob man mitwirkungsverpflichtet war oder nicht, möglicherweise auch in die Hauptentscheidung durch. Dementsprechend muss man da überlegen, ob das mit der selbständigen Vollstreckbarkeit der Mitwirkungspflicht so eine gute Idee ist.

Was das verwaltungsgerichtliche Verfahren angeht, noch ganz kurz zwei Punkte: Wenn das Bundesamt entscheidet, ohne dass der Betroffene mitgewirkt hat, so wie er dazu verpflichtet worden ist, stellt sich die Frage, ob diese Mitwirkungsverpflichtung noch im gerichtlichen Verfahren nachgeholt werden kann oder ob da eine Art Präklusion eintritt. Das könnte man in dem Gesetzentwurf auch noch

regeln. Und im Übrigen müsste man sich überlegen: Was passiert denn eigentlich, wenn ein Gericht einen Fehler feststellt? Also wenn die Behörde davon ausgegangen ist, dass tatsächlich Mitwirkungspflicht besteht, am Ende daraus negative Folgen für den Betroffenen abgeleitet hat und hinterher stellt sich im gerichtlichen Verfahren heraus, das war gar nicht so, der Betroffene war nicht mitwirkungsverpflichtet. Weist das Gericht dann das Verfahren letztlich nur an die Behörde zurück oder entscheidet es selbst, muss es dann selbst ermitteln und was machen wir dann im gerichtlichen Verfahren mit einer eventuellen Verletzung dieser Mitwirkungspflicht? Das wäre es für mich erstmal.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja, vielen Dank. Jetzt kommen wir zu Herrn Dr. Sommer.

SV **Dr. Hans-Eckhard Sommer** (Präsident BAMF, Nürnberg): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete. Für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sind das Thema Widerrufsprüfung, der vorliegende Gesetzentwurf und eine Mitwirkungspflicht im Widerrufsverfahren von außerordentlicher Bedeutung. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen hätten direkte Auswirkungen auf die Arbeit meines Amtes und wären – lassen Sie mich das vorweg nehmen – ein wichtiger, zielführender Beitrag dazu, das Widerrufsverfahren effektiver und effizienter zu machen. Die Widerrufs- und Rücknahmeprüfung ist im § 73 Asylgesetz geregelt. Ein Widerruf oder eine Rücknahme des Schutzstatus erfolgt, wenn die Voraussetzungen nicht mehr vorliegen, das ist im Fall des Widerrufs der Fall, oder wenn unrichtige Angaben oder das Verschweigen entscheidender Tatsachen zur Erteilung des Schutzstatus geführt hatten, das ist der Gegenstand der Rücknahme. Das Widerrufsverfahren soll sicherstellen, dass nur diejenigen, die schutzbedürftig sind, eine Niederlassungserlaubnis erhalten. Jenen, die des Schutzes von vornherein nicht bedurften oder diesen durch Straftaten verwirkt haben, soll der Aufenthaltstitel aberkannt werden. Wie im Asylverfahren stellt auch bei der Widerrufs- und Rücknahmeprüfung die Sachverhaltsaufklärung eine besondere Herausforderung für das Bundesamt dar, denn das Bundesamt ist beweispflichtig. Die Statuierung einer Mitwirkungspflicht im Widerrufs- und Rücknahmeverfahren soll dem Rechnung tragen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund des zwischen November 2014 und März 2016 von meinem Amt durchgeführten sogenannten schriftlichen Verfahrens. Bei diesem Verfahren besteht ein besonderer Bedarf, die Angaben zu Identität, Staatsangehörigkeit und Fluchtgeschehen zu überprüfen. Dem tragen wir durch die vorgezogene Widerrufsprüfung bereits Rechnung, die für diese Personengruppe seit 2018 durchgeführt wird, ergänzend zu den Regelüberprüfungen. Da bis dato keine Mitwirkungspflicht besteht, ist das Bundesamt im Widerrufsverfahren auf die Informationen anderer Behörden angewiesen. Wir fragen bei Sicherheits-, Ausländer- und Leistungsbehörden an, ob widerrufsrelevante Informationen vorliegen. Die betreffenden Personen selbst können wir erst einbeziehen, wenn uns widerrufsrelevante Informationen vorliegen. Mit Einführung der Mitwirkungspflicht könnte das BAMF zukünftig die betroffene Person mit den Mitteln des Verwaltungszwangs zur Mitwirkung verpflichten. Insbesondere würde die Mitwirkungspflicht es ermöglichen, die in der Person des Antragstellers liegenden Gründe, die ausschlaggebend für die positive Entscheidung des Bundesamtes waren, zu überprüfen. Dies betrifft z.B. krankheitsbedingte Abschiebungsverbote und die persönlichen Verhältnisse. Bei den krankheitsbedingten Abschiebungsverboten wäre es dem Bundesamt möglich, Atteste und Bescheinigungen direkt einzufordern. Auch Nachfluchtgründe wie die Fortsetzung politischer Aktivitäten oder Konversionen könnten mit einer Mitwirkungspflicht effektiver geprüft werden. Ebenso kann das Bundesamt sachgemäß die persönlichen Verhältnisse überprüfen. Das BAMF ist z.B. verpflichtet zu klären, ob ein Betroffener bei Rückkehr in das Heimatland sein Existenzminimum sichern kann. Wie trifft man eine solche Entscheidung, ohne den Betroffenen mit einbeziehen zu können? Gleiches gilt für die erkennungsdienstliche Behandlung und die Überprüfung von Dokumenten. Der Gesetzentwurf gibt hier Rechtssicherheit, die wir in der Praxis brauchen, um ED-Behandlungen im erforderlichen Maß durchführen zu können.

Ich möchte hier auch auf die Dimension der anstehenden Überprüfungen eingehen. In 2018 und 2019 muss mein Haus insgesamt 550.864 Verfahren überprüfen. 191.000 oder sagen wir 192.000 vorgezogene Überprüfungen und 359.000 Regelüberprüfungen. In keinem dieser Verfahren besteht bis dato eine Mitwirkungspflicht für die betroffenen Personen. Abgeschlossen haben wir dieses Jahr insgesamt bereits die Überprüfung von 59.000 dieser

Verfahren. In lediglich 0,6 Prozent (vorgezogene Regelüberprüfung) und 0,2 Prozent (reguläre Regelüberprüfung) Fällen erfolgte ein Widerruf bzw. eine Rücknahme der Entscheidung. Auch dies zeigt, wie wichtig eine Mitwirkungspflicht wäre. Bereits begonnen hat die Überprüfung von weiteren 80.000 Verfahren der vorgezogenen und 82.000 Verfahren der Regelüberprüfung. Bis 2020 müssen insgesamt 773.000 Verfahren überprüft werden. Dieser Überprüfungsumfang ist bis dato einmalig. Was den Erfüllungsaufwand durch die vorgeschlagene Änderung für mein Haus betrifft, so bedeutet diese natürlich ein Mehraufwand. Dieser Mehraufwand ist aufgrund der zu erwartenden positiven Effekte der vorgeschlagenen Änderungen jedoch sinnvoll und wird zudem abnehmen, sobald die hohen Fallzahlen, die sich aus den positiven Entscheidungen der Jahre 2015 und 2016 ergeben, bearbeitet sind.

Ein Punkt ist mir in Bezug auf die Regelüberprüfung noch wichtig. Ich habe ihn in dieser Runde bereits angesprochen. Ich halte es für angezeigt, die derzeit in § 73 Abs. 2a Asylgesetz vorgesehene Frist der Regelüberprüfung von bisher drei auf fünf Jahre, zumindest temporär auszuweiten sowie eine entsprechende Anwendung im Rahmen der §§ 73b und 73c Asylgesetz aufzunehmen. Dafür sprechen aus meiner Sicht viele Gründe, ich will Ihnen zwei wichtige nennen: zum einen die Verhältnisse in den Herkunftsländern ändern sich in der Regel nicht innerhalb kurzer Zeit. Durch eine Verlängerung der Frist von drei auf fünf Jahre würde die Wahrscheinlichkeit steigen, dass sich die Sachlage in einem Herkunftsland erheblich und dauerhaft geändert hat. Und zum Zweiten: Der Umfang der Regelüberprüfung ist so einmalig wie die Belastungssituation meiner Behörde in den vergangenen Jahren. Das heißt konkret, das BAMF müsste bis Ende 2020 seine Ressourcen ganz überwiegend auf dieses Widerrufsverfahren konzentrieren. Die Asylverfahren müssten gegebenenfalls zurückpriorisiert werden, die Zahl der anhängigen Verfahren und die Verfahrensdauer würden möglicherweise wieder steigen, abhängig vom Neueingang bei Erstanträgen. Ich möchte mit diesem Ausblick meine Ausführungen schließen und danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Dr. Sommer, vielen Dank. Jetzt kommen wir abschließend noch zu Herrn Professor Thym.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym** (Universität Konstanz): Vielen Dank, Frau Lindholz. Meine zentralen Thesen fasse ich in drei Gedanken. Erstens musste ich bei der Vorbereitung an die Anhörung zum Asylpaket II im Februar 2016 denken. Damals hatte das Bundesamt gerade die Praxis beendet, bestimmten Gruppen einzig aufgrund eines Fragebogens den Flüchtlingsstatus zu gewähren. Man musste bei dem Multiple-Choice-Test nicht einmal zwischen verschiedenen Verfolgungsgründen wählen und nach dem subsidiären Schutz wurde erst gar nicht gefragt. Ich schrieb schon damals, dass diese Praxis meines Erachtens nicht mit dem Unionsrecht übereinstimmte. Damit behaupte ich nicht, dass nun massenweise Rücknahmen erfolgen werden. Warum? Der Fragebogen wurde nur für bestimmte Personen angewandt und dürfte auch nur in Einzelfällen missbraucht worden sein. Die allermeisten Personen haben also zu Recht einen Schutzstatus erlangt und auch die damals so großzügige Zuerkennung des Flüchtlingsstatus anstelle des subsidiären Schutzes ist kein Rücknahmegrund. Dennoch erinnert uns der heutige Gesetzentwurf daran, dass in den Jahren 2015 und 2016 in der Verwaltungspraxis nicht alles perfekt lief und es ist daher gewiss richtig, dass die Bundesregierung dies aufbereitet. Und eine solche verantwortungsvolle Aufbereitung kann das Vertrauen der Bevölkerung zurückgewinnen helfen und damit auch die Legitimation des Asylsystems stärken, und zwar vor allem auch dann, wenn man eine solche Aufarbeitung verantwortungsbewusst durchführt, ohne eben einen Generalverdacht zu schüren, der auch nicht angezeigt wäre. Das ändert aber nichts daran, dass schon bisher in beinahe tausend Fällen eine Anerkennung aufgehoben wurde. Auch solche Einzelfälle sind für den Rechtsstaat wichtig. 0,7 oder 0,8 Prozent von 100.000 Personen sind kein Massenphänomen, ein Generalverdacht ist nicht angezeigt, aber auch 700 oder 800 Einzelfälle sind für den Rechtsstaat wichtig. Und hierbei klingt die Mitwirkungspflicht strenger als sie ist. Ich zitiere in meiner Stellungnahme aus dem UNHCR-Handbuch, das auch Herr Bank erwähnt hat. Das betont, wie wichtig die zuverlässige Bereitstellung von Informationen durch die betroffenen Personen selbst ist und dies gilt für die erstmalige Prüfung ebenso wie für Rücknahme und Widerruf. Wer behauptet, die Mitwirkungspflicht sei ein Fremdkörper im deutschen, europäischen oder internationalen Asylrecht, der verzerrt dessen Inhalt.

Zweitens ist der Kontext wichtig. Rücknahme und Widerruf stehen im engen Zusammenhang mit der Aufenthaltsverfestigung, also denjenigen Vorschriften, die aus einem Flüchtling einen Einwanderer mit Bleiberecht machen, wenn Sie so wollen. Und die meisten von Ihnen kennen vermutlich die Niederlassungserlaubnis, also ein unbefristetes Daueraufenthaltsrecht, das man in der Praxis meistens auch dann nicht mehr verliert, wenn die Fluchtgründe entfallen. Und was hat das mit dem Gesetzentwurf zu tun? Eine Menge, denn eine solche Niederlassungserlaubnis wird für GFK-Flüchtlinge frühestens nach drei Jahren erteilt, beim subsidiären Schutz geht das nach fünf Jahren, und wenn man nun nicht sorgfältig prüft, ob bis dahin die Umstände sich änderten oder ein Schutztitel zu Unrecht erteilt wurde, dann ist es irgendwann zu spät. Rechtlich kann man gewiss auch die Niederlassungserlaubnis widerrufen, aber das wird immer schwieriger, je mehr sich der Aufenthalt verfestigt und vor dem Hintergrund könnte man auch erwägen, eine eventuelle Verlängerung der Prüfpflicht – speziell für subsidiär Schutzberechtigte – vorzusehen, weil hier die Niederlassungserteilung erst nach fünf Jahren ansteht.

Drittens und Letzens das Europarecht, das der Mitwirkungspflicht bei der Widerrufsprüfung nicht entgegensteht. Und das versteht man am besten, wenn man zwischen den materiellen Tatbestandsmerkmalen für Rücknahme und Widerruf in der Qualifikationsrichtlinie auf der einen und der prozeduralen Vorgabe in der Verfahrensrichtlinie auf der anderen Seite unterscheidet. Erstens, die materiellen Standards, wann man widerrufen darf, werden in der Qualifikationsrichtlinie vergleichsweise umfassend geregelt, während das Verfahren, das Prozedere, also das „Wie“ nur sehr teilweise und partiell vom Europarecht überlagert wird. So schreibt Artikel 44 der Verfahrensrichtlinie positiv vor, dass die Mitgliedstaaten bei geänderten Umständen zwingend eine Überprüfung vorsehen müssen, normiert aber keineswegs negativ, dass eine Überprüfung nur bei geänderten Umständen erfolgen dürfe, wie das vorhin der Verfahrensrichtlinie unterstellt wurde. Sonstige Überprüfungsanlässe sind bisher von der Richtlinie nicht geregelt, diese will der EU-Gesetzgeber erst in der Zukunft angleichen. Jüngst schlug die Kommission, ganz ähnlich wie das deutsche Recht schon heute vor, dass künftig eine obligatorische und anlassunabhängige Überprüfung bei der Aufenthaltsverfestigung stattfinden soll. Und hierbei regelt das Europarecht auch nur das offizielle Widerrufsverfahren, nicht die Vorprüfung, ob die Behörde in ein solches einsteigt. Und meine Vermutung wäre, dass es in der Praxis auch bei sehr vielen Vorprüfungen bleibt und kein offizielles Verfahren eröffnet wird. Für die materielle Beweislast regelt Artikel 14 Abs. 2 der Qualifikationsrichtlinie, dass diese in der Tat bei den Behörden liegt, aber das schließt nicht aus, dass die Behörden zur Ermittlung der Wahrheit den betroffenen Personen eben eine prozedurale Mitwirkungspflicht auferlegen. Und es stimmt, dass hierbei eine verweigerte Mitwirkung nicht automatisch zur Rücknahme führen darf. Eine solche Anordnung wäre europarechtswidrig, aber das steht im Gesetzentwurf auch gar nicht drin. Dort steht nur eine Berücksichtigung und eine solche ist möglich, nicht als Automatismus, sondern immer kontextabhängig im Rahmen sonstiger Anhaltspunkte, die bei einer Prüfung nach Aktenlage zu berücksichtigen sind. Dies – nicht mehr und nicht weniger – regelt der Gesetzentwurf.

Und ich schließe mit einer ganz kurzen Bemerkung. Der Gesetzentwurf enthält einige Passagen, die juristisch überflüssig sind, weil sie sich aus allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts ergeben. Dies kann man so machen, auch um politische Bedenken vor einer restriktiven Handhabung zu zerstreuen. Ich bitte gleichwohl, dann zumindest zu berücksichtigen, dass damit ein anderes Ziel immer mehr zur Illusion wird das Ziel eines einfachen und kurzen Aufenthaltsrechts. Die letzten Gesetze und auch der vorliegende Entwurf deuten in die entgegengesetzte Richtung. Es wird alles immer viel länger und komplizierter. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja, vielen herzlichen Dank. Wir kommen dann zur Fragerunde. Bevor ich an die Fraktionen abgebe, hätte ich auch zwei Fragen technischer Natur an Herrn Mazanke. Ich hatte Ihre Stellungnahme gelesen und wollte sie fragen: Sie haben vorgeschlagen bei dem Abs. 3a Satz 1 den letzten Halbsatz ab „soweit“ komplett zu streichen und Sie haben Bezug genommen auf den § 15 Asylgesetz. Ist das, was hier drin steht, was jetzt hier in dem § 73 Abs. 3a geregelt wird, eine Besserstellung zu dem § 15 und die zweite Frage ist, Sie hatten dann noch beim dritten Satz bei den Nummern 1 und 2 – wenn ich es richtig verstanden habe – auch vorgeschlagen, das jeweils

zu streichen mit der Begründung, das ist schon an anderer Stelle geregelt und damit überflüssig. Habe ich das richtig verstanden?

SV **Engelhard Mazanke** (LABO, Berlin): Beides haben Sie genauso richtig verstanden und beides deckt sich mit den Ausführungen von Herrn Dr. Seegmüller und mit dem, was Herr Professor Thym gesagt hat. Das sind genau diese zwei Halbsätze, wo ich meine, der eine wiederholt den allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der gilt qua Verfassung und ist auch jedem Mitarbeiter des BAMF bekannt und sollte dann auch zur Anwendung kommen. Und der andere findet sich wieder in den späteren Sätzen, wo ausgeführt wird, dass natürlich bei der Entscheidung angemessen zu berücksichtigen ist, ob der Betroffene mitgewirkt hat oder nicht und wie er mitgewirkt hat oder nicht. Also insofern ist – wenn Sie erlauben – diese geänderte Vorschrift einfach ein bisschen redundant, sie wiederholt und erwähnt Dinge, die man eigentlich nicht erwähnen muss.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja, vielen herzlichen Dank. Dann kommen wir jetzt zur Union, und da zu Herrn Middelberg.

Abg. **Dr. Mathias Middelberg** (CDU/CSU): Frau Vorsitzende, herzlichen Dank. Ich würde mich mit einer Frage gerne an die beiden Sachverständigen Professor Thym und Herrn Dr. Sommer wenden und an Sie beide konkret die Frage richten, wie Sie das – ich sage mal – Sanktionsregime oder die Durchsetzung dieser Mitwirkungspflicht bewerten. Sind diese Durchsetzungsmöglichkeiten, das Bundesamt kann Verwaltungszwang anordnen, hinreichend wirksam aus Ihrer Sicht und wie ist gegebenenfalls mit Klageverfahren umzugehen, die gegen Verwaltungszwang eingesetzt werden im Hinblick auf die aufschiebende Wirkung solcher Klagen?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Gut, dann kommen wir direkt zur Beantwortung.

SV **Dr. Hans-Eckhard Sommer** (Präsident BAMF, Nürnberg): Ja, dann fange ich mal an. Vielen Dank für die Frage. Also wir sind ja zunächst einmal schon mal sehr zufrieden, und ich habe das auch zum Ausdruck gebracht, dass es überhaupt jetzt zu einer solchen Mitwirkungspflicht kommt. Wir gehen davon aus, dass in sehr vielen Fällen, wenn wir diese Aufforderung hier mitzuwirken sicherstellen, dass hier die Bereitschaft der betreffenden Personen dem dann auch nachzukommen, wesentlich höher ist als sonst. In der Tat wird es dann dazu führen, dass wir natürlich weitere Verfahren haben, hier müssen wir dann ein bisschen auch sehen, wie sich die Rechtsprechung in der Sache entwickelt. Das kann – das wurde glaube ich von Ihnen, Herr Dr. Seegmüller eben auch schon erläutert – dazu führen, dass das Widerrufs- und Rücknahmeverfahren eben liegen bleiben muss, bis eventuell die Vorfrage geklärt ist, ob die Aufforderung rechtmäßig war oder nicht. Ich vertraue hier aber in die Rechtsentwicklung. Wenn die Pflicht an sich rechtmäßig ist, das zu tun, denke ich doch, wird sich eine Rechtsprechung entwickeln, die das auch deutlich macht, sodass es weitgehend aussichtslos sein wird, solche Anträge zu stellen, sodass möglicherweise sich das Problem so erledigt. Aber in der Tat, Sie haben natürlich Recht, es ist ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand, den wir damit haben, der meines Erachtens aber unvermeidbar ist.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann Herr Professor Thym, bitte.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym** (Universität Konstanz): Vielen Dank, Herr Middelberg. Ich kann das sehr gut nachvollziehen. Zumindest ich als Jurist und die anderen Juristen hier im Haus, wir sind es gewöhnt, vor allem auf die pathologischen Fälle, wo was schief geht, zu schauen. Aber nichts desto trotz sollte man sich vielleicht in Erinnerung rufen, dass allein die Rechtspflicht und die Aufforderung zur Mitwirkung von vielen Leuten aus sich heraus befolgt werden wird, das heißt, es geht nicht nur um Sanktionen, es geht auch um die Normierung der Pflicht als solches. Das vorweg geschickt.

Zu den Klageverfahren: Sie sprechen einen in der Tat sehr heiklen Punkt an. Das Verwaltungsrecht lebt ansonsten davon, dass alle Verfahrensfragen im Rahmen der Endentscheidung gerichtlich beurteilt werden. Wenn es im Verfahren irgendwelche Probleme gegeben hat, wenn man etwa mit der Aufforderung mitzuwirken nicht einverstanden ist, dann werden derartige Fragen im Rahmen der Klage gegen die Endentscheidung der Behörde mitverhandelt, so sie dort überhaupt eine Rolle spielen. In dem Augenblick aber, wo eine Mitwirkungsaufforderung sanktionsbewährt in dem Sinne ist, dass nach den verwaltungsvollstreckungsrechtlichen Vorschriften auch etwa ein Zwangsgeld verhängt werden kann, in dem Augenblick kann diese

Verfahrenshandlung isoliert angefochten werden. Das ergibt sich aus § 44a der Verwaltungsgerichtsordnung, den Herr Seegmüller erwähnte. Das heißt ganz konkret, man könnte gegen die Aufforderung seitens des BAMF mitzuwirken, persönlich zu erscheinen oder sich durch einen Anwalt vertreten zu lassen, isoliert klagen, unabhängig davon, ob das BAMF dann nachher einen Widerruf ausspricht oder nicht. Und das ist eine Situation, die natürlich aus zwei Gründen problematisch wäre.

Der erste Grund ist die Gesamtarbeitsbelastung der Verwaltungsgerichte, die bereits sehr, sehr hoch ist. Entsprechende Klagen landen bei den Verwaltungsgerichten und wir haben aus vielerlei Gründen vielleicht eine Lage, in welcher wir die Gerichte eher entlasten sollten, auch damit Klagen gegen abgelehnte Asylanaträge von den Gerichten schneller entschieden werden und dann die Ausreisepflicht schneller vollstreckt werden kann. Das ist eine allgemeine systemische Erwägung.

Es gibt aber einen weiteren, konkreteren Punkt und das ist das, was Sie angesprochen haben. Wenn nun isoliert gegen eine Verfahrenshandlung geklagt werden kann, könnte das dazu führen, dass das gesamte Widerrufsverfahren wegen der sogenannten aufschiebenden Wirkung blockiert ist. Ob das hier der Fall ist, habe ich nicht ausführlich geprüft. Im § 75 des Asylgesetzes steht, dass Klagen normalerweise keine aufschiebende Wirkung haben. Für den Fall, dass hier aber eine aufschiebende Wirkung gegeben sein sollte, wäre der Gesetzgeber meines Erachtens sehr gut beraten diese Rechtsfolge auszuschließen, weil ansonsten das Ganze – umgangssprachlich formuliert – „nach hinten losgeht“ und die Widerrufsverfahren nicht beschleunigt und effektiver gestaltet, sondern verzögert werden. Und das ist – wenn ich es richtig verstehe – ein Ziel, das der Gesetzgeber nicht verfolgt. Deshalb hatte ich in meiner Stellungnahme geschrieben, dass man aufpassen muss, dass man hier so nicht intendierte Nebenfolgen im Bereich des Verwaltungsprozessrechts verursacht.

Wenn ich noch ganz kurz einen spontanen Gedanken äußern darf. Wenn wir den Verwaltungszwang in der Vorlesung behandeln, weisen wir die Studierenden darauf hin, dass dieser allgemein auf die Vornahme der Handlung gerichtet ist, das heißt, ein Verwaltungszwang ist kein Sanktionsinstrument, sondern ist darauf gerichtet, dass die betroffene, meistens Realmaßnahme, tatsächlich stattfindet. Jetzt ist es aber in dem Gesetzentwurf so, dass, wenn die Person sich dem widersetzt, sie zwar ein Zwangsgeld erhält, aber es wird dann trotzdem entschieden. Das heißt, man könnte darüber nachdenken, ob systematisch nicht eigentlich das Ordnungswidrigkeitsrecht das bessere Rechtsgebiet ist, welches das auffinge, weil es letztlich konzeptuell um eine Sanktionierung von einer Nichtmitwirkung am Verwaltungsverfahren geht. Das hätte dann den schönen Nebeneffekt, dass diese Fälle nicht bei den Verwaltungsgerichten landen und die Probleme der verzögerten Asylverfahren nicht bestehen. Aber das ist nur eine sehr spontane Überlegung meinerseits.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank, dann kommen wir zu Herrn Dr. Curio.

BE Abg. **Dr. Gottfried Curio** (AfD): Ja, vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe zwei Fragen. Eine Frage ebenfalls auch an Herrn Professor Dr. Thym, und eine zweite dann entweder an Herrn Dr. Thym oder an Herrn Dr. Sommer, vielleicht kann da spontan entschieden werden, wo es besser passt. Zunächst zur Einleitung. Welcher Fehler soll eigentlich – mal lax gesprochen – mit dem Gesetz repariert werden? Es gibt zwei Beurteilungsstufen und vorhin fiel ja bei den Eingangsstatements auch das Stichwort der Nachweislast. Und es wurde darauf hingewiesen, dass die Nachweislast in der ersten Stufe, also in der Erstbeantragung liegt sie ja, wenn ich das erste Mal den Status, den ich erlangen will, nachweisen will, auf Seiten des Antragstellers. Wenn eine behördliche Einstufung erfolgt ist, dann liegt sie natürlich auf Seiten der Behörde. In Wirklichkeit ist es jetzt so, durch die Verhältnisse 2015/2016, dass die erste Stufe eigentlich nie korrekt durchgeführt wurde. Im ersten Verfahren wurden zentrale Verfahrensschritte unterlassen. Zwecks sachgerechter Prüfung hat das BAMF ja eigentlich alle Umstände aufzuklären und zu bewerten und eine Mitwirkungspflicht des Betroffenen kann natürlich zusätzliche Erkenntnisse begründen. Jetzt war in 2015/2016 die Beschleunigung des Verfahrens ohne die eigentlich obligatorische Anhörung, im rein schriftlichen Verfahren wurde häufig entschieden. Das heißt, Angaben zu Identität, Staatsangehörigkeit und Fluchtgeschehen konnten nicht immer hinreichend überprüft und gewürdigt werden. Wir haben das Turboverfahren der Fragebogenpraxis mit der scheinhaften Begründung, es müsse ja schnell gehen, da sehen wir jetzt, solche Eile muss

durch neue Gesetzgebung repariert werden. Deshalb meine erste Frage an Herrn Thym, vielleicht können Sie mit einfließen lassen, um welche Personengruppen und welche Zahlen es sich da handelt: Ist es nicht so, dass sämtliche schriftlichen Verfahren europarechtswidrig und damit insgesamt rechtswidrig sind, da die entsprechende EU-Verfahrensrichtlinie den Verzicht auf eine persönliche Anhörung nur dann gestattet, wenn das BAMF über die notwendigen Beweismittel verfügt?

