Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Wortprotokoll
der 23. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat
Berlin, den 28. November 2022, 12:00 Uhr
Konrad-Adenauer-Str. 1
10557 Berlin
Paul-Löbe-Haus, Raum E 600

Vorsitz: Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren

BT-Drucksache 20/4327

Federführend:
Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:
Rechtsausschuss
Finanzausschuss
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Gesundheit
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Ausschuss für Digitales
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union
Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

Berichterstatter/in:
Abg. Helge Lindh [SPD]
Abg. Detlef Seif [CDU/CSU]
Abg. Filiz Polat [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
Abg. Stephan Thomae [FDP]
Abg. Dr. Christian Wirth [AfD]
Abg. Clara Bünger [DIE LINKE.]

Inhaltsverzeichnis

		Seite
I. Teilnehmerliste		3
II. Sachverständigenliste		4
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung		5
IV. Anlagen		
Stellungnahmen der Sachverständigen		
apl. Prof. Dr. Andreas Dietz, Verwaltungsgericht Augsburg	20(4)144 A	26
Dr. Klaus Ritgen, Deutscher Landkreistag e. V., Berlin	20(4)144 B	43
Dr. Philipp Wittmann, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg	20(4)144 C	45
Berthold Münch, Deutscher Anwaltverein, Berlin	20(4)144 D	103
Axel Ströhlein, Bayerisches Landesamt für Asyl und Rückführungen, München	20(4)144 E	140
Prof. Dr. Winfried Kluth, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg	20(4)144 F	147
Julius Becker, Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.	20(4)144 G	160
Kerstin Becker, Der Paritätische Gesamtverband, Berlin	20(4)144 H	178
Yana Gospodinova, Deutscher Caritasverband e. V., Berlin	20(4)144 I	190
Dr. Hans-Eckhard Sommer, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg	20(4)144 J	200
Dr. Robert Seegmüller, Bundesverwaltungsgericht, Leipzig und Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin	20(4)144 K	206
Unaufgeforderte Stellungnahmen		
Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin	20(4)136	214
Zentrum für Kirchliche Dienste, Rendsburg	20(4)139	227
Lesben- und Schwulenverband, Berlin	20(4)155	230

Anwesende Mitglieder des Ausschusses

Fraktionen	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
SPD	Castellucci, Prof. Dr. Lars Demir, Hakan Lindh, Helge Yüksel, Gülistan	
CDU/CSU	Launert, Dr. Silke	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Pahlke, Julian	Polat, Filiz
FDP	Jurisch, Dr. Ann-Veruschka Thomae, Stephan	
AfD	Janich, Steffen Wirth, Dr. Christian	
DIE LINKE.		Bünger, Clara

Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, dem 28. November 2022, 12.00 Uhr
„Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren“

Julius Becker
Rechtsanwalt – Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.

Kerstin Becker
Der Paritätische Gesamtverband, Berlin

apl. Prof. Dr. Andreas Dietz
Vorsitzender Richter der 6. Kammer Verwaltungsgericht Augsburg

Yana Gospodinova
Deutscher Caritasverband e. V., Berlin

Prof. Dr. Winfried Kluth
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle

Berthold Münch
Rechtsanwalt - Deutscher Anwaltverein, Berlin

Dr. Klaus Ritgen
Deutscher Landkreistag e. V., Berlin

Dr. Robert Seegmüller
Bundesverwaltungsgericht, Leipzig und Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin

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

Axel Ströhlein
Präsident des Bayerischen Landesamtes für Asyl und Rückführungen, München

Dr. Philipp Wittmann
Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim

Einziger Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren

BT-Drucksache 20/4327

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Damit eröffne ich die 23. Sitzung unseres Ausschusses für Inneres und Heimat als öffentliche Anhörung zum Thema Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren. Die Asylverfahren sind ja spätestens seit 2015 ein großes und ein Dauerthema bei uns geworden. Es kommt so ein bisschen trocken daher, aber es ist eigentlich die zentrale Materie, die wir auch als Gesetzgeber in der Hand haben. Einerseits hängen für die Menschen, die Asyl beantragen, existenzielle Fragen davon ab. Andererseits ist das für aufnehmende Land das zentrale Instrument, mit dem auch eine Ordnung hergestellt werden kann. Lange Verfahren sind zu Lasten von allen Beteiligten. Und die Frage ist, wie wir Qualität und die Frage der Beschleunigung zusammendenken können. Dazu hat die Ampelregierung einen Gesetzentwurf vorgelegt, den wir heute beraten werden. Vielen herzlichen Dank allen, die als Sachverständige zugesagt haben und uns auch bereits schriftlich informiert haben. Ich begrüße in alphabetischer Reihenfolge Herrn Becker, dann Frau Becker, die uns digital weiterhin zugeschaltet bleibt, Herrn Professor Dr. Dietz, Frau Gospodinova, Herrn Rechtsanwalt Münch, Herrn Dr. Seegmüller, Herrn Dr. Sommer, Herrn Ströhlein, Herrn Dr. Wittmann hier im Saal. Und neben Frau Becker sind Professor Dr. Kluth und Dr. Ritgen digital zugeschaltet. Der Wechsel hat auch in der vergangenen Sitzung gut funktioniert. Und ich danke allen für Ihre Teilnahme und gleich für Ihre Stellungnahmen. Ich begrüße neben mir den Parlamentarischen Staatssekretär im Ministerium Mahmut Özdemir.

Ich weise wiederum darauf hin, dass unsere Sitzung aufgezeichnet wird, dass ein Wortprotokoll erstellt wird, das anschließend auch abgerufen werden kann, ebenso wie die Stellungnahmen, die eingegangen sind. Ich sehe, dass kein Widerspruch dazu erfolgt. Wir haben ein Zeitfenster von 12 bis nicht ganz 14 Uhr, das habe ich eben schon in der Einleitung gesagt, weil wir von Seiten der Abgeordneten teilweise in eine weitere Anhörung um 14 Uhr wechseln müssen. Das heißt, wir werden ein bisschen früher hier beschließen müssen. Umso wichtiger ist unser Zeitmanagement. Ich erteile jetzt sogleich den Sachverständigen in alphabetischer Reihenfolge das Wort. Sie haben dann jeweils drei Minuten, die ich Sie bitte, exakt einzuhalten. Und wir kommen dann in eine Fraktionsrunde, zu der ich die Regularien noch einmal aufrufen werde. Und ich kann damit Herrn Becker das Wort erteilen. Bitte sehr.

SV **Julius Becker** (Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, erst einmal vielen Dank für die Einladung. Ich bin hier als Sachverständiger für den RAV, den Republikanischen Anwältinnen- und Anwälteverein. Nach der Intervention zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Anwältinnenschaft ist ja von dem ursprünglichen Referentenentwurf gar nicht mehr so wahnsinnig viel übrig geblieben. Der Gesetzesentwurf, den wir jetzt aber besprechen, krankt aus unserer Sicht an denselben Problemen wie auch der Referentenentwurf. Das erklärte Ziel ist es, das Asylverfahren zu beschleunigen. Der Entwurf, der vorliegt, erreicht aber in vielen Teilen voraussichtlich das Gegenteil. Gleichzeitig werden die Rechte derer, die Schutz brauchen, hierdurch eingeschränkt. Ich würde das gerne kurz an drei Beispielen aus dem Gesetzesentwurf erläutern.

1. Das BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) soll bei unzulässigen Folgeanträgen auf eine Prüfung der Abschiebungsverbote verzichten können. Das dürfte zum einen erst mal rechtswidrig sein, weil Abschiebungsverbote von Amts wegen in jeder Lage des Verfahrens zu prüfen sind, wie sich aus der EMRK (Europäische Menschenrechtskonvention) und aus der EU-Grundrechtecharta ergibt. Zum anderen würde die Regelung dazu führen, dass Abschiebungsverbote in einem separaten Wiederaufgreifensantrag geltend gemacht werden müssten und dann wahrscheinlich auch noch in einem gerichtlichen Rechtsschutzverfahren durchgesetzt werden müssten. Das Gesetz würde also direkt zu mehr Verfahren führen und nicht zu weniger, also auch nicht zu einer Beschleunigung.

2. Dem BAMF soll die Möglichkeit eingeräumt werden, während des laufenden Asylklageverfahrens gegen eine Unzulässigkeitsentscheidung den Streitgegenstand durch eine Neubescheidung

zu ändern. Das ist auch wiederum aus mehreren Punkten problematisch. Zunächst verstößt das Ganze gegen die Dispositionsmaxime. Weiterhin werden Bescheide automatisch beklagt und Gerichtsverfahren eingeleitet, die ggf. sonst niemals entstanden wären. Die meisten Gerichte haben darüber hinaus spezielle Kammern mit speziellem Wissen zu den verschiedenen Herkunftsländern. Die Verfahren müssten dann an die jeweils zuständigen Kammern verwiesen werden, was zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand und einer weiteren Verlängerung der Verfahren führen wird.

3. Es droht weiterhin auch eine Verlängerung der Verfahren durch die Einführung einer Tatsachenrevision durch das Bundesverwaltungsgericht. Die Verwaltungsgerichte werden ihre Entscheidungen erst einmal aussetzen, sobald eine Revision beim Bundesverwaltungsgericht zu einer Tatsachenfrage anhängig ist. Das führt mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Stau der Verfahren an den Verwaltungsgerichten. Weiterhin droht, dass die Revisionsentscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts bei Änderung der Sachlage nur sehr kurzzeitig Bestand haben werden, weil die Lage in einem Land laut dem Verfassungsgericht stets tagesgenau zu prüfen ist. Das heißt, auch hier ist eher eine erhöhte Belastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu erwarten anstatt eine Beschleunigung der Verfahren. Wie man sieht, werden die Verfahren durch die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen also nicht beschleunigt. Stattdessen werden die Rechte derer, die Schutz suchen und brauchen, noch weiter eingeschränkt. Und der Kern des Problems, nämlich die mangelhafte Qualität der Asylverfahren und der Entscheidungen des BAMF, werden nicht angegangen. Die bereinigte Schutzquote liegt immer noch bei rund 40 Prozent, auch dieses Jahr wieder. Und das spricht dafür, dass das BAMF seine Kernaufgabe, die Identifizierung von Schutzbedürftigen, nicht wahrnimmt. Und das ist das Problem der Verfahren. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Wir wechseln zu Frau Becker in den virtuellen Bereich.

SV **Kerstin Becker** (Der Paritätische Gesamtverband, Berlin): Vielen Dank. Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete und Damen und Herren, ich kann mich zum Teil anschließen – es wurde schon darauf hingewiesen von Ihnen, Herr Castellucci, aber auch von Herrn Becker –, wir dürfen nicht vergessen, worum es geht im Kern des Asylverfahrens: Um die Gewährung von Schutz für Menschen, die vor politischer Verfolgung, vor Folter oder vor sonstiger Gefahr für Leib oder Leben fliehen. Dazu sind wir verpflichtet schon allein durch Völker-, Europarecht und auch nationales Recht. Beschleunigung ist wichtig und sie ist durchaus auch im Interesse der Asylsuchenden, denen lange Unsicherheit über ihren Verbleib hier in Deutschland ebenfalls schadet. Und es liegt nicht in ihrem Interesse, sehr lange auf Entscheidungen zu warten, auch wenn man heute Morgen im Rahmen der Anhörung teilweise einen anderen Eindruck bekommen hat. Vor diesem Hintergrund muss die Qualität der Verfahren den allerwichtigsten Aspekt jedweden Gesetzesverfahrens darstellen. Vor dem Hintergrund begrüßen wir ausdrücklich die Einführung der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung, denn diese kann sowohl einen Beitrag zur besseren Qualität der Verfahren, insbesondere im erstinstanzlichen Verfahren und im Behördenverfahren, haben, aber auch einen wesentlichen Beitrag zur Beschleunigung dieser Verfahren leisten.

Damit das tatsächlich aber auch klappt, bedarf es neben einer auskömmlichen Finanzierung, zu der ich jetzt hier nichts weiter sagen werde, drei wichtiger Änderungen des aktuellen Gesetzesentwurfs:

1. Braucht es die gesetzliche Klarstellung, dass die behördenunabhängige Beratung durch Wohlfahrtsverbände oder aber andere gemeinnützige Träger durchgeführt wird. Nur so kann verhindert werden, dass im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung das billigste Gebot allein den Zuschlag finden wird und die Qualität der Beratungen nicht sichergestellt werden kann.

2. In Absatz 2 braucht es eine gesetzliche Klarstellung, dass die Beratung stets eine rechtliche Beratung im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes umfasst und schon vor der Antragstellung ansetzen muss, nicht erst vor der Anhörung. Nur so können wir im Hinblick auf den Einzelfall tatsächlich über die Erfolgsaussichten des Asylverfahrens informieren und beraten und unnötige Asylverfahren, die weder im Interesse der Behörden noch im Interesse der Geschützten sind, können vermieden werden.

3. brauchen wir im Absatz 3 die Streichung von Satz 2. Selbstverständlich nehmen wir Hinweise für besondere Schutzbedarfe auf und wir leiten sie auch weiter an die entsprechenden Behörden, wenn wir dafür das Einverständnis der Schutzsuchenden haben. Eine sofortige Löschung dieser Bedarfe aus unseren Akten ist allerdings nicht im Interesse der Betroffenen. Denn zu einem späteren Zeitpunkt können diese immer wieder relevant werden. Es geht auch darum, sie zum Beispiel psychosozialen Zentren zuzuführen oder im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens erneut vorbringen zu können. Und es kann gerade besonders Schutzbedürftigen nicht zugemutet werden, zum Beispiel eine Vergewaltigung, eine Genitalverstümmelung wiederholt vorzutragen. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke Ihnen. Herr Professor Dietz.

SV **apl**. **Prof. Dr. Andreas Dietz** (Verwaltungsgericht Augsburg): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, vielen Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Ich möchte mich aus Erfahrungen als Asylrichter auf einige wenige Punkte konzentrieren. Wie weit die Einführung der Tatsachenkompetenz zugunsten des Bundesverwaltungsgerichts wirklich zu einer Beschleunigung führen wird oder nicht, kann ich nicht beurteilen. Das ist eine völlige Neuerung, die wir so in unserem allgemeinen Prozessrecht gar nicht kennen. Ich habe allerdings Bedenken, dass – wie bereits angekündigt – einmal die unteren Instanzen trotzdem tagesaktuell entscheiden müssen und zum anderen durch diese entsprechende Entscheidung aus Leipzig erst ein zeitlicher Vorlauf entsteht, in dem die unteren Instanzen nicht durchentscheiden können oder dürfen, wenn sie die Verfahren aussetzen müssten.

Das Zweite, wo ich eher Bedenken habe, ist die bereits angesprochene Streichung der Entscheidung über Abschiebungsverbote im Asylfolgeverfahren. Sollte das kommen, würde es bedeuten, dass diese Entscheidung spätestens in einem Eilverfahren wegen einer Abschiebung doch noch nachgeholt werden müsste und dann unter Beteiligung der Ausländerbehörden, die gar nicht fachlich kompetent sind, sondern wiederum das Bundesamt einschalten müssen, das dann in einer Verfahrensschleife noch mal Stellung nehmen müsste. Ich würde vorschlagen, dass wir diesen Punkt lieber beiseitelassen, sodass es weiterhin bei der aktuellen Bewertung von Abschiebungsverboten bleibt.

Ganz kurz noch zur Entscheidung im schriftlichen Verfahren: Das könnte man so machen. Vermutlich dürften die Regelungen, die bestehen nach § 101 VwGO, in der Praxis schon ausreichen. Und hinsichtlich der gesetzlichen Klageänderung habe ich auch die Bedenken, das würde bei den Verwaltungsgerichten eher zu komplizierteren Verfahren führen, weil sich der Streitgegenstand ändert, dadurch eine andere Kammer zuständig wird und das Verfahren, selbst wenn es eine automatische Klageänderung gibt, dann eventuell innerhalb des Gerichts weiter verwiesen werden müsste. Ansonsten sind die Verfahrensregelungen für das Bundesamt, soweit ich gesehen habe, in Ordnung. Sie können im Einzelfall durchaus zu einer Beschleunigung führen. Hinsichtlich der Asylverfahrensberatung habe ich gewisse Bedenken, wenn sie auch prozessbegleitend stattfindet, also auch in Gerichtsverfahren. Ich denke, das ist doch eher eine Domäne der Anwaltschaft als unabhängige Organe der Rechtspflege, die auch haftungsrechtlich in einer anderen Situation und die entsprechend vorgebildet sind. Mein Vorschlag wäre hier, notfalls eine Zäsur einzuführen und zu sagen, mit Zustellung des Bescheids endet die externe Asylverfahrensberatung und wenn, dann bleibt die Prozessvertretung der Anwaltschaft überlassen. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Frau Gospodinova.

SV **Yana Gospodinova** (Deutscher Caritasverband e. V., Berlin): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren im Raum, auch ich bedanke mich im Namen des Deutschen Caritasverbandes für die Einladung zu dieser Anhörung und auch für die Gelegenheit, zum Gesetzesvorhaben Stellung zu beziehen. Als Vertreterin einer Bundesorganisation mit ca. 100 Beschäftigten in der örtlichen Asylverfahrensberatung möchte ich vor allem zu den geplanten Änderungen im § 12a Asylgesetz Stellung beziehen. Wir begrüßen auch ausdrücklich das grundsätzliche politische Vorhaben, die Asylverfahren zu beschleunigen. Allerdings – auch anschließend an Frau Becker – möchte ich sagen, dass schnellere Verfahren nicht immer die besseren Verfahren sind. Wichtiger ist vor allem, qualitativ hochwertige Verfahren zu

haben. Und entsprechend begrüßen wir ausdrücklich die Einführung einer flächendeckenden bundesfinanzierten Asylverfahrensberatung, denn diese trägt zur effektiven Wahrnehmung von Grundrechten im Asylverfahren besonders bei.

Sehr geehrte Damen und Herren, die Schutzsuchenden kommen zu uns oft ohne Kenntnisse über den Rechtsstaat in Deutschland, aber mit vielen negativen Erfahrungen mit staatlichen Institutionen aus ihren Heimatländern und auch auf der Flucht. Eine reine Informationsveranstaltung, vor allem in Gruppen, reicht deshalb bei Weitem nicht aus, um Aufklärung über das Verfahren herbeizuführen. Darum beraten freie gemeinnützige Träger mit einer notwendigen Distanz und individuell ergebnisoffen, wie man die Rechte und die Pflichten in Verfahren erkennt, wie man die Fluchtgründe in der Anhörung adäquat vorträgt und wie man sich in der verwirrenden Vielfalt von behördlichen Zuständigkeiten zurechtfinden kann. Und das betrifft die gesamte Dauer. Insofern anschließend an Professor Dietz: Wir machen keine Rechtsvertretung, aber wir helfen zum Beispiel dabei, Dokumente zu beschaffen. Insofern wäre eine Zäsur am Ende des Bescheides auf jeden Fall kontraproduktiv.

Es handelt sich immer um eine Rechtsberatung im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes. Die vorherigen Ausführungen sollten das bestätigt haben. Wenn alle wichtigen Tatsachen zu Beginn des Verfahrens schon bereit stehen und die Schutzsuchenden gut informiert sind, kann man nicht nur von effektiven Asylverfahren ausgehen, sondern auch mit einem Rückgang der Klageverfahren rechnen. Erwartungsgemäß bestreiten vor allem diejenigen den Klageweg, die sich nicht ausreichend über ihre Grundrechte informiert fühlen. Die behördenunabhängige, kultursensible und niederschwellige Asylverfahrensberatung durch freie Träger schafft einen vertrauten und sicheren Schutzraum, wo die Schutzsuchenden ermutigt werden, ihre wahre Geschichte zu erzählen und sich zu öffnen. So können unsere Beratenden auch besonderen Schutzbedarf identifizieren und mit Zustimmung an die zuständigen Stellen weiterleiten. So kann die AVB ein Bestandteil in der flächendeckenden und systematischen Identifizierung von besonderem Schutzbedarf sein. Diese bleibt aber trotzdem eine staatliche Aufgabe.

Wir streben immer die höchstmöglichen Qualitätsstandards an und bilden unsere Beratungsfachkräfte fortlaufend weiter. Damit aber der flächendeckende Ausbau der Asylverfahrensberatung gelingt, muss sie auch auskömmlich finanziert sein. Das bedeutet in erster Linie, dass die finanziellen Bedingungen vor Ort bei den Trägern berücksichtigt werden und die projektbezogenen Kosten immer förderfähig bleiben. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Wir wechseln in den digitalen Raum zu Professor Kluth.

SV **Prof. Dr. Winfried Kluth** (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ich darf mich auch herzlich für die Einladung bedanken. Ich möchte mich vor dem Hintergrund meiner Forschungsschwerpunkte auf drei Punkte konzentrieren:

1. Auf die vorgeschlagene Neuregelung zur Verfahrensberatung und hier den speziellen Punkt der besonderen Bedürfnisse von vulnerablen Personen. Er wird im Gesetzesentwurf aus dem Blickpunkt der Datenübertragung angesprochen, die erlaubt wird, damit die Behörden diese Information nutzen können. Er sollte aber auch hinsichtlich der Anforderungen an die Qualifikation der entsprechenden Organisationen berücksichtigt werden, die sicherstellen müssen, dass ihre Mitarbeiter dafür auch entsprechend geschult sind. Das kann bei der Ausschreibung und Förderung geschehen.

2. Der zweite Punkt betrifft den Wegfall der Regelüberprüfung. Hier sehe ich tatsächlich die größte Freisetzung von Personalkapazitäten, die dann für eine schnellere Verfahrensbearbeitung genutzt werden können. Allerdings sollte man auch berücksichtigen, dass es gleichwohl im Rahmen des Ermessens auch bei entsprechenden Änderungen der Gefahrenlagen hier Überprüfungen geben muss und dass dafür konkrete Kriterien, also auch intern durch die Ermessensdirektion eben innerhalb des Bundesamtes, gewährleistet sein müssen, denn das führt auch zur Freisetzung von Kapazitäten.

3. Schließlich überzeugt mich aufgrund meiner jahrelangen Forschung zu diesem Thema der Vorschlag, das Bundesverwaltungsgericht als Tatsacheninstanz in Bezug auf Gefährdungslagen einzuschalten, nicht. Ich habe auch in meiner

schriftlichen Stellungnahme meine Forschungsergebnisse dazu vorgetragen. Ich bin der Meinung, dass das Problem im Augenblick, die Intransparenz der Stellung der Länderleitentscheidungen und die methodische Inadäquanz, dass dezentral an vielen Verwaltungsgerichten und Oberverwaltungsgerichten jeder auf seine Weise sich mit der Thematik beschäftigt, umgegangen wird. Das ist der wesentliche Grund für das geringe Vertrauen in die Entscheidungen. Man kann es nicht nachvollziehen. Wir brauchen einen interdisziplinären Sachverstand. Und deswegen plädiere ich ganz entschieden für eine Fachstelle, am liebsten beim Bundesverwaltungsgericht, wo entsprechend interdisziplinär als dauerhafte Aufgabe – und nicht nur ad hoc die Basis –, also sowohl das Bundesamt als auch die Eingangsinstanzen mit aktuellen und qualitätsvollen Informationen versorgt werden. Im Übrigen erlauben Sie mir den Hinweis, dass wir so etwas im Augenblick auch brauchen für die Umsetzung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes. Dort überlässt der Gesetzgeber blauäugig Unternehmen eben die Bestimmung der Menschenrechtslage in dritten Staaten, und auch da könnte diese Stelle helfen. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Weiter geht's im Saal mit Herrn Münch.

SV **Berthold Münch** (Deutscher Anwaltverein): Sehr geehrter Herr Professor Castellucci, meine sehr verehrten Damen und Herren, für die Möglichkeit, hier in der Anhörung Stellung zu nehmen, danke ich sehr. Beim Blick auf den Gesetzentwurf fällt sofort auf, dass das bestehende, Vereinheitlichung der Rechtsprechung und Beschleunigung des Asylverfahrens behindernde Sonderrecht im Asylprozess offenbar aufrechterhalten bleiben und sogar noch ausgebaut werden soll. Es ist keinerlei vereinheitlichende und beschleunigende Angleichung an das allgemeine Verwaltungsprozessrecht vorgesehen. So sollen die Gründe für eine Zulassung der Berufung gegen ein Urteil des Verwaltungsgerichts unverändert beschränkt sein. Schlicht falsche Entscheidungen können weiterhin nicht korrigiert werden. Auch der Ausschluss der Beschwerde gegen Beschlüsse des Verwaltungsgerichts im vorläufigen Rechtsschutzverfahren soll bestehen bleiben. Ein Desaster für die Vereinheitlichung der Dublin-Rechtsprechung!

Besonders befremdlich ist es, dass es selbst dem Verwaltungsgericht untersagt bleiben soll, die Berufung und die Beschwerde zuzulassen. Die grundlegend systemfremde Tatsachenrevision und die erleichterte Zurückverweisung von Verfahren vom Oberverwaltungsgericht bzw. Verwaltungsgerichtshof an das Verwaltungsgericht werden keine nachhaltige Vereinheitlichung der Rechtsprechung und nach meinem Eindruck erst recht keine Beschleunigung des Verfahrens bewirken. Entscheidungen im Asylverfahren haben gleichsam tagesaktuell zu sein. Ein fixierendes Basta! ist eine Illusion und keine Grundlage für eine Asylprozessregelung. Vernunft wird Unsinn, Wohltat Plage.

Zu der Prüfung von Abschiebungsverboten in einem „Folgeverfahren" wurde schon verschiedentlich hier von den Sachverständigen Stellung genommen. Darauf möchte ich Bezug nehmen. Wir teilen diese Auffassung.

Das Fazit ist wie folgt zu stellen: Statt der Gleichstellung des Asylprozessrechts mit dem allgemeinen Verwaltungsprozessrecht sieht der Gesetzentwurf neues – ich will sagen experimentelles – Sonderrecht vor, das mehr Probleme schafft als löst und keine Verfahrensbeschleunigung bewirken wird. Der Gesetzentwurf genügt in zentralen Punkten nicht dem Anspruch, effektives, Schutzsuchende nicht diskriminierendes Verfahrensrecht zu schaffen. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Und Herr Dr. Seegmüller.

SV **Dr. Robert Seegmüller** (Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig und Vizepräsident des Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, vielen Dank für die Gelegenheit, hier Stellung zu nehmen. Der vorliegende Gesetzentwurf zielt darauf, die Dauer der Asylverfahren und der Asylgerichtsverfahren durch zahlreiche Änderungen, punktuelle Änderungen im Asylverfahrens- und Asylprozessrecht, zu verringern. Die vorgeschlagenen Maßnahmen erscheinen grundsätzlich geeignet, dieses Ziel zu erreichen, auch wenn der Gesetzentwurf die bestehenden Beschleunigungspotenziale meiner Ansicht nach nicht vollständig ausschöpft. Im Asylverwaltungsverfahren regelt der Entwurf vor allem die Asylverfahrensberatung, die Verfahrenspflichten und Handlungsmöglichkeiten des BAMF und die Erlöschens-, Widerrufs- und Rücknahme-

gründe neu. Die Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten des BAMF einerseits im Verwaltungsverfahren und dessen größere Flexibilität bei der Durchführung von Widerrufs- und Rücknahmeverfahren scheinen tatsächlich geeignet, das Asylverwaltungsverfahren zu beschleunigen. Die Neuregelung der Asylverfahrensberatung kann dagegen verfahrensverzögernd wirken, denn sie stellt die erforderliche Beratungsqualität nicht selbst in der Vorschrift sicher, sondern hofft darauf, dass sie im Ausschreibungsverfahren dann sichergestellt wird. Hier wäre eine bessere Regelung wünschenswert. Im Asylgerichtsverfahren regelt der Entwurf vor allem das Verfahren bei Richterablehnung, die Möglichkeit schriftlich zu entscheiden, die Ersetzung von Unzulässigkeitsentscheidungen, die Möglichkeit der Oberverwaltungsgerichte zur Zurückverweisung in Einzelrichterentscheidungen und des Bundesverwaltungsgerichts zur bundeseinheitlichen Beurteilung der Asyl-, Abschiebungs- und überstellungsrelevanten Lage in einem Herkunfts- oder Zielstaat. Alle diese Maßnahmen erscheinen geeignet, die Asylgerichtsverfahren tatsächlich zu beschleunigen. Das gilt auch für die hier sogenannte Tatsachenrevision, für die ich hier ausdrücklich noch mal werben möchte. Sie folgt dem Grundgedanken Beschleunigung durch Vereinheitlichung. Natürlich sehen wir wohl, dass letztlich Asylentscheidungen tagesgenau zu sein haben und deswegen immer noch mal was dazukommen kann, aber bis zu der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in diesen Fällen ist dann die Lage letztlich geklärt und nur ein gewisser Rest ist letztlich noch zusätzlich vom Gericht zu prüfen. Deswegen also ausdrücklich Befürwortung dieses Punktes.

Zu den vom Gesetzentwurf allerdings noch nicht realisierten Beschleunigungspotenzialen gehört die noch im Referentenentwurf enthaltene Möglichkeit des Gerichts, einen in der mündlichen Verhandlung gestellten Beweisantrag, den es für unzulässig oder unbegründet hält, zusammen mit der verfahrensentscheidenden, verfahrensabschließenden Entscheidung abzulehnen. Die Vorschrift sollte in den Entwurf wieder aufgenommen werden, denn sie wäre geeignet, der Verzögerung von Asylgerichtsverfahren durch eine Vielzahl von Beweisanträgen, die dann gesondert vor der Endentscheidung zu entscheiden sind, entgegenzuwirken. Zudem könnte der Gesetzgeber erwägen, den in § 78 Absatz 8 Asylgesetzentwurf, also der Tatsachenrevision, wie sie hier bezeichnet worden ist, beschrittenen Weg der stärkeren Vereinheitlichung von Entscheidungsmaßstäben für Asylgerichtsverfahren konsequent fortzuführen. Das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten bietet hierzu einen geeigneten Weg. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Jetzt bin ich doch im hybriden Format gestolpert, aber freundlich umstellt von Menschen, die das wieder korrigieren helfen. Herr Dr. Ritgen, ich hatte Sie übersehen, bitte sehen Sie es mir nach. Sie haben jetzt Gelegenheit zu Ihrer Stellungnahme.

SV **Dr. Klaus Ritgen** (Deutscher Landkreistag e. V., Berlin): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank auch für die Möglichkeit, dass ich überhaupt hybrid und aus dem Ausland teilnehmen kann. Das ist ja durchaus eine Bereicherung. Aus Sicht der Kommunen, für die ich ja hier spreche, ist der Gesetzentwurf allenfalls mittelbar von Bedeutung. Wir haben trotzdem unsere Mitglieder darüber informiert und haben um Stellungnahmen gebeten, und deren Ergebnis möchte ich Ihnen gerne vortragen. Generell sind wir der Auffassung, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen geeignet sind, eine Verfahrensbeschleunigung herbeizuführen. Und eine solche Verfahrensbeschleunigung tut in der Tat Not, einmal um den Betroffenen schnell Klarheit über ihre Situation zu verschaffen, zum anderen aber auch, weil wir der Überzeugung sind, dass je früher eine solche Klarheit herbeigeführt ist, je weniger lang der Aufenthalt in Deutschland ist, umso eher die gegebenenfalls notwendige Abschiebung auch gelingt. Und Abschiebung, das muss man sich immer vor Augen führen, ist eben ein integraler Teil des Asylverfahrensrechts.

Wir glauben insbesondere, dass der Verzicht auf die regelhafte Widerrufsprüfung hier einen Beschleunigungseffekt hat. Da kann ich mich den Ausführungen von Herrn Kluth anschließen, würde allerdings auch darauf hinweisen wollen, dass es wichtig ist, bei Änderungen im Sachverhalt in den Herkunftsländern dann möglichst schnell entsprechende Verfahren einzuleiten, aber das ist ja im Gesetz auch angelegt.

Durchaus kritische Hinweise, und damit möchte ich auch schon beschließen, haben uns zu der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung

erreicht. Wenn die Beratung so abläuft, wie sie hier von den Vertretern der Wohlfahrtsverbände geschildert worden ist, ist da natürlich überhaupt nichts gegen einzuwenden. Wir befürchten aber, dass es nicht in jedem Fall so sein wird, sondern dass das Ziel einer Verlängerung des Aufenthaltes auch mitunter das Ziel einer solchen Beratung sein kann. Da wird man jedenfalls evaluieren müssen und schauen müssen, wie sich das in der Praxis auswirkt. Für etwas schwierig erachten wir das Argument, man müsse Verfahrensberatungen von Entscheidungen trennen, weil die Betroffenen in ihren Herkunftsländern schlechte Erfahrungen mit den Behörden gemacht haben. Nach unserer Auffassung wäre das gerade eine Möglichkeit, diese Beratungen in die Hände der Behörden zu legen, Vertrauen zu erwecken, indem man eben auch als Behörde ordnungsgemäß eine ordentliche Beratung durchführt. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Wir danken Ihnen. Und Herr Dr. Sommer hat das Wort.

SV **Dr. Hans-Eckhard Sommer** (Präsident des BAMF, Nürnberg): Sehr geehrter Herr Professor Castellucci, sehr geehrte Damen und Herren, der Gesetzentwurf enthält wichtige Rechtsänderungen über die Beschleunigung hinaus, insbesondere eine ganze Reihe von Umsetzungen von EU-Recht und sogar Fehlerkorrekturen am Gesetz, die für die Rechtsanwendung wichtig sind, die sich allerdings zum Teil auch nur den wirklichen Asylspezialisten erschließen. Ich wollte auf vier Punkte eingehen:

1. Auf die Sicherheitsüberprüfung der Mitarbeitenden des Bundesamtes haben wir lange gewartet. Sie war dringend nötig angesichts der sensiblen Datenbestände, über die wir verfügen. Wir werden somit den Sicherheitsbehörden gleichgestellt.

2. Die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung ist im Koalitionsvertrag vorgesehen. Insoweit war die Umsetzung jetzt konsequent. Für meine Mitarbeitenden ist es schade. Ich glaube, sie haben diese Aufgabe gut und auch gerne übernommen. Wichtig ist: Die Beratung bezieht sich auf das Verfahren, so steht es im Gesetz. Sie darf keinen Einfluss auf den Sachvortrag des Asylbewerbers nehmen, denn das ist oft die maßgebliche Grundlage für die Prüfung eines Asylantrages. Im Übrigen bestehen Informationspflichten des Bundesamtes daneben ja weiter – § 24 Absatz 1 Satz 2.

3. Widerruf und Rücknahme. Da ist glaube ich eine ausgezeichnete Neustrukturierung der Normen gelungen. Die Regelüberprüfung fällt weg. Dafür sind wir sehr dankbar. Wir haben Hundertausende von Widerrufsverfahren mit ganz geringem Ergebnis in den letzten Jahren geführt. Das hat keinerlei Sicherheitsverlust zur Folge. Hierzu sind die Strafverfolgungsbehörden verpflichtet, uns Meldung zu machen über Strafverfahren und über Strafurteile. Nur schwere Straftaten haben überhaupt asylrechtliche Relevanz. Es gibt zahlreiche weitere Melde- und Beteiligungspflichten im geltenden Gesetz, zum Beispiel für die Ausländerbehörden vor Erlass einer Niederlassungserlaubnis, sodass wir ausgiebig informiert werden. Von uns aus prüfen wir natürlich selbstverständlich regelmäßig Sachlagenänderungen in den Herkunftsländern und würden dann Widerrufsverfahren einleiten.

Vierter und letzter Punkt: Beschleunigung der asylrechtlichen Verfahren. Ja, dringend notwendig sage ich, und zwar der verwaltungsgerichtlichen Verfahren! Aktuell haben wir eine durchschnittliche Verfahrensdauer bei den Verwaltungsgerichten erste Instanz von 26,5 Monaten, das ist weitaus mehr als zwei Jahre. Das Problem, was sich für die Rückführung dadurch ergibt, dürfte völlig klar sein. Im Vergleich zu unseren Verfahrensdauern: Durchschnittlich zurzeit 7,3 Monate. Wenn Sie aber auf die Jahresverfahren achten, das sind 79 Prozent aller unserer Verfahren: Nur 3,7 Monate. Wir sind nach wie vor sehr schnell.

Mit den Änderungen im Bundesrecht ist nur begrenzt möglich, das zu verhindern. Wir brauchen insbesondere eine Personalmehrung bei den Verwaltungsgerichten. Das halte ich für unabdingbar, um diesen Zustand zu beseitigen. Die Tatsachenrevision sehe ich auch kritisch. Da können wir vielleicht in der Diskussion gleich noch mal darauf eingehen. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Herr Ströhlein bitte.

SV **Axel Ströhlein** (Präsident des Bayerischen Landesamtes für Asyl und Rückführungen, München): Sehr verehrter Herr Vorsitzender, sehr verehrte Damen und Herren Abgeordnete, meine Damen und Herren, zunächst vielen Dank für die Einladung. Die Einführung verfahrensbeschleunigender Regelungen wird aus praktischer Sicht

begrüßt, allerdings werden nicht alle vorgeschlagenen Änderungen diesem Ziel gerecht. Es ist bei einigen Punkten vielmehr der gegenteilige Effekt zu erwarten. Insbesondere, wenn es um die Möglichkeit verlängerter Fristen beim BAMF geht, rege ich an, die Asylverfahrensrichtlinie ohne Änderungen umzusetzen, um den gewünschten Beschleunigungseffekt zu erreichen.

Mit der Einführung einer behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung wird das bisher sehr gut funktionierende System auf komplett neue Füße gestellt. Aus Sicht der Praxis hat sich das bisher bestehende Modell bestens bewährt. Eine Notwendigkeit, dieses komplett behördenunabhängig zu gestalten, wird nicht gesehen. Aus praktischer Sicht wäre es natürlich wünschenswert, dass die Beratung weiterhin objektiv und ergebnisoffen erfolgt und Gegenstände somit auch Anerkennungsquoten und Rückkehrberatung sein können. Der neue § 12a AsylG könnte zudem auch zu Verfahrensverzögerungen beitragen, da die Beratung eben bis zum unanfechtbaren Abschluss des Asylverfahrens durchgeführt werden kann. Es wird insoweit empfohlen, auszuschließen, dass etwa durch ein kurzfristig geäußertes Beratungsbegehren die Durchführung der Anhörung verzögert werden kann. Die Beratung darf also quasi keine aufschiebende Wirkung entfalten. Durch die Einbeziehung auch von Folge- und Zweitanträgen sowie Widerrufs- und Rücknahmeverfahren droht mit Blick auf den damit weiteren Empfängerkreis ebenfalls eine Verfahrensverzögerung. Insbesondere bei Dublin-Verfahren wäre natürlich das Beschleunigungsgebot zu beachten.

Auch beim Asylgerichtsverfahren wird das Ziel einer Beschleunigung selbstverständlich begrüßt. Auch hier ist allerdings bei einigen Vorschlägen zu befürchten, dass die Verwaltungsgerichte durch das Gesetzesvorhaben nicht ausreichend entlastet werden. So dürfte die gesetzlich vorgesehene Klageänderung im neuen Absatz 4 des § 77 Abs. 4 AsylG-neu, wonach ein rechtshängiger Bescheid des BAMF, mit dem der Asylantrag als unzulässig abgelehnt wurde, durch eine Entscheidung als unbegründet oder offensichtlich unbegründet ersetzt wird, zu gerichtsinternen organisatorischen Schwierigkeiten führen. So sind eben Dublin-Verfahren nicht immer den für die Herkunftsländer zuständigen Kammern zugewiesen. Die rechtlichen Prüfungen sind natürlich auch komplett andere, wenn es um Fragen der Unzulässigkeit oder um Fragen der Begründetheit geht.

