

**Stellungnahme zum
Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und
Asylverfahren BT-Drs. 20/4327 vom 08.11.2022**

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)144 A

Inhalt

| | | |
|------|---|----|
| I. | Überblick über den Gesetzentwurf | 2 |
| II. | Die Änderungen für das Asylverfahren des BAMF | 3 |
| 1. | Die Anpassungen der Norm zum internationalen Schutz in § 3 AsylG-E | 3 |
| 2. | Die Änderungen der Asylverfahrensregelungen | 3 |
| a) | Die Auslagerung der Asylverfahrensberatung in § 12a AsylG-E..... | 3 |
| b) | Der Einsatz von Sprachmittlern per Video-/Audiotechnik in § 17 Abs. 3 AsylG-E | 4 |
| c) | Der Anhörungsverzicht nach § 24 Abs. 1 und Abs. 3 AsylG-E | 4 |
| d) | Die Entscheidungsfristen nach § 24 Abs. 4 bis Abs. 7 AsylG-E..... | 5 |
| e) | Die anwaltliche Teilnahme an der Anhörung nach § 25 Abs. 8 AsylG-E | 6 |
| f) | Die Vereinfachung der Mitteilungspflichten in § 31 Abs. 1 AsylG-E | 6 |
| g) | Der Verzicht auf die Prüfung von Abschiebungsverboten in § 31 Abs. 3 Satz 2 AsylG-E | 7 |
| h) | Das Nichtbetreiben des Asylverfahrens in § 32 und § 33 AsylG-E | 8 |
| i) | Die Beseitigung der „Endlosschleife“ für in der EU bereits Schutzberechtigte in § 37 Abs. 1 Satz 1 AsylG-E | 8 |
| j) | Die Neufassung der Erlöschensnorm des § 72 AsylG-E | 9 |
| k) | Die Neufassung der Widerrufs- und der Rücknahmenormen in § 73 ff. AsylG-E | 9 |
| III. | Die Gesetzesänderungen für den Asylprozess vor den Verwaltungsgerichten | 10 |
| 1. | Die Ausnahme vom richterlichen Tätigkeitsverbot in § 74 Abs. 3 AsylG-E..... | 10 |
| 2. | Die schriftliche Entscheidung nach § 77 Abs. 2 AsylG-E..... | 11 |
| 3. | Die automatische Klageänderung im Dublin-Verfahren nach § 77 Abs. 4 AsylG- E | 12 |
| 4. | Die Revisionsmöglichkeit zu tatsächlichen Grundsatzfragen in § 78 AsylG-E | 13 |
| 5. | Die Zurückverweisungsbefugnis nach § 79 Abs. 2 AsylG-E..... | 15 |
| 6. | Der Einzelrichter in der Berufungsinstanz nach § 79 Abs. 3 AsylG-E | 16 |
| IV. | Abschließende Bewertung des Gesetzentwurfs | 16 |

Der Entwurf¹ zielt im Wesentlichen auf asylprozessrechtliche Erleichterungen zur Beschleunigung anhängiger und erwarteter Asylgerichtsverfahren an den Verwaltungsgerichten und modifiziert bei dieser Gelegenheit auch für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) geltende asylverfahrensrechtliche Vorschriften.

I. Überblick über den Gesetzentwurf

Ausgangspunkt für den Entwurf ist die Feststellung, dass die behördlichen und gerichtlichen **Asylverfahren zu lang**² dauern und daher durch Änderungen des Asylverfahrens und des Asylprozessrechts zu **beschleunigen** sind.

Kein Regelungsgegenstand sind die ausländerbehördlichen **Vollzugsprobleme bei der Rückführung**³ abgelehnter Asylbewerber in ihre Herkunftsstaaten. Da ein erfolgloses Asylverfahren für viele abgelehnte Asylbewerber kein Grund zur freiwilligen Ausreise und Rückkehr in ihren Herkunftsstaat ist,⁴ kann es sein, dass die **Asylverfahren zwar beschleunigt** werden, aber der **Zeitgewinn** einer schnelleren Entscheidung bei Antragsablehnungen an der mangelnden Durchsetzbarkeit der Ausreisepflicht **verpufft**, weil viele abgelehnte Asylbewerber – z.B. wegen Passlosigkeit⁵ zwangsläufig behördlich geduldet – im Bundesgebiet bleiben,⁶ und ggf. durch einen **Asylfolgeantrag** ihren tatsächlichen Aufenthalt weiter verlängern können, der erneut das BAMF und die Verwaltungsgerichte beschäftigt.

¹ Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren in der Fassung vom 08.11. 2022.

² Entwurf (Fn.1), Einleitung S. 1.

³ BT-Drs. 20/890 S. 2, 33: 11.982 Abschiebungen im Jahr 2021 bei 292.672 ausreisepflichtigen Ausländern.

⁴ Die ineffiziente Rückführungspolitik kritisierte auch der Europäische Rechnungshof, Sonderbericht 17/2021, Zusammenarbeit der EU mit Drittländern bei der Rückübernahme, Rn. 2 f., Rn. 17, www.eca.europa.de: Seit 2008 seien jährlich durchschnittlich 500.000 Ausländer zur Ausreise aus der EU aufgefordert worden, aber nur ein Drittel sei zurückgekehrt, in außereuropäische Länder gar nur ein Fünftel der Ausreisepflichtigen. Zu weiteren praktischen Hindernissen Abb. 11 Rn. 74.