Eine zweite Frage hätte ich, die betrifft die Stellungnahmen des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf. Und da ist es so, das ist ein vielleicht mehr technisches Detail, der Bundesrat sagt ja, und meine Frage wäre entweder an Herrn Thym oder an Herrn Sommer …

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Na die ist dann auch an Herrn Thym, weil wir die Regelung haben, zwei Fragen an einen Sachverständigen oder eine Frage an zwei.

BE Abg. **Dr. Gottfried Curio** (AfD): Okay, gut, prima. Da heißt es, es sei nicht ersichtlich, weshalb nach zwischenzeitlicher Überschreitung der Altersgrenze pauschal auf die vollständige erkennungsdienstliche Behandlung verzichtet werden soll. Da sei vielmehr eine vollständige erkennungsdienstliche Behandlung zur Verhinderung von Falsch- und Mehrfachidentitäten bedeutend. Würden Sie sich dieser Einschätzung, diesem Ergänzungswunsch anschließen? Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, dann direkt zur Beantwortung.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym** (Universität Konstanz): Vielen Dank, Herr Dr. Curio. Das wird heute eine sehr verwaltungsrechtliche Anhörung. Anders als sonst. Das Verfahrensfehlerregime ist eines der kompliziertesten Sachen, was auch den Studierenden gegenüber nicht immer leicht zu vermitteln und auch als Rechtswissenschaftler und Juraprofessor nicht immer leicht zu verstehen ist. Erst recht, wenn es dann noch um Europarecht geht. Und warum ist es nicht leicht zu verstehen? Nicht jeder Fehler im Verfahren führt automatisch dazu, dass das Ergebnis des Verfahrens notwendig zu beseitigen, sprich rechtswidrig ist. Verfahrensfehler heißt nicht gleich Rechtswidrigkeit. Es gibt Verfahrensfehler, die unbeachtlich sind. Es gibt Verfahrensfehler, die nachgeholt werden können. Es gibt Verfahrensfehler, die zwar eine Rechtswidrigkeit begründen, aber nichts an der Bestandskraft des Verwaltungsaktes ändern. Sprich, wenn niemand klagt, dann gelten Aspekte der Rechtssicherheit, die Herr Dr. Bank erwähnt hat, und dann besteht der Verwaltungsakt fort. Das ist jetzt keine Besonderheit des Asylrechts, sondern es sind allgemeine Lehren des Verwaltungsrechts.

Das hat aber Folgen konkret für Ihre Frage für das Asylrecht und ganz konkret für die Praxis, vor allem wohl im Jahr 2015, teilweise noch 2014, das schriftliche Fragebogenverfahren durchzuführen. Selbst wenn ich Recht habe, dass dieses Verfahren wegen seiner Pauschalität nicht mit dem Unionsrecht übereinstimmt, ist die Konsequenz nicht notwendigerweise, dass deswegen alle Beschlüsse falsch, rechtswidrig oder aufzuheben sind. Das heißt nur, dass im Verfahren etwas nicht ordnungsgemäß gelaufen ist und was die Folge davon ist, muss unabhängig davon beurteilt werden. Und hier ist es, wenn es um die Einzelverwaltungsakte geht, zuerst einmal so, dass Aspekte der Bestandskraft vor denjenigen der Rechtswidrigkeit den Vorrang genießen. Das heißt, ich würde nicht argumentieren, dass nachgelagert jetzt alles rückabgewickelt werden kann, darf oder soll. Im Rahmen des Widerrufsverfahrens ist insbesondere auch nicht zu prüfen, ob ein anderer Schutztitel hätte erteilt werden können. Wenn da ein Fehler passiert ist, das geschehen nun gilt Rechtssicherheit.

Es gibt allerdings einen Bereich, in welchem dies relevant wird. Ich habe natürlich auch all die Antworten der Bundesregierung auf die Anfragen, sowohl der LINKEN als auch Ihrer Fraktion gelesen, in welchen Daten bereitgestellt wurden. Mir ist dabei aufgefallen, dass die Bundesregierung auch aus statistischen Gründen gar nicht immer weiß, worauf jetzt die Widerrufe und Rücknahmen gestützt sind. Das wäre natürlich eine unheimlich spannende Information. Meine Vermutung ist, dass in den meisten Fällen wohl Identitätsfragen ein wichtiger Aspekt sind, aber das ist eine reine Vermutung, wo ggf. andere was ergänzen können. Es könnte sein, dass in Einzelfällen, ggf. auch in zwei-/dreihundert Einzelfällen von mehreren hunderttausend Personen, sich jemand als Syrer ausgegeben hat, ohne Syrer zu sein, um es ganz konkret zu machen. Das ist kein Massenphänomen, aber es gibt Einzelphänomene und das wird jetzt geprüft und der Änderungsvorschlag des Bundesrates geht

genau in die Richtung. Und wenn ich die Bundesregierung richtig verstanden habe, ist sie durchaus bereit, einige Vorstellungen des Bundesrates zu übernehmen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir zu Herrn Lindh.

BE Abg. **Helge Lindh** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich richte zwei Fragen an Herrn Mazanke, als sozusagen den Praktiker, der das, was wir normieren, dann ja auch umsetzen und im Zweifelsfall aushalten muss. Erstens: Sie haben in Ihrer insgesamt – so werte ich sie – sehr positiven Würdigung des Entwurfes in seiner geänderten Fassung darauf abgestellt eben andeutungsweise, dass Sie Verbesserungen, Beschleunigungen in Bezug auf die Behörde, aber auch die Betroffenen sehen. Stichworte waren da Familiennachzug, subsidiär Schutzberechtigte, Niederlassungserlaubnis und anderes. Könnten Sie auch nochmal grundsätzlich, wie auch in Bezug auf die Sondersituation 2015/2016 und die jetzige Situation, noch einmal näher ausführen, woran Sie den praktischen Mehrwert und Gewinn für die Beteiligten und Betroffenen darin sehen. Und zweitens die Frage: Sie sind nicht das BAMF, aber Sie haben sich ja selber als Auge des BAMF benannt, deshalb erlaube ich mir das zu fragen. Wie bewerten Sie – ich vermeide jetzt den Ausdruck Sanktionen – aber die Instrumentarien, Verwaltungszwang, Entscheidung nach Aktenlage, auch unter besonderer Berücksichtigung, dass ja die Klarstellung enthalten sein soll, dass eine Nichtmitwirkung oder Teilmitwirkung auch zu Lasten der Asylberechtigten usw. oder subsidiär Schutzberechtigten erfolgen soll. Wie bewerten Sie dieses Instrumentarium in Hinsicht auf Wirksamkeit, Praktikabilität und Signalwirkung?

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Herr Mazanke, bitte.

SV **Engelhard Mazanke** (LABO, Berlin): Zur ersten Frage. Der praktische Mehrwert. Da hat mir ein Stück weit Herr Dr. Sommer schon aus der Seele gesprochen. Wir haben hier eine Situation, wo wir im Prinzip im Ausgangsverfahren, in dem wir in den Fällen, um die es hier geht, zu einer positiven Entscheidung gekommen sind, das BAMF zu einer positiven Entscheidung gekommen ist, eine vollumfängliche Mitwirkungspflicht haben. Und jetzt setzt eine Situation ein, wo der Betroffene aus dieser positiven Entscheidung weitere Integrationsleistungen und sonstige für ihn begünstigende Umstände schöpfen will. Er möchte seinen Familiennachzug realisieren, das gilt nur für den subsidiären Schutz. Er möchte schnell in die Niederlassungserlaubnis wachsen. Das hat Herr Prof. Dr. Thym erwähnt. Und insofern spricht er bei der Ausländerbehörde vor, er spricht bei den Botschaften vor und er stellt Anträge. Und das Aufenthaltsgesetz knüpft in verschiedenen Fallkonstellationen – die zwei Hauptkonstellationen hatte ich erwähnt – den Familiennachzug bei subsidiär Schutzberechtigten. Das ist der § 79 Abs. 3. Der statuiert da einen Grund, das Verwaltungsverfahren auszusetzen für den Familiennachzug und das andere ist der § 26 Abs. 3, der sagt im Grundsatz – Verbindung mit § 73 Abs. 2a Asylgesetz – muss vorher das BAMF geprüft haben, ob es hier zu einer Widerrufs- oder Rücknahmeentscheidung kommt.

Alles, was jetzt das Asylverfahren, also das Widerrufs- und Rücknahmeverfahren des BAMF beschleunigt, sorgt in der Praxis dafür, dass der Kunde schneller in diese Leistungen und diese positiven Umstände wächst und damit sich schneller integrieren kann. Und deshalb glaube ich hat Herr Prof. Dr. Thym Recht. Wir haben für das BAMF zum Beispiel als Ausländerbehörden im großen Stil Kunden angeschrieben, um sie aufzufordern, ihre Dokumente nochmal bei uns abzugeben, damit das Bundesamt sie auf Echtheit prüfen kann. Wir haben da festgestellt für die Ausländerbehörde Berlin, dass auf das erste Schreiben deutlich über 80 Prozent vorgesprochen haben. Mit diesem einfachen Schreiben. Die sind einfach gekommen. Sie haben diese Rechtspflicht ernstgenommen. Und ich glaube, das ist eine allgemeine Erfahrung, die wir hier auch sehen würden bei der Änderung dieses Gesetzes. Das heißt, ich brauche die Rechtspflicht. Wenn ich die Rechtspflicht habe und die Mitwirkungspflicht, folgen die Kunden dem im Regelfall und das sorgt für eine Klarheit, ein schnelleres Verwaltungsverfahren, so wie Herr Dr. Sommer das gesagt hat. Ich kann Betroffene anhören, ich kann sie befragen und es ist eben nicht so, dass das alles schon aus den Akten der Ausländerbehörde und des Bundesamtes folgt, weil wir reden ja über ein Verfahren in der Zeit. Das heißt, manchmal sind drei Jahre vorbei und in den drei Jahren hat sich der Gesundheitszustand verändert. Es hat sich möglicherweise die familiäre Situation geändert. Die Fluchtsituation im Heimatstaat geändert usw.

Deshalb ist es sehr wichtig, dass es diese Mitwirkungspflicht gibt.

Und was den praktischen Mehrwert für die Entlastung der Ausländerbehörde angeht, was soll das Bundesamt tun, wenn sie eine dringende Information braucht. Ist zum Beispiel der Betroffene noch so gesundheitlich beeinträchtigt, dass das Abschiebungsverbot sich fortsetzt, als die Ausländerbehörde zu fragen. Und was soll die Ausländerbehörde tun, als dann den Kunden zu bitten vorzusprechen und Atteste vorzulegen, um das zu klären. Das heißt, wir machen eine – wenn Sie so wollen – Verwaltungsschleife und die ist in keinerlei Interesse. Also dient keinem Interesse. Was die Wirksamkeit der Verwaltungsvollstreckung und der Entscheidung nach Aktenlage angeht. Ich finde es sehr, sehr wichtig, dass diese Möglichkeiten entweder mit Mitteln des Verwaltungszwangs zu agieren durch das BAMF oder aber nach Aktenlage zu entscheiden, alternativ benannt sind. Also es kann einzelfallbezogen entschieden werden, welchen Weg man geht, und man kann ggf. auch beide Wege parallel gehen. So verstehe ich den Gesetzentwurf. Ich kann Ihnen sagen aus der Praxis der Ausländerbehörde, wo wir auch mit Mitteln des Verwaltungszwangs Personen verpflichten können zu kooperieren, zum Beispiel bei der Vorspracheverpflichtung bei Botschaften im Rahmen der Passbeschaffung. Dass das Verwaltungszwangsverfahren ein sehr aufwendiges ist, was in der Tat regelmäßig die Verwaltungsgerichte betrifft und so wie Herr Prof. Dr. Thym das gesagt hat, auch kein einfaches, also auch für die Verwaltung kein einfaches Verfahren ist. Sodass ich mal die Prognose wagen würde, im Regelfall wird das Bundesamt eher dann nach mehrfacher Aufforderung nach Aktenlage entscheiden und berücksichtigen, wie der Betroffene für welche Mitwirkungspflicht kooperiert hat, als im großen Stil in den Verwaltungszwang zu gehen.

Aber wenn ich vielleicht noch eine Zusatzbemerkung – auch wenn Sie das nicht gefragt haben Herr Abgeordneter Lindh – ich finde diese Anregung von Herrn Dr. Sommer sehr charmant an die Dreijahresfrist zu denken und zwar bezüglich subsidiär Schutzberechtigter, weil so wie Herr Prof. Dr. Thym gesagt hat, die können sich im Regelfall erst verfestigen nach fünf Jahren. Und wenn ich das Gesetz richtig lese, muss das BAMF jetzt schon nach drei Jahren in die Prüfung gehen. Da könnte man in der Tat nachbessern und für diese Fallkonstellation tatsächlich erst nach fünf Jahren das BAMF verpflichten regelhaft zu prüfen. Ich glaube, das wäre eine echte Entlastung für das BAMF, auch im Interesse der Ausländerbehörden und der Kunden. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir jetzt zu Frau Teuteberg.

BE Abg. **Linda Teuteberg** (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Jetzt sind einige Aspekte schon angesprochen worden. Ich möchte einmal darauf eingehen, dass wie Herr Dr. Seegmüller sagte, das Verfahrensrecht dazu dient, das muss dazu geeignet sein, dem Willen des Gesetzgebers zum Durchbruch zu verhelfen. Deshalb möchte ich einen Punkt nochmal ansprechen und an Herrn Dr. Seegmüller und Herrn Prof. Dr. Thym die Frage richten. Herr Oberhäuser hatte angesprochen, es sei unklar, wie jetzt die Voraussetzungen der Anwendung des Verwaltungszwanges sind. Dazu würde ich gern nochmal Ihre Einschätzung wissen, wie Sie da die Regelungen verstehen und ob Sie sonst Vorschläge haben, wie man das eindeutiger, klarer, einfacher regeln könnte, damit es noch mehr dem dient, dass der Wille des Gesetzgebers da zum Durchbruch kommt. Vielen Dank.

SV **Dr. Robert Seegmüller** (BVerwG, Berlin): Also es geht um den § 73 Abs. 3a Satz 3 neu. „Das Bundesamt kann den Ausländer mit Mitteln des Verwaltungszwangs zur Erfüllung seiner Mitwirkungspflichten anhalten.“ So wie das formuliert ist, ist im Prinzip jede Mitwirkungspflicht, die das Bundesamt hinreichend konkret formuliert, verwaltungszwangsfähig. Es gilt dann das Verwaltungsvollstreckungsgesetz des Bundes mit letztlich im Prinzip dem ganzen Kanon von Androhung, Festsetzung und dann Anwendung des Verwaltungszwangs. Letztlich führt das dann fast zwingend über § 44a Satz 2 VwGO in ein eigenständiges Verwaltungsstreitverfahren, wenn man sich gegen diese Mitwirkungspflicht wehren möchte. Da gibt es dann zum einen die Frage Eilrechtschutz. Da kann man natürlich überlegen, macht man das Ganze kraft Gesetz sofort vollziehbar, sofern das nicht ohnehin schon anzunehmen ist. Aber das bewirkt ja nur letztlich, dass ich vorrübergehend mal diesen Verwaltungsakt vollziehen kann. Am Ende bleibt mir die Hauptsache übrig. Und da muss ich mir überlegen, was passiert denn mit der Hauptsache eigentlich. Erledigt sich die, wenn dann letztlich möglicherweise später über den Widerruf oder

die Rücknahme entschieden wird? Wenn wir zum Ergebnis kommen, kein Widerruf, keine Rücknahme. Ja, dann ist wahrscheinlich auch die Luft aus dem anderen Verfahren raus. Wenn aber das Bundesamt zu dem Ergebnis kommt, wir machen einen Widerruf, wir machen eine Rücknahme und ich verwerte in irgendeiner Form den Umstand, dass dieser Mensch, der mitwirkungsverpflichtet war, eben seiner Mitwirkungspflicht nicht nachgekommen ist, dann ist das etwas was streitentscheidend ist für den Widerruf und die Rücknahmeentscheidung. Und dann weiß ich nicht, ob das Hauptsacheverfahren sich erledigt. Also zum Ende kann es passieren durch diese gesetzgeberische Konstruktion, dass ich einmal ein Hauptsacheverfahren weiterhin bei den Verwaltungsgerichten zur Frage liegen habe, sind denn überhaupt diese Mitwirkungspflichten zu erbringen vom Betroffenen und zum zweiten dann den Streit über den Widerruf oder die Rücknahme. Und dann muss das sukzessive abgearbeitet werden. Das wird recht langwierig. Und letztlich kann ich nicht die Entscheidung über die Rücknahme, den Widerruf vorher als Verwaltungsgericht treffen, weil ich muss ja wissen, hat letztlich die Mitwirkungsverpflichtung Bestand gehabt oder hat sie keinen Bestand gehabt. Also da drohen eine ganze Menge Verfahren und da komme ich auch möglicherweise mit dem Sofortvollzug auch nur begrenzt raus. Was kann man jetzt tun, um letztlich dem Bundesamt auch mehr Handlungsspielräume zu geben? Das Gesetz ist ja relativ starr an dem Punkt. Es sagt, die Mitwirkungsverpflichtungen, die können zum Gegenstand von Verwaltungszwang werden. Wenn man dem Bundesamt die Wahl lässt, ob es sagt, ich erhebe sozusagen die Mitwirkungspflicht in den Rang einer selbstständig vollstreckbaren Pflicht oder ich will ohne Vollstreckungsversuch nur aus der Nichtmitwirkung letztlich negative Folgen oder überhaupt Folgen im Rahmen der Überzeugungsbildung zu ziehen. Wenn man dem Bundesamt diese Wahl lässt, kann das Bundesamt jederzeit auch sagen, ich gehe eben nicht diesen mühsamen Verwaltungszwangsweg. Das wäre also eine Möglichkeit, über die man nachdenken könnte.

Das Zweite, was man auch unbedingt noch mit in den Blick nehmen muss. Das Verhältnis von Abs. 3a Satz 3 und Satz 4. In Satz 4 heißt es nämlich: Kommt der Ausländer den Mitwirkungspflichten nicht oder nicht vollständig nach. An der Stelle kann man jetzt als Verwaltungsgericht auf die Idee kommen, nicht oder nicht vollständig nachgekommen ist man erst dann, wenn das Bundesamt versucht hat zu vollstrecken. Also sozusagen man würde möglicherweise die Folge des Satzes 4 erst zulassen als Verwaltungsgericht, wenn tatsächlich das Vollstreckungsverfahren versucht worden ist. Das würde natürlich die Sache auch wieder total verzögern. Deswegen kann ich auch nur abraten, da in dem Gesetzestext so zu bleiben und es ist besser sicherzustellen, dass man eben sagt, das Bundesamt kann wählen zwischen der einen und der anderen Variante und nicht da eine bestimmte Rangfolge aufzustellen, sonst wird es kompliziert und lang.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann noch Herr Prof. Dr. Thym.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym** (Universität Konstanz): Vielen Dank, Frau Teuteberg. Ich kann dem eigentlich gar nicht so wahnsinnig viel hinzufügen. Vielleicht nur nochmal ganz allgemein. Das Ganze verweist letztlich als Rechtsgrundverweis, wie die Juristen sagen, auf das Bundesverwaltungsvollstreckungsgesetz, das unabhängig vom Asylrecht existiert. Dort sind recht komplizierte Verfahrensvorgaben niedergelegt, die Herr Mazanke gerade indirekt angesprochen hat. Man muss das Zwangsgeld androhen und festsetzen. Das ist in der Umsetzung ein durchaus komplexes Verfahren. Es ist deutlich komplexer als es wirkt, wenn man den Gesetzentwurf liest. Und von daher wäre – das meine spontane Reaktion – die Idee, dass man es optional stellt und damit auch die isolierte Anfechtbarkeit entfällt, in der Tat ein Gedanke, den man durchdenken könnte.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann kommen wir als nächstes zu Frau Jelpke.

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Danke. Meine erste Frage geht an Frau Böhlo. Und ich möchte nochmal ansprechen, dass die geplante Neuregelung, die wird ja immer damit begründet, dass angeblich wohlverstanden im Interesse der tatsächlichen Schutzbedürftigen herausgearbeitet werden muss bzw. zurückgenommen werden muss, wenn der Schutzstatus zu Unrecht erteilt wurde. Mich interessiert jetzt: Wir haben ja hier schon gehört, Hunderttausende werden jetzt erneut überprüft. Sie sind in der Praxis tätig. Wir reden ja kaum über die Betroffenen. Was hat das eigentlich für Auswirkun-

gen auf die Betroffenen. Also diese erneute Androhung, sage ich mal, eine Anhörung durchführen bzw. ein erneutes Prüfungsverfahren durchlaufen zu müssen. Und wir haben es ja gerade auch hier mit Gruppen zu tun, die schwer traumatisiert aus den Kriegsgebieten kommen und ähnliches. Welche Auswirkungen hat das nach Ihrer praktischen Erfahrung? Meine zweite Frage geht an Herrn Oberhäuser. Und hier würde ich auch nochmal darauf zurückgreifen wollen, dass ja auch immer begründet wird, dass 2015/2016 …

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich muss leider einschreiten Frau Jelpke. Wir haben eine Regel. Die gleiche Frage an zwei Sachverständige oder zwei Fragen an einen Sachverständigen. Also müssten Sie die erste Frage an eine weitere Person stellen oder die zweite Frage an die gleiche Person.

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Das verstehe ich nicht. Ich habe doch jetzt eine Frage.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Wir haben die Regelung: Die gleiche Frage an zwei Sachverständige oder zwei unterschiedliche Fragen an einen Sachverständigen.

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Aber ich habe doch jetzt eine Frage an Frau Böhlo gestellt und wollte jetzt eine weitere Frage an Herrn Oberhäuser stellen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Aber nicht an Frau Böhlo wollten Sie die zweite Frage stellen, sondern an einen weiteren Sachverständigen.

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Nein. Die erste Frage jetzt an Frau Böhlo und die zweite wollte ich an Herrn Oberhäuser stellen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Und genau das geht nicht. Wenn Sie die gleiche Frage an zwei Sachverständige … Wir hatten das vorhin auch bei Herrn Dr. Curio und auch bei den anderen. Das ist die Regel, die wir hier bei jeder Anhörung praktiziert haben. Stellen Sie bitte die gleiche Frage an zwei Sachverständige oder zwei unterschiedliche Fragen an den gleichen, einen Sachverständigen. Das ist auch keine neu von mir erfundene Regel, sondern das ist die Regel, die wir hier immer anwenden.

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Also dann fange ich meine zweite Frage einfach nochmal anders an.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Die erste Frage ging an Frau Böhlo. Stellen Sie die zweite Frage jetzt auch an Frau Böhlo oder die erste Frage, die Sie gestellt haben, an einen weiteren Sachverständigen?

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): An einen weiteren Sachverständigen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Die erste Frage geht dann noch an wen?

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Nein. Nur an eine Sachverständige.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Jelpke. Ich wiederhole es jetzt nochmal.

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Dann stelle ich noch eine zweite Frage an Frau Böhlo.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Genau. Gut.

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Also ich muss das wirklich nochmal kapieren. Ich verstehe das nicht, wieso ich nicht zwei verschiedene Fragen an zwei Sachverständige…

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Weil wir das in diesem Ausschuss so festgelegt haben und bis jetzt in jeder Anhörung, die wir hatten, genauso verfahren sind. Das hatte ich auch vorhin zum Beispiel zu Herrn Dr. Curio nochmal erklärt. Das habe ich in der letzten Anhörung erklärt. Wir verfahren nach diesem Modus jetzt seit Beginn unserer Ausschusssitzungen.

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Ich stelle jetzt trotzdem meine zweite Frage an Herrn Oberhäuser. Entschuldigung. Jetzt mache ich es erstmal so, wie es vorgegeben ist. Also an Frau Böhlo. Ich würde gerne wissen nochmal von Ihnen, auch diese Neuregelung wird ja immer mit dem schriftlichen Anerkennungsverfahren begründet und in diesem Zusammenhang hat es ja jetzt beispielsweise auch die Prüfung in Bremen gegeben, aber auch in anderen Zusammenhängen, wo sich herausgestellt hat, dass allenfalls durch Überlastung des BAMF oder der Außenstellen es Verfahrensfehler gegeben hat, dass aber letztendlich der Schutzbedarf bei den Betroffenen nicht in Frage gestellt wurde. Jetzt stellt sich für mich die Frage. Es wird ja immer wieder damit suggeriert, dass hier Asylmissbrauch – wir haben es auch heute wieder hier gehört – betrieben wird im Zusammenhang mit dem Widerspruchsverfahren und mit der Selbstbeteiligung. Und ich würde jetzt

gerne von Ihnen nochmal wissen, welche Wirkung hat das eigentlich, also dass Menschen schon mit diesem Generalverdacht überzogen werden und welche Alternativen hätten Sie uns vorzuschlagen?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir direkt zur Beantwortung bitte.

SVe **Berenice Böhlo** (RAV, Berlin): Ja, vielen Dank. Ich würde vielleicht zur Beantwortung der Frage auf eine konkrete Fallgestaltung eingehen, die hier von Herrn Dr. Sommer und Herrn Dr. Seegmüller angesprochen worden ist. Nehmen wir also mal das Beispiel eines iranischen Konvertiten, der also vom islamischen Glauben zum christlichen Glauben konvertiert ist und diesbezüglich die Flüchtlingseigenschaft durch das Bundesamt zuerkannt bekommen hat. Herr Dr. Sommer hat gesagt, diese Regelung hilft uns dann, um denjenigen aufzufordern nachzuweisen. Ja was eigentlich? Wir haben eine bestandskräftige Feststellung, dass es sich hier um einen iranischen Konvertiten handelt, dem zurecht die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt worden ist. Was soll hier eigentlich geprüft und weiter getan werden? Möchte das Bundesamt denjenigen anschreiben und ihn auffordern, weisen Sie uns bitte nach, dass Sie die Kirche besuchen. Legen Sie uns eine entsprechende Bescheinigung vor. Was soll das eigentlich sein? Welche Handlung soll hier von der Person erfolgen? Und ich nehme jetzt ein Beispiel, was Herr Dr. Sommer ausdrücklich hier eingeführt hat heute.

