

## Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags am 06.05.2019 zu:

---

- 1. Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Antrag für ein umfassendes Qualitätsmanagement beim Bundesamt für Migration und Flüchtlingen“, BT-Drucksache 19/4853 sowie**
- 2. Gesetzentwurf der Abgeordneten Katja Keul, Luise Amtsberg, Canan Bayram, Britta Haßelmann, Monika Lazar, Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, Filiz Polat, Tabea Rößner, Dr. Manuela Rottmann, Corinna Rüffer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur Beschleunigung von Verfahren durch erweiterte Möglichkeit der Zulassung von Rechtsmitteln“ vom 22.03.2018, BT-Drucksache 19/1319**

### Stellungnahme des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge

#### A) Umfassendes Qualitätsmanagement beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Die Qualität des Asylverfahrens wird vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) umfassend verstanden. In allen Phasen der Durchführung des Asylverfahrens hat die Qualität hohe Priorität. Qualitätssicherung beschränkt sich dabei nicht auf die Ergebniskontrollen, sondern setzt bereits bei der sorgfältigen Personalauswahl und Personalqualifizierung an. Die für die Entscheidungen erforderlichen Informationen werden umfassend zur Verfügung gestellt und die Spruchpraxis regelmäßig mit externen Partnern wie dem UNHCR und dem im Jahr 2000 zu diesem Zweck gegründeten Expertenforum Asyl und Migration beraten.

Bereits im Herbst 2017 hat das BAMF ein Maßnahmenpaket der zentralen und dezentralen Qualitätssicherung auf den Weg gebracht, um die Qualität im Asylverfahren weiter zu steigern. Um dies formal-organisatorisch zu verankern, wurde zunächst im Mai 2018 und modifiziert im Oktober 2018 eine neue Gruppe „Qualitätssicherung, Informationszentrum Asyl und Migration“ eingerichtet, in der alle Aufgaben der zentralen Qualitätssicherung in drei Referaten gebündelt wurden.

Das Qualitätssicherungssystem besteht aus den zwei sich ergänzenden Komponenten der Qualitätssicherung und der Qualitätsverbesserungsmaßnahmen und ist mehrstufig aufgebaut. Ergänzend zum Kernbereich Asyl (Aktenanlage, Anhörung, Bescheid und Abschlussarbeiten) wurden für weitere Bereiche (z.B. Widerrufverfahren, Dublinverfahren, Klageverfahren, Dolmetscherbereich) Qualitätssicherungskonzepte entwickelt. Diese fachbereichsspezifischen Konzepte definieren die Soll-Anforderungen der jeweiligen Kernprozesse /-produkte sowie die Definition und Ausgestaltung von Qualitätsprüfungen inklusive detaillierter Prüflisten.

#### **Umsetzung des mehrstufigen Qualitätssicherungskonzepts**

Die Qualitätssicherung im Asylverfahren wird sowohl durch Maßnahmen vor Ort in den dezentralen Standorten des Bundesamtes als auch durch zentral koordinierte Maßnahmen umgesetzt:

- *Stufe 1* (dezentrale Qualitätssicherung):

- Prüfung von 100% der Bescheide im Vier-Augen-Prinzip durch Qualitätssicherer vor Ort.
- Ergänzende stichprobenartige Qualitätssicherung in verschiedenen Verfahrensschritten dezentral (insbesondere Antragstellung, Anhörung, Abschlussarbeiten)
- *Stufe 2*: Repräsentative, zentrale Stichprobensichtung (zentrale Qualitätssicherung).
- *Stufe 3*: Jährliche Prüfung durch die interne Revision des Bundesamtes.

Neben dem Vier-Augen-Prinzip durch Qualitätssichernde wurde an den dezentralen Standorten ein Verfahrensmanagement zur internen Koordination der Prozessabläufe eingeführt. Darüber hinaus wurde zur Qualitätssteigerung die Rückkehr zur **Einheit von Anhörer und Entscheider** als Regelprozess eingeleitet und weitgehend umgesetzt.

Entwickelt wurde zudem eine außenstellenübergreifende **Rotation** der qualitätssichernden Mitarbeitenden. Die außenstellenübergreifenden Rotationen werden gegenwärtig erprobt und voraussichtlich ab Mitte August 2019 in allen Außenstellen möglich sein. Dies fördert den Erfahrungsaustausch der unmittelbar mit der Qualitätssicherung befassten Mitarbeitenden und ermöglicht eine flächendeckende Verbreitung von Best Practice-Elementen.

