



Axel Ströhlein  
Präsident des  
Bayerischen Landesamts für Asyl und Rückführungen

München, 24.11.2022

**Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf zur Beschleunigung der  
Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren (BT-Drucksache 20/4327);  
Stellungnahme als Sachverständiger**

**I. Gegenstand der Anhörung**

Der Gesetzentwurf zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren enthält Änderungen des Asylgesetzes (AsylG), des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) und des Rechtsanwaltsvergütungsgesetzes (RVG). Das Gesetzesvorhaben wurde im Koalitionsvertrag zwischen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP vereinbart.

**II. Bewertung**

**1. Allgemein**

Mit dem Gesetzentwurf sollen Vereinbarungen im Koalitionsvertrag zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren umgesetzt werden.

**Der Gesetzentwurf beinhaltet einige sinnvolle Regelungen**, um insbesondere das behördliche Asylverfahren beim BAMF zu beschleunigen. Zudem ist begrüßenswert, dass einige Regelungen des AsylG unionsrechtskonform an die Regelungen der Qualifikationsrichtlinie (Richtlinie 2011/95/EU) und an die Asylverfahrensrichtlinie (Richtlinie 2013/32/EU) angepasst werden. Die Anpassung dient der erleichterten Rechtsanwendung und dürfte im Ergebnis zumindest teilweise zu einer gesteigerten Effizienz beim BAMF und bei den Gerichten beitragen.

**Dennoch bestehen aus fachlicher Sicht Zweifel, ob das Beschleunigungsziel des Gesetzentwurfs mit den geplanten Änderungen erreicht werden kann.** Der Gesetzentwurf sieht hierzu insbesondere folgende wesentlichen Änderungen vor:

- Einführung einer behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung (§ 12a AsylG-neu)
- Rechtsgrundlage für die Durchführung von Videoanhörungen (§ 17 Abs. 3, § 25 Abs. 7 AsylG-neu)

- Vorverlagerung der Informationspflicht zum Ablauf des Asylverfahrens und Ergänzung um Informationen zur Rückkehrmöglichkeit (§ 24 Abs. 1 Satz 2 AsylG-neu)
- Durchführung der Anhörung auch ohne die Teilnahme des Bevollmächtigten (§ 25 Abs. 6 Satz 2 AsylG-neu)
- Erweiterung der Informationspflichten des BAMF (§ 31 Abs. 1 S. 4 und 5 AsylG-neu)
- Abschaffung der Regelwiderrufsprüfung durch das BAMF (§ 73b Abs. 1 AsylG-neu)
- Einführung einer gesetzlich angeordneten Klageänderung (§ 77 Abs. 4 AsylG-neu)
- Erweiterung der Revisionsmöglichkeiten vor dem Bundesverwaltungsgericht (§ 78 Abs. 8 AsylG-neu)

## 2. Im Einzelnen

### a) § 12a AsylG-neu

Die Regelung des § 12a AsylG sieht die Einführung einer behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung vor.

Die vorgeschlagenen Änderungen sind aus praktischer Sicht **nicht zu befürworten**. Die derzeitige Regelungslage hat sich bewährt. Gegebenenfalls erforderlicher Verbesserungsbedarf sollte im bestehenden Verfahren geprüft und angepasst werden.

In Bayern erfolgt die derzeitige Asylverfahrensberatung durch das BAMF. Dass auch das BAMF entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag eine unabhängige Asylverfahrensberatung angeboten hat, ist nicht zu bezweifeln. Ausweislich des Gesetzentwurfs soll durch den behördenunabhängigen Charakter die Akzeptanz der Asylentscheidungen gesteigert werden. Es kann als widersprüchlich angesehen werden, dass der Gesetzentwurf eine Steigerung der Akzeptanz durch nichtstaatliche Asylverfahrensberatung annimmt, obwohl doch gerade der Asylbewerber den Schutz durch den deutschen Staat sucht. Entsprechende Verbesserungen – sollten sie denn für notwendig erachtet werden – sollten vorrangig innerhalb eines bestehenden Verfahrens umgesetzt werden und nicht durch eine externe Korrektur über ein eigenständiges Förderregime.

Des Weiteren sollte auch die Finanzierung der Asylberatung nochmals auf ihre Nachhaltigkeit geprüft werden: Es wird mit der Neuregelung die Asylverfahrensberatung auf komplett neue Füße gestellt. Ob die angedachte Finanzierung durch den Bund mit Blick auf die erwartete Inanspruchnahme von 126.000 Ausländern ausreichend ist, bleibt abzuwarten. Zumal zu berücksichtigen ist, dass diese Zahl mit steigenden Asylersanträgen, wie sie aktuell zu verzeichnen sind, wohl noch größer werden dürfte.