⁵ Die Ausstellung neuer Identitätsdokumente ist europaweit neben mangelnder Zusammenarbeit der Herkunftsstaaten ein zentrales Hindernis für die Rückführung abgelehnter Asylbewerber, vgl. EMN-Inform, Die Rückkehr von abgelehnten AsylbewerberInnen, Stand: 4.6.2016, S. 5, www.bamf.de.

⁶ Zum 31.12.2021 lebten 292.672 ausreisepflichtige, davon 242.029 geduldete Ausländer in Deutschland, darunter 186.614 mit einem gespeicherten erfolglosen Asylverfahren, so BT-Drs. 20/1225 S. 10.

Mit Blick auf die Auswirkungen auf die Behörden- und Gerichtspraxis werden nur einzelne Schwerpunkte des Entwurfs näher erörtert:

II. Die Änderungen für das Asylverfahren des BAMF

1. Die Anpassungen der Norm zum internationalen Schutz in § 3 AsylG-E

Die teilweise Neufassung soll die vorhandenen Normen an unionsrechtliche Auschlussstatbestände anpassen und ist daher zu **begrüßen**. Sie sichern den Gleichlauf nationaler und unionsrechtlicher Normen und vermeiden Anwendungsprobleme und Auslegungsbedarf, auch wenn ihr Anwendungsbereich eher marginal ist.⁷

2. Die Änderungen der Asylverfahrensregelungen

a) Die Auslagerung der Asylverfahrensberatung in § 12a AsylG-E

Die bisher vom BAMF geleistete Asylverfahrensberatung soll vollständig auf externe Träger ausgelagert und weiterhin vom Bund finanziert werden,⁸ allerdings nun durch Förderung der externen Träger statt Mittelzuweisungen an das BAMF.⁹ In ihr sollen Asylbewerber umfassend zu jedem Asylerstverfahren sowie Asylfolgeverfahren bis hin zum Asylprozess beraten werden und ggf. auch Rechtsberatung erhalten.¹⁰ **Interessenkonflikte mit der Anwaltschaft** durch zeitlich überschneidende und sachlich möglicherweise widersprüchliche Beratung sind hierdurch ebenso vorprogrammiert wie das Risiko einer eher **asyltaktischen Beratung**. So wird der Dualismus zwischen dem öffentlichen Interesse an einer effizienten behördlichen Durchführung des Asylverfahrens durch das BAMF einerseits und einer anderen Interessen folgenden Einflussnahme zivilgesellschaftlicher Akteure institutionalisiert und nun

⁷ Es wird mit nur wenigen Anwendungsfällen gerechnet, so Entwurf (Fn.1), Begründung Teil B S. 31.

⁸ Von der Novelle unberührt bleibt die verfahrensbezogene Informationspflicht des BAMF ggü. Asylbewerbern nach § 24 Abs. 1 Satz 2 AsylG-E. Sie muss weiterhin behördlich erfüllt werden.

⁹ Entwurf (Fn.1), Begründung Teil A S. 17.

¹⁰ Entwurf (Fn.1), Begründung Teil B S. 32.

mit voraussichtlich bis zu 80 Mio. Euro jährlich öffentlich finanziert.¹¹

Ob die Finanzmittel aber nicht besser in die **Rückkehrberatung**¹² und den **Aufbau von Projekten zur Inempfangnahme von Rückkehrern in den Herkunftsstaaten** im Rahmen der angekündigten Rückführungspolitik der Bundesregierung investiert würden, bleibt einer migrationspolitischen Entscheidung anheimgestellt.

Vorschlag: Teilung der Beratung mit dem Erlass des Bescheids des BAMF als Zäsur: Bis zum Erlass können Andere beraten; ab dem Erlass bleibt dies der Anwaltschaft vorbehalten, um die juristische Qualität und die Neutralität durch ein unabhängiges Organ der Rechtspflege für den Asylprozess zu sichern.

b) Der Einsatz von Sprachmittlern per Video-/Audiotechnik in § 17 Abs. 3 AsylG-E

Die Hinzuziehung von Sprachmittlern über Video-/Audiotechnik in § 17 Abs. 3 AsylG-E ist als – auf geeignete Fälle beschränkte – Ausnahme vom Prinzip der Anwesenheit des anhörenden Bediensteten, des Asylbewerbers ggf. mit Rechtsanwalt oder Beistand sowie des Sprachmittlers beim BAMF **vertretbar**. Die Nennung jedenfalls ungeeigneter Beispielfälle in der Gesetzesbegründung erleichtert die Anwendung in der Praxis. Mit Augenmaß angewandt, können die bundesweiten Dolmetscher-Kapazitäten bei seltenen Sprachen besser genutzt werden.¹³

c) Der Anhörungsverzicht nach § 24 Abs. 1 und Abs. 3 AsylG-E

Nach § 24 Abs. 1 Satz 3 AsylG-E hat das BAMF den Asylbewerber wie bisher persönlich anzuhören. Künftig kann es nach § 24 Abs. 1 Satz 4 AsylG-E auch von einer Anhörung absehen, wenn der Ausländer aufgrund dauerhafter – im Zweifel ärztlich

¹¹ Der Gesetzgeber rechnet mit Ausgaben für das Jahr 2023 mit 20 Mio. Euro und in der Endausbaustufe ab 2024 mit jährlich 80 Mio. Euro Entwurf (Fn.1), Begründung Teil A S. 17. Dem stehen Einsparungen beim BAMF von jährlich nur rund 565.000 Euro gegenüber, ebenda S. 17.