Die Erfassung und Auswertung der Ergebnisse der Qualitätsprüfungen soll durch eine **IT-Fachanwendung** unterstützt werden. Für den Kernbereich Asyl (Aktenanlage, Anhörung, Bescheid, Abschlussarbeiten) ist die Einführung für Mai 2019 vorgesehen.

### **Maßnahmen der zentralen Qualitätssicherungsreferate**

Die Referate der zentralen Qualitätssicherung des Bundesamtes sind u. a. für die Qualitätssicherung des Asylverfahrens im Gesamtprozess zuständig. Ziel ist es, durch eine frühestmögliche Identifizierung von Mängeln und deren Behebung die Qualität der Verfahrensbearbeitung zu gewährleisten und zu steigern. Dies wird u.a. durch die o.a. **regelmäßigen repräsentativen Stichprobenprüfungen** und ausgewählte **Einzelfallprüfungen** sowie die Durchführung von themenspezifischen **Qualitätsaudits** verwirklicht. Auch werden die Entscheidungsergebnisse der Außenstellen betreffend die wichtigsten Herkunftsländer miteinander verglichen und Gründe für die Abweichungen aufgeklärt, ggf. durch konkrete Nachprüfung.

Weitere Bereiche, wie z.B. der Prozessbereich, sind Teil des Qualitätsmanagementsystems Asyl. Ergeben sich im Rahmen der Prüfungen von Rechtsmitteln und aus Entscheidungen der Verwaltungsgerichte Erkenntnisse zu Qualitätsmängeln, werden diese an den zentralen Qualitätssicherungsbereich und Verfahrensbereich zur Einleitung von Sicherungsmaßnahmen kommuniziert.

Eine kontinuierliche **Rückkoppelung der Erkenntnisse** aus der Qualitätssicherung ist dabei entscheidend. Um Mitarbeitende flächendeckend zu sensibilisieren, werden Fehlerquellen an den operativen Bereich und den Bereich der Fortbildung rückgespiegelt, Anpassungen vorgenommen und Unterstützungsangebote und Vorgaben für die einheitliche Verfahrensdurchführung bereitgestellt. Zu diesen zusätzlichen internen Unterstützungsangeboten zählen z. B.:

- Länderspezifische **Leitsätze und Entscheidungshilfen**
- **Briefing Notes**, die Überblick über Entwicklungen in Hauptherkunftsländern geben,
- eine interne **Informationsvermittlungsstelle**, die zur Klärung rechtlicher, herkunftsländerspezifischer und medizinischer Fragen Einzelrecherchen durch Analysten koordiniert
- die **Wissensdatenbank MILO** zur Bereitstellung von aktuellen Informationen zu Herkunftsländern und asylrelevanten Themen aus verschiedenen Quellen
- **Länderreports**, eine komprimierte Veröffentlichung zu einzelnen Ländern

- der auch für externe Akteure zugängliche, sog. **Entscheiderbrief**, der über Neuigkeiten im Amt oder in Rechtsprechung berichtet
- interne **Entscheider-Tagungen**, zwecks Austausch unter der Entscheider\*innen, werden neu aufgelegt
- **Qualitätsdialoge** zum Austausch der dezentralen und der zentralen Qualitätssicherung (in 2019 bereits fünf Veranstaltungen mit den Qualitätsfördernden der Außenstellen, weitere Formate befinden sich derzeit in Abstimmung)

Darüber hinaus stehen die Qualitätssicherungsreferate in engem Kontakt zu internationalen Partnern wie **EASO** und dem **UNHCR** (gemeinsamer Austausch und Projekte, Einbeziehung bei Schulungen).

### **Individuelle Schulungsangebote sowie Ausbildung von Multiplikator\*innen**

Das Bundesamt unterhält ein eigenes Qualifizierungszentrum, welches mit modernsten Methoden und spezialisierten Dozent\*innen Schulungen an die Bedarfe der Mitarbeitenden anpasst, Qualifizierungsmaßnahmen koordiniert und systematisch steuert. Im Rahmen einer **Qualifizierungsoffensive** wurden von den Mitarbeitenden allein im Jahr 2018 rund 1.500 Fortbildungsmaßnahmen besucht und Trainerpools geschaffen. Diese stehen gleichzeitig den Entscheiderinnen und Entscheidern als Mentoren zur Verfügung. Neuen Anforderungen an das Bundesamt wird so zügig Rechnung getragen.