Kommen wir dann also dazu, diese Person bekommt so ein Schreiben. Wir haben Erfahrungen mit Anschreiben des Bundesamtes. Wir hatten das bei der Neueinführung der Befristungsentscheidung durch das Bundesamt, dass die Leute mit diesen gelben Umschlägen und Briefen in die Beratungsstellen gerannt sind, zu den Anwältinnen und Anwälten gerannt sind. Eine komplette Welle der Panik sich verbreitet hat unter den Betroffenen, was die Konsequenzen und der Inhalt dieses Schreiben ist. Wir haben auch andere konkrete Erfahrungen in Bezug auf irakische Asylanerkannte, eben nicht Antragsteller, sondern bei den Irakern. Die haben ja auch diese Widerrufsschreiben bekommen des Bundesamtes. Das waren dann zwei lapidare Sätze. Nach relativ viel Intervention gegenüber dem Bundesamt wurde dann noch mit aufgenommen in dieses Schreiben, dass der asylrechtliche Widerruf nicht automatisch zum Verlust des Aufenthaltsrechtes führt, sondern dass hier die Ausländerbehörde weitere Prüfungen vornehmen kann. Das haben wir heute hier noch gar nicht angesprochen. Dass es nämlich auch hier wieder eine weitere Behörde gibt, die dann involviert wird. Das war eine Katastrophe für die Betroffenen, weil diese permanente Unsicherheit nicht zu wissen – insbesondere wenn ich höre, das soll auf fünf Jahre ausgeweitet werden – es ist, und das sind die Beispiele, die hier heute auch genannt worden sind. Das geht um Atteste, die vorgelegt werden sollen. Es gibt das Fallbeispiel Konversion. Das heißt, das Bundesamt möchte eigentlich einen Zugriff auf diese bestandskräftigen Erstentscheidungen haben. So muss man das eigentlich in der Praxis verstehen. Und genau diese Botschaft kommt natürlich bei den Betroffenen auch an. Und quasi einen Asylstatus auf Vorbehalt – was die praktische Konsequenz wäre, die Leute zu behalten – halte ich für relativ verheerend.

Und einen letzten Satz zu dieser ersten Frage. Herr Dr. Seegmüller hat heute davon gesprochen, was ist eigentlich mit Präklusion. Damit meinen Sie, wenn ich es richtig verstehe, jemand, dieser unser Iraner wird aufgefordert – ich weiß es nicht – eine Bescheinigung der Kirche, dass er da nach wie vor hingeht, vorzulegen. Er tut es nicht. Aus welchen Gründen auch immer. Weil der Brief ihn nicht erreicht hat. Weil er es nicht verstanden hat. Wie auch immer. Er tut es nicht. Dann haben wir ein Verwaltungsverfahren. Er holt es irgendwann nach und dann kommt die Frage der Präklusion. Präklusion und Asylrecht ist eines der kompliziertesten Zusammenspiele. Es kann nicht sein, dass weil eine Bescheinigung nicht vorgelegt worden ist, jemand den Asylstatus verliert. Wir haben das schon besprochen europarechtlich. Es gibt hier keinen Anknüpfungspunkt.

Ich habe das jetzt akustisch nicht ganz verstanden. Ich habe nur ein Warum verstanden, aber mehr nicht. Und genau diese Botschaft kommt bei den Betroffenen an. Kommt bei unseren Mandantinnen und Mandanten an und wenn es ein Bedürfnis gibt und wenn es im Interesse der Betroffenen ist für den Familiennachzug oder sonst etwas. Das ist eine ganz andere Regelungsfrage. Hier geht es um Leute, die einen Schutzstatus zuerkannt bekommen haben und nicht um Menschen, wo es aus anderen Gründen ein Normierungsinteresse dafür geben kann Unterlagen vorzulegen.

Die zweite Frage ging, glaube ich, auch in eine ganz ähnliche Richtung, Auswirkungen auf die Betroffenen. Da kann ich mich an das Vorherige anschließen. Ich halte es für … Wenn man sich vorstellt, dass Personen für den Heilungserfolg eine Aufenthaltssicherheit benötigen und zwar als Perspektive und nicht, um sich in einem Status bewegen zu dürfen, wo sie das Gefühl haben, es steht eigentlich immer wieder zur Disposition. Ich habe Mandanten, die rufen mich tatsächlich noch nach Jahren an. Und ich habe am Anfang gar nicht verstanden, das Mandat ist längst beendet, was diese von mir eigentlich wollen. Weil es immer nur so ist, ja wie geht es Ihnen denn. Bis ich irgendwann verstanden habe, die wollen von mir hören „es ist alles gut, es hat sich nichts geändert, Ihr Status besteht." Und das sind teilweise Schwersttraumatisierte, die noch Jahre danach damit kämpfen und für sich das Gefühl der Rechtssicherheit brauchen und nicht zum Objekt weiterer Verfahren herabgestuft werden können.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann kommen wir zu Frau Polat.

Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Mein Zwischenruf war nur, warum dann der ganze Aufwand. Das ist jetzt aber die Frage, die ich stellen will. Obwohl vielleicht implizit geht meine Frage in die Richtung. Ich möchte auch vor dem Hintergrund fragen, die fast alle Sachverständigen hier unter verschiedenen Perspektiven eingebracht haben. Der eine Aspekt ist, dass gesagt wurde, dass im Grunde genommen – das hat Herr Dr. Sommer selbst gesagt, aber auch Herr Prof. Dr. Thym – dass sich bisher eine Praxis des BAMF gezeigt hat – trotz des „Skandals" Herr Mayer, was wir ja auch in mehreren Sitzungen festgestellt haben – dass die schriftlichen Anhörungen, sowohl auch mündlich erfolgt sind, wenn Anlass gegeben wurde durch Fingerabdrücke oder die Identitätsfeststellung und dass durch die Überprüfung des sogenannten BAMF-Skandals sich nicht gezeigt hat, dass hier die entscheidenden Personen zumindest die Bescheide rechtswidrig waren. Und nichtsdestotrotz wurde gesagt, muss eine Praxis aufgrund dieser Argumente geändert werden. Herr Prof. Dr. Thym, Sie haben dann nochmal explizit darauf hingewiesen, dass auch jeder Einzelfall wichtig ist. Aber der Eindruck erweckt sich doch schon, dass hier anlasslos, pauschal alle – und ich glaube, die Zahl müsste heute auch nochmal bestätigt werden – 800.000 überprüft werden sollen. Und vor diesem Hintergrund frage ich nochmal konkret Herrn Thomas Oberhäuser und Herrn Dr. Roland Bank. Eine Frage. Der Caritasverband in seiner Stellungnahme ist da im Übrigen auch darauf eingegangen, ob die Einführung von Mitwirkungspflichten bei Widerrufs- und Rücknahmeverfahren eine nennenswerte Verbesserung herbeiführen kann bzw. ob – und das haben Sie Herr Dr. Bank gesagt in Ihrer Stellungnahme und auch jetzt nochmal mündlich, geben aber trotzdem Empfehlungen ab für eine rechtliche Änderung – ob nicht schon der Amtsermittlungsgrundsatz – und Herr Oberhäuser hat das ja auch gesagt – der Verwaltung, also § 24 ist das Verwaltungsverfahrensgesetz, wie bisher nicht reicht, um im Falle der Widerrufsprüfung zu beurteilen, ob sich beispielsweise an der Verfolgungssituation im Herkunftsland etwas geändert hat. Das ist ja das Eine. Aber auch auf der anderen Seite im Rücknahmeverfahren, ob sich eben Anhaltspunkte für unrichtige Angaben oder beispielsweise Identität ergeben haben. Also sprich, ob diese Gesetzesänderung nicht redundant ist, weil schon jetzt im Rahmen des Amtsermittlungsgrundsatzes oder wie einige andere auch schon bisher festgestellt haben, die Überprüfungen möglich sind.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir zunächst zu Herrn Dr. Bank und dann zu Herrn Oberhäuser.

SV **Dr. Roland Bank** (UNHCR, Berlin): Also, ob das alles nach allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrensrechts so Eins-zu-eins durchzuführen wäre, bin ich mir nicht ganz sicher. Die Vorschläge, die wir gemacht haben, bezogen sich ja auch auf ergänzende Klarstellungen, mit denen die Vorgaben, die sich aus europarechtlichen Regelungen und völkerrechtlichen Überlegungen ergeben, hier nochmal ausdrücklich aufgenommen würden. Die Sorge, die wir hatten bei der Betrachtung des Gesetzesvorschlages, war ja vor allen Dingen, die nicht, dass die Mitwirkungspflichten überhaupt in Frage gestellt wurden und dass auch Konsequenzen aus Mitwirkungspflichten oder aus unterlassener Erfüllung von Mitwirkungspflichten in Frage gestellt wurde, sondern dass der Pool von Verfahren, die möglicherweise systematisch aufgegriffen werden, dadurch zu groß wird, dass man nicht erstmal so eine Art Vorermittlung vorschaltet, wie ich es

verstanden habe, wie dass das BAMF bisher in Widerrufsprüfungsverfahren immer wieder macht. Indem sie erstmal schauen, gibt es denn irgendeinen Anhaltspunkt dafür, in ein Widerrufsprüfungsverfahren im Detail einzusteigen. Und wenn man diese Schwelle überschritten hat, spricht auch nichts dagegen, diese Mitwirkungspflichten anzuwenden. Bei den Fällen, die hier jetzt teilweise verhandelt wurden, hätte ich deshalb Bedenken, weil man diesen Anlass, diese Hinweise auf möglicherweise vorliegende Widerrufsgründe oft nicht hat und damit praktisch Aspekte, die in jedem Anerkennungsverfahren festgestellt werden müssen, die aber auch in jedem Fall wieder wegfallen können, dass die damit systematisch untersucht werden müssen in einem kompletten Widerrufsverfahren. Ein Beispiel, was jetzt noch nicht so vertieft worden ist, deshalb würde ich es jetzt nochmal aufgreifen, ist die Veränderung der persönlichen Verhältnisse, die wichtig ist für die Anwendung des internen Schutzes im Heimatland. Also kann man eine Person, wo man festgestellt hat, es besteht eine Verfolgungsgefahr in einer bestimmten Gegend des Heimatlandes, kann man sie verweisen auf eine andere Region des Heimatlandes. Das ist immer wichtig die persönlichen Verhältnisse zu prüfen und diese persönlichen Verhältnisse ändern sich natürlich ständig. Die Erwerbsaussichten in dem Herkunftsland verbessern sich möglicherweise dadurch, wenn jemand hier eine Ausbildung durchläuft oder ähnliches. Und das betrifft potentiell jeden Fall. Das kann für jeden Fall relevant sein. Also, wenn ich nicht sage, ich muss Anhaltspunkte dafür haben, dass Widerrufsgründe vorliegen, kann ich im Grunde in jedem Fall ständig neue Prüfungen des Schutzbedarfs vornehmen. Und das ist nicht das Verständnis, was wir von den Beendigungsgründen haben, weil das Spannungsverhältnis dazu tritt, dass die Personen, denen Schutz gewährt wird, auch eine gewisse Verlässlichkeit des Schutzes erleben sollen, um sich auf Maßnahmen wie Integration und ähnliches konzentrieren zu können.

SV **Thomas Oberhäuser** (DAV, Ulm): Ich glaube schon, dass es wichtig ist festzustellen, dass wir über eine Gruppe von Personen sprechen, die anerkannt sind. Und ich glaube, es macht einen ganz großen Unterschied, ob wir davon ausgehen, dass eine Mitwirkungspflicht allgemein hinreichend bereits durch das Amtsermittlungsverfahren bereits irgendwie besteht oder umgesetzt werden kann oder nicht. Hier glaube ich, hier macht der Gesetzentwurf das Richtige. Es gibt diese Amtsermittlungspflicht schon, aber die Behörde kann niemanden zwingen mitzuwirken, wenn der nicht möchte. So glaube ich jedenfalls, wird sich das bisherige Recht interpretieren lassen. Wenn jetzt eine Mitwirkungspflicht in dem Bereich statuiert wird, dann glaube ich, versucht der Gesetzgeber – und das ist ja auch in den Stellungnahmen teilweise zum Ausdruck gekommen – eine Quelle für Erkenntnisse zu schaffen, um einen bestehenden Status zu widerrufen oder zurückzunehmen. Er versucht also nicht Bestehendes zum Anlass zu nehmen, Rechtsfolgen daraus abzuleiten – nämlich zu sagen, wir haben jetzt neue Erkenntnisse über dies und das, bitte äußere dich – sondern wir versuchen den Betroffenen dazu zu bringen, als quasi Werkzeug seiner selbst oder Selbststatusvernichtung, an dieser mitzuwirken. Und das ist das Problem, was ich versuche europarechtlich in den Griff zu bekommen, indem ich sage, das geht so nicht. Wenn wir jemanden haben, der bestandskräftig anerkannt wurde, dann müssen wir erst Umstände ermitteln, die dazu führen, dass dieser Status in Frage steht, bevor wir ihn verpflichten können, dann mitzuwirken an der Aufklärung, ist es wirklich gerechtfertigt. Aber diese Anhaltspunkte, das ist der wesentliche Punkt. Ohne einen solchen Anhaltspunkt darf meines Erachtens niemand dazu verpflichtet werden, quasi an der eigenen Statusüberprüfung mitzuwirken. Das erlaubt das Europarecht nicht.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, ich würde jetzt vorschlagen mit Blick auf die Uhr, dass wir eine Sammelfragerunde machen mit der Bitte, dass die Fragesteller ihre Fragen wirklich kurz und präzise formulieren und wir dann noch die Möglichkeit haben, dass auch die Sachverständigen noch entsprechend kurz und präzise antworten können. Ich blicke zur Union. Herr Seif und bitte von dem vorher nochmal vorgetragenen Modus jetzt nicht abweichen. Eine Frage an zwei Sachverständige.

BE Abg. **Detlef Seif** (CDU/CSU): Ganz präzise eine kurze Frage an zwei Sachverständige. Es betrifft § 73 Abs. 2a Asylgesetz. Es ist ja der Wunsch von Dr. Sommer, die zu erhöhen, die Frist von drei Jahren auf fünf Jahre. Meine Frage geht an Herrn Dr. Sommer und Herrn Dr. Seegmüller. Sehen Sie nicht das Risiko eines dann gefestigten Aufenthaltsrechts, wenn die Niederlassungserlaubnis dann zur

Prüfung ansteht in den einzelnen Ausländerbehörden. Und wenn Sie das Risiko sehen, wie sollen wir als Gesetzgeber darauf reagieren, falls wir Ihrem Wunsch dann entsprechen?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann kommen wir zur Herrn Hess.

Abg. **Martin Hess** (AfD): Vielen Dank. Ich habe zwei Fragen an Herrn Prof. Dr. Thym. Herr Prof. Dr. Thym, die erste Frage. Da geht es mir um die Rechtsfolgen einer Nichtmitwirkungspflicht. Wir haben im Gesetz drin stehen, „ferner ist zu berücksichtigen, inwieweit der Ausländer seinen Mitwirkungspflichten nachgekommen ist“, also bei der entsprechenden Entscheidung nach Aktenlage. Steht nicht zu befürchten, dass das der Effektivität der Regelung unter Umständen abträglich ist, weil hier eben nicht klar die Rechtsfolge definiert ist. Das scheint mir relativ unbestimmt zu sein und dem jeweiligen Sachbearbeiter einen entsprechenden Ermessensspielraum zu eröffnen. Anders formuliert die Frage. Wäre nicht eine klarere Formulierung der Rechtsfolge erforderlich im Sinne eines schwerwiegenden Verstoßes, sodass für den Sachbearbeiter dann zumindest klar ist, dass in der Gesamtschau der Umstände auch dieser Verstoß, also das Nichtmitwirken als ein schwerwiegender Verstoß zu definieren und zu berücksichtigen ist. Und die zweite Frage bezieht sich auf die Zumutbarkeitsregelung. Besteht nicht auch hier zu befürchten, dass unter Umständen diese Regelung zu einer Aufweichung der Rechtspflicht führen kann und zwar dahingehend, es müssten ja dann bestimmte Kriterien für die Zumutbarkeit bzw. Nichtzumutbarkeit definiert werden. Und da wäre jetzt die Frage, wie das natürlich dann das Vorliegen eines solchen Grundes auch praktisch überprüft würde, hätten wir hier nicht einen Einfallsturm hier entsprechend diese Regelung zu unterlaufen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Hess, vielen Dank. Herr Lindh.

BE Abg. **Helge Lindh** (SPD): Zwei Fragen an Herrn Dr. Sommer. Noch präziser, noch kürzer hoffe ich. Herr Dr. Sommer, erstens. Sie hatten ja in Ihren Ausführungen schon Zahlen genannt in Bezug auf Widerrufs- und Rücknahmeverfahren. Man könnte dann auch ähnlich niedrige Zahlen in Bezug auf Dokumente, gefälschte Dokumente nennen. Würden Sie eine Prognose/Einschätzung abgeben, was erwarten Sie für Veränderungen der Zahlen in diesem Bereich durch eine jetzt vorgesehene Gesetzesänderung, wie wir sie jetzt diskutieren. Und die zweite Frage wäre, es gab ja schon von Herrn Dr. Seegmüller, auch von Herrn Mazanke, zwar Kritik daran, auch in Fragen der Schlankheit und Praktikabilität an einigen Passus. Gleichwohl ist in einem dieser kritisch kommentierten Formulierungen, da von dem unverzüglich nachgeholt die Rede und auch von der Entschuldigung. Wie wäre das in Ihrer Hinsicht praktikabel umsetzbar? Könnten Sie da was zu der Praxis des BAMF machen? Wäre das für Sie handhabbar oder teilen Sie da die kritischen Einwürfe der weiteren Sachverständigen?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Lindh vielen Dank. Die FDP hat keine Fragen mehr. Frau Jelpke bitte.

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Also ich würde jetzt gerne Herrn Dr. Bank fragen vom UNHCR und Frau Böhlo. Es soll ja jetzt auch geregelt werden mit diesem Gesetzentwurf, dass Kinder, die im Nachhinein, dass man also nochmal eine ED-Behandlung, also eine nachträgliche, die eben damals 14, 17 Jahre alt waren, dass man das jetzt auch noch nachträglich machen kann, obwohl sie bereits den Schutzstatus haben. Und da würde ich gerne wissen, ob Sie das auch so sehen, dass es ein Verstoß gegen die Verpflichtung zur vorherigen Beachtung des Kindeswohls ausmacht. Also welche vor allen Dingen und ob es da jetzt schon irgendwelche Erfahrungen gibt.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, dann kommen wir noch zu Frau Polat.

Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank Frau Vorsitzende. Ich frage Herrn Oberhäuser und ich möchte Herrn Dr. Sommer fragen. Ich beziehe mich auch nochmal auf die Auswirkungen dieser Gesetzesänderung, auch vor dem Hintergrund der sehr präzisen Darstellung von Frau Böhlo und auch der rechtlichen Einschätzung oder bzw. Würdigung von Herrn Dr. Bank bezüglich Verlässlichkeit, Integration. Was macht das mit den Betroffenen? Weil das, glaube ich, eine ganz entscheidende Frage ist der Debatte, der wir uns ja allen jeden Tag im Wahlkreis stellen, auch in Fragen der und Herr Mazanke weiß das auch, mit Beratungsstellen. Alle bemühen sich um die Integration und wir haben ständig eine Verunsicherung aufgrund von Gesetzesänderungen bei dem Bemühen

sich integrieren zu wollen, bei der Aufenthaltsverfestigung, bei dem Finden von Jobs. Deswegen die Frage der rechtlichen Auswirkungen einmal beim Thema – und das fand ich ganz spannend, Herr Prof. Dr. Thym hat das nochmal sehr präzisiert – also was passiert? Das Widerrufsverfahren blockiert im Zweifelsfall. Oder es müssen Pässe je nachdem, welche Verfahren gerade angestrebt werden. Wir haben eine Fiktionsbescheinigung im Zweifel, weil vorrübergehend der Pass eingezogen wird. Frau Böhlo ist da in ihrer Stellungnahme drauf eingegangen. Wir haben jetzt die Neuregelung des Familiennachzugs. Ich erinnere mich, § 79 auch in Fragen der Familiennachzugsregelung – das ist auch für die SPD wichtig – haben Sie sich reinschreiben lassen, dass ein Familiennachzug ausgesetzt wird, gerade bei subsidiär Geschützten, wenn ein Widerrufsverfahren eingeleitet wird. Hier wird jetzt gesagt von Herrn Dr. Sommer, 800.000 werden überprüft. Also wie wirkt sich das aus auf die anderen rechtlichen Änderungen? Beispielsweise Familiennachzug. Und auch an Herrn Dr. Sommer, da sind Sie ja auch beteiligt, wenn sozusagen die Widerrufe eingeleitet werden vor dem Hintergrund der Kriterien. Und das wäre mir nochmal wichtig, sowohl an Herrn Oberhäuser und Herrn Prof. Dr. Thym. Welche Kriterien gelten bei der Überprüfung der Rückübernahme? Also in der Begründung, um das nochmal auszuführen, in der Begründung des Gesetzes beschreiben Sie oder Herr Dr. Sommer geht da in der Stellungnahme darauf ein. So und so viele sind eingeladen worden, so viel Prozent zur Wiederprüfung. Welche Kriterien gelten da eigentlich?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich habe das jetzt richtig verstanden? Ihre Frage geht an Herrn Oberhäuser und Herrn Dr. Sommer. Gut. Dann starten wir jetzt bei Herrn Prof. Dr. Thym.

Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Dr. Sommer und Herr Oberhäuser, eine Frage.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Genau. Das wollte ich nur nochmal wiederholen. Das hatte ich mir notiert. Herr Oberhäuser und Herr Dr. Sommer. So, Herr Prof. Dr. Thym.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym** (Universität Konstanz): Ich hatte zwei Fragen von Herrn Hess und ich beantworte sie in der umgekehrten Reihenfolge. Zuerst zur Zumutbarkeit. Ich und auch Herr Mazanke und Herr Dr. Seegmüller sind der Auffassung, dass dieser Halbsatz, in dem die Unzumutbarkeit vorkommt, eigentlich nur eine deklaratorische Wiedergabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist. Man könnte den Halbsatz also ersatzlos streichen. Es würde sich nichts ändern, weil es ohnehin zu berücksichtigen ist. In der Sache glaube ich, dass die Vermutung, dass daran sehr viel scheitern würde, nicht zutrifft, weil nämlich die Mitwirkung im Regelfall tatsächlich stattfindet. Und dass mal ganz besondere persönliche Umstände vorliegen, warum das im Einzelfall nicht der Fall ist, ist denkbar und muss dann auch vorgetragen werden. Also ich glaube nicht, dass diese Zumutbarkeit zu einer großen Einschränkung der Mitwirkungspflicht führt.

Zur zweiten Frage: Man kann die Entscheidung nach Aktenlage nicht strenger fassen, so verstehe ich das. Der Grund ist das allgemeine Problem, das auch bei Herrn Dr. Bank vorhin mittelbar anklang, dass der deutsche Gesetzgeber in diesen Fragen gar nicht mehr hundert Prozent frei ist, weil wir das Europa- und Völkerrecht im Hintergrund haben. Das Europarecht regelt, ob ein Flüchtlingsstatus oder auch ein subsidiärer Schutztitel zu gewähren ist oder nicht. Das richtet sich nach der Überzeugung der entsprechenden Behörde. Und bei der Rücknahme muss die Behörde nach Europarecht es weitgehend sogar nachweisen. Allerdings darf man das nicht dahingehend missverstehen, dass die Mitwirkung irrelevant wäre. Das ist sie dann nicht, wenn Informationen im Verantwortungsbereich der Personen liegen. Nun die Frage, welche Konsequenzen sich hieraus ergeben. Das hängt stark von den Umständen des Einzelfalls ab, die auch der Gesetzgeber wahrscheinlich gar nicht typisieren kann. Weil es ja darauf ankommt, weswegen widerrufen und zurückgenommen werden soll. Da gibt es viele unterschiedliche Konstellationen, die relevant sein können. Von daher glaube ich, dass es für den Gesetzgeber schwierig ist, das pauschalisierend zu regeln. Wir sind eben im Verwaltungsrecht auch häufiger in Situationen, in denen man die Behörden ihre Arbeit machen lassen muss und das wird das BAMF dann hoffentlich auch vernünftig handhaben. Ich meine nicht, dass der Gesetzgeber in dem Punkt nach Europarecht genauer vorgeben darf oder sollte, was die Rechtsfolgen sind. Da muss man auf das BAMF vertrauen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann kommen wir zu Herrn Dr. Sommer.

SV **Dr. Hans-Eckhard Sommer** (Präsident BAMF, Nürnberg): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich werde zunächst die Frage von Herrn Abgeordneten Seif zu der von mir vorgeschlagenen, zumindest befristeten Verlängerung der Rücknahmefrist von drei auf fünf Jahre beantworten. Die Frage ging danach, ob dadurch nicht die Gefahr besteht, dass nach fünf Jahren, allein weil das Aufenthaltsrecht mittlerweile verfestigt ist, es nicht mehr zu einer Rücknahme oder zu einer Aufenthaltsbeendigung kommt. Die Frage setzt eigentlich voraus, dass nach drei Jahren in nennenswerter Zahl in diesen Fällen bereits ein Widerruf oder eine Rücknahme möglich ist. Und das ist voraussichtlich nicht der Fall. Beim Widerruf hängt es davon ab, auch wie die Entwicklung in den Herkunftsstaaten ist. Das ist nach drei Jahren meistens noch nicht so sicher feststellbar nach der Entscheidung, dass das in nennenswerter Zahl einen Widerruf rechtfertigen würde. Und man muss auch bedenken, dass diese Frist, dass überhaupt diese Frist, dass wir über Widerruf oder Rücknahme zu entscheiden haben, uns ja nicht davon entbindet, von Amtswegen auch viel früher zu entscheiden, wenn uns Anhaltspunkte vorliegen. Vor allem dann für eine Rücknahme in dem Fall. Sodass die Fälle, die wirklich vorher vielleicht auch in nennenswerter Zahl infolge einer Rücknahme zur Aufhebung des Bescheides führen würden, auch schon vorher angepackt würden. Das heißt ja nicht, wenn man es verlängert auf fünf Jahre, dass das Bundesamt jetzt nur erst nach fünf Jahren überhaupt tätig wird. Das ist nicht der Fall. Und ich würde auch für meine Behörde sagen, diese fünf Jahre werden wir nicht versuchen auszuschöpfen. Es ist für uns nur eine Sicherheit, dass wir richtig priorisieren können im übernächsten, aber vor allem im nächsten Jahr. Also deswegen sehe ich dieses Problem nicht. Wenn ich es sehen würde und wenn ich es tragend fänden würde, würde ich so etwas auch nicht vorschlagen. Das muss ich ganz offen sagen.