¹² Dazu die ausführliche Analyse von Rietig/Günnewig in: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Deutsche Rückkehrpolitik und Abschiebungen, DGAP Analyse Nr. 3/2020, S. 20 ff., 40 ff.

¹³ Entwurf (Fn.1), Begründung Teil B S. 33.

zu attestierender – Umstände, die sich seinem Einfluss entziehen, nicht zu einer Anhörung in der Lage ist, und es angemessene Bemühungen unternommen hat, damit der Ausländer weitere Informationen unterbreiten kann. Die **Entscheidung ohne Anhörung** soll nach Aktenlage ergehen und ohne Nachteile dadurch, dass keine Anhörung stattgefunden hat.¹⁴ Die Novelle enthält eine Anpassung an Art. 14 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a RL 2013/32/EU¹⁵.

Diese **Klarstellung ist zu begrüßen**, denn bei einem dauerhaften Anhörungshindernis – z.B. einer körperlichen, geistigen oder seelischen Erkrankung vergleichbar einer prozessualen Verhandlungsunfähigkeit – gebieten es das öffentliche Interesse an einer effizienten und beschleunigten Verfahrensgestaltung nach Art. 31 Abs. 2 RL 2013/32/EU und das private Interesse des Asylbewerbers an einer zeitnahen Schutzgewährung, dem BAMF eine Entscheidung nach Aktenlage zu ermöglichen. Als angemessene Bemühungen zur Gewinnung weiterer Informationen dürfte ein Anschreiben an den Asylbewerber, seinen gesetzlichen Vertreter oder Vormund oder Betreuer unter Setzung einer Äußerungsfrist gehören. Wie weit sie datenschutzrechtlich zur Weitergabe von Informationen an das BAMF befugt sind, ist in § 24 Abs. 1 Satz 6 AsylG nicht geregelt, weil das BAMF nur Adressat und nicht Quelle der Information ist. Etwaige Auskunftspersonen haben selbst zu klären, ob und welche Informationen sie z.B. im Rahmen ihrer Verschwiegenheitspflichten weitergeben dürfen.

Lehnt das BAMF allerdings den Antrag ohne Anhörung ab und wird hiergegen geklagt, stellt die **mündliche Verhandlung** vor dem Verwaltungsgericht **keinen gleichwertigen Ersatz** dar. Wer vor dem BAMF nicht zu Angaben in der Lage ist, wird es auch im Asylprozess nicht sein. Schon deswegen sollte der Verzicht auf die behördliche Anhörung eine Ausnahme bleiben.

d) Die Entscheidungsfristen nach § 24 Abs. 4 bis Abs. 7 AsylG-E

¹⁴ Entwurf (Fn.1), Begründung Teil B S. 34.

¹⁵ Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes, Abl. L 180/60.

Neu aufgenommen werden in § 24 Abs. 4 bis Abs. 7 AsylG-E **Entscheidungsfristen für das BAMF** sowie dessen Informationspflichten bei einem Aufschub der Entscheidung auf der Grundlage von Art. 31 Abs. 2 und Abs. 3 RL 2013/32/EU. Mit der sechsmonatigen Entscheidungsfrist soll vorzeitigen – nach § 75 VwGO bereits nach drei Monaten prozessual möglichen – Untätigkeitsklagen vorgebeugt werden,¹⁶ was die Verwaltungsgerichte **entlasten** könnte. Die Entscheidungsfristen sind als „angemessene Frist“ i.S.v. § 75 Satz 1 VwGO zu verstehen und geben dem BAMF und den Verwaltungsgerichten einen einheitlichen Maßstab an die Hand. Als am Unionsrecht orientierte Klarstellung sind die **Fristenregelungen zu begrüßen**.

e) Die anwaltliche Teilnahme an der Anhörung nach § 25 Abs. 8 AsylG-E

Der Entwurf streicht in § 25 Abs. 4 und Abs. 5 AsylG-E Regelungen zur Entscheidung nach Aktenlage, wenn der Asylbewerber trotz Ladung einer **Anhörung fernbleibt**, weil die Rechtsfolge in § 33 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 2. Alt. AsylG geregelt ist.

Künftig soll das BAMF die Anhörung nach § 25 Abs. 6 Satz 3 ff. AsylG-E auch dann durchführen dürfen, wenn der Bevollmächtigte oder Beistand trotz Ladung mit einer angemessenen Frist unentschuldigt nicht daran teilnimmt. Die Gesetzesbegründung verweist hierfür auf Art. 23 Abs. 3 Satz 1 und Satz 2 sowie Abs. 4 RL 2013/32/EU, geht aber mit der **Einschränkung bei unverschuldetem Nichterscheinen** zu Gunsten der Anwaltschaft über das Unionsrecht hinaus, was als faire Verfahrensgestaltung **zu begrüßen** ist.

f) Die Vereinfachung der Mitteilungspflichten in § 31 Abs. 1 AsylG-E

Die Novelle passt die Mitteilungspflichten des BAMF über seine Entscheidung so an, dass durch Wegfall der bisherigen Sonderregelungen die Verpflichtung klarer

¹⁶ Entwurf (Fn.1), Begründung Teil B S. 34.

hervortritt, den Asylbewerber direkt zu informieren bzw. im Fall eines Bevollmächtigten diesem die Entscheidung zuzustellen. So werden sinnvollerweise unterschiedliche Zeitpunkte der Bekanntgabe vermieden.¹⁷

g) Der Verzicht auf die Prüfung von Abschiebungsverboten in § 31 Abs. 3 Satz 2 AsylG-E

Aus Praxissicht **bedenklich** ist der Fortfall der Pflicht des BAMF, auch bei unzulässigen Asylfolgeanträgen festzustellen, ob die Voraussetzungen des § 60 Abs. 5 oder Abs. 7 AufenthG vorliegen. So soll eine erneute Prüfung von Abschiebungsverboten nach einem erfolglosen Asylerstverfahren vermieden werden.¹⁸

Zwar bleibt eine bestandskräftige Abschiebungsandrohung aus dem Asylerstverfahren bei unzulässigen Asylfolgeanträgen weiterhin vollziehbar. Aber **ohne eine aktuelle Prüfung von zielstaatsbezogenen Abschiebungsverboten** nach § 60 Abs. 5 oder Abs. 7 AufenthG können solche nur im ausländerrechtlichen Verfahren auf Duldung nach § 60a Abs. 2 AufenthG (ggf. i.V.m. § 123 VwGO) geltend gemacht werden. Dann aber müsste die Ausländerbehörde sie unter Beteiligung des BAMF nach § 72 Abs. 2 AufenthG prüfen und das Verwaltungsgericht überprüfen. Dem gegenüber bietet die **bisherige Prüfung durch das BAMF den Vorteil einer aktuellen** – und nicht seit Abschluss des Asylerstverfahrens vielleicht überholten – Prüfung der für zielstaatsbezogene Fragen **kompetenten Behörde** und ermöglicht auch dem Verwaltungsgericht im Antragsverfahren nach § 123 VwGO i.V.m. § 71 Abs. 5 Satz 2 AsylG eine Prüfung durch die für den Zielstaat zuständige Kammer. Die **bisherige Regelung trennte sinnvollerweise** inlandsbezogene ausländerrechtliche Fragen von zielstaatsbezogenen asylrechtlichen Aspekten.

Die Ergänzung **vermischt** inlands- und zielstaatsbezogene Aspekte bei den Aus-

¹⁷ Entwurf (Fn.1), Begründung Teil B S. 36.

¹⁸ Entwurf (Fn.1), Begründung Teil B S. 36.

länderbehörden und den Verwaltungsgerichten, erfordert eine zusätzliche verfahrensmäßige „Schleife“ durch Beteiligung des BAMF seitens der Ausländerbehörde, verkompliziert Eilverfahren nach § 123 VwGO und sollte daher **unterbleiben**.

h) Das Nichtbetreiben des Asylverfahrens in § 32 und § 33 AsylG-E

Unter der geltenden Gesetzeslage gab es für das BAMF im Fall eines Nichtbetreibens des Asylverfahrens durch den Asylbewerber – z.B. unentschuldigtes Versäumen der Anhörung – zwei Entscheidungsmöglichkeiten: Entweder konnte es nach § 32 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 33 AsylG nach Aktenlage und damit zur Sache entscheiden, oder nach § 33 Abs. 1, Abs. 5 Satz 1 AsylG das Verfahren wegen fiktiver Asylantragsrücknahme einstellen. Das Bundesverwaltungsgericht entschied allerdings, dass die fiktive Asylantragsrücknahme zwingend, vorrangig und das Verfahren daher einzustellen sei und kein Wahlrecht zwischen verfahrensmäßiger und inhaltlicher Entscheidung bestehe.¹⁹

Die **Wiedereinführung des Wahlrechts** des BAMF im Fall eines Nichtbetreibens des Asylverfahrens durch den Asylbewerber nach § 33 Abs. 1 Satz 1 AsylG entweder nach Aktenlage zur Sache zu entscheiden, oder das Verfahren wegen fiktiver Asylantragsrücknahme einzustellen, ist unionsrechtskonform nach Art. 28 RL 2012/32/EU und **zu begrüßen**.

i) Die Beseitigung der „Endlosschleife“ für in der EU bereits Schutzberechtigte in § 37 Abs. 1 Satz 1 AsylG-E

Die Beseitigung des Unwirksamkeitsautomatismus in Fällen unionsrechtswidriger Sekundärmigration nach § 29 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 33 Abs. 1 Satz 1 AsylG-E ist **als Verfahrensvereinfachung zu begrüßen**; ebenso die Verpflichtung zur Entscheidung über Abschiebungsverbote in § 33 Abs. 1 Satz 2 AsylG-E und die Fristsetzung von einem Monat für einen Fortführungsantrag in § 33 Abs. 2 AsylG-E.