Auch die Zulassung der Revision an das Bundesverwaltungsgericht mit Schaffung einer dortigen Tatsachenfeststellungskompetenz dürfte nicht zu einer Beschleunigung beitragen und wäre systemfremd. Aufgrund der Volatilität der asyl-, abschiebungs- und überstellungrelevanten Tatsachen, dürfte eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts im Einzelfall ebenfalls schnell überholt sein. Als Präsident des Landesamts für Asyl und Rückführungen bedauere ich, dass die Ankündigung aus dem Koalitionsvertrag, Länder mit niedriger Anerkennungsquote zu priorisieren, keinen Eingang in den Gesetzentwurf gefunden hat. Dabei wären gerade bei den Asylbewerbern aus diesen Ländern eben migrationspolitisch schnelle Entscheidungen wünschenswert.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Herr Dr. Wittmann beschließt die erste Runde.

SV **Dr. Philipp Wittmann** (Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim): Sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren, auch ich danke für diese Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Definition von Wahnsinn ist, immer wieder das Gleiche zu tun und andere Ergebnisse zu erwarten. Der Deutsche Bundestag wäre nicht wahnsinnig, wenn er sich für eine erneute Reform des Asylverfahrensrechts entscheidet. Sie enthält vorbehaltlich einzelner Detailanmerkungen eine Vielzahl sinnvoller oder jedenfalls vertretbarer Detailänderungen, die zu einer effizienten und rechtsstaatlich weiterhin vertretbaren Verfahrensführung beitragen können. Es wäre aber wahnsinnig, zu erwarten, dass weitere Detailverbesserungen des Asylverfahrensrechts geeignet sind, die immensen Herausforderungen des Asylsystems im Alleingang zu bewältigen. Die im Gesetzentwurf geschilderten durchschnittlichen Verfahrenslaufzeiten von mehr als 26 Monaten entsprechen nicht ganz den durchschnittlichen Verfahrenslaufzeiten, die ich aus meiner eigenen beruflichen Praxis gewohnt bin. Sie sind aber erschreckend. Sie dürften nach meiner Erfahrung als allerletztes den richterlichen Kollegen in den betroffenen Bundesländern vorzuwerfen sein, die stetig eine Vielzahl immer älterer Verfahren vor sich hertragen. Angesichts solcher Verfahrenslaufzeiten ist eine Lösung der damit verbundenen Probleme nicht von graduellen

Optimierungen des geltenden Prozessrechts zu erwarten, die die Verfahrenslaufzeiten im besten Fall um wenige Wochen oder Monate verkürzen.

Ich würde gerne zu einem vielleicht etwas außergewöhnlichen Bild greifen: Ein einzelner Handwerker wird zweifellos effektiver, wenn man ihm verbesserte Werkzeuge zur Verfügung stellt. Auch mit dem modernsten Akkuschrauber wird es ihm jedoch nicht gelingen, drei schon seit Monaten vertraglich zugesicherte Bauprojekte an einem Tag abzuschließen oder 100 Waschbecken in 100 unfertigen Wohnungen zu installieren. Stellt man ihm nun erwartungsfroh einen vierten, fünften und sechsten, noch moderneren Akkuschrauber zur Verfügung, wird er daher nicht ausschließlich mit Freude, sondern zumindest auch mit ungläubiger Verwunderung reagieren – jedenfalls dann, wenn damit eine signifikante Erwartungshaltung verbunden ist.

Zurück zum Thema: Der Gesetzentwurf enthält viele sinnvolle Vorschläge. Die gravierendste vorgeschlagene Änderung ist sicherlich die Tatsachenrevision zum Bundesverwaltungsgericht, die für die Praxis in günstigen Fällen eine erhebliche Erleichterung darstellen kann, die bei einer ungünstigen Entwicklung aber auch eine Lähmung des gesamten Asylverfahrens herbeiführen kann. Wenn der Gesetzgeber diesen, wie gesagt, nicht von vorneherein untauglichen Versuch unternehmen will, wäre es ratsam, eine mögliche Erprobungsphase zunächst auf einen abgrenzbaren Teilbereich des Asylsystems zu beschränken. Jedenfalls aber sollte vermieden werden, das Rechtsmittelrecht in einer Weise auszugestalten, die Streitigkeiten über den Prüfungsumfang des Bundesverwaltungsgerichts ebenso auslöst wie über die Reichweite entsprechender Länderleitentscheidungen. Und zuletzt sollte das Bundesverwaltungsgericht unbedingt in die Lage versetzt werden, entsprechende Leitentscheidungen in kurzer Zeit herbeizuführen und ggf. auch kurzfristig anzupassen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Damit hatten alle Sachverständigen jetzt zunächst einmal das Wort. Und wir kommen zur Fraktionsrunde. Ich werde jetzt diejenigen, die auch als Berichterstattende gelistet sind, aufrufen, sofern ich keine weiteren anders lautenden Hinweise aus den Fraktionen bekomme, und bitte dann, die Sachverständigen, an die die Fragen gerichtet sind, namentlich zu adressieren.

Entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder je eine Frage an zwei Sachverständige. Die Kollegen wissen ja, was damit gemeint ist. Ich bitte darum, jetzt in der Fragerunde tatsächlich auch schnell auf die Fragen zuzusteuern und nicht noch einmal Ersatzreferate zu halten und in jedem Fall unter den drei Minuten zu bleiben, die wir auch in dem normalen Ausschussverfahren Anwendung finden lassen. Und danach – ich sage das jetzt schon an dieser Stelle – geht es in die Sachverständigenrunden. Soweit Sie gefragt werden, rufe ich Sie dann alphabetisch auf und werde da die Zeit ein bisschen steuern, je nachdem wie viele Fragen Sie erreicht haben. So, damit sind alle Klarheiten beseitigt. Und wir beginnen mit Herrn Lindh.

Abg. **Helge Lindh** (SPD): Der riesigen Lust und Verführung jetzt in die Feinheiten des Asylverfahrensrechts und der Asylverfahrensbeschleunigung und der Gerichtsbarkeit einzusteigen, widerstehe ich entsprechend den richtigen Hinweisen des Vorsitzenden und richte mich mit meinen beiden Fragen, jeweils eine unterschiedliche Frage an eine Sachverständige, einen Sachverständigen, zuerst an Frau Gospodinova und dann an Herrn Dr. Wittmann.

Frau Gospodinova, Sie haben in Ihrem Statement eben, auch in der schriftlichen Stellungnahme, explizit auf das Rechtsdienstleistungsgesetz verwiesen. Und das ist sozusagen Ihre Brücke dann auch hin gewesen auf den Aspekt der Notwendigkeit und des faktischen wie auch rechtlichen Erfordernisses – aus Ihrer Sicht – einer Rechtsberatung im Rahmen der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung. Könnten Sie das noch mal praktisch illustrieren und Ihre Motivation darlegen und auch noch mal etwas dazu sagen, wie Sie die Kann-Regelung und das im Gesetzentwurf Vorgesehene bewerten?

Zum Zweiten, Herr Dr. Wittmann, Sie haben ja nicht nur in der ersten Anhörung und eben, sondern auch in der vergangenen Legislatur immer mit dem Hinweis auf inkrementelle Veränderungen und inkrementelle Auswirkungen deutlich gemacht, wo die Komplexität des spezialrechtlichen Alltags im Zuge der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in Bezug auf den Bereich Asyl- und Migrationsrecht liegt. Es ist nun hier mit dem Gesetzentwurf der Aspekt der Tatsachenrevision beim Bundesverwaltungsgericht auf dem Tisch, andererseits wird auch in der entsprechenden

wissenschaftlichen Debatte immer wieder in Bezug auf Rechtsmittel über die Beschwerdemöglichkeit wie auch über die Zulassung der Beschwerde beim Verwaltungsgericht diskutiert. Könnten Sie diese Gesamtarchitektur einmal darstellen, was aus Ihrer Sicht sinnhaft und weniger sinnhaft ist, und dabei explizit auf die Frage von Verzögerungseffekten, Aufschub und Verlängerung statt Beschleunigung eingehen? Denn in Bezug auf beides, Tatsachenrevision wie auch auf Zulassung der Beschwerdemöglichkeit und der Berufung, wird ja dieses Argument immer wieder verwandt, teilweise aber konfrontativ.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Kollege Seif für die Union.

Abg. **Detlef Seif** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich bin rechtstreu und werde nicht zwei unterschiedliche Fragen an zwei Sachverständige stellen, sondern zwei Fragen an einen, und zwar an den Herrn Kluth.

Frage 1: Wir hatten ja vorhin die Anhörung zum Chancen-Aufenthaltsrecht. Da sind Verkürzungen der Voraufenthaltszeiten beim § 25a und 25b Aufenthaltsgesetz vorgesehen. Wir haben auch in eindrucksvoller Weise vorhin und auch jetzt gehört, wie lange die Verfahren andauern, wie lange dann auch die Gerichtsverfahren dauern. Hat denn ein Asylbewerber überhaupt ein Interesse, bei so kurzen Voraufenthaltszeiten an einem beschleunigten Verfahren mitzuwirken? Also wirkt das an der Stelle nicht kontraproduktiv?

Frage 2: Asylverfahrensberatung, § 12a. Hier soll einfach der alte Gesetzestext, nämlich Beratung durch das BAMF, ersetzt werden durch eine behördenunabhängige Beratung, ohne dass an irgendeiner Stelle Überleitungsvorschriften enthalten sind. Ist das denn handwerklich geeignet oder laufen wir hier nicht Gefahr, dass plötzlich die Strukturen für die behördenunabhängige Beratung noch gar nicht aufgebaut sind und hier an mehreren Stellen Mehrbelastungen entstehen? Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Frau Kollegin Polat.

Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich stelle je eine Frage an zwei Sachverständige. Einmal die Frage an Herrn Berthold Münch vom Deutschen Anwaltsverein. Und zwar, Herr Münch, Sie haben ja in Ihrer mündlichen Stellungnahme, aber auch in der schriftlichen Stellungnahme, darauf hingewiesen, dass wir mit der Beschleunigung des Asylprozessrechts weniger die Gleichstellung des Asylprozessrechts mit dem allgemeinen Verwaltungsprozessrecht schaffen als vielmehr das Manifestieren oder sogar die Schaffung von Sonderrechten und haben hier die Tatsachenrevision genannt. Nichtsdestotrotz, was wäre denn aus Ihrer Sicht ein Beschleunigungseffekt, den Sie uns in jedem Fall mitgeben würden?

Und meine zweite Frage richtet sich an Kerstin Becker vom Paritätischen Gesamtverband. Hier auch zur Asylverfahrensberatung als Rechtsberatung. Da ist meine Frage zu der Erfahrung, die die Verbände gemacht haben. Die Wohlfahrtsverbände haben ja jetzt schon bestehende unabhängige Asylverfahrensberatung erfolgreich pilotiert und auch wissenschaftlich begleitet. Und vielleicht können Sie aus dieser Erfahrung heraus auch noch mal die Änderungen kommentieren und vielleicht noch mal pointiert hervorheben, was wichtig wäre vielleicht nachzujustieren, auch mit konkreten Formulierungsvorschlägen, wenn das möglich ist.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Herr Dr. Wirth für die AfD.

Abg. **Dr. Christian Wirth** (AfD): Ja, vielen Dank. Ich stelle eine Frage an die Herren Seegmüller und Sommer. Vorab: Herr Seegmüller, Sie haben mich schon verblüfft, dass Sie sich für die Tatsacheninstanz beim Bundesverwaltungsgericht aussprechen. Aber unabhängig davon hat mich der Vorschlag von Herrn Kluth überzeugt, dass man eventuell beim Bundesverwaltungsgericht eine Instanz einrichtet, die quasi als Dienstleistung die Verwaltungsgerichte und das BAMF informiert mit tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort in den fraglichen Ländern. Wie stehen Sie zu diesem Vorschlag? Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): So, dann kommen wir zu Herrn Thomae für die FDP.

Abg. **Stephan Thomae** (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich möchte meine beiden Fragen Herrn Professor Dietz stellen. Und zwar zum einen betrifft es die schon mehrfach jetzt angeklungene Tatsachenrevision. Sie haben, Herr Professor Dietz, ausgeführt, dass wir eine Tatsachenkompetenz der

Revisionsinstanz bislang in Asylsachen ja nicht kennen und das Problem auftauchen könne, dass man das dann instanzgerichtlich nicht durchentscheiden könnte, dass sich also diese Verfahren alle aufstauen sozusagen, bis eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vorläge. Ja, das verstehe ich, aber sobald die Entscheidung vorliegt, dann ist ja eben eine schnelle und auch vor allem einheitliche Entscheidung aller gleichgelagerten Fälle von Nord bis Süd, von Ost bis West möglich. Wiegt das nicht den von Ihnen beschriebenen Nachteil des Staus auf? Und vor allem in Ihrer schriftlichen Ausführung haben Sie ausgeführt, dass man ja diese Entscheidung unter dem Vorbehalt gleichbleibender Verhältnisse stellen könnte. Sie nannten es Wertsicherungsklausel. Und da wäre meine Frage, ob Sie vielleicht noch einen Satz dazu sagen können und ausführen, dass die Vorteile den Nachteil nicht aufwiegen.

Und die zweite Frage betrifft Ihren Hinweis, dass bei der gesetzlichen Klageänderung im Falle einer Zweitentscheidung des Bundesamtes eine andere Kammer zuständig werden könne. Da ist meine Frage: Ist das nicht einfach eine Frage des Geschäftsverteilungsplans des Gerichtes? Und ließe sich das nicht einfach dadurch beheben, dass der Geschäftsverteilungsplan vorsieht, dass die einmal befasste Kammer zuständig bleibt?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Und Frau Bünger für DIE LINKE.

Abg. **Clara Bünger** (DIE LINKE.): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich werde meine zwei Fragen an Herrn Becker vom RAV richten. Der Gesetzentwurf hat es ja so richtig in sich und ich muss sagen: Es ist ein Gegenteil von einem Paradigmenwechsel, was wir hier in der Vorlage sehen. Und Herr Lindh hat es etwas euphemistisch Spezialrecht genannt, aber ich glaube Herr Münch hat es auf den Punkt gebracht: Es geht hier darum, das ist eine Manifestation des Sonderrechts für Schutzsuchende. Und Sie sprachen sogar von einem Ausbau von einem experimentellen neuen Sonderrecht. Und aus meiner Sicht darf das so auf jeden Fall nicht beschlossen werden. Das haben jetzt auch schon einige Sachverständige hier deutlich gemacht. Also, es soll ja eigentlich eine Beschleunigung geben, aber der RAV und die Parität sowie Herr Münch haben berechtigte Bedenken. Und statt Beschleunigung werden hier Entscheidungen aufgeschoben. Das haben wir ja auch schon gelesen in dem Gesetzentwurf, bis zu 21 Monate, das wurde hier stark kritisiert. Und aus meiner Sicht ist aber besonders bedenklich und aus menschenrechtlicher Sicht auch inakzeptabel, dass bei Folgeanträgen das Vorliegen von Abschiebeverboten nicht mehr geprüft wird. Herr Becker, Sie hatten das auch erwähnt in Ihrem Eingangsstatement.

Und Stichwort Sonderrecht noch mal: Also, es werden hier ja wirklich elementare Grundsätze des Verwaltungsrechts verletzt, wenn Bescheide des BAMF automatisch in das Klageverfahren mit einbezogen werden. Herr Ströhlein hat das aus anderer Perspektive kritisiert. Wir widersprechen dem aus dem Grund der Verletzung der Dispositionsmaxime, so wie Sie es auch, Herr Becker, gesagt haben. Und Sie sagten auch in Ihrem Statement, dass das Ziel der Beschleunigung von Asylverfahren nicht erreicht wird. Sie haben ja auch selber viel Praxiserfahrung. Deshalb meine Frage an Sie: Was sind die eigentlichen Gründe und Ursachen für lange Asylverfahren beim BAMF und bei den Gerichten? Vielleicht können Sie da einige nennen. Und können Sie uns auch aus Ihrer anwaltlichen Praxisperspektive einmal genau schildern, was dagegen zu tun wäre?

Und meine zweite Frage wäre dann – es geht ein bisschen in eine andere Richtung, weil ein Teil des Gesetzentwurfs auch die Möglichkeit vorsieht, Videomitschnitte zu machen bei Anhörungen, also video- und audiovisuelle Anhörungen durchzuführen. Können Sie vielleicht einmal genauer darlegen, warum der Gesetzgeber von diesen Video- und Asylanhörungen oder Videobeischaltungen von Verdolmetschungen grundsätzlich Abstand nehmen sollte und auch keine Ausnahmen davon hier vorsehen sollte? Da würde mich insbesondere interessieren, wie das in der Praxis dann ausgestaltet ist und was Ihre Erfahrung bei diesen Durchführungen von Anhörungen wäre. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Wir kommen in die Beantwortungsrunde. Wenn wir noch Zeit für Nachfragen dann offen halten wollen, dann bitte ich jetzt die Sachverständigen, sich pro Frage, die an Sie gerichtet wurde, zu orientieren an etwa zwei Minuten. Dann kommen wir in der ersten Runde noch bis vor Halb durch und können dann auch noch mal eine Frage jeweils pro Fraktion nachschieben, wie wir das auch in der vorangegangenen Anhörung gemacht

haben. Als erstes hat das Wort wiederum in alphabetischer Reihenfolge Herr Becker.

SV **Julius Becker** (Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.): Ja, vielen Dank. Also zu der ersten Frage, was die tatsächlichen Gründe für die langen Asylverfahren im BAMF und bei den Gerichten sind, da kann ich mich vielleicht diesem illustrierenden Beispiel von Herrn Wittmann ganz gut anschließen. In unseren Augen sind das nicht die Schutzsuchenden und auch nicht die Vertreterinnen oder Vertreter der Schutzsuchenden, wie das zumindest in dem Referentenentwurf ganz stark angeklungen ist, die Schuld daran sind, dass diese Verfahren so wahnsinnig lange dauern. Das Problem liegt aus unserer Sicht immer noch in der Qualität der Arbeit des BAMF, wie sich auch durch die extrem hohe Aufhebungsquote in den Klageverfahren nach wie vor zeigt. Das fängt an mit der Antragstellung, der anfänglichen Beratung und der Identifizierung von besonderen Schutzbedarfen, die sich ja jetzt ggf. durch die Einführung der behördenunabhängigen Verfahrensberatung ändert. Das bleibt abzuwarten. Das zieht sich weiter durch die Anhörung. Hier werden die Sachverhalte nach wie vor oft nicht umfassend geklärt, Vorhalte werden nicht ausreichend gemacht, keine ausreichenden Nachfragen gestellt, Teile des Sachvortrags werden gar nicht richtig berücksichtigt. Auch die Qualität der Dolmetscherinnen, das hat sich tatsächlich gebessert, muss man zugeben, aber das ist auch im Vergleich zu den Gerichtsverfahren öfter immer noch problematisch. Dann gibt es wahnsinnig kurze Fristen zur Einreichung von Attesten, die dazu führen, dass die Leute gar nicht in der Lage sind, im laufenden Verwaltungsverfahren die ausreichenden Unterlagen beizubringen für die Beurteilung des Schutzbedarfs.

Das nächste sind die Bescheide, die vom BAMF erlassen werden. Die haben Textbausteine drin, die sich nicht mit den aktuellen Erkenntnismitteln auseinandersetzen, die keine Rücksicht auf den Vortrag nehmen, der in den Verwaltungsverfahren insbesondere von uns gemacht wird. Es dauert oft Monate, bis die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts – von OVGs müssen wir gar nicht reden –, aber auch des EuGH berücksichtigt wird. Und in der letzten Phase vor Gericht dann die Prozessabteilung des BAMF: Die sind inzwischen öfter da, was ganz nett ist, aber oft in Verfahren, die sich von selbst erklären, und die haben auch keine eigene Entscheidungskompetenz. Da sitzt dann jemand, der hat nicht die Möglichkeit, in dem laufenden Verfahren abzuhelfen, was die Verfahren natürlich deutlich verlängert. Vielleicht so viel erst mal zur ersten Frage aus unserer praktischen Erfahrung.

Zu der zweiten: Videoasylanhörung. Die Anhörung, das ist bekannt, ist so ein bisschen das Herzstück des ganzen Asylverfahrens. Hier wird die Geschichte geklärt, die später dann Grundlage dafür ist, ob jemand einen Schutz erhält oder nicht. Und auch im Gerichtsverfahren wird das den Leuten stets vorgehalten. Daran misst sich die Glaubhaftigkeit und die Glaubwürdigkeit des gesamten Vortrags. Und man muss ja auch berücksichtigen, dass es sich da um extrem intime Situationen handelt. Die meisten Geflüchteten berichten in so einer Anhörung über total traumatisierende Situationen, über Gewalterfahrungen, emotional extrem belastende Erfahrungen. Und diesen Leuten das Gefühl zu geben, dass sie keine Angst haben müssen in so einer Anhörung, dass sie sich nicht schämen müssen, dass sie offen über das Erlebte sprechen können – dafür braucht es eine persönliche intime Situation. Und das ist ganz, ganz maßgeblich dafür, dass da jemand persönlich ansprechbar ist, dass man da jemanden in die Augen schauen kann, dass da ein Dolmetscher anwesend ist, den man sieht, einfach eine persönliche Ansprache da ist. Das ist durch eine Videoanhörung nicht möglich, das haben Sie ja wahrscheinlich selbst auch alle in den letzten Jahren während Corona gemerkt, das ist eine ganz andere Atmosphäre.

Das andere ist dann die Glaubhaftigkeit des Vortrags. Die wird ja nicht nur anhand des semantischen Gehalts der Worte da irgendwie bemessen, sondern da schaut man auch, was läuft an nonverbaler Kommunikation, sind die Leute nervös, stocken die, fangen die an zu weinen, werden die traurig usw. Diese ganzen Fragen kann man in der Videoanhörung nicht beurteilen. Wir selbst bestehen immer darauf, dass sowas protokolliert wird, weil das maßgeblich ist später für die Beurteilung der Glaubhaftigkeit des Vortrags. All diese Sachen gehen verloren durch eine Videoanhörung. Dann gibt es ganz praktische Probleme, nämlich wo sollen sich die Leute aufhalten, während so eine Videoanhörung durchgeführt wird? Also es muss nach der Verfahrensrichtlinie

da absolute Vertraulichkeit im Rahmen dieser Asylverfahren garantiert werden. Das sind ganz intime, teilweise auch gefährliche Informationen, die die Leute weitergeben. Das Zimmer im Wohnheim, wo teilweise auch noch andere Leute wohnen, das ist sicher nicht dafür geeignet. Warum braucht es dann noch mal quasi einen extra Ort für eine Videoanhörung, wenn es doch eine BAMF-Außenstelle gibt?

Und schließlich als letzter Punkt vielleicht das Problem mit dem Datenschutz. Das Ganze muss DSGVO-konform gemacht werden. Da hat der EuGH auch relativ hohe Maßstäbe für angesetzt. Ich befürchte, dass das auch zu großen Problemen führen kann und dann im schlimmsten Fall zu einer Nicht-Verarbeitbarkeit der Informationen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Wir wechseln zu Frau Becker.

SV **Kerstin Becker** (Der Paritätische Gesamtverband, Berlin): Ja, vielen Dank für die Frage und auch noch mal den Hinweis auf das Pilotverfahren aus dem Jahr 2017. 2017 hat die BAMF-Forschungsabteilung zusammen mit UNHCR ein Pilotverfahren der Verbände evaluiert, wo es eben auch schon um eine behördenunabhängige Asylverfahrensberatung ging, die eine Rechtsberatung umfasste. Das Ergebnis war relativ eindeutig, dass eine solche Asylverfahrensberatung zur Rechtsstaatlichkeit, zur Fairness und besseren Effizienz des Asylverfahrens beiträgt. Also bitte diesen Bericht dann auch noch mal durchlesen für diejenigen, die den noch nicht kennen. Im Hinblick auf das aktuelle Gesetzesverfahren ist vor diesem Hintergrund wichtig, was ich eben ja auch schon mal kurz angesprochen habe:

1. Eine Ergänzung von Absatz 1: Die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung erfolgt durch die Wohlfahrtsverbände und andere gemeinnützige freie Träger. In Absatz 2 die Klarstellung: Die Asylverfahrensberatung muss vor der Antragstellung erfolgen und umfasst stets eine Rechtsberatung. Und hierzu möchte ich noch mal ganz deutlich machen: Diese Rechtsberatung im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes ist nicht zu verwechseln mit einer Prozessvertretung oder Rechtsvertretung. Die übernehmen wir nicht und die möchten wir auch nicht übernehmen. Es gibt schon jetzt ca. 200 Asylverfahrensberater*innen, durch Spenden, Kirchensteuer, ähnliche Mittel finanziert. Wir arbeiten sehr gut und kooperieren sehr gut mit den Kolleginnen aus der Anwaltschaft. Wir unterstützen lediglich bei der Suche kompetenter Anwälte, bei der Beschaffung der erforderlichen Papiere und nehmen eine erste Erfolgseinschätzung vor hinsichtlich der Frage, ob Rechtsmittel sich lohnen. Das heißt, wir übernehmen nicht die Rolle der Anwaltschaft, das ist mir noch mal ganz wichtig. Und das ist eben auch wichtig, dass es so klargestellt wird im Gesetz, dass es sich nicht nur auf die Rechtsberatung für Personen mit besonderen Schutzbedarfen erstreckt, sondern auch auf alle Asylsuchende.

Und dann der letzte Punkt. Im Absatz 3, das hatte ich ebenfalls schon erwähnt, den Satz 2 bitte streichen, nämlich die Löschungspflicht. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke, Frau Becker. Herr Dietz, Sie haben das Wort.

SV **apl. Prof. Dr. Andreas Dietz** (Verwaltungsgericht Augsburg): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Vielen Dank, Herr Thomae, für Ihre beiden Fragen, auf die ich eingehen möchte. Zunächst die Frage, ob sich ein Verfahrensstau durch die Tatsachenrevision beim Bundesverwaltungsgericht entwickelt. Ich gehe davon aus, grundsätzlich ja, denn solange in Leipzig eine Tatsachenfrage anhängig ist, die für erst- oder zweitinstanzliche Verfahren relevant ist, können die unteren Instanzen nicht guten Gewissens durchentscheiden. Wenn es darauf ankommt, müssten wir die Verfahren analog § 94 VwGO aussetzen, ggf. auch Prozesskostenhilfe gewähren, weil die Frage eben in Leipzig mindestens offen ist. Sobald aus Leipzig die Antwort da ist, können wir diese selbstverständlich zugrunde legen, das werden die unteren beiden Instanzen auch tun, und dann werden wir durchentscheiden und dabei natürlich die abstrakt generelle Bewertung aus Leipzig abklären, abstimmen mit den konkret individuellen Belangen im jeweiligen Verfahren. Wir entscheiden ja über Einzelfälle. Aber das, was wir aus Leipzig bekommen, können wir zugrunde legen. Ob es allerdings effektiv eine Beschleunigung dann herbeiführt? Im Einzelfall ja. Ob diese Gesamtbeschleunigung die Gesamtverzögerung durch die Verfahrensaussetzung aufwiegt, kann ich leider nicht prognostizieren. Es gibt keine Erfahrungs-

werte damit. Es wäre eben ein ganz neues Prozessrecht. Die Wertsicherungsklausel könnte das unterstützen, indem sie auch den unteren Instanzen eine gewisse Sicherheit gibt, selbst bei einer Tatsachenänderung, dass sie erst dann einschreiten, wenn sie selbst sagen, diese Änderung ist relevant.

Ich will noch kurz auf die Klageänderung eingehen: Wir haben da zwei verschiedene Themen. Das eine sind die Dublin-Verfahren, in denen es immer nur um die Frage geht, ob der Asylantrag unzulässig ist und deswegen eine Rückführung in einen EU-Staat möglich ist, der zuständig ist für die eigentliche Durchführung des Asylverfahrens. Das ist völlig anders als die Frage, ob einer von vielleicht 190 Herkunftsstaaten weltweit außerhalb der EU den Schutzbedarf für den Asylbewerber in der Sache rechtfertigt. Die Grundlage liefert erst das Asylverfahren selbst. Die Geschichte ist, dass wir einfach zwei unterschiedliche Streitgegenstände haben und diese auch aus Effizienzgründen zwischen den Kammern aufteilen, denn für den Blick innerhalb der EU braucht es nicht die Kenntnis des Herkunftslandes und umgekehrt. Das heißt, insoweit variieren die Verwaltungsgerichte auch im Laufe eines Jahres je nach Geschäftsbelastung der betroffenen Kammern. Wenn wir das zusammenfassen, können wir das tun. Aber eine besonders belastete Kammer würde dann eventuell durch die zusätzlichen Verfahren mehr belastet. Das ist meine vorläufige Einschätzung. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke Ihnen. Frau Gospodinova.

SV **Yana Gospodinova** (Deutscher Caritasverband e. V., Berlin): Auch von mir vielen Dank für die Fragen. Eine Rechtsberatung nach dem Rechtsdienstleistergesetz ist eine Beratung, die immer die rechtlichen Grundlagen auf den Einzelfall prüft. Und ein Großteil der Schutzsuchenden, die zu uns kommen in die Beratungsstellen, die größtenteils auch entweder von Spendengeldern, Kirchensteuern oder Ländermitteln finanziert sind, ein Großteil von ihnen braucht tatsächlich noch mehr Anleitung und kann abstrakte Informationen über die Rechtslage nicht auf ihren Einzelfall anwenden. Sie brauchen weitere Informationen, damit sie verstehen, welche gesetzliche Grundlage betreffen ihren Fall, wie können sie Tatsachen geltend machen und welche Folgen hat es für sie. Das gilt vor allem besonders für Personen, die besonders traumatisiert sind, besonders viel Gewalt erfahren haben oder anderweitig vulnerabel sind, aber im Grunde auch für alle, denn sehr oft ist ihnen diese Vulnerabilität von vornherein auch nicht anzusehen, sondern es benötigt etwas Zeit, um sie zu erkennen.

Insofern hat die Rechtsberatung der Wohlfahrtsverbände und auch die Asylverfahrensberatung keine aufschiebende Wirkung, Herr Ströhlein. Die ist auch im Gesetzesentwurf nicht vorgesehen. Wir haben auch, Herr Ritgen, überhaupt nicht das Anliegen, die Verfahren zu verlängern, denn weder die Beratenden noch die Schutzsuchenden haben ein Interesse daran, in einem ewigen Limbo zu sein, sondern sie haben Interesse daran, zu verstehen, welche Rechte sie haben und wie sie angewendet werden können. Im Übrigen haben wir auch weitere Beratungsstellen, die über alternative Zugangswege nach Deutschland beraten und auch über Rückkehr, denn unser Fachverband, das Raphaelswerk, betreibt mehrere Beratungsstellen zur freiwilligen Rückkehrberatung. Insofern existieren diese Strukturen zum Teil, sie können gestärkt werden oder besser koordiniert werden, das ist alles drin. Nur diese Unterstellungen, die bisher getan wurden, entsprechen einfach nicht der Realität.

Und ich möchte Ihnen kurz ein Beispiel aus der Praxis erklären, warum die Rechtsberatung im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes notwendig ist: Wir haben zum Beispiel eine schwer traumatisierte Frau aus Zentralafrika beraten, die während des Asylverfahrens schwanger geworden ist. Und da stellen sich tatsächlich mehrere Fragen: Was für Auswirkungen hat diese Schwangerschaft auf das Asylverfahren? Wie kann ich die Schwangerschaft vorm BAMF nachweisen? Wer ist der Vater des Kindes? Wie ist diese Schwangerschaft zustande gekommen? War sie in missbräuchlichen Verhältnissen entstanden? Hat die Identität des Vaters aufenthaltsrechtliche Folgen? Das sind alles schwierige Fragen, die einer Rechtsberatung bedürfen und die auch vor einer Institution schwer zu beantworten sind. Insofern ist diese Distanz auch notwendig. Und das Vertrauen zur Institution schafft man, indem man gute Verfahren aufbaut. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Herr Kluth bitte.

SV **Prof. Dr. Winfried Kluth** (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg): Ja, auch von meiner Seite vielen Dank für die Fragen. Die erste Frage verknüpft ja die Verfahrensdauer im Asylverfahren mit dem rechtlichen Umfeld. Und hier wird deutlich, dass die allgemeine Aussage, es gibt ein Interesse aller Beteiligten an einer schnellen Klärung des Status, natürlich relativ ist. Wenn ich als Antragssteller gewissermaßen eine vage oder eine eher pessimistische Prognose für den Verfahrensausgang habe, dann kann es durchaus sein, dass eine Verfahrensverlängerung mit dem Blick eben auf den Zugang zu weiteren Mechanismen, also etwa zur Duldung, und dann wenn die weiteren Zeiten für den Übergang in den regulären Aufenthalt verkürzt werden, auch in den regulären Aufenthalt, dominieren. Deswegen denke ich haben wir es durchaus mit einer komplexen Situation zu tun. Und das, was wir ja heute auch schon häufiger gehört haben, alle Beteiligten haben ein Interesse an der möglichen schnellen Klärung, das ist in dieser allgemeinen Form sicherlich nicht zutreffend.

Der zweite Punkt, den ich auch nach den bisherigen Einlassungen noch einmal in Erinnerung rufen möchte, ist auch eine verwaltungswissenschaftliche Sicht auf den Punkt: Wo entstehen eigentlich die langen Zeiten? Und da werden zu wenig die Wartezeiten, also bis das Verwaltungsgericht sich dem Fall widmet, betrachtet. Und das müsste man noch mal auseinanderrechnen, denn auf diesen zweiten Faktor, nämlich bis das Gericht sich befassen kann, der wird ja durch Beschleunigung der Verfahrensabläufe im Prozessrecht nicht betroffen und kann alleine eben durch die Erweiterung der Personalausstattung gelöst werden, was dann Aufgabe der Länder wäre.

Damit komme ich zum zweiten Aspekt, nämlich hätte im Zusammenhang mit der Neugestaltung des § 12a auch eine Überleitungsregelung getroffen werden müssen. Herr Präsident Sommer hat ja darauf hingewiesen, dass das Bundesamt mit großen Anstrengungen, wie ich das beobachtet habe, hier eine flächendeckende Individualberatung aufgebaut hat. Und es ist tatsächlich nicht so ganz klar, also auch mit prognostischen Elementen und Unsicherheit verbunden, wie schnell jetzt mit Hilfe der zivilgesellschaftlichen Akteure qualitätsvolle Beratungsangebote flächendeckend auch etabliert werden. Da müssen wir auch den Prozess abwarten. Und ich denke auch, je qualitätsvoller, je höher man hier auch Ansprüche stellt, desto schwieriger wird es sein, das auch tatsächlich an allen Orten zu machen. Wir haben in unserem Forschungsprojekt zu vulnerablen Flüchtlingen schon jetzt enorme Unterschiede im Zugang zu Unterstützung und Beratung im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland feststellen können, also vor allen Dingen, sobald auch speziellere fachliche Anforderungen gestellt werden. Deswegen habe ich ja auch sicherlich eine Sympathie dafür, weiterhin von einer subsidiären Zuständigkeit des BAMF und der von ihm bereitgestellten Beratung auszugehen. Man wird sicherlich nicht davon ausgehen können, dass das flächendeckend auf den Zeitpunkt genau eben jetzt neu etabliert werden kann. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Herr Münch ist der nächste.

SV **Berthold Münch** (Deutscher Anwaltverein): Ja, danke schön, Herr Vorsitzender. Frau Polat hatte mich gefragt, ob im jetzigen Gesetzentwurf überhaupt Beschleunigungspotenziale seien – so habe ich die Frage verstanden – und zweitens, ob das allgemeine Verwaltungsprozessrecht, wenn es denn nun endlich nach unserer langen Forderung vom Deutschen Anwaltverein seit Jahren schon erhoben, zur vollen Anwendung käme, ob das Beschleunigungseffekte hätte. Ich glaube, dass der vorliegende Gesetzentwurf, das haben ja eigentlich alle Sachverständigen bestätigt, jedenfalls, was das Asylprozessrecht betrifft, keine erwartbaren Beschleunigungseffekte zeitigen wird, sondern im Gegenteil: Es sind alles hochprekäre Regelungen, die neu sind. Es wird lange Zeit dauern – wenn überhaupt –, dass man sich damit anfreundet, dass die Justiz weiß, wie sie damit umgeht. Und letztendlich wird dies alles auf dem Rücken der Flüchtlinge ausgetragen. Ich denke, das ist keine gute Idee.

Die Rückkehr zum allgemeinen Verwaltungsprozessrecht bietet sich deshalb an, weil dieses allgemeine Verwaltungsprozessrecht bewährt ist, und zwar seit vielen Jahren. Wenn ein Auto abgeschleppt wird und darüber gestritten wird, dann hat man den ganzen Instanzenzug. Und ausgerechnet bei Menschen, die Schutz vor politischer Verfolgung und Schutz vor Folter oder vor Todesstrafe oder Bürgerkrieg suchen, da soll das nicht gelten. Das ist meines Erachtens ein Wertungswiderspruch, der große Probleme macht, wenn man ehrlich ist.

Wie kann insbesondere eine Beschleunigung erreicht werden? Die Beschleunigung kann einmal im konkreten Fall dadurch erreicht werden, dass zum Beispiel nach dem allgemeinen Verwaltungsprozessrecht das Verwaltungsgericht das Rechtsmittel zulassen kann. Und da wird man nicht sagen können, dass dies „missbräuchlich“ ist. Ich denke aber auch, die Zulassung der Berufung wegen ernsthafter Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung oder die Zulassung der Berufung wegen hoher Komplexität wird letztendlich, möglicherweise nicht auf den einzelnen konkreten Fall, aber insbesondere wegen des Gewinnes für die Erkenntnis der gesamten Rechtsprechung doch erhebliche Beschleunigungseffekte zeitigen. Und ich glaube, man sollte dem allgemeinen Verwaltungsprozessrecht ruhig ein bisschen Vertrauen entgegenbringen. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Herr Dr. Wirth, jetzt müssen Sie uns noch mal kurz helfen. Also wir haben jetzt hier verstanden, dass Sie sowohl Herrn Seegmüller als auch Herrn Sommer angesprochen haben. Ja? Gut, dann hat als nächstes Herr Seegmüller das Wort.

SV **Dr. Robert Seegmüller** (Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig und Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin): Danke. Vielen Dank für die Frage. Aus meiner Sicht ist die Einrichtung einer solchen Stelle, die Daten über asyl- und verfolgungsrelevante Lagen in bestimmten Staaten sammelt, keine Alternative zu der hier vorgeschlagenen Tatsachenrevision in dem Gesetzentwurf. Der Charme dieser Tatsachenrevision ist ja letztlich ihre Verbindlichkeit. Sie klärt die asyl- und verfolgungsrelevante Lage in einem bestimmten Staat zu einem bestimmten Zeitpunkt aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichts. Und die Instanzrechtsprechung kann sich dann daran orientieren und letztlich nur noch das, was danach passiert nach diesem Zeitpunkt, in die weitere Betrachtung einbeziehen. Und das ist super effizienzsteigernd.

Was kann so eine Stelle leisten? Sie kann natürlich Daten sammeln. Entweder diese Datensammlung und ihre Bewertung ist für die Gerichte verbindlich, dann ist sie selbst Behörde oder Gericht, und dann muss es entweder einen Rechtschutz geben oder sie macht letztendlich dasselbe, was das Bundesverwaltungsgericht jetzt auch macht. Oder diese Einschätzung ist nicht verbindlich. Dann entlastet sie uns auch nicht, sondern ist nur eine weitere Stelle, die uns letztlich das Arbeiten verzögert, tendenziell eher, als dass es beschleunigt, weil nämlich letztlich Art. 19 Absatz 4 Grundgesetz für alle Gerichte gilt. Das heißt, wir sind verpflichtet, als Gerichte die Fälle in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht vollständig durchzuprüfen und deswegen auch die asyl- und verfolgungsrelevante Lage in den Herkunftsstaaten natürlich selbst anzuschauen, um zu sehen, ob da letztlich ein Schutztitel gerechtfertigt ist oder nicht. Wenn wir aber selber suchen müssen, dann hilft uns diese Stelle auch nicht weiter. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Herr Sommer bitte.