Dann hatte ich die Frage von Herrn Lindh mit der Prognose der Veränderung der Zahlen. Also im Grunde genommen, die Zahl der anstehenden Widerrufe, ich habe sie ja auch in meiner Stellungnahme genannt, die ist so. Die Zahl wird automatisch infolge der zurückgehenden Asylzahlen natürlich auch zurückgehen. Ich gehe auch davon aus, dass wir – da das Bundesamt ja jetzt zumindest seit diesem Jahr, jedenfalls in einem fortlaufenden Prozess – qualitativ auch immer wesentlich besser arbeitet als früher, dass künftig jedenfalls von dem Mittel der Mitwirkungspflicht und der Einforderung der Mitwirkungspflicht dann weniger Gebrauch zu machen ist. Denn wenn ich eine ordnungsgemäße, umfassende Asylanhörung und einen darauf aufbauenden Bescheid zugrunde liegen habe und auch jetzt nach drei oder fünf Jahren kein Anhaltspunkt erkennbar ist, dass das nicht der Wahrheit entspricht und wir auch keine sonstigen Erkenntnisse haben, dass da was falsch ist, dann würden wir natürlich hier auch nicht zu diesem Mittel greifen. Wir werden eben nicht … Es ist ja nicht so, dass wir in jedem Mittel jetzt die Betreffenden zur Mitwirkung dann in jedem Fall auffordern werden. Also das hängt auch, denke ich, von der bereits eingetretenen Entwicklung ab, dass das Bundesamt mittlerweile wieder in der Lage ist, auch qualitativ gute Entscheidungen zu produzieren.

Und dann noch die Frage von Frau Polat, wie weit das Widerrufsverfahren andere Verfahren blockiert. Da hat ja auch Herr Mazanke schon darauf hingewiesen. In der Tat haben wir diese Wechselwirkung und mir ist es ein großes Anliegen, dass wir diese Widerrufsverfahren so schnell entscheiden, dass wir eben zu einer Blockade nicht kommen. Aber ich muss gerade sagen, in diesen Fällen, an die Sie ja auch denken, gutwillige Leute, die eben ihre Familien nachholen wollen, dann mögen die auch, wenn bei uns nach Aktenlage eben Bedenken bestehen oder Fragen bestehen, dann mögen sie sich auch bitte beteiligen – ihren Ausweis vorlegen oder was geboten ist. Dann können wir dieses Widerrufsverfahren in deren Sinne positiv erledigen, sodass nicht widerrufen wird. Also es liegt ja auch vielfach in den Händen des Betreffenden, dieses Verfahren schnell zu erledigen. Und ansonsten kann ich nur sagen, wir bemühen uns um eine Beschleunigung dieser Verfahren, selbstverständlich im Rahmen dieser Möglichkeiten, die wir haben.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Dr. Sommer, vielen Dank. Herr Dr. Seegmüller bitte.

SV **Dr. Robert Seegmüller** (RiBVerwG): Ja, ich kann an das anschließen auf die Frage von Herrn Seif, was Herr Dr. Sommer gerade schon gesagt hat. Ich verstehe den Vorschlag so, dass er im Wesentlichen dazu dient, den Handlungsrahmen des Bundesamtes für sachgerechte Prioritätensetzung bei der Abarbeitung von Verfahren zu vergrößern. Deshalb ist der Vorschlag im Prinzip aus meiner Sicht auch

sinnvoll. Worauf man in der Tat achten muss ist, dass man nicht sozusagen durch die Verlängerung der Frist letztlich sich in eine Situation bringt, dass man gar nichts mehr prüfen kann, weil am Ende der Aufenthalt schon rechtlich so verfestigt ist, dass am Ende die Prüfung sinnlos wäre, weil letztlich darüber ein Aufenthaltsrecht liegt, was am Ende schon prägt. Das setzt voraus, dass man letztlich sicherstellt, dass diese Fünfjahresfrist eingehalten wird. Das ist das eine und zum anderen, dass eben letztlich vorher, jedenfalls eine rechtliche Verfestigung, nicht möglich ist.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann kommen wir jetzt zu Frau Böhlo. Nein, Entschuldigung. Ich habe den Herrn Oberhäuser unterschlagen. Ja, Sie kommen zuerst noch.

SV **Thomas Oberhäuser** (DAV, Ulm): Die Frage von Frau Polat ist richtig. Wir können in der Theorie viele tolle Sachen beschließen, aber in der Praxis wirken diese manchmal ganz anders. Und jemand, der auch bloß aktuell ein Schreiben vom BAMF mit so einem gelben Umschlag bekommt, komme zur ED-Behandlung. Der schlägt bei mir auf und fragt: „Was mache ich denn damit. Ich habe keine Ahnung, was da passiert.“ Und wenn wir jetzt hören, dass dieses Verfahren tatsächlich zur Überprüfung des Status Anlass geben soll oder tatsächlich dazu dienen soll, ausschließlich, dann sind auch alle Menschen gut beraten, sich erstmal beraten zu lassen. Und es ist mitnichten so, dass dann die Gutmütigen dahingehen und den Pass vorlegen und damit hat sich alles getan, sondern da geht es ja darum, ist dann eigentlich der Grund Konversion oder Krankheit oder sonst etwas, ist das noch da oder nicht. Es heißt, jeder schlaue Mensch wird zumindest sagen, was erwartet mich da? Ich frage jemanden, der sich damit auskennt. Und natürlich wird er nicht einfach so dahingehen, sondern sich eben gut beraten halt dahinbegeben und möglicherweise ist es eben nicht dann so einfach getan und natürlich stört dieses ganze Verfahren die Integration. Das ist doch sonnenklar. Wenn ich ein Schreiben bekomme von einer Behörde, die mich auffordert irgendetwas zu machen und ich weiß nicht, was da rauskommt, dann habe ich erstmal Angst. Genauso im Familiennachzugsverfahren. Auch diese Verfahren, die so ätzend sich hinziehen, sowas behindert die Integrationen unglaublich. Und wenn wir immer neue Anforderungen aufstellen, müssen wir damit rechnen, dass die Leute sich eben weniger leicht integrieren und das ist letztlich, glaube ich, gesamtgesellschaftlich gesehen kein guter Weg.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann Frau Böhlo bitte.

SVe **Berenice Böhlo** (RAV, Berlin): Ja, ich kann direkt daran anschließen. Die Frage bezog sich ja auf die Minderjährigen. Aus unserer Sicht ist es so, dass die Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention und der Schutz des Rechts des Kindes und des Kindeswohls absolut sind und hinter ordnungsrechtlichen Gedanken zurückzutreten haben, sondern quasi da der dominante Rechtsakt sind und auch das – und da kann ich daran anschließen, was Herr Oberhäuser gesagt hat – auch das ist natürlich im Rahmen einer Verhältnismäßigkeit zu betrachten und ich möchte nochmal darauf hinweisen: Es hört sich hier so an, eine Familie kommt an. Nach einem halben Jahr bekommen sie alle den Aufenthaltsstatus, alles ist gut und dann kommt – ich glaube, Herr Castellucci hat das in der Anhörung im Bundestag so genannt – ein Brief kommt dann und wo ist dann das Problem? Ein einziger Brief. Das entspricht aber nicht der Situation. In Fallkonstellationen, wo das Bundesamt zum Beispiel einer Familie aus Afghanistan, Mutter und Kindern, ein Abschiebeverbot zuspricht, dem Familienvater aber nicht, weil so Oh-Ton Bundesamt, der Familienvater ja noch genug zu essen bekommt, denn in diesen Ländern ist es ja so, dass das wenige Essen immer zuerst zum Familienvater kommt, sodass der Familienvater auf jeden Fall genug zu essen hat. Das heißt, er bekommt kein Abschiebeverbot. Das heißt, wir führen einen Rechtsstreit. Diese Kinder können nicht schlafen. Den kann ich 20 Mal als Anwältin sagen, du brauchst dir überhaupt keine Sorgen zu machen, die Familie wird in Deutschland nicht getrennt. Diese Kinder sind bis ins Mark erschüttert. Wenn so jemand dann einen weiteren Brief bekommt, in dem drin steht, wir haben hier die Anforderung, dich zur ED-Behandlung zu laden. Dieses Kind wird wieder in eine absolute Stresssituation verfasst werden. Und das muss man sich bewusst machen. Und das kann nicht sein, dass sozusagen so zu verkürzen und auszublenden, was das eigentlich für Dimensionen bedeutet. Und das sind ganz verheerende Fragen für die Integration. Weil das sind Menschen wie Sie und ich. Das sind nicht andere Menschen, die eine höhere oder geringere Stressempfindlichkeit

Nur zur dienstlichen Verwendung

haben. Darauf möchte ich hier nochmal ausdrücklich hinweisen. Wir sollten hier nicht zwei Maßstäbe anlegen. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Und dann kommt zum Abschluss noch Herr Dr. Bank.

SV **Dr. Roland Bank** (UNHCR, Berlin): Ja, vielen Dank. So wie ich das verstanden habe, geht es ja um die nachträgliche Erfassung von Kindern durch ED-Behandlung, auch bei der bestehenden Regelung nicht darum, dass generell keine ED-Behandlung bei Kindern unter 14 Jahren vorgenommen würde, sondern dass die Fingerabdrücke nicht genommen werden. Und dafür gibt es einen entwicklungsphysiologischen Grund, offenbar kombiniert mit technisch begrenzten Möglichkeiten bisher, dass sich wohl die Fingerabdrücke in diesem Alter noch deutlich verändern können, sodass keine unmittelbare Zuordnungen zu einer bestimmten Person möglich sind. Das ist der Grund, warum es bis zum 14. Lebensjahr bisher nicht vorgenommen wird. Das mag sich technisch auch verändern in der Zukunft. Die Nachholung des Ganzen – also auch unter Berücksichtigung dessen, was Frau Böhlo gerade jetzt zurecht drauf hingewiesen hat, die Stresssituation, die damit entsteht, wenn der Standard ist, dass zur Identitätsfeststellung und -sicherung, die Fingerabdrücke genommen werden – würde ich denken, dass es eher dann zu lösen ist auf der Ebene von einem stärkeren Eingehen auf die Situation des Kindes. Also indem Betreuer und Vormünder eingehend informiert werden, das ganze Verfahren eingebettet wird und die Stresssituation soweit es geht aufgefangen wird. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja, dann bedanke ich mich bei allen Sachverständigen für Ihr Kommen. Mit Blick auf die Uhr darf ich unsere Sitzung dann schließen und wünsche allen noch einen guten restlichen Tag. Dankeschön.

Schluss der Sitzung: 15:58 Uhr

Andrea Lindholz, MdB
Vorsitzende

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)159 A

Engelhard Mazanke
Leiter der Ausländerbehörde
Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten

Dienstgebäude: Berlin-Mitte
Friedrich-Krause-Ufer 24, 13353 Berlin

Zimmer	**685**
Etage	**6**
Telefon	**(030) 90269 – 4003**
Fax	**(030) 90269 - 4099**
Vermittlung	**(030) 90269 - 4002**
Intern	**(9269)- 4003**

E-Mail:
Engelhard.mazanke@labo.berlin.de

Internet: http://www.berlin.de/labo

Datum **01.11.2018**

Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten
Friedrich-Krause-Ufer 24, 13353 Berlin (Postanschrift)

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Änderugn des Asylgesetzes – BT-Drs. 19/4456, 19/4548.

Sehr geehrter Herr Dr. Heynckes,
sehr geehrte Damen und Herren,

über die Einladung habe ich mich gefreut. Wie erbeten nehme ich wie folgt Stellung:

Mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung werden zwei begrüßenswerte Ziele verfolgt.

Erstens soll der wesentliche Teil der Mitwirkungspflichten Asylsuchender im Asylverfahren in die Widerrufs- und Rücknahmeverfahren beim Bundesamt übertragen werden. Diese Mitwirkungspflichten gelten dann in allen Widerrufs- und Rücknahmeverfahren in der Verantwortung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Es sind also nicht nur anerkannte Asylberechtigte und Flüchtlinge betroffen, sondern auch subsidiär Schutzberechtigte und Menschen, bei denen ein Abschiebungsverbot festgestellt worden ist (s. § 73 b Abs. 4 sowie § 73 c Abs. 3 AsylG).

Zum zweiten sollen gesetzlich vorgesehene Maßnahmen zur Sicherung, Feststellung und Überprüfung der Identität, die im Asylverfahren unterlassen wurden, nunmehr im Widerrufs- und Rücknahmeverfahren nachgeholt werden. Damit würden auf Grund der besonderen Belastungssituation aller bei der Aufnahme Asylsuchender beteiligter Behörden erfolgten Versäumnisse der Jahre 2015 und 2016 korrigiert werden können, ohne dass die erkennungsdienstliche Behandlung regelhaft für die Widerrufs- und Rücknahmeverfahren des Bundesamtes wird.

Beide Gesetzesänderungen ermöglichen es dem Bundesamt unmittelbar an den Betroffenen heranzutreten, ihn zur Mitwirkung zu verpflichten, bei fehlender Kooperationsbereitschaft dennoch zeitnah nach Aktenklage zu entscheiden und ggf. nachträglich die Identität des Betroffenen durch erkennungsdienstliche Maßnahmen zu überprüfen und zu sichern. Dies wird zu einer dringend notwendigen Beschleunigung der Widerrufs- und Rücknahmeverfahren beitragen.

Die jetzige Gesetzeslage führt dagegen zu erheblichen Verzögerungen etwa beim Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten oder bei der Erteilung von Niederlassungserlaubnissen und ist damit auch nicht im wohlverstandenen Interesse Bleibeberechtigter an einer Verfestigung des Aufenthalts und ihrer Integration.

Besonders integrationshemmend ist derzeit, dass Niederlassungserlaubnisse bei besonderen Integrationsleistungen nach dreijährigem Aufenthalt gemäß § 26 Abs. 3 S. 2 AufenthG allein mangels eines abgeschlossenen Widerrufs- und Rücknahmeverfahrens nicht erteilt werden können. Im Rahmen entsprechender Anfragen seitens der Ausländerbehörde Berlin teilt das Bundesamt mittlerweile häufig mit, dass begonnene Widerrufs- und Rücknahmeverfahren wegen der hohen Anzahl solcher Vorgänge nicht zeitnah bearbeitet werden könnten. Auch ein Termin zur Bearbeitung der Anfragen wird nicht genannt.

Ob das Bundesamt in diesem und im nächsten Jahr überhaupt in der Lage sein wird innerhalb der gem. § 73 Abs. 2 a vorgegebenen dreijährigen Frist mehrere 100.000 Widerrufs- und Rücknahmeverfahren abzuarbeiten, kann bezweifelt werden.

Im Einzelnen rege ich folgende Änderungen an:

1. Zur Übertragung der wesentlichen Mitwirkungspflichten Asylsuchender in die Widerrufs- und Rücknahmeverfahren gem. §§ 73, 73 b und 73 c AsylG

Aus verwaltungspraktischer Sicht ist es vernünftig und richtig mit § 73 Abs. 3 a S. 1 und 2 AsylG-E an den Wortlaut des § 15 Abs. 1 S. 1 anzuknüpfen und im Übrigen in § 73 Abs. 3 a S. 2 AsylG-E auf eine ausgewählte Gruppe der dort genannten Mitwirkungspflichten zu verweisen. Es macht Sinn nicht alle Mitwirkungsverpflichtungen und gesetzlichen Eingriffsbefugnisse des § 15 AsylG zu übernehmen.

Durch den Verzicht auf die Möglichkeit der Verpflichtung zum persönlichen Erscheinen (vgl. § 15 Abs. 2 Nr. 3 AsylG) oder gar der Durchsuchung bei Vorsprache (vgl. § 15 Abs. 4 AsylG) wird deutlich, dass der Gesetzgeber hier mit Augenmaß vorgeht.

Für mich nicht nachvollziehbar ist allerdings, warum die allgemeine Mitwirkungspflicht des § 73 Abs. 3 a S. 1 AsylG-E im zweiten Halbsatz eingeschränkt wird. Weder enthält die Parallelvorschrift des § 15 Abs. 1 S. 1 AsylG, an deren Wortlaut erkennbar angeknüpft wird, eine solche Einschränkung, ohne dass dies in der Praxis bisher zu Problemen führte, noch ist in der Gesetzesbegründung erwähnt, an welche Fallkonstellationen hier gedacht ist. Dass eine Mitwirkungsverpflichtung geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sein muss, ergibt sich bereits aus allgemeinen verfassungsrechtlichen Erwägungen, so dass auch eine Klarstellung insofern entbehrlich ist. Unklar bleibt zudem, wer im Streitfall die Darlegungs- und Nachweispflicht für die Zumutbarkeit trägt.

Vor diesem Hintergrund rege ich an, den zweiten Halbsatz des § 73 Abs. 3 a S. 1 AsylG-E nach dem Wort „verpflichtet“ ersatzlos zu streichen.

Mit ähnlichen Argumenten rege ich zudem an, auch den einschränkenden zweiten Halbsatz des § 73 Abs. 3 a S. 4 AsylG-E nach dem Wort „entscheiden“, aus Gründen der Gesetzesklarheit als entbehrlich zu streichen. Aus meiner Sicht ergibt sich das Einbeziehen vom Betroffenen vorgetragener Tatsachen und/oder die Vorlage von Urkunden und sonstigen Unterlagen nach Setzen einer angemessenen Frist schon aus § 73 Abs. 3 a S 5 AsylG- E. § 73 Abs. 3 a S. 4 Nr. 1 AsylG-E ist damit entbehrlich.

Gleiches gilt für § 73 Abs. 3 a S. 4 Nr. 2 AsylG-E. Verletzt ein Betroffener schuldhaft oder unverschuldet seine Mitwirkungspflichten, so ist dies ohnehin gem. § 73 Abs. 3 a S. 6 AsylG- E zu berücksichtigen.

2. Zur entsprechenden Anwendung des § 16 Abs. 1 bis 4 und 6 AsylG

Anders als mit der entsprechenden Anwendung einzelner Mitwirkungspflichten des § 15 AsylG im Widerrufs- und Rücknahmeverfahren, soll die Sicherung der Identität durch erkennungsdienstliche Maßnahmen entsprechend § 16 AsylG-E nicht fester Bestandteil dieser Verfahren werden. Zweck

ist ausweislich des Wortlauts des § 73 Abs. 3 a S. 2 AsylG-E allein die nachholende Sicherung der Identität auf Grund vergangener Versäumnisse.

Denkt man diesen Gedanken zu Ende, so ist nicht ersichtlich, warum die so gewonnenen Daten nicht auch mit der Fundpapierdatenbank abgeglichen und/oder zur Gefahrenabwehr und Strafverfolgung verwandt werden sollten. Insofern sollte hier § 16 AsylG in vollem Umfang zur Anwendung kommen und ist der Stellungnahme des Bundesrates insofern zu folgen, als in § 73 Abs. 3a S. 2 AsylG-E die Worte „Absatz 1 bis 4 und 6“ zu streichen wären.

Abgeleitet vom Gesetzeszweck und auch aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht sinnvoll scheint es mir dagegen, den weiteren Streichungsvorschlag des Bundesrats zu § 73 Abs. 3 a S. 2 AsylG- E zu folgen. Das Widerrufs- und Rücknahmeverfahren, welches im Regelfall spätestens drei Jahre nach dem anerkennenden Bescheid erfolgt, bietet für sich genommen gerade keine Veranlassung der erneuten Überprüfung einer im Asylverfahren geprüften Identität. Die allgemeinen aufenthaltsrechtlichen Möglichkeiten der §§ 48, 49 AufenthG sind hier völlig hinreichend.

Mit freundlichen Grüßen
Engelhard Mazanke

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)159 B

DeutscherAnwaltVerein

Sachverständigen-Stellungnahme

von Rechtsanwalt Thomas Oberhäuser, Ulm
Mitglied des Ausschusses Migrationsrecht des Deutschen Anwaltvereins

für die öffentliche Anhörung am 5. November 2018 vor dem Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes – BT-Drucksache 19/4456

Deutscher Anwaltverein
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel
Rue Joseph II 40
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail:bruessel@eu.anwaltverein.de
Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

www.anwaltverein.de

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 64.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Mit dem Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes (AsylG) unternimmt der Gesetzgeber den Versuch, vermeintliche Fehler des BAMF, die im Asylerstverfahren zu einer für Betroffene günstigen Entscheidung – Anerkennung als Asylberechtigter, Zuerkennung internationalen Schutzes oder Feststellung eines Abschiebungsverbotes – geführt haben können, aufzuspüren und gegebenenfalls zu berichtigen. Er geht dabei teilweise über den Rahmen hinaus, den ihm Anerkennungs-[1] und Verfahrensrichtlinie[2] setzen. Außerdem lässt der Gesetzentwurf im Unklaren, wann Zwangsmaßnahmen erlaubt sind, so dass solche Maßnahmen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegen. Zweifelhaft ist ferner, ob die angegebenen, mit der Gesetzesänderung einher gehenden Kosten nicht nur einen Bruchteil der tatsächlichen Kosten darstellen.

1. Anlass für Widerrufs- oder Rücknahmeverfahren

a) Fehler des BAMF

Nach der Gesetzesbegründung sollen Schutzberechtigte zur Mitwirkung an Verfahren auf Widerruf oder Rücknahme ihres Schutzstatus verpflichtet werden können, weil Verfahren beim BAMF in den Jahren 2015 und 2016 fehleranfällig gewesen sind, da sie teilweise ohne „sonst obligatorische Anhörung im rein schriftlichen Verfahren entschieden“ (S. 1 des Gesetzentwurfs) worden sind. Anlass einer Überprüfung des Schutzstatus

[1] RICHTLINIE 2011/95/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (CELEX 32011L0095).
[2] RICHTLINIE 2013/32/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (CELEX 32013L0032)

sind also weder neue Erkenntnisse noch eine geänderte Sachlage. Außerdem soll die Regelung auch für solche Schutzsuchende gelten, die vor 2015 oder nach 2016 eingereist sind oder bei denen das Verfahren im obigen Sinne ordnungsgemäß durchgeführt worden ist, wozu im Übrigen auch solche Verfahren zählen können, in denen auf eine Anhörung verzichtet wurde, wie Art. 14 Abs. 2 lit. a) Verfahrens-RL belegt.

Demgegenüber sollen solche Verfahren nicht wieder aufgegriffen werden, in denen aufgrund defizitärer Verfahrensabläufe, mangelhafter Dolmetscherleistungen oder schlecht ausgebildetem Personal ein Schutzstatus rechtswidrig nicht zuerkannt wurde. Die vorgesehene Regelung ist nicht ausgewogen. Eine nachhaltige Steigerung der Qualität der Entscheidungen des BAMF ließe sich einfacher und effektiver durch entsprechende Schulungen der Anhörenden und in der Folge eine akribische, unvoreingenommene Sachverhaltsermittlung erzielen.

b) Unionsrechtliche Vorgaben

Das europäische Recht gibt in Art. 14, 11 Qualifikations-RL und Art. 44 f. Verfahrens-RL den Rahmen vor, innerhalb dem sich Widerrufs- und Rücknahmeverfahren bewegen müssen. Den dem nationalen Recht vorgehenden Richtlinien ist gemein – und dies entspricht auch dem § 73 AsylG zugrunde liegenden Konzept – dass ein Verfahren auf Aberkennung oder Beendigung des internationalen Schutzes erst und nur dann zulässig ist, wenn <u>neue</u> Elemente oder Erkenntnisse zutage treten, die einen Grund für ein Erlöschen oder zumindest eine Überprüfung der Berechtigung des internationalen Schutzes darstellen.

Für ein anlassloses Überprüfungsverfahren geben die Richtlinien mithin keinen Raum.

Genau dies, eine anlasslose Überprüfung nebst Mitwirkungspflicht des Schutzberechtigten, will der Gesetzgeber aber nun mit § 73 Abs. 3a AsylG (neu) normieren. Der Schutzberechtigte soll zur Mitwirkung an der

Überprüfung seines Schutzstatus allein aufgrund einer Aufforderung durch das Bundesamt verpflichtet sein, ohne dass zugleich der Kreis derjenigen begrenzt wird, bei denen das BAMF eine Überprüfung durchführen und gegenüber denen es eine entsprechende Aufforderung zur Mitwirkung aussprechen darf.

Dies ist, wie nachfolgend im Einzelnen aufgezeigt wird, weder mit dem Konzept von § 73 AsylG noch den unionsrechtlichen Regeln zum Widerruf oder zur Rücknahme eines bestandskräftig gewährten Schutzstatus vereinbar.

c) Fingerabdrücke

Zu einer Pflichtenkollision, die die Normierung einer gesetzlichen Handlungspflicht erlauben könnte, kommt es für den Gesetzgeber nur in den Fällen, in denen entgegen unionsrechtlicher Vorgaben von Antragstellern, die um Schutz nachgesucht haben, keine Fingerabdrücke abgenommen wurden.

Die Verpflichtung des Betroffenen, solche Maßnahmen zu dulden und gegebenenfalls an der Umsetzung der dahingehenden unionsrechtlichen Vorgaben für den nationalen Gesetzgeber mitzuwirken, muss nicht mit der Zuerkennung eines Schutzstatus enden, so dass der Gesetzentwurf hinsichtlich dieser Personengruppe nicht zwingend mit Unionsrecht kollidiert.

2. Mitwirkungspflicht

a) Persönliche Mitwirkung

§ 73 Abs. 3a S. 1 AsylG (neu) verpflichtet einen Betroffenen zur persönlichen Mitwirkung an der Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen für einen Widerruf oder eine Rücknahme seines Schutzstatus – unabhängig von einer anwaltlichen Vertretung, wie der

Verweis in § 73 Abs. 3a S. 2 AsylG (neu) auf § 15 Abs. 1 S. 2 AsylG belegt – und entspricht damit den Vorgaben im Anerkennungsverfahren. Anders als dort kommt es im Widerrufs- und Rücknahmeverfahren aber auf das Beststehen bzw. die bereits erfolgte Feststellung eines geänderten äußeren Umstands an, der zur Überprüfung des Schutzstatus Anlass gibt. Ohne einen solchen Anlass besteht aber aus den unten ausgeführten, unionsrechtlichen Gründen keine Pflicht eines Betroffenen, an Maßnahmen zur Überprüfung seines Schutzstatus mitzuwirken.

Die Bundesregierung weist zur Begründung ihres Gesetzentwurfs darauf hin, dass die Befolgung der Pflicht zur Mitwirkung erwarten lasse, dass dem BAMF hieraus eine weitere, praktisch bedeutsame Quelle für Erkenntnisse erwächst. Dies belegt, dass die Bundesregierung von der Zulässigkeit der Normierung einer Mitwirkungspflicht mit dem Ziel ausgeht, die Voraussetzungen für einen Widerruf oder eine Rücknahme erst zu schaffen. Die – bisherige – gesetzliche Konzeption und das weiterhin geltende Unionsrecht erlauben gerade dies indes nicht, sondern setzen voraus, dass sich ein äußerer Umstand geändert hat und diese Änderung feststeht, damit geprüft werden kann, ob der Schutzstatus widerrufen werden kann oder erloschen ist. Erst dann ist der Schutzberechtigte zu beteiligen.

b) Praktische Folgen

Das Konzept, aus Erkenntnissen aufgrund einer Anhörung eines Schutzberechtigten auf das Vorliegen der Voraussetzungen für einen Widerruf oder eine Rücknahme zu schließen, ist nicht nur rechtlich zweifelhaft, sondern auch in praktischer Hinsicht höchst bedenklich: Anhörungen durch Mitarbeiter des BAMF sind nicht selten einseitig und auf das Ziel ausgerichtet, Antragsteller als unglaubwürdig darstellen zu können, um ihren Asylantrag abzulehnen. Dies trifft sicherlich nicht für jede Anhörerin/Entscheiderin und jeden Anhörer/Entscheider zu, aber doch für einige. Wird nun ein solcher damit beauftragt, einen von ihm schon im Anerkennungsverfahren als unglaubwürdig angesehenen

Antragsteller hinsichtlich etwaiger Widerrufs- oder Rücknahmegründe zu befragen, nachdem ein Verwaltungsgericht das BAMF verpflichtet hatte, diesen als Schutzberechtigten anzuerkennen, muss man kein ausgewiesener Pessimist sein, um zu befürchten, dass die Anhörung zumindest auch dazu dienen wird, die früheren Bedenken zu bestätigen und hieraus Widerrufs- oder Rücknahmegründe zu konstruieren.

Wir haben in der ANA-ZAR (http://dav-migrationsrecht.de/diverse/ANA-ZAR) immer wieder von solch einseitigen, oft schlicht unverständlichen Entscheidungen berichtet (siehe z.B. „Verleitung zur missbräuchlichen Asylantragstellung durch Anwalt? Oder Fälschung beim BAMF?“, ANA-ZAR 2017, S. 82 oder „Was macht schon so ein bisschen getötet werden oder eine Kindesentführung?“, ANA-ZAR 2017, 52). Diese sind nur die berühmte Spitze des Eisbergs.

Aus praktischen Gründen wird sich die weit überwiegende Zahl der zu Anhörungen zu Widerrufs- und Rücknahmeverfahren geladenen Schutzberechtigten ohne anwaltlichen Rat zum BAMF begeben mit der Folge, dass gegen unzulässige oder tendenziöse Fragen nicht sofort eingeschritten werden kann, der Betroffene der Behörde vielmehr tendenziell schutzlos ausgeliefert ist. Bei einer halben Millionen möglicher und einer viertel Millionen prognostizierter Widerrufsverfahren, die angeblich allein für Verfahren aus den Jahren 2015 und 2016 zu erwarten sind (S. 2 und 9 des Gesetzentwurfs), ist selbst eine erste Beratung im Vorfeld einer solchen Anhörung angesichts der relativ geringen Zahl an auf Migrationsrecht spezifizialisierten Anwältinnen und Anwälte illusorisch, erst recht eine regelmäßig notwendige Begleitung zu solchen Anhörungen. Entsprechend sind nachfolgende Gerichtsverfahren vorgezeichnet.

3. Zwangsmittel

Die Reaktion, die der Gesetzgeber an ein unterbliebenes oder nicht vollständiges Mitwirken des anlasslos Eingeladenen knüpft, ist weder aus

sich heraus verständlich, noch sind verwaltungsrechtliche Zwangsmaßnahmen verhältnismäßig, wenn eine nachhaltige Verweigerung doch nur eine Entscheidung nach Aktenlage erlaubt.

Unklar ist bereits, wann nach der Konzeption des § 73 Abs. 3a S. 3 – 5 AsylG (neu) mit Mitteln des Verwaltungszwangs zur Erfüllung einer Mitwirkungspflicht angehalten werden darf und wann ohne solche Zwangsmaßnahmen nach Aktenlage zu entscheiden ist (siehe S. 11 des Gesetzentwurfs: „im Einzelfall“). Angenommen, der Schutzberechtigte gibt auf eine Einladung hin zu verstehen, dass er seinen bisherigen Ausführungen nichts hinzuzufügen habe und deshalb nicht weiter „mitwirken“ wird. Welches Zwangsmittel kann dann zulässig, insbesondere verhältnismäßig sein, da ja stets zu erwarten ist, dass der Betroffene bei seinen Angaben bleibt? Zumal der Einsatz von Zwangshaft als Beugehaft, also mit dem erklärten Ziel, den Willen eines Betroffenen zu brechen, um ihn entgegen seiner ausdrücklichen Erklärung zu weiteren Angaben zu veranlassen, eher einem dem Grundgesetz fremden totalitären Staatsverständnis entspringt.

Überdies ist auch nach Ausschöpfung sämtlicher Zwangsmittel nur eine Entscheidung nach Aktenlage möglich. Mithin genau die Entscheidung, die schon vor Einsatz der Zwangsmittel zulässig wäre und vom Gesetzgeber als Option ausdrücklich normiert ist. Angesichts dessen wäre der Einsatz von Zwangsmitteln erkennbar unverhältnismäßig, erst recht der Einsatz von Zwangshaft als Beugehaft.

4. Rechtsfolgen

Der Gesetzgeber soll nach dem Gesetzentwurf mit § 73 Abs. 3a S. 6 AsylG (neu) einerseits etwas Selbstverständliches normieren. Zugleich soll mit diesem Satz aber eine Handlungsoption normiert werden, die mit Unionsrecht nicht in Einklang steht.

Selbstverständlich sind sämtliche objektiven Umstände bei der Entscheidung des BAMF über ein eingeleitetes Widerrufs- oder Rücknahmeverfahren zu berücksichtigen. Eine fehlende Mitwirkung darf aber nicht als Widerrufs- oder Rücknahmegrund angesehen werden, da insoweit die Vorgaben der Qualifikations- und der Verfahrensrichtlinie zu berücksichtigen sind, die die Gründe für einen Widerruf oder eine Rücknahme abschließend normieren. „Fehlendes Mitwirken an der Überprüfung des Status“ findet sich als Widerrufs- oder Rücknahmegrund nicht:

Nach Art. 14 Abs. 1 Qualifikations-RL kann der zugesprochene Schutzstatus aberkannt werden, wenn der Anerkannte nicht mehr schutzberechtigt ist. Die Norm verweist insoweit auf
Art. 11 Qualifikations - RL, in dem die in diesem Zusammenhang maßgeblichen Erlöschensgründe abschließend aufgezählt sind. Einen Erlöschensgrund „Verstoß gegen Mitwirkungspflichten“ enthält diese Aufzählung nicht, ebensowenig Art. 44 f. der Verfahrens-RL.

Art. 14 Abs. 1 und Abs. 3 Qualifikations-RL bestimmt ferner, dass die Darlegungslast für das Vorliegen eines Erlöschensgrundes bei dem Mitgliedstaat liegt, der den Schutzstatus zuerkannt hat. Folglich muss erst <u>feststehen</u>, dass ein Erlöschensgrund vorliegt, bevor der Schutzstatus aberkannt werden darf.

Diese Grundsätze werden durch Art. 14 Abs. 2 Qualifikations-RL nicht nivelliert. Danach obliegt es zwar dem Anerkannten, alle maßgeblichen Tatsachen offen und mit ihm zur Verfügung stehende Unterlagen vorzulegen. Gleichwohl bleibt es nach dem unzweideutigen Wortlaut der Norm dabei, dass der Mitgliedstaat „in jedem Einzelfall (nachzuweisen habe), dass die betreffende Person (...) nicht länger Flüchtling ist oder es nie gewesen ist“.

Die – nach § 73 Abs. 3a S. 3 bis 6 AsylG (neu) mögliche – Schlussfolgerung, dass der Schutzstatus schon deshalb zu widerrufen

oder zurückzunehmen ist, weil der Schutzberechtigte am Widerrufs- oder Rücknahmeverfahren nicht (hinreichend) mitgewirkt hat, ist folglich unionsrechtlich unzulässig.

5. Kosten

Die im Gesetzentwurf angeführten, voraussichtlich in Folge der Gesetzesänderung entstehenden Kosten, insbesondere für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAMF, sind unvollständig ermittelt worden.

Weder werden der Aufwand berücksichtigt, der für die Abwehr von Rechtsmitteln gegen die Anordnung eines Mittels des Verwaltungszwangs entsteht, noch werden die Gerichts- und Anwaltskosten geschätzt, die bei der Stattgabe eines Rechtsschutzantrags vom BAMF zu erstatten sind. Es ist insoweit davon auszugehen, dass die Mehrzahl der von solchen Anordnungen Betroffenen Rechtsschutz einholen wird, was nicht nur zu einer weiteren Belastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit führt, sondern auch zu einem Mehraufwand für das BAMF, da solche Verfahren schließlich bearbeitet werden müssen, und zu Kosten, sofern solche Verfahren als Annex zum Verfahren nach dem AsylG nicht gerichtskostenfrei sind, was wiederum die Klagefreudigkeit Betroffener erhöhen würde.

Vor allem aber sind bislang die Kosten für die Anhörung der Betroffenen nicht erwähnt. Beschränkt sich die Anhörung der Schutzberechtigten nicht nur auf ein Anschreiben und die Auswertung der eingehenden Antworten (siehe Seite 9 des Gesetzentwurfs), sondern ist, wie § 73 Abs. 3a S. 1 AsylG (neu) und die Begründung des Gesetzentwurfs, aber auch sein Ziel nahelegen, eine persönliche Anhörung des Betroffenen gewollt, fallen Kosten für einen Dolmetscher und Arbeitsaufwand für den Anhörenden an, die zu berücksichtigen sind. Diese übersteigen die prognostizierten Kosten erheblich.

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)159 C

Der Präsident
31.10.2018

Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetztes“, BT-Drucksache 19/4456, 19/4548

am 5.11. 21018

Mitwirkungspflicht in Widerrufs- und Rücknahmeverfahren: Stellungnahme des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge

Zielsetzung und Kontext

Der Widerruf und die Rücknahme der Asylberechtigung und der Flüchtlingseigenschaft sind im § 73 AsylG geregelt. Ein Widerruf oder eine Rücknahme des Schutzstatus erfolgen, wenn die Voraussetzungen hierfür nicht mehr vorliegen (Widerruf) oder unrichtige Angaben oder das Verschweigen entscheidender Tatsachen zur Erteilung des Schutzstatus geführt haben (Rücknahme).

Wie im Asylantragsverfahren stellt auch im Widerrufs- und Rücknahmeverfahren die Sachverhaltsaufklärung eine besondere Herausforderung für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) dar, denn das BAMF ist hierfür beweispflichtig. Die Statuierung einer Mitwirkungspflicht auch im Widerrufs- und Rücknahmeverfahren soll diesem Umstand Rechnung tragen, da regelmäßig erforderliche Maßnahmen wie eine nachträgliche erkennungsdienstliche (eD)-Behandlung, Passprüfung und/ oder Gesprächsführung im Rahmen der vorgezogenen Regelüberprüfung ganz maßgeblich von der Mitwirkung des / der Betroffenen abhängig sind.

Hinzu kommt, dass in den Jahren 2015 und 2016 ein Teil der Asylerstanträge im sog. schriftlichen Verfahren entschieden wurden. Das schriftliche Verfahren wurde vorübergehend eingeführt, um die hohe Zahl derjenigen Anträge von syrischen, irakischen (Minderheiten) und eritreischen Asylantragstellern und Asylantragstellerinnen, deren Verfahren eine besonders hohe Aussicht auf Erfolg hatten, schneller bearbeiten zu können. Die Verhältnisse in diesen Herkunftsländern haben sich bisher nur teilweise geändert, so dass es bei der Überprüfung der Verfahren im Wesentlichen um die Rücknahme geht.

Im Zeitraum vom 01.01.2015 bis 31.12.2016 wurden für 247.062 Personen positive Entscheidungen im schriftlichen Verfahren getroffen. Bei diesen Verfahren besteht ein besonderer Bedarf, Angaben zu Identität, Staatsangehörigkeit und Fluchtgeschehen zu überprüfen. Dem wird durch das BAMF durch die vorgezogenen Widerrufsprüfungen Rechnung getragen, die für diese Personengruppe seit 2018 durchgeführt wird.

Mengengerüst

Für 2018 und 2019 sind insgesamt 550.864 Verfahren zu überprüfen, davon entfallen 191.678 Verfahren auf die Menge der vorgezogenen sowie 359.186 Verfahren auf die Menge der regulären Regelüberprüfung. Abgeschlossen wurde insgesamt bereits die Überprüfung von

59.310 Verfahren. In lediglich 349 (0,6 %) und (0,2%) der Verfahren erfolgte ein Widerruf bzw. eine Rücknahme der Entscheidung.

Die Menge der in den Jahren 2018 und 2019 noch zu bearbeitenden Widerrufsverfahren beträgt insgesamt rund 499.000 Verfahren (Stand 15.10.2018).[1] Auf der Basis von Erfahrungswerten ergeben sich rund 25.000 Verfahren mit einem erhöhten Bearbeitungsaufwand gegenüber rund 474.00 Verfahren mit einem regulären Prüfaufwand. Von diesen 499.00 Verfahren sind aktuell 80.617 Verfahren der vorgezogenen und 82.126 Verfahren der regulären Widerrufsprüfung bereits in Bearbeitung.

Bis 2020 müssen insgesamt 773.498 Verfahren überprüft werden.

Bisherige Praxisprobleme durch fehlende Mitwirkung / Vorteile der Mitwirkungspflicht

Bislang ist das BAMF im Widerrufs- und Rücknahmeverfahren auf die Informationen anderer Behörden angewiesen: Im Rahmen der Widerrufs- und Rücknahmeverfahren erfolgt eine Anfrage bei Sicherheits- / Ausländer- und Leistungsbehörden hinsichtlich des Vorliegens von ggf. widerrufsrelevanten Informationen (Frist 1 Monat). Eine Einbeziehung der Betroffenen im Aufhebungsverfahren erfolgt erst, wenn das BAMF festgestellt hat, dass die Tatbestandsvoraussetzungen für eine Aufhebung der Entscheidung vorliegen. Die bisherige Rechtslage hat dazu geführt, dass in der ganz überwiegenden Anzahl der Verfahren die Entscheidung festzustellen war, dass kein Aufhebungsverfahren eingeleitet wurde, denn die Antragsteller, die auf freiwilliger Basis zur informatorischen Anhörung eingeladen wurden, sind großenteils mangels einer rechtlichen Grundlage nicht zu der Anhörung erschienen.

Die Einführung einer Mitwirkungspflicht wird insbesondere die Möglichkeiten zur Prüfung der in der Person des Antragstellers/ Schutzberechtigten liegende Gründe verbessern, die ausschlaggebend für eine positive Entscheidung waren;

1. Krankheitsbedingte Abschiebeverbote (§60 Abs. 7 AufenthG): Besonders deutlich werden die Einschränkungen der bisherigen Regelung bei den krankheitsbedingten Abschiebungsverboten, bei denen nunmehr die Anforderung von ärztlichen Attesten und Bescheinigungen möglich wäre. Ohne aktuelle ärztliche Informationen kann regelmäßig nicht festgestellt werden, dass die diesbezüglichen Voraussetzungen für eine Entscheidung nicht mehr vorliegen.

2. Politische Aktivitäten / Konversion in der Bundesrepublik Deutschland / persönliche Verhältnisse: Die Einbeziehung des Betroffenen eröffnet diese Möglichkeit auch für Aspekte wie die Fortsetzung politischer Aktivitäten im Bundesgebiet (Nachfluchtgründe) oder der Konversion. Dies gilt auch hinsichtlich Änderungen in den persönlichen Verhältnissen, die zur Beurteilung der Frage, ob der Ausländer bei einer Rückkehr in sein Heimatland in der Lage wäre, dort sein Existenzminimum zu sichern.

---

[1] Das Prüfvolumen der vorgezogenen und planmäßigen Regelüberprüfungen 2018 / 2019 gem. § 73 AsylG umfasst nach einer Entscheidung der ehemaligen Leitung des Bundesamtes alle positiven Entscheidungen (Anerkennungen, Flüchtlingsschutz gem. § 3 AsylG, Subsidiärer Schutz gem. § 4 AsylG, Abschiebungsverbote gem. § 60 V/VII) aus den Jahren 2015 und 2016. Bei alleiniger Betrachtung der gem. § 73 AsylG zu überprüfenden Entscheidungssachverhalte (Prüfvolumen nur Asylanerkennungen und Flüchtlingsschutz gem. § 3) ergibt sich für 2018/2019 ein noch offenes Prüfvolumen von 344.840 Verfahren, die innerhalb der 3-Jahres-Frist bis 2019 zu prüfen sind.

3. Nachträgliche eD-Behandlung: Im Rahmen der Regelüberprüfung ist unter Umständen auch die Durchführung einer eD-Behandlung erforderlich. Die Neuregelung stellt klar, dass das BAMF auch im Aufhebungsverfahren erkennungsdienstliche Behandlungen durchführen sowie Dokumente anfordern und auf Echtheit hin überprüfen kann. Diese Klarstellung der bestehenden Rechtslage bewirkt zudem eine Verfahrensbeschleunigung bei den gerichtlichen Verfahren, da die Auffassung bisher nicht von allen Gerichten geteilt wird. Die Durchführung von ggf. erforderlichen Maßnahmen kann dadurch schneller erfolgen.

Erfüllungsaufwand

Grundsätzlich ist im Rahmen der Regelüberprüfung nach § 73 AsylG zwischen Verfahren mit einem erhöhtem und einem regulären Prüfaufwand zu unterscheiden. Erhöhter Prüfaufwand besteht bei Verfahren mit vorliegenden widerrufs- oder rücknahmerelevanten Hinweisen bzw. Verfahren mit vorliegenden anlassbezogenen Prüfanfragen. Regulärer Prüfaufwand besteht bei Verfahren ohne vorliegende relevante Hinweise bzw. bei Verfahren mit Hinweisen darauf, dass verfahrensrelevante Dokumente nach der Entscheidung im Asylverfahren eingereicht wurden. Eine Auswertung der bisher bearbeiteten Verfahren im Rahmen der Regelüberprüfung hat ergeben, dass in etwa fünf Prozent der Fälle Hinweise durch die Ausländerbehörden oder Sicherheitsbehörden vorliegen, die potentiell zu einer Einleitung bspw. wegen Sicherheitsrelevanz oder Ausreise führen.

Hinsichtlich des konkret im BAMF anfallenden Erfüllungsaufwands wird auf die Gesetzesbegründung verwiesen: Aus der gesetzlich vorgesehenen Hinweispflicht des BAMF auf die Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen die Mitwirkungspflichten des Ausländers im Aufhebungsverfahren ergibt sich für das BAMF der Aufwand, einen entsprechenden Hinweis zu erstellen. Dieses Schreiben ist mit einem Zustellungsnachweis als Nachweis für den Zugang zu übersenden, da andernfalls die Rechtsfolgen der Nichtmitwirkung nicht eintreten können.

In den Jahren 2018 und 2019 sind noch jeweils ca. 250.000 Verfahren zu bearbeiten. Es wird davon ausgegangen, dass in rund 60 Prozent der Fälle, also in jeweils ca. 150.000 Fällen, ein entsprechender Hinweis versandt werden wird. Unter Zugrundelegung der Portopauschale ergibt sich für die Versendung der Hinweise für die Jahre 2018 und 2019 damit ein Erfüllungsaufwand von jeweils 300.000 EUR. Für die Zeit ab 2020 wird von einem Rückgang des Verwaltungsaufwands ausgegangen. Die Zahl der positiven Asylentscheidungen im Jahr 2017, die turnusmäßig im Jahr 2020 überprüft werden, belief sich auf etwa 260.000. Da Asylanträge zu diesem Zeitpunkt zudem bereits nicht mehr im schriftlichen Verfahren entschieden wurden, ist davon auszugehen, dass durchschnittlich nur noch in 35 Prozent der Fälle, also in insgesamt 91.000 Fällen, ein entsprechender Hinweis versandt werden wird. Der laufende Erfüllungsaufwand wird sich dementsprechend auf etwa 182.000 EUR pro Jahr belaufen.

Zudem entsteht zur Durchsetzung der Mitwirkungspflichten Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln beim BAMF. Die Einbeziehung der eingehenden Antworten wird sich auf die Bearbeitungsdauer des einzelnen Verfahrens auswirken, da ein umfangreicherer Sachverhalt zu würdigen sein wird. Darüber hinaus entsteht durch ggf. nachzuholende erkennungsdienstliche Behandlungen oder die Prüfung angeforderter Dokumente ein zusätzlicher Aufwand. Grundlage für die Schätzung sind ca. jeweils 250.000 Verfahren, die in den Jahren 2018 und 2019 noch zur Prüfung anstehen. Es wird davon ausgegangen, dass in ca. 60 Prozent der Fälle, also in jeweils ca. 150.000 Fällen, von dem Anschreiben Gebrauch gemacht

werden und dieses einen zusätzlichen Aufwand im gehobenen Dienst von 30 Minuten pro Fall zur Folge haben wird.

Daraus ergibt sich in diesem Bereich für die Jahre 2018 und 2019 ein Mehraufwand von jeweils rund 101 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) bzw. 3.255.000 EUR pro Jahr. Im Bereich des mittleren Dienstes wird davon ausgegangen, dass rund 50.000 Verfahren betroffen sein werden und pro Verfahren ein zusätzlicher Aufwand von 20 Minuten pro Fall erforderlich sein wird. Daraus ergibt sich in diesem Bereich für die Jahre 2018 und 2019 ein Mehraufwand von jeweils rund 11 VZÄ bzw. 264.167 EUR pro Jahr. Die Sachkosten für die insgesamt neu zu schaffenden 112 Arbeitsplätze belaufen sich gemäß Sachkostenpauschale auf insgesamt 1.368.304 EUR. Analog zu den oben stehenden Ausführungen wird auch hier für die Zeit ab 2020 von einem Rückgang des laufenden Erfüllungsaufwandes auf 1.974.700 EUR pro Jahr im gehobenen Dienst (61 VZÄ) und 158.659 EUR im mittleren Dienst (6,6 VZÄ) ausgegangen.

Etwaiger Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln soll finanziell und stellenmäßig im Einzelplan 06 ausgeglichen werden.

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)159 D

Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.

RAV

Stellungnahme des Republikanischen Anwältinnen und Anwältevereins (RAV) zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes (BT-Drs. 19/4456) für die öffentliche Anhörung am 5. November 2018 vor dem Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages vorgelegt von Rechtsanwältin Berenice Böhlo

Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e. V.
Haus der Demokratie und Menschenrechte
Greifswalder Straße 4 | 10405 Berlin
Tel +49 (0)30 417 235 55 | Fax +49 (0)30 417 235 57

kontakt@rav.de | www.rav.de

Mo - Fr 10-13 h und 14-16 h

1.

Die vorliegende Stellungnahme befasst sich mit dem Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes (BT-Drs. 19/4456), welches die Neuregelung des § 73 AsylG und hier insbesondere die Einführung von Mitwirkungspflichten und Sanktionsmechanismen vorsieht.

Aktuelle Rechtslage

Die gegenwärtige Rechtslage sieht vor, dass eine fehlerhafte Anerkennung als Asylberechtigter oder der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft unter bestimmten Umständen, insbesondere erwähnt das Gesetz hier unrichtige Angaben oder das Verschweigen wesentlicher Tatsachen, zurückgenommen werden kann (§ 73 Abs. 2 AsylG). Ein Widerruf kann erfolgen, wenn eine grundlegende Änderung der Verhältnisse im Herkunftsland erfolgt ist (§ 73 Abs. 1 AsylG).

Spätestens nach Ablauf von drei Jahren nach Unanfechtbarkeit der Entscheidung über den Asylantrag hat die zuständige Behörde nach § 73 Abs. 2a AsylG zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für eine Rücknahme oder einen Widerruf vorliegen.

Entsprechende Regelungen existieren für die Rücknahme und den Widerruf des subsidiären Schutzes (§ 73b AsylG) bzw. der Feststellung nationaler Abschiebungsverbote (§ 73c AsylG).

Mitwirkungspflichten im laufenden Asylverfahren sind in § 15 AsylG umfassend geregelt, § 15a AsylG regelt die Auswertung von Datenträgern und § 16 AsylG die Sicherung, Feststellung und Überprüfung der Identität.

Einigkeit besteht, dass diese Mitwirkungspflicht jedenfalls mit Beginn des Asylverfahrens besteht. Eine gesetzliche Regelung, wann diese Mitwirkungspflicht endet, ob sie etwas mit Ende des Asylverfahrens endet, ist zwar nicht normiert worden. Die Formulierung im Tatbestand des § 16 Abs. 1 S.1 AsylG („Die Identität eines Ausländers, der um Asyl nachsucht…“) sowie Sinn und Zweck der Norm sprechen eher dafür, dass eine Rechtsgrundlage für Personen im laufenden Asylverfahren geschaffen werden sollte. Der Zweck der Regelung des § 16 Abs. 1 S. 1 AsylG, die Identität des Asylsuchenden für das Asylverfahren, insbesondere für die Asylanerkennung oder Ablehnung bzw. für aufenthaltsbeendende Maßnahmen zu sichern und Mehrfachanträge unter jeweils anderen Personenangaben, die Wiedereinreise nach Ablehnung und das Verschweigen eines bereits früheren gestellten Asylantrages, aufzudecken.[1]

Die im Asylgesetz geregelten Mitwirkungspflichten gelten somit nicht für anerkannte Schutzberechtigte. Für die Anordnung erkennungsdienstlicher Maßnahmen setzt der Tatbestand des § 16 Abs. 1 S. 1 AsylG voraus, dass es sich um einen Ausländer handelt, der um Asyl nachsucht.[2]

---

[1] AsylG, Gemeinschaftskommentar zum Asylgesetz, § 16 Rd. Nr. 8
[2] VG Halle, Beschluss vom 13.02.2018 - 7 B 64/18 HAL

Der Gesetzgeber müsste hier tätig werden, sollte § 16 AsylG auch als Rechtsgrundlage für identitätsfeststellende Maßnahmen für anerkannte Schutzberechtigte dienen und hätte dies dann auf die – ganz wenigen – Fälle zu beschränken, in denen im ursprünglichen Asylverfahren tatsächlich keinerlei Sicherung, Feststellung und Überprüfung der Identität erfolgt ist.

Darüber hinausgehende Mitwirkungspflichten – wie sie der aktuelle Gesetzesentwurf vorsieht - sind nach Anerkennung bzw. Zuerkennung eines Schutzstatus dieser Systematik grundsätzlich fremd.