Der Entwurfsvorschlag sieht in § 12a Abs. 2 S. 3 AsylG die Beratung möglichst vor der Anhörung und bis zum unanfechtbaren Abschluss des Asylverfahrens vor. Durch

kurzfristige Beratungsbegehren hätte es der Asylbewerber in der Hand, Verzögerungen herbeizuführen. Eine gesetzliche Klarstellung, dass die Beratung keine „aufschiebende Wirkung“ hat, würde daher begrüßt werden.

Ferner wäre eine Konkretisierung dahingehend zu befürworten, dass die Asylverfahrensberatung auf Erstverfahren begrenzt wird. Der Gesetzentwurf sieht die Beratung auch für Folge-, Zweit-, Dublin- und Widerrufsverfahren vor, die es vollziehbar ausreisepflichtigen Personen ermöglicht, Ausreisepflichten aus taktischen Gründen hinauszuzögern. Ein Erfordernis für die Beratung hinsichtlich Folge- oder Zweitträgen ist nicht ersichtlich. Insbesondere ist zum Dublin-Verfahren anzumerken, dass der zuständige Mitgliedstaat dafür zu sorgen hat, dass kein unangemessen langes Asylverfahren stattfindet. Auch die derzeit steigenden Asylzahlen sprechen für die o.g. Einschränkung.

Soweit ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs die Asylverfahrensberatung auch rechtsberatende Elemente enthalten kann, sollte in jedem Fall die Abgrenzbarkeit zur anwaltlichen Beratung gegeben sein, etwa über eine Klarstellung in der Gesetzesbegründung, dass die Rechtsberatung der Asylverfahrensberatung objektiv und ergebnisoffen erfolgt. Dabei sollte auch Erwähnung finden, dass Gegenstand der Beratung auch Anerkennungsquoten und Rückkehrberatung sein können. Die Einführung einer faktischen Prozesskostenhilfe für den außergerichtlichen Bereich wird aus behördlicher Sicht nicht befürwortet. Da die Asylverfahrensberatung gemäß § 12a Abs. 2 S. 2 AsylG-neu bis zur unanfechtbaren Entscheidung des BAMF durchgeführt werden kann, also bis zum rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens, ist auch die Frage der Prozessbegleitung bzw. -vertretung zu bedenken. Die Begründung des Gesetzentwurfs lässt offen, inwieweit laufende Gerichtsverfahren vom Beratungsangebot umfasst sein sollen. Es wäre für die gewollte Verfahrensbeschleunigung wünschenswert, dass die Verwaltungsgerichte es nicht mit zusätzlichen Akteuren zu tun bekommen.

Absatz 3 enthält Datenübermittlungspflichten des Trägers der Asylverfahrensberatung an das BAMF, wenn sich ein Bedarf für Verfahrensgarantien zeigt. Als sinnvoller würde aus Sicht der Praxis die Ausgestaltung als Übermittlungsbefugnis erachtet, um die Weiterleitung von auch nur geringen Anhaltspunkten in Grenzen zu halten und einen gewissen fachlichen Einschätzungsspielraum zu gewähren.

#### **b) § 24 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 AsylG-neu**

Gegen die Vorverlagerung der Informationspflicht des BAMF durch die Neufassung des § 24 Abs. 1 S. 2 AsylG bestehen keine Bedenken, da dies eine zügigere Asylantragstellung begünstigen kann.

Mit der Gesetzesänderung werden in Absatz 4 gesetzliche Regelungen zu den Entscheidungsfristen des BAMF getroffen, die ebenfalls **grundsätzlich befürwortet** werden. Sie dienen nicht nur der Rechtsklarheit, sondern auch der Vermeidung von Untätigkeitsklagen. Mit der Regelung wird Artikel 31 Abs. 3 und 4 der Richtlinie 2013/32/EU umgesetzt, wobei jedoch leider nicht ihr exakter Wortlaut im Gesetzentwurf übernommen wird. Die Anforderungen an die Fristverlängerungen sind vergleichsweise niedriger, da der in Art. 31 Abs. 3 UAbs. 4 der Richtlinie enthaltene Zusatz „*in ausreichend begründeten Fällen*“ nicht übernommen wurde und es in Abs. 4 Nr. 2 ausreicht, dass es „schwierig“ ist, das Verfahren innerhalb von sechs Monaten abzuschließen, statt „sehr

schwierig“ wie in Art. 31 Abs. 3 UAbs. 3 lit. b der Richtlinie vorgesehen. Dies widerspricht der Zielrichtung des Gesetzentwurfs einer Asylverfahrensbeschleunigung. Es wird angeregt, den Wortlaut der Richtlinie insoweit eins zu eins zu übernehmen.

#### **c) § 25 Abs. 6 und 7 AsylG-neu**

Die beabsichtigten Änderungen sind zu **begrüßen**.

Die Durchführung der Anhörung auch ohne Teilnahme des Bevollmächtigten bei rechtzeitiger Ladung in § 25 Abs. 6 AsylG-neu dient der Beschleunigung des behördlichen Asylverfahrens.

Mit der Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Durchführung der Anhörung im Wege der Bild- und Tonübertragung (Video-Anhörung) in § 25 Abs. 7 AsylG-neu wird ein wichtiger Schritt in Richtung Effizienz, Flexibilität und Digitalisierung gemacht. Die Klarstellung des Regel-Ausnahmeverhältnisses zwischen Präsenz- und Videoanhörung wird begrüßt, da gerade auch im Asylverfahren der persönliche Eindruck von großer Bedeutung für die Beurteilung der Glaubwürdigkeit ist.

#### **d) § 31 Abs. 3 Satz 2 AsylG-neu**

Die geplante Änderung in Absatz 3 Satz 2 widerspricht der Zielrichtung des Gesetzes zur Beschleunigung des Verfahrens. Danach kann das Bundesamt in den Fällen des § 31 Abs. 2 AsylG und in Entscheidungen über unzulässige Asylanträge von der Feststellung über zielstaatsbezogene Abschiebungshindernisse absehen, wenn es bereits in einem früheren Verfahren hierüber entschieden hat. In der Folge könnte es dann aber zu einer Zunahme an Eilverfahren führen, wenn Asylbewerber beispielsweise kurz vor einer Abschiebung einen Antrag nach § 123 VwGO stellen und eine veränderte Lage im Heimatland geltend machen könnten. Es wird daher empfohlen, die Ergänzung in Absatz 3 Satz 2 nicht zu übernehmen.

#### **e) § 37 AsylG-neu**

Die Einschränkung der Anwendung des § 37 Abs. 1 AsylG-neu auf Unzulässigkeitsentscheidungen nach § 29 Abs. 1 Nr. 4 AsylG ist zu **begrüßen**, da künftig Unzulässigkeitsentscheidungen infolge eines in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union zuerkannten Schutzstatus auch bei Stattgabe eines Antrags nach § 80 Abs. 5 VwGO wirksam bleiben und nach Beendigung des Klageverfahrens eine zeitnahe Aufenthaltsbeendigung möglich ist.

#### **f) §§ 73 ff. AsylG-neu**

Mit den Regelungen der §§ 73 ff. AsylG-neu soll die Regelüberprüfung durch das BAMF spätestens drei Jahre nach Unanfechtbarkeit des Bescheides abgeschafft werden. Eine Prüfung des asylrechtlichen Schutzstatus soll nunmehr nur noch anlassbezogen stattfinden.

Aus behördlicher Sicht ist **davon abzuraten**: Zwar dürften Kapazitäten des BAMF auf diese Weise entlastet werden, jedoch dient die Regelüberprüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns und erfüllt eine wichtige Sicherheitsfunktion. Ob der Wegfall der Regelprüfung zu einer Steigerung der anlassbezogenen Prüfung führt, wäre zu hinterfragen und dürfte je nach zuständiger Ausländerbehörde unterschiedlich zu beantworten sein. Der Kerngedanke des Asylrechts ist die Gewährung von Schutz, solange dieser erforderlich ist. Der Sinn und Zweck des Asylrechts darf nicht aus dem Blick geraten, um eine weitere Verschmelzung von Asyl- und Aufenthaltsrecht zu vermeiden. Da die Zahl der Asylerstanträge aktuell wieder ansteigt, sollte die Regelüberprüfung aktuell noch nicht aufgegeben werden. Ihre Abschaffung könnte auch zu einem Fehlanreiz für weitere irreguläre Migration nach Deutschland führen.

#### **g) § 77 Abs. 2 und 4 AsylG-neu**

§ 77 Abs. 2 AsylG-neu ermöglicht die Entscheidung des Verwaltungsgerichts im schriftlichen Verfahren. Grundsätzlich können Verfahren auf diesem Wege erfahrungsgemäß schneller beendet werden, allerdings stellt sich die Frage, inwieweit die Vorschrift einen Mehrwert zu § 84 VwGO schafft und wie das Verhältnis der Normen zueinander aussieht. Indem die mündliche Verhandlung auf Antrag einer der Parteien durchzuführen ist, ist der Anwendungsbereich vermutlich sehr gering und wird im Ergebnis nicht zu einer Beschleunigung des Asylverfahrens führen.

Mit der Einführung der gesetzlich angeordneten Klageänderung in § 77 Abs. 4 AsylG-neu wird ein rechtshängiger Bescheid des BAMF, mit dem der Asylantrag als unzulässig abgelehnt wurde, durch eine neue BAMF-Entscheidung (als unbegründet oder offensichtlich unbegründet) ersetzt.

Die gesetzlich eintretende Klageänderung lässt keine Beschleunigung des Asylverfahrens erkennen und dürfte zu organisatorischen Schwierigkeiten bei den Gerichten führen. Dublin-Verfahren sind nicht immer den für die Herkunftsländer zuständigen Kammern zugewiesen. Für eine schnelle Sachbehandlung müssten die Verfahren nach Klageänderung dann erst der für das jeweilige Herkunftsland spezialisierten Kammer zugewiesen werden. Blicke die Zuständigkeit hingegen bei der für Dublin-Verfahren zuständigen Kammer hätte dies Beschleunigungsverluste zur Folge, da sich bei einer Unzulässigkeitsentscheidung gänzlich andere Rechtsfragen stellen und z.B. je nach Verfahrensart die Verhältnisse in unterschiedlichen Staaten (Dublin-Verfahren: EU-Staaten, Nationales Verfahren: Herkunftsstaaten) maßgeblich sind. Es wäre somit eine zeitintensive Einarbeitung der anderweitig spezialisierten Spruchkörper erforderlich.

#### **h) § 78 Abs. 8 AsylG-neu**

Mit der Regelung in § 78 Absatz 8 AsylG-neu wird den Oberverwaltungsgerichten ermöglicht, für allgemeine asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevante Tatsachen eine Revision zum BVerwG zuzulassen. Für das BVerwG wird damit eine Tatsachenfeststellungskompetenz begründet.

Die geplante Änderung dürfte ebenfalls den gewollten Beschleunigungszweck nicht erreichen. Die Zahl der Klagen wird nicht zwingend weniger, vielmehr besteht die Gefahr der Verfahrensaussetzung bei vergleichbaren Fallgestaltungen. Aufgrund der sich laufend verändernden Sachlage dürften die höchstrichterlichen Leitentscheidungen nur eine beschränkte Orientierungshilfe bieten. Erfahrungsgemäß orientieren sich die Gerichte hinsichtlich der Sachlage in bestimmten Herkunftsstaaten oftmals an den Berichten, die durch die jeweilige Fachbehörde zur Verfügung gestellt werden, beispielsweise den Lageberichten des Auswärtigen Amtes. Diese werden fortlaufend an die aktuelle Entwicklung im Herkunftsstaat angepasst, sodass auch eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts immer wieder angepasst werden müsste. Da vor den Verwaltungsgerichten und den Oberverwaltungsgerichten bzw. Verwaltungsgerichtshöfen immer tagesaktuell auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung abzustellen wäre, wäre eine erneute Beschreitung des Instanzenwegs bei Berufung auf eine geänderte Sachlage somit weiterhin möglich.

#### **i) § 79 Abs. 2 AsylG-neu**

Mit der Änderung wird die Möglichkeit der Zurückweisung eines Oberverwaltungsgerichts an ein Verwaltungsgericht geschaffen.

Die Zurückweisung an die bereits belasteten Verwaltungsgerichte lässt den Beschleunigungszweck nicht erkennen, sondern erreicht das Gegenteil. Sofern eine umfangreiche oder aufwändige Beweisaufnahme erforderlich ist, kann die Tatsachenbeurteilung des Oberverwaltungsgerichts aufgrund Veränderung der Sachlage bereits überholt sein. Das Verwaltungsgericht wäre nach § 79 Abs. 2 S. 2 AsylG jedoch an die rechtliche und tatsächliche Beurteilung der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts gebunden. Es wird angeregt zur Klarstellung aufzunehmen, dass § 77 Abs. 1 AsylG-neu auch hinsichtlich Tatsachenfragen unberührt bleibt – maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt also weiterhin der Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung bzw. der Entscheidung ist.

### **3. Fazit**

Der Gesetzentwurf enthält mehrere Änderungen, die eine Beschleunigung des Asylverfahrens begünstigen. Keine der Änderungen hat jedoch das Potenzial, den erhofften Effekt – d.h. eine wesentliche Beschleunigung – zu erbringen. Teilweise ist zu befürchten, dass das Gegenteil erreicht wird: Das komplett neue System der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung bringt für das Asylverfahren und gegebenenfalls das asylgerichtliche Verfahren zunächst größere Unklarheiten über deren Rolle im Verfahren mit sich. Auch muss zunächst das neue Förderregime zunächst etabliert werden, was wiederum Verwaltungskapazitäten bindet. Zudem ist zu erwarten,

dass die beabsichtigte Einführung einer Asylberatung auch bei Zweit- und Folgeanträgen zu einer weiteren Verzögerung des Verfahrens führen wird.

Auch findet sich im Gesetzentwurf kein Ansatz hinsichtlich der Ankündigung aus dem Koalitionsvertrag (S. 140), Asylanträge aus Ländern mit geringen Anerkennungsquoten zu priorisieren. Eine derartige Ergänzung würde jedoch ausdrücklich begrüßt werden.

Axel Ströhlein