SV **Dr. Hans-Eckhard Sommer** (Präsident des BAMF, Nürnberg): Vielen Dank. Ja, ich muss Ihnen ehrlich sagen, ich sehe es nicht als Aufgabe des obersten deutschen Verwaltungsgerichts, die gesamten Herkunftsländer der Welt unablässig auf politische Verfolgung zu scannen. Und hinzu kommt ja, in Dublin-Verfahren auch sämtliche EU-Staaten unablässig darauf zu überprüfen, ob sie denn ein Asylverfahren entsprechend dem europäischen Standard bei sich etabliert haben. Ich habe da auch Probleme, muss ich sagen, mit der Gewaltenteilung, dass das funktionieren könnte. Nur, was offenbar unbekannt ist: Das macht ja mein Amt. Ich habe in meinem Amt ein Informationszentrum Asyl und Migration. Das ist eine Referategruppe von vier Referaten, davon allein zwei mit Länderanalysen beschäftigt, die sind besetzt mit Mitarbeitenden, die auch die Herkunftsländersprachen sprechen, die weltweit im Internet und in anderen möglichen Publikationen recherchieren und unablässig ein aktuelles Bild der Verfolgungssituation all unserer Herkunftsländer bieten. Ich weiß jetzt nicht genau, wie viele Mitarbeiter es sind, aber 50 haben wir da mindestens in diesem Bereich eingesetzt. Ich denke, es ist die Aufgabe der obersten deutschen Migrationsbehörde, das zu tun. Und das tun wir. Und wir stellen diese Informationen auch anderen zur Verfügung, unter anderem auch den Gerichten. Also ich glaube, das ist der richtige Weg. Und das gibt es bereits. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Und abschließend Herr Wittmann bitte.

SV **Dr. Philipp Wittmann** (Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg): Vielen Dank. Ich hatte in meinem Eingangsstatement darauf hingewiesen, dass wir aus meiner Sicht – wir, jetzt die Richterschaft – nicht mehr Werkzeuge benötigen, sondern mehr Hände, die die Werkzeuge auch anwenden. Wenn ich mir trotzdem jetzt die Werkzeuge ansehe, dann muss man zunächst feststellen, dass die Tatsachenrevision natürlich eine dritte Instanz in Tatsachenfragen hinzufügt, die bislang nicht existierte, und damit erst einmal Verzögerungseffekte mit sich bringt, die erst kompensiert werden, wenn eine Grundsatzklärung tatsächlich erfolgt ist. Diese Grundsatzklärung kann aber aus meiner Sicht nie für die drunter liegenden Instanzen verbindlich sein, sondern sie kann nur einen Orientierungswert vorgeben. Auch wie lange sie vorhält, hängt sehr von den Verhältnissen im jeweiligen Zielstaat und von der Statik der Verhältnisse dort ab. Wie sich der Weg bis zu dieser Tatsachenklärung auf die erste Instanz auswirkt, hat Herr Professor Dietz dabei überzeugend beschrieben. Ich würde vielleicht ergänzen wollen: Das Verwaltungsgericht kann natürlich, das wird es in der Regel nicht tun, aber es kann natürlich durchentscheiden. Das löst das Problem aber nicht. Denn solange eine Grundsatzklärung beim Bundesverwaltungsgericht hängt, wird jeder Anwalt, der etwas auf sich hält, und das ist völlig plausibel und nicht vorzuwerfen, einen Antrag auf Zulassung der Berufung stellen wegen Grundsatzbedeutung, die ja schon attestiert ist. Und das Oberverwaltungsgericht steht jetzt vor dem Problem, entweder diesem Antrag zu entsprechen, nur diese Vielzahl der Verfahren sind dann einfach nur eine Instanz oben drüber mit dem Problem, dass das Oberverwaltungsgericht zwar wesentlich spezialisierter, aber auch wesentlich schmaler aufgestellt ist. Das heißt, mit Massenverfahren kann ein Oberverwaltungsgericht nicht umgehen, dafür ist es auch nicht vorgesehen, muss es hier aber. Oder das Oberverwaltungsgericht lässt die Verfahren liegen. Und das ist dann der Effekt, den wir schon haben. Umgekehrt wäre es, wenn man dem Verwaltungsgericht eine Zulassung der Berufung ermöglichte: Die Instanz ist schon jetzt da; die Zulassung durch das VG beschleunigt nur den Weg, um in geeigneten Fällen in diese Instanz zu gehen. Und ein letzter Satz zur Beschwerde: Das fügt eine Instanz hinzu. Es ist aber nur eine Instanz im Eilrechtschutzverfahren, die binnen Wochen bewältigt werden kann. Eine solche Beschwerde kann aber wichtige Klärungen bewerkstelligen, die sonst nicht erzielt werden können. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Ja, vielen Dank. Ich finde persönlich, dass wir schon sehr weit gekommen sind jetzt, aber will natürlich nicht vorgreifen. Genauso eine Runde schaffen wir jetzt nicht mehr im Rahmen der zur Verfügung stehenden Zeit, deswegen würde ich uns gern erst mal einen Überblick verschaffen, aus welchen Fraktionen gegebenenfalls noch weitere Fragen wären. Also von der FDP keine weiteren Fragen? Auch noch mal eine Frage? Gut, also dann haben wir doch aus allen Fraktionen noch einmal Fragen, würden uns dann auf eine beschränken, so wie wir das in der letzten Anhörung auch gemacht haben. Und dann bitte ich auch, die Zeit entsprechend zu reduzieren. Wir fangen wieder bei Herrn Lindh an.

Abg. **Helge Lindh** (SPD): Ich wollte noch mal nachhaken bei Herrn Dr. Sommer. Aus Ihrer Sicht, wenn Sie jetzt noch mal so einen kompakten Blick auf das Thema Beschleunigung werfen können, und zwar in Ihren zwei Rollen sozusagen als ganz Aktiver mit dem BAMF und den Möglichkeiten, andererseits als beteiligter Beobachter in Bezug auf die Gerichtsbarkeit: Was sind aus Ihrer Sicht wirklich Instrumente, die effektiv unter Wahrung der Rechte auch der Antragstellerinnen und Antragsteller zu einer beschleunigenden Wirkung führen? Ich setze voraus, dass Sie in der Annahme sind, dass es überhaupt welche gibt und dass wir uns nicht auf einem hoffnungslosen Terrain bewegen. Also noch mal die präzise Einschätzung, wo tatsächlich effektiv aus Ihrer Sicht Beschleunigungsmöglichkeiten in Ihrem Bereich und in Bezug auf die Gerichtsbarkeit liegen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Kollege Seif.

Abg. **Detlef Seif** (CDU/CSU): Ja, vielen Dank. Der Deutsche Bundestag hatte im Januar 2019 beschlossen, dass vier Länder – Georgien, Algerien, Marokko und Tunesien – als sichere Herkunftsstaaten eingestuft werden mit den Stimmen der SPD, der Union und der FDP gegen die Stimmen der Linken und der Grünen und der AfD. Durch das Abstimmungsverhalten der Grünen ist das dann letztlich im Bundesrat gescheitert. Nun meine Frage an Herrn Dr. Seegmüller: Es wird immer als Kritik vorgebracht, es handle sich um verkürzte

Verfahren, die die Rechte der Betroffenen beschneiden, und deshalb könne man solche Verfahren nicht durchführen. Wie bewerten Sie diesen Einwand?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Kollegin Polat.

Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Frage geht an Herrn Münch: Könnten Sie noch mal den Punkt hervorheben, auch aus Ihrer Stellungnahme, den hatte auch Herr Professor Dr. Dietz angesprochen ganz zu Beginn, nämlich die Problematik der Streichung von Abschiebungsverboten?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Gut. Keine weiteren Fragen bei der AfD. Dann kommen wir zu Frau Jurisch.

Abg. **Dr. Ann-Veruschka Jurisch** (FDP): Ja, vielen herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. Ich möchte noch mal auf das Thema „Country Guidance“ zurückkommen. Also praktisch so Länderleitentscheidungen. Wir haben ja den Vorschlag von Herrn Dr. Seegmüller gehört, der eher ein institutioneller Ansatz ist. Die Frage wäre an den Herrn Dr. Dietz gestellt. Ich möchte noch mal auf die Rechtsmittel eingehen, die helfen würden, zu einer Vereinheitlichung bezüglich Ländereinschätzung zu führen. Welche rechtsstaatlich tragfähigen Alternativen zu einer Tatsachenrevision würden Sie denn sehen?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Und Frau Bünger.

Abg. **Clara Bünger** (DIE LINKE.): Ja, vielen Dank. Ich möchte noch mal auf das Stichwort Sonderrecht zu sprechen kommen. Also die Gleichstellung des Asylprozessrechts mit dem allgemeinen Verwaltungsprozessrecht wäre aus unserer Sicht das Mindeste, um einen Paradigmenwechsel im Migrationsrecht zu vollziehen. Das sehen wir hier nicht, das hat Herr Münch auch mehrfach bestätigt. Und es ist für mich auch nicht ersichtlich, wie wir auf der einen Seite beim BAMF die Sicherheitsüberprüfung bei Mitarbeitenden erhöhen und auf der anderen Seite zum Beispiel bei den Tonbandaufnahmen und bei den Anhörungen Abstriche machen, was die Rechte von Asylsuchenden anbelangt. Und dass der allgemeine Rechtsschutz, der im Verwaltungsrecht vorgesehen ist, eben nicht für Asylsuchende gegeben ist. Das ist aus meiner Sicht ein großes Problem. Und darauf möchte ich jetzt noch mal zu sprechen kommen, Herr Becker: Die Forderung nach einer Angleichung des Prozessrechts im Asylrecht an die sonst üblichen Regelungen wurde ja auch von Ihnen hier vorgetragen. Können Sie aus Ihrer anwaltlichen Sicht noch mal darlegen, warum das aus Ihrer Sicht wichtig ist und was da dringend geändert werden müsste?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Herr Becker, sind Sie startklar?

SV **Julius Becker** (Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.): Ja, ich kann gerne anfangen. Warum diese Angleichung notwendig ist? Also vielleicht erst mal ganz grundlegend garantiert unser Rechtsstaatsprinzip einen effektiven Rechtschutz und Zugang zu transparenten Verfahren. Diese Prinzipien müssen eigentlich stärker wiegen oder stärker berücksichtigt werden, je höher die betroffenen Rechtsgüter auf der anderen Seite sind. Und in den Asylverfahren sind eben die betroffenen Rechtsgüter normalerweise das Leben, körperliche Unversehrtheit, Freiheit der Meinung und der Weltanschauung, also eigentlich mit die höchsten Güter, die unsere Verfassung kennt. Das heißt, wie Herr Münch schon dargestellt hat und wir jetzt auch mehrfach hier gehört haben, ist das ein absoluter Wertungswiderspruch, wieso bei diesen absolut überragend wichtigen Rechtsgütern ein Sonderrecht bereits etabliert ist mit verkürzten Fristen, verkürzten Instanzen, Wegfallen der aufschiebenden Wirkung, und wie das in anderen Rechtsgebieten ist, wie jetzt dieses Beispiel, das ich mir heute Morgen auch noch mal angeschaut hatte: Ein Auto wird abgeschleppt und man kann sich durch den gesamten Instanzenzug klagen – das passt einfach nicht im Vergleich zu den Rechtsgütern, die da verhandelt werden. Und als Beispiele, was man da ändern könnte, die Frage: Okay, warum gibt es keine Möglichkeit, eine Berufung zuzulassen bei einem Urteil, das offensichtlich unrichtig ist? Das ist für uns als Anwälte natürlich unerträglich, wir versuchen dann, andere Berufungszulassungsgründe zu finden, ich kann mir auch vorstellen, dass das am OVG unerträglich ist, wenn man da ein Urteil hat, das einfach inhaltlich falsch ist, aber man das nicht korrigieren kann. Und das ist wie gesagt bei den hier zur Rede stehenden Rechtsgütern einfach nicht verständlich, wieso das so sein soll.

Das andere ist die Frage: Wieso gibt es keine Möglichkeit der Beschwerde im Eilrechtschutzverfahren? Auch das ist was, was 2019 in der Besprechung mehrfach gefordert wurde. Es erschließt sich hier nicht. Herr Wittmann hat das auch dargelegt, das würde keine wahnsinnige Verlängerung der Verfahren nach sich ziehen. Es würde aber vor allen Dingen eins bringen, nämlich Einzelfallgerechtigkeit und die Möglichkeit, diese möglicherweise falschen Beschlüsse noch mal zu überprüfen. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Professor Dietz bitte.

SV **apl. Prof. Dr. Andreas Dietz** (Verwaltungsgericht Augsburg): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Vielen Dank, Frau Dr. Jurisch für Ihre Frage: Was wäre eine Alternative zu einer Tatsachenrevision, um die Länderentscheidungen zu vereinheitlichen? Ich muss gestehen, ich sehe auf den ersten Blick keine, die durchschlagenden Erfolg hätte. Das liegt an folgender Situation: Die abstrakt-generelle Lage in einem Herkunftsstaat oder in einem Dublin-Rückführungsstaat ist eine notwendige Voraussetzung für die Entscheidung erster oder zweiter Instanz, aber nicht ausreichend für die gesamte Lage, weil hier die individuellen Belange bewertet werden müssen. Das heißt, in jedem Asylverfahren haben wir eine konkret-individuelle Situation, die beurteilt werden muss, und die kann von Richterin zu Richter, von Gericht zu Gericht abweichen. Und was die allgemeine Lage angeht, haben wir einfach das Problem, entweder wir schaffen wie hier im Vorschlag eine letztinstanzliche Bewertung, die durch Zeitablauf und sachliche Änderungen eventuell an Wert verliert. Aber bis wir sie haben, verlieren wir möglicherweise Zeit. Ob wir die aufholen im Nachhinein, können wir nicht sagen.

Die andere Variante ist: Wenn wir es so lassen wie bisher, dass die erste Instanz grundsätzlich alles entscheidet und die zweite Instanz in bestimmten Fragen zulassen kann, dann haben wir möglicherweise Abweichungen in der Bewertung zwischen der ersten Instanz parallel oder zwischen den OVGs in der zweiten Instanz. Das ist das Risiko, das wir haben. Es gibt gesetzlich aber eine gewisse Korrekturmöglichkeit, die nicht prozessual ist, sondern im Asylverfahren angelegt, und das ist das sogenannte Folgeverfahren. Und wenn ich sehe, wie oft Asylfolgeverfahren bei uns am Gericht wieder anhängig werden, weil Personen sagen, ja, jetzt hat sich aber was geändert, meine individuelle Lage, da wurde ein Kind geboren, ich bin jetzt alleinziehende Mutter eines Kindes, nicht wie vorher alleinstehende Frau, oder die Sachlage im Herkunftsstaat hat sich geändert, dann läuft das ganze System ja wieder an über das Bundesamt, über das Verwaltungsgericht später, eventuell noch mal in die zweite Instanz. Und auch das sorgt wieder für eine neue Prüfung unter bestimmten Voraussetzungen, das ist klar, aber auch wieder möglicherweise für eine gewisse Zeitverschiebung nach hinten. Und welche Folgen die Länge der Asylverfahren insgesamt hat, und da muss man das Asylfolgeverfahren mit dazu nehmen, das hat Professor Thym in der ersten Anhörung heute Vormittag ja schon dargelegt. Ich habe leider keine durchschlagende Lösung, wie wir das anders machen. Vielen Dank für Ihre Frage.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Herr Münch bitte.

SV **Berthold Münch** (Deutscher Anwaltverein): Ja, danke schön, Herr Vorsitzender. Frau Polat, das ist natürlich ein ganz zentraler Punkt die Frage, ob Abschiebungsverbote einfach – sagen wir mal die Prüfung von Abschiebungsverboten – einfach verboten werden kann. Denn so kann man diesen Gesetzesvorschlag lesen, dass in bestimmten Konstellationen eben das Bundesamt nicht mehr prüft. Und bei den Abschiebungsverboten geht es nicht um politische Verfolgung, es geht auch nicht um den ernsthaften Schaden, also um den subsidiären Schutz, sondern das Abschiebungsverbot ist ein vom Asylfolgeverfahren zunächst mal unabhängiger Streitgegenstand. Aber auch dieses Abschiebungsverbot unterliegt dem Anspruch der Tagesaktualität. Das heißt, es muss eigentlich immer geprüft werden. Und, Herr Professor Dietz, wir sind da völlig einig, das bringt gar nichts, das zu verbieten. Das muss sowieso stattfinden. Aber dann eben möglicherweise bei der Ausländerbehörde oder unter der Hektik eines laufenden Abschiebungsverfahrens. Und das ist die schlechteste aller Möglichkeiten. Über die gegenwärtige Auslegung des jetzigen § 31 gibt es Streit, Unklarheiten, ich erinnere mich an viele Diskussionen in juristischer Hinsicht, wie man diesen Handbohrer denn nun verwenden soll. Ich denke, da ist eine Klarstellung nötig, und zwar die Klarstellung in dem Sinne, dass das Bundesamt prüfen muss, und zwar immer!

Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Dr. Seegmüller.

SV **Dr. Robert Seegmüller** (Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig und Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin): Vielen Dank. Fragen zu den sicheren Herkunftsstaaten: Die werden ja motiviert letztlich durch denselben Gedanken, der auch so die Tatsachenrevision ein bisschen motiviert, nämlich Beschleunigung durch Vereinheitlichung. Warum ist der Grundsatz richtig? Warum funktioniert er? Ich spreche jetzt einfach mal aus meiner früheren Instanzerfahrung. Der Fall, den ich zu entscheiden habe, der löst sich einfacher, schneller, wenn ich obergerichtliche Rechtsprechung oder genau passende Rechtsätze habe. Dementsprechend ist dieser Grundgedanke völlig richtig. Und ich kann nur motivieren, diese Sache mit der Tatsachenrevision auszuprobieren. Er ist umso richtiger, für umso mehr Fälle er letztlich relevant ist. Das Gleiche gilt im Prinzip natürlich auch für die Idee der sicheren Herkunftsstaaten. Auch da habe ich eine gewisse Standardisierung. Ich sage, der Staat ist grundsätzlich sicher. Die Betonung liegt auf grundsätzlich. Und damit komme ich auch schon zur Antwort auf Ihre Frage, Herr Seif, nämlich letztlich führt das nicht zu einer Verkürzung von Rechten der Betroffenen, sondern letztlich zu einer Fokussierung der Gerichte auf die vorgebrachten Argumente. Das ist ja der wesentliche Grundgedanke. Ich prüfe als Gericht dann im Wesentlichen nur noch die Argumente, die der Antragsteller vorträgt, im konkreten Fall und weite meinen Blick in der Regel nicht mehr. Deswegen bin ich auch mit dem Fall deutlich schneller fertig, als wenn ich das normale – sage ich mal – Asylprozessrecht habe. Deswegen also keine Angst vorm sicheren Herkunftsstaat und auch keine Angst vor der Tatsachenrevision. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Und abschließend Herr Dr. Sommer.

SV **Dr. Hans-Eckhard Sommer** (Präsident des BAMF, Nürnberg): Ja, vielen Dank. Welche Beschleunigungsmöglichkeiten gibt es? Ich kann mich zunächst einmal dem Vorredner anschließen: Eine ganz wichtige Beschleunigungsmöglichkeit für die Verfahren insgesamt sind die Mehranerkennungen von sicheren Herkunftsstaaten. Bei einigen Herkunftsstaaten liegt es wirklich auf der Hand, insbesondere Georgien, aber auch einige Maghreb-Staaten und Moldau. Georgien ist zurzeit unter den Top 10, ich glaube, ich habe es jetzt nicht im Kopf, an Stelle 6 oder 7. Dagegen null Anerkennung. Wir können zurzeit in diesen Fällen nur über das Verfahren sicherer Herkunftsstaaten eine beschleunigte Abarbeitung bei uns und auch bei den Verwaltungsgerichten gewährleisten, sodass schnell eine vollziehbare Ausreisepflicht besteht. Es gibt keinen objektiven Grund, Georgien in das normale Asylverfahren zu geben. Hier wäre es wirklich sehr hilfreich, wenn der Bundestag Abhilfe schaffen könnte.

Ansonsten sehe ich – ich habe es vorhin schon gesagt – die Problematik der Beschleunigung der Verfahren weniger bei meinem Amt. Wir bemühen uns auch immer, aber bei 4/5 meiner Verfahren habe ich eine durchschnittliche Bearbeitungszeit von 3,7 Monaten. Der Rest sind Fälle, die wir bewusst noch mal zurückstellen, wie zum Beispiel die bekannte Griechenland-Ablage, die wir gerade abbauen. Wir liegen weit unter den Vorgaben, die das Gesetz jetzt vorsieht in § 24 Absatz 4 bis 6, welche Bearbeitungszeiten wir haben dürfen. Aber bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit 26,5 Monaten durchschnittliche Bearbeitungszeit erste Instanz – da müssen wir ansetzen. Und da ist es in der Tat sehr schwierig. Für mich ist das entscheidende Mittel, es gibt nur ein Bundesland, ich nenne es auch hier mal, Rheinland-Pfalz, das eine durchschnittliche Bearbeitungszeit von 6,4 Monaten hat. Die wissen, wie es läuft, wenn ich das mal so sagen kann. Wir haben ein anderes Bundesland auf der anderen Seite mit 43,6 Monaten durchschnittliche Bearbeitungszeit erste Instanz. Das sind, das können Sie ja ausrechnen, dreieinhalb Jahre! In der Zeit laufen sie ja gleich ins Chancen-Aufenthaltsrecht hinein. Da muss angesetzt werden! Das geht nur mit mehr Personal und nicht, wie ich jetzt gehört habe, schon wieder mit Abbau von Personal bei einigen Ländern. Die Maßnahmen, die hier im Gesetz vorgesehen sind, sind hilfreich, muss ich sagen, werden aber nicht diesen Effekt bringen, ich bin da ganz bei Herrn Professor Dietz. Ich sehe auch diese Tatsachenrevision sehr kritisch .Ich sehe das Problem, dass das genau die Regeln ins Gegenteil verkehren kann, dass es zu einem Liegenbleiben von Verfahren kommt. Wenn der Bundestag entscheiden sollte, wir bleiben dabei, dann würde

ich dringend empfehlen, diese Regelung mit einer Befristung zu versehen und vielleicht erst nach drei Jahren über eine unbefristete Einführung zu entscheiden. Ich sehe ein großes Risiko in dieser Vorschrift, ich sage es ehrlich. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen herzlichen Dank. Dann können wir die Anhörung beenden. Danke allen Sachverständigen, ob virtuell oder hier in physischer Präsenz anwesend, für Ihre Beiträge. Danke den Kolleginnen und Kollegen. Und ich wünsche gute Beratungen, die das aufnehmen, was heute hier besprochen wurde. Eine gute Woche.

Schluss der Sitzung: 13:35 Uhr

Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB
Stellvertretender Vorsitzender

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 Entwurf[1] 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 Asylerstverfahren 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 Passlosigkeit[5] 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 Ausschlusstatbestände 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 Beispielsfälle 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/EU[15].

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 GFK[21]). 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 Ausnahmevorschrift 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 Asylantragsablehnung 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 Verfahrensbeschleunigung[24] 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 Rechtsmittelinstanz[28] 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 Asylbewerber[32] **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.

Augsburg, den 23. November 2022 Andreas Dietz

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)144 B

DEUTSCHER LANDKREISTAG

Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 030 590097-321
Fax: 030 590097-400

E-Mail: Klaus.Ritgen
@Landkreistag.de

AZ: II/21

Datum: 24.11.2022

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

Nur per Mail an: innenausschuss@bundestag.de

Öffentliche Anhörung zum

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP
Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren
BT-Drs. 20/4327

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Deutsche Landkreistag bedankt sich für die Einladung zu dem im Bezug genannten Gesetzentwurf und die Möglichkeit, dazu vorab eine Stellungnahme abzugeben. Davon machen wir gerne Gebrauch.

1. Generelle Eignung zur Verfahrensbeschleunigung

Aus Sicht des Deutschen Landkreistages sind die vorgeschlagenen Regelungen geeignet, die Asyl- und Asylgerichtsverfahren zu beschleunigen.

2. Verzicht auf regelhafte Widerrufsprüfung

Der Entwurf sieht auch vor, die bislang vorgeschriebene regelhafte Überprüfung von Asylbescheiden durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) nach drei Jahren entfallen zu lassen und Widerrufs- sowie Rücknahmeverfahren nur noch anlassbezogen durchzuführen. Zur Begründung wird darauf verwiesen, dass die regelhafte Überprüfung sämtlicher Asylbescheide erhebliche Kapazitäten binde, aber nur in seltenen Fällen zu einem Widerruf bzw. einer Rücknahme führe. Diese Argumente sind zwar nachvollziehbar. Gleichwohl könnte der Verzicht auf eine regelhafte Prüfung dazu führen, dass die Gewährung von Asyl sich auch unabhängig von der Entwicklung der konkreten Verfolgungssituation im Herkunftsland des Flüchtlings zu einem Dauerstatus entwickelt. In jedem Fall muss das BAMF daher die Situation in den Herkunftsländern genau beobachten und Verbesserungen der Lage dort zum Anlass für eine Überprüfung der betreffenden Asylbescheide nehmen.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Beschleunigung der Asyl- und Asylgerichtsverfahren nur ein erster Schritt sein kann. Sobald diese Verfahren mit der Ablehnung eines Asylantrags enden, ist dafür Sorge zu tragen, dass die Betreffenden baldmöglichst in ihre Herkunftsstaaten oder ein anderes aufnahmebereites Land zurückgeführt werden. Insoweit ist es aus Sicht der Landkreise dringend geboten, die bereits im Koalitionsvertrag ankündigte „Rückführungsinitiative“ in Angriff zu nehmen.

3. Asylverfahrensberatung

Vorgesehen ist darüber hinaus die Einführung einer behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung, die aus Mitteln des Bundeshaushalts finanziert werden soll. Es ist davon auszugehen, dass diese Beratung künftig nicht zuletzt von den Wohlfahrtsverbänden durchgeführt wird, die auch bereits mit der Wahrnehmung der Migrationsberatung betraut sind. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass es Asylsuchende gibt, die aufgrund ihrer Erfahrungen mit staatlichen Strukturen im Herkunfts- und Fluchtkontext kein Vertrauen in staatliche Beratungsangebote haben. Dieses Argument ist wenig überzeugend, weil die Trennung zwischen Beratung und Entscheidung ihrerseits geeignet erscheint, ein solches ggf. vorhandenes Misstrauen zu stärken. Darüber hinaus bestehen auch Zweifel, ob das Selbstverständnis, das solche Träger ihrer Beratungstätigkeit voraussichtlich zugrunde legen werden, dem öffentlichen Interesse an der Durchführung rechtsstaatlicher, aber auch zügiger Asylverfahren dienen werden. Insoweit wird uns aus der Praxis als Erfahrungswert berichtet, dass bei den Trägern ausgehend von ihrer weltanschaulichen oder konfessionellen Grundausrichtung vor allem der Aspekt der humanitären Aufnahme, und weniger die objektive Verfahrensberatung im Vordergrund steht. Insofern sollte ermöglicht werden, dass die Asylverfahrensberatung jedenfalls auch in behördlicher Trägerschaft geleistet werden kann.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

gez. Dr. Ritgen

RaVGH Dr. Philipp Wittmann[1]
(VGH Baden-Württemberg)

Römerberg / Mannheim, den 24. November 2022

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)144 C

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren

– Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP –

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages der 20. Wahlperiode am 28. November 2022

Die Stellungnahme dient der Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 28. November 2022. Sie beruht auf dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP vom 8. November 2022.[2] Die Bearbeitung wurde nach bestem Wissen und Gewissen erstellt, kann jedoch – zumal angesichts der Komplexität der Sachmaterie und des eng gesetzten Zeitrahmens[3] – keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Zu einzelnen Fragen kann im Rahmen der Anhörung gerne vertiefende oder klarstellende Auskunft gegeben werden.

A. Gesetzgebungsvorhaben

I. Kontext und Ziel des Gesetzentwurfs vom 8. November 2022

Vor dem Hintergrund der weiterhin erheblichen Verfahrensbelastung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge[4] und v.a. der Verwaltungsgerichte (insbesondere in erster Instanz) und der damit verbundenen, weiterhin erheblichen Verfahrensdauer soll der Gesetzentwurf zur Entlastung des Bundesamts und der Verwaltungsgerichte beitragen und eine effizientere

[1] Der Verfasser ist Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg und Lehrbeauftragter für Migrationsrecht an den Universitäten Heidelberg und Freiburg i.Br. Die Stellungnahme beruht auf eigenen Rechtsauffassungen des Verfassers und spiegelt nicht die Auffassung der Richterschaft, der Dienststelle(n) oder früherer Abordnungsdienststellen des Verfassers wider.
[2] BT-Drs. 20/4327.
[3] Die Ladung als Sachverständiger und die Mitteilung des Sachverhalts erfolgten am 17. November 2022.
[4] Ab hier: Bundesamt.

Verfahrensführung ermöglichen.[5] Zu diesem Zweck sieht er – neben verschiedenen, nachfolgend im Einzelnen dargestellten Detailänderungen – die Umsetzung unionsrechtlicher Vorschriften zur Dauer des behördlichen Verfahrens (§ 24 AsylG-E), die Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten des Bundesamts bei Nichtbetreiben des Verfahrens durch den Antragsteller (§ 33 AsylG-E) und v.a. die erstmalige Einführung einer beschränkten Tatsachenrevision zum Bundesverwaltungsgericht (§ 78 Abs. 8 AsylG-E) vor.

II. Rechtliche Rahmenbedingungen

Als Reaktion auf wiederkehrende Belastungsspitzen des deutschen Asylsystems hat der Gesetzgeber mit dem Asylgesetz – bis 2015: Asylverfahrensgesetz – ein Sonderverfahrens- und -prozessrecht geschaffen, das an die grundlegenden Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) bzw. der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) anknüpft, von diesen aber – i.d.R. mit einer Betonung von Beschleunigungsinteressen zu Lasten individueller Verfahrensgarantien – zum Teil in erheblichem Umfang abweicht. Auch wenn der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung von Verfahrensbestimmungen erhebliche Ausgestaltungsspielräume genießt, sind einer weiteren Vereinfachung und Beschleunigung sowohl verfassungsrechtliche[6] als auch unionsrechtliche[7] Grenzen gesetzt. Da der Gesetzgeber sich bereits in der Vergangenheit wiederholt um eine weitere Straffung der behördlichen und gerichtlichen Asylverfahren bemüht und die verbleibenden Spielräume dabei in nahezu alle denkbaren Richtungen ausgelotet hat,[8] sind von erneuten Änderungen einzelner Verfahrensbestimmungen kaum grundlegende Beschleunigungseffekte zu erwarten. Dass gut überlegte Detailänderungen dennoch ggf. zu einer weiteren Beschleunigung der behördlichen und gerichtlichen Asylverfahren beitragen können, ohne grundlegende Verfahrensgarantien zu beschneiden oder die

[5] BT-Drs. 20/4327, S. 1.
[6] Insbesondere durch Art. 20 Abs. 3 GG (Rechtsstaatsprinzip), Art. 19 Abs. 4 GG (Rechtsschutzgarantie), Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG (gesetzlicher Richter), Art. 103 Abs. 1 GG (rechtliches Gehör).
[7] Insbesondere durch RL 2013/32/EU (Verfahrensrichtlinie), RL 2011/95/EU (Qualifikationsrichtlinie) und Art. 47 GRC (Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht).
[8] Vgl. in jüngerer Zeit etwa das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz v. 20.10.2015 (BGBl. I, 1722), das Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren v. 11.3.2016 (BGBl. I, 390), das Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht v. 29.7.2017 (BGBl. I, S. 2780) und das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (BGBl. I, 1294).

Ergebnisrichtigkeit des Verfahrensausgangs in der Sache zu gefährden, ist dabei nicht ausgeschlossen. Jedenfalls sollte aber im Blick behalten werden, dass eine weitere Ausdifferenzierung des jeweiligen Sonderprozess- und Verfahrensrechts neue Fehlerquellen eröffnet,[9] die praktische Verfahrensführung verkomplizieren kann und neue rechtliche Zweifelsfragen aufwirft, die ihrerseits Anlass für eine Steigerung der Arbeitsbelastung insbesondere der Verwaltungsgerichte bieten können. Jede Änderung des im Grundsatz gut funktionsfähigen (aber mitunter stark belasteten) Asylverfahrens- und Prozessrechts sollte daher kritisch darauf überprüft werden, ob die beabsichtigten Beschleunigungseffekte in der Praxis tatsächlich erzielt werden und in angemessenem Verhältnis zu den Nachteilen einer weiteren Ausdifferenzierung des Sonderverfahrens- und -prozessrechts stehen. Insbesondere sollte stets erwogen werden, ob die erhofften Beschleunigungseffekte auch durch engere Anlehnung an wirkidentische Regelungen anderer Verfahrens- und Prozessordnungen erzielt werden könnten, für deren praktische Anwendung und Auslegung bereits Erfahrungswerte vorliegen. Weiterhin können bei der Anwendung vergleichbarer Regelungen bereits aufgetretene Fehlerquellen durch eine umsichtige Normgestaltung vorausschauend vermieden werden.

Auch wenn der vorliegende Gesetzentwurf im Grundsatz geeignet erscheint, ohne erhebliche Einbußen im Hinblick auf bestehende Verfahrensgarantien oder die materielle Richtigkeit asylrechtlicher Entscheidungen zu einer jedenfalls graduellen Beschleunigung und Vereinfachung des Asylverfahrens beizutragen, bemüht sich die nachstehende Ausarbeitung vor diesem Hintergrund um Hinweise auf punktuelle Friktionen insbesondere mit zwingenden unionrechtlichen Vorgaben, auf vermeidbare Fehlerquellen und v.a. auf weitere Vereinfachungs- und Klarstellungspotentiale im Rahmen der vorgeschlagenen Regelungen. Stets im Blick behalten sollte dabei jedoch, dass auch ein effizientes und schlankes (und zugleich rechtsstaatlichen Prinzipien verpflichtetes) Verfahrensrecht in der Praxis nur dann effizient angewandt werden kann, wenn die personelle Ausstattung des Bundesamts und der Gerichte mit der gestiegenen Komplexität und der wieder zunehmenden Verfahrenslast schritthält.

---

[9] Vgl. zu mit der vermeintlichen Beschleunigungsregelung des § 33 AsylG i.d.F. des Gesetzes zur beschleunigten Einführung von Asylverfahren v. 11.3.2016 verbundenen Verzögerungseffekten, die mit Art. 1 Nr. 12 des vorliegenden Gesetzesentwurfs korrigiert werden sollen, BVerwG, Urt. v. 15.4.2019 – 1 C 46.18 –, juris, Rn. 26 ff., *Wittmann*, Verfahrensbeschleunigung rückwärts? Die Neuregelung der Verfahrenseinstellung nach § 33 AsylG durch das »Asylpaket II«, Asylmagazin 10/2016, 328 ff. sowie unten B. X.2.

B. Änderungen im Einzelnen

I. Ausschluss der Flüchtlingseigenschaft bei Aufenthaltsnahme in einem Drittstaat unter Gewährung staatsbürgerschaftsähnlicher Rechte (§ 3 Abs. 3 AsylG-E)

1. Gesetzentwurf

§ 3 Abs. 3 AsylG lautet bisher:

(3) [1]Ein Ausländer ist auch nicht Flüchtling nach Absatz 1, wenn er den Schutz oder Beistand einer Organisation oder einer Einrichtung der Vereinten Nationen mit Ausnahme des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge nach Artikel 1 Abschnitt D des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge genießt. [2]Wird ein solcher Schutz oder Beistand nicht länger gewährt, ohne dass die Lage des Betroffenen gemäß den einschlägigen Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen endgültig geklärt worden ist, sind die Absätze 1 und 2 anwendbar.

§ 3 Abs. 3 AsylG-E lautet:

(3) [1]Ein Ausländer ist auch nicht Flüchtling nach Absatz 1, wenn er

1. den Schutz oder Beistand einer Organisation oder einer Einrichtung der Vereinten Nationen mit Ausnahme des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge nach Artikel 1 Abschnitt D des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge genießt oder
2. von den zuständigen Behörden des Staates, in dem er seinen Aufenthalt genommen hat, als Person anerkannt wird, welche die Rechte und Pflichten, die mit dem Besitz der Staatsangehörigkeit dieses Staates verknüpft sind, beziehungsweise gleichwertige Rechte und Pflichten hat.

[2]Wird der Schutz oder Beistand nach Satz 1 Nummer 1 nicht länger gewährt, ohne dass die Lage des Betroffenen gemäß den einschlägigen Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen endgültig erklärt worden ist, sind die Absätze 1 und 2 anwendbar.

2. Bewertung

Der neu geschaffene Ausschlussgrund des § 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 AsylG-E für Personen, die als faktische (aber nicht rechtliche) Staatsangehörige eines Nichtverfolgerstaates verstanden werden können, entspricht Art. 1 lit. E GFK und Art. 12 Abs. 1 lit. b) RL 2011/95/EU. Eine Umsetzung dieses Ausschlussgrundes ist zwar nicht zwingend geboten, da Art. 3 RL 2011/95/EU eine günstigere Behandlung durch das nationale Recht erlaubt; sie ist aber unions- und völ-

kerrechtskonform und entspricht dem allgemeinen Subsidiaritätsgedanken des Flüchtlingsrechts. Für die Rechtspraxis wäre es jedoch hilfreich, zu definieren, im Hinblick auf welche „Rechte und Pflichten“ eine Gleichwertigkeit erreicht werden muss.

Die praktische Bedeutung der Vorschrift dürfte gering sein, weil ihre Anwendungsfälle regelmäßig bereits unter den Unzulässigkeitstatbestand des § 29 Abs. 1 Nr. 4 i.V.m. § 27 AsylG fallen, in dem kein Asylverfahren durchgeführt wird. Im Fall seiner Anwendbarkeit entlastet § 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 AsylG-E das Bundesamt sowie die Verwaltungsgerichte um die Prüfung der positiven Voraussetzungen der Flüchtlingseigenschaft, an deren Stelle jedoch die Prüfung der individuellen Rechtsstellung des Betroffenen in einem Drittstaat tritt. Dies kann ggf. mit erheblichem Mehraufwand verbunden sein, zumal die jeweiligen Asylkammern und -senate der (Ober)Verwaltungsgerichte i.d.R. auf spezifische Herkunftsstaaten spezialisiert (und mit der Rechtsstellung von Ausländern in Drittstaaten wie z.B. Großbritannien oder Jordanien folglich nicht vertraut) sind. Eine Doppelbelastung tritt dann ein, wenn die Prüfung des Ausschlusstatbestands letztlich negativ ausfällt. Praktisch dürfte eine Entlastung v.a. nach rechts- bzw. bestandskräftigem (und wegen Anwendbarkeit des Ausschlussgrundes negativem) Abschluss des Asylverfahrens im Rahmen ausländerrechtlicher Verfahren eintreten, da die Bundesrepublik Deutschland die Betroffenen ggf. auf die Inanspruchnahme ausländischen Schutzes verweisen kann; eine Vielzahl von Anwendungsfällen ist aber wohl nicht zu erwarten.