Das Unionsrecht sieht Mitwirkungspflichten z.B. in Art. 4 Abs. 1 der QualifikationsRL vor, allerdings in äußerst engen Grenzen.

Soweit es um die Aberkennung, Beendigung oder Ablehnung der Verlängerung des Schutzstatus im Unionsrecht geht, ist dies in Art. 14 Abs. 1 und 19 Abs. 4 der QualifikationsRL geregelt. Auch hier ist bereits normiert, dass im Falle einer falschen Darstellung oder des Verschweigens eine Aberkennung des Schutzstatus erfolgen kann (Art. 19 abs. 3 (b) QualifikationsRL. Das Unionsrecht sieht dabei eindeutig vor, dass die Mitgliedstaaten, die entsprechenden Voraussetzungen nachzuweisen haben.

Art. 44 der AsylverfahrensRL sieht – ohne zwischen Rücknahme und Widerruf zu differenzieren – eine Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft bei neuen Erkenntnissen vor.
Die anlasslose automatisierte und verpflichtende Regelprüfung im deutschen Recht ist dem Europarecht fremd.

2.

Asylverfahrenspraxis in den Jahren 2015/2016

Die schriftlichen Asylverfahren – mit Verzicht auf eine mündliche Anhörung - wurden für Staatsangehörige aus Syrien, Eritrea und religiöse Minderheiten aus dem Irak durchgeführt. Mithin ausschließlich für Schutzsuchende aus Ländern mit einer Anerkennungsquote von weit über 90 %.

Das schriftliche Anerkennungsverfahren lief ca. von Ende 2014 bis ca. Ende 2016. Anfang 2016 gab es einen Stichtag, danach wurden aber noch Verfahren als schriftliche abgearbeitet, 2015 und 2016 gab es rund 300.000 schriftliche Anhörungen an Hand von Fragebögen. In wie vielen dieser Fälle dann auch eine Entscheidung ohne mündliche Anhörung stattgefunden hat, ist der Verfasserin nicht bekannt.

Auch zu Zeiten der schriftlichen Verfahren gab es jederzeit die Möglichkeit des Übergangs vom schriftlichen Verfahren zu mündlichen Anhörungen, wenn etwa Zweifel an der Identität und Staatsangehörigkeit bestanden. Von dieser Möglichkeit wurde auch regelmäßig Gebrauch gemacht, ca. in einem Viertel der Fälle. Dies bedeutet, schriftliche Asylverfahren wurden in aller Regel nur dann durchgeführt, wenn etwa im Falle von Syrern Personenstandsurkunden, Führerscheine Militärbücher, mithin also eindeutige Angaben zur Identität, vorlagen.

Widerrufspraxis bisher

Überprüfungen haben in der Vergangenheit nur in sehr wenigen Fällen zu Widerrufen geführt. In den Rücknahme-und Widerrufsverfahren, die im ersten Halbjahr 2018 eingeleitet und entschieden wurden, hatte der überprüfte Schutzstatus vielmehr in 99,3% der Fälle Bestand.[3] Auch bei der nachträglichen Überprüfung von Identitätsdokumenten Schutzberechtigter wurden nur 0,5% der eingesandten Dokumente als Fälschung identifiziert.

Aktuelle Praxis erkennungsdienstlicher Behandlungen für Sachverhalte vor dem 1.1.2015 durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Nach aktuellen Informationen der Unterzeichnenden vom 1.11.2018 sei es gegenwärtige Weisungslage beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, dass sämtliche erkennungsdienstlichen Behandlungen, die vor dem Stichtag 01.01.2015 stattgefunden haben, wiederholt werden müssten. Eine Rechtsgrundlage bestehe, könne aber auch Nachfrage nicht benannt werden.

3.

Vorgeschlagene Rechtsänderung

Nach § 73 Absatz 3a Satz 2 AsylG– neu erstrecken sich die Mitwirkungspflichten auf die allgemeinen Mitwirkungspflichten nach § 15 Absatz 1 Satz 2, Absatz 2 Nummer 1, 4, 5 und 7 und Absatz 3 AsylG. Nach § 73 Absatz 3a Satz 4 AsylG-neu kann die Mitwirkung per Verwaltungszwang durchgesetzt werden und nach § 73 Absatz 3a Satz 6 AsylG-neu kann eine Nicht-Mitwirkung gewertet werden.

3.1.

Europarechtliche Vorgaben

Entscheidend für die Bewertung dieser Norm ist der vorrangige europäische Rechtsrahmen.

Wie eingangs ausgeführt, findet sich die entscheidende europarechtliche Regelung für die hier interessierenden Rechtsfragen in Art. 14 und 19 der QualifikationsRL. Für die vorliegend interessierende Konstellation des Widerrufs und der Rücknahme ist Art. 11 Abs. 1 e) und Art. 19 Abs.3 b) und Abs.4 der QualifikationsRL zu beachten.

Voraussetzung eines Widerrufs nach 11 Abs. 1 e) QualifikationsRL ist ein Wegfall der Umstände, aufgrund deren eine Person einen Schutzstatus erhalten hat, wobei der Nachweis hierzu von den Mitgliedstaaten zu führen ist gemäß 11 Abs. 2 QualifikationsRL.

Die Aberkennung eines Schutzstatus kann nach Unionsrecht außerdem erfolgen, wenn für die Zuerkennung des Schutzstatus eine falsche Darstellung oder das Verschweigen von Tatsachen einschließlich der Verwendung falscher oder gefälschter Dokumente ausschlaggebend war.

Art. 19 Absatz 4 der QualifikationsRL stellt fest, dass ein entsprechender Nachweis durch die Mitgliedstaaten zu führen ist.

---

[3] BT-Drs. BT-Drs. 19/3839.
.

Festzuhalten ist somit, dass sowohl für die Konstellation des Widerrufs als auch für die Konstellation der Rücknahme das Unionsrecht die Beweislast auf Seiten der Mitgliedstaaten verortet. Eine Beweislastumkehr wie sie faktisch der Neuregelung des § 73 AsylG zu entnehmen ist, ist nicht europarechtskonform.

Festzuhalten ist weiter, dass ein Widerruf bzw. eine Rücknahme im Rahmen einer Wertung als faktische Sanktion nicht erfolgter Mitwirkung europarechtswidrig ist.

3.2.

Zu erwartende Probleme bei der praktischen Anwendung der Norm:

§ 73 Abs. 3a AsylG-neu normiert zum einen eine Mitwirkungspflicht bei der Aushändigung von Unterlagen und die Duldung erkennungsdienstlicher Maßnahmen.

Liegen Unterlagen aber nicht vor, können sie auch nicht vorgelegt werden.

Liegen sie vor, werden aber nicht vorgelegt werden, liegen dennoch nicht die Voraussetzungen eines Widerrufs oder einer Rücknahme vor, denn es ist weder eine Änderung der Sachlage eingetreten noch lag eine Täuschung vor. Entsprechendes gilt für die Duldung erkennungsdienstlicher Maßnahmen.

Nicht vorgelegte Unterlagen bzw. die Nicht-Duldung einer erkennungsdienstlichen Maßnahme können also in keiner denkbaren Konstellation praktisch zu einem Widerruf führen. Eine Wertung zu Lasten des Betroffenen nach § 73 Absatz 3a Satz 6 AsylG-neu, dass auf Grund Nicht-Vorlage oder Nicht-Duldung die Voraussetzungen eines Widerrufs oder einer Rücknahme vorliegen, verstieße gegen Europarecht.

Praxisrelevant dürfte vor allem aber der Verweis auf § 15 Abs. 2 Nr. 1 AsylG sein, wonach „erforderliche Angaben“ schriftlich oder mündlich zu erfolgen haben.

Dies bedeutet faktisch, dass nach bereits erfolgter Zuerkennung eine Anhörung zu den Asylgründen erfolgen kann.

Sollte der Betroffene zu dieser Anhörung nicht erscheinen oder keine ergänzenden Angaben machen, führt dies nicht zum Vorliegen der Voraussetzungen eines Widerrufs oder einer Rücknahme. Es liegt nämlich weder ein veränderter Sachverhalt im Vergleich zur ersten Entscheidung vor, noch kam es zu einer Täuschungshandlung oder ähnlichem.

Das Vorliegen dieser Voraussetzungen müsste dem Betroffenen aber nachgewiesen werden. Die Einführung von Mitwirkungspflichten nach Anerkennung und diese flankierenden Sanktionsmechanismen sollen aber dazu führen, dass durch den Betroffenen selbst Anhaltspunkte für einen möglichen Widerruf oder eine Rücknahme beigebracht werden sollen. „Eine Mitwirkungspflicht des Betroffenen kann hierbei für das BAMF (…) zusätzliche Erkenntnisse begründen.“[4]

[4] BT-Drs. 19/4456, S.1.

Dies liefe wie bereits auf eine Beweislastumkehr hinaus und ist daher nicht europarechtskonform.

Der Normtext ist nicht hinreichend klar und verbindlich und auch vor diesem Hintergrund nicht mit den europarechtlichen Vorgaben zu vereinbaren.

In § 73 Abs. 3 Satz 6 AsylG heißt es: „Ferner ist zu berücksichtigen, inwieweit der Ausländer seinen Mitwirkungspflichten nachgekommen ist."

Es ist vollkommen unklar, welcher Regelungsgehalt dieser Aussage zukommen soll.

Die gesetzliche Neuregelung verhält sich schließlich auch nicht in ausreichendem Maß zu den erforderlichen Verfahrensgarantien.

Art. 45 Asylverfahrens-Rl enthält weitgehende Verfahrensgarantien, die im Falle eines Widerrufs oder einer Rücknahme zu beachten sind. So hat eine genaue Aufklärung über die Gründe der Überprüfung sowie ausführliche schriftliche Information der Betroffenen zu erfolgen.

3.3.

Angesichts der vorstehenden Ausführungen zur Europarechtswidrigkeit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung, wird nur ergänzend darauf hingewiesen, dass der vorliegende Gesetzesentwurf weder erforderlich, geeignet noch angemessen ist.

Ziel des vorliegenden Gesetzesentwurfs solle die „Befriedung" der gesellschaftlichen Debatte sein.

Die Gesetzesbegründung bezieht sich auf die Zunahme von geäußerten Schutzbegehren in den Jahren 2015 und 2016, mithin einer historischen Sondersituation. Die Begründung legt dar, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zur Verfahrensbeschleunigung im Wege der schriftlichen Antragsprüfung entschieden und auf die persönliche Anhörungen nach § 25 AsylG verzichtet habe. Laut Gesetz habe dieses Verfahren zu einer nicht ausreichenden Prüfung in Hinblick auf die Angaben zu Identität, Staatsangehörigkeit und Fluchtgeschehen geführt. Nur – so insinuiert die Gesetzesbegründung - die vorgeschlagene Gesetzesänderung zu den Widerrufs- und Rücknahmeverfahren könne hier „(…) durch behördliches Handeln entstandene Fehler (…) korrigieren."

Der vorliegende Gesetzesentwurf führt daher ein Verfahren ein, in dem ohne Vorliegen objektiver Anhaltspunkte (Änderung der Verhältnisse im Herkunftsland, Hinweise für eine Täuschungshandlung) ein Widerrufs- und Rücknahmeverfahren eingeleitet und der Erkenntnisgewinn ausschließlich auf Angaben der Betroffenen beruhen soll. Diese sollen mit Hilfe der Einführung von Mitwirkungspflichten nach Anerkennung und diese flankierenden Sanktionsmechanismen erfolgen soll. „Eine Mitwirkungspflicht des Betroffenen kann hierbei für das BAMF (…) zusätzliche Erkenntnisse begründen."[5]

[5] BT-Drs. 19/4456, S.1.

Unter Bezugnahme auf das zuvor zitierte Zahlenmaterial ist ein umfassender und weitreichender Handlungsbedarf, wie ihn die Gesetzesbegründung annimmt, nicht erkennbar. Hinzukommt, dass bei einem Großteil der Betroffenen – dies gilt etwa für Syrer, die Verfahren zur Familienzusammenführung betreiben – aus anderen Gründen im weiteren Verlauf die Notwendigkeit besteht, Kontakt zu den Herkunftsbehörden aufzunehmen und Dokumente vorzulegen. In keinem dieser Fälle gab es Anzeichen für Identitätstäuschungen.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung ist auch nicht geeignet. Sie stellt eine Systemänderung dar, die zwar kaum faktische Auswirkungen haben wird, aber einen enormen Verwaltungsaufwand und massive Belastungen für die Betroffenen nach sich ziehen wird.

Selbst wenn Umstände identifiziert werden sollten, die die Voraussetzungen eines Widerrufs oder einer Rücknahme begründen könnten, muss zunächst geprüft werden, ob diese Umstände auch kausal für die positive Verwaltungsentscheidung waren. Nur dann lägen die Voraussetzungen eines Widerrufs oder einer Rücknahme vor und es käme zu einer solchen. Denn nach altem wie neuem Recht müssen die unrichtige oder die Nichtangabe wesentlicher Tatsachen für die anerkennende Entscheidung ursächlich gewesen sein.

Der Gesetzgeber sieht zur Umsetzung der Norm Verwaltungszwang und Entscheidung nach Aktenlage vor und greift damit empfindlich in die Rechtspositionen der Betroffenen ein.

Die Einleitung der Widerrufs- oder Rücknahmeverfahren bedeutet nicht einfach nur, dass die Betroffenen einen „Brief“ erhalten, sondern ist mit erheblichem Stress und massiver Sorge für die Betroffenen verbunden. Erfahrungen in den Widerrufsverfahren zeigen, welche Ängste diese bei den Betroffenen auslösen. Für diese stellt es sich nämlich so dar, dass ihr Aufenthalt, ihre Berechtigung als solche in Frage gestellt wird. Für Personen mit Fluchterfahrung, die nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte als besonders schutzbedürftig angesehen werden, entsteht eine Perspektive der Unsicherheit und Angst. Viele Betroffene befinden sich noch lange nach Zuerkennung des Schutzstatus in Heilungsverfahren und therapeutischen Behandlungen. Diese stehen einer Konfrontation mit Vergangenem entgegen, diese stellt sich als kontraindiziert und gesundheitsschädlich dar. Hinzukommen weiter auch ganz praktische Fragen wie Verdienstausfall, Urlaubsregelungen etc.

Die negativen Konsequenzen beziehen sich auch auf die Kinder der Betroffenen und können letztlich auch deren Wohl beeinträchtigen, weil die gesamte Familie in einen permanenten Stress versetzt wird.

Die Verfahren aus der Vergangenheit haben gezeigt, dass den Betroffenen die Entscheidungskompetenz der Ausländerbehörde gar nicht klar und auch nicht zu vermitteln ist. Dies beschädigt maßgeblich die gesellschaftliche Partizipation, denn die Betroffenen werden auf ihre Vergangenheit zurückgeworfen, anstatt ihre Energien und Ressourcen nach vorne zu richten. Die Rechtssicherheit ist damit empfindlich getroffen.

Sämtliche der aufgezeigten Konsequenzen sind vor dem Hintergrund eines Verfahrens, das keinen erheblichen Erkenntnisgewinn nach sich ziehen wird, sind gänzlich unangemessen.

Die Gesetzesregelung wird auch das Bundesamt mit einer erheblichen Arbeitsbelastung versehen, ohne dass dies einen erkennbaren Mehrgewinn hätte. Hinzukommen werden unzählige gerichtliche Verfahren, wenn es denn tatsächlich zu Maßnahmen im Rahmen des Verwaltungszwangs oder der Rücknahme bzw. des Widerrufs kommen sollte.

4.

Bewertung

Der Gesetzesentwurf liefert eine spezifische Interpretation und Erzählung zu der Entwicklung der Zugangszahlen im Bereich Asyl in den Jahren 2015 und 2016. Danach habe es 2015 und 2016 eine unzureichende Sachverhaltsaufklärung und darauf basierende Fehlentscheidungen in nicht unerheblicher Anzahl gegeben. Diese zwei Grundthesen halten einer Überprüfung in tatsächlicher Hinsicht nicht Stand. Die Neuregelung wird in Hinblick auf die Anzahl tatsächlicher rechtskräftiger Widerrufe und Rücknahmen kaum eine Auswirkung haben. Folge der Neuregelung werden unzählige Verfahrensschleifen und Stress für die Betroffenen sein. Im laufenden Prüfungsverfahren verlängert die Ausländerbehörde Aufenthaltstitel nur für ein Jahr, teilweise werden sogar Fiktionsbescheinigungen erteilt. Diese kurzfristigen Aufenthaltstitel erschweren und behindern maßgeblich die Ausbildungs-, Arbeits- und Wohnungssuche.

Die Neuregelung wird in Hinblick auf das proklamierte Ziel ohne maßgebliches Ergebnis bleiben. Im Gegenteil verhindert der Gesetzesentwurf eine Versachlichung der Debatte indem Probleme der Jahre 2015 und 2016 in der Praxis des Bundesamtes für Migration, die es tatsächlich gegeben hat und die es leider bis heute massiv gibt, einseitig als Folge des Fehlverhaltens der damals Schutzsuchenden und heute anerkannten Flüchtlinge bzw. international Schutzberechtigten darstellt werden.

Das Asylrecht und der Flüchtlingsschutz sind wie das Bundesverfassungsgericht betont in besonderer Weise verfahrensabhängige Rechte. Kategorien der „Großzügigkeit“ und Formulierungen wie „Gastland“, die in der Diskussion um den aktuellen Gesetzesentwurf in der Lesung im Parlament auftauchen, verstellen den Blick auf das Wesentliche.

Vorliegend geht es um Rechtspositionen der Betroffenen, die nicht zum Gegenstand eines behördlichen Verfahrens gemacht werden dürfen, das auf einer gesetzlichen Regelung beruht, welche maßgeblich auf einer ideologisch geprägten Interpretation der Ereignisse der Jahre 2015 und 2016 basiert und damit einer willkürlichen Verfahrensgestaltung sehr nahe kommt.

5.

Empfehlung

Der vorgeschlagenen Gesetzesänderung ist nicht zu entsprechen.

Auch die im Zuge des Gesetzgebungsverfahren eingebrachten weiteren Verschärfungen etwa des Bundesrates zur rückwirkenden erkennungsdienstlichen Erfassung von nach Inkrafttreten des Gesetzes über 14 Jährigen oder wie vom Präsidenten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge vorgeschlagen, die Prüfung der Einleitung eines Widerrufs- bzw.

Rücknahmeverfahrens nach fünf statt drei Jahren sind aus den vorstehend genannten Gründen strikt zurückzuweisen.

Berenice Böhlo

Berlin, den 1. November 2018

Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterinnen

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)159 E

Stellungnahme zu dem Entwurf eines

Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen (BDVR), in dem 80 % der rund 2.100 aktiven Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen in Deutschland organisiert sind, dankt für die Gelegenheit, zu dem Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes Stellung zu nehmen.

I.

Flüchtlingsschutz, subsidiärer Schutz und Abschiebungsverbote werden nach dem Willen des Gesetzgebers grundsätzlich nur solange und soweit gerechtfertigt, als die jeweiligen materiellen Erteilungsvoraussetzungen gegeben sind (1). Das von den zuständigen Behörden anzuwendende Verfahrensrecht muss geeignet sein, diesem Willen des Gesetzgebers zum Durchbruch zu verhelfen (2). Dabei muss es die durch das Unions- und das Verfassungsrecht gezogenen Grenzen respektieren (3).

1. Die Grundentscheidung des Gesetzgebers

Die materiell-rechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung und den Fortbestand von Flüchtlingsschutz und von subsidiärem Schutz sind im Unionsrecht enthalten, vor allem in der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2013. Art. 14 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1 Buchstabe e) und f) RL 2011/95/EU verpflichtet die Mitgliedsstaaten, einem Drittstaatsangehörigen oder einem Staatenlosen die ihm zuerkannte Flüchtlingseigenschaft abzuerkennen, zu beenden oder nicht zu verlängern, wenn die Umstände, aufgrund deren er als Flüchtling anerkannt worden ist, weggefallen sind und er es nicht mehr ablehnen kann, den Schutz des Landes in Anspruch zu nehmen, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt bzw. er in der Lage ist in das Land zurückzukehren, in dem er seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte. Art. 19 Abs. 1, 16 RL 2011/95/EU regeln Vergleichbares für den subsidiären Schutzstatus.

Die materiell-rechtlichen Voraussetzungen für die Zuerkennung eines Abschiebungsverbots sind in § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG enthalten. Es ist zuzuerkennen, soweit eine Abschiebung gegen die EMRK verstieße oder für den Ausländer in dem Zielstaat eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht.

Der Fortbestand einer zuerkannten Flüchtlingseigenschaft, eines subsidiären Schutzstatus und eines Abschiebungsverbots ist damit nach dem Willen des Gesetzgebers an den Fortbestand der jeweiligen materiellen Erteilungsvoraussetzungen geknüpft. Der Wortlaut des Unionsrechts verpflichtet die Mitgliedsstaaten darüber hinaus sicherzustellen, dass überschießende formale Berechtigungen, die durch den Wegfall der materiellen Erteilungsvoraussetzungen entstanden sind, entzogen werden.

2. Die dienende Funktion des Verfahrensrechts

Von den materiell-rechtlichen Regelungen über die Erteilung und den Entzug von Flüchtlingseigenschaft, subsidiärem Schutzstatus und Abschiebungsverboten sind die (formellen) Vorschriften zu unterscheiden, die den Weg zu einer der genannten Entscheidungen strukturieren. Aufgabe des formellen Verwaltungsrechts ist es, einen Verfahrensablauf zur Verfügung zu stellen, der zu einer möglichst umfassenden Durchsetzung des materiellen Rechts führt (vgl. z.B. BVerwGE 64, 325, 311 ff.). Die Verpflichtung, solche Normen zu schaffen, folgt einerseits aus den Grundrechten und dem Rechtsstaatsprinzip und andererseits, soweit es um materielles Unionsrecht geht, aus dem effet-utile-Prinzip.

Die Regelungen des Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes betreffen den Weg zur Entziehung einer Flüchtlingseigenschaft, eines subsidiären Schutzstatus bzw. eines Abschiebungsverbots. Materiell-rechtliche Voraussetzungen für diese Entscheidungsvoraussetzungen enthalten sie nicht. Sie müssen sich daher daran messen lassen, inwieweit sie zur Durchsetzung des materiellen Rechts beitragen.

3. Grenzen für die Einführung verfahrensrechtlicher Regelungen

Das Unionsrecht regelt das Verfahren zur Aberkennung des internationalen Schutzes in Art. 44 und 45 der Richtlinie 2013/32/EU vom 26. Juni 2013. Dort werden die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet sicherzustellen, dass eine Prüfung zur Aberkennung des internationalen Schutzes einer bestimmten Person eingeleitet werden kann, wenn Erkenntnisse zutage treten, die zu einer solchen Prüfung Anlass geben (Art. 44 RL 2013/32/EU). Wird ein Entziehungsverfahren eingeleitet, muss dem Betroffenen davon schriftlich Kenntnis gegeben werden. Außerdem ist ihr rechtliches Gehör durch persönliche oder schriftliche Anhörung zu gewähren (Art. 45 Abs. 1 Buchstabe a und b RL 2013/32/EU).

Weitere Regelungen enthalten Art. 14 Abs. 2 und Art. 19 Abs. 4 RL 2011/95/EU. Danach sind die Mitgliedsstaaten jeweils verpflichtet, unbeschadet der Pflicht des Flüchtlings bzw. des subsidiär Schutzberechtigten gemäß Art. 4 Abs. 1 RL 2011/95/EU alle maßgeblichen Tatsachen offenzulegen und alle maßgeblichen, ihm zur Verfügung stehenden Unterlagen vorzulegen, in jedem Einzelfall nachzuweisen, dass die Voraussetzungen für die Entziehung des Schutzstatus vorliegen.

Nationalrechtliche Grenzen für die Regelung von Verfahrensvorschriften enthalten das Rechtsstaatsprinzip und die Grundrechte. Verfahrensrecht darf danach insbesondere die Durchsetzung des materiellen Rechts nicht vereiteln. Außerdem dürfen die Grundrechte der Verfahrensbeteiligten im Rahmen des Verwaltungsverfahrens nicht unverhältnismäßig eingeschränkt werden.

II.

Der vorliegende Gesetzentwurf ist geeignet, die effektive Durchsetzung des Unionsrechts zu verbessern. Er wahrt die Grundrechtspositionen der Verfahrensbeteiligten in verhältnismäßiger Weise. An einigen Stellen könnten die vorgeschlagenen Regelungen klarer formuliert werden.

1. Die in § 73 Abs. 3a Satz 1 AsylG-E enthaltene Verpflichtung zur Mitwirkung bei der Widerrufs- bzw. Rücknahmeprüfung ist in Art. 14 Abs. 2 und Art. 19 Abs. 4 RL 2011/95/EU angelegt. Insoweit kann dahinstehen, ob schon das Unionsrecht eine solche Mitwirkungsverpflichtung fordert. Die Formulierung legt dies mit ihrem Hinweis auf die Mitwirkungspflichten der Schutzberechtigten nach Art. 4 Abs. 1 RL 2011/95/EU nahe (so auch HessVGH, Beschluss vom 25. Juni 2008 – 5 A 1141/08.Z.A – juris Rn. 4). Gegen ein solches Verständnis könnte allerdings sprechen, dass Art. 4 Abs. 1 RL 2011/95/EU sich seinem Wortlaut und seiner systematischen Stellung nach lediglich auf Anträge auf internationalen Schutz, nicht aber auf Verfahren bezieht, bei denen es um die Entziehung eines Schutzstatus geht. In jedem Fall verbieten Art. 14 Abs. 2 und Art. 19 Abs. 4 RL 2011/95/EU nicht, eine Mitwirkungspflicht der Schutzberechtigten im Entziehungsverfahren nach nationalem Recht vorzusehen. Der Wortlaut der Vorschriften gibt für die Annahme eines solchen Verbots nichts her. Die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, ein effektives Überprüfungs- und Entziehungsverfahren vorzusehen, spricht sogar ausdrücklich gegen ein unionsrechtliches Verbot, Mitwirkungspflichten vorzusehen.

Allerdings kann die Formulierung „soweit dies für die Prüfung erforderlich und dem Ausländer zumutbar ist“ gestrichen werden. Die Ausübung des behördlichen Verfahrensermessens bei der Durchführung von Entziehungsverfahren unterliegt, wie alles staatliche Handeln, ohnehin den verfassungsrechtlichen Grenzen des Verhältnismäßigkeitsprinzips. Ein Bedürfnis, das Verhältnismäßigkeitsprinzip vorliegend in den Rang eines geschriebenen Tatbestandsmerkmals zu erheben, ist nicht ersichtlich.

2. Die in § 73 Abs. 3a Satz 2 AsylG-E enthaltene Verweisung auf § 15 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Nr. 1, 4, 5 und 7 sowie Absatz 3 ist sachgerecht. Der Umstand, dass § 73 Abs. 3a Satz 2 AsylG-E nicht auch auf § 15 Abs. 2 Nr. 3 AsylG verweist, schließt es nicht aus, den Inhaber eines Schutzstatus, im Entziehungsverfahren persönlich vorzuladen und die Anordnung gegebenenfalls auch durchzusetzen. Zum einen enthält § 15 Abs. 2 AsylG ohnehin nur Rechtspflichten, die „insbesondere“ gegenüber dem Verfahrensbeteiligten angeordnet werden können. Zum anderen hat § 15 Abs. 2 Nr. 3 AsylG keinen eigenständigen Regelungscharakter. Behördliche Anordnungen sind, solange sie nicht nichtig oder aufgehoben worden sind, auch ohne ausdrückliche gesetzliche Anordnung zu befolgen (vgl. Sieweke/Kluth, BeckOK Ausländerrecht, § 15 Rn. 4). Die Aufnahme des § 15 Abs. 2 Nr. 3 AsylG in den Kanon der in Bezug genommenen Mitwirkungspflichten, die „insbesondere“ zu befolgen sind, ist daher nicht erforderlich.

3. Die in § 73 Abs. 3a Satz 2 AsylG-E enthaltene Verweisung auf § 16 Abs. 1 bis 4 und 6 AsylG ist sachgerecht. Die Identität eines Ausländers ist der zentrale Ausgangspunkt für die Entscheidung, ob ihm ein Schutzstatus oder ein Abschiebungsverbot zuzuerkennen ist. Allerdings ist ein Grund für die Ausnahme des § 16 Abs. 4a und 5 AsylG von der Verweisung nicht ersichtlich.

Darüber hinaus kann der die Verweisung einschränkende Halbsatz „soweit die Identität des Ausländers entgegen einer zuvor bestehenden Verpflichtung nicht gesichert worden ist“ entfallen. Die Begründung des Bundesrats (Drs. 381/1/18 S. 4) überzeugt. Der stattdessen von der Bundesregierung vorgeschlagene Halbsatz „hinsichtlich der Sicherung der Identität durch erkennungsdienstliche Maßnahmen (§ 16 Absatz 1 Satz 1 und 2) mit der Maßgabe, dass sie nur zulässig ist, soweit die Identität des Ausländers nicht bereits gesichert worden ist“ ist nicht erforderlich. Das die Ausübung des behördlichen Verfahrensermessens begrenzende Verhältnismäßigkeitsprinzip verbietet nämlich die erneute Klärung einer bereits geklärten Identität.

Im Ergebnis könnte § 73 Abs. 3a Satz 2 AsylG-E also lauten „§ 15 Absatz 1 Satz 2, Absatz 2 Nr. 1, 4, 5, und 7 und Absatz 3 sowie § 16 gelten entsprechend.“

4. Die Ermächtigung des Bundesamts zur Erzwingung von Mitwirkungshandlungen durch Verwaltungszwang in § 73 Abs. 3a Satz 3 AsylG-E hat Rückwirkung auf die gegen das behördliche Mitwirkungsverlangen möglichen Rechtsbehelfe. Nach § 44a Satz 2 VwGO wird dieses Mitwirkungsverlangen dadurch selbständig rechtsbehelfsfähig. Jedes Mitwirkungsverlangen kann daher voraussichtlich in einem Zwischenverfahren mit der Anfechtungs- oder Unterlassungsklage angegriffen werden. Bis in dem Zwischenverfahren entschieden ist, wird das Entziehungsverfahren dann regelmäßig ruhen. Um Verfahrensverzögerungen durch die Anfechtung von behördlichen Mitwirkungsverlangen zu vermeiden, kommt in Betracht, der Behörde die Wahl zu lassen, ob sie einen Bescheid über die Mitwirkungshandlung mit der Folge ihrer selbständigen Erzwingbarkeit und ihrer selbständigen Anfechtbarkeit erlässt oder ob sie auf den Erlass des Bescheides verzichtet und sich stattdessen bei Unterbleiben der gebotenen Mitwirkung gleich auf die Rechtsfolgen des § 73 Abs. 3a Satz 4 und 5 AsylG-E beruft. Alternativ könnte § 73 Abs. 3a Satz 3 AsylG-E gestrichen werden.

5. Schließlich kann in § 73 Abs. 3a Satz 4 AsylG-E der Halbsatz nach „entscheiden“ entfallen. Der Halbsatz verkompliziert den behördlichen Entscheidungsprozess unnötig. Die Verpflichtung zur Entscheidung nach Aktenlage gebietet grundsätzlich die Berücksichtigung allen Vortrags, der bis zur Entscheidung zu den Akten gelangt ist. § 73 Abs. 3a Satz 6 AsylG ermöglicht die Berücksichtigung des Umstandes, dass der Ausländer gebotene Mitwirkungshandlungen nicht unverzüglich nachgeholt oder seine Mitwirkungspflicht ohne genügende Entschuldigung verletzt hat, bei der Entscheidung in ausreichendem Maß. Darüber hinausgehender Regelungen bedarf es nicht.

6. Die Regelung des § 73 Abs. 3a AsylG-E ist mit Unionsrecht vereinbar. Sie verstößt insbesondere nicht gegen Art. 14 Abs. 2 oder Art. 19 Abs. 4 RL 2011/95/EU. Beide Vorschriften regeln die materielle Beweislast für das Vorliegen der Entziehungsvoraussetzungen. Sie obliegt der Behörde. Die genannten Vorschriften enthalten aber kein Schweigerecht desjenigen, dem eine Flüchtlingseigenschaft bzw. ein subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist. Sie lassen es vielmehr, wie bereits ausgeführt, jedenfalls zu, ihm eine Mitwirkungspflicht aufzuerlegen. In

der Folge ist auch nicht ausgeschlossen, eine unvollständig oder nicht erfüllte Mitwirkungsverpflichtung bei der Bildung der unionsrechtlich geforderten Überzeugung vom Fehlen der materiellen Schutzvoraussetzungen zu Lasten des Betroffenen zu berücksichtigen.

7. Schließlich gilt es, die Folgen der Regelung des § 73 Abs. 3a Satz 4 und 5 AsylG-E für die verwaltungsgerichtlichen Verfahren in den Blick zu nehmen. Es sollte geregelt werden, ob das Nachholen unterbliebener Mitwirkungshandlungen im gerichtlichen Verfahren berücksichtigt werden darf und ob die fehlerhafte Annahme einer unvollkommen oder nicht erbrachten Mitwirkungshandlung durch bloße Aufhebung des Entziehungsbescheids faktisch zur Zurückverweisung des Verfahrens an das Bundesamt führt oder ob das Gericht in diesen Fällen selbst, gegebenenfalls nach weiteren eigenen Ermittlungen, über das Vorliegen der Entziehungsvoraussetzungen entscheidet.

Berlin, den 2. November 2018

Robert Seegmüller

Dr. Robert Seegmüller
(Vorsitzender)

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)159 F

Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M.

Fachbereich Rechtswissenschaft

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht
Forschungszentrum Ausländer- und Asylrecht
Institut für gesellschaftlichen Zusammenhalt –Konstanz (im Aufbau)

Fach 116, Universitätsstraße 10
D-78464 Konstanz

daniel.thym@uni-konstanz.de

Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 5. Dezember 2018 über den

Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes, BT-Drs. 19/4456 v. 24.9.2018.

Ich bedanke mich für die Einladung seitens des Innenausschusses und äußere mich Hintergrund, Kontextfaktoren und Einzelfragen des Gesetzentwurfs.

I. Hintergrund: Flüchtlingskrise und Entscheidungsqualität

Da das Asylverfahren regelmäßig Sachverhalte betrifft, die sich im Ausland abspielten und daher nicht der direkten Kontrolle oder Beweiserhebung durch die deutschen Behörden unterliegen, ist das **Verfahrensrecht traditionell ein zentraler Bestandteil des Asylrechts**. Es sichert eine richtige Entscheidung und gewährleistet damit die rechtsstaatliche Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG). Speziell zur Hochzeit der Flüchtlingskrise wurden diese Verfahrensvorschriften nicht immer eingehalten und auch sonst war

die Entscheidungsqualität nicht immer zufriedenstellend. Hierfür steht exemplarisch die vergleichsweise hohe Erfolgsquote von Rechtsbehelfen, die – je nach Berechnungsmethode – zwischen 12 und 40 % beträgt.[1]

Hinzu kommt, dass vom Bundesamt zwischenzeitlich ein schriftliches Verfahren praktiziert wurde, das ohne persönliche Anhörung aufgrund eines Fragebogens entschied, der nur pauschal danach fragte, ob die betroffene Person nach einer Selbsteinschätzung individuell verfolgt werde. Hierbei wurde nicht nach unterschiedlichen Verfolgungsgründen differenziert und auch die alternative Option eines subsidiären Schutzstatus zog das Formblatt nicht in Erwägung, obgleich die EU-Verfahrens-Richtlinie den Verzicht auf eine persönliche Anhörung nur gestattet, wenn das BAMF über die notwendigen Beweismittel verfügt.[2] Es spricht daher viel dafür, dass die **schriftlichen Verfahren europarechtswidrig** waren.[3] Auch eine Identitätsfeststellung wurde wohl nicht in allen Fällen sorgfältig durchgeführt.

Damit ist nicht gesagt, dass sehr viele Verfahren falsch entschieden worden wären oder zahlreiche Asylbewerber getäuscht hätten. Ein **Generalverdacht wäre nicht gerechtfertigt**, zumal das schriftliche Verfahren nur gegenüber Personengruppen angewandt wurde, die nach der damaligen Praxis typischerweise einen GFK-Status erhielten. Dennoch verbleibt bei Teilen der Bevölkerung der berechtigte Eindruck, dass in den Jahren 2015/16 neben anderen Behörden auch das BAMF nicht immer sorgfältig arbeitete. Einzelfälle wie die skurrile Konstellation des Bundeswehrsoldaten Franco A. stärkten den Eindruck eines Kontrollverlusts ebenso wie hohe Erfolgsquote von Asylklagen. Es kann daher für das öffentliche Vertrauen **in das Asylsystem** nützlich sein, wenn der Gesetzgeber und die Verwaltung frühere Fehler aufarbeiten und zukunftsgewandt sicherstellen, dass diese sich künftig nicht mehr wiederholen. So kann auch der vorliegende Gesetzentwurf dazu beitragen, verlorenes Vertrauen zurückzugewinnen, wobei die Regierung darauf achten sollte, keinen Generalverdacht zu schüren und dennoch die Nachricht einer selbstkritischen Aufarbeitung zu verbreiten.

Es entspricht der Struktur eines Verwaltungsverfahrens, dass Fehler, die zulasten des Antragstellers gehen, typischerweise von diesem selbst vor Gericht geltend gemacht werden, während Defizite, von denen einen Antragsteller potenziell profitiert, von der Behörde zu prüfen sind. Dies gilt auch für Rücknahme und Widerruf, hinsichtlich derer das BAMF freilich vor dem strukturellen

[1] Zur Deutung der statistischen Angaben in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke: Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2017, BT-Drs. 19/1371 v. 22.3.2018, S. 38 ff. siehe *Daniel Thym*, Achillesferse Rechtsschutz, FAZ Einspruch am 23. Mai 2018.
[2] Vgl. Art. 14 Abs. 2 RL 2013/32/EU.
[3] So bereits *Daniel Thym*, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am 22. Februar 2016 über den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (sog. Asylpaket II), Ausschuss-Drs. 18(4)511 D, S. 9 f.

Problem steht, dass die Informationen, die es benötigt, vielfach nicht von Amts wegen beschafft werden können. Insoweit gilt spiegelbildlich dieselbe Leitlinie, die **UNHCR** für das Asylverfahren ausführt: „The **relevant facts of the individual case will have to be furnished in the first place by the applicant himself**."[4]

Aus den dargelegten Gründen ist der Gesetzentwurf grundsätzlich geeignet, die rechtsstaatliche Qualität der Asylpraxis zu erhöhen und das Vertrauen der Bevölkerung zurückzugewinnen. Der Entwurf ist kein Fremdkörper, sondern **fügt sich stimmig in systematische Struktur** des deutschen, europäischen und internationalen Asylrechts, das durchgehend der Informationsbereitstellung durch die Antragsteller eine hohe Bedeutung beimisst.

II. Kontext: dauerhaftes Bleiberecht

In der politischen Debatte wird – auch von der Bundeskanzlerin – häufig darauf verwiesen, dass das **Asylrecht eine zeitlich beschränkte Schutzgewähr** beinhalte, die grundsätzlich ende, sobald sich die Umstände im Heimatstaat geändert haben. Dies ist richtig, bedarf jedoch einer doppelten Einschränkung. *Erstens* sieht die faktische Situation häufig anders aus, weil eine schnelle Änderung der Umstände im Herkunftsstaat in vielen Fällen nicht eintritt und darüber hinaus eine Ausreisepflicht nach einem eventuellen Asylwiderruf bei Personen, die seit vielen Jahren im Inland wohnen, traditionell nur zögernd vollstreckt wird. Daher wird bereits **tatsächlich häufig keine Rückkehr** stattfinden.

Zweitens besteht auch rechtlich kein Automatismus zwischen einem Widerruf der Schutzgewährleistung sowie der Ausreisepflicht. Grund hierfür sind die Regeln über die Niederlassungserlaubnis, weil die **Fortexistenz einer Niederlassungserlaubnis nicht mehr von den Erteilungsvoraussetzungen** abhängt, sprich eine Änderung der Situation im Herkunftsland von Asylbewerbern kein Rechtsgrund für eine Aufenthaltsbeendigung mehr darstellt. Mit der Erteilung einer Daueraufenthalts- bzw. Niederlassungserlaubnis, die gleichsam eine „Staatsangehörigkeit light" sind, kann man die Rückkehr von ehemals schutzbedürftigen Personen regelmäßig nicht mehr erzwingen.

Hieraus folgt für die Zwecke des vorliegenden Gesetzentwurfs, dass vor der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis besonders gründlich zu prüfen ist, ob der Schutzstatus fortbestehen soll. Diese Frage stellt sich bei GFK-Flüchtlingen sowie Asylberechtigten i.S.d. Art. 16a

[4] UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol (1979), reissued 2011, UN doc. HCR/IP/4/Eng/REV.3, Nr. 195.

GG erstmals **drei Jahre nach der Anerkennung**, weil dann nach § 26 Abs. 3 S. 3 AufenthG eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden darf, soweit das Sprachniveau C1 erreicht wurde und eine weit überwiegende Lebensunterhaltssicherung vorliegt. In anderen Fällen stellt sich die Frage **nach fünf Jahren**.[5] Wenn ein Widerruf oder eine Rücknahme bis dahin nicht erfolgt ist und eine Niederlassungserlaubnis erst einmal erteilt ist, würde eine künftige Aufhebung regelmäßig ins Leere laufen.

Der Vollständigkeit wegen sei erwähnt, dass die deutschen Vorgaben für die Erteilung der Niederlassung trotz der teilweisen Verschärfung mit dem Integrationsgesetz weiterhin **über die europarechtlichen Vorgaben hinausgehen**, also eine Niederlassungserlaubnis unter großzügigeren Voraussetzungen gewähren, als dies das Europarecht vorsieht. Insbesondere erlaubt der deutsche Gesetzgeber einen Daueraufenthalt auch dann, wenn der Lebensunterhalt teilweise von Sozialleistungen abhängt.[6] Hieran ändert der vorliegende Gesetzentwurf nichts; es ist dies ein weiteres Beispiel dafür, dass der häufig geäußerte Vorwurf, dass das deutsche Asylrecht so streng sei, nicht stimmt.

III. Einzelfragen

1. Umfang der Verpflichtung

Die Formulierung des § 73 Abs. 3a AsylG-E kann bei einer unbefangenen Lektüre den Eindruck hinterlassen, dass künftig alle anerkannten Asylbewerber nach drei Jahren automatisch persönlich angehört werden sollen. Dies stimmt jedoch nicht. Vielmehr normiert die Neuregelung einzig eine Mitwirkungspflicht für diejenigen Fälle, in denen „nach Aufforderung durch das Bundesamt“ weitere Unterlagen oder Informationen beigesteuert werden sollen. Die Neuregelung wird mithin **nicht alle anerkannten Schutzberechtigten betreffen**. Vielmehr muss das Bundesamt aufgrund des Untersuchungsgrundsatzes (§ 24 VwVfG) prüfen, ob eine Mitwirkung zweckmäßig und zielführend ist. Ob dies der Fall ist, hängt letztlich von den Umständen eines jeden Einzelfalls ab.

Hierbei liegt es nahe, gerade bei **vulnerablen Personen**, bei denen eventuell eine Retraumatisierung droht, die Notwendigkeit einer persönlichen Anhörung besonders gründlich zu prüfen. Der Gesetzentwurf führt jedenfalls nicht dazu, dass traumatisierte Personen systematisch vorgeladen würden. Wer dies behauptet, verzerrt den Inhalt.

[5] Die Anforderungen an GFK-Flüchtlinge sowie Asylberechtigte auf der einen und subsidiär Schutzberechtigte auf der anderen Seite variieren leicht, vgl. § 26 Abs. 3 S. 1 AufenthG sowie §§ 9-9c AufenthG.
[6] Näher *Daniel Thym*, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 20. Juni 2016 über den Entwurf eines Integrationsgesetzes, Ausschuss-Drs. 18(11)681, S. 124 f.

Allgemein muss man unterscheiden zwischen dem **Widerruf einer (rechtmäßigen) Asylentscheidung**, die vor allem bei geänderten Umständen im Heimatland in Betracht kommt (§ 73 Abs. 1 AsylG), sowie der **Rücknahme einer (rechtswidrigen) Asylentscheidung**, die so nicht hätte gefällt werden dürfen und typischerweise auf falschen oder unvollständigen Informationen beruht (§ 73 Abs. 2 AsylG).

Die Neuregelung erstreckt die Mitwirkungspflicht auf beide Konstellationen, deren relative Bedeutung immer auch von der Qualität der Asylentscheidungspraxis abhängt. Bei einem funktionierenden Asylsystem sind Rücknahmen selten, sodass eine Mitwirkung vor allem beim Widerruf wegen geänderter Umstände relevant wird. Dies wird künftig in Deutschland so sein. Aktuell ist wegen der Aufarbeitung der Flüchtlingskrise aber auch der Rücknahme inhaltlich unrichtiger Entscheidungen bedeutsam.

2. Europarechtskonformität

Für das Verständnis des Europarechts ist die **Unterscheidung zwischen dem Widerruf aufgrund geänderter Umstände sowie der Rücknahme unrichtiger Entscheidungen** gleichsam bedeutsam, wobei das Verständnis dadurch erschwert wird, dass der UNionsgesetzgeber für die beiden Konstellationen nicht durchweg dieselbe Begrifflichkeit verwendet (vgl. die in der deutschen, englischen und französischen Sprachfassung gleichermaßen nicht einheitliche Begriffsverwendung insb. in Art. 11, 14, 19 Qualifikations-Richtlinie 2011/95/EU sowie Art. 44 f. Verfahrens-Richtlinie 2013/32/EU). Hinzu tritt, dass das Europarecht durch Richtlinienbestimmungen inhaltliche Vorgaben tätigt, die teilweise abschließend sind, teilweise Rahmenregelungen darstellen und teilweise einzelne Sachgegenstände überhaupt nicht regeln. Ob hiernach das Unionsrecht inhaltliche Vorgaben tätigt, muss für jeden Sachbereich gesondert geprüft werden.[7]

Hierbei gilt als Leitlinie, dass die **Qualifikations-Richtlinie die materiellen Tatbestandsmerkmale** für den Ausschluss, den Widerruf und die Rücknahme (nach deutscher Terminologie) harmonisiert, während die **Verfahrens-Richtlinie einige prozedurale Vorgaben niederlegt**, die freilich – wie häufig bei der Verfahrens-Richtlinie – weniger feinmaschiger sind als diejenigen der Qualifikations-Richtlinie.

Dies klingt abstrakt, hat jedoch greifbare Auswirkungen, weil Art. 44 der Verfahrens-Richtlinie die Mitgliedstaaten einzig verpflichtet, bei „neuen Elementen oder Erkenntnissen“ obligatorisch ein Überprüfungsverfahren einzuleiten, ohne zu sagen, dass in anderen Fällen eine

[7] Vgl. *Kay Hailbronner/Daniel Thym*, Constitutional Framework and Principles for Interpretation, in: dies. (Hrsg.): EU Immigration and Asylum Law. Commentary, 2. Auflage (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016), Rn. 28-36.

Überprüfung ausgeschlossen wäre. Die **Anlässe für allgemeine Prüfverfahren werden durch Art. 44 der Verfahrens-Richtlinie nicht harmonisiert**. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut, der eine positive Prüfpflicht normiert, nicht jedoch weitergehende Prüfoptionen negativ beschränkt. Mittelbar spricht hierfür auch der aktuelle Kommissionsvorschlag, der eine generelle prozedurale Prüfpflicht „insbesondere" bei der erstmaligen Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis vorschreibt, was bei GFK-Flüchtlingen nach drei und bei subsidiär Schutzberechtigten nach einem Jahr der Fall sein soll.[8] Hierdurch soll das Gemeinsame Europäische Asylsystem einheitlicher werden.

Aus der fehlenden Vollharmonisierung folgt nicht, dass der nationale Gesetzgeber frei wäre. Vielmehr sind die Verfahrensvorgaben des Art. 45 der Verfahrens-Richtlinie ebenso zu beachten wie die materiellen Tatbestandmerkmale der Art. 11, 14, 19 der Qualifikations-Richtlinie. Es wäre allerdings ein Missverständnis, wenn man die Vorgabe zur **staatlichen Darlegungslast nach Art. 14 Abs. 2 der Verfahrens-Richtlinie** dahingehend missverstünde, dass eine Mitwirkung bei der Aufhebung nicht verlangt werden könnte. Im Gegenteil spricht der einleitende Halbsatz mit Verweis auf Art. 4 Abs. 1 ausdrücklich von Mitwirkungspflichten,[9] die der aktuelle Kommissionsvorschlag obligatorisch ausgestalten möchte.[10] Dass der Staat eine materielle Darlegungslast besitzt, bedeutet nicht, dass er die betroffene Person prozedural nicht in die Entscheidungsfindung einbinden dürfe.

3. Gesetzesredaktion (§ 73 Abs. 3a S. 1, 2, 5 AsylG-E)

Mit Blick auf die Fachkräfteeinwanderung verfolgt die Bundesregierung richtigerweise das Ziel, das Gesetzesrecht „neu (zu) strukturieren, (zu) vereinheitlichen und (zu) vereinfachen."[11] Dies wird aus strukturellen Gründen nicht umfassend gelingen. Ein **Einwanderungsrecht auf einem Bierdeckel** wird es nicht geben, weil auch für die Erwerbsmigration europarechtliche Vorgaben existieren und vielfach der politische Wunsch besteht, für bestimmte Personengruppen inhaltliche Sonderregelungen vorzugeben.[12]

[8] Vgl. Art. 15 Buchst. b i.V.m. Art. 26 des Kommissionsvorschlags für eine Qualifikations-Richtlinie gemäß COM(2016) 466 v. 13.7.2016, wobei diese prozedurale Prüfpflicht systematisch besser in der Verfahrens-Richtlinie hätte niedergelegt werden sollen.
[9] Da die letztgenannte Norm die anfängliche Asylanerkennung regelt, handelt es sich nach deutscher Terminologie um einen Rechtsfolgenverweis.
[10] Vgl. Art. 4 Abs. 1 gemäß dem Vorschlag (Fn. 8).
[11] Bundesregierung: Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten, 2.10.2018.
[12] Hierzu *Daniel Thym*, Einwanderungsgesetzgebung: Chancen und Illusionen (Teil 2), Zeitschrift für Ausländerrecht 2017, S. 361w (362-364).

Auch der aktuelle **Gesetzentwurf ist unnötig kompliziert**, weil er Selbstverständlichkeiten ins Gesetz schreibt. So ergibt sich bereits aus der Verhältnismäßigkeit und der Pflicht zu einer auch verfahrensökonomischen Prüfung, dass eine Mitwirkung nur verlangt werden kann, „soweit dies für die Prüfung erforderlich und dem Ausländer zumutbar ist“ (§ 73 Abs. 3a S. 1 AsylG-E). Gleiches gilt für die Vorgabe, dass eine erneute Identitätsprüfung nur erfolgen solle, wenn die Identität zuvor nicht gesichert wurde (§ 73 Abs. 3a S. 2 HS 2 AsylG-E). Schließlich ist auch der Verweis auf die Entscheidung nach Aktenlage unter Berücksichtigung sämtlicher Tatsachen und Umstände im Lichte des Untersuchungsgrundsatzes eine Selbstverständlichkeit (vgl. § 73 Abs. 3a S. 5 AsylG-E).

Es mag **gute Gründe** geben, warum man juristische Selbstverständlichkeiten nochmals ins Gesetz schreibt. So besitzt die Ausführungen gegenüber Sachbearbeitern und Richtern eine Appellfunktion – und auch politische Sorgen vor einer restriktiven Handhabung mögen hierdurch zerstreut werden. Allein der Gesetzgeber sollte sich bewusstmachen, dass diese legitimen Gründe zugleich das Ziel immer schwerer werden lassen, das Aufenthalts- und Asylrechts kurz und verständlich zu gestalten.

4. Verwaltungszwang (§ 73 Abs. 3a S. 3 AsylG-E)

Der Gesetzgeber sollte bedenken, dass die selbständige und sofortige Vollziehbarkeit eines Verstoßes gegen die Mitwirkungspflicht, etwa in Form eines Zwangsgelds nach § 11 VwVG, dazu führen könnte, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit mit zahlreichen Rechtsbehelfen gegen die Anordnung einer Mitwirkungspflicht befasst ist. Hintergrund ist die Regelung des § 44 S. 2 VwGO für vollstreckbare behördliche Verfahrenshandlungen. Diese scheint auf den ersten Blick für die vorliegende Konstellation eine isolierte Anfechtbarkeit zu ermöglichen. Ich empfehle daher eine nochmalige Prüfung der Neuregelung hinsichtlich **unbeabsichtigter Nebenfolgen im Verwaltungsprozess**. So könnte man erwägen, die Sanktionierbarkeit im Wege des Verwaltungszwangs nicht qua Gesetzes vorzugeben, sondern als Option für das BAMF niederzulegen, die erst durch einen verfahrensleitenden Bescheid aktiviert werden müsste, der sodann auch insoliert anfechtbar wäre. Dies könnte ggfls. durch einige ergänzende Worte geschehen.

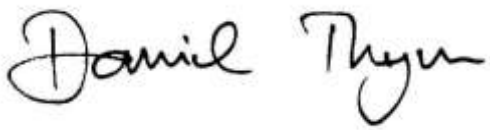
5. Berücksichtigung der verweigerten Mitwirkung (§ 73 Abs. 3a S. 6 AsylG-E)

Im Asylverfahren gilt der Untersuchungsgrundsatz (§ 24 VwVfG), sodass die Verwaltung immer eigenständig die notwendigen Informationen beschaffen muss. Allerdings gehört es, wie

eingangs erwähnt, zu den strukturellen Eigenarten des Asylverfahrens, dass zahlreiche Informationen eine Mitwirkung der betroffenen Personen verlangen. Aus diesem Grund sind Mitwirkungspflichten gerade dann zweckmäßig, wenn die betroffenen Personen kein Eigeninteresse an der Bereitstellung besitzen. Dies ist bei Rücknahme und Widerruf typischerweise der Fall und wird mittelbar auch durch das **UNHCR-Handbuch** bestätigt, das die erstmalige Anerkennung ebenso regelt wie eine spätere Beendigung. Ausdrücklich wird von Mitwirkungspflichten gesprochen und ausgeführt, dass eine fehlende Sachverhaltsaufklärung zu Lasten einer Person berücksichtigt werden darf.[13]

Nun darf man den behördlichen Untersuchungsgrundsatz nach deutschem Recht und die behördliche materielle Beweislast nach Art. 14 Abs. 2 der Qualifikations-Richtlinie nicht verwechseln mit prozeduralen Darlegungslasten, die das Verfahren unterschiedlichen Personen aufbürdet. Es widerspricht nicht dem Untersuchungsgrundsatz und der materiellen Beweislast, wenn in deren Rahmen die Behörden (und Gerichte) ein unschlüssiges oder **unterbliebenes Vorbringen seitens der betroffenen Personen zu deren Lasten berücksichtigen**. Dies ist keine Eigenheit des Asylrechts, sondern gilt allgemein. Allerdings geht es nur um ein „berücksichtigen“ (§ 73 Abs. 3a S. 6 AsylG-E); eine fehlende Mitwirkung darf **nicht automatisch zu Widerruf oder Rücknahme** führen.

Konstanz, den 2. November 2018



[13] Vgl. UNHCR Handbook (Fn. 4), Nr. 105-203.

UNHCR
United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNHCR Stellungnahme

Zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Bundesregierung:

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes“ (BT-Drs 19/4456, 19/4548)

Für die Einladung zur Anhörung zur vorgeschlagenen Änderung des Asylgesetzes möchte sich UNHCR beim Innenausschuss und seinen Mitgliedern bedanken.

UNHCR wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Aufgabe übertragen, für den internationalen Schutz der Flüchtlinge zu sorgen und sich um dauerhafte Lösungen für die Betroffenen zu bemühen. Teil des Mandats von UNHCR ist die Beobachtung und Überwachung der Durchführung der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) und des New Yorker Protokolls von 1967. In Artikel 35 GFK und Artikel II des New Yorker Protokolls haben sich die Unterzeichnerstaaten dieser Vertragswerke verpflichtet, mit UNHCR zur Erfüllung dieser Aufgaben zusammenzuarbeiten.

Im vorliegenden Vorschlag für eine Änderung des Asylgesetzes geht es insbesondere um die folgenden Aspekte:

- Die Erstreckung bestimmter, im eigentlichen Asylverfahren bestehender Mitwirkungspflichten und Maßnahmen der Identitätsfeststellung auf die Verfahren von Widerruf und Rücknahme;
- die Berücksichtigung der fehlenden Mitwirkung bei der Entscheidung über Rücknahme oder Widerruf;
- die Möglichkeit des Verwaltungszwangs zur Durchsetzung der betreffenden Pflichten; und
- die Verpflichtung zur Gewährung des rechtlichen Gehörs durch die Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme, wenn ohne Aufforderung zur Mitwirkung entschieden werden soll

Vor dem Hintergrund der gesetzlich bereits vorgesehenen Regelüberprüfungen von schutzgewährenden Entscheidungen nach spätestens drei Jahren und einer zum Teil vorgezogenen Regelüberprüfung soll mit dem Gesetzentwurf durch die Festschreibung von Mitwirkungspflichten die Ermittlung der hierfür relevanten Tatsachen erleichtert werden.

I. Völkerrechtlicher Rahmen und internationale Standards

Bei den hier vorgeschlagenen Verfahren geht es um die Rücknahme („cancellation“) von Entscheidungen, mit denen Schutz gewährt wurde, obwohl die Voraussetzungen des Schutzes nicht vorlagen sowie um den Widerruf von Entscheidungen, in denen die Voraussetzungen des Schutzes nachträglich weggefallen sind („cessation“). Die GFK enthält nur für die Beendigung internationalen Schutzes, etwa wenn dieser aufgrund einer grundlegenden Veränderung im Heimatland nicht mehr erforderlich ist, in Artikel 1 C GFK („cessation“) Regelungen. Obwohl die GFK die Rücknahme der Entscheidung über den Flüchtlingsschutz nicht regelt, ist es nicht Zweck der Konvention, Personen internationalen Schutz zu gewähren, die dieses Schutzes gar nicht bedürfen, weil sie die Voraussetzungen nicht erfüllen. Im Interesse der Integrität des Flüchtlingsschutzes im Sinne der GFK steht die Rücknahme von falschen Entscheidungen zur Schutzgewährung daher im Einklang mit Ziel und Zweck der Konvention.

Allerdings stehen Rücknahmeentscheidungen im Spannungsverhältnis zum völkerrechtlich gebotenen Prinzip der Rechtssicherheit und unter Umständen des Vertrauensschutzes. Daher sollten die Gründe für eine Rücknahme einer ursprünglich falschen Entscheidung nachgewiesen, die Folgen einer Rücknahme nicht unverhältnismäßig sein und das Verfahren dem Gebot der Fairness genügen.

Zu unterscheiden ist insoweit zwischen zwei Fallkonstellationen: ein Fehlverhalten auf Seiten des Antragstellers (Täuschung, Drohung etc.) und ein Fehlverhalten auf Seiten der Behörde. Wo ein Antragsteller objektiv falsche Angaben gemacht hat, diese für die Entscheidung kausal waren – also die Entscheidung darauf beruht und auch keine anderen Gründe zur Schutzgewährung vorlagen – und der Antragsteller mit Täuschungsabsicht gehandelt hat, wird eine Rücknahme grundsätzlich gerechtfertigt sein. Geht es um reines Fehlverhalten der Behörde, kann bei einem gutgläubigen Antragsteller die Rechtssicherheit und der Vertrauensschutz einer Rücknahme entgegenstehen und sollte die Verhältnismäßigkeit einer Rücknahme eingehend geprüft werden.

Im Hinblick auf die Frage, welche Seite die Tatbestandsvoraussetzungen einer Rücknahme oder eines Widerrufs nachzuweisen hat, geht UNHCR davon aus, dass dies durch die Behörden zu erfolgen hat. Dies schließt aber nicht aus, dass der Antragsteller verpflichtet wird, bei der Ermittlung der Tatbestandsvoraussetzungen mitzuwirken, wenn es um Aspekte geht, die in seiner Sphäre liegen. Zudem sollte dem Antragsteller die Möglichkeit gegeben werden, in einer Anhörung zu den von der Behörde erwogenen Gründen für eine Rücknahme oder einen Widerruf Stellung zu nehmen.

II. Europarechtliche Vorgaben

Das EU-Recht sieht sowohl einen Widerruf in Anwendung der entsprechenden Vorschriften der Qualifikationsrichtlinie zu den Beendigungstatbeständen (Artikel 11, 16 Qualifikationsrichtlinie) als auch eine Rücknahme einer ursprünglich rechtswidrigen Entscheidung vor. Dabei normiert die Richtlinie, dass der widerrufende oder zurücknehmende Staat das Vorliegen der Voraussetzungen für die Bestimmungen in jedem Einzelfall nachweisen muss (Artikel 14 Abs. 2, Artikel 19 Abs. 4 Qualifikationsrichtlinie).

Diese Bestimmungen enthalten auch Regelungen zur Frage einer Mitwirkungspflicht. So wird auf die Pflicht des Antragstellers verwiesen, „alle maßgeblichen Tatsachen offen zu legen und alle

maßgeblichen, ihm zur Verfügung stehenden Unterlagen vorzulegen“ wie in Artikel 4 für die Feststellung der Tatsachen im Antragsverfahren vorgeschrieben. Allerdings wird die Anwendung von Artikel 4 in den betreffenden Vorschriften nicht ausdrücklich auf die Rücknahme einer Flüchtlingsanerkennung erstreckt.

Dennoch sind auch für dieses Verfahren allgemeine Mitwirkungspflichten der Betroffenen aus der Verfahrensrichtlinie anzunehmen. Die entsprechenden Pflichten von Antragstellern, wie sie in Artikel 13 der Verfahrensrichtlinie geregelt sind, dürften wegen ihrer systematischen Stellung in der Richtlinie im allgemeinen Kapitel zu Grundsätzen und Garantien auch auf die Verfahren zur Aberkennung des internationalen Schutzes und somit auch für die Rücknahme einer Flüchtlingsanerkennung anwendbar sein.

III. Anwendung auf die vorgeschlagenen Neuregelungen im AsylG

Vor dem Hintergrund der genannten völkerrechtlichen und europarechtlichen Erwägungen dürften Widerruf und Rücknahme in den einschlägigen Fällen erlaubt und geboten sein, wenn die jeweiligen Voraussetzungen vorliegen. Bei der Ermittlung der Fakten obliegt es der Behörde, den Nachweis zu führen, dass die Voraussetzungen für Widerruf oder Rücknahme erfüllt sind. Dabei darf der Begünstigte der Ausgangsentscheidung zur Mitwirkung an der Aufklärung von Aspekten, die in seiner Sphäre liegen, verpflichtet werden. Eine Berücksichtigung der (Nicht-)Erfüllung der Mitwirkungspflichten ist jedenfalls dann möglich, wenn dem Bundesamt konkrete Anhaltspunkte für einen bestimmten Sachverhalt vorliegen, die mangels Mitwirkung nicht entkräftet wurden. Eine Berücksichtigung der fehlenden Mitwirkung eines durch einen rechtskräftigen Bescheid Begünstigten zu dessen Lasten wäre dagegen problematisch, wenn der betreffende Aspekt schon im Asylverfahren ermittelt und abschließend beurteilt wurde. In einem solchen Fall nur aufgrund einer fehlenden Mitwirkung zu Lasten des Betroffenen zu entscheiden, wäre vor dem Hintergrund der Nachweislast seitens der Behörden schwer nachzuvollziehen.

Zudem können bereits im Antragsverfahren ermittelte und abschließend beurteilte Sachverhalte nicht ohne weiteres neu aufgerollt werden. Dies ist nur möglich, soweit die Sachverhalte sich verändert haben und nunmehr die Prüfung der Beendigungsgründe erfolgt. Zu den Beendigungsgründen zählt nicht eine neue Einschätzung des gleichen Sachverhaltes durch das Bundesamt.

> Empfehlung: Im Gesetzentwurf sollte eine Klarstellung eingefügt werden, welche die Nachweislast seitens der Behörden verdeutlicht. Ferner sollte die Reichweite der Berücksichtigung von unterbliebener Mitwirkung des Betroffenen gesetzlich klargestellt werden.

IV. Eine anlasslose Überprüfung ist nicht geboten, verfahrensökonomisch nicht sinnvoll und unterminiert die durch den internationalen Schutz vermittelte Situation von Stabilität

Europarechtlich besteht nicht nur eine Berechtigung, sondern sogar eine Verpflichtung der durch die Qualifikationsrichtlinie gebundenen Staaten, eine Entscheidung zur Gewährung internationalen Schutzes zu widerrufen oder zurückzunehmen, wenn die Voraussetzungen hierfür erfüllt sind. Das bedeutet, dass die betreffenden Mitgliedstaaten reagieren müssen, wenn ihnen *konkrete Anhaltspunkte* für Widerrufs- oder Rücknahmegründe vorliegen. Eine Verpflichtung zu einer

anlasslosen Überprüfung und Ermittlung sämtlicher ergangener Anerkennungsentscheidungen lässt sich den europarechtlichen Vorschriften dagegen nicht entnehmen.

Eine solche wäre auch aus Gesichtspunkten der Verfahrensökonomie und der Rechtssicherheit für Begünstigte von schutzgewährenden Entscheidungen problematisch. Die persönliche Situation eines Antragstellers kann sich ständig ändern und sich auf den Schutzbedarf auswirken. Eine Pflicht zur anlasslosen Überprüfung würde bedeuten, dass die Mitgliedstaaten sich ständig auf die Suche nach Aspekten machen müssten, die sich im Einzelfall geändert haben könnten und den Schutzbedarf womöglich entfallen ließen. Das würde dazu führen, dass im Wege der Prüfung von Widerrufsmöglichkeiten in der Substanz immer wieder neue Asylverfahren durchgeführt werden müssten, um den Fortbestand des Schutzbedarfs zu überprüfen.

Die damit verbundenen Verfahrensschritte einschließlich der Aufforderung zur Mitwirkung und Stellungnahme an Betroffene dürfte in der Gesamtheit der Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, zu erheblicher Verunsicherung führen. Der Flüchtlingsschutz soll für seine Dauer auch ein Gefühl von Sicherheit und Stabilität vermitteln.

Auch für die mit den betreffenden Verfahren befasste Behörde wäre der Verwaltungsaufwand enorm. Wie aus der Gesetzesbegründung ersichtlich, wird für 2018 und 2019 mit insgesamt 500.000 Verfahren gerechnet, wobei in 300.000 Verfahren mit einem Schreiben an die Betroffenen mit der Aufforderung zur Mitwirkung kalkuliert wird.

Ein Widerrufs- oder Rücknahmeverfahren sollte daher nur eingeleitet werden – und damit die Mitwirkungspflichten ausgelöst werden –, sofern konkrete Anhaltspunkte für einen Wegfall des Schutzbedarfs oder für Täuschungs- oder Ausschlusssachverhalte vorliegen oder im Erstverfahren zentrale Verfahrensschritte unterlassen wurden, beispielsweise die Feststellung des Herkunftslandes oder der Identität des Antragstellers.

> Empfehlung: Ergänzung des gesetzlichen Auftrags zur Regelüberprüfung dahingehend, dass Widerrufs- und Rücknahmeverfahren nur bei Vorliegen konkreter Anhaltspunkte für einen hierfür relevanten Sachverhalt eröffnet werden können und erst dann die Mitwirkungspflichten ausgelöst werden.

UNHCR-Vertretung in Deutschland

5. November 2018

Der Bevollmächtigte des Rates

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)157

KOMMISSARIAT DER
DEUTSCHEN BISCHÖFE
Katholisches Büro in Berlin

Gemeinsame Stellungnahme
des Bevollmächtigten des Rates der EKD
bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union und
des Leiters des Kommissariats der deutschen Bischöfe
– Katholisches Büro in Berlin –

zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes
(BT-Drs. 19/4456)

Die beiden Kirchen nehmen anlässlich der Befassung des Ausschusses für Inneres und Heimat Stellung zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes (BT-Drs. 19/4456).

Durch eine Änderung des § 73 AsylG sollen Mitwirkungspflichten der Schutzberechtigten im Widerrufs- und Rücknahmeverfahren eingeführt werden. Die Gesetzesbegründung nimmt dabei Bezug auf das Migrationsgeschehen in den Jahren 2015 und 2016: Zur Beschleunigung der Asylverfahren wurde in diesem Zeitraum in vielen Fällen auf die sonst obligatorische Anhörung der Antragsteller verzichtet und stattdessen im schriftlichen Verfahren entschieden. Mangels Anhörung hätten in diesen Fällen Angaben zu Identität, Staatsangehörigkeit und zum Fluchtgeschehen nicht immer hinreichend überprüft und gewürdigt werden können. Den Widerrufs- und Rücknahmeverfahren komme gerade in diesen Fällen eine besondere Bedeutung zu;[1] unter der gegenwärtigen Rechtslage, d.h. ohne eine Mitwirkungspflicht, könnten „[…] durch behördliches Handeln entstandene Fehler (z.B. fehlende oder unzureichende Überprüfung der Identität oder der vorgelegten Dokumente) kaum korrigiert werden.“[2]

Die beiden Kirchen bezweifeln, dass die Einführung einer umfassenden Mitwirkungspflicht im Widerrufs- und Rücknahmeverfahren tatsächlich geeignet, erforderlich und angemessen ist, um eine vor dem Hintergrund des Migrationsgeschehens unzureichende Sachverhaltsermittlung und -überprüfung nachzuholen und etwaige Fehlentscheidungen zu korrigieren.

Selbstverständlich müssen die Identität, Staatsangehörigkeit und eine etwaige Schutzberechtigung der in Deutschland lebenden Ausländer zweifelsfrei geklärt sein. Auch Entscheidungen, die aufgrund unzureichender Sachverhaltsermittlung ergangen sind, sollten bei Bedarf korrigiert werden. Die Gesetzesbegründung erweckt allerdings den Eindruck, dass die zuständigen Behörden möglicherweise eine nicht unerhebliche Zahl rechtswidriger Entschei-

[1] BT-Drs. 19/4456, S. 1.
[2] BT-Drs. 19/4456, S. 10.

Charlottenstr. 53/54
10117 Berlin
Tel.: 030 – 20355-0
Fax: 030 – 20355-100
Mail: ekd@ekd-berlin.de

Hannoversche Straße 5
10115 Berlin
Tel.: 030 – 28878-0
Fax: 030 – 28878-108
Mail: post@katholisches.de

dungen getroffen hätten bzw. dass sich eine nicht unerhebliche Zahl von Personen mit falscher oder ungeklärter Identität in Deutschland aufhalten.[3]

Für diese Vermutung gibt es bisher jedoch keine belastbaren Anhaltspunkte. In den Rücknahme- und Widerrufsverfahren, die im ersten Halbjahr 2018 eingeleitet und entschieden wurden, hatte der überprüfte Schutzstatus vielmehr in 99,3% der Fälle Bestand.[4] Auch bei der nachträglichen Überprüfung von Identitätsdokumenten Schutzberechtigter wurden nur 0,5% der eingesandten Dokumente als Fälschung identifiziert.[5] Ein umfassender und weitreichender Handlungsbedarf, wie ihn die Gesetzesbegründung annimmt, ist somit nicht ersichtlich. Damit ist der Gesetzentwurf aus Sicht der Kirchen gerade nicht geeignet, „die politische Diskussion […] zu befrieden."[6]

Unvollständige oder fehlerhafte Sachverhaltsermittlungen und daraus resultierende Fehlentscheidungen sind freilich nie ausgeschlossen. Dies mag insbesondere für die im Zeitraum 2015 bis März 2016 im schriftlichen Verfahren ergangenen Entscheidungen gelten, die die Gesetzesbegründung besonders in den Blick nimmt. Die schriftlichen Verfahren wurden für Staatsangehörige aus Syrien, Eritrea und religiöse Minderheiten aus dem Irak durchgeführt.[7] Unterschiedliche Berichte deuten darauf hin, dass es einzelnen Personen während dieser Zeit gelungen sein könnte, unter Vorspiegelung einer falschen Identität zu Unrecht einen Flüchtlingsstatus zu erhalten.

Es spricht jedoch einiges dafür, dass die Zahl der Fälle, in denen die Identität der Schutzberechtigten oder der Sachverhalt nicht ausreichend überprüft wurde, weitaus geringer ist als vom Gesetzgeber angenommen. Soweit nach Zuerkennung des Flüchtlingsstatus im schriftlichen Verfahren ein Familiennachzug nach § 29 Abs. 1 AufenthG stattgefunden hat, ist die Identität der Schutzberechtigten inzwischen zweifelsfrei geklärt. Seit März 2016 durchlaufen außerdem alle Asylbewerber wieder eine ausführliche Einzelfallprüfung mit persönlicher Anhörung.[8] Schließlich sollte die Identitätsfeststellung aller Asylbewerber spätestens mit in Kraft treten des Datenaustauschverbesserungsgesetztes zum 1. Mai 2016 gewährleistet sein.[9]

Eine fehlerhafte Anerkennung als Asylberechtigter oder Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft können unter bestimmten Umständen r zurückgenommen werden (§ 73 Abs. 2 AsylG). Spätestens nach Ablauf von drei Jahren nach Unanfechtbarkeit der Entscheidung über den Asylantrag hat die zuständige Behörde nach § 73 Abs. 2a AsylG zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für eine Rücknahme oder einen Widerruf (§ 73 Abs. 1 AsylG) vorliegen. Entsprechende Regelungen existieren für die Rücknahme und den Widerruf des subsidiären Schutzes (§ 73b AsylG) bzw. der Feststellung nationaler Abschiebungsverbote (§ 73c AsylG), wobei hier eine obligatorische Regelüberprüfung nach Ablauf von drei Jahren nicht vorgesehen ist. Darüber hinaus sind auch die Widerrufs- (§ 49 VwVfG) und Rücknahmeregelungen (§ 48 VwVfG) des allgemeinen Verwaltungsrechts anwendbar.

---

3 BT-Drs. 19/4456, S. 1.

4 BT-Drs. 19/3839, S. 3 f.

5 BT-Drs. 19/1217, S. 5.

6 BT-Drs. 19/4456, S. 8.

7 https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015.pdf?__blob=publicationFile.

8 https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015.pdf?__blob=publicationFile.

9 Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Datenaustauschverbesserungsgesetz) vom 2. Februar 2016; BGBl I 2016 130.

In diesem Zusammenhang ist aus Sicht der Kirchen fraglich, ob die im Gesetzentwurf vorgesehenen umfassenden Mitwirkungspflichten überhaupt geeignet sind, das gewünschte Ziel tatsächlich zu erreichen.

So ist im Widerrufsverfahren in der Regel nicht davon auszugehen, dass eine Mitwirkungspflicht zu einem Erkenntnisgewinn beitragen kann. Voraussetzung für einen Widerruf nach § 73 Abs. 1 AsylG ist nämlich, dass die Umstände, die zur Anerkennung der Asyl- oder Flüchtlingseigenschaft geführt haben, nicht mehr vorliegen. Das bedeutet, dass sich die Beurteilung der Verfolgungssituation im Herkunftsland grundlegend geändert haben muss. Hier sind von vornherein nur wenige Konstellationen denkbar, in denen der in Deutschland lebende Schutzberechtigte in der Lage wäre, Hinweise auf eine entsprechende Änderung zu geben, die die Behörde ohne seine Mitwirkung nicht erlangen könnte.

Etwas anderes gilt hingegen für die Einführung einer Mitwirkungspflicht im Rücknahmeverfahren. Eine Rücknahme ist nach § 73 Abs. 2 AsylG möglich, wenn die Anerkennung aufgrund unrichtiger Angaben oder Verschweigen wesentlicher Tatsachen ergangen ist und der Betroffene nicht aus anderen Gründen anerkannt werden könnte. Die Gesetzesbegründung nimmt hier insbesondere die Fälle der „Identitätstäuschung“ und unrichtige Angaben über das Verfolgungsgeschehen in den Blick.[10]

Auch die beiden Kirchen sehen die Notwendigkeit, nicht erfolgte Identitätsüberprüfungen nachzuholen. Diese Notwendigkeit scheint aber, wie bereits dargelegt, nur im Hinblick auf eine relativ kleine Personengruppe und für einen klar umrissenen Zeitraum während des Migrationsgeschehens in den Jahren 2015 und 2016 zu bestehen. Die Kirchen schlagen deshalb vor, die Mitwirkungspflicht zu beschränken.

So sollte die Mitwirkungspflicht erst einsetzen, wenn ein Rücknahmeverfahren aufgrund konkreter Anhaltspunkte tatsächlich eröffnet wurde. Damit könnte der Gefahr einer Retraumatisierung Schutzberechtigter begegnet werden, die mit einer umfassende Mitwirkungspflicht im Rücknahme- oder Widerrufsverfahren und insbesondere durch eine erneute Anhörung zu den Fluchtgründen bestünde. Bereits erreichte Therapieerfolge oder eine erfolgte Stabilisierung könnten andernfalls aufs Spiel gesetzt werden. Aufgrund der zugrundeliegenden Tatsachen wäre außerdem eine zeitliche Beschränkung auf die Bescheide ratsam, die in den Jahren 2015 und 2016 ergangen sind.

Schließlich sollte berücksichtigt werden, dass das Unionsrecht über das Asylantragsverfahren hinausgehende Mitwirkungspflichten (vgl. etwa Art. 4 Abs. 1 der QualifikationsRL) allenfalls in engen Grenzen zulässt. Soweit es um die Aberkennung, Beendigung oder Ablehnung der Verlängerung des Schutzstatus geht, verpflichtet das Unionsrecht die Mitgliedstaaten, die entsprechenden Voraussetzungen nachzuweisen (vgl. Art. 14 Abs. 1 und 19 Abs. 4 der QualifikationsRL). Während die Verletzung einer (im Asylantragsverfahren zulässigen) Mitwirkungspflicht bei der Entscheidung über die Schutzgewährung also faktisch zulasten des Betroffenen gehen kann, ist diese faktische Beweislastverteilung bei der Entscheidung hier also ausgeschlossen.

Berlin, den 30. Oktober 2018

---

[10] BT-Drs. 19/4456, S. 1.

caritas

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)158

Deutscher
Caritasverband e.V.

Eva Welskop-Deffaa
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 Gesetzentwurf 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-

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 bleib, 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 träfen, 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 Ersatzzwanghaft, 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. gefahrvollen 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

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)161

DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 0 30 / 59 00 97 – 3 00
Fax: 0 30 / 59 00 97 – 4 00

E-Mail: Kay.Ruge
@Landkreistag.de

AZ: II/21

Datum: 1.11.2018

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Nur per Mail an: innenausschuss@bundestag.de

Öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes (BT-Drucksache 19/4456).

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages führt am 5.11.2018 eine öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes durch. Zu dieser Anhörung ist der Deutsche Landkreistag bedauerlicher Weise nicht eingeladen worden, obwohl das Regelwerk auch Belange der Kommunen berührt. Wir sehen darin einen klaren Verstoß gegen §§ 69 Abs. 5, 70 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Bundestages und möchten Sie auffordern, unsere Beteiligungsrechte künftig sorgfältiger zu beachten, auf die wir Sie bereits mit Schreiben vom 8.6.2018 ausdrücklich hingewiesen hatten.

In der Sache sind die vorgeschlagenen Regelungen aus unserer Sicht zu begrüßen. Es liegt – zumal angesichts des Migrationsgeschehens der letzten Jahre – mehr als nahe, die im Asylantragsverfahren vorgesehenen Mitwirkungspflichten auf das Widerrufs- bzw. Rücknahmeverfahren auszudehnen. Damit wird eine Lücke im Gesetz geschlossen.

Wir bitten Sie, diese Stellungnahme den Mitgliedern des Ausschusses zur Kenntnis zu bringen

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

Dr. Ruge

DEUTSCHER LANDKREISTAG - DER KOMMUNALE SPITZENVERBAND repräsentiert
73% der Aufgabenträger 68% der Bevölkerung 96% der Fläche DEUTSCHLANDS
74 Mrd. € Haushaltsvolumen 31,2 Mrd. € Ausgaben für soziale Leistungen