

Stellungnahme

zu dem

Entwurf eines Gesetzes

zur

Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren

(BT-Drs. 20/4327)

I. Inhalt des Entwurfs

Der Entwurf zielt darauf, die Dauer der Asylverfahren und der Asylgerichtsverfahren zu verringern.

Im Asyl(verwaltungs)verfahren regelt er vor allem die Asylverfahrensberatung (§ 12a AsylG-E), die Verfahrenspflichten und Handlungsmöglichkeiten des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (§§ 24 f. AsylG-E) und die Erlöschens-, Widerrufs- und Rücknahmegründe (§§ 72 bis 73 c AsylG-E) neu.

Im Asylgerichtsverfahren regelt er vor allem das Verfahren bei Richterablehnung (§ 74 Abs. 3 AsylG-E), die Möglichkeit schriftlich zu entscheiden (§ 77 Abs. 2 AsylG-E), die Ersetzung von Unzulässigkeitsentscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (§ 77 Abs. 4 AsylG-E), die Möglichkeit der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe zur Zurückverweisung (§ 79 Abs. 2 AsylG-E) und zur Einzelrichterentscheidung (§ 79 Abs. 3 AsylG-E) sowie des Bundesverwaltungsgerichts zur bundeseinheitlichen Beurteilung der asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage in einem Herkunfts- oder Zielstaat (§ 78 Abs. 8 AsylG-E).

Der Entwurf ist geeignet, Asylverfahren und Asylgerichtsverfahren zu beschleunigen. Er schöpft die bestehenden Beschleunigungspotentiale aber nicht aus.

II. Bewertung der wesentlichen Regelungen des Entwurfs

Nr. 2 Buchst. c) - § 3 Abs. 3 AsylG-E:

Die Vorschrift sollte gestrichen werden.

Der Änderungsbefehl würde dazu führen, dass die Vorschrift keinen Absatz 3 mehr hat, dafür aber zweimal Absatz 4. Er kann entfallen.

Nr. 5 - § 12a AsylG-E:

Die Neuregelung der Asylverfahrensberatung ist geeignet, Asylverfahren und Asylgerichtsverfahren zu verzögern. Denn sie stellt die erforderliche Qualität der Asylverfahrensberatung nicht sicher.

Ziel des Asylverfahrens und des Asylgerichtsverfahrens ist es, richtig, rechtssicher und schnell zu entscheiden, ob eine Person Anspruch auf Schutz nach dem Asylgesetz hat. Die Asylverfahrensberatung soll den Personen, die um Schutz nach dem Asylgesetz nachsuchen, helfen, ihre Rechte im Asylverfahren und im Asylgerichtsverfahren zu wahren.

Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn die Vorschrift auch bereits selbst sicherstellt, dass Asylverfahrensberatung nur von ausreichend qualifizierten Personen wahrgenommen wird, die ihr Handeln zudem ausschließlich am Maßstab einer richtigen, rechtssicheren und schnellen Entscheidung über das Schutzbegehren orientieren.

Das stellt die Vorschrift derzeit nicht sicher. Sie verhindert nicht, dass Asylverfahrensberatung von unqualifizierten Personen erbracht wird, deren Handeln geeignet ist, die Erledigung von Asylverfahren und Asylgerichtsverfahren zu verzögern.

Nr. 7 Buchstabe b) und c) - § 24 Abs. 4 bis 7 AsylG-E:

Der Inhalt von § 24 Abs. 4 AsylG-E sollte stärker an das einschlägige Unionsrecht angepasst werden.

Gemäß § 24 Abs. 4 Satz 2 AsylG-E kann das Bundesamt die Frist auf höchstens 15 Monate verlängern, wenn sich in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht komplexe Fragen ergeben, eine große Zahl von Ausländern gleichzeitig Anträge stellt, weshalb es in der Praxis schwierig ist, das Verfahren früher abzuschließen oder die Verzögerung darauf zurückzuführen ist, dass der Ausländer seinen Pflichten nach § 15 AsylG nicht nachgekommen ist. Die Norm dient der

Umsetzung von Art. 31 Abs. 3 UAbs. 3 RL 2013/32/EU, dessen Gegenstand die Pflichten aus Art. 13 RL 2013/32/EU sind. Die in § 24 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 AsylG-E in Bezug genommenen Pflichten aus § 15 AsylG sind nicht deckungsgleich mit den Pflichten aus Art. 13 RL 2013/32/EU. § 24 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 AsylG-E sollte die Fristverlängerung an das Vorliegen einer Verletzung von Pflichten Art. 13 RL 2013/32/EU knüpfen und nicht an eine Verletzung von Pflichten aus § 15 AsylG.

Nr. 16 Buchstabe c) - § 74 Abs. 3 AsylG-E:

Die Ergänzung des § 74 AsylG um den vorgeschlagenen Absatz 3 ist geeignet, asylgerichtliche Verfahren zu beschleunigen.

In der Praxis werden Ablehnungen von Richtern wegen Befangenheit häufig erst kurz vor der mündlichen Verhandlung angebracht. Das reguläre Verfahren zur Entscheidung über den Ablehnungsantrag kann dann häufig nicht mehr bis zum Beginn der mündlichen Verhandlung abgeschlossen werden. Nach dem bisherigen Rechtszustand muss in solchen Fällen der Termin zur mündlichen Verhandlung zwingend aufgehoben werden. Erst nach Entscheidung über den Ablehnungsantrag kann dann ein neuer Verhandlungstermin angesetzt werden. Die vorgeschlagene Änderung ermöglicht, den anberaumten Verhandlungstermin in solchen Fällen durchzuführen und die mit einer ansonsten notwendigen Verschiebung des Verhandlungstermins einhergehende Verzögerung zu vermeiden.

Nr. 18 Buchstabe b) - § 77 Abs. 2 AsylG-E:

Die vorgeschlagene Änderung ist geeignet das asylgerichtliche Verfahren zu beschleunigen. Um eine rechtssichere Anwendung der Vorschrift sicherzustellen, sollten nach dem Wort "Verfahren" in § 77 Abs. 2 Satz 1 AsylG-E die Wörter "durch Urteil" eingefügt werden.

Gemäß § 77 Abs. 2 Satz 1 AsylG-E kann das Gericht außer in den Fällen des § 38 Absatz 1 und des § 73b Absatz 7 AsylG-E bei Klagen gegen Entscheidungen nach dem Asylgesetz im schriftlichen Verfahren entscheiden, wenn der Ausländer anwaltlich vertreten ist. Auf Antrag eines Beteiligten muss nach § 77 Abs. 2 Satz 2 AsylG-E mündlich verhandelt werden. Hierauf sind die Beteiligten gemäß § 77 Abs. 2 Satz 3 AsylG-E von dem Gericht hinzuweisen.

In der Praxis reagieren die Beteiligten oftmals auf Anfragen des Gerichts nicht, ob schriftlich entschieden werden kann. Die Vorschrift ermöglicht dem Gericht den Weg der schriftlichen Entscheidung auch in solchen Fällen zu gehen. Die Interessen der Beteiligten werden gewahrt, weil sie sich gegen dieses Vorgehen jederzeit wehren können.

Allerdings lässt die Vorschrift offen, in welche Form die gerichtliche Entscheidung in diesen Fällen ergehen kann. Neben der Entscheidungsform Urteil kann auch an die Entscheidungsform Gerichtsbescheid oder Beschluss gedacht werden. Um rechtliche Zweifel insoweit auszuräumen, sollte die vorgeschlagene Ergänzung in den Entwurf eingefügt werden.

Nr. 18 Buchstabe c) - § 77 Abs. 3 AsylG-E:

Der Gesetzentwurf übernimmt § 77 Abs. 2 AsylG-E unverändert in § 77 Abs. 3 AsylG-E. Im Interesse einer Verfahrensbeschleunigung asylgerichtlicher Verfahren sollte die Vorschrift inhaltlich verändert werden:

Die Wörter "oder soweit die Beteiligten übereinstimmend darauf verzichten" werden gestrichen.

Die folgenden Sätze sollten angefügt werden:

Von einer weiteren Darstellung des Tatbestandes und der Entscheidungsgründe kann auch abgesehen werden, wenn die Beteiligten dem nicht bis zum Ende der mündlichen Verhandlung oder bei Verzicht auf mündliche Verhandlung spätestens mit Abgabe der Verzichtserklärung widersprechen. Die Beteiligten sind auf die Möglichkeit eines Verfahrens nach Satz 1 mit der Ladung zur mündlichen Verhandlung oder vor einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung hinzuweisen.

Gemäß § 77 Abs. 2 AsylG sieht das Gericht von einer weiteren Darstellung des Tatbestandes und der Entscheidungsgründe ab, soweit es den Feststellungen und der Begründung des angefochtenen Verwaltungsaktes folgt und dies in seiner Entscheidung feststellt oder soweit die Beteiligten übereinstimmend darauf verzichten. In der gerichtlichen Praxis hat sich gezeigt, dass in einer Vielzahl von Verfahren Asylkläger die Termine zur mündlichen Verhandlung ohne Angabe von Verhinderungsgründen nicht wahrnehmen. In diesen Verfahren ist regelmäßig zudem festzustellen, dass eine Förderung des asylgerichtlichen Verfahrens durch vorbereitende Schriftsätze ausbleibt. Zwar hat der Gesetzgeber mit § 81 Satz 1 AsylG eine Grundlage geschaffen, bei vermutetem Wegfall des Rechtsschutzinteresses eine Klagerücknahme zu fingieren. Aus verfassungsrechtlichen Gründen sind allerdings strenge Anforderungen an eine entsprechende Aufforderung, das Verfahren zu betreiben, zu stellen.

Dem Verwaltungsgericht ist eine umfassende Bezugnahme auf die behördliche Entscheidung dann nicht möglich, wenn es die Begründung des Bescheides nicht in Gänze teilt oder es diesen nur aus anderen Gründen als richtig erachtet. Tritt der Asylkläger dem Bescheid indes in der Sache nicht entgegen und bleibt er zudem ohne zureichenden Grund der mündlichen Verhandlung fern, so sollte dem Verwaltungsgericht auch in diesem Fall die Möglichkeit eines Absehens von einer weiteren Darstellung des Tatbestandes und der Entscheidungsgründe eröffnet werden. Die Beteiligten sind auf die Möglichkeit einer entsprechenden Verfahrensweise hinzuweisen. Ihnen ist das Recht vorzubehalten, der Verfahrensweise schriftsätzlich zu widersprechen.

Die Entscheidung, ob das Gericht von der moderaten Erweiterung seines Handlungsrahmens Gebrauch machen möchte, ist in sein Ermessen zu stellen.

Nr. 18 Buchstabe d) - § 77 Abs. 4 AsylG-E:

Ob die Regelung des § 77 Abs. 4 AsylG-E zur Beschleunigung asylgerichtlicher Verfahren führen wird, muss sich in der Praxis erweisen. Die in § 77 Abs. 4 Satz 3 und 4 AsylG-E vorgeschlagene Kostenregelung ist überflüssig und kompliziert. Sie ist geeignet, dem Beschleunigungszweck des Gesetzes entgegenzuwirken.

Wird während des Verfahrens der streitgegenständliche Verwaltungsakt, mit dem ein Asylantrag als unzulässig abgelehnt wurde, durch eine Ablehnung als unbegründet oder offensichtlich unbegründet ersetzt, so wird der neue Verwaltungsakt gemäß § 77 Abs. 4 Satz 1 AsylG-E Gegenstand des Verfahrens. Das Bundesamt übersendet dem Gericht, bei dem das Verfahren anhängig ist, nach § 77 Abs. 4 Satz 2 AsylG-E eine Abschrift des neuen Verwaltungsakts. Die Vorschrift klärt jedenfalls, dass die darin in Bezug genommenen Bescheid ohne weitere Erklärung Gegenstand des bereits laufenden Prozesses werden.

Die in § 77 Abs. 5 Satz 3 AsylG-E angeordnete Pflicht zur Kostentragung des Bundesamts bei unverzüglicher Rücknahme ist nicht erforderlich. Die allgemeinen Regelungen der Verwaltungsgerichtsordnung zur Kostenverteilung bei Erledigung des Rechtsstreits genügen, um eine sachgerechte Verteilung der Verfahrenskosten zu erreichen, wenn der Kläger das Verfahren nach einer Ersetzungsentscheidung nicht fortführen möchte.

Der dem Gericht in § 77 Abs. 5 Satz 4 AsylG-E eingeräumten Möglichkeit, bei streitiger Entscheidung über den Ersetzungsbescheid, über die Kosten des Verfahrens nach billigem Ermessen zu entscheiden, bedarf es nicht. Ersetzt das Bundesamt seine Unzulässigkeitsentscheidung durch eine Ablehnung als unbegründet oder offensichtlich unbegründet, muss der Kläger entscheiden, ob der das Verfahren fortführt. Entscheidet er sich dafür, ist kein sachlicher Grund ersichtlich, die Kostenverteilung bei der anschließenden gerichtlichen Entscheidung abweichend von den allgemeinen Regelungen der §§ 154 f. VwGO zu behandeln.

Nr. 19 - § 78 Abs. 8 AsylG-E

Die Einfügung des § 78 Abs. 8 AsylG-E ist geeignet, asylgerichtliche Verfahren durch zusätzliche Herausbildung höchstrichterlicher Entscheidungsmaßstäbe zu beschleunigen. Der Begriff des Zielstaates in § 78 Abs. 8 Satz 1 und 3 AsylG-E ist zutreffend gewählt, da er nicht allein den Herkunftsstaat, sondern auch den Staat erfasst, in den ein Ausländer gegebenenfalls abgeschoben oder überstellt werden soll.

Gemäß § 78 Abs. 8 Satz 1 AsylG-E steht den Beteiligten gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts die Revision an das Bundesverwaltungsgericht abweichend von § 132 Absatz 1 und § 137 Absatz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung auch zu, wenn das Oberverwaltungsgericht 1. in der Beurteilung der allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage in einem Zielstaat von deren Beurteilung durch ein anderes Oberverwaltungsgericht oder durch das Bundesverwaltungsgericht abweicht und 2. die Revision deswegen zugelassen hat. Eine Nichtzulassungsbeschwerde kann nach § 78 Abs. 8 Satz 2 AsylG-E auf diesen Zulassungsgrund nicht gestützt werden. Die Revision ist gemäß § 78 Abs. 8 Satz 3 AsylG-E beschränkt auf die Beurteilung der allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage in einem Zielstaat. In dem hierfür erforderlichen Umfang ist das Bundesverwaltungsgericht nach § 78 Abs. 8 Satz 4 AsylG-E abweichend von § 137 Absatz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung nicht an die in dem angefochtenen Urteil getroffenen tatsächlichen Feststellungen gebunden. Das Bundesverwaltungsgericht berücksichtigt gemäß § 78 Abs. 8 Satz 5 AsylG-E für die Beurteilung der allgemeinen Lage diejenigen zielstaatsbezogenen Erkenntnisse, die von den in Satz 1 Nummer 1 genannten Gerichten verwertet worden sind, die ihm zum Zeitpunkt seiner mündlichen Verhandlung oder Entscheidung (§ 77 Absatz 1) von den Beteiligten vorgelegt oder die von ihm beigezogen oder erhoben worden sind. Die Anschlussrevision ist nach § 78 Abs. 8 Satz 6 AsylG-E ausgeschlossen.

Nr. 20 Buchstabe b) - § 79 Abs. 2 AsylG-E

Die in der Vorschrift vorgesehene Lockerung des Zurückverweisungsverbot es erscheint im Hinblick auf das Ziel einer sachgerechten Ressourcenverteilung zwischen der ersten und zweiten Instanz geeignet, insgesamt zu einer Beschleunigung asylgerichtlicher Verfahren zu führen.

Gemäß § 79 Abs. 2 AsylG-E darf das Oberverwaltungsgericht die Sache, soweit ihre weitere Verhandlung erforderlich ist, unter Aufhebung des Urteils und des Verfahrens an das Verwaltungsgericht nur zurückverweisen, wenn das Verwaltungsgericht 1. noch nicht in der Sache selbst entschieden hat oder 2. die allgemeine asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevante Lage in einem Zielstaat anders als das Oberverwaltungsgericht beurteilt hat und nach der abweichenden Beurteilung des Oberverwaltungsgerichts eine umfangreiche oder aufwändige Beweisaufnahme notwendig ist. Das Verwaltungsgericht ist gemäß § 79 Abs. 2 Satz 3 AsylG-E an die rechtliche und tatsächliche Beurteilung der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts gebunden. Die Lockerung des Zurückverweisungsverbot es in § 79 Abs. 2 AsylG-E knüpft an Situationen an, in denen die beschränkten personellen Kapazitäten insbesondere, aber keineswegs ausschließlich kleinerer Oberverwaltungsgerichte durch erstinstanzliche Stattgaben in gruppenbezogenen Konstellationen ohne individuelle tatrichterliche Feststellungen in einer Weise

gebunden werden, die die Wahrnehmung der diesem eigentlich zugewiesenen Aufgaben als Rechtsmittelgericht auch in anderen Rechtsgebieten nachhaltig beeinträchtigt.

Nr. 20 Buchstabe c) - § 79 Abs. 3 AsylG-E

Die Vorschrift ist geeignet, das Beschleunigungsziel des Gesetzes zu fördern.

Gemäß § 79 Abs. 3 Satz 1 AsylG-E kann ein Senat des Oberverwaltungsgerichts oder Verwaltungsgerichtshofes in Streitigkeiten nach diesem Gesetz das Berufungsverfahren einem seiner Mitglieder als Einzelrichter zur Entscheidung übertragen, wenn der Senat eine Entscheidung zu der allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage in dem Zielstaat getroffen hat, die nicht durch eine entscheidungserhebliche Veränderung der Lage überholt ist, die Sache sonst keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und die Rechtsache keine grundsätzliche Bedeutung hat. § 76 Absatz 2 und 3 gelten nach § 79 Abs. 3 Satz 2 AsylG-E entsprechend. Die Vorschrift ermöglicht damit Verfahren, in denen kein grundsätzlicher Klärungsbedarf besteht, durch einen Richter anstelle des ansonsten zuständigen Spruchkörpers zu erledigen und damit die Konzentration der Arbeit des gesamten Spruchkörpers auf Verfahren mit grundsätzlichem Klärungsbedarf.

III. Zusammenfassung

Der Gesetzentwurf ist geeignet Asylverfahren und Asylgerichtsverfahren zu beschleunigen. Geeignet die Erreichung dieses Zieles zu fördern, sind vor allem die Neuregelung von §§ 24 f. AsylG-E sowie die Vorschriften der §§ 74 Abs. 3, 77 Abs. 2, Abs. 4, 78 Abs. 8 und 79 Abs. 1 und 2 AsylG-E.

Teilweise wirken die vorgesehenen Regelungen aber dem angestrebten Beschleunigungszweck entgegen. Dies gilt unter anderem für die Regelung zur Asylverfahrensberatung, weil dort nicht sichergestellt wird, dass diese auch von qualifizierten Personen vorgenommen wird.

Zu den von dem Gesetzentwurf nicht realisierten Beschleunigungspotentialen gehört zudem die noch im Referentenentwurf enthaltene Möglichkeit Entscheidungen über Beweisanträge mit der Entscheidung über die verfahrensabschließende Entscheidung zu verbinden. Der Referentenentwurf eines § 77 Abs. 4 Satz 1 AsylG-E sah noch die Möglichkeit des Gerichts vor, einen in der mündlichen Verhandlung gestellten Beweisantrag den es für unzulässig oder unbegründet hält, zusammen mit der verfahrensabschließenden Entscheidung abzulehnen. Die Beteiligten waren nach § 77 Abs. 4 Satz 2 AsylG-E auf die beabsichtigte Entscheidung hinzu-

weisen. Ihnen war gemäß § 77 Abs. 4 Satz 3 AsylG-E Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die Ablehnung war nach § 77 Abs. 4 Satz 4 AsylG-E in der verfahrensabschließenden Entscheidung zu begründen. Die Vorschrift sollte in den Entwurf wieder aufgenommen werden. Sie ist geeignet der Verzögerung von Asylgerichtsverfahren durch eine Vielzahl von Beweisanträgen entgegenzuwirken.

Zudem sollte der Gesetzgeber erwägen, den in § 78 Abs. 8 AsylG-E beschrittenen Weg der stärkeren Vereinheitlichung von Entscheidungsmaßstäben für Asylgerichtsverfahren konsequent fortzuführen. Das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten bietet hierzu einen geeigneten Weg.

Berlin, den 25. November 2022

Dr. Robert Seegmüller