Im Übrigen entspricht § 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 AsylG-E dem heutigen § 3 Abs. 3 Satz 1 AsylG, § 3 Abs. 3 Satz 2 AsylG-E dem heutigen § 3 Abs. 3 Satz 2 AsylG. Letztere sind aber missverständlich formuliert, da die Verweisung auf § 3 Abs. 1 AsylG nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) bzw. der RL 2011/95/EU (Qualifikationsrichtlinie – QRL) ein Rechtsfolgenverweis, die Verweisung auf § 3 Abs. 2 AsylG aber ein Rechtsgrundverweis sein müsste.[10] D.h.: Wenn die Voraussetzungen des § 3 Abs. 3 Satz 2 AsylG vorliegen, muss der Betroffene unabhängig davon als Flüchtling behandelt werden, ob er die in § 3 Abs. 1 AsylG bezeichneten Voraussetzungen tatsächlich erfüllt (sog. ipso-facto-Flüchtling). Dies gilt nur dann nicht, wenn die in § 3 Abs. 2 AsylG geregelten Ausschlusstatbestände tatsächlich gegeben sind. In der Praxis wird § 3 Abs. 3 AsylG entsprechend ausgelegt, wenn dem Rechtsanwender der unions- bzw. konventions-

[10] Vgl. *Wittmann*, in: BeckOK MigR, § 3 AsylG Rn. 40b: „Bei unionsrechtskonformer Auslegung enthält Abs. 3 S. 2 daher eine Rechtsgrundverweisung nur im Hinblick auf Abs. 2, im Übrigen aber eine Rechtsfolgenverweisung.“

rechtliche Hintergrund bekannt ist; im Übrigen handelt es sich jedoch um eine klassische Fehlerquelle. Durch eine klarere Formulierung könnte diese Fehlerquelle beseitigt und die alltägliche Rechtsanwendung vereinfacht werden; insbesondere erspart das Erkennen einer ipso-facto-Flüchtlingseigenschaft die ggf. aufwändige Sachprüfung der Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 AsylG.

Im Rahmen einer Anpassung sollte auch § 3 Abs. 4 AsylG angepasst werden, da dieser bislang nur auf § 3 Abs. 1 (und nicht auch auf § 3 Abs. 3 Satz 2) verweist; auch dies wäre klarstellender Natur und trüge zur Rechtsvereinfachung bei.

II. Einfache Sicherheitsüberprüfung bei Tätigkeit für das Bundesamt (§ 5 Abs. 6 AsylG-E)

1. Gesetzentwurf

§ 5 AsylG soll folgender Absatz 6 angefügt werden:

(6) [1]Für Personen, die für das Bundesamt tätig werden sollen, ist eine einfache Sicherheitsüberprüfung nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz durchzuführen. [2]Von einer Sicherheitsüberprüfung kann abgesehen werden, wenn Art oder Dauer der Tätigkeit dies zulassen.

2. Bewertung

Eine Sicherheitsüberprüfung ist mit gewissen Beeinträchtigungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (und der Berufswahlfreiheit) der Betroffenen verbunden und kann die effektive Personalrekrutierung des Bundesamts erschweren. Angesichts der Sensibilität des Aufgabenbereichs des Bundesamts kann sie dennoch zweckmäßig sein. Zu Reichweite, Effektivität und gebotener Intensität der Sicherheitsüberprüfung kann der Sachverständige keine Aussage treffen.

III. Einführung einer behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung (§ 12a AsylG-E)

1. Gesetzentwurf

§ 12a AsylG lautet bisher:

§ 12a – Asylverfahrensberatung

[1]Das Bundesamt führt eine für die Asylsuchenden freiwillige, unabhängige staatliche Asylverfahrensberatung durch. [2]Diese erfolgt in zwei Stufen. [3]Auf der ersten Stufe werden allen Asylsuchenden vor Antragstellung in Gruppengesprächen Informationen zum Ablauf des Asylverfahrens sowie zu Rückkehrmöglichkeiten zur Verfügung gestellt. [4]Auf der zweiten Stufe erhalten alle Asylsuchenden in Einzelgesprächen eine individuelle Asylverfahrensberatung, die durch das Bundesamt oder durch Wohlfahrtsverbände durchgeführt wird.

§ 12a AsylG-E lautet:

§ 12a AsylG – Asylverfahrensberatung

(1) Der Bund fördert eine behördenunabhängige, unentgeltliche, individuelle und freiwillige Asylverfahrensberatung.
(2) [1]Die Asylverfahrensberatung umfasst Auskünfte zum Verfahren und kann nach Maßgabe des Rechtsdienstleistungsgesetzes auch Rechtsdienstleistungen zum Gegenstand haben. [2]Die Beratung berücksichtigt die besonderen Umstände des Ausländers, insbesondere, ob dieser besondere Verfahrensgarantien oder besondere Garantien bei der Aufnahme benötigt. [3]Die Beratung soll möglichst bereits vor der Anhörung erfolgen und kann bis zum unanfechtbaren Abschluss des Asylverfahrens durchgeführt werden.
(3) [1]Die Träger der Asylverfahrensberatung übermitteln dem Bundesamt und der obersten Landesbehörde oder der von der obersten Landesbehörde bestimmten Stelle personenbezogene Daten, die darauf hinweisen, dass der Ausländer besondere Verfahrensgarantien benötigt oder besondere Bedürfnisse bei der Aufnahme hat, wenn der Ausländer in die Übermittlung der Daten eingewilligt hat. [2]Die Daten dürfen nur zu diesen Zwecken verwendet werden und sind danach unverzüglich zu löschen.

2. Bewertung

Mangels eigener Beratungspraxis entzieht sich die Zweckmäßigkeit der Vorschrift einer Bewertung durch den Sachverständigen. Zwingende Einwände sind jedoch nicht ersichtlich. Hinzuweisen ist allerdings auf die Tätigkeit der sog. Refugee Law Clinics[11] in deutschen Universitätsstädten, die dem Verfasser aus dem Kontext eigener Lehr- und Vortragstätigkeit bekannt ist (z.B. Universität Gießen, Freiburg i. Br., Heidelberg). Insoweit sollte erwogen werden, diese angemessen in die behördenunabhängige Verfahrensberatung einzubeziehen.

[11] Die Refugee Law Clinics sind in der Regel in universitäre Ausbildungsprogramme eingebunden und bieten studentische Rechtsberatung unter fachkundiger Anleitung auf dem Gebiet des Migrationsrechts an.

Ebenfalls hinzuweisen ist auf die Bestimmung des § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG, die (ehemalige) Asylbewerber aus „sicheren Herkunftsstaaten“ vom Verbot der Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis dann ausnimmt, wenn die Rücknahme „auf Grund einer Beratung nach § 24 Absatz 1 des Asylgesetzes beim Bundesamt“ erfolgte. Da § 24 Abs. 1 AsylG selbst keine unmittelbaren Beratungspflichten des Bundesamts normiert, wird die (auch im Übrigen kaum als gelungen zu bezeichnende) Norm in der Fachliteratur derzeit dahingehend interpretiert, dass auch die Verfahrensberatung nach § 12a AsylG a.F. eine privilegierte Antragsrücknahme auslösen kann und ihre Durchführung ggf. auch dann dem Bundesamt zugerechnet wird, wenn sie z.B. durch Wohlfahrtsverbände im Auftrag des Bundesamts durchgeführt wird.[12] Da der Gesetzeswurf mit der Einführung einer behördenunabhängigen Verfahrensberatung wohl keine Verschlechterung der Rechtsstellung ehemaliger Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten bewirken will, sollte § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG ggf. entsprechend angepasst werden.

IV. Hinzuziehung eines Sprachmittlers und Anhörung im Wege der Bild- und Tonübertragung (§ 17, § 25 Abs. 7 AsylG-E)

1. Gesetzentwurf

§ 17 AsylG soll folgender Absatz 3 angefügt werden:

(3) Die Hinzuziehung des Sprachmittlers kann ausnahmsweise in geeigneten Fällen im Wege der Bild- und Tonübertragung erfolgen.

Nach § 25 Abs. 6 AsylG soll folgender Absatz 7 eingefügt werden:

(7) Die Anhörung kann in geeigneten Fällen ausnahmsweise im Wege der Bild und Tonübertragung erfolgen.

2. Bewertung

Die Möglichkeit der Hinzuziehung eines Sprachmittlers bzw. der Anhörung auch im Wege der Bild- und Tonübertragung kann eine effiziente Ressourcenallokation des Bundesamtes erleichtern und so mittelbar zur Verfahrensbeschleunigung beitragen, zugleich aber auch die Qualität

[12] *Wittmann/Röder* ZAR 2019, 412; *Röder*, in: BeckOK MigR, § 60a AufenthG Rn. 138.

der Anhörung im Einzelfall beeinträchtigen. Insbesondere kann den Betroffenen ggf. der „Anker“ der persönlichen Anwesenheit einer mit ihrer Muttersprache vertrauten Person im Rahmen der Anhörung fehlen, was eine Öffnung gegenüber dem Anhörenden ggf. erschweren kann.

Jedenfalls zu gewährleisten sind die Anforderungen an die angemessene Vertraulichkeit der Anhörung (auch in technischer Hinsicht) sowie die kindgerechte Anhörung von Minderjährigen (Art. 15 Abs. 2, Abs. 3 lit. e) RL 2013/32/EU). Dass es sich hierbei nicht um „geeignete Fälle“ handelt, ergibt sich (noch) mit hinreichender Klarheit aus der Gesetzesbegründung.

V. Anhörungsverzicht in besonderen Fällen (§ 24 Abs. 1 AsylG-E)

1. Gesetzentwurf

§ 24 Abs. 1 AsylG lautet bisher:

(1) [1]Das Bundesamt klärt den Sachverhalt und erhebt die erforderlichen Beweise. [2]Nach der Asylantragstellung unterrichtet das Bundesamt den Ausländer in einer Sprache, deren Kenntnis vernünftigerweise vorausgesetzt werden kann, über den Ablauf des Verfahrens und über seine Rechte und Pflichten im Verfahren, insbesondere auch über Fristen und die Folgen einer Fristversäumung. [3]Es hat den Ausländer persönlich anzuhören. [4]Von einer Anhörung kann abgesehen werden, wenn das Bundesamt den Ausländer als asylberechtigt anerkennen will oder wenn der Ausländer nach seinen Angaben aus einem sicheren Drittstaat (§ 26a) eingereist ist. [5]Von einer Anhörung kann auch abgesehen werden, wenn das Bundesamt einem nach § 13 Absatz 2 Satz 2 beschränkten Asylantrag stattgeben will. [6]Von der Anhörung ist abzusehen, wenn der Asylantrag für ein im Bundesgebiet geborenes Kind unter sechs Jahren gestellt und der Sachverhalt auf Grund des Inhalts der Verfahrensakten der Eltern oder eines Elternteils ausreichend geklärt ist.

§ 24 Abs. 1 AsylG-E lautet:

(1) [1]Das Bundesamt klärt den Sachverhalt und erhebt die erforderlichen Beweise. [2]Das Bundesamt unterrichtet den Ausländer frühzeitig in einer Sprache, deren Kenntnis vernünftigerweise vorausgesetzt werden kann, über den Ablauf des Verfahrens, über seine Rechte und Pflichten im Verfahren, insbesondere über Fristen und die Folgen einer Fristversäumung, sowie über freiwillige Rückkehrmöglichkeiten. [3]Der Ausländer ist persönlich anzuhören. [4]Von einer Anhörung kann abgesehen werden, wenn das Bundesamt

1. dem Asylantrag vollständig stattgeben will oder
2. der Auffassung ist, dass der Ausländer aufgrund dauerhafter Umstände, die sich seinem Einfluss entziehen, nicht zu einer Anhörung in der Lage ist. [5]Im Zweifelsfall ist für die Feststellung der Dauerhaftigkeit der Umstände eine ärztliche Bestätigung erforderlich.

[6]Wird von einer Anhörung abgesehen, unternimmt das Bundesamt angemessene Bemühungen, damit der Ausländer weitere Informationen unterbreiten kann. [7]Von der Anhörung ist abzusehen, wenn der Asylantrag für ein im Bundesgebiet geborenes Kind unter sechs Jahren gestellt und der Sachverhalt auf Grund des Inhalts der Verfahrensakten der Eltern oder eines Elternteils ausreichend geklärt ist. [8]Die Tatsache, dass keine Anhörung stattgefunden hat, darf die Entscheidung nicht negativ beeinflussen. [9]Die Entscheidung nach Satz 4 und 7 ergeht nach Aktenlage.

2. Bewertung

Die neu vorgelegene Unterrichtung auch über Möglichkeiten der freiwilligen Rückkehr (§ 24 Abs. 1 Satz 2 AsylG-E) entspricht dem Aufgabenprogramm des Bundesamts (§ 75 Nr. 7 AufenthG) und begegnet bei sachgerechter Durchführung keinen rechtlichen Bedenken.

Die Möglichkeit, von einer Anhörung abzusehen, wenn das Bundesamt „dem Asylantrag vollständig stattgeben will“ (§ 24 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylG-E), entspricht weitgehend der bisherigen Rechtslage, da lediglich die (unionsrechtswidrige) Regelung zum Anhörungsverzicht bei Einreise über einen sicheren Drittstaat (§ 26a AsylG) entfällt. Die Neuregelung fällt jedoch sprachlich unglücklich aus, da nicht klar wird, ob sie auch im Fall einer auf die Zuerkennung internationalen Schutzes beschränkten Antragstellung (§ 13 Abs. 2 Satz 2 AsylG) eingreifen soll. Aufgrund der sicheren Drittstaatenregelung des § 26a AsylG, die sich nur auf das Asylgrundrecht (und nicht die Flüchtlingseigenschaft) bezieht, dürften beschränkte Schutzanträge jedoch in der Praxis – abgesehen von Fällen der Einreise auf dem Luftweg – sogar den beabsichtigten Regelanwendungsfall des § 24 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylG-E darstellen. Auf eine entsprechende Antragsbeschränkung, die regelmäßig mit keinen praktischen Nachteilen verbunden ist, muss daher ggf. hingewirkt werden.

Eine effizientere gesetzliche Regelung, die einen Anhörungsverzicht auch bei Anwendbarkeit der Drittstaatenregelung und unbeschränkter Asylantragstellung ermöglicht, könnte nur getroffen werden, wenn angemessen sichergestellt wäre, dass der Betroffene zur Frage der Anwendung der sicheren Drittstaatenregelung in angemessener Weise z.B. schriftlich vortragen kann. Dies dürfte außer Verhältnis zum tatsächlichen Ertrag stehen, da dem Betroffenen die Möglichkeit zum Verzicht nach § 13 Abs. 2 Satz 2 AsylG offensteht (und diese in der Praxis regelmäßig genutzt wird). Allenfalls könnte erwogen werden, die bisherige Opt-Out-Regelung des § 13 Abs. 2 Satz 2 AsylG (Verzicht auf die Prüfung des Schutzes nach Art. 16a GG nur bei ausdrücklicher Antragsbeschränkung) zu einer Opt-In-Regelung umzugestalten (Prüfung des Art. 16a GG nur bei ausdrücklicher Erstreckung des Antrags auf nationalen Schutz).

In der Anwendungspraxis dürfte die Regelung zum Anhörungsverzicht bei beabsichtigter Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft zur Verfahrensverkürzung beitragen können. Zugleich nimmt das Bundesamt mit ihrer Anwendung jedoch das Risiko einer Fehlentscheidung in Kauf, da z.B. Widersprüche im individuellen Vorbringen (z.B. im Fall einer Täuschung über die Herkunftsregion) oder individuelle Ausschlussgründe (z.B. im Hinblick auf die Mitwirkung an Kriegsverbrechen) ohne persönliche Anhörung kaum zuverlässig erkannt werden können. Hierdurch bedingte Rechtsanwendungsfehler können im Nachhinein nur aufwändig im Rahmen eines Rücknahme- bzw. Widerrufsverfahrens korrigiert werden.

Die Möglichkeit, im Fall der dauernden unverschuldeten Anhörungsunfähigkeit des Betroffenen auch ohne Anhörung zu entscheiden (§ 24 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 AsylG-E), ist in Art. 14 Abs. 2 Satz 1 lit. b) Satz 1 RL 2013/32/EU ausdrücklich vorgesehen; insoweit handelt es sich um eine wortlautgetreue Umsetzung. Diese ist sachgerecht, da im Fall einer dauerhaften Anhörungsunfähigkeit sonst auch langfristig keine Entscheidung getroffen werden könnte.

VI. Regelung zur Dauer des Verfahrens beim Bundesamt (§ 24 AsylG-E)

1. Gesetzentwurf

§ 24 Abs. 4 AsylG lautet bisher:

(4) Ergeht eine Entscheidung über den Asylantrag nicht innerhalb von sechs Monaten, hat das Bundesamt dem Ausländer auf Antrag mitzuteilen, bis wann voraussichtlich über seinen Asylantrag entschieden wird.

§ 24 Abs. 4 – 7 AsylG-E lauten nunmehr:

(4) [1]Eine Entscheidung über den Asylantrag ergeht innerhalb von sechs Monaten. [2]Die Frist wird auf höchstens 15 Monate verlängert, wenn

1. sich in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht komplexe Fragen ergeben,
2. eine große Zahl von Ausländern gleichzeitig Anträge stellt, weshalb es in der Praxis schwierig ist, das Verfahren innerhalb der Frist nach Satz 1 abzuschließen oder
3. die Verzögerung eindeutig darauf zurückzuführen ist, dass der Ausländer seinen Pflichten nach § 15 nicht nachgekommen ist.

[3]Das Bundesamt kann die Frist von 15 Monaten ausnahmsweise um höchstens weitere drei Monate verlängern, wenn dies erforderlich ist, um eine angemessene und vollständige Prüfung des Antrags zu gewährleisten.

(5) [1]Besteht aller Voraussicht nach im Herkunftsstaat eine ungewisse Lage, sodass eine Entscheidung vernünftigerweise nicht erwartet werden kann, kann die Entscheidung

abweichend von den zuvor genannten Fristen aufgeschoben werden. [2]In diesen Fällen überprüft das Bundesamt mindestens alle sechs Monate die Lage in dem Herkunftsstaat. [3]Das Bundesamt unterrichtet innerhalb einer angemessenen Frist die betroffenen Ausländer über die Gründe des Aufschubs der Entscheidung sowie die Europäische Kommission über den Aufschub der Entscheidungen. [4]Eine Entscheidung ergeht spätestens innerhalb von 21 Monaten.

(6) [1]Die Frist nach Absatz 4 Satz 1 beginnt mit der Stellung des Asylantrags nach § 14 Absatz 1 und 2. [2]Ist ein Antrag gemäß dem Verfahren nach Maßgabe der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31) zu behandeln, so beginnt die Frist nach Absatz 4 Satz 1, wenn die Bundesrepublik Deutschland als für die Prüfung zuständiger Mitgliedstaat bestimmt ist. [3]Hält sich der Ausländer zu diesem Zeitpunkt nicht im Bundesgebiet auf, so beginnt die Frist mit seiner Überstellung in das Bundesgebiet.

(7) Das Bundesamt informiert den Ausländer für den Fall, dass innerhalb von sechs Monaten keine Entscheidung ergehen kann, über die Verzögerung und unterrichtet ihn auf sein Verlangen über die Gründe für die Verzögerung und den zeitlichen Rahmen, innerhalb dessen mit einer Entscheidung zu rechnen ist.

2. Bewertung

Die Einfügung der sechsmonatigen Entscheidungsfrist in § 24 Abs. 4 Satz 1 AsylG-E setzt unionsrechtliche Vorgaben nur unvollständig und einseitig um. Zwar regelt Art. 31 Abs. 3 Satz 1 RL 2013/32/EU eine vergleichbare Regelhöchstfrist von sechs Monaten; Art. 31 Abs. 2 RL 2013/32/EU normiert dabei jedoch die im nationalen Recht fehlende Grundregel, dass das Prüfungsverfahren „so rasch wie möglich“ zum Abschluss gebracht werden soll. Demgegenüber erweckt § 24 Abs. 4 Satz 1 AsylG-E den (unzutreffenden) Eindruck, dass eine Wartezeit von sechs Monaten stets hinzunehmen ist. Diese Fehlannahme liegt auch dem Gesetzentwurf zugrunde[13] und sollte korrigiert werden, zumal der Verzicht auf eine Umsetzung des unionsrechtlichen Beschleunigungsgebots auch dem Kernanliegen des Gesetzentwurfs entgegenläuft.

Die in § 24 Abs. 4 Satz 2 AsylG-E vorgesehene Ausnahmefrist von 15 Monaten entspricht einer wortwörtlichen Umsetzung von Art. 31 Abs. 3 Satz 2 RL 2013/32/EU. Die verlängerte Ausnahmefrist des § 24 Abs. 4 Satz 3 AsylG-E von 18 Monaten entspricht weitgehend Art. 31 Abs. 3

[13] BT-Drs. 20/4327, S. 34.

Satz 3 RL 2013/32/EU, wobei die Beschränkung auf „Ausnahmefälle“ an die Stelle der unionsrechtlichen Formulierung der „ausreichend begründeten Fälle“ tritt. Ob das Unionsrecht an dieser Stelle neben dem tatsächlichen Vorliegen von Ausnahmegründen auch eine förmliche Begründung des Bundesamts einfordert, ist der Richtlinie nicht eindeutig zu entnehmen.

Die unterschiedliche Formulierung der Sätze 2 („wird verlängert“) und 3 („das Bundesamt kann verlängern“) wirft die Frage auf, ob sich die Frist in den Fällen des Satzes 2 kraft Gesetzes verlängert oder das Bundesamt insoweit eine – zumindest verwaltungsinterne – Einzelfallentscheidung treffen muss. In den Fällen des Satzes 3 stellt sich weiterhin die Frage, ob dem Bundesamt bei der Entscheidung ein – ggf. gerichtlich überprüfbares – Ermessen zusteht oder die Frist bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen kraft Gesetzes überschritten werden darf.

Die bislang in § 11a AsylG geregelte Möglichkeit, die Entscheidung des Bundesamts in Fällen ungewisser Lagen im Herkunftsstaat aufzuschieben, ist in § 24 Abs. 5 AsylG-E nicht unionsrechtskonform umgesetzt, da Art. 31 Abs. 4 Satz 1 der RL 2013/32/EU dies nur in „aller Voraussicht nach vorübergehend ungewissen Lagen“ vorsieht, § 24 Abs. 4 Satz 4 AsylG-E aber auch dauerhaft ungewisse Lagen einbezieht. Die Verfahrensregelung des § 24 Abs. 4 Satz 5 AsylG-E entspricht den Vorgaben des Art. 41 Abs. 4 Satz 2 RL 2013/32/EG. Zweckmäßig wäre es jedoch, den Begriff der „angemessenen Frist“ im nationalen Recht zu konkretisieren.

Die absolute Höchstfrist des § 24 Abs. 5 Satz 4 AsylG-E von 21 Monaten entspricht der zwingenden Regelung des Art. 31 Abs. 5 RL 2013/32/EU.

Zu beachten ist, dass das (weitere) Ziel des Gesetzentwurfs, vor Ablauf von sechs Monaten erhobene Untätigkeitsklagen zu vermeiden,[14] mit der Neuregelung nicht erreicht werden kann. Zum einen ist eine nach Ablauf der verwaltungsprozessualen Sperrfrist von drei Monaten erhobene Untätigkeitsklage stets zulässig, auch wenn eine längere Verfahrensdauer im Einzelfall gerechtfertigt ist oder der Betroffene gar auch subjektiv mit einer längeren Verfahrensdauer rechnen musste; beides ist lediglich bei der weiteren Verfahrensführung soweit ggf. bei der Kostenentscheidung relevant.[15] Wenn auch die Sperrfrist für die Erhebung einer Untätigkeitsklage angehoben werden sollte, müsste dies durch ausdrückliche Änderung des § 75 Satz 1 VwGO erfolgen. Eine solche Änderung wäre aber weder zulässig noch sachgerecht, weil

[14] BT-Drs. 20/4327, S. 34.
[15] Vgl. *Wittmann* JuS 2017, 842 (844) zur Struktur des § 75 VwGO (Untätigkeitsklage)

die vom Gesetzentwurf in den Blick genommene Sechsmonatsfrist lediglich eine Regelhöchstfrist darstellt, von der unionsrechtlichen Pflicht zur Entscheidung „so rasch wie möglich“ aber nicht entbindet. Dementsprechend muss auch eine Untätigkeitsklage vor Ablauf der Regelhöchstfrist zulässig sein (können).

Weiterhin zu beachten ist, dass es auch weiterhin an einem effektiven Mechanismus zur Durchsetzung der gesetzlichen Entscheidungsfristen fehlt. Die verwaltungsgerichtliche Untätigkeitsklage (§ 75 VwGO) ist zwar theoretisch geeignet, eine zeitnahe Entscheidung des Bundesamts herbeizuführen; in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist jedoch offen geblieben, ob ein Asylbewerber ggf. auch das Gericht verpflichten kann, sich ohne vorherige Entscheidung des Bundesamts in bislang nicht aufgeklärte Sachverhalt einzuarbeiten.[16] Letzteres ist ggf. mit erheblichem Mehraufwand seitens der Verwaltungsgerichte verbunden und hat in der Praxis wiederholt zu weiteren Verzögerungen geführt. Ebenso fehlt bislang eine gesetzliche Klarstellung, ob das Verwaltungsgericht das Bundesamt in Fällen, in denen trotz bereits durchgeführter Anhörung nicht entschieden wird, zu einer Sachprüfung und Entscheidung verpflichten kann oder ob das Verwaltungsgericht ggf. gezwungen ist, den Sachverhalt auszuermitteln und selbst (erstmals) über das Bestehen von Schutzansprüchen zu entscheiden.[17] Letzteres wäre ebenfalls mit einer erheblichen Mehrbelastung der Gerichte verbunden und im Ernstfall kaum geeignet, eine Sachentscheidung innerhalb der gesetzlichen Höchstfristen sicherzustellen.

Die Berechnungsregel des § 24 Abs. 6 AsylG-E weicht sprachlich vom Wortlaut der Vorbildregelung des Art. 31 Abs. 3 S. 2 RL 2013/32/EU ab, dürfte inhaltlich aber unionrechtskonform sein.

Die Unterrichtungsregelung des § 24 Abs. 7 AsylG-E ersetzt die Vorgängerregelung des § 24 Abs. 4 AsylG. Sie enthält zum Teil zusätzliche Belastungen für das Bundesamt, weil die Unterrichtungspflicht zeitlich bereits dann einsetzt, wenn innerhalb von sechs Monaten vorhersehbar keine Entscheidung ergehen kann, und das Bundesamt zur Mitteilung von Hinde-

[16] Vgl. BVerwG, Urt. v. 11.7.2018 – 1 C 18.17 –, BVerwGE 162, 331, juris, Rn. 10.
[17] Vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 11.2.2022 – A 4 S 3391/21 –, juris (Berufungszulassung wegen grundsätzlicher Bedeutung); VG Karlsruhe, Urteil vom 9.2.2022 – 8 K 2764/21 –, juris, Rn. 16 ff. (ausführlich zum Streitstand). Die zugelassene Berufung ist mittlerweile ohne Sachentscheidung erledigt, da das Bundesamt dem Klagebegehren abgeholfen hat.

rungsgründen verpflichtet ist. Beides ist im Interesse des unionsrechtlichen Beschleunigungsgebots und der Transparenz des Verfahrens jedoch sachgerecht. Auch hier ist jedoch zu beachten, dass die Sechsmonatsfrist unionsrechtlich keine Entscheidungsfrist, sondern eine Regelhöchstfrist darstellt, die wenn möglich nicht ausgeschöpft werden soll.

VII. Anhörungsbegleitung vor dem Bundesamt (§ 25 Abs. 6 AsylG-E)

1. Gesetzentwurf

Nach § 25 Abs. 6 Satz 2 AsylG soll eingefügt werden:

[…] [3]Der Ausländer kann sich bei der Anhörung von einem Bevollmächtigten oder Beistand im Sinne von § 14 des Verwaltungsverfahrensgesetzes begleiten lassen. [4]Das Bundesamt kann die Anhörung auch dann durchführen, wenn der Bevollmächtigte oder Beistand trotz einer mit angemessener Frist erfolgten Ladung nicht an ihr teilnimmt. [5]Satz 4 gilt nicht, wenn der Bevollmächtigte oder Beistand seine Nichtteilnahme vor Beginn der Anhörung genügend entschuldigt.

2. Bewertung

Die Änderung entspricht einer sachgerechten Umsetzung des Art. 23 Abs. 3 und 4 RL 2013/32/EU.

VIII. Informationspflichten des Bundesamts (§ 31 Abs. 1 AsylG-E)

1. Gesetzentwurf

§ 31 Abs. 1 AsylG lautet bisher:

(1) [1]Die Entscheidung des Bundesamtes ergeht schriftlich. [2]Sie ist schriftlich zu begründen. [3]Entscheidungen, die der Anfechtung unterliegen, sind den Beteiligten unverzüglich zuzustellen. [4]Wurde kein Bevollmächtigter für das Verfahren bestellt, ist eine Übersetzung der Entscheidungsformel und der Rechtsbehelfsbelehrung in einer Sprache beizufügen, deren Kenntnis vernünftigerweise vorausgesetzt werden kann; Asylberechtigte und Ausländer, denen internationaler Schutz im Sinne des § 1 Absatz 1 Nummer 2 zuerkannt wird oder bei denen das Bundesamt ein Abschiebungsverbot nach § 60 Absatz 5 oder 7 des Aufenthaltsgesetzes festgestellt hat, werden zusätzlich über die Rechte und Pflichten unterrichtet, die sich daraus ergeben. [5]Wird der Asylantrag nur nach § 26a oder § 29 Absatz 1 Nummer 1 abgelehnt, ist die Entscheidung zusammen mit der Abschiebungsanordnung nach § 34a dem Ausländer selbst zuzustellen. [6]Sie kann ihm auch von der für die Abschiebung oder für die Durchführung der Abschiebung zuständigen Behörde zugestellt werden. [7]Wird der Ausländer durch einen Bevollmächtigten vertreten oder hat er einen Empfangsberechtigten benannt, soll diesem ein Abdruck der Entscheidung zugeleitet werden.

§ 31 Abs. 1 AsylG-E lautet:

(1) [1]Die Entscheidung des Bundesamtes ergeht schriftlich. [2]Sie ist schriftlich zu begründen. [3]Entscheidungen, die der Anfechtung unterliegen, sind den Beteiligten unverzüglich zuzustellen. [4]Wurde kein Bevollmächtigter für das Verfahren bestellt, ist eine Übersetzung der Entscheidungsformel und der Rechtsbehelfsbelehrung in einer Sprache beizufügen, deren Kenntnis vernünftigerweise vorausgesetzt werden kann. [5]Das Bundesamt informiert mit der Entscheidung über die Rechte und Pflichten, die sich aus ihr ergeben.

2. Bewertung

Die Neufassung des § 31 Abs. 1 Satz 4 und 5 AsylG-E erweitert die Informationspflichten des Bundesamts auf Fälle des negativen Asylverfahrensausgangs. Der hiermit verbundene Mehraufwand ist hinzunehmen, da die Erfüllung entsprechender Informationspflichten im Anwendungsbereich der RL 2008/115/EG (Rückführungsrichtlinie) unionsrechtlich zwingend geboten ist.[18] Auch wenn der Gesetzgeber im Anwendungsbereich der spezielleren VO 604/2013/EU (Dublin-III-VO) theoretisch auf die Normierung entsprechender Informationspflichten verzichten könnte,[19] erscheint eine einheitliche Umsetzung sachgerecht, um eine weitere Verkomplizierung des Entscheidungsprogramms (und damit verbundene Fehlerquellen) zu vermeiden. Ggf. sollte eine engere Anlehnung an den Wortlaut des Art. 12 Abs. 1 lit. a) RL 2013/32/EG gesucht werden.[20]

Die Streichung des Abs. 1 Satz 5 – 7 beseitigt eine auf das Dublin-Verfahren bezogene Sonderregelung, die die ursprünglich beabsichtigte Verfahrensbeschleunigungswirkung aufgrund verfassungsrechtlich zwingender[21] früherer Rechtsänderungen hinsichtlich der Anfechtbarkeit von Entscheidungen nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 AsylG[22] nicht mehr erfüllen kann;[23] sie ist daher sachgerecht.

---

[18] Vgl. EuGH, Urteil v. 19.6.2018 – C-181/16 [Gnandi] –, Rn. 65.
[19] Vgl. BVerwG, Urteil v. 17.9.2015 – 1 C 26.14 –, BVerwGE 153, 24, juris, Rn. 17 f.; *Wittmann* ZAR 2019, 53 (54).
[20] Vgl. BDVR, Stellungnahme zu dem Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat für ein Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 11.10.2022, S. 1.
[21] Vgl. OVG NRW, Beschluss v. 1.3.2012 – 1 B 234/12.A –, juris, Rn. 8.
[22] Vgl. Art. 1 Nr. 10 des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 20.10.2015 (BGBl. I 1722).
[23] BT-Drs. 20/4327, S. 36.

IX. Klarstellende Regelung zu Folgeschutzgesuchen (§ 31 Abs. 3 AsylG-E)

1. Gesetzentwurf

§ 31 Abs. 3 AsylG lautet bisher:

(3) [1]In den Fällen des Absatzes 2 und in Entscheidungen über unzulässige Asylanträge ist festzustellen, ob die Voraussetzungen des § 60 Absatz 5 oder 7 des Aufenthaltsgesetzes vorliegen. [2]Davon kann abgesehen werden, wenn der Ausländer als Asylberechtigter anerkannt wird oder ihm internationaler Schutz im Sinne des § 1 Absatz 1 Nummer 2 zuerkannt wird.

§ 31 Abs. 3 AsylG-E lautet nunmehr:

(3) [1]In den Fällen des Absatzes 2 und in Entscheidungen über unzulässige Asylanträge ist festzustellen, ob die Voraussetzungen des § 60 Absatz 5 oder 7 des Aufenthaltsgesetzes vorliegen. [2]Davon kann abgesehen werden, wenn der Ausländer als Asylberechtigter anerkannt wird, ihm internationaler Schutz im Sinne des § 1 Absatz 1 Nummer 2 zuerkannt wird oder durch das Bundesamt in einem früheren Verfahren über das Vorliegen der Voraussetzungen des § 60 Absatz 5 und 7 des Aufenthaltsgesetzes entschieden worden ist.

2. Bewertung

Die Regelung betrifft die Frage, unter welchen Voraussetzungen das Bundesamt in einem Folgeantragsverfahren verpflichtet ist, über das Vorliegen von Abschiebungsverboten zu entscheiden, obwohl bereits in einem vorangegangenen Verfahren (ablehnend) über das Vorliegen von Abschiebungsverboten entschieden wurde. Sie beseitigt eine Rechtsunsicherheit, die durch die Regelung des § 31 Abs. 3 Satz 1 AsylG entstanden war. Vor Einfügung dieser Regelung war in der Rechtsprechung geklärt, dass das Bundesamt in einem Folgeantragsverfahren nur dann über das Vorliegen von Abschiebungsverboten entscheidet, wenn die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 – 3 VwVfG oder der §§ 48 f. VwVfG vorliegen.[24] Da § 31 Abs. 3 Satz 1 AsylG nunmehr aber grundsätzlich auch im Fall der Entscheidung über unzulässige Asylanträge zur Entscheidung über das Vorliegen von Abschiebungsverboten verpflichtet, war in Folge der Gesetzesänderung streitig geworden, ob § 31 Abs. 3 Satz 1 AsylG das Bundesamt im Rahmen der Prüfung zur Verweisung auf eine bestandskräftige ältere Entscheidung über das Vorliegen von

[24] Vgl. BVerwG, Urteil v. 21.3.2000 – 9 C 41.99 –, juris, Rn. 9.

Abschiebungsverbote berechtigt (so dass die Gesetzesänderung die Rechtslage nicht verändert hätte)[25] oder § 31 Abs. 3 Satz 1 AsylG auch in Fällen unzulässiger Folgeanträge bzw. Folgeschutzgesuche die Bestandskraft der früheren Entscheidung durchbricht, so dass das Vorliegen von Abschiebungsverboten stets neu zu prüfen wäre.[26] Der Gesetzentwurf soll nun eine Klarstellung dieser Frage im Sinne der erstgenannten Ansicht bewirken.

Dies ist grundsätzlich zweckmäßig, da der Gesetzgeber eine voraussetzungslose Durchbrechung der Bestandskraft früherer Entscheidungen nicht beabsichtigt hatte[27] und die Neuregelung nach der u.a. vom Verfasser vertretenen Auffassung ohnehin nur klarstellende Wirkung entfalten würde.[28] So sich die Gegenauffassung als zutreffend erwiese, wäre mit der Gesetzesänderung demgegenüber eine Verfahrensvereinfachung in jenen Fällen verbunden, in denen ein Folgeantrag verspätet (vgl. § 51 Abs. 3 VwVfG) oder aufgrund im Wesentlichen unveränderter Sach- und Rechtslage gestellt wird. Diese Rückkehr zur früheren, vom Gesetzgeber möglicherweise nur unbeabsichtigt in Zweifel gezogenen bzw. geänderten Rechtslage ist auch rechtsstaatlich unbedenklich und daher sachgerecht.

Die rechtstechnische Umsetzung ist jedoch misslungen, weil § 31 Abs. 3 Satz 2 AsylG-E nicht auf die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 – 3 VwVfG bzw. der §§ 48 f. VwVfG verweist. Er stellt daher eine (wohl wiederum unbeabsichtigte) Verschärfung auch gegenüber der ursprünglichen Rechtslage dar, wenn man die Ermächtigung des BAMF („kann“) nicht als stillschweigenden Verweis auf die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 – 3 VwVfG bzw. der §§ 48 f. VwVfG verstehen will. Darüber hinaus bleibt unklar, ob die „kann“-Bestimmung dem Bundesamt – anders als § 51 Abs. 1 – 3 VwVfG, der bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen einen gebundenen Anspruch begründet – Ermessen einräumt.

(Nur) das erstgenannte Problem könnte durch die Einfügung des Zusatzes „Die Vorschriften des § 51 Abs. 1 – 3, des § 48 Abs. 1 Satz 1 und des § 49 Abs. 1 Satz 1 VwVfG bleiben unberührt“ gelöst werden. Beide Probleme könnten gelöst werden, wenn der vorgeschlagene Halbsatz insgesamt durch „Soweit bereits eine Entscheidung über das Vorliegen der Voraussetzungen

---

[25] Vgl. VG Minden, Urteil v. 21.6.2022 – 1 K 2351/20.A –, juris, Rn. 76 f.; VG Karlsruhe, Urt. v. 22.3.2019 – A 2 K 7843/17 –, juris, Rn. 26; *Heusch*, in: BeckOK AuslR, § 31 AsylG Rn. 14; *Wittmann*, in: BeckOK MigR, § 31 AsylG Rn. 55 f.
[26] Vgl. SächsOVG, Urteil v. 21.6.2017 – 5 A 109/15.A –, juris, Rn. 26; VG München, Urteil v. 3.3.2020 – M 19 K 16.32660 –, juris, Rn. 20.
[27] VG Karlsruhe, Urt. v. 22.3.2019 – A 2 K 7843/17 –, juris, Rn. 26; *Wittmann*, in: BeckOK MigR, § 31 AsylG Rn. 56.
[28] Oben Fn. 25.

des § 60 Absatz 5 oder 7 des Aufenthaltsgesetzes ergangen ist, finden die Vorschriften des § 51 Abs. 1 – 3, des § 48 Abs. 1 Satz 1 und des § 49 Abs. 1 Satz 1 VwVfG Anwendung“ ersetzt wird.

X. Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten des Bundesamts bei Verletzung von Mitwirkungspflichten (§ 33 AsylG-E)

1. Gesetzentwurf

§ 33 AsylG lautet bisher:

§ 33 AsylG – Nichtbetreiben des Verfahrens

(1) Der Asylantrag gilt als zurückgenommen, wenn der Ausländer das Verfahren nicht betreibt.