Neue Entscheider\*innen werden im Rahmen 12-wöchiger Schulungen für ihre Tätigkeit qualifiziert. Zunehmend finden in der Praxis wieder die „**Herkunftsländer – Workshops**“ und herkunftslandspezifische Schulungen statt. **EASO-Schulungsmodule** sind als Standardschulungen für alle Entscheider/innen vorgeschrieben.

### **Verfahrens- und Qualitätsoptimierung durch neue IT-Assistenztools**

Die Aufklärung der Identität ist ein primäres Qualitätserfordernis. Seit September 2017 werden in allen operativen Dienststellen des BAMF neue IT-Assistenzsysteme zur Namenstranskription, Sprachbiometrie sowie zum Auslesen von mobilen Datenträgern eingesetzt. Ziel der Assistenzsysteme ist es, die Angaben der Antragsstellenden zu verifizieren und zu plausibilisieren, indem zusätzliche Informationen zu Identität und Herkunft gewonnen werden, mit denen die Asylentscheidungen auf eine breitere Grundlage gestellt werden.

Diese sog. IT-Werkzeuge leisten damit einen ergänzenden Beitrag zur Qualitätssicherung und zugleich zur wesentlichen Verbesserung der Sicherheit. Sie kommen planmäßig nur bei einem Teil der Antragstellenden zur Anwendung: Sprachbiometrie und Namenstranskription betreffen nur arabisch-sprechende Antragsteller; das Auslesen mobiler Datenträger findet nur bei Personen ohne Identitätspapiere über 14 Jahren Anwendung. Die Auswertungen stellen ergänzende Zusatzinformationen für die Entscheider\*innen dar, die in der Anhörung weiter aufgeklärt werden können.

### **Qualitätssicherung Sprachendienste**

Sprachmittelnden kommt im Asylverfahren eine zentrale Rolle zu. Vor diesem Hintergrund ist der Einsatz praxiserprobter und interkulturell sensibler Dolmetschender besonders wichtig. Alle Sprachmittelnden, die für das Bundesamt auf Honorarbasis tätig sind, werden in umfangreiche Qualitätssicherungsmaßnahmen einbezogen. Im Rahmen des Rekrutierungsprozesses wird die persönliche Zuverlässigkeit überprüft. Die Bewerbenden müssen zudem ein erweitertes polizeiliches Führungszeugnis einreichen und ihrer Überprüfung durch Sicherheitsbehörden zustim-

men (Zuverlässigkeits- und Eignungsprüfung). Daneben hat das Bundesamt einen **Verhaltenskodex für Sprachmittelnde** entwickelt sowie eine Mitwirkungsverpflichtung eingeführt, gemäß welcher Sprachmittelnde z.B. auf sprachliche Auffälligkeiten hinweisen müssen. Qualitätsbefragungen bei den Entscheiderinnen und Entscheidern wurden regularisiert und ein Beschwerdeverfahren installiert. Im Jahr 2017 wurde zudem eine **Online-Video-Sensibilisierung** für alle Sprachmittelnden eingeführt. Darüber hinaus müssen seit Frühjahr 2018 Sprachmittelnde grundsätzlich Deutschkenntnisse auf dem **Sprachniveau C1** nachweisen. Ein etabliertes **Rotationsverfahren**, aber auch der flächendeckende Einsatz des Video-Dolmetschens, stellen zudem sicher, dass die Sprachmittelnden stets wechselnd eingesetzt werden. Das **Video-Dolmetschen** dient darüber hinaus der flexibleren Deckung des Dolmetschendenbedarfs. Im Jahr 2019 liegt der Fokus u.a. darauf, die Mitarbeitenden des Bundesamtes im Umgang mit Sprachmittelnden weitergehend zu schulen.

### **Asylverfahrensberatung**

In Erfüllung des Koalitionsvertrages vom Februar 2018 pilotiert das BAMF seit August 2018 eine unabhängige, kostenlose und qualifizierte Asylverfahrensberatung an mittlerweile elf AnKER-Standorten bzw. in wirkungsgleichen Einrichtungen (Bayern, Sachsen, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern). Weitere Standorte kommen sukzessive hinzu.

Das Angebot umfasst eine allgemeine Verfahrensinformation in Gruppengesprächen vor Antragstellung und eine individuelle Verfahrensberatung. Die Asylverfahrensberatung steht allen Asylsuchenden und Antragstellenden offen und kann (auch mehrmals) „vor Antragstellung“ bis „Abschluss des Behördenverfahrens“ in Anspruch genommen werden. Sie soll über Ablauf und Inhalt des Verfahrens informieren und beraten, damit Betroffene ihre Rechte und Pflichten im Verfahren wahrnehmen können. Gleichzeitig kann sie zur frühzeitigen Identifizierung von Vulnerabilitäten beitragen und zu den erforderlichen Vorkehrungen bei der Verfahrensdurchführung sorgen, z.B. durch Hinzuziehung von Sonderbeauftragten. Die Asylverfahrensberatung soll so einen Beitrag zur Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit und Fairness, der Qualität und Effizienz des Asylverfahrens leisten. Ergänzend zur AVB durch das BAMF ist immer auch eine Beratung durch Wohlfahrtsverbände an den jeweiligen Standorten möglich.

### **B) „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur Beschleunigung von Verfahren durch erweiterte Möglichkeit der Zulassung von Rechtsmitteln“ vom 22.03.2018, BT-Drucksache 19/1319**

---

Der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur Beschleunigung von Verfahren durch erweiterte Möglichkeit der Zulassung von Rechtsmitteln will das Rechtssystem in Asylverfahren reformieren, indem die Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht und Beschwerdemöglichkeiten in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes sowie die Zulassung der Revision bei fallübergreifenden Tatsachenfeststellungen eingeführt werden.

### **Zielsetzung und Kontext**

Die derzeitige Problemlage ist dadurch gekennzeichnet, dass gleichgelagerte Fälle vor den Verwaltungsgerichten immer wieder neu entschieden werden und divergierende erstinstanzliche Entscheidungen Rechtsunsicherheit auslösen. Die vorgeschlagene Einführung bzw. Erweiterung der Einlegung von Rechtsmitteln an die Oberverwaltungsgerichte und das Bundesverwaltungsgericht verfolgen das Ziel, eine Beschleunigung der Asylklageverfahren durch Vereinheitlichung

der Rechtsprechung in Asylsachen zu erreichen. Dabei soll aber gleichzeitig sichergestellt werden, dass diese Rechtsmittel auf die Fälle von grundsätzlicher Bedeutung beschränkt sind.

### **Bewertung und Alternativen**

Aus Sicht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) werden die Ziele der Beschleunigung der Asylklageverfahren sowie der Ansatzpunkt der Vereinheitlichung der Rechtsprechung mit dem Ziel der Schaffung verlässlicher Prüfungsmaßstäbe für das BAMF grundsätzlich gefördert. Allerdings bestehen aus Sicht des BAMF Zweifel daran, dass eine erweiterte Möglichkeit der Zulassung von Rechtsmitteln tatsächlich zu einer Verfahrensbeschleunigung führen wird. Denn die Ausweitung von Rechtsmitteln ist verknüpft mit einer nicht nur unerheblichen Verlängerung der jeweiligen Dauer der gerichtlichen Klärung eines individuellen Verfahrens, statt das gewünschte Ziel eines Beschleunigungseffektes zu erreichen.

Eine Intention des Gesetzgebers ist aber seit jeher die Verfahrensbeschleunigung, insbesondere um eine schnelle Erledigung der Asylklageverfahren sicherstellen zu können. Diesen Besonderheiten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens in Asylsachen wurde bisher dadurch Rechnung getragen, dass die regulären Rechtsmittel im Asylrecht stark eingeschränkt wurden, um die Rechtsmittelgerichte von aussichtslosen Asylstreitigkeiten zu entlasten und die Einlegung von Rechtsmitteln allein um eines etwaigen Zeitgewinns willen zu unterbinden. Dafür hat der Gesetzgeber sogar Unterschiede in der Entscheidungspraxis hingenommen.

In diesem Zusammenhang wird die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagene Erweiterung von Rechtsmitteln wegen der aktuell bestehenden Belastungssituation der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Asylsachen äußerst kritisch gesehen, da diese einen noch höheren Arbeitsanfall zur Folge hätte.

- Die fehlende Möglichkeit der Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht selbst führt zwar derzeit dazu, dass eine ober- oder höchstrichterliche Klärung streitiger, schwieriger Rechtsfragen nicht umfassend möglich ist. Mögliche Nachteile wegen der ausschließlichen Zulassung der Berufung durch die Oberverwaltungsgerichte erscheinen aber in der Abwägung zwischen möglichen Unterschieden in der Entscheidungspraxis und einer zusätzlichen Belastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und damit verbundener Verzögerungen beim Eintritt der Rechtskraft eher hinnehmbar.
- In der vorgeschlagenen Zulassung der Beschwerde wegen Grundsatzfragen und der damit verbundenen Schaffung einer zusätzlichen Instanz auch im Eilverfahren könnten bei Grundsatzfragen gerade in Dublin-Verfahren Vorteile auch für das BAMF gesehen werden. Die pauschale Feststellung menschenrechtswidriger Zustände in EU Mitgliedstaaten seitens mancher Verwaltungsgerichte in Verfahren vorläufigen Rechtsschutzes möchte auch das BAMF einer obergerichtlichen Klärung zuführen. Andererseits bedeutet die Entscheidung in einer weiteren Instanz eine Verlängerung des Verfahrens. Im Hinblick auf die bestehende obergerichtliche Klärungsmöglichkeit im Hauptsacheverfahren verzichtet das BAMF im Interesse der Beschleunigung der Verfahren auf eine solche Regelung.
- Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene uneingeschränkte Erweiterung der Revision zur Ermöglichung der Klärung bestimmter Grundsatzfragen durch das Bundesverwaltungsgericht wird vom BAMF abgelehnt. Zwar kann dieser Weg zu einer bundesweiten Vereinheitlichung der Rechtsprechung führen, wie z.B. bei der unter den OVG umstrittenen Frage der Folgen von Wehrdienstentziehung bzw. Desertion bei der Rückkehr nach Syrien, und dadurch im Endeffekt durch Rechtsklarheit auch zu einer Beschleunigung bei der Bearbeitung führen. Doch die vorgeschlagene Form führt zu einer Überlastung des Bundes-

verwaltungsgerichtes und hat im Vorfeld solcher Entscheidungen einen Stillstand der gesamten Rechtspflege zur Folge. Um eine höchstrichterliche Bewertung umstrittener Tatsachenfragen in angemessener Zeit zu ermöglichen, müsste die Regelung daher anders ausgestaltet sein:

- Durch die Beschränkung des Prüfumfangs auf Tatsachen, die die asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevante Lage im Zielstaat betreffen, würde verhindert, dass das Bundesverwaltungsgericht weitere regelmäßig zeitaufwändige Tatsachenermittlungen zu betreiben hat.
- Die Regelung müsste eine instanzenabschließende Entscheidung in den jeweiligen Verfahren ermöglichen.
- Die Nichtzulassungsbeschwerde müsste wegen einer sonst zusätzlichen Belastung des Bundesverwaltungsgerichts ausgeschlossen werden.
- Die Erweiterung der Revision zur Klärung von entsprechenden Tatsachenfragen sollte auf Fälle der Divergenz zwischen Obergerichten beschränkt bleiben, um eine Überlastung des Bundesverwaltungsgerichts zu verhindern.

Darüber hinaus erscheinen zur Beschleunigung und Vereinfachung der Asylklageverfahren und Entlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit aber auch noch weitergehende Änderungen des Asylgesetzes angezeigt:

- Um im Hinblick auf die derzeitige Belastungssituation der Verwaltungsgerichtsbarkeit die Personalressourcen besser nutzen zu können, ist eine Regelung denkbar, wonach in Asylklageverfahren in der ersten Instanz als gesetzlicher Regelfall eine Entscheidung durch den Einzelrichter und nur bei grundsätzlicher Bedeutung eine Übertragung auf die Kammer erfolgen sollte. Darüber hinaus könnten auch erweiterte Möglichkeiten der Übertragung der Berufungsverfahren auf einen Einzelrichter des Berufungssenats vorgesehen werden.
- Zur guten Ressourcennutzung erscheint es sinnvoll, durch eine Änderung des § 29 DRiG die Mitwirkung von bis zu zwei Richtern auf Probe (oder Richtern kraft Auftrags oder abgeordneten Richtern) bei verwaltungsgerichtlichen bei Kammer-Entscheidungen zu ermöglichen.
- Zur Erleichterung des schriftlichen Verfahrens in Asylsachen könnte man durch Ergänzung des AsylG die Möglichkeit schaffen, dass das Gericht in klar gelagerten Fällen selbst festlegen kann, ob es im schriftlichen Verfahren entscheidet.

Insgesamt sollte ein legislativer Lösungsansatz entwickelt werden, der nicht nur den Gesichtspunkten der Vereinheitlichung gerecht wird, sondern zudem auch die oben genannte gesetzgeberische Intention der Verfahrensbeschleunigung befördert und einen angemessenen Ausgleich zwischen Beschleunigungsgesichtspunkten einerseits und Vereinheitlichungsgedanken andererseits schafft.