¹⁹ Vgl. BVerwG, U.v. 15.4.2019, Az. 1 C 46.18, InfAuslR 2019, 309 ff. Rn. 28.

j) Die Neufassung der Erlöschensnorm des § 72 AsylG-E

Die Neufassung des § 72 AsylG-E zum Erlöschen einer Schutzberechtigung folgt den unionsrechtlichen Vorgaben des Art. 45 Abs. 5 RL 2013/32/EU und ist mit der Erstreckung auf die nationale Asylberechtigung zwecks Gleichlaufs folgerichtig und **zu begrüßen**.

k) Die Neufassung der Widerrufs- und der Rücknahmenormen in § 73 ff. AsylG-E

Anders als die bisherigen §§ 73 ff. AsylG trennt die Neufassung materielle Widerrufs- und Rücknahmegründe vom formellen Verfahren für Widerruf und Rücknahme in jeweils eigenen Normen, aber für alle Schutzformen zusammen. Dies führt im Wesentlichen zu einer **Umstellung**, aber weder zu einer zusätzlichen Belastung noch zu einer Erleichterung.

Praktisch bedeutsamer ist die **Streichung der Regelprüfung** einer Schutzberechtigung nach drei Jahren. § 73b Abs. 1 AsylG-E sieht statt dessen **nur noch** eine **anlassbezogene Prüfpflicht des BAMF** vor, da die Zahl der erfolgten Widerrufe und Rücknahmen in den vergangenen Jahren durchschnittlich bei unter fünf Prozent gelegen, gleichwohl die Regelüberprüfung erhebliche Kapazitäten des BAMF gebunden habe.²⁰

Letztlich wird ein **Schutzstatus so „verewigt“**: Einmal gewährt, wird ohne äußeren Anlass (wie z.B. die Mitteilung einer Ausländerbehörde über Straftaten des Schutzberechtigten oder neue Erkenntnisse) nie mehr geprüft, ob die Person wirklich (noch) schutzbedürftig ist, obwohl es nur „Schutz auf Zeit“ gibt (vgl. Art. 1 Buchst. C

²⁰ Entwurf (Fn.1), Begründung Teil B S. 40.

Nr. 5 GFK²¹). Alternativ könnte eine gruppenbezogene Regelüberprüfung aufrechterhalten bleiben, wenn das BAMF Anhaltspunkte für eine erforderliche Selbstkorrektur hat, z.B. zu Unrecht höherwertiger Schutz zugesprochen wurde (z.B. Flüchtlingseigenschaft statt nur subsidiärem Schutz für Bürgerkriegsopfer).

III. Die Gesetzesänderungen für den Asylprozess vor den Verwaltungsgerichten

Die vorgeschlagenen Änderungen des Asylprozessrechts greifen teilweise tief in die Kompetenzabgrenzungen zwischen erster, zweiter und dritter Instanz ein und bringen daneben einzelne Verfahrensvereinfachungen.

1. Die Ausnahme vom richterlichen Tätigkeitsverbot in § 74 Abs. 3 AsylG-E

Die Neuregelung ermöglicht als Ausnahmenvorschrift die weitere **Tätigkeit eines als befangen abgelehnten Richters** über die bisherige Ausnahme bei erst während der laufenden mündlichen Verhandlung gestellten Befangenheitsanträgen. Dann kann der Termin nach § 47 Abs. 2 ZPO i.V.m. § 54 Abs. 1 VwGO unter Mitwirkung des abgelehnten Richters fortgesetzt werden, wenn die Entscheidung über die Ablehnung sonst eine Vertagung der Verhandlung erfordern würde.²² § 74 Abs. 3 AsylG dehnt dies auf Befangenheitsanträge aus, die **bereits binnen zwei Wochen vor (oder in) dem Termin** zur mündlichen Verhandlung gestellt werden. So solle sichergestellt werden, dass eine mündliche Verhandlung nicht durch einen kurz vor dem Termin gestellten Befangenheitsantrag verhindert und der Asylprozess durch rechtsmissbräuchliche Befangenheitsanträge verzögert werde. Der Anreiz entfalle, Zeit zu gewinnen und eine Aufenthaltsverfestigung zu erreichen.²³

²¹ Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge v. 28.7.1951, BGBl. II 1953, S. 560 ff. (sog. Genfer Flüchtlingskonvention) mit Protokoll v. 31.1.1967, BGBl. 1969 II, S. 1293.

²² Vgl. zum Ganzen nur Hoppe in: Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 54 Rn. 29.

²³ Entwurf (Fn.1), Begründung Teil B S. 40 f.

Rechtsmissbräuchliche Befangenheitsanträge mögen vorkommen. Ob ihnen aber nicht besser innergerichtlich durch rasche Entscheidungen darüber begegnet werden kann als durch die Sonderregelung, mag bezweifelt werden. Jedenfalls in Fällen, in denen die zur Entscheidung über den Befangenheitsantrag berufenen Richterinnen und Richter akut z.B. wegen eigener Verhandlungen nicht verfügbar sind, also über den Befangenheitsantrag nicht zeitnah entschieden werden kann, kann der Termin dennoch stattfinden und eine gewisse **Beschleunigung** erzielt werden.

2. Die schriftliche Entscheidung nach § 77 Abs. 2 AsylG-E

Nach § 101 Abs. 2 VwGO kann das Verwaltungsgericht nur im Einverständnis der Beteiligten **ohne mündliche Verhandlung entscheiden**. In § 77 Abs. 2 AsylG-E soll das Verwaltungsgericht künftig in Asylprozessen außer in den Fällen der Asyl-antragsablehnung als (einfach) unbegründet und der Rücknahme- oder Widerrufsentscheidung im schriftlichen Verfahren entscheiden, wenn der Ausländer anwaltlich vertreten ist.

Mit Blick auf das zur Wahrung rechtlichen Gehörs erforderliche komplizierte Verfahren dürfte die Regelung kaum die gewünschte Verfahrensbeschleunigung²⁴ erzielen: Für einen § 77 Abs. 2 AsylG-E sperrenden Antrag genügt eine entsprechende Formulierung in der Klageschrift. Umgekehrt genügt als gerichtlicher Hinweis nicht eine Standardformulierung in der Erstzustellung der Klage, denn für die Beteiligten ist daraus nicht ersichtlich, wann das Verwaltungsgericht schriftlich entscheiden will und bis zu welchem Zeitpunkt ihnen noch sachlicher und rechtlicher Vortrag möglich ist. In der Praxis muss das Verwaltungsgericht also den Hinweis individuell unter Setzung einer Ausschlussfrist zum Vortrag nach § 74 Abs. 2 Satz 4 AsylG geben.

Vorhandene Alternative: Anfrage an die Beteiligten zum Einverständnis mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung nach § 101 Abs. 2 VwGO.

²⁴ Entwurf (Fn.1), Begründung Teil B S. 41.

3. Die automatische Klageänderung im Dublin-Verfahren nach § 77 Abs. 4 AsylG-E

Entsprechend der Dispositionsmaxime kann ein Kläger die Klage nach § 91 Abs. 1 VwGO mit Einwilligung der übrigen Beteiligten – oder wenn das Verwaltungsgericht sie für sachdienlich erachtet – ändern. Sachdienlich ist sie aber nicht, wenn ein völlig neuer Streitgegenstand in das Klageverfahren eingeführt wird.²⁵

Dies aber ist mit der Einführung des § 77 Abs. 4 AsylG-E der Fall, weil ein neuer Verwaltungsakt des BAMF, der während des Asylprozesses den streitgegenständlichen Verwaltungsakt, mit dem ein Asylantrag als unzulässig abgelehnt wurde, durch eine Ablehnung als unbegründet oder offensichtlich unbegründet ersetzt, Gegenstand des Verfahrens wird. Diese **gesetzliche Klageänderung tauscht den Streitgegenstand** gegen einen anderen. Der bisherige Prozessstoff (z.B. Klage gegen die formelle Asylantragsablehnung als unzulässig wegen Unzuständigkeit Deutschlands nach der Dublin III-VO) wird unverwertbar und der neue Prozessstoff (z.B. als Klage gegen die sachliche Asylantragsablehnung) muss erst aufbereitet werden. **Die Arbeit** für das Verwaltungsgericht **bleibt dieselbe** – sie **häuft sich nur in einem Verfahren** und zieht dieses in die Länge. Es sind notwendigerweise zwei Entscheidungen durch das Verwaltungsgericht zu treffen, meistens auch von zwei verschiedenen Kammern, da die Zuständigkeit für Dublin-Verfahren nicht notwendigerweise dieselbe ist wie für die Herkunftsstaaten. Das Praxisproblem liegt nicht in der Dauer der Dublin-Verfahren beim Verwaltungsgericht, sondern darin, dass die Dublin-Entscheidungen kaum mehr fristgerecht vollzogen werden (können).²⁶

²⁵ Vgl. BVerwG, U.v. 8.12.2016, Az.4 CN 4.16, juris Rn. 10: Eine Änderung ist in der Regel sachdienlich, wenn sie der endgültigen Beilegung des sachlichen Streits zwischen den Beteiligten im laufenden Verfahren dient und der Streitstoff im Wesentlichen derselbe bleibt.

²⁶ So wurden im Jahr 2021 nur 2.656 Personen VO 604/2013/EU (sog. Dublin III-VO) in andere EU-Staaten rücküberstellt, so BT-Drs. 20/1225 S. 6, obwohl Deutschland 18.429 Zustimmungen anderer Mitgliedstaaten zu Rücküberstellungen erhielt, so BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2021, S. 32, www.bamf.de, also grundsätzlich mehr Personen hätte rücküberstellen können.

Ist eine Klageänderung im Einzelfall sachdienlich, kann sie bereits nach dem bisherigen Prozessrecht behandelt werden;²⁷ der **Neuregelung bedarf es hierzu nicht.**

4. Die Revisionsmöglichkeit zu tatsächlichen Grundsatzfragen in § 78 AsylG-E

Das Bundesverwaltungsgericht ist im Verwaltungsprozess nach § 49 VwGO grundsätzlich nur Rechtsmittelinstanz²⁸ und an die tatsächlichen Feststellungen in den Klageverfahren nach § 137 Abs. 2 VwGO gebunden. Hiervon abweichend soll das Bundesverwaltungsgericht nun nach § 78 Abs. 8 AsylG-E im asylprozessualen Revisionsverfahren auch **Tatsachen** bzgl. der Beurteilung der allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten **Lage in einem Herkunfts- oder Zielstaat** feststellen. So soll der uneinheitlichen Beurteilung der tatsächlichen Lage seitens der Verwaltungsgerichte und Oberverwaltungsgerichte durch letztinstanzliche bundeseinheitliche Beurteilungen abgeholfen werden zwecks einer einheitlicheren Rechtsprechung der Instanzen,²⁹ die aber tagesaktuell entscheiden müssen.³⁰

Dem **Vorteil einer Bindung der Instanzgerichte** an eine bundeseinheitliche Beurteilung durch das Bundesverwaltungsgericht steht erstens der **Nachteil einer Verfahrensverzögerung** gegenüber: Sollten die Verwaltungsgerichte auf die letztinstanzliche Beurteilung in einem anhängigen Revisionsverfahren entscheidungserheblich abstellen wollen, müssten sie ihre anhängigen **Klageverfahren** analog § 94 VwGO bis zur Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts **aussetzen**, ggf. wegen offener Erfolgsaussichten der Klagen **Prozesskostenhilfe gewähren** und könnten erst nach Vorliegen der Entscheidung ihre Klageverfahren fortführen und entscheiden. Das kann zu einem Klageverfahrensstau in den Instanzen führen.

²⁷ Ist sie es nicht, kann das bisherige Verfahren nach § 92 VwGO oder § 161 VwGO beendet und ggf. gegen den neuen Bescheid gesondert Klage erhoben werden.

²⁸ Mit Ausnahme seiner erstinstanzlichen Zuständigkeit nach § 50 VwGO u.a. für Infrastrukturvorhaben.

²⁹ Entwurf (Fn.1), Begründung Teil B S. 42 f.

³⁰ Zur Pflicht der Verwaltungsgerichte zur tagesaktuellen Beurteilung vgl. BVerfG, B.v. 27.3.2017, Az.2 BvR 681/17, juris Rn. 11 f.

Zweitens bleibt offen, ab welchem Zeitpunkt oder Grad inhaltlicher Abweichung zur bundeseinheitlichen Beurteilung die ebenfalls dem Amtsermittlungsgrundsatz nach § 86 Abs. 1 VwGO verpflichteten Verwaltungsgerichte nicht mehr an die Beurteilung gebunden sein sollen, wenn im Klageverfahren geltend gemacht wird, die **Beurteilung sei zeitlich oder sachlich überholt**. Anders als die Beurteilung von Rechtsfragen, die bis zur Änderung seiner Rechtsprechung durch das Bundesverwaltungsgericht (oder bis zur Änderung des Gesetzes durch den Gesetzgeber) maßgeblich bleibt, ändert sich die Tatsachengrundlage für asylgerichtliche Entscheidungen laufend und entwertet jede notwendigerweise stichtagsbezogene Sachlage.

Vorschlag: Erforderlich wäre daher eine Art prozessuale „**Wertsicherungsklausel**“ zu Gunsten der Instanzgerichte als Ergänzung zu § 77 Abs. 1 AsylG:

„Das Verwaltungsgericht und das Oberverwaltungsgericht legen für ihre Beurteilung der allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage im Herkunfts- oder Zielstaat der Abschiebungsandrohung die Beurteilung durch das Bundesverwaltungsgericht nach § 78 Absatz 8 AsylG zu Grunde, sofern diese nicht sachlich oder zeitlich überholt ist. Das Verwaltungsgericht und das Oberverwaltungsgericht haben eine Überholung in ihrer Entscheidung zu begründen; ein sich auf Überholung berufender Beteiligter hat eine Überholung darzulegen.“³¹

Eine solche Klausel wahrte die richterliche Unabhängigkeit des Spruchkörpers oder Einzelrichters, ließe seine Amtsermittlungspflicht zur eigenen und tagesaktuellen Beurteilung der allgemeinen Lage im Herkunfts- oder Zielstaat nach § 86 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 77 Abs. 1 AsylG unberührt und verstieße auch nicht gegen die legislative Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten nach Art. 16a Abs. 3 GG, da diese in Hinblick auf eine politische Verfolgungssicherheit hin ergeht, aber nicht notwendigerweise die soziale und wirtschaftliche Gesamtlage in den Blick nimmt. Da die Beteiligten eine etwaige Überholung der letztinstanzlichen Lagebeurteilung nicht lediglich behaupten können, sondern darzulegen haben, wird eine weitergehende Amtsermittlungspflicht der Instanzgerichte erst mit guten Gründen ausgelöst.

³¹ Näher dazu Dietz, NVwZ-Extra 15/2018, S. 5 f, www.nvwz.de.

Mit einer solchen „Wertsicherungsklausel“ könnte im Nachlauf zur Bewertung durch das Bundesverwaltungsgericht auch ein **Beschleunigungseffekt** für die in den Instanzen anhängigen Klageverfahren erreicht und der – hier befürchtete – **Verfahrensstau** im Nachhinein wieder **teilweise ausgeglichen** werden.

5. Die Zurückverweisungsbefugnis nach § 79 Abs. 2 AsylG-E

Für das Asylprozessrecht wird in § 79 Abs. 2 AsylG-E eine neue **Zurückverweisungsbefugnis des Oberverwaltungsgerichts** über § 130 Abs. 2 VwGO hinaus eingefügt. Wie dort darf zurückverwiesen werden, wenn das Verwaltungsgericht noch nicht zur Sache entschieden hat, z.B. die Klage als unzulässig abgewiesen hat. Anders als dort darf auch zurückverwiesen werden, wenn das Verwaltungsgericht die allgemeine asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevante Lage in einem Herkunfts- oder Zielstaat anders als das Oberverwaltungsgericht beurteilt hat und nach dessen Beurteilung eine umfangreiche oder aufwändige Beweisaufnahme notwendig ist. Das Verwaltungsgericht ist über § 130 Abs. 3 VwGO hinaus an die rechtliche und tatsächliche Beurteilung des Oberverwaltungsgerichts gebunden.

Ob die Zurückverweisung in die erste Instanz die dortigen Verfahren beschleunigt, mag bezweifelt werden. Hinsichtlich der **Bindung an die Tatsachenbewertung** kollidiert die Regelung mit § 77 Abs. 1 Satz 1 AsylG bzgl. der tagesaktuellen Beurteilungspflicht und dem entscheidungserheblichen Zeitpunkt, der nach jenem des Oberverwaltungsgerichts liegt. Zudem sollte die Bindung auch des Oberverwaltungsgerichts an die Beurteilung des Bundesverwaltungsgerichts über die zu § 77 Abs. 1 AsylG vorgeschlagene „**Wertsicherungsklausel**“ gesichert werden.

Vorschlag: § 79 Abs. 2 AsylG-E wird ergänzt: „§ 77 Absatz 1 AsylG bleibt unberührt.“

6. Der Einzelrichter in der Berufungsinstanz nach § 79 Abs. 3 AsylG-E

Bisher entscheidet das Oberverwaltungsgericht nach § 9 Abs. 3 VwGO auch in asylrechtlichen Berufungs(zulassungs)verfahren in mindestens dreiköpfiger Senatsbesetzung. Künftig sollen die Senate in nach § 79 Abs. 3 AsylG-E näher spezifizierten Fällen die Entscheidung auf ihre Mitglieder als Einzelrichter übertragen können. Eine gewisse **Beschleunigung in der zweiten Instanz** könnte damit eintreten. Zur Vereinfachung der Handhabung aber könnte **statt einer Neuregelung** eine **entsprechende Anwendbarkeit** des § 6 VwGO vorgesehen werden.

IV. Abschließende Bewertung des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf ist – mit Einschränkungen im Detail – zu begrüßen.

Ob die kostspielige externe **Asylverfahrensberatung** nach § 12a AsylG-E die Asylverfahren effizienter gestalten und auch ein negatives Ergebnis für den Asylbewerber verständlicher machen hilft, darf angesichts der großen Zahl ausreisepflichtiger, aber nicht ausreisewilliger ehemaliger Asylbewerber³² **bezweifelt** werden.

Die **Verfahrensregelungen für das BAMF** (Entscheidungsfristen, Anhörungsdurchführung, nur ausnahmsweise Zuziehung eines Sprachmittlers im Wege der Bild- und Tonübertragung, Entscheidungsbekanntgabe, Wahlmöglichkeit zwischen Verfahrenseinstellung und Sachentscheidung) in § 17, § 24, § 25, § 31 Abs. 1 und § 33 sowie § 37 AsylG-E sind **zu begrüßen**. Die Neugestaltung der Regelungen zum Erlöschen und zum Widerrufs- und Rücknahmeverfahren in §§ 72 ff. AsylG-E dienen teils der Anpassung an Unionsrecht und werden im Übrigen keinen wesentlichen Verzögerungs- oder Beschleunigungseffekt auf das Asylverfahren haben, da der Entscheidungsmaßstab grundsätzlich derselbe bleibt.

³² Zum 31.12.2021 lebten 292.672 ausreisepflichtige Ausländer in Deutschland, darunter 186.614 mit einem gespeicherten erfolglosen Asylverfahren, so BT-Drs. 20/1225 S. 10.

Kontraproduktiv aus Sicht der Ausländerbehörden und Verwaltungsgerichte ist die **Streichung** der Pflicht zur erneuten Entscheidung des BAMF über **Abschiebungsverbote u.a. im Asylfolgeverfahren** nach § 31 Abs. 3 Satz 2 AsylG-E. Dadurch wird die Thematik nur in das ausländerrechtliche Verfahren verlagert, was zu einer zwingenden Beteiligung des BAMF und einer „Verfahrensschleife“ führt. Um dies zu vermeiden, sollte die geplante Einführung **unterbleiben**.

Die **Entscheidungsmöglichkeit** für die Verwaltungsgerichte **im schriftlichen Verfahren** nach § 77 Abs. 2 AsylG-E wird wegen der zur Wahrung rechtlichen Gehörs gebotenen Handhabung keinen Beschleunigungseffekt haben; die bestehenden Regelungen im allgemeinen Verwaltungsprozess dürften ausreichen. Eher verzögernd wird sich die **gesetzliche Klageänderung** in § 77 Abs. 4 AsylG-E auf den Asylprozess auswirken, da sich der Streitstoff und mit ihm möglicherweise die gerichtsinterne Zuständigkeit für das Klageverfahren ändert. Um dies zu vermeiden, sollte sie **unterbleiben**.

Die Einführung der **Beurteilungskompetenz des Bundesverwaltungsgerichts für Tatsachenfragen** kann sich bundesweit vereinheitlichend in der Sache auswirken, aber zu einem Verfahrensstau in den Instanzen führen. Die Bindungswirkung in sachlicher und zeitlicher Hinsicht und damit auch die Entlastungswirkung für die Instanzen ist wegen auch deren Pflicht zur tagesaktuellen Beurteilung zweifelhaft und daher ggf. über eine „Wertsicherungsklausel“ zu sichern.