(2) [1]Es wird vermutet, dass der Ausländer das Verfahren nicht betreibt, wenn er

1. einer Aufforderung zur Vorlage von für den Antrag wesentlichen Informationen gemäß § 15 oder einer Aufforderung zur Anhörung gemäß § 25 nicht nachgekommen ist,
2. untergetaucht ist oder
3. gegen die räumliche Beschränkung seiner Aufenthaltsgestattung gemäß § 56 verstoßen hat, der er wegen einer Wohnverpflichtung nach § 30a Absatz 3 unterliegt.

[2]Die Vermutung nach Satz 1 gilt nicht, wenn der Ausländer unverzüglich nachweist, dass das in Satz 1 Nummer 1 genannte Versäumnis oder die in Satz 1 Nummer 2 und 3 genannte Handlung auf Umstände zurückzuführen war, auf die er keinen Einfluss hatte. [3]Führt der Ausländer diesen Nachweis, ist das Verfahren fortzuführen. 4Wurde das Verfahren als beschleunigtes Verfahren nach § 30a durchgeführt, beginnt die Frist nach § 30a Absatz 2 Satz 1 neu zu laufen.

(3) Der Asylantrag gilt ferner als zurückgenommen, wenn der Ausländer während des Asylverfahrens in seinen Herkunftsstaat gereist ist.

(4) Der Ausländer ist auf die nach den Absätzen 1 und 3 eintretenden Rechtsfolgen schriftlich und gegen Empfangsbestätigung hinzuweisen.

(5) [1]In den Fällen der Absätze 1 und 3 stellt das Bundesamt das Asylverfahren ein. [2]Ein Ausländer, dessen Asylverfahren gemäß Satz 1 eingestellt worden ist, kann die Wiederaufnahme des Verfahrens beantragen. [3]Der Antrag ist persönlich bei der Außenstelle des Bundesamtes zu stellen, die der Aufnahmeeinrichtung zugeordnet ist, in welcher der Ausländer vor der Einstellung des Verfahrens zu wohnen verpflichtet war. [4]Stellt der Ausländer einen neuen Asylantrag, so gilt dieser als Antrag im Sinne des Satzes 2. [5]Das Bundesamt nimmt die Prüfung in dem Verfahrensabschnitt wieder auf, in dem sie eingestellt wurde. [6]Abweichend von Satz 5 ist das Asylverfahren nicht wieder aufzunehmen und ein Antrag nach Satz 2 oder Satz 4 ist als Folgeantrag (§ 71) zu behandeln, wenn

1. die Einstellung des Asylverfahrens zum Zeitpunkt der Antragstellung mindestens neun Monate zurückliegt oder
2. das Asylverfahren bereits nach dieser Vorschrift wieder aufgenommen worden war.

[7]Wird ein Verfahren nach dieser Vorschrift wieder aufgenommen, das vor der Einstellung als beschleunigtes Verfahren nach § 30a durchgeführt wurde, beginnt die Frist nach § 30a Absatz 2 Satz 1 neu zu laufen.

(6) Für Rechtsbehelfe gegen eine Entscheidung nach Absatz 5 Satz 6 gilt § 36 Absatz 3 entsprechend.

§ 33 AsylG-E soll nunmehr lauten [Hervorhebungen durch den Verfasser]:

§ 33 AsylG – Nichtbetreiben des Verfahrens[29]

(1) [1]**Das Bundesamt stellt das Verfahren ein oder lehnt den Asylantrag nach angemessener inhaltlicher Prüfung ab,** wenn der Ausländer das Verfahren nicht betreibt. [2]**Sofern das Bundesamt das Verfahren einstellt, entscheidet es nach Aktenlage, ob ein Abschiebungsverbot nach § 60 Absatz 5 oder 7 des Aufenthaltsgesetzes vorliegt.**

(2) [1]Es wird vermutet, dass der Ausländer das Verfahren nicht betreibt, wenn er

1. einer Aufforderung zur Vorlage von für den Antrag wesentlichen Informationen gemäß § 15 oder einer Aufforderung zur Anhörung gemäß § 25 nicht nachgekommen ist,
2. untergetaucht ist oder
3. gegen die räumliche Beschränkung seiner Aufenthaltsgestattung gemäß § 56 verstoßen hat, der er wegen einer Wohnverpflichtung nach § 30a Absatz 3 unterliegt.

[2]Die Vermutung nach Satz 1 gilt nicht, wenn der Ausländer **innerhalb eines Monats nach Zustellung der Entscheidung nach Absatz 1** nachweist, dass das in Satz 1 Nummer 1 genannte Versäumnis oder die in Satz 1 Nummer 2 und 3 genannte Handlung auf Umstände zurückzuführen war, auf die er keinen Einfluss hatte. [3]Führt der Ausländer diesen Nachweis, ist das Verfahren fortzuführen. [4]Wurde das Verfahren als beschleunigtes Verfahren nach § 30a durchgeführt, beginnt die Frist nach § 30a Absatz 2 Satz 1 neu zu laufen.

(3) **Als Nichtbetreiben des Verfahrens gilt ferner,** wenn der Ausländer während des Asylverfahrens in seinen Herkunftsstaat gereist ist.

(4) Der Ausländer ist auf die nach den Absätzen 1 und 3 eintretenden Rechtsfolgen schriftlich und gegen Empfangsbestätigung hinzuweisen.

(5) **[entfällt]** [1]Ein Ausländer, dessen Asylverfahren gemäß **Absatz 1** eingestellt worden ist, kann die Wiederaufnahme des Verfahrens beantragen. [2]Der Antrag ist persönlich bei der Außenstelle des Bundesamtes zu stellen, die der Aufnahmeeinrichtung zugeordnet ist, in welcher der Ausländer vor der Einstellung des Verfahrens zu wohnen verpflichtet war. [3]Stellt der Ausländer einen neuen Asylantrag, so gilt dieser als Antrag im Sinne

[29] Hervorhebungen durch den Verfasser.

des Satzes **1**. [4]Das Bundesamt nimmt die Prüfung in dem Verfahrensabschnitt wieder auf, in dem sie eingestellt wurde. [5]Abweichend von **Satz 4** ist das Asylverfahren nicht wieder aufzunehmen und ein Antrag nach **Satz 1 oder Satz 3** ist als Folgeantrag (§ 71) zu behandeln, wenn

1. die Einstellung des Asylverfahrens zum Zeitpunkt der Antragstellung mindestens neun Monate zurückliegt oder
2. das Asylverfahren bereits nach dieser Vorschrift wieder aufgenommen worden war.

[6]Wird ein Verfahren nach dieser Vorschrift wieder aufgenommen, das vor der Einstellung als beschleunigtes Verfahren nach § 30a durchgeführt wurde, beginnt die Frist nach § 30a Absatz 2 Satz 1 neu zu laufen.

(6) Für Rechtsbehelfe gegen eine Entscheidung nach Absatz 5 Satz 6 gilt § 36 Absatz 3 entsprechend.

2. Bewertung

Der Entwurf beseitigt ein rechtstechnisches Problem, dass der Verfasser in einer Fachpublikation ausführlich beschrieben hat:[30] Da der nationale Gesetzgeber das dem Bundesamt bei Nichtbetreiben des Verfahrens durch den Schutzsuchenden (z.B. durch Untertauchen während des laufenden Asylverfahrens) unionsrechtlich zustehende Wahlrecht zwischen einer Einstellung des Verfahrens und einer Sachentscheidung nach Aktenlage nicht umgesetzt (bzw. versehentlich beseitigt) hatte, war das Bundesamt in Fällen des Nichtbetreibens des Verfahrens daran gehindert, zur Sache über Asylanträge zu entscheiden.[31] Da § 33 Abs. 5 AsylG – unionsrechtlich zwingend[32] – in den Fällen der Einstellung des Verfahrens wegen Nichtbetreibens ein potentiell langwieriges, nahezu voraussetzungsloses Wiederaufnahmeverfahren vorsieht, konnte dies im Vergleich zu einer (ablehnenden) Sachentscheidung nach Aktenlage zu unnötigen Verfahrensverzögerungen führen.[33]

Der Gesetzesentwurf ist daher sachgerecht, weil er dem Bundesamt das unionsrechtlich zulässige Wahlrecht einräumt, ob das Verfahren eingestellt oder zur Sache entschieden werden soll. Die angemessene Rechtsfolgenwahl kann ggf. zur Verfahrensbeschleunigung beitragen.

---

[30] Vgl. *Wittmann*, Verfahrensbeschleunigung rückwärts? Die Neuregelung der Verfahrenseinstellung nach § 33 AsylG durch das »Asylpaket II«, Asylmagazin 10/2016, 328 ff.
[31] Vgl. BVerwG, Urt. v. 15.4.2019 – 1 C 46.18 –, juris, Rn. 26 ff.
[32] Art. 28 Abs. 2 RL 2013/32/EU.
[33] Ausführlich *Wittmann*, Verfahrensbeschleunigung rückwärts? Die Neuregelung der Verfahrenseinstellung nach § 33 AsylG durch das »Asylpaket II«, Asylmagazin 10/2016, 328 ff.

Die Verlängerung der in § 33 Abs. 2 Satz 2 AsylG geregelten Entschuldigungsfrist (von „unverzüglich“ auf einen Monat) beseitigt Rechtsunsicherheiten und kann Gerichte um unnötige Verfahren entlasten, da Entschuldigungsgründe innerhalb eines großzügigeren Zeitraums vorgebracht werden können und Streitigkeiten über die Fristwahrung entfallen. Aufgrund der fehlenden Harmonisierung mit der zweiwöchigen Klagefrist, in der verbindlich über die Einlegung von Rechtsbehelfen entschieden werden muss, dürften die praktischen Auswirkungen jedoch gering sein, zumal auch eine Fortführungsentscheidung des Bundesamts (§ 33 Abs. 2 Satz 3 AsylG) regelmäßig nicht innerhalb von zwei Wochen ergehen wird. Die Neuregelung ist dennoch sachgerecht, da sie Rechtsunsicherheiten und behördlichen bzw. gerichtlichen Ermittlungsaufwand zur „Unverzüglichkeit“ vermeidet. Im Interesse einer Verfahrensstraffung könnte indes erwogen werden, die Frist mit der regulären Wiedereinsetzungsfrist (§ 60 Abs. 2 Satz 1 VwGO) und der gesetzlichen Klagefrist (§ 74 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 AsylG) zu harmonisieren und auf zwei Wochen zu verkürzen.

Der vorgeschlagene Gesetzeswortlaut weist indes einzelne rechtstechnische Schwächen auf, die behoben werden sollten:

- Die Rechtsfolgen des bisherigen § 33 Abs. 1 AsylG treten nur dann ein, wenn das Bundesamt seine Hinweispflichten nach § 33 Abs. 4 AsylG erfüllt hat.[34] Insoweit sind auch in der jüngeren Vergangenheit oftmals Mängel aufgetreten, die eine Einstellung des Verfahrens verhinderten.[35] Demgegenüber setzte die Entscheidung nach Aktenlage nach bisheriger Rechtslage keine qualifizierte Belehrung voraus. In Folge der (an sich sachgerechten) Verschiebung der Regelung von § 25 Abs. 4 Satz 5 AsylG und § 25 Abs. 5 Satz 3 AsylG in § 33 Abs. 1 AsylG-E dürfte nunmehr aber fraglich sein, ob die Entscheidung nach Aktenlage ebenfalls nur unter den Voraussetzungen des § 33 Abs. 4 AsylG möglich sein soll. Dies könnte zweckmäßig sein, dürfte seitens des Gesetzgebers aber nicht gewollt sein; jedenfalls sollten Rechtsunsicherheiten durch gesetzliche Klarstellung vermieden werden.
- Nach nationaler Rechtslage dürfte es in Fällen einer Sachentscheidung trotz Mitwirkungspflichtverletzung oft naheliegen, den Antrag nach § 30 Abs. 3 Nr. 5 AsylG als offensichtlich

[34] Vgl. OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 12. Mai 2017 – 4 LA 45/17 –, Rn. 16; *Wittmann*, Asylmagazin 10/2016, S. 328 (329).
[35] Exemplarisch VG Gießen, Urteil v. 25.8.2021 – 7 K 2333/21.GI.A –; VG Aachen, Gerichtsbescheid v. 10.3.2021 – 5 K 1407/20.A –, juris, Rn. 32 ff. und VG Berlin, Urt. v. 2.2.2021 – 3 K 349/20 A –, juris, Rn. 52 ff.

unbegründet abzulehnen. Diese Regelung, die in Folge der Neuregelung des § 33 AsylG verstärkt zur Anwendung kommen könnte, ist jedoch in wesentlichen Teilen unionsrechtswidrig und müsste daher angepasst werden.[36]

- Die Gegenüberstellung der „angemessenen inhaltlichen Prüfung“ des Asylbegehrens (§ 33 Abs. 1 Satz 1 AsylG-E) und der „Entscheidung nach Aktenlage“ über Abschiebungsverbote (§ 33 Abs. 1 Satz 2 AsylG-E) wirft die Frage auf, was mit den unterschiedlichen Formulierungen bezweckt werden soll. Da die Formulierung der „angemessenen inhaltlichen Prüfung“ unionsrechtlich vorgegeben ist,[37] dürfte es sinnvoll sein, diese auch auf die Prüfung rein nationalen geregelter Abschiebungsverbote zu übertragen.
- Die Formulierung des § 33 Abs. 1 Satz 2 AsylG-E („entscheidet […], ob ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 5 oder 7 des Aufenthaltsgesetzes vorliegt“) entspricht weitgehend der bislang in § 31 Abs. 3 Satz 1 AsylG verwendeten Formulierung, die der Gesetzgeber bei der Behandlung von Folgenanträgen zu Recht als problematisch (und änderungswürdig) begreift.[38] Da § 33 Abs. 1 AsylG auch in Folgeantragsverfahren Anwendung findet,[39] sollte eine Formulierung parallel zu § 31 Abs. 3 Satz 1 AsylG-E gewählt werden.
- Da § 33 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 AsylG-E in Abweichung zur Vorgängerregelung bewusst keine Rücknahmefiktion, sondern eine konstitutiv wirksame behördliche Verfahrenseinstellung bewirkt, findet die Regelung zur einwöchigen Ausreisefrist im Falle der Klagerücknahme (§ 38 Abs. 2 AsylG) keine Anwendung mehr; stattdessen beträgt die zu setzende Ausreisefrist in Ermangelung einer abweichenden Regelung 30 Tage (§ 38 Abs. 1 AsylG). Dies dürfte unbeabsichtigt sein. Die damit potentiell verbundenen Verfahrensverzögerungen dürften in Ansehung der parallel vorgesehenen Verlängerung der Frist, innerhalb derer Entschuldigungsgründe vorgebracht werden können (§ 33 Abs. 2 Satz 1 AsylG-E), an sich unbedenklich sein; die fehlende Harmonisierung beider Fristen[40] wirkt jedoch unglücklich und potentiell verwirrend.

---

[36] Vgl. *Lehnert*, in: Huber/Mantel, AufenthG, § 30 AsylG Rn. 18 sowie ausführlich *Wittmann*, Asylmagazin 10/2016, 328 (332 f.). Z.T. großzügiger aber BayVGH, Beschluss v. 6.4.2022 – 15 B 22.30094 –, juris, Rn. 19 f. (unter Zulassung der Revision).
[37] Vgl. Art. 28 Abs. 1 UA 1 RL 2013/32/EU (Verfahrensrichtlinie) i.V.m. Art. 4 RL 2011/95/EU (Qualifikationsrichtlinie).
[38] Vgl. oben B. IX.
[39] Vgl. *Heusch*, in: BeckOK AuslR, § 31 AsylG Rn. 6; *Wittmann*, in: BeckOK MigR, § 33 AsylG Rn. 7 ff.
[40] § 33 Abs. 2 Satz 1 AsylG-E: 1 Monat, § 38 Abs. 1 AsylG: 30 Tage.

- Im Gesetzentwurf nicht ausdrücklich erwähnt wird, dass § 33 Abs. 1 AsylG entsprechende Anwendung findet, wenn der Betroffene vor förmlicher Asylantragstellung einer Weiterleitung an eine Aufnahmeeinrichtung nicht folgt.[41] Hier wäre eine Klarstellung zweckmäßig, ob eine endgültige Sachentscheidung nach Aktenlage auch in diesen Fällen ermöglicht werden soll, obwohl dem Bundesamt hier regelmäßig nur die im Rahmen einer erkennungsdienstlichen Behandlung getätigten Angaben vorliegen.

XI. Neufassung der Erlöschensregelung (§ 72 AsylG-E)

1. Gesetzentwurf

§ 72 AsylG lautet bisher:

§ 72 AsylG – Erlöschen

(1) Die Anerkennung als Asylberechtigter und die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft erlöschen, wenn der Ausländer
1. sich freiwillig durch Annahme oder Erneuerung eines Nationalpasses oder durch sonstige Handlungen erneut dem Schutz des Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, unterstellt,

   1a. freiwillig in das Land, das er aus Furcht vor Verfolgung verlassen hat oder außerhalb dessen er sich aus Furcht vor Verfolgung befindet, zurückgekehrt ist und sich dort niedergelassen hat,

2. nach Verlust seiner Staatsangehörigkeit diese freiwillig wiedererlangt hat,
3. auf Antrag eine neue Staatsangehörigkeit erworben hat und den Schutz des Staates, dessen Staatsangehörigkeit er erworben hat, genießt oder
4. auf sie verzichtet oder vor Eintritt der Unanfechtbarkeit der Entscheidung des Bundesamtes den Antrag zurücknimmt.

(2) Der Ausländer hat einen Anerkennungsbescheid und einen Reiseausweis unverzüglich bei der Ausländerbehörde abzugeben.

§ 72 AsylG-E lautet:

§ 72 AsylG – Erlöschen

(1) [1]Die Anerkennung als Asylberechtigter und die Zuerkennung des internationalen Schutzes erlöschen, wenn der Ausländer
2. eindeutig, freiwillig und schriftlich gegenüber dem Bundesamt auf sie verzichtet oder
3. auf seinen Antrag die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hat.

[41] § 20 Abs. 1 Satz 2 AsylG, § 22 Abs. 3 Satz 2 AsylG.

[2]Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 gilt entsprechend für die Feststellung eines Abschiebungsverbots nach § 60 Absatz 5 oder 7 des Aufenthaltsgesetzes.

(2) Der Ausländer hat einen Anerkennungs-, Zuerkennungs- oder Feststellungsbescheid und einen Reiseausweis unverzüglich bei der Ausländerbehörde abzugeben.

2. Bewertung

Die Streichung der meisten Erlöschenstatbestände unter Neufassung als Widerrufstatbestände, die einem behördlichen Verfahrensvorbehalt unterliegen, ist unionsrechtlich zwingend und daher sachgerecht;[42] die damit verbundenen Verfahrensverzögerungen sind hinzunehmen. Die Neuregelung für Fälle des eindeutigen Verzichts und des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit sind von Art. 45 Abs. 5 RL 2013/32/EU (Qualifikationsrichtlinie) gedeckt. Die allein national determinierte Regelung zum Erlöschen von Feststellungen von Abschiebungsverboten bei Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ist wg. Art. 16 Abs. 2 Satz 1 GG rein deklaratorischer Natur; das Fehlen einer entsprechenden Verzichtsregelung ist nicht unmittelbar nachvollziehbar.

XII. Neufassung der Widerrufs- und Rücknahmegründe sowie des Verfahrens (§ 73 ff. AsylG-E)

1. Gesetzesentwurf

§ 73 ff. AsylG-E lautet:

§ 73 AsylG – Widerrufs- und Rücknahmegründe

(1) [1]Die Anerkennung als Asylberechtigter und die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft sind zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen für sie nicht mehr vorliegen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Ausländer

1. sich freiwillig erneut dem Schutz des Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, unterstellt,
2. nach dem Verlust seiner Staatsangehörigkeit diese freiwillig wiedererlangt hat,
3. auf Antrag eine neue Staatsangehörigkeit erworben hat und den Schutz des Staates, dessen Staatsangehörigkeit er erworben hat, genießt,

[42] Art. 14 Abs. 1, Art. 19 Abs. 1 RL 2011/95/EU (Qualifikationsrichtlinie) i.V.m. Art. 44 f. RL 2013/32/EU (Verfahrensrichtlinie)

4. freiwillig in das Land, das er aus Furcht vor Verfolgung verlassen hat oder außerhalb dessen er sich aus Furcht vor Verfolgung befindet, zurückgekehrt ist und sich dort niedergelassen hat,
5. nach Wegfall der Umstände, die zur Anerkennung als Asylberechtigter oder zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft geführt haben, es nicht mehr ablehnen kann, den Schutz des Landes in Anspruch zu nehmen, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, oder
6. als Staatenloser nach Wegfall der Umstände, die zur Anerkennung als Asylberechtigter oder zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft geführt haben, in der Lage ist, in das Land zurückzukehren, in dem er seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte.

[2]Die Veränderung der Umstände nach Satz 2 Nummer 5 und 6 muss erheblich und nicht nur vorübergehend sein, sodass die Furcht des Ausländers vor Verfolgung nicht länger als begründet angesehen werden kann.

(2) Die Zuerkennung des subsidiären Schutzes ist zu widerrufen, wenn die Umstände, die zur Zuerkennung des subsidiären Schutzes geführt haben, nicht mehr bestehen oder sich in einem Maß verändert haben, dass ein solcher Schutz nicht mehr erforderlich ist. Die Veränderung der Umstände nach Satz 1 muss wesentlich und nicht nur vorübergehend sein, sodass der Ausländer tatsächlich nicht länger Gefahr läuft, einen ernsthaften Schaden zu erleiden.

(3) Absatz 1 Satz 2 Nummer 5 und 6 und Absatz 2 gelten nicht, wenn sich der Ausländer auf zwingende, auf früheren Verfolgungen beruhende Gründe oder auf früher erlittenen ernsthaften Schaden berufen kann, um die Inanspruchnahme des Schutzes des Landes, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, oder wenn er staatenlos ist, des Landes, in dem er seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte, abzulehnen.

(4) Die Anerkennung als Asylberechtigter oder die Zuerkennung des internationalen Schutzes ist zurückzunehmen, wenn sie auf Grund unrichtiger Angaben oder infolge Verschweigens wesentlicher Tatsachen erteilt worden ist und sie dem Ausländer auch aus anderen Gründen nicht erteilt werden könnte.

(5) Die Anerkennung als Asylberechtigter oder die Zuerkennung des internationalen Schutzes ist auch zurückzunehmen oder zu widerrufen, wenn der Ausländer von der Erteilung nach § 3 Absatz 2 bis 4 oder nach § 4 Absatz 2 oder 3 hätte ausgeschlossen werden müssen oder ausgeschlossen ist.

(6) [1]Die Feststellung eines Abschiebungsverbots nach § 60 Absatz 5 oder 7 des Aufenthaltsgesetzes ist zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen nicht mehr vorliegen. [2]Die Feststellung eines Abschiebungsverbots nach § 60 Absatz 5 oder 7 des Aufenthaltsgesetzes ist zurückzunehmen, wenn sie fehlerhaft ist.

§ 73a AsylG – Gründe für einen Widerruf von Familienasyl und internationalem Schutz für Familienangehörige

[1]In den Fällen des § 26 Absatz 1 bis 3 und 5 ist die Anerkennung als Asylberechtigter und die Zuerkennung des internationalen Schutzes zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen des § 26 Absatz 4 Satz 1 oder Absatz 5 Satz 3 vorliegen. [2]Die Anerkennung als Asylberechtigter ist ferner zu widerrufen, wenn die Anerkennung des Asylberechtigten, von dem die Anerkennung abgeleitet worden ist, erlischt, widerrufen oder zurückgenommen wird und der Ausländer nicht aus anderen Gründen als Asylberechtig-

ter anerkannt werden könnte. [3]Die Zuerkennung des internationalen Schutzes ist ferner zu widerrufen, wenn der internationale Schutz des Ausländers, von dem die Zuerkennung abgeleitet worden ist, erlischt, widerrufen oder zurückgenommen wird und dem Ausländer nicht aus anderen Gründen internationaler Schutz zuerkannt werden könnte. [4]§ 26 Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.

§ 73b AsylG – Widerrufs- und Rücknahmeverfahren

(1) Das Bundesamt prüft den Widerruf oder die Rücknahme nach § 73 und § 73a, sobald es Kenntnis von Umständen oder Tatsachen erhält, die einen Widerruf oder eine Rücknahme rechtfertigen könnten.

(2) [1]Bei Widerruf oder Rücknahme der Anerkennung als Asylberechtigter oder der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft ist zu entscheiden, ob die Voraussetzungen für den subsidiären Schutz oder die Voraussetzungen eines Abschiebungsverbots nach § 60 Absatz 5 oder 7 des Aufenthaltsgesetzes vorliegen. [2]Bei Widerruf oder Rücknahme des subsidiären Schutzes ist zu entscheiden, ob die Voraussetzungen eines Abschiebungsverbots nach § 60 Absatz 5 oder 7 des Aufenthaltsgesetzes vorliegen.

(3) [1]Liegen die Voraussetzungen für einen Widerruf oder eine Rücknahme vor, teilt das Bundesamt dieses Ergebnis der Ausländerbehörde mit. [2]Der Ausländerbehörde ist auch mitzuteilen, welche Personen nach § 26 ihre Asylberechtigung oder ihren internationalen Schutz von dem Ausländer ableiten und ob bei ihnen die Voraussetzungen für einen Widerruf oder eine Rücknahme vorliegen.

(4) Bis zur Bestandskraft des Widerrufs oder der Rücknahme entfällt für Einbürgerungsverfahren die Verbindlichkeit der Entscheidung über den Asylantrag.

(5) [1]Der Ausländer ist nach Aufforderung durch das Bundesamt persönlich zur Mitwirkung bei der Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen des Widerrufs oder der Rücknahme verpflichtet, soweit dies für die Prüfung erforderlich und dem Ausländer zumutbar ist. [2]§ 15 Absatz 1 Satz 2, Absatz 2 Nummer 1, 4 bis 7 und Absatz 3 sowie § 16 gelten entsprechend, 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. [3]Das Bundesamt soll den Ausländer mit Mitteln des Verwaltungszwangs zur Erfüllung seiner Mitwirkungspflichten anhalten. [4]Kommt der Ausländer den Mitwirkungspflichten nicht oder nicht vollständig nach, kann das Bundesamt nach Aktenlage entscheiden, sofern

1. die unterbliebene Mitwirkungshandlung nicht unverzüglich nachgeholt worden ist oder
2. der Ausländer die Mitwirkungspflichten ohne genügende Entschuldigung verletzt hat.

[5]Bei der Entscheidung nach Aktenlage sind für die Entscheidung über einen Widerruf oder eine Rücknahme nach dieser Vorschrift oder nach § 48 des Verwaltungsverfahrensgesetzes sämtliche maßgeblichen Tatsachen und Umstände zu berücksichtigen. [6]Ferner ist zu berücksichtigen, inwieweit der Ausländer seinen Mitwirkungspflichten nachgekommen ist. [7]Der Ausländer ist durch das Bundesamt auf Inhalt und Umfang seiner Mitwirkungspflichten nach dieser Vorschrift sowie auf die Rechtsfolgen einer Verletzung hinzuweisen.

(6) [1]Dem Ausländer ist die beabsichtigte Entscheidung über einen Widerruf oder eine Rücknahme nach dieser Vorschrift oder nach § 48 des Verwaltungsverfahrensgesetzes schriftlich unter Angabe der Gründe mitzuteilen und ihm ist Gelegenheit zu einer mündlichen oder schriftlichen Äußerung zu geben. [2]Ihm kann aufgegeben werden, sich innerhalb eines Monats schriftlich zu äußern. [3]Hat sich der Ausländer innerhalb dieser Frist nicht geäußert, ist nach Aktenlage zu entscheiden; der Ausländer ist auf diese Rechtsfolge hinzuweisen.

(7) [1]Die Entscheidung des Bundesamtes über den Widerruf oder die Rücknahme ergeht schriftlich. [2]Sie ist zu begründen und ihr ist eine Rechtsbehelfsbelehrung beizufügen. [3]Mitteilungen oder Entscheidungen des Bundesamtes, die eine Frist in Lauf setzen, sind dem Ausländer zuzustellen.

(8) [1]Ist die Anerkennung als Asylberechtigter, die Zuerkennung des internationalen Schutzes oder die Feststellung eines Abschiebungsverbots nach § 60 Absatz 5 oder 7 des Aufenthaltsgesetzes unanfechtbar widerrufen oder zurückgenommen oder aus einem anderen Grund nicht mehr wirksam, gilt § 72 Absatz 2 entsprechend. [2]In den Fällen des § 75 Absatz 2 gilt § 72 Absatz 2 ab der Vollziehbarkeit der Entscheidung.

§ 73c AsylG – Ausländische Anerkennung als Flüchtling

(1) [1]Ist bei einem Ausländer, der von einem ausländischen Staat als Flüchtling im Sinne des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge anerkannt worden ist, die Verantwortung für die Ausstellung des Reiseausweises auf die Bundesrepublik Deutschland übergegangen (Verantwortungsübergang), so erlischt seine Rechtsstellung als Flüchtling in der Bundesrepublik Deutschland, wenn einer der in § 72 Absatz 1 genannten Umstände eintritt. [2]Der Ausländer hat den Reiseausweis unverzüglich bei der Ausländerbehörde abzugeben.

(2) [1]Im Falle des Verantwortungsübergangs auf die Bundesrepublik Deutschland wird dem Ausländer durch das Bundesamt die Rechtsstellung als Flüchtling in der Bundesrepublik Deutschland entzogen, wenn die Voraussetzungen für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nicht oder nicht mehr vorliegen. [2]Die §§ 73 bis 73b gelten entsprechend.

2. Bewertung

Die Neuregelung entspricht – soweit in der Kürze der Zeit ersichtlich – im Wesentlichen einer klarstellenden Neufassung der bisherigen Regelungen. Sie trägt insgesamt zur Verständlichkeit des AsylG und damit zur Vereinfachung der Rechtsanwendung bei.

Erheblich verringerten Verfahrensaufwand für das Bundesamt dürfte die Streichung der bislang in § 73 Abs. 2a Satz 1 – 3 AsylG vorgesehene Regelüberprüfung nach drei Jahren bewirken. Abhängig von der tatsächlichen, nunmehr nicht mehr gesetzlich angeleiteten Verwaltungspraxis des Bundesamts kann dies ggf. zur Folge haben, dass positive Statusentscheidungen (und

damit verbundenen ausländerrechtlichen Vergünstigungen) weit über den notwendigen Zeitraum aufrechterhalten bleiben. Da das Unionsrecht eine solche Regelüberprüfung nicht zwingend vorsieht und § 73b Abs. 1 AsylG-E eine Einzelfallüberprüfung vorschreibt, wenn das Bundesamt von potentiellen Widerrufs- und Rücknahmetatbeständen Kenntnis erlangt, ist dies rechtlich unbedenklich und Gegenstand alleine der politischen Bewertung.

Mit dem Wegfall der Regelüberprüfung entfällt auch die Ermessensregelung des § 73 Abs. 2a Satz 5 AsylG, die Statusinhabern nach erstmaliger Regelüberprüfung erweiterten Vertrauensschutz vermittelte. Dies kann erheblich zur Verfahrensbeschleunigung und –vereinfachung beitragen, da die Anwendung der Ermessensregelung dem Bundesamt erfahrungsgemäß erhebliche Schwierigkeiten verursachte und der Umfang zulässiger Ermessenserwägungen rechtlich kaum befriedigend geklärt war. Die hiermit verbundene Verschlechterung der Rechtsstellung anerkannter Schutzberechtigter kann in der Regel durch aufenthaltsrechtliche Folgebestimmungen[43] aufgefangen werden, wenn der Betroffene im Verlauf seines schutzbedingten Aufenthalts hinreichende Integrationsbemühungen entfaltet hat. In Einzelfällen[44] kann die Neuregelung jedoch dazu führen, dass ein als schutzberechtigt anerkannter Ausländer nach Wegfall der Schutzvoraussetzungen und Ablauf der ihm erteilten Aufenthaltserlaubnis in eine prekäre, objektiv aber noch zumutbare humanitäre Situation zurückkehren muss. Ob dies gewollt ist, obliegt alleine der politischen Bewertung.

Die Regelung des § 73 Abs. 5, Abs. 6 und Abs. 7 Satz 2 AsylG-E treffen auch weiterhin keine Aussage dazu, ob die Rücknahme auf den Zeitpunkt der Anerkennungsentscheidung zurückwirkt (ex tunc) oder erst ab dem Zeitpunkt der Rücknahmeentscheidung wirkt (ex nunc). Da zwingende Vorteile einer Rückwirkung nicht ersichtlich sind und eine Rückwirkung ggf. erhebliche vertrauensschutzrechtliche Folgefragen (z.B. im Rahmen des Ausländer-, Sozial- und Ausweisrechts) aufwerfen kann, könnte eine ausdrückliche Beschränkung auf die Wirkung ex nunc den behördlichen bzw. gerichtlichen Prüfungsaufwand ggf. erheblich verringern. Wenn demgegenüber eine Rückwirkung gewollt sein sollte, wäre eine gesetzliche Klarstellung zweckmäßig.

---

[43] § 26 Abs. 3 und 4 AufenthG, § 52 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 AufenthG (Widerruf eines Aufenthaltstitels nur nach Ermessen) sowie ggf. §§ 25 ff. AufenthG.

[44] D.h. bei Nichtbestehen einer Niederlassungserlaubnis und fehlenden Duldungsgründen, die eine Titelerteilung nach § 25a ff. AufenthG ermöglichen.

XIII. Erleichterte Behandlung von Ablehnungsgesuchen im gerichtlichen Verfahren (§ 74 Abs. 3 AsylG-E)

1. Gesetzentwurf

Nach § 74 Abs. 2 AsylG soll eingefügt werden:

(3) [1]Wird ein Richter innerhalb eines Zeitraums von drei Werktagen vor der Verhandlung oder während der Verhandlung von einem der Beteiligten wegen Besorgnis der Befangenheit abgelehnt und würde die Entscheidung über die Ablehnung eine Verlegung des Termins oder Vertagung der Verhandlung erfordern, so kann der Termin oder die Verhandlung unter Mitwirkung des abgelehnten Richters durchgeführt oder fortgesetzt werden. [2]Wird die Ablehnung für begründet erklärt, so ist der nach der Anbringung des Ablehnungsgesuchs liegende Teil der Verhandlung zu wiederholen.

2. Bewertung

Die Regelung dient der Verfahrensstraffung in Fällen (im Ergebnis) unbegründeter Anträge auf Ablehnung eines Richters wegen Besorgnis der Befangenheit. Er erinnert stark an die Vorbildregelung des § 47 Abs. 2 ZPO,[45] die im Asylverfahren über § 54 VwGO bereits jetzt entsprechende Anwendung findet. Letztere gilt – anders als § 74 Abs. 3 AsylG-E – jedoch lediglich bei Anbringung eines Ablehnungsgesuchs unmittelbar im Termin.

Praktisches Anwendungsfeld der Neuregelung könnten insbesondere missbräuchliche Befangenheitsanträge sein, die – z.B. in Reaktion auf die Ablehnung von Terminsverlegungsanträgen – eine Vertagung der mündlichen Verhandlung erzwingen sollen. In der gerichtlichen Praxis des Sachverständigen haben solche Befangenheitsanträge – wie auch sonstige Befangenheitsanträge – allerdings eine vernachlässigbare Rolle gespielt, so dass Beschleunigungseffekte wohl nur in Einzelfällen erzielt werden könnten. Zudem besteht bereits jetzt die (allerdings mit dem Risiko einer Fehleinschätzung behaftete und daher potentiell rechtsmittelträchtige)

---

[45] § 47 ZPO – Unaufschiebbare Amtshandlungen

(1) Ein abgelehnter Richter hat vor Erledigung des Ablehnungsgesuchs nur solche Handlungen vorzunehmen, die keinen Aufschub gestatten.

(2) [1]Wird ein Richter während der Verhandlung abgelehnt und würde die Entscheidung über die Ablehnung eine Vertagung der Verhandlung erfordern, so kann der Termin unter Mitwirkung des abgelehnten Richters fortgesetzt werden. [2]Wird die Ablehnung für begründet erklärt, so ist der nach Anbringung des Ablehnungsgesuchs liegende Teil der Verhandlung zu wiederholen.

Möglichkeit, offen rechtsmissbräuchliche Befangenheitsanträge unter Mitwirkung des abgelehnten Richters abzulehnen.[46]

In der Sache ist die Regelung nicht problematisch, da sie weitgehend der Vorbildregelung des § 47 Abs. 2 ZPO entspricht und sichergestellt ist, dass die mündliche Verhandlung im Fall eines begründeten Ablehnungsgesuchs wiederholt wird. Die Belastung für den Betroffenen, bis zu diesem Zeitpunkt unter der Leitung eines letztlich zu Recht abgelehnten Richters verhandeln zu müssen, dürfte im Regelfall keine erhebliche Intensität aufweisen; jedenfalls mutet der Gesetzgeber den Beteiligten eine Fortführung der Hauptverhandlung unter (vorläufiger) Mitwirkung auch des abgelehnten Richters auch im Strafverfahren zu.[47] In Extremfällen besteht zudem die Möglichkeit, der mündlichen Verhandlung fernzubleiben; hier trägt der Betroffene allerdings das Risiko, dass sein Ablehnungsgesuch letztlich als unbegründet angesehen (und der betroffene Teil der mündlichen Verhandlung nicht wiederholt) wird.[48]

Rechtstechnisch bleibt jedoch unklar, ob die Regelung parallel zu § 54 VwGO i.V.m. § 47 ZPO Anwendung finden soll. Zwar spricht die Gesetzesbegründung von einem Spezialitätsverhältnis zu § 47 Abs. 2 ZPO,[49] dies ist so aber nicht gesetzlich geregelt.

Weiterhin dürfte in der Praxis oftmals kaum zuverlässig ermittelbar bzw. nachträglich beweisbar sein, ob die Entscheidung über die Ablehnung eine Terminsverlegung oder eine Vertagung der Verhandlung erfordern würde, da die Entscheidung durch den Spruchkörper (unter Heranziehung eines Vertretungsrichters) oder den Vertreter des abgelehnten Einzelrichters ggf. auch kurzfristig erfolgen kann. Eine vergleichbare Problematik stellt sich bei Anwendung der Vorbildregelung des § 47 Abs. 2 ZPO vor den Zivilgerichten nicht, da dort vor Abschluss der

---

[46] Vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss v. 24.3.2021 – A 9 S 115/20 –, juris, Rn. 6 m.w.N.
[47] Vgl. § 29 Abs. 2 – 4 StPO. Verfassungsrechtliche Bedenken wurden hiergegen – soweit ersichtlich – nicht erhoben. Vgl. aber Deutscher Anwaltverein, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz eines Gesetzes zur Modernisierung des Strafverfahrens, Oktober 2019, S. 6 ff.; Deutscher Richterbund, Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Modernisierung des Strafverfahrens, Oktober 2019, S. 2 f.; Republikanischer Anwaltverein, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Strafverfahrens v. 8.10.2019, S. 2 ff.
[48] § 102 Abs. 2 VwGO.
[49] BT-Drs. 20/4327, S. 41.

mündlichen Verhandlung jedenfalls nicht rechtskräftig über das Ablehnungsgesuch entschieden werden kann.[50] Anders als Ablehnungsgesuche nach der ZPO, die der sofortigen Beschwerde unterliegen,[51] sind Ablehnungsgesuche nach der VwGO jedoch unanfechtbar,[52] so dass die Rechtskraft unmittelbar mit Bekanntgabe der (erstinstanzlichen) Entscheidung über das Ablehnungsgesuch eintritt. Mit der nicht ausreichend kontextsensiblen Übernahme der Regelungstechnik des § 47 Abs. 2 ZPO in die VwGO eröffnet der Gesetzgeber daher erhebliche Fehlerquellen. Insbesondere bei Ablehnung eines Richters mehrere Tage vor der mündlichen Verhandlung dürfte die Anwendung des § 74 Abs. 3 AsylG mit erheblichen Risiken für das entscheidende Gericht behaftet sein, so dass der beabsichtigte Entlastungseffekt kaum erreicht werden kann. Zweckmäßig wäre es daher, die Tatbestandsvoraussetzung „und würde die Entscheidung über die Ablehnung eine Verlegung des Termins oder Vertagung erfordern" zu streichen und – entsprechend vgl. § 29 Abs. 2 und 3 StPO – die Beschränkung des Anwendungsbereichs alleine über die gesetzliche Fristenregelung zu erwirken.

XIV. Entscheidung im schriftlichen Verfahren (§ 77 Abs. 2 AsylG-E)

1. Gesetzentwurf

Nach § 77 Abs. 1 AsylG wird folgender Absatz 2 eingefügt:

> (2) [1]Das Gericht kann außer in den Fällen des § 38 Absatz 1 und des § 73b Absatz 7 bei Klagen gegen Entscheidungen nach diesem Gesetz im schriftlichen Verfahren entscheiden, wenn der Ausländer anwaltlich vertreten ist. [2]Auf Antrag eines Beteiligten muss mündlich verhandelt werden. [3]Hierauf sind die Beteiligten von dem Gericht hinzuweisen.

2. Bewertung

Die Regelung soll in einfachen Fällen eine Entscheidung ohne mündliche Verhandlung ermöglichen. Gegen die Regelungsabsicht des Gesetzgebers bestehen keine unmittelbaren verfassungs- oder unionsrechtlichen Bedenken, da die Durchführung einer mündlichen Verhandlung

---

[50] Vgl. *Heinrich*, in: Musielak/Voit, ZPO, § 47 Rn. 9; *Vossler*, in: BeckOK ZPO, § 47 Rn. 8.
[51] § 46 Abs. 2 ZPO.
[52] § 146 Abs. 2 VwGO.

beantragt werden kann (§ 77 Abs. 3 Satz 2 AsylG-E). Eine strengere Ausgestaltung, die eine Entscheidung ohne mündliche Verhandlung auch gegen den erklärten Willen der Beteiligten ermöglicht, wäre demgegenüber nicht mit Art. 46 Abs. 1 RL 2013/32/EU i.V.m. Art. 47 Abs. 2 GRC (Recht auf öffentliches Verfahren) vereinbar.

Der Regelungsentwurf ist jedoch rechtstechnisch nicht gelungen.

Im vorherigen Einverständnis der Beteiligten ermöglicht § 101 Abs. 2 VwGO bereits jetzt eine Entscheidung ohne mündliche Verhandlung; von dieser Vorschrift wird in der Praxis reger Gebrauch gemacht. Nach Anhörung der Beteiligten – d.h. unabhängig von deren Zustimmung und ggf. auch gegen deren Widerspruch – kann das Gericht zudem im Verfahren nach § 84 Abs. 1 VwGO durch Gerichtsbescheid ohne mündliche Verhandlung entscheiden, wenn die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und der Sachverhalt geklärt ist. Der Gerichtsbescheid wirkt grundsätzlich wie ein Urteil; die Beteiligten haben aber die Möglichkeit, innerhalb von zwei Wochen nach dessen Zustellung ohne Angabe von Gründen die Durchführung einer mündlichen Verhandlung zu beantragen.[53] Das Gericht entscheidet dann mit Urteil aufgrund mündlicher Verhandlung.

Die Funktion des § 77 Abs. 2 AsylG-E neben diesen Regelungen ist unklar. Wenn – wofür die Gesetzesbegründung spricht[54] – das in § 77 Abs. 2 Satz 2 AsylG-E geregelte Antragsrecht der Beteiligten so zu verstehen sein sollte, dass der Antrag auf mündliche Verhandlung zwischen Erteilung des Hinweises nach § 77 Abs. 2 Satz 3 AsylG-E und Ergehen des Urteils ohne mündliche Verhandlung gestellt werden muss, wäre § 77 Abs. 2 AsylG-E als Sonderfall des § 101 Abs. 2 VwGO zu verstehen, bei dem der Verzicht auf mündliche Verhandlung vermutet bzw. konkludent erklärt wird.[55] Er hätte damit nur in Fällen eine Funktion, in denen der Bevollmächtigte des Klägers (oder das Bundesamt) einen Verzicht auf mündliche Verhandlung zwar nicht aktiv erklären will, aber doch passiv hinnimmt. Ihr könnte durch die bloße Erklärung – ohne Angabe von Gründen –, dass mündlich verhandelt werden soll, jede praktische Wirkung genommen werden. Insbesondere die Absicht, in einfachen Fällen eine bewusste Verfahrensverzögerung zu vermeiden, würde so weitgehend verfehlt.

---

[53] § 84 Abs. 2 und 3 VwGO i.V.m. § 78 Abs. 7 AsylG.
[54] Vgl. BT-Drs. 20/4327, S. 41.
[55] So wohl BT-Drs. 20/4327, S. 41.

Wenn die Möglichkeit des Antrags auf mündliche Verhandlung hingegen erst nach Ergehen des Urteils ohne mündliche Verhandlung gegeben sein sollte, wäre die Neuregelung letztlich eine überflüssige, enger gefasste Doppelregelung zu § 84 Abs. 1 VwGO.

Insgesamt sollte die gesetzgeberische Absicht klargestellt und eine dritte Form der Entscheidung ohne mündliche Verhandlung vermieden werden. Wenn die Möglichkeit der Entscheidung ohne mündliche Verhandlung auf Fälle erstreckt werden soll, in denen der Betroffene einer entsprechenden Absicht des Gerichts nicht widerspricht, wäre eine Ausgestaltung der Regelung zweckmäßig, nach der das Einverständnis der Beteiligten (§ 101 Abs. 2 VwGO) fingiert wird, wenn diese nicht binnen einer vom Gericht gesetzten Frist widersprechen.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang aber auf die bereits existierende Vorschrift des § 495a ZPO, die in zivilrechtlichen Streitigkeiten vor dem Amtsgericht mit geringen Streitwerten eine Entscheidung ohne mündliche Verhandlung ermöglicht, wenn nicht mündliche Verhandlung beantragt wird. Diese scheinbar einfach gefasste Vorschrift, deren Wortlaut stark an § 77 Abs. 2 AsylG-E erinnert,[56] führt in der Rechtspraxis jedoch zu erheblichen Anwendungsproblemen und weist – auch bedingt durch den Berufungsausschluss des § 511 Abs. 2 Nr. 1 ZPO bei geringen Streitwerten – nach den Erfahrungen des Sachverständigen als ehemaliger Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Bundesverfassungsgerichts[57] eine erhebliche (und gerade angesichts der seitens des Gesetzgebers beabsichtigten Verfahrensvereinfachung in weniger bedeutsamen Fällen paradoxe) Stattgabequote in Verfassungsbeschwerdeverfahren auf, weil die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG) durch fehlerhafte Rechtsanwendung im Einzelfall verfehlt werden.[58] Fehleranfällig ist die Neuregelung dabei schon deshalb, weil § 77 Abs. 3 Satz 3 AsylG zwar die verfassungsunmittelbare Obliegenheit zum Hinweis auf die Möglichkeit einer Entscheidung ohne mündli-

---

[56] **§ 495a ZPO – Verfahren nach billigem Ermessen**
[1]Das Gericht kann sein Verfahren nach billigem Ermessen bestimmen, wenn der Streitwert 600 Euro nicht übersteigt. [2]Auf Antrag muss mündlich verhandelt werden.

[57] September 2016 – April 2020.

[58] Vgl. – stellvertretend für ca. 50 veröffentlichte Entscheidungen – BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats v. 2.6.2021 – 2 BvR 1054/19 –, juris, Rn. 1; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats v. 7.7.2020 – 1 BvR 1978/19 –, juris, Rn. 9 ff.; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats v. 1.7.2020 – 2 BvR 1907/18 –, juris, Rn. 8 ff.; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats v. 9.10.2019 – 1 BvR 2884/18 –, juris, Rn. 10 ff.

che Verhandlung, nicht aber die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ebenfalls anerkannte Obliegenheit kodifiziert, den Zeitpunkt zu bezeichnen, bis zu dem die Beteiligten ihr Vorbringen in den Prozess einbringen können.[59] Auch bei ordnungsgemäßer Hinweiserteilung unter angemessener Fristsetzung kann eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör z.B. dann entstehen, wenn ein fristgerecht beim Gericht eingegangener Schriftsatz nicht zur Akte gelangt oder dem entscheidenden Richter nicht oder erst nach Fristablauf vorgelegt wird;[60] auf Verschulden des Richters kommt es insoweit nicht an.[61] Da eine mögliche – ggf. auch nicht vorwerfbare – Gehörsverletzung seitens des Prozessgerichts nicht nachträglich korrigiert werden kann,[62] kann die vermeintlich vereinfachende Regelung des § 77 Abs. 3 AsylG-E ggf. zu erheblichen Mehrbelastungen der Oberverwaltungsgerichte führen, die auf entsprechende Rüge zur Berufungszulassung und Durchführung einer Berufungsverhandlung verpflichtet sind.[63]

Da die praktischen Auswirkungen der Neuregelung auch bei ordnungsgemäßer Handhabung vorhersehbar gering wären, ist anzuregen, die Notwendigkeit und v.a. Zweckmäßigkeit einer entsprechenden Sonderregelung kritisch zu prüfen. So der Gesetzgeber diese in Kauf nehmen will, ist eine Ausgestaltung unter ausdrücklicher Kodifizierung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dringend angezeigt.

XV. Gesetzliche Klageänderung bei Ersetzung der Ablehnungsentscheidung (§ 77 Abs. 4 AsylG-E)

1. Gesetzentwurf

§ 77 Abs. 4 AsylG-E lautet:

---

[59] Vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats v. 18.11.2008 – 2 BvR 290/08 –, juris, Rn. 10; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats v. 14.6.1983 – 1 BvR 545/82 –, BVerfGE 64, 203, juris, Rn. 18. Zurecht kritisch daher DAV, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 11.10.2022, S. 29.

[60] Letzteres ist in der gerichtlichen Praxis nicht selten, kann aber ggf. kompensiert werden, wenn das Gericht nicht unmittelbar nach Fristablauf entscheidet.

[61] Vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats v. 1.10.2019 – 1 BvR 552/18 –, juris, Rn. 14 ff.

[62] Mit Niederlegung des Urteilstenors tritt die sog. Innenbindung des Gerichts ein; § 152a VwGO findet keine Anwendung, weil gegen Urteile des Verwaltungsgerichts der Antrag auf Zulassung der Berufung durch das Oberverwaltungsgericht eröffnet ist (§ 78 Abs. 2 – 5 AsylG).

[63] § 78 Abs. 3 Nr. 3 AsylG i.V.m. § 138 Nr. 3 VwGO.

(4) [1]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 Gegenstand des Verfahrens. [2]Das Bundesamt übersendet dem Gericht, bei dem das Verfahren anhängig ist, eine Abschrift des neuen Verwaltungsakts. [3]Nimmt der Kläger die Klage daraufhin unverzüglich zurück, trägt das Bundesamt die Kosten des Verfahrens. [4]Unterliegt der Kläger ganz oder teilweise, entscheidet das Gericht nach billigem Ermessen.

2. Bewertung

Die Neuregelung soll vermeiden, dass die Gesamtdauer des Asylverfahrens verzögert wird, wenn das Bundesamt eine Ablehnungsentscheidung ohne Sachprüfung im Laufe des gerichtlichen Verfahrens durch eine ablehnende Sachentscheidung ersetzt.

Ein hinreichender Regelungsanlass für die vorgeschlagene Neuregelung ist aus der Berufspraxis des Sachverständigen nicht erkennbar. Die erhebliche Verfahrensdauer derart „gestufter" Klageverfahren ist i.d.R. darauf zurückzuführen, dass das Bundesamt mit einer Sachprüfung regelmäßig erst dann beginnt, wenn über die Klage gegen die erste Ablehnungsentscheidung rechtkräftig entschieden ist; hier bringt die Neuregelung keinerlei Vorteile. In der Vergangenheit war die erhebliche Verfahrensdauer in derartigen Fällen zudem dem Umstand geschuldet, dass das Bundesamt entsprechende Verfahren trotz rechtskräftiger gerichtlicher Aufhebung der Unzulässigkeitsentscheidung zunächst zurückgestellt hatte (sog. „Griechenland-Ablage").

Im Fall einer Ersetzung des Unzulässigkeitsbescheids bereits im gerichtlichen Verfahren kann die nunmehr gesetzlich vorgesehene Klageänderung bereits jetzt bewirkt werden, wenn der Kläger den neuen Bescheid in das laufende Verfahren einbezieht. Eine Beschleunigungswirkung könnte daher nur gegenüber Fällen erzielt werden, in denen der Kläger den ursprünglichen Rechtsstreit für erledigt erklärt und gegen die Ablehnungsentscheidung in der Sache neuerlich Klage erhebt. Mit der nunmehr erzwungenen Einbeziehung in das bereits laufende Klageverfahren kann eine signifikante Beschleunigung jedoch kaum erzielt werden, weil zum neuen Streitgegenstand ohnehin neu vorgetragen werden muss und das Vorbringen im Rahmen der ersten Anfechtungsklage sich in den meisten Fällen der Unzulässigkeit auf Sachverhalte (wie z.B. die beabsichtigte Überstellung in einen anderen EU-Staat) bezieht, die keine Bezüge zum Verfolgungsvorbringen des Betroffenen aufweisen.

Eine Verfahrensverzögerung tritt aber v.a. deswegen ein, weil für die Behandlung von Unzulässigkeitsentscheidungen etwa in sog. Dublin-Verfahren i.d.R. schon erstinstanzlich eine spezielle Kammerzuständigkeit für einzelne Zielstaaten besteht, die nicht mit der Zuständigkeitszuweisung für einzelne Herkunftsländer korrespondiert. Insoweit muss jedoch vermieden werden, dass in Folge der Klageänderung nunmehr die z.B. auf die Überstellung nach Italien spezialisierte Fachkammer über die sachlichen Asylbegehren von Flüchtlingen aus allen Herkunftsstaaten entscheiden muss, denen das Bundesamt in einem früheren Verfahrensschritt die Überstellung nach Italien angedroht hatte. Dies gilt erst recht in zweitinstanzlichen Verfahren, in denen jedenfalls spezielle Senatszuständigkeiten bestehen.

Diese – an sich durch Spezialisierungsvorteile dringend gebotene und zweckmäßige – Zuständigkeitsaufspaltung hat jedoch zur Folge, dass auch fortgeführte Verfahren nach (gesetzlicher) Klageänderung an die zuständige Fachkammer bzw. den zuständigen Fachsenat abgegeben werden müssen, wo das Verfahren letztlich inhaltlich von vorne beginnt. Die Neuregelung verspricht insoweit daher (nahezu) keine Beschleunigung, nimmt dem Betroffenen aber die Möglichkeit, selbst zu entscheiden, ob er den nunmehr ergangenen Bescheid akzeptieren oder ebenfalls angreifen will. Die in Art. 3 des Gesetzesentwurfs vorgesehene, an sich sachdienliche Verdoppelung des Gegenstandswerts bei Einbeziehung eines neuen Streitgegenstands führt zudem auch dann zu (gegenüber der auf einen Streitgegenstand beschränkten Klage) erhöhten Gebührenansprüchen, wenn eine Fortführung der Klage von vorneherein nicht beabsichtigt war.

Auch im Übrigen hat die gesetzliche Neuregelung daher v.a. Auswirkungen auf der Gerichtskostenseite, da aufgrund der Staffelung der Gebührensätze auch bei Verdoppelung des Gegenstandswerts auf 10.000 € (vgl. Art. 3 des Gesetzentwurfs) im Vergleich zu zwei Klagen mit einem Gegenstandswert von je 5.000 € insgesamt geringere Vergütungsansprüche des Rechtsanwalts entstehen. Dies zeigen auch die Folgeregelungen des § 77 Abs. 4 Satz 3 und 4 AsylG-E, die neben den allgemeinen Bestimmungen der § 154 ff. VwGO überflüssig erscheinen.

Da die Neuregelung des § 77 Abs. 4 AsylG-E letztlich weitere Komplexität in das Asylverfahren einbringt, ohne einen wesentlichen praktischen Mehrwert zu versprechen, sollte deren Einführung überdacht werden; jedenfalls müsste sichergestellt werden, dass die Beteiligten ausreichend Gelegenheit zu neuem Sachvortrag erhalten.[64]

XVI. Einführung einer beschränkten Tatsachenrevision zum Bundesverwaltungsgericht (§ 78 Abs. 8 AsylG-E)

1. Gesetzentwurf

§ 78 Abs. 8 AsylG-E lautet:

(8) [1]Gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts steht den Beteiligten 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 Herkunfts- oder Zielstaat von deren Beurteilung durch ein anderes Oberverwaltungsgericht oder durch das Bundesverwaltungsgericht abweicht und
2. die Revision deswegen zugelassen hat.

[2]Eine Nichtzulassungsbeschwerde kann auf diesen Zulassungsgrund nicht gestützt werden. [3]Die Revision ist beschränkt auf die Beurteilung der allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage in einem Herkunfts- oder Zielstaat. [4]In dem hierfür erforderlichen Umfang ist das Bundesverwaltungsgericht abweichend von § 137 Absatz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung nicht an die in dem angefochtenen Urteil getroffenen tatsächlichen Feststellungen gebunden. [5]Das Bundesverwaltungsgericht berücksichtigt für die Beurteilung der allgemeinen Lage diejenigen herkunfts- oder 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 ausgeschlossen.

2. Bewertung

a) Problemlage

Der Gesetzentwurf trägt dem Umstand Rechnung, dass es bei der Bewertung der allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage in einem Herkunfts- oder Zielstaat zu

[64] Vgl. DAV, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 11.10.2022, S. 33.

unterschiedlichen Bewertungen durch die insgesamt fünfzehn Oberverwaltungsgerichte kommen kann, die aufgrund der Beschränkung der Revision auf die Klärung von Rechtsfragen nicht durch das Bundesverwaltungsgericht als gemeinsame Oberinstanz ausgeräumt werden können.[65] Zu entsprechend divergierenden Bewertungen war es in der jüngeren Vergangenheit u.a. bei der Prognose des Umgangs der syrischen Regierung zu zurückkehrenden „einfachen Wehrdienstentziehern"[66] sowie bei der Bewertung der Zumutbarkeit der Aufnahmebedingungen nach der Überstellung bzw. Abschiebung nach Italien gekommen.[67]

Von der Grundsatzklärung durch das Bundesverwaltungsgericht erhofft sich der Gesetzentwurf eine Verfahrensbeschleunigung nach erfolgter Grundsatzklärung, da Bundesamt und Instanzgerichte an dessen Bewertung der allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage in einem Herkunfts- oder Zielstaat anknüpfen können.

Festzuhalten ist zunächst, dass eine solche Grundsatzklärung von Tatsachenfragen durch das Bundesverwaltungsgericht zur Rechtssicherheit und Akzeptanz asylgerichtlicher Entscheidungen beitragen kann, da eine divergierende Bewertung identischer Sachverhalte durch verschiedene Gerichte vermieden bzw. aufgelöst wird. Zwar ist die Rechtspflege wegen der Unabhängigkeit der Richter konstitutionell uneinheitlich,[68] so dass divergierende tatsächliche (sowie ggf. auch rechtliche) Bewertungen vergleichbarer Sachverhalte im Lichte der verfassungsrechtlichen Garantie der richterlichen Unabhängigkeit hingenommen werden können; dennoch ist es Rechtssuchenden schwer zu vermitteln (und auch in der Rechtsanwendungspraxis des Bundesamts als bundesweit tätiger Asylbehörde schwer zu handhaben), wenn die Bewertung vergleichbarer Auslandssachverhalte letztlich dauerhaft vom Zuweisungsstandort des individuellen Asylsuchenden innerhalb des Bundesgebiets abhängt.

---

[65] Vgl. BVerwG, Beschluss v. 4.5.2022 – 1 B 43.22 –, juris, Rn. 6: „Für die Zulassung der Revision reicht, anders als für die Zulassung der Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung […], eine Tatsachenfrage grundsätzlicher Bedeutung nicht aus."

[66] Vgl. OVG NRW, Urteil v. 23.8.2022 – 14 A 3716/18.A –, juris, Rn. 101 ff., Nds. OVG, Beschluss v. 11.5.2022 – 2 LB 52/22 –, juris, Rn. 28 ff. und BayVGH, Urteil v. 2.5.2022 – 21 B 19.34314 –, juris, Rn. 26 ff. einerseits (ggf. drohende Inhaftierung flüchtlingsrechtlich i.d.R. unerheblich) sowie OVG Bremen, Urteil v. 23.3.2022 – 1 LB 484/21 –, juris, Rn. 39 ff. und OVG Berlin-Brandenburg, Urteil v. 28.5.2021 – OVG 3 B 42.18 –, juris, Rn. 21 ff. andererseits (Verfolgung in Anknüpfung an unterstellte politische Gesinnung)

[67] Vgl. OVG NRW, Beschluss v. 26.7.2022 – 11 A 1497/21.A –, juris, Rn. 64, Beschluss v. 28.3.2022 – 11 A 879/21.A –, juris, Rn. 30 ff. und Urteil v. 20.7.2021 – 11 A 1689/20.A –, juris, Rn. 41 ff. einerseits (verneinend) sowie VGH Bad.-Württ., Urteil v. 7.7.2022 – A 4 S 3696/21 –, juris, Rn. 28 f.; Beschluss v. 8.11.2021 – A 4 S 2850/21 –, juris, Rn. 8 ff., Sächs. OVG, Urteil v. 15.3.2022 – 4 A 506/19.A –, juris, Rn. 39 ff. sowie Saarl. OVG, Urteil v. 15.2.2022 – 2 A 46/21 –, juris, Rn. 22 ff. (bejahend).

[68] Vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 3.11.1992 – 1 BvR 1243/88 –, BVerfGE 87, 273, juris, Rn. 15.

Hinzuweisen ist allerdings auch auf den Umstand, dass divergierende tatsächliche Beurteilungen identischer allgemeiner Sachverhalte in der Verfahrenspraxis die Ausnahme darstellen, da die Obergerichte z.T. in ständigem fachlichem Austausch stehen, i.d.R. über dieselben Erkenntnismittel verfügen und die (in aller Regel veröffentlichten) Entscheidungen der anderen Obergerichte bei der Abfassung der eigenen Entscheidungen ausführlich würdigen. Echte Divergenzen können zudem nur dann auftreten, wenn der zu entscheidende Sachverhalt tatsächlich verallgemeinerungsfähig und in vergleichbarer Weise auch an anderen Obergerichten anhängig ist. In vielen Fällen geht die vom Gesetzesentwurf intendierte Breitenwirkung daher schon von Länderleitentscheidungen der jeweiligen Oberverwaltungsgerichte aus, die auch in anderen Bundesländern rezipiert werden. Der Gesetzentwurf adressiert daher ein durchaus reales, keinesfalls aber allgegenwärtiges Problem.

Zur Beschleunigung des individuellen Asylverfahrens, in dem die Revision zugelassen und durchgeführt wird, trägt die Einführung der Tatsachenrevision nicht bei, da dieses sich um die Dauer des jeweiligen Revisionsverfahrens[69] (sowie ggf. die Dauer eines erneuten Berufungsverfahrens nach Zurückverweisung an das Oberverwaltungsgericht) verlängert. Nach erfolgter Grundsatzklärung kann der gewünschte Beschleunigungseffekt jedoch eintreten, da – vorbehaltlich behaupteter oder tatsächlicher Änderungen der Rückkehrsituation – in der Entscheidungspraxis des Bundesamts und sich anschließenden erst- und zweitinstanzlichen Verfahren hinsichtlich der allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage in einem Herkunfts- oder Zielstaat auf die erfolgte Grundsatzklärung verwiesen werden kann, die Zulassung der Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung in vergleichbaren Fällen vermieden werden kann und eine Vielzahl sonst durchaus aussichtsreicher Rechtsmittel ggf. nicht eingelegt bzw. durch eine der Grundsatzentscheidung entsprechende Rechtsanwendung vermieden werden.

Dies setzt jedoch zunächst voraus, dass eine Klärung entsprechender Tatsachenfragen überhaupt erzielt werden kann. Ungeachtet der Schwierigkeiten bei der praktischen Anwendung des Begriffs der „allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage“[70] dürfte dies erfordern, dass eine solche Lage in generalisierender Weise beschrieben werden

---

[69] Die durchschnittliche Dauer eines Revisionsverfahrens beim Bundesverwaltungsgericht betrug zuletzt 9 (bei Erledigung durch Beschluss) bzw. 13 Monate (bei Erledigung durch Urteil); vgl. Geschäftsbericht des Bundesverwaltungsgerichts für den Zeitraum vom 1. Januar 2021 bis zum 31. Dezember 2021, S. 68.
[70] Siehe sogleich B. XVI.2.b), c).

kann, sie eine Vielzahl von Fällen in vergleichbarer Weise betrifft und über einen längeren Zeitraum vorhersehbar konstant bleibt. Dies dürfte etwa im Hinblick auf die hier anlassgebenden Fälle der Bewertung der Aufnahmesituation Asylsuchender in Italien und der Rückkehrsituation einfacher Wehrdienstentzieher nach Syrien der Fall (gewesen) sein, kann aber keinesfalls generalisierend unterstellt werden. So haben die Oberverwaltungsgerichte es etwa zwischenzeitlich abgelehnt, die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Rückkehrsituation in diversen Herkunftsländern im Rahmen von Berufungsverfahren verallgemeinerungsfähig zu klären, da die Situation durch ein dynamisches Pandemiegeschehen geprägt sei.[71] In der Mehrzahl der Fälle kommt es zudem auf die individuelle Rückkehrsituation des Betroffenen – z.B. im Hinblick auf dessen individuelles Gefährungsprofil, seine wirtschaftliche Situation oder die Möglichkeit der Inanspruchnahme familiärer Unterstützung – an, so dass eine Grundsatzklärung nur bzgl. einzelner Randfragen (etwa im Hinblick auf die allgemeine Arbeitsmarktsituation oder die Schutzwilligkeit örtlicher Sicherheitskräfte) erzielt werden könnte.

Weiterhin kann eine erfolgte Grundsatzklärung nur so lange als Orientierungspunkt herangezogen werden, wie sie nicht durch die tatsächliche Entwicklung im Herkunftsland überholt oder signifikant in Frage gestellt wird. Denn aus der Sachverhaltsaufklärungspflicht des § 86 Abs. 1 VwGO i.V.m. Art. 19 Abs. 4 GG hat das Bundesverfassungsgericht eine Verpflichtung der Verwaltungsgerichte abgeleitet, sich ggf. laufend – d.h. tagesaktuell – über die tatsächlichen Entwicklungen unterrichten und nur auf der Grundlage aktueller Erkenntnisse zu entscheiden.[72] Abhängig von der Fluidität der tatsächlichen Entwicklung kann eine entsprechende Grundsatzentscheidung daher ggf. schon nach sehr kurzer Zeit durch die tatsächliche Entwicklung überholt sein oder jedenfalls durch substantiierten Beteiligtenvortrag in Frage gestellt werden. Dies macht etwa die Rechtsprechung mehrerer Oberverwaltungsgerichte zur Rückkehrsituation einfacher Wehrdienstentzieher in Syrien deutlich, die eine in der Recht-

---

[71] Vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss v. 8.5.2020 – A 4 S 1082/20 –, juris, Rn. 5: „Gegenwärtig dürfte es sich bei der vom Kläger formulierten Frage bereits nicht um eine die Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung eröffnende Tatsachenfrage von verallgemeinerungsfähiger Tragweite handeln. Denn das weltweite Pandemiegeschehen ist gegenwärtig von großer Dynamik gekennzeichnet und erlaubt (noch) keine verlässliche Einschätzung seiner mittelfristigen Auswirkungen auf die Lebensbedingungen der Menschen im Allgemeinen oder auf Dublin-Rückkehrer in Griechenland im Besonderen. Möglich wäre allenfalls eine Momentaufnahme, der sich indes keine belastbaren Rückschlüsse für zukünftige Entwicklungen entnehmen ließen, die deshalb nur von sehr begrenzter Aussagekraft wäre und eine verallgemeinerungsfähige grundsätzliche Klärung von Tatsachen gerade nicht ermöglichte."
[72] BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats v. 9.2.2021 – 2 BvQ 8/21 –, juris, Rn. 7 m.w.N.

sprechung des EuGH entwickelte „starke Vermutung“ zugunsten einer flüchtlingsschutzrelevanten Verfolgung syrischer Wehrdienstentzieher[73] (wohl auch) aus tatsächlichen Gründen als überholt angesehen hat.[74] Schließlich es kann den Verfahrensbeteiligten schon aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht verwehrt werden, die Richtigkeit der ohne ihre Beteiligung ergangenen höchstgerichtlichen Entscheidung an sich in Zweifel zu ziehen.[75] Dies gilt insbesondere dann, wenn der Betroffene sich auf neuere Erkenntnismöglichkeiten (wie z.B. bislang unberücksichtigt gebliebene Erkenntnismittel) beruft, muss für die abweichende Bewertung bereits vorhandener Erkenntnisse aber entsprechend gelten. Dies schließt es nicht aus, dass ein entsprechender Beschleunigungseffekt nicht jedenfalls für einen gewissen Zeitraum erzielt werden kann, zeigt jedoch praktische Wirkgrenzen der höchstrichterlichen Tatsachenrevision auf.

Den mit einer erfolgten Grundsatzklärung durch das Bundesverwaltungsgericht verbundenen Beschleunigungseffekten stehen die Auswirkungen der Zulassung der Tatsachenrevision bis zur Klärung der grundsätzlichen Tatsachenfrage gegenüber. Schon jetzt sehen sich die erstinstanzlich entscheidenden Verwaltungsgerichte im Fall einer Zulassung einer Grundsatzberufung durch das jeweilige Oberverwaltungsgericht vor die Wahl gestellt, die Vielzahl hiervon potentiell betroffener Verfahren entweder auf ungeklärter Tatsachengrundlage individuell zu entscheiden oder bis zum Abschluss des jeweiligen Referenzberufungsverfahrens auszusetzen[76] bzw. im Einverständnis der Beteiligten zum Ruhen zu bringen,[77] d.h. vorläufig nicht zu betreiben. Im Fall einer Aussetzung bzw. eines Ruhens führt die Zulassung der Grundsatzberufung daher zur Verzögerung vergleichbarerer Verfahren, zumal – erfahrungsgemäß – auch im Fall eines für die betroffenen Kläger ungünstigen Ausgangs des Berufungsverfahrens nicht mit einer Rücknahme der individuell erhobenen Klagen zu rechnen ist. Das Verfahren kann

---

[73] Vgl. EuGH, Urteil v. 19.11.2020 – C-238/19 –, juris, Rn. 57.
[74] Vgl. Nds. OVG, Urteil v. 22.4.2021 – 2 LB 147/18 –, juris, Rn. 86; OVG NRW, Urteil v. 22.3.2021 – 14 A 3439/18.A –, juris, Rn. 115; VGH Bad.-Württ., Urteil v. 4.5.2021 – A 4 S 468/21 –, juris, Rn. 34.
[75] Die im Rechtsmittelrecht vorgesehene Bindung des Revisionsgerichts an die Tatsachenfeststellung der letzten Tatsacheninstanz sowie des Instanzgerichts an die rechtliche Beurteilung des Rechtsmittelgerichts (§ 130 Abs. 3, § 144 Abs. 6 VwGO) betrifft jeweils nur den konkreten Instanzenzug. Eine Bindung an tatsächliche oder rechtliche Feststellungen aus einem Verfahren, an denen die (nunmehr) Beteiligten nicht beteiligt waren, wäre mit Art. 19 Abs. 4 GG nicht vereinbar.
[76] § 94 VwGO.
[77] § 172 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 251 Satz 1 ZPO.

daher erst wieder betrieben werden, wenn die Grundsatzklärung erfolgt ist und die Beteiligten die Gelegenheiten hatten, zum Ausgang des Referenzverfahrens Stellung zu nehmen.

Auch im Fall eines „Durchentscheidens“ des Verwaltungsgerichts tritt regelmäßig ein Verzögerungseffekt ein, weil die Stellung eines (gerichtskostenfreien)[78] Antrags auf Zulassung der Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung der bereits im Referenzverfahren als grundsätzlich bezeichneten Rechts- oder Tatsachenfrage naheliegt. In diesem Fall sieht sich das Oberverwaltungsgericht wiederum vor die Wahl gestellt, die Berufung in einer Vielzahl von Parallelverfahren zuzulassen oder die jeweiligen Zulassungsverfahren seinerseits auszusetzen bzw. zum Ruhen zu bringen, bis eine Grundsatzklärung erzielt wurde. So sich das Oberverwaltungsgericht zur Zulassung der weiteren Berufungen entscheidet, sieht es sich mit einer Vielzahl von Verfahren belastet, in denen es von Amts wegen zur Aufklärung des gesamten Sachverhalts verpflichtet ist.[79] Auch im Fall der Aussetzung bzw. eines Ruhens der jeweiligen Verfahren muss es die jeweiligen Verfahren nach Abschluss des Referenzverfahrens wieder aufgreifen und individuell abarbeiten. Im Fall einer Berufungszulassung wegen grundsätzlicher Bedeutung in breitenwirksamen Verfahren sind die Oberverwaltungsgerichte daher bestrebt, möglichst zeitnah nach Zulassung der Berufung über die Berufung zu entscheiden, um die Anzahl der erst- und zweitinstanzlich „angestauten“ Verfahren gering zu halten. Aufgrund der zu gewährenden Rechtsmittelbegründungs- und Erwiderungsfristen[80] (und der regelmäßig erheblichen Geschäftsbelastung der Oberverwaltungsgerichte) ist dies jedoch nicht ohne weiteres möglich, so dass entsprechende Anstaueffekte in der Berufspraxis des Sachverständigen schon jetzt wiederholt zu beobachten waren.[81]

---

[78] § 83b AsylG.

[79] § 130 VwGO

(1) Das Oberverwaltungsgericht hat die notwendigen Beweise zu erheben und in der Sache selbst zu entscheiden.

(2) – (3) […]

[80] § 124a Abs. 6 Satz 1 VwGO.

[81] Vgl. zu diesem Gesichtspunkt auch *Dietz*, NVwZ-Extra 15/2018, 5 sowie DAV, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 11.10.2022, S. 36.

Entsprechende Anstaueffekte sind daher auch – ohne dass dies praktisch vermieden werden könnte – im Zusammenhang mit der Zulassung einer Tatsachenrevision durch das Bundesverwaltungsgericht zu erwarten. So verlängert sich nicht nur die Anstauphase, die in Folge der Zulassung der Berufung durch das Oberverwaltungsgericht entsteht, um die unvermeidbare Dauer des Revisionsverfahrens; aufgrund der bundesweiten Bedeutung der zu erwartenden Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ist zudem zu erwarten, dass sich entsprechende „Anstaueffekte" auch auf jene Bundesländer erstrecken, in denen die Tatsachenfrage bislang als nicht klärungsbedürftig oder jedenfalls als geklärt galt. Aufgrund der zumindest offenen Erfolgsaussichten wäre zudem regelmäßig Prozesskostenhilfe für entsprechende Klageverfahren zu bewilligen.[82]

Ob die zu erwartenden Vorteile einer tatsächlich erfolgten grundsätzlichen Tatsachenklärung die – letztlich unvermeidbaren – Anstaueffekte im Vorfeld einer Tatsachenklärung überwiegen, kann kaum zuverlässig prognostiziert werden und ist letztlich Gegenstand einer politischen Bewertung. Jedenfalls aber geht der Gesetzgeber mit der Zulassung der begrenzten Tatsachenrevision ein nicht unerhebliches Risiko ein, dass sich die durchschnittlichen Verfahrenslaufzeiten ggf. auch verlängern können.

Wie stark sich die zuvor beschriebenen Verzögerungseffekte in der Praxis einstellen, hängt maßgeblich von der zu erwartenden Verfahrensdauer zwischen Zulassung der Grundsatzrevision und Entscheidung in der Sache ab. Das Bundesverwaltungsgericht sollte daher jedenfalls in die Lage versetzt werden, anhängige Tatsachenrevisionen binnen kürzestmöglicher Zeit zur Entscheidung zu bringen. Dies setzt neben einer angemessenen Personalausstattung insbesondere im richterlichen Bereich voraus, dass die letztlich mit der Entscheidung betrauten Richter in die Lage versetzt werden, sich kurzfristig in die schutz-, überstellungs- und abschieberelevante Lage im Herkunftsstaat einzuarbeiten. Als problematisch dürfte sich dabei insbesondere erweisen, dass die Entscheidung über Asylverfahren in erster und zweiter Instanz in aller Regel Fachkammern bzw. Fachsenaten überantwortet ist, die in einer Vielzahl gleichgelagerter Fälle über spezifische Herkunfts- oder Zielstaaten entscheiden und daher aufgrund ihrer alltäglichen Fallpraxis mit der Situation spezifischer Herkunftsländer (und der diesbezüglichen Erkenntnislage) vertraut sind. Diese Situation kann am Bundesverwaltungsgericht aber

---

[82] So auch *Dietz*, NVwZ-Extra 15/2018, 5.

nicht hergestellt werden, weil sich bei einem zu erwartenden Geschäftsanfall von jährlich 20 Fällen,[83] die sich auf mehr als 190 potentielle Herkunftsstaaten verteilen, keine breitenwirksame länderspezifische Fallpraxis einstellen wird und eine Verteilung auf mehrere, länderbezogen spezialisierte Senate schon aufgrund des erforderlichen asylrechtlichen Spezialwissens (und der Gefahr divergierender Rechtssprechungslinien in länderübergreifenden Rechtsfragen) ausscheiden dürfte. Es dürfte daher zu erwägen sein, den zuständigen Senat durch einen nachgeordneten Bereich, der die verfügbaren Länderinformationen fachkundig aufbereiten kann, zu entlasten.[84] Dennoch dürfte der mit der zeitnahen Einarbeitung in die jeweils aktuellen Länderinformationen eines spezifischen Herkunftsstaats eine erhebliche Belastung des zuständigen Senats einhergehen, die in der vermeintlich geringen Anzahl der jährlich zur erwartenden Fälle nicht ansatzweise zum Ausdruck kommt.[85]

b) Umsetzung im Einzelfall

Über die – letztlich politisch zu entscheidende – Frage hinaus, ob die Vorteile einer Tatsachenrevision zum Bundesverwaltungsgericht die ggf. zu erwartenden Verzögerungseffekte aufwiegen, gibt die im Gesetzesentwurf vorgesehene Ausgestaltung Anlass zu folgenden Anmerkungen:

- § 78 Abs. 8 Satz 1 AsylG-E regelt nur die Rechtsfolge, wenn das Oberverwaltungsgericht die Revision zugelassen hat, macht aber nicht deutlich, unter welchen Voraussetzungen das Oberverwaltungsgericht zur Revisionszulassung berechtigt und verpflichtet ist. Für die praktische Bewertung des Gesetzesentwurfs wäre insbesondere die Frage von Bedeutung, ob dem Oberverwaltungsgericht insoweit ein Spielraum – etwa im Hinblick auf die Auswahl geeigneter Fälle oder eine Abwägung zwischen den zu erwartenden Verzögerungs- und Beschleunigungseffekten – zukommt oder das Oberverwaltungsgericht immer dann zur Zulassung verpflichtet ist, wenn es von der Beurteilung der allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage in einem Herkunfts- oder Zielstaat

[83] Vgl. BT-Drs. 20/4327, S. 29.
[84] Vgl. zur personellen und sachlichen Ausstattung der Asyldokumentation des VGH Baden-Württemberg *Roche* ZAR 2020, 78 ff.
[85] Vgl. *Berlit*, Stellungnahme v. 28.04.2019 zur Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat am 06.05.2019, BT-Drs.(A) 19(4)266 A, S. 21.

durch ein anderes Oberverwaltungsgericht oder durch das Bundesverwaltungsgericht abweicht. Letzteres dürfte insbesondere dann rechtlich fragwürdig sein, wenn die jeweilige Referenzentscheidung offenkundig veraltet ist oder auf einem ersichtlich überholten Sachverhalt (wie z.B. der Bewertung der Rückkehrsituation vor einem Regimewechsel) beruht. Anders als § 79 Abs. 3 AsylG-E enthält § 78 Abs. 8 AsylG-E insoweit keine Verfallsklausel.

- Der Begriff der „allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage in einem Herkunfts- oder Zielstaat“ ist hochgradig auslegungsbedürftig und dürfte in der Praxis kaum konturierbar sein. Eine trennscharfe Unterscheidung wäre rechtlich aber erforderlich, weil das Bundesverwaltungsgericht nur im für die Beurteilung der „allgemeinen Lage“ erforderlichen Umfang nicht an die Tatsachenfeststellung der Vorinstanz gebunden sein soll[86] (§ 78 Abs. 8 Satz 4 AsylG-E) und die Revision auf die Beurteilung der „allgemeinen Lage“ beschränkt ist (§ 78 Abs. 8 Satz 2 AsylG-E).
- Insbesondere letztere sachliche Beschränkung ist für das Revisionsverfahren ein Novum und dürfte in der Praxis kaum handhabbar sein. Zwar besteht bereits jetzt die Möglichkeit, die Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung einer Rechtsfrage zuzulassen; nach Zulassung der Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung ist das Bundesverwaltungsgericht jedoch nicht an die geltend gemachten Revisionsgründe gebunden[87] und entscheidet umfassend über die aufgeworfenen Rechtsfragen des Bundesrechts. Eine Beschränkung auf die aufgeworfene Tatsachenfrage ist auch rechtlich kaum von Vorteil, da das Bundesverwaltungsgericht so zur Beantwortung schwieriger, letztlich unnötiger Abgrenzungsfragen gezwungen wird und zudem letztlich über künstliche Tatsachenfragen entscheidet, die sich so – losgelöst vom Einzelfall – letztlich nie stellen. Auch dem Betroffenen dürfte kaum zu vermitteln sein, dass er zwar zur „allgemeinen“, nicht aber zur „besonderen“ (d.h. individuellen) Tatsachenlage im Herkunftsland vortragen kann, obwohl Gegenstand des gerichtlichen Verfahrens letztlich sein individuelles Verfolgungsschicksal ist.
- Hiermit verbunden dürfte regelmäßig die Notwendigkeit sein, das Verfahren nach Klärung der „allgemeinen“ Tatsachenfrage an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen,

---

[86] Vgl. zur erheblichen Bedeutung dieser Frage schon *Berlit*, Stellungnahme v. 28.04.2019, BT-Drs.(A) 19(4)266 A, S. 22.
[87] § 137 Abs. 3 Satz 2 VwGO.

um die geklärten Tatsachenfeststellungen auf den zu entscheidenden Einzelfall anzuwenden. Dies führt jedoch zu einer vermeidbaren Verlängerung des individuell zu entscheidenden Verfahrens um eine weitere, nunmehr vierte Instanz,[88] da dem Betroffenen wohl nicht die Möglichkeit genommen werden kann, die Prüfung seiner individuellen, ggf. seit der ersten Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts geänderten Situation am Maßstab der nunmehr geklärten allgemeinen Tatsachenfeststellungen einzufordern.

- Weiterhin ist unklar, ob die Beschränkung auf die „Beurteilung der allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage“ das Bundesverwaltungsgericht auch daran hindert, von der rechtlichen Bewertung des Oberverwaltungsgerichts abzuweichen.[89] Eine solche Bindung der Revisionsinstanz an die Rechtsauffassung des Instanzgerichts wäre nicht nur völlig untypisch und ihrerseits geeignet, das Bundesverwaltungsgericht zur Klärung letztlich künstlicher Tatsachenkonstellationen (auf die es rechtlich möglicherweise nicht ankäme) zu zwingen, sondern würde die Rechtspraxis zudem daran hindern, die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts in entsprechenden Entscheidungen in rechtlicher Hinsicht als Orientierungspunkt heranzuziehen. Ebenfalls ungeklärt ist, ob die Beteiligten eine entsprechende Bindung des Revisionsgerichts dann aufheben können, wenn sie – parallel zur bereits zugelassenen (beschränkten) Tatsachenrevision – die Zulassung einer (unbeschränkten) Revision wegen grundsätzlicher rechtlicher Bedeutung oder Divergenz anstreben.[90] Ebenfalls unklar bleibt, ob die (für das Bundesverwaltungsgericht bindenden) individuellen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts parallel mit einer Verfahrensrüge angegriffen werden können.[91]

c) Empfehlungen

In geeigneten Fällen kann die Einführung einer beschränkten Tatsachenrevision durch das Bundesverwaltungsgericht zur Beschleunigung, Effektivierung sowie ggf. sogar Vermeidung von Asylverfahren beitragen, wenn eine Klärung grundsätzlicher Tatsachenfragen tatsächlich

---

[88] VG → Antrag auf Zulassung der Berufung → OVG (mit Zulassung der Revision) → BVerwG (allgemeine Tatsachenklärung) → OVG (verbindliche Sachentscheidung). Hieran kann sich ggf. eine weitere Revisionszulassung anschließen, wenn sich der entscheidungserhebliche allgemeine Sachverhalt zwischenzeitlich geändert hat oder die allgemeinen Zulassungsgründe vorliegen.

[89] Vgl. *Berlit*, Stellungnahme v. 28.04.2019, BT-Drs.(A) 19(4)266 A, S. 22.

[90] § 132 Abs. 2 Nr. 1 oder 2 VwGO.

[91] § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO.

erfolgt. Über welche Zeiträume eine solche Grundsatzentscheidung tatsächliche Orientierungsfunktion für das Bundesamt und die Instanzgerichte entfalten kann, hängt jedoch maßgeblich von der Dynamik der Entwicklung in den jeweiligen Herkunfts- und Zielstaaten ab und kann prognostisch kaum zuverlässig beantwortet werden. Ebenso wenig kann zuverlässig beurteilt werden, wie stark die oben beschriebenen „Aufstaueffekte“, die durch eine bevorstehende Grundsatzklärung durch das Bundesverwaltungsgericht bewirkt bzw. verstärkt werden, tatsächlich ausfallen; nach den Erfahrungen mit den Auswirkungen von Berufungszulassungen im Hinblick auf Tatsachenfragen mit grundsätzlicher Bedeutung durch die Oberverwaltungsgerichte und Berufungs- oder Revisionszulassungen im Hinblick auf Rechtsfragen mit grundsätzlicher Bedeutung ist jedoch jedenfalls mit merklichen Verzögerungseffekten zu rechnen. Ob diese durch die Vorteile einer (tatsächlich erfolgten) Grundsatzklärung von Tatsachenfragen durch das Bundesverwaltungsgericht kompensiert oder überstrahlt werden, lässt sich verlässlich kaum prognostizieren, so dass der Gesetzgeber mit der Zulassung der (begrenzten) Tatsachenrevision ein nicht zu unterschätzendes Risiko einginge. Ob dieses eingegangen werden soll, ist Frage der politischen Bewertung.

Aufgrund der unklareren Auswirkungen der Neuregelungen auf die Asylverfahrenspraxis und der möglichen Breitenwirkung denkbarer Verzögerungseffekte sollte jedenfalls erwogen werden, eine Außerkrafttretens- oder Evaluierungsklausel einzufügen. Auch eine solche Klausel wäre indes nur eingeschränkt geeignet, der Gefahr einer Verfehlung der Absichten des Gesetzgebers zu begegnen, da bereits eingetretene Verzögerungseffekte durch ein Außerkrafttreten der Regelungen nicht beseitigt werden können und angelaufene Verfahren jedenfalls zu Ende zu bringen wären. Vorzugswürdig erschiene es daher, einen möglichen Modellversuch auf einen Teilbereich der denkbaren Fallkonstellationen zu beschränken. Eine Beschränkung z.B. auf Klagen gegen Ablehnungsentscheidungen des Bundesamts nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 a) AsylG (Unzulässigkeit wegen Zuständigkeit eines anderen Asylstaats nach der Dublin-III-VO) und § 29 Abs. 1 Nr. 2 (Unzulässigkeit wegen Schutzgewährung durch einen anderen EU-Staat), die regelmäßig nur die Frage der Wohnraum-, Gesundheits- und Lebensmittelversorgung sowie des Arbeitsmarktzugangs von Schutzsuchenden bzw. anerkannt Schutzberechtigten in einzelnen Staaten der EU- bzw. des Dublin-Raumes aufwerfen (und einer Standardisierung daher weit eher zugänglich sind als individuelle Verfolgungsschicksale), wäre etwa geeignet, den neuen Rechtsschutzmechanismus anhand eines Teilbereiches des deutschen Asylsystems zu erproben, ohne die Funktionsfähigkeit des Asylsystems in seiner Gesamtheit zu gefährden.

Unabhängig davon, ob und ggf. in welchem Umfang der Gesetzgeber eine Grundsatzklärung von Tatsachenfragen durch das Bundesverwaltungsgericht ermöglichen will, sollte von einer Ausgestaltung als beschränkte Tatsachenrevision Abstand genommen werden. Nicht nur aufgrund der oben geschilderten Abgrenzungsschwierigkeiten erscheint es vorzugswürdig, im Fall einer Rechtsmittelzulassung durch die Oberverwaltungsgerichte im Hinblick auf Tatsachenfragen mit Grundsatzbedeutung eine volle Tatsachen- und Rechtsprüfung durch das Bundesverwaltungsgericht[92] zu ermöglichen, ohne die Tatsachenkompetenz des Bundesverwaltungsgericht auf die Feststellung „allgemeiner" Umstände zu beschränken (weitere Berufung). Dass von der Möglichkeit einer weiteren Berufung nur in Fällen Gebrauch gemacht werden kann, in denen eine grundsätzliche Klärung von Tatsachenfragen durch das Bundesverwaltungsgericht in Rede steht, stellt eine entsprechende Engführung des Zulassungsgrundes ausreichend sicher. Der mit einer „weiteren Berufung" verbundene Mehraufwand einer Prüfung auch der nur einzelfallbezogenen Umstände ist in Ansehung der bereits durch das Bundesamt und in zwei Tatsacheninstanzen erfolgten Vorklärung gering; zugleich vermeidet der Verzicht auf die Unterscheidung zwischen der „allgemeinen" und „besonderen" Tatsachenlage unnötige Abgrenzungsfragen und die damit verbundenen Fehlerpotentiale. Zugleich vermittelt eine volle Tatsachenüberprüfungskompetenz den zur Entscheidung berufenen Richtern die notwendigen Hintergrundkenntnisse zur Lebensrealität im jeweiligen Herkunfts- oder Zielstaat, ohne die auch Aussagen über die „allgemeine" asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevante Lage kaum zuverlässig getroffen werden können. Da das Bundesverwaltungsgericht den individuell zu entscheidenden Fall auf Grundlage einer umfassenden Tatsachenprüfungskompetenz stets abschließend entscheiden kann, wird auch der Mehraufwand einer erneuten Zurückverweisung an das Oberverwaltungsgericht zur Prüfung der individuellen Rückkehrsituation des Betroffenen zuverlässig vermieden.

Parallel hierzu könnte eine weitere Verfahrensbeschleunigung durch Eröffnung der Berufungszulassung unmittelbar durch die Verwaltungsgerichte erzielt werden. Diese käme v.a. in Fällen in Betracht, in denen bereits aufgrund des erstinstanzlichen Vorbringens ersichtlich wird, dass der Fall grundsätzlich bedeutsame Rechts- oder Tatsachenfragen aufwirft und ein

[92] Die Verbindlichkeit der Auslegung von Landesrecht für das Revisionsgericht ist im Asylverfahren – soweit ersichtlich – ohne Bedeutung.

Antrag auf Zulassung der Berufung voraussichtlich Erfolg verspräche. Die Zulassung der Berufung unmittelbar durch das Verwaltungsgericht überspringt daher den i.d.R. mehrmonatigen Zwischenschritt eines Berufungszulassungsverfahrens und ermöglicht es dem Verwaltungsgericht, eine obergerichtliche Grundsatzentscheidung durch eigene Sachverhaltsermittlung und -aufbereitung schon erstinstanzlich vorzubereiten. Eine zu großzügige Zulassungspraxis der Verwaltungsgerichte ist nach den Erfahrungen im Rahmen des Rechtsmittelrechts nach der VwGO, die – anders als das AsylG – eine Berufungszulassung durch das VG bereits jetzt vorsieht, nicht zu besorgen. Eine Grundsatzklärung durch ein Oberverwaltungsgericht kann oftmals jedoch ausreichen, um die vom Gesetzgeber intendierte Ausstrahlungswirkung auch auf andere Bundesländer zu erzielen. Eine vergleichbare Effektivierung und Beschleunigung des Asylverfahrens könnte daher – auch in der Breite – durch eine angemessene Personalausstattung der Oberverwaltungsgerichte (insbesondere auch im Hinblick auf die Einrichtung einer unterstützenden Asyldokumentation)[93] erzielt werden.

XVII. Möglichkeit der Zurückverweisung aus dem Berufungsverfahren an die Verwaltungsgerichte (§ 79 Abs. 2 AsylG-E)

1. Gesetzentwurf

§ 79 Abs. 2 AsylG lautet bisher:

> (2) § 130 Abs. 2 und 3 der Verwaltungsgerichtsordnung findet keine Anwendung.

§ 130 VwGO lautet:

> (1) Das Oberverwaltungsgericht hat die notwendigen Beweise zu erheben und in der Sache selbst zu entscheiden.
> (2) Das Oberverwaltungsgericht darf die Sache, soweit ihre weitere Verhandlung erforderlich ist, unter Aufhebung des Urteils und des Verfahrens an das Verwaltungsgericht nur zurückverweisen,
> 1. soweit das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht an einem wesentlichen Mangel leidet und aufgrund dieses Mangels eine umfangreiche oder aufwändige Beweisaufnahme notwendig ist oder
> 2. wenn das Verwaltungsgericht noch nicht in der Sache selbst entschieden hat
>
> und ein Beteiligter die Zurückverweisung beantragt.
>
> (3) Das Verwaltungsgericht ist an die rechtliche Beurteilung der Berufungsentscheidung gebunden.

[93] Vgl. *Roche* ZAR 2020, 78 ff.

§ 79 Abs. 2 AsylG-E lautet:

> (2) [1]Das Oberverwaltungsgericht darf 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 Herkunfts- oder Zielstaat anders als das Oberverwaltungsgericht beurteilt hat und nach der abweichenden Beurteilung des Oberverwaltungsgerichts eine umfangreiche oder aufwändige Beweisaufnahme notwendig ist.
>
> [2]Das Verwaltungsgericht ist an die rechtliche und tatsächliche Beurteilung der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts gebunden.

2. Bewertung

Im Berufungsverfahren nach der VwGO eröffnet § 130 Abs. 2 VwGO die Möglichkeit, ein Verfahren an das Verwaltungsgericht zurückzuverweisen, wenn eine umfangreiche oder aufwändige Beweisaufnahme aufgrund eines erstinstanzlichen Verfahrensfehlers unterblieben ist oder das Verwaltungsgericht (z.B. aufgrund der fehlerhaften angenommenen Unzulässigkeit der Klage) noch nicht entschieden hat und ein Beteiligter die Zurückverweisung beantragt. Die Regelung bewirkt dabei eine Entlastung der stärker spezialisierten Oberverwaltungsgerichte zu Lasten der personell breiter aufgestellten Verwaltungsgerichte, auch wenn hiermit ggf. eine Verfahrensverzögerung einhergeht.

Der Gesetzgeber hat die Anwendung des § 130 Abs. 2 VwGO im Asylverfahren bislang ausgeschlossen, um dem Beschleunigungsgedanken Vorrang zu geben.[94] Gegenwärtig entfaltet das gesetzliche Verbot der Zurückverweisung in die erste Instanz jedoch eher gegenteilige Effekte, weil sich die Oberverwaltungsgerichte aufgrund der „Aufstaueffekte“ im Hinblick auf zu erwartende Grundsatzentscheidungen mit einer Vielzahl individuell nicht (mehr) grundsatzbedeutsamer Einzelfallentscheidungen konfrontiert sehen, für deren zügige Bearbeitung die auf Spezialisierung ausgerichtete Personaldecke der Oberverwaltungsgerichte kaum ausreicht. Eine Erweiterung der Zurückverweisungsmöglichkeiten erscheint daher zweckmäßig, zumal

[94] Vgl. BT-Drs. 12/2062, 40; *Bergmann*, in: Bergmann/Dienelt, AuslR, § 79 AsylG Rn. 3.

einer ineffizienten Verfahrensführung durch pflichtgemäße Ermessensausübung („kann“) in ausreichender Weise begegnet werden kann.

Der in § 79 Abs. 2 Nr. 1 AsylG-E vorgesehene Zurückverweisungsgrund entspricht weitgehend[95] § 130 Abs. 2 Nr. 2 VwGO und ist jedenfalls sachgerecht. Der Zurückverweisungsgrund des § 79 Abs. 2 Nr. 2 Asyl-G dient der notwendigen Entlastung der Oberverwaltungsgerichte im Fall „aufgestauter“ Berufungsverfahren nach erfolgter Grundsatzklärung durch das Oberverwaltungsgericht. Er dürfte mittelbar auch Fälle einer Grundsatzentscheidung des BVerwG erfassten, dem das Oberverwaltungsgericht nach eigener Prüfung folgt; allerdings sollte der Gesetzgeber ggf. klarstellen, dass eine Zurückverweisung auch im Beschlusswege ohne mündliche Verhandlung erfolgen kann.[96] Inhaltlich knüpft § 79 Abs. 2 Nr. 2 AsylG-E allerdings an den untauglichen Rechtsbegriff der „allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage“ an, der erhebliche – und v.a. unnötige – Abgrenzungsschwierigkeiten auslösen kann. Stattdessen sollte erwogen werden, den Oberverwaltungsgerichten in Asylsachen ein Zurückverweisungsrecht nach pflichtgemäßem Ermessen einzuräumen, dessen Ausübung sich maßgeblich an der Geschäftsbelastung des zuständigen Verwaltungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts sowie den zu erwartenden Verfahrenslaufzeiten orientiert.

Die ausnahmslose Bindung des Verwaltungsgerichts an die tatsächliche Beurteilung durch das Oberverwaltungsgericht (§ 79 Abs. 2 Satz 2 AsylG-E) hat kein Vorbild im übrigen Prozessrecht und dürfte angesichts der Vielgestaltigkeit und Dynamik verfolgungsrelevanter Lebenssachverhalte nur schwer zu handhaben sein; er steht zudem im Widerspruch zum verfassungsunmittelbaren Erfordernis, sich ggf. laufend – d.h. tagesaktuell – über die tatsächlichen Entwicklungen unterrichten und nur auf der Grundlage aktueller Erkenntnisse zu entscheiden.[97] Da auch die Parallelnorm des § 130 Abs. 3 VwGO nur eine Bindung des Verwaltungsgerichts an die rechtliche Beurteilung des Oberverwaltungsgerichts anordnet, ohne dass dies in der bisherigen Rechtspraxis zu erkennbaren Nachteilen geführt hätte, könnte auf eine weitere asylspezifische Sonderregelung zum Umfang der Bindungswirkung verzichtet werden.

---

[95] Nach § 130 Abs. 2 VwGO kann eine Zurückverweisung stets nur auf Antrag eines Beteiligten erfolgen; § 79 Abs. 2 AsylG-E sieht keine vergleichbare Einschränkung vor.
[96] Vgl. zur analogen Anwendbarkeit des § 130a VwGO auf Fälle des § 130 Abs. 2 VwGO Hess. VGH, Beschluss v. 7.5.2020 – 1 A 661/20 –, juris, Rn. 27 m.w.N.
[97] BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats v. 9.2.2021 – 2 BvQ 8/21 –, juris, Rn. 7 m.w.N.

XVIII. Übertragung des Rechtsstreits auf den Einzelrichter am Oberverwaltungsgericht (§ 79 Abs. 3 AsylG-E)

1. Gesetzentwurf

§ 79 Abs. 3 AsylG-E soll lauten:

(3) [1]Der Senat kann 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 Herkunfts- oder 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 Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung hat. [2]§ 76 Absatz 2 und 3 gelten entsprechend.

2. Bewertung

Die Übertragung des Rechtsstreits auf den Einzelrichter (an Stelle der Kammer) ist der Regelfall in erstinstanzlichen verwaltungsgerichtlichen Asylverfahren.[98] Die Regelung des § 76 AsylG findet auf Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts keine Anwendung; es entspricht jedoch ständiger Praxis, dass auch am Oberverwaltungsgericht ein Senatsmitglied im Einverständnis der Beteiligten[99] als Berichterstatter alleine über Fälle ohne grundsätzliche Bedeutung[100] entscheidet. In Fällen ohne grundsätzliche Bedeutung wird dieses Einverständnis zwar in der Praxis in aller Regel erteilt; die Neuregelung verspricht eine Verfahrensbeschleunigung

---

[98] § 76 AsylG – Einzelrichter:

(1) Die Kammer soll in der Regel in Streitigkeiten nach diesem Gesetz den Rechtsstreit einem ihrer Mitglieder als Einzelrichter zur Entscheidung übertragen, wenn nicht die Sache besondere Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist oder die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat.
(2) – (5) […]

[99] § 87a VwGO

(1) […]
(2) Im Einverständnis der Beteiligten kann der Vorsitzende […] an Stelle der Kammer oder des Senats entscheiden.
(3) Ist ein Berichterstatter bestellt, so entscheidet dieser anstelle des Vorsitzenden.

[100] Z.B. bei Berufungszulassung aufgrund eines Verfahrensfehlers oder nach Klärung von Grundsatzfragen durch den Senat.

bzw. Vereinfachung aber in Fällen, in denen aus taktischen Gründen – z.B. zur Verfahrensverzögerung – kein Einverständnis erteilt wird oder die Verfahrensbeteiligten – z.B. aufgrund organisatorischer Mängel oder des abgebrochenen Mandantenkontakts – nicht auf die gerichtliche Anfrage reagieren. Eine Einzelrichterentscheidung in Fällen mit grundsätzlicher Bedeutung ermöglicht auch die Neuregelung nicht. Die Regelung ist daher sachgerecht, auch wenn sie keine wesentliche Verfahrensbeschleunigung verspricht.

Die Verwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe der „allgemeinen asyl-, abschiebungs- und oder überstellungsrelevanten Lage“ und des „Überholtseins aufgrund einer entscheidungserheblichen Veränderung der Lage“ dürfte die praktische Handhabung der Norm jedoch erschweren. Beide Begriffe erscheinen letztlich verzichtbar, da bereits die übrigen Tatbestandsmerkmale (keine besonderen Schwierigkeiten; keine grundsätzliche Bedeutung) eine Einzelrichterentscheidung in Fällen mit erheblicher Tragweite ausschließen. Eine weitere Einhegung der Übertragung auf den Einzelrichter erscheint auch deswegen verzichtbar, weil die gerichtliche Praxis von der bereits jetzt (ohne weitere Beschränkungen) eingeräumten Möglichkeit, im Einverständnis der Beteiligten durch den Berichterstatter entscheiden zu lassen, nur in geeigneten Fällen Gebrauch macht; insoweit sind Missbrauchsfälle nicht bekannt. Im Interesse der Rechtsvereinfachung erschiene es daher zweckmäßiger, die bestehenden Vorschriften des § 76 Abs. 1 – 3 AsylG im Übrigen unverändert auf Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte zu erstrecken (oder die o.g. unbestimmten Rechtsbegriffe ersatzlos zu streichen).

C. Fazit

Der Gesetzentwurf ist in der Gesamtschau geeignet, zur weiteren Effektivierung und Beschleunigung des Asylverfahrens beizutragen, auch wenn erhebliche Beschleunigungseffekte ohne parallele Stärkung der personellen Leistungsfähigkeit der zuständigen Behörden und Gerichte kaum zu erwarten sind. Die Empfehlungen des Sachverständigen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I. Änderungen des materiellen Rechts

- Die Ausweitung der Ausschlusstatbestände des § 3 Abs. 3 AsylG verspricht allenfalls geringfügige Beschleunigungseffekte, könnte aber Anlass für eine die praktische Rechtsanwendung erleichternde Klarstellung bieten.[101]
- Die Neufassung der Erlöschenstatbestände (§ 72 AsylG) ist zweckmäßig und teilweise Teil unionsrechtlich geboten, verspricht aber keine wesentlichen Beschleunigungseffekte.[102]
- Die Neufassung der Widerrufs- und Rücknahmegründe sowie des Widerrufs- und Rücknahmeverfahrens (§ 73 ff. AsylG-E) hat im Wesentlichen klarstellende Funktion, erleichtert aber die praktische Rechtsanwendung. Der Verzicht auf eine Regelüberprüfung nach drei Jahren verspricht wesentliche Entlastungseffekte für das Bundesamt, die mit möglichen Nachteilen abzuwägen sind.[103]

II. Änderung des Verfahrens vor dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

- Die Einführung der Sicherheitsüberprüfung bei Tätigkeit für das Bundesamt (§ 5 Abs. 6 AsylG-E),[104] die Neuregelung der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung (§ 12a AsylG-E),[105] die Normierung der Anhörungsbegleitung vor dem Bundesamt (§ 25 Abs. 6 AsylG-E)[106] und die Neuregelung der Informationspflichten des Bundesamts (§ 31 Abs. 1 AsylG-E)[107] sind zweckmäßig bzw. zum Teil unionsrechtlich geboten, versprechen aber

---

[101] Oben B. I.2.
[102] Oben B. XI.2.
[103] Oben B. XII.2.
[104] Oben B. II.2.
[105] Oben B. III.2.
[106] Oben B. VII.2.
[107] Oben B. VIII.2.

keine wesentlichen Beschleunigungseffekte. Sie können aber ggf. zur Akzeptanz und Richtigkeit asylrechtlicher Entscheidung beitragen und so mittelbar effizienzsteigernd wirken.

- Die Neuregelung zur Prüfung von Abschiebungsverboten im Rahmen von Asylfolgeanträgen (§ 31 Abs. 3 AsylG-E) ist jedenfalls aus Klarstellungsgründen geboten und kann zur Rechtsvereinfachung beitragen. Sie ist aber rechtstechnisch misslungen und sollte angepasst werden.[108]
- Die Neuregelung der Rechtsfolgen eines Nichtbetreibens des behördlichen Asylverfahrens durch den Schutzsuchenden (§ 33 AsylG-E) beseitigt die Folgen einer unbeabsichtigt zu eng geratenen Umsetzung des Unionsrechts und ist zweckmäßig; die vorgeschlagene Ausgestaltung wirft jedoch ungelöste Folgefragen auf und sollte ggf. angepasst werden.[109]
- Die Umsetzung der Regelung zur Dauer des Asylverfahrens beim Bundesamt (§ 24 AsylG-E)[110] ist unionsrechtlich zwingend, aber rechtstechnisch misslungen und dürfte die unionsrechtlich bzw. seitens des Gesetzgebers verfolgten Zwecke zum Teil verfehlen.

III. Änderung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens

1. In erster Instanz (Verwaltungsgericht)

- Die Neuregelung zur Behandlung kurzfristiger Ablehnungsgesuche (§ 74 Abs. 3 AsylG-E)[111] kann einem Missbrauch des Ablehnungsrechts vorbeugen, betrifft aber eine praktisch eher seltene Fallkonstellation. Die praktische Ausgestaltung, die sich an Regelungen der Zivilprozessordnung anlehnt, beachtet prozessuale Besonderheiten des Verwaltungsprozessrechts nicht ausreichend und eröffnet somit unnötige Fehlerquellen, die durch eine Normvereinfachung beseitigt werden können.
- Die Funktion der Möglichkeit zur Entscheidung im schriftlichen Verfahren nach § 77 Abs. 2 AsylG-E neben § 101 Abs. 2 VwGO und § 84 Abs. 1 VwGO bleibt nach dem Gesetzeswortlaut unklar; der praktische Nutzen eines vermuteten Verzichts auf mündliche Verhandlung dürfte zudem allenfalls gering sein. In ihrer gegenwärtigen Form ist die Handhabung der Norm zudem fehleranfällig, weil sie die Rechtsprechung zu § 495a ZPO nicht bzw. nur unvollständig aufgreift.[112]

---

[108] Oben B. IX.2.
[109] Oben B. X.2.
[110] Oben B. VI.2.
[111] Oben B. XIII.2.
[112] Oben B. XV.2.

- Der praktische Nutzen der Regelung zur gesetzlichen Klageänderung bei Ersetzung einer Unzulässigkeitsentscheidung durch eine ablehnende Sachentscheidung (§ 77 Abs. 4 AsylG-E) dürfte gering sein und steht außer Verhältnis zu den Nachteilen einer weiteren Ausdifferenzierung des asylverfahrensrechtlichen Sonderprozessrechts, da er die eigentlichen Ursachen für die erhebliche Dauer „gestufter" Asylklageverfahren nicht beseitigt und alle übrigen Ziele des Regelungsentwurfs durch flexible Handhabung des bestehenden Prozessrechts erreicht werden können.[113]

2. In zweiter Instanz (Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe)

- Die Möglichkeit der Zurückverweisung aus dem Berufungsverfahren in die erste Instanz (§ 79 Abs. 2 AsylG-E) ist zweckmäßig, sollte aber auf den Begriff der „allgemeinen asyl-, abschiebungs- und überstellungsrelevanten Lage" verzichten und ggf. ein tatbestandlich unbeschränktes Zurückverweisungsrecht vorsehen. Parallel sollte erwogen werden, eine Zurückverweisung auch bei wesentlichen Verfahrensmängeln entsprechend § 130 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zu ermöglichen.[114]
- Die Erstreckung der Möglichkeit zur Übertragung des Rechtsstreits auf den Einzelrichter auf die Oberverwaltungsgerichte (§ 79 Abs. 3 AsylG-E) ist zweckmäßig, sollte aber auf den Begriff der „allgemeinen asyl-, abschiebungs- und überstellungsrelevanten Lage" verzichten; eine Ausgestaltung parallel zu § 76 Abs. 1 – 3 AsylG wäre im Interesse der Rechtsvereinheitlichung vorzugswürdig.[115]

3. In dritter Instanz (Bundesverwaltungsgericht)

- Eine beschränkte Tatsachenrevision zum Bundesverwaltungsgericht (§ 78 Abs. 8 AsylG-E) kann in geeigneten Fällen zur Klärung divergierender Tatsachenbewertungen durch die Oberverwaltungsgerichte beitragen. Da die Zeiträume, innerhalb derer entsprechende Grundsatzentscheidungen als taugliche Referenz für die praktische Rechtsanwendung herangezogen werden können, in erheblichem Umfang von der tatsächlichen Entwicklung im jeweiligen Herkunftsland abhängen und im Zeitraum zwischen Zulassung der Grundsatzrevision und Klärung der Grundsatzfrage erhebliche Aufstau- und Mehrbelastungseffekte in erster und zweiter Instanz zu erwarten sind, läuft die Neuregelung jedoch Gefahr,

---

[113] Oben B. XV.2.
[114] Oben B. XVII.2.
[115] Oben B. XVIII.2.

ihre Beschleunigungsziele jedenfalls in der Gesamtbilanz zu verfehlen. Da eine Auswirkungsprognose kaum zuverlässig getroffen werden kann, dürfte es zweckmäßig sein, die Neuregelung – so an ihr nach Abwägung aller Vor- und Nachteile festgehalten werden soll – zunächst in einem isolierten Teilbereich des Asylsystems zu erproben.[116]

- Die konkret vorgeschlagene Ausgestaltung als begrenzte Tatsachenrevision dürfte kaum praxistauglich sein und erhebliche Abgrenzungsprobleme aufwerfen, die bei einer Ausgestaltung z.B. als weiteres Berufungsverfahren vermieden werden könnten. Der unbestimmte Rechtsbegriff der „allgemeinen asyl-, abschiebungs- und überstellungsrelevanten Lage“ sollte jedenfalls vermeiden werden. Flankierend sollte die Dauer bis zum Abschluss eines entsprechenden Verfahrens, von der die praktische Wirksamkeit der Gesetzesänderung maßgeblich abhängt, durch personelle Stärkung der damit befassten Gerichte (v.a., aber nicht nur im Bereich der Asyldokumentation) sowie durch Eröffnung der Berufungszulassung durch das Verwaltungsgericht reduziert werden.[117]

Römerberg / Mannheim, den 24. November 2022

Dr. Philipp Wittmann

Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg

[116] Oben B. XVI.2.
[117] Oben B. XVI.2.

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)144 D

DeutscherAnwaltVerein

Sachverständigen-Stellungnahme

von Berthold Münch,
Rechtsanwalt, Heidelberg
Mitglied des Ausschusses Migrationsrecht des Deutschen Anwaltvereins

für die öffentliche Anhörung am 28.11.2022 vor dem Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren, BT-Drucksache 20/4327

Berlin, im November 2022

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, Boîte 7B 1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de EU-Transparenz-Registernummer: 87980341522-66

Der Schutz vor Verfolgung wegen „Rasse“, Religion, Nationalität, politischer Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe, und der Schutz vor Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, vor Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung, oder vor willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts gehören zu den vornehmsten Rechtsgütern unserer Rechtsordnung. Verwaltungsverfahren und Gerichtsverfahren müssen sich daran messen lassen, wie effektiv sie diesen Schutz gewährleisten. Die das Asylgerichtsverfahren und das Asylverfahren betreffenden Vorschriften dürfen dabei kein niedrigeres Schutzniveau vermitteln als die Vorschriften des allgemeinen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts. Diesem Anspruch genügt der Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren in zentralen Punkten nicht.

Statt der Gleichstellung des Asylprozessrechts mit dem allgemeinen Verwaltungsprozessrecht, besonders dringlich ist die Reform der Zulassung der Berufung und der Beschwerde,[1] sieht der Gesetzentwurf neues Sonderrecht vor, das mehr Probleme schafft als löst und keine Verfahrensbeschleunigung bewirken wird. Zu diesen experimentellen Neuansätzen gehören die Einführung einer grundlegend systemfremden Tatsachenrevision zum Bundesverwaltungsgericht,[2] der automatische Wechsel des Streitgegenstands im laufenden Gerichtsverfahren[3] und die Rückverweisung von Verfahren vom Oberverwaltungsgericht/Verwaltungsgerichtshof zum Verwaltungsgericht.[4] Problematisch sind auch die Erweiterung der Möglichkeiten des Verwaltungsgerichts, ohne mündliche Verhandlung zu entscheiden, und trotz eines Befangenheitsantrags mit dem abgelehnten Richter bzw. der abgelehnten Richterin das Verfahren fortzuführen.[5]

Im Bereich des behördlichen Verfahrens ist besonders der Vorschlag abzulehnen, eine aktuelle Prüfung von Abschiebungsverboten nicht ausdrücklich vorzuschreiben, wenn bereits irgendwann einmal zuvor eine derartige Prüfung stattgefunden hatte.[6]
Positiv zu vermerken ist, dass der Gesetzentwurf die Einrichtung einer behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung vorsieht[7] und die Abschaffung der anlasslosen Überprüfung einmal gewährten Schutzes. [8]

---

[1] Siehe dazu S. 31 ff.
[2] § 78 Abs. 8 AsylG-E, siehe dazu S. 27 ff.
[3] § 77 Abs. 4 AsylG-E, siehe dazu S. 24 ff.
[4] § 79 Abs. 2 AsylG-E, siehe dazu S. 35 f.
[5] § 77 Abs. 2 AsylG-E, siehe dazu S. 21 ff. und § 74 Abs. 3 AsylG-E, siehe dazu S. 20 f.
[6] § 31 Abs. 3 S. 2 AsylG-E, siehe dazu S. 14 ff.
[7] § 12a AsylG-E, siehe dazu S. 4.
[8] Aufgabe des bisherigen § 73 Abs. 2a S. 1 AsylG, siehe dazu S. 19.

Inhalt:

	Einleitung	S. 2
1.	Sicherheitsüberprüfung für Mitarbeiter/innen des Bundesamtes (Art. 1 Nr. 3 des GE, zu § 5 Abs. 6 AsylG-E)	S. 4
2.	Asylverfahrensberatung (Art. 1 Nr. 5 des GE, zu § 12a AsylG-E)	S. 4
3.	Video-Sprachmittler (Art. 1 Nr. 6 des GE, zu § 17 Abs. 3 AsylG-E)	S. 6
4.	Absehen von der Anhörung bei Unmöglichkeit (Art. 1 Nr. 7 Buchst. a zu § 24 Abs. 1 S. 4 Nr. 2 AsylG-E)	S. 8
5.	Entscheidungsfristen (Art. 1 Nr. 7 Buchst. b und c zu § 24 Abs. 4 bis 7 AsylG-E)	S. 9
6.	Anhörung auch ohne Bevollmächtigten (Art. 1 Nr. 8d) zu § 25 Abs. 6 S. 4 und 5 AsylG-E)	S. 12
7.	Anhörungen mittels Videotechnik (Art. 1 Nr. 8 Buchst. e) zu § 25 Abs. 7 AsylG-E)	S. 12
8.	Streichung Zustellungsregelungen (Art. 1 Nr. 10 Buchst. a) bb) zu § 31 Abs. 1 S. 4 und 5 AsylG-E)	S. 14
9.	Prüfung von Abschiebungsverboten bei unzulässigen Asylanträgen (Art. 1 Nr. 10 Buchst. c) zu § 31 Abs. 3 S. 2 AsylG-E)	S. 14
10.	Nichtbetreiben des Verfahrens. (Art. 1 Nr. 12 zu § 33 AsylG-E)	S. 17
11.	Erlöschen, Widerruf und Rücknahme (Art. 1 Nr.15 zu §§ 72 bis 73c)	S. 19
12.	Befangenheitsanträge (Art. 1 Nr. 16 Buchst. c: § 74 Abs. 3 AsylG-E)	S. 20
13.	Schriftliches Verfahren (Art. 1 Nr. 18 Buchst. a: § 77 Abs. 2 AsylG-E	S. 21
14.	Gesetzliche Klageänderung. Zu Art. 1 Nr. 18 Buchst. b: § 77 Abs. 4 AsylG-	S. 24
15.	Tatsachenrevision (Art. 1 Nr. 19: § 78 Abs. 8 AsylG-E):	S. 27
	a. Eine Tatsachenrevision schafft mehr Probleme als sie löst	S. 28
	b. Angleichung des Berufungszulassungsrechts an das allgemeine Verwaltungs-prozessrecht	S. 31
	c. Beschwerderecht	S.34
16.	Rückverweisung an das VG (Art. 1 Nr. 20 Buchst. b: § 79 Abs. 2 AsylG-E)	S. 35
17.	Einzelrichter beim OVG/VGH (Art. 1 Nr. 20 Buchst. c: § 79 Abs. 3 AsylG-E)	S. 36

1. Sicherheitsüberprüfung für Mitarbeiter/innen des Bundesamtes (Art. 1 Nr. 3 zu § 5 Abs. 6 AsylG-E)

Der Gesetzentwurf sieht vor:

> „Für Personen, die für das Bundesamt tätig werden sollen, ist eine einfache Sicherheitsüberprüfung nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz durchzuführen. Von einer Sicherheitsüberprüfung kann abgesehen werden, wenn Art oder Dauer der Tätigkeit dies zulassen."

Der in der Entwurfsfassung zum Ausdruck kommende Wunsch des Gesetzgebers, dass beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge keine Personen mit verfassungsfeindlicher Gesinnung tätig werden sollten, wird vom Deutschen Anwaltverein geteilt. Vor allem für Personen des rechtsextremen Spektrums könnte es möglicherweise von Interesse sein, im Rahmen einer Tätigkeit für das Bundesamt an sensible Daten zu gelangen. Dies gilt es zu verhindern.

2. Asylverfahrensberatung (Art. 1 Nr. 5 zu § 12a AsylG-E)

Der Gesetzentwurf sieht vor:

> „(1) Der Bund fördert eine behördenunabhängige, unentgeltliche, individuelle und freiwillige Asylverfahrensberatung.
>
> (2) Die Asylverfahrensberatung umfasst Auskünfte zum Verfahren und kann nach Maßgabe des Rechtsdienstleistungsgesetzes auch Rechtsdienstleistungen zum Gegenstand haben. Die Beratung berücksichtigt die besonderen Umstände des Ausländers, insbesondere, ob dieser besondere Verfahrensgarantien oder besondere Garantien bei der Aufnahme benötigt. Die Beratung soll möglichst bereits vor der Anhörung erfolgen und kann bis zum unanfechtbaren Abschluss des Asylverfahrens durchgeführt werden.
>
> (3) Die Träger der Asylverfahrensberatung übermitteln dem Bundesamt und der obersten Landesbehörde oder der von der obersten Landesbehörde bestimmten Stelle personenbezogene Daten, die darauf hinweisen, dass der Ausländer besondere Verfahrensgarantien benötigt oder besondere Bedürfnisse bei der Aufnahme hat, wenn der Ausländer in die

Übermittlung der Daten eingewilligt hat. Die Daten dürfen nur zu diesen Zwecken verwendet werden und sind danach unverzüglich zu löschen."

Der Deutsche Anwaltverein begrüßt diese Neuregelung im Wesentlichen, regt aber kleinere Änderungen an.

Die Einrichtung einer flächendeckenden und behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung setzt Art. 19 der Richtlinie 2013/32/EU in nationales Recht um. Dies ist längst überfällig und wurde in der Vergangenheit bereits häufig eingefordert.[9] Ein flächendeckendes, behördenunabhängiges qualifiziertes Beratungsangebot für alle Schutzsuchenden gewährleistet nicht nur ein faires, rechtsstaatliches Asylverfahren, sondern dürfte auch wesentlich zur Qualitätssteigerung der Verfahren insgesamt führen. Damit trägt die Asylverfahrensberatung nicht zuletzt auch mittelbar zu einer Entlastung der Behörden und Gerichte bei. Auch für die Anwaltschaft dürfte eine flächendeckende, behördenunabhängige Asylverfahrensberatung eine Arbeitserleichterung bedeuten. Eine qualifizierte Beratungstätigkeit im Vorfeld der Anhörung (vgl. Abs. 2 S. 2) kann eine anwaltliche Anhörungsvorbereitung vereinfachen. Die anwaltliche Vertretung im behördlichen Asylverfahren kann sich daher leichter auf bestimmte Rechtsfragen fokussieren.

Wünschenswert wäre aus Sicht des Deutschen Anwaltvereins eine gesetzgeberische Klarstellung dazu, welche Akteure die Beratung übernehmen dürfen. In der aktuellen Fassung des § 12a AsylG sind die Wohlfahrtsverbände als der die Beratung durchführende Akteur genannt. Wieso dies nun nicht mehr der Fall sein soll, erschließt sich nicht.

Klargestellt werden sollte, dass ein Anspruch auf ein (erstes) Beratungsgespräch vor der Anhörung besteht. Die im Gesetzentwurf verwendete Formulierung „sollte möglichst bereits vor der Anhörung erfolgen" lässt zu sehr die Möglichkeit offen, dass Schutzsuchende ohne Erstberatung in die Anhörung müssen.

Die Regelung in Abs. 3 S. 2 dürfte nicht praxistauglich sein. Die Erfahrungen aus der migrationsrechtlichen Praxis zeigen, dass Personen, die einmal von einer Beratungsstelle Unterstützung erhalten haben, sich immer wieder an diese Stelle wenden und sich auf einmal dort eingereichte

[9] Vgl. etwa: Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. (BAGFW) zur gesetzlichen Verankerung der Asylverfahrensberatung, 04.06.2019.

Unterlagen beziehen. Es dürfte daher sinnvoll sein, den Beratungsstellen an dieser Stelle im Gesetz nicht eine datenschutzrechtliche Sonderregelung aufzuerlegen, sondern ihnen zu ermöglichen, den Hilfesuchenden auch noch zu einem späteren Zeitpunkt (etwa beim Übergang aus dem asylrechtlichen in ein aufenthaltsrechtliches Verfahren) zur Seite stehen (und zum Beispiel – mit Einverständnis der betroffenen Person – Unterlagen an einen Rechtsanwalt oder eine Rechtsanwältin weiterleiten) zu können.

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen schlägt der Deutsche Anwaltverein daher die folgende Formulierung des § 12a AsylG-E vor:

„(1) Der Bund fördert eine behördenunabhängige, unentgeltliche, individuelle und freiwillige Asylverfahrensberatung durch die Mitglieder der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege.

(2) Die Asylverfahrensberatung umfasst mindestens Auskünfte zum Verfahren unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Ausländers und kann nach Maßgabe des Rechtsdienstleistungsgesetzes auch Rechtsdienstleistungen zum Gegenstand haben. Die Beratung berücksichtigt die besonderen Umstände des Ausländers, insbesondere ob dieser besondere Verfahrensgarantien oder besondere Garantien bei der Aufnahme benötigt.

(3) Der Ausländer hat Anspruch auf ein Beratungsgespräch vor der Anhörung. Die Anhörung darf erst stattfinden, wenn der Ausländer ein Beratungsgespräch wahrnehmen konnte. Die Beratung kann bis zur unanfechtbaren Entscheidung des Bundesamtes durchgeführt werden.

(4) Die Träger der Asylverfahrensberatung können dem Bundesamt und der obersten Landesbehörde oder der von der obersten Landesbehörde bestimmten Stelle personenbezogene Daten übermitteln, die darauf hinweisen, dass der Ausländer besondere Verfahrensgarantien benötigt oder besondere Bedürfnisse bei der Aufnahme hat. Die Übermittlung der Daten darf nur mit Zustimmung des Ausländers erfolgen.“

3. Video-Sprachmittler (Art. 1 Nr. 6 zu § 17 Abs. 3 AsylG-E)

Der Gesetzentwurf sieht vor:

Dem § 17 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Die Hinzuziehung des Sprachmittlers kann ausnahmsweise in geeigneten Fällen im Wege der Bild- und Tonübertragung erfolgen."

Der Deutsche Anwaltverein widersetzt sich dem Einsatz von Videotechnik zum Zwecke der Sprachmittlung in Asylverfahren nicht vollständig,[10] fordert jedoch, dass im Gesetzestext und nicht lediglich in der Gesetzesbegründung eindeutig zum Ausdruck gebracht wird, dass die Verwendung von Videotechnik bei der Sprachmittlung nur ausnahmsweise in Betracht kommt und in besonders sensiblen Verfahren gänzlich ausgeschlossen bleibt. Ein entsprechender Hinweis findet sich bislang lediglich in den Erläuterungen des Gesetzentwurfs, S. 33, nicht jedoch im Entwurf zum Gesetzestext.

Es wird daher vorgeschlagen, die Formulierung in § 17 AsylG-E wie folgt zu ergänzen:

„*Die Hinzuziehung des Sprachmittlers kann mit Zustimmung des Ausländers ausnahmsweise im Wege der Bild- und Tonübertragung erfolgen, sofern die Anwendung dieser Technik nicht von vornherein ungeeignet ist. Ungeeignet ist die Sprachmittlung im Wege der Bild- und Tonübertragung insbesondere bei der Anhörung von unbegleiteten minderjährigen Ausländern, Opfern von Menschenhandel, Personen, die geschlechtsspezifische Verfolgung vorbringen, in sicherheitsrelevanten Fällen oder bei Einsatz von Gebärdendolmetschern. Sollte sich die Ungeeignetheit erst nach Beginn der Video-Anhörung abzeichnen, ist diese abzubrechen.*"

In Bezug auf die Verfügbarkeit von Sprachmittlung ist in der Praxis immer wieder festzustellen, dass es für das Bundesamt schwierig ist, bundesweit und flächendeckend für alle in den Anhörungen benötigten Sprachen ausreichend Personal anzuwerben (wohl auch, weil das Bundesamt im Vergleich zu den Verwaltungsgerichten und der freien Wirtschaft für Übersetzungstätigkeiten deutlich schlechtere Vergütungssätze anbietet). Nicht selten kommt es vor, dass geplante Anhörungen kurzfristig nicht durchgeführt werden können, weil kein/e Dolmetscher/in verfügbar ist.

[10] Vollständig ablehnend Bundesrechtsanwaltskammer, Stellungnahme Nr. 43/2022 Oktober 2022 zu dem Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren https://www.brak.de/fileadmin/05_zur_rechtspolitik/stellungnahmen-pdf/stellungnahmen-deutschland/2022/stellungnahme-der-brak-2022-43.pdf S. 4 f; ähnlich Stellungnahme des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes Deutschland vom 24.10.2022 zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren S. 3.

Der gegenseitige persönliche Eindruck von Dolmetscher/in und anzuhörender Person ist wichtig, um eine qualitativ hochwertige Anhörung wahrscheinlicher werden zu lassen. Weil aber von diesem persönlichen Eindruck die Entscheidung im Asylverfahren nicht stets unmittelbar abhängt, erscheint im Rahmen der Sprachmittlung der vereinzelte Einsatz von Videotechnik in unkomplizierten Verfahren ausnahmsweise hinnehmbar. Durch die oben vorgeschlagene Ergänzung des Gesetzestextes wäre gewährleistet, dass sich der Einsatz der Technik tatsächlich auf derartige Verfahren beschränkt. Allerdings soll der Einsatz der Videotechnik von der Zustimmung des Ausländers abhängig sein.[11]

4. Absehen von der Anhörung bei Unmöglichkeit (Art. 1 Nr. 7 Buchst. a zu § 24 Abs. 1 S. 4 Nr. 2 AsylG-E)

Der Gesetzentwurf sieht vor:

> „Von einer Anhörung kann abgesehen werden, wenn das Bundesamt …
> 2. der Auffassung ist, dass der Ausländer aufgrund dauerhafter Umstände, die sich seinem Einfluss entziehen, nicht zu einer Anhörung in der Lage ist. Im Zweifelsfall ist für die Feststellung der Dauerhaftigkeit der Umstände eine ärztliche Bestätigung erforderlich. Wird von einer Anhörung abgesehen, unternimmt das Bundesamt angemessene Bemühungen, damit der Ausländer weitere Informationen unterbreiten kann.“

Der Deutsche Anwaltverein lehnt die geplante Änderung ab.

Im Gesetzentwurf wird grob geschätzt, dass in der Vergangenheit in 0,5 Prozent und damit jährlich 750 Fällen die geplante Neuregelung zur Anwendung gekommen wäre (vgl. S. 27). Dass eine die Rechte der Betroffenen derart massiv einschränkende Regelung wie der Verzicht auf die Anhörung, das Herzstück des Asylverfahrens (in Umsetzung von Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 Buchst. b und UAbs. 2 der Richtlinie 2013/32/EU) geschaffen werden soll, ohne zuvor valide Zahlen zur vermeintlichen Problemstellung erhoben zu haben, ist ausdrücklich zu kritisieren. Es sollte zunächst gründlich evaluiert werden, ob auch nur ansatzweise Bedarf für eine solche Regelung besteht.

[11] Stellungnahme des Republikanischen Anwaltvereins vom 24.10.2022 zum Referenten- Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren https://www.rav.de/publikationen/mitteilungen/mitteilung/referenten-entwurf-eines-gesetzes-zur-beschleunigung-der-asylgerichtsverfahren-und-asylverfahren-896 S.4.

Selbst für den Fall, dass die zitierte Schätzung in der Nähe der tatsächlichen Fallzahl liegen sollte, wäre die Neuregelung abzulehnen. Es ist nämlich zu befürchten, dass es in einer nicht unerheblichen Zahl an Verfahren fälschlicherweise zum Verzicht auf die Anhörung kommen könnte und dadurch die Rechte der Antragstellenden verletzt werden würden. Insbesondere die schlechten Erfahrungen mit § 33 AsylG (so genanntes „Nichtbetreiben des Verfahrens“) haben in den zurückliegenden Jahren gezeigt, dass es nicht sinnvoll ist, einer noch immer in Teilen schlecht organisierten Behörde wie dem Bundesamt ein fehleranfälliges Werkzeug an die Hand zu geben, mit dem Verfahrensbeendigungen auf leichte Weise möglich sind.

Daran ändert nach Auffassung des DAV auch nichts, dass das Bundesamt „im Zweifelsfall“ für die Feststellung der Dauerhaftigkeit der Umstände „medizinisches Fachpersonal zu beteiligen“ hat, vgl. Begr. S. 34. Jedenfalls kann eine „Auffassung des Bundesamts“ nicht Rechtsgrundlage für ein Absehen von der Anhörung sein. In Auslegung des Wortlauts der Richtlinie muss objektiv feststehen, dass der Antragsteller dauerhaft zu einer Anhörung nicht in der Lage ist.[12]

Zu Recht wird in der Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer darauf hingewiesen, dass Richtlinien gem. Art. 288 Abs. 3 AEUV nur hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich sind, den innerstaatlichen Stellen aber die Wahl der Form und Mittel überlassen wird und dementsprechend in diesem Fall die Ausnahmeregelung, welche zu einer Beschneidung der Rechte des Antragstellers führt, nicht umgesetzt werden muss.

5. Entscheidungsfristen (Art. 1 Nr. 7 Buchst. b und c zu § 24 Abs. 4 bis 7 AsylG-E)

Der Gesetzentwurf sieht vor:

> „Absatz 4 wird wie folgt gefasst:
>
> (4) Eine Entscheidung über den Asylantrag ergeht innerhalb von sechs Monaten. Die Frist wird auf höchstens 15 Monate verlängert, wenn
>
> 1. sich in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht komplexe Fragen ergeben,

[12] Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung eines Chancen-aufenthaltsrechts und zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/stellungnahme-zum-gesetzentwurf-der-bundesregierung-zur-einfuehrung-eines-chancen-aufenthaltsrechts-und-zum-entwurf-eines-gesetzes-zur-beschleunigung-der-asylgerichtsverfahren-und-asylverfahren S. 10 f.

2. eine große Zahl von Ausländern gleichzeitig Anträge stellt, weshalb es in der Praxis schwierig ist, das Verfahren innerhalb der Frist nach Satz 1 abzuschließen oder

3. die Verzögerung eindeutig darauf zurückzuführen ist, dass der Ausländer seinen Pflichten nach § 15 nicht nachgekommen ist.

Das Bundesamt kann die Frist von 15 Monaten ausnahmsweise um höchstens weitere drei Monate verlängern, wenn dies erforderlich ist, um eine angemessene und vollständige Prüfung des Antrags zu gewährleisten."

Die folgenden Absätze 5 bis 7 werden angefügt:

„(5) Besteht aller Voraussicht nach im Herkunftsstaat eine ungewisse Lage, sodass eine Entscheidung vernünftigerweise nicht erwartet werden kann, kann die Entscheidung abweichend von den zuvor genannten Fristen aufgeschoben werden. In diesen Fällen überprüft das Bundesamt mindestens alle sechs Monate die Lage in dem Herkunftsstaat.
Das Bundesamt unterrichtet innerhalb einer angemessenen Frist die betroffenen Ausländer über die Gründe des Aufschubs der Entscheidung sowie die Europäische Kommission über den Aufschub der Entscheidungen. Eine Entscheidung ergeht spätestens innerhalb von 21 Monaten.

(6) Die Frist nach Absatz 4 Satz 1 beginnt mit der Stellung des Asylantrags nach § 14 Absatz 1 und 2. Ist ein Antrag gemäß dem Verfahren nach Maßgabe der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist
(ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31) zu behandeln, so beginnt die Frist nach Absatz 4 Satz 1, wenn die Bundesrepublik Deutschland als für die Prüfung zuständiger Mitgliedstaat bestimmt ist. Hält sich der Ausländer zu diesem Zeitpunkt nicht im Bundesgebiet auf, so beginnt die Frist mit seiner Überstellung in das Bundesgebiet.

(7) Das Bundesamt informiert den Ausländer für den Fall, dass innerhalb von sechs Monaten keine Entscheidung ergehen kann, über die Verzögerung und unterrichtet ihn auf sein

Verlangen über die Gründe für die Verzögerung und den zeitlichen Rahmen, innerhalb dessen mit einer Entscheidung zu rechnen ist."

Der Deutsche Anwaltverein teilt die Auffassung, dass es sinnvoll ist, die bisher lediglich in internen Verwaltungsvorschriften des Bundesamtes auf nationaler Ebene geregelten Entscheidungsfristen des Art. 31 Abs. 3 bis 5 der Richtlinie 2013/32/EU im nationalen Recht umzusetzen (und in diesem Zusammenhang auch die Möglichkeit zur Verfahrensaussetzung in § 11a AsylG zu streichen).

Untätigkeitsklagen werden in der derzeitigen Rechtspraxis in aller Regel nicht (wie im Gesetzentwurf ohne Angabe von Zahlen behauptet, S. 34) bereits nach drei, sondern typischerweise erst nach deutlich mehr als sechs Monaten (und als letztes Mittel nach mehrfacher Aufforderung an das Bundesamt, endlich zu entscheiden) erhoben, weshalb die aus der Entwurfsfassung folgende Klarstellung, dass Untätigkeitsklagen zukünftig erst nach sechs Monaten angezeigt sind, für einen Großteil der Antragstellenden und der Anwaltschaft praktisch kaum Bedeutung haben dürfte. Gleichwohl schafft die Regelung insoweit mehr Rechtssicherheit.

Allerdings gilt es auch zu bedenken, dass die einschlägigen Regelungen des Art. 31 Abs. 3 und Abs. 4 RL 2013/32/EU es keineswegs ausschließen, schneller zu entscheiden. Das sollte das Ziel des Verwaltungsverfahrens bleiben, insbesondere ist eine Wartezeit von 21 Monaten unerträglich.[13]

Es mutet zudem inkonsequent an, einerseits in § 24 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 AsylG-E dem Bundesamt eine Fristverlängerung in Fällen zu gewähren, in denen sich in tatsächlicher und/oder rechtlicher Hinsicht komplexe Fragen ergeben, andererseits aber in § 78 AsylG-E den Berufungszulassungsgrund der besonderen rechtlichen oder tatsächlichen Schwierigkeiten, § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO, weiterhin im Asylgerichtsverfahren nicht zuzulassen.

Erst recht führt die Regelung des § 24 Abs. 5 AsylG-E („ungewisse Lage im Herkunftsstaat") zu erheblichen Verfahrensverlängerungen.[14] Auch insoweit ist es nicht nachvollziehbar, dass im Gerichtsverfahren nicht der Berufungszulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO gelten soll. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat zutreffend darauf hingewiesen, dass gem. Art. 31 Abs. 4 RL 2013/32/EU die Lage im Herkunftsland nur voraussichtlich vorübergehend ungewiss sein darf.[15]

---

[13] Stellungnahme des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes Deutschland vom 24.10.2022 zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren S. 4.

[14] Skeptisch auch Bundesrechtsanwaltskammer, Stellungnahme Nr. 43/2022 Oktober 2022 zu dem Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren, https://www.brak.de/fileadmin/05_zur_rechtspolitik/stellungnahmen-pdf/stellungnahmen-deutschland/2022/stellungnahme-der-brak-2022-43.pdf S. 6.

[15] Deutsches Institut für Menschenrechte, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung

Der DAV bekräftigt auch an dieser Stelle seine langjährige Forderung, das Berufungszulassungsrecht im Asylgerichtsverfahren dem allgemeinen Verwaltungsprozessrecht zu unterstellen (siehe unten, S. 28)

6. Anhörung auch ohne Bevollmächtigten (Art. 1 Nr. 8d) zu § 25 Abs. 6 S. 4 und 5 AsylG-E)

Der Gesetzentwurf sieht vor:

> „…[Satz 3] Der Ausländer kann sich bei der Anhörung von einem Bevollmächtigten oder Beistand im Sinne von § 14 des Verwaltungsverfahrensgesetzes begleiten lassen. [Satz 4] Das Bundesamt kann die Anhörung auch dann durchführen, wenn der Bevollmächtigte oder Beistand trotz einer mit angemessener Frist erfolgten Ladung nicht an ihr teilnimmt. [Satz 5] Satz 4 gilt nicht, wenn der Bevollmächtigte oder Beistand seine Nichtteilnahme vor Beginn der Anhörung genügend entschuldigt."

Die Klarstellung, dass sich der Schutzsuchende von einem Bevollmächtigten oder einem Beistand begleiten lassen darf, ist grundsätzlich zu begrüßen. Im Hinblick auf die überragende Bedeutung der Anhörung wird jedoch genau zu beobachten sein, dass Ladungen zur Anhörung rechtzeitig erfolgen – und nicht erst, wie häufig, wenige Tage zuvor. Auch besteht durchaus eine gewisse Skepsis, was das Bundesamt als genügende Entschuldigung gelten lassen wird. Jedenfalls ergeben sich gerade bei im Flüchtlingsrecht tätigen Rechtsanwälten und Rechtsanwältinnen häufig Terminüberschneidungen z.B. mit mündlichen Verhandlungen vor der Verwaltungsgerichtsbarkeit oder in seltenen Fällen gar mit Anhörungen durch eine andere Außenstelle des Bundesamts, denen Rechnung zu tragen ist.

7.Anhörungen mittels Videotechnik (Art. 1 Nr. 8 Buchst. e) zu § 25 Abs. 7 AsylG-E)

Der Gesetzentwurf sieht vor:

> „(7) Die Anhörung kann in geeigneten Fällen ausnahmsweise im Wege der Bild- und Tonübertragung erfolgen."

---

eines Chancen-aufenthaltsrechts und zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/stellungnahme-zum-gesetzentwurf-der-bundesregierung-zur-einfuehrung-eines-chancen-aufenthaltsrechts-und-zum-entwurf-eines-gesetzes-zur-beschleunigung-der-asylgerichtsverfahren-und-asylverfahren ,S. 11.

Der Deutsche Anwaltverein lehnt die geplante Änderung ab.

Der gesetzgeberische Wunsch danach, Videotechnik im Asylverfahren einzusetzen und auf diese Weise Ressourcen sparen sowie Verfahren straffer gestalten zu können, kann zwar grundsätzlich nachvollzogen werden. Allerdings darf dieser Wunsch nicht dazu führen, dass die im Asylverfahren ohnehin bereits strukturell unterlegenen Antragstellenden noch weiter benachteiligt werden. Letzteres ist zu befürchten, wenn es der Anhörungsperson unmöglich ist, sich persönlich einen Gesamteindruck von der antragstellenden Person zu verschaffen. Feinheiten der Mimik, Gestik und Stimmlage gehen häufig verloren, wenn zwei Menschen sich nur per Videoschalte treffen. Auf den Gesamteindruck, den sich die Anhörungsperson von der oder dem Antragstellenden machen kann, kommt es aber wegen der asyltypischen Beweisnot häufig ganz entscheidend an.[16]

Es gibt zudem bereits bei der Anhörung unter Anwesenden etliche Faktoren, die die Kommunikation beeinträchtigen und damit verhindern können, dass alle asylrelevanten Informationen zutage treten und Eingang in das Protokoll finden; eine Kommunikation über Videokonferenz erschwert diese nicht einfache Situation noch einmal zusätzlich.[17] In Folge eines verstärkten Einsatzes von Videotechnik in der Asylanhörung wäre folglich mit einer sinkenden Qualität der Protokolle und der Verfahren insgesamt zu rechnen.

Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages kam bereits 2011[18] unter Verweis auf eine Entscheidung des BVerfG[19] zu der – nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins zutreffenden – Einschätzung, dass Videoanhörungen im Asylverfahren abzulehnen sind:
„Zur Feststellung der Glaubwürdigkeit des Asylbewerbers ist es wichtig, dass der Einzelentscheider einen Gesamteindruck des Asylbewerbers gewinnen kann und eine vertrauensvolle Gesprächsatmosphäre zwischen den Parteien herrscht. Es ist nicht auszuschließen, dass eine Anhörung per Videokonferenz zu einer Irritation beim Asylbewerber führt und damit Einfluss auf die Art der Gesprächsführung hat – gerade dies soll laut BVerfG in einer persönlichen Anhörung möglichst ausgeschlossen werden.“

[16] Vgl. PRO ASYL, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 24.10.2022, S. 11 ff.
[17] So zutreffend: Stamm, Videokonferenztechnik im Asylverfahren – warum sie unzulässig ist, Asylmagazin 3/2012, 69, 73.
[18] Wissenschaftliche Dienste, Vereinbarkeit von Asylanhörungen mittels Videokonferenztechnik mit den Bestimmungen des Asylverfahrensgesetzes, 28.11.2011, WD 3 – 3000 – 349/11.
[19] Urteil vom 14.05.1996, BVerfGE 94, 166, 202.

Es ist überdies nicht ersichtlich, dass hinsichtlich einer Video-Kommunikation von Anhörenden und Antragstellenden überhaupt ein hinreichender Bedarf besteht. Das Bundesamt unterhält in sämtlichen Bundesländern mindestens eine Außenstelle und die Anhörungen erfolgen in aller Regel in der Nähe der Unterbringungsorte der Antragstellenden. Dass beispielsweise eine in Freiburg untergebrachte Antragstellerin von einer Anhörerin in Flensburg befragt werden müsste, erscheint schon mit Blick auf die in den vergangenen Jahren stark gestiegene Personalausstattung des Bundesamts[20] nicht notwendig. Einem durch die Möglichkeit des Einsatzes von Videotechnik möglicherweise auf Seiten der Behörde entstehenden Fehlanreiz, nicht mehr flächendeckend besonders geschulte Anhörungspersonen einzustellen (weil diese dann ggf. von einem anderen Ort aus per Video verfügbar wären), sollte unbedingt entgegengewirkt werden.

8. Streichung Zustellungsregelungen (Art. 1 Nr. 10 Buchst. a) bb) zu § 31 Abs. 1 S. 4 und 5 AsylG-E)

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die bisher in § 31 Abs. 1 S. 5 bis 7 AsylG enthaltenen Regelungen zur Zustellung von Bescheiden des Bundesamts aufgehoben werden. Diese Aufhebung wird vom Deutschen Anwaltverein ausdrücklich begrüßt. Die bisherigen Regelungen haben zu erheblicher Verwirrung in der Rechtspraxis geführt. Häufig ist der/die Bevollmächtigte später als der/die Betroffene informiert worden, während der/die Betroffene die Tragweite der früheren Zustellung an ihn/sie oft nicht erkannt hatte. Die Streichung bedeutet eine Verbesserung für alle am Verfahren Beteiligten.

9. Prüfung von Abschiebungsverboten bei unzulässigen Asylanträgen (Art. 1 Nr. 10 Buchst. c) zu § 31 Abs. 3 S. 2 AsylG-E)

Der Gesetzentwurf sieht folgende Fassung des § 31 Abs. 3 AsylG vor:

> „In den Fällen des Absatzes 2 und in Entscheidungen über unzulässige Asylanträge ist festzustellen, ob die Voraussetzungen des § 60 Absatz 5 oder 7 des Aufenthaltsgesetzes vorliegen. Davon kann abgesehen werden, wenn der Ausländer als Asylberechtigter anerkannt wird, ihm internationaler Schutz im Sinne des § 1 Absatz 1 Nummer 2 zuerkannt

[20] Anfang 2022 arbeiteten rund 8.100 Menschen beim BAMF, zur Entwicklung der Zahl der Mitarbeitenden vgl. https://www.bamf.de/DE/Behoerde/Chronik/Bundesamt/bundesamt-node.html .

wird oder durch das Bundesamt in einem früheren Verfahren über das Vorliegen der Voraussetzungen des § 60 Absatz 5 und 7 des Aufenthaltsgesetzes entschieden worden ist."

Der Deutsche Anwaltverein lehnt die geplante Änderung strikt ab[21] und spricht sich – in deutlichem Widerspruch zum vorliegenden Entwurf und seiner Begründung – für eine gesetzgeberische Klarstellung dahingehend aus, dass im Falle einer Ablehnung eines Asylantrages als unzulässig eine erneute Prüfung des Vorliegens von Abschiebungsverboten nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG zu erfolgen hat.

Es wird vorgeschlagen, eine klarstellende Anpassung des derzeitigen Gesetzestextes vorzunehmen und nunmehr die folgende Formulierung zu wählen:

„*In den Fällen des Absatzes 2 und in sämtlichen Entscheidungen über unzulässige Asylanträge ist festzustellen, ob die Voraussetzungen des § 60 Absatz 5 oder 7 des Aufenthaltsgesetzes vorliegen. Davon kann nur dann abgesehen werden, wenn der Ausländer als Asylberechtigter anerkannt wird oder ihm internationaler Schutz im Sinne des § 1 Absatz 1 Nummer 2 zuerkannt wird.*"

Zur Begründung dieses Vorschlags ist nachdrücklich darauf hinzuweisen, dass es sich bei dem Abschiebungsverbot des § 60 Abs. 5 und Abs. 7 AufenthG um einen von der Asylberechtigung und dem internationalen Schutz sorgfältig zu trennenden und deshalb eigenständig zu prüfenden Streitgegenstand handelt. [22] Selbst wenn also ein Asylantrag als unzulässig abgelehnt wurde, steht damit noch nicht fest, dass auch kein Abschiebungsverbot vorliegt. Das gilt auch für den Fall, dass das Bundesamt in einem früheren Verfahren das Vorliegen eines Abschiebungsverbots gemäß § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG verneint hat. In diesen Konstellationen ist – jedenfalls bei entsprechendem Antrag - an den Maßstäben des § 51 VwVfG zu prüfen, ob gegenüber der Lage zur Zeit der früheren Entscheidung Veränderungen eingetreten sind, die eine Abänderung der

---

[21] So auch PRO ASYL, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 24.10.2022, S. 18 f; Stellungnahme des Republikanischen Anwaltvereins vom 24.10.2022 zum Referenten- Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren, https://www.rav.de/publikationen/mitteilungen/mitteilung/referenten-entwurf-eines-gesetzes-zur-beschleunigung-der-asylgerichtsverfahren-und-asylverfahren-896 S. 9 ff; Deutsches Institut für Menschenrechte, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung eines Chancen-aufenthaltsrechts und zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/stellungnahme-zum-gesetzentwurf-der-bundesregierung-zur-einfuehrung-eines-chancen-aufenthaltsrechts-und-zum-entwurf-eines-gesetzes-zur-beschleunigung-der-asylgerichtsverfahren-und-asylverfahren S. 12; ablehnend auch Stellungnahme des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes Deutschland vom 24.10.2022 zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren S. 5.

[22] Vgl. BVerwG, Urteil vom 14.12.2016, 1 C 4/16, Rn. 20; vgl. außerdem: OVG Saarlouis, Urteil vom 10.01.2017 - 2 A 330/16, Rn. 26 sowie SächsOVG, Urteil vom 21.06.2017 – OVG 5 A 109.15 A, Rn. 26.

früheren Entscheidung zum Abschiebungsverbot ermöglichen oder gar erfordern. Gemäß § 51 Abs. 5 iVm § 48 Abs. 1 S.1 VwVfG hat das Bundesamt dabei – anders als bei der Entscheidung über das Asylrecht oder den internationalen Schutz – Ermessen auszuüben (so genanntes erweitertes Wiederaufgreifen des Verfahrens zur Feststellung eines Abschiebungsverbots). Auch im Hinblick auf die nach hiesiger Einschätzung sehr undeutlichen Begründung des Gesetzentwurfs zu dieser Frage würde § 31 Abs. 3 S. 2 AsylG-E diese Ermessensausübung nach hiesiger Einschätzung möglicherweise ausschließen.

Der Gesetzesentwurf dürfte zudem europäischem Recht widersprechen. Denn die Konvention vom 4.November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), auf die das Abschiebungsverbot des § 60 Abs. 5 AufenthG Bezug nimmt, bietet in ihrem Art. 3 im Falle seiner drohenden Verletzung absoluten Schutz vor einer Abschiebung. [23] Art. 3 EMRK – wortgleich Art. 4 der Grundrechtecharta der Europäischen Union - lautet:

> „Verbot der Folter
> Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden."

Würde das Bundesamt bei einer Ablehnung eines Folgeantrags als unzulässig das nationale Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 5 AufenthG i.V.m. Art. 3 EMRK nicht (erneut) prüfen, so hätte dies rechtswidrige Abschiebungen zur Folge. Denn dann könnten in der Konsequenz Personen abgeschoben werden, welchen im Zielstaat eine Verletzung von Art. 3 EMRK droht.

Die jüngere Vergangenheit hat ein recht eindrucksvolles Beispiel dafür geliefert, wie praktisch bedeutsam eine erneute Prüfung von Abschiebungsverboten im Falle der Ablehnung von Folgeanträgen als unzulässig ist. In unzähligen Verfahren afghanischer Staatsangehöriger, die nach der abermaligen Machtübernahme der Taliban Folgeanträge an das BAMF gerichtet haben, wurde zwar die Unzulässigkeit dieser Anträge, in einem weiteren Schritt jedoch das Vorliegen von Abschiebungsverboten festgestellt. Dem Bundesamt stand hier ein gutes Werkzeug zur Verfügung, um mit diesen Verfahren pragmatisch und effizient umgehen zu können, ohne dass die

[23] Das entspricht der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der ständigen Rechtsprechung des EuGH und des EGMR, vgl. nur EGMR, Urteile vom 07.07.1989 - Nr. 1/1989/161/217, Soering/Vereinigtes Königreich - NJW 1990, 2183 Rn. 90 f.; EGMR, Urteil vom 28.02.2008 - Nr. 37201/06, Saadi/Italien - NVwZ 2008, 1330, Rn. 125; EuGH, Beschluss vom 13.11.2019 – C-540/17 und C-541/17, Rn. 37; EuGH, Urteil vom 24.04.2018 - Rechtssache C-353/16, Rn. 36; EuGH, Beschluss vom 16.02.2017 - C-578/16 PPU - C.K. u.a. gg. Slowenien, Rn 75 ff.; EuGH, Urteil vom 19.03.2019 - Rechtssache C-163/17, Rn. 87, Rn 95; EuGH, Urteil vom 16.07.2020 – C-517/17, Rn 52; BVerwG, Urteil vom 31.01.2013 – 10 C 15.12, Rn. 23.

Antragstellenden einen Rechtsverlust erleiden mussten.

§ 31 Abs. 3 S. 2 AsylG-E ermöglichte dem Bundesamt nach seinem Wortlaut, nicht nur im Falle unzulässiger Folgeanträge, sondern im Falle aller unzulässiger Anträge, von einer Entscheidung über das Vorliegen nationaler Abschiebungsverbote abzusehen, wenn zuvor bereits über nationale Abschiebungsverbote entschieden worden ist. Dies wird voraussichtlich zu einer Vielzahl von Streitfällen und damit zu einer Vielzahl von vermeidbaren gerichtlichen Verfahren führen. Daher muss – so an der Regelung festgehalten werden sollte – in jedem Fall einschränkend klargestellt werden, dass die Regelung nur für Folgeanträge gilt und auch nur dann, wenn die vorherige Prüfung nationaler Abschiebungsverbote sich auf den gleichen Zielstaat bezog. Alles andere würde auch gegen das Refoulement-Verbot verstoßen.

10. Nichtbetreiben des Verfahrens (Art. 1 Nr. 12 zu § 33 AsylG-E)

Der Gesetzentwurf sieht vor:

> „Das Bundesamt stellt das Verfahren ein oder lehnt den Asylantrag nach angemessener inhaltlicher Prüfung ab, wenn der Ausländer das Verfahren nicht betreibt. Sofern das Bundesamt das Verfahren einstellt, entscheidet es nach Aktenlage, ob ein Abschiebungsverbot nach § 60 Absatz 5 oder 7 des Aufenthaltsgesetzes vorliegt.“

Aus Sicht des Deutschen Anwaltvereins ist die Regelung des § 33 AsylG insgesamt problematisch, weil sie zu einer deutlichen Rechtsverkürzung im Asylverfahren führt und die Besonderheiten des Asylverfahrens nicht berücksichtigt. So kann ein Untertauchen beispielsweise schon angenommen werden und damit eine Entscheidung nach § 33 AsylG ergehen, wenn eine antragstellende Person aus schlichter Unwissenheit ihre neue Anschrift nicht oder nur der Ausländerbehörde, nicht aber dem Bundesamt mitteilt. Ein Großteil der antragstellenden Personen hat keine Kenntnis davon, dass sie eine Pflicht zur unverzüglichen Mitteilung einer neuen Adresse haben. Es erfolgt insofern zu Beginn des Asylverfahrens lediglich eine schriftliche Belehrung. Viele Antragstellende können jedoch nicht lesen oder ihnen wird jedenfalls die Bedeutung der Belehrung nicht deutlich (gemacht). Vielen Antragstellenden sind zudem die Zuständigkeiten der Behörden verständlicherweise nicht klar. Denn sie halten sich oft erst seit kurzem in der Bundesrepublik Deutschland auf und haben oft über lange Zeit nur Kontakt zur Ausländerbehörde, wo sie regelmäßig zur Verlängerung ihrer Aufenthaltsgestattung vorsprechen müssen. So kommt es teils dazu, dass die neue Adresse nur der Ausländerbehörde mitgeteilt wird. In vielen Fällen gehen

Antragstellende auch davon aus, dass sie mir ihrer Anmeldung am neuen Wohnort ihren Pflichten nachgekommen sind. Hinzu kommt, dass Personen im Asylverfahren auf behördliche Anordnung oftmals häufig umziehen müssen. Jedes Mal besteht das Risiko, dass eine Adresse versehentlich oder aus Unwissenheit nicht mitgeteilt wird. Im Ergebnis hängt damit der Ausgang des Asylverfahrens davon ab, ob der Umzug in eine Unterkunft erfolgt, in welcher es kompetente Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter gibt, welche die Adressmitteilung übernehmen.

Der Deutsche Anwaltverein lehnt daher jedenfalls die in § 33 AsylG vorgesehene Möglichkeit einer Verfahrensbeendigung (ohne vorherige Hinweispflicht der Behörde) weiterhin grundsätzlich ab. Es bestehen wegen der fehlenden Warnung vor dem bevorstehenden Verfahrensende verfassungsrechtliche Bedenken, die bereits früher zum Ausdruck gebracht wurden – auf die entsprechenden Ausführungen wird verwiesen.[24]

Der Deutsche Anwaltverein fordert dementsprechend, dass im Zuge der beabsichtigten Änderung des § 33 AsylG die Verpflichtung der Behörde zur Betreibensaufforderung vor einer Verfahrensbeendigung (wie es sie vor der Gesetzesänderung im Jahr 2016 gab) wieder im Gesetz aufgenommen wird.

Darüber hinaus wird die Erweiterung des § 33 AsylG um die Möglichkeit der inhaltlichen Ablehnung nach „angemessener“ Prüfung strikt abgelehnt. Denn in diesem Fall besteht für die betroffene Person nicht einmal die Möglichkeit der Wiederaufnahme des Verfahrens gem. § 33 Ab. 5 AsylG. Die Betroffenen sind dann gezwungen, einen Folgeantrag zu stellen, was mit Sicherheit zu einem Rechtsverlust bei den Betroffenen und zu einer zusätzlichen Belastung des Bundesamts, der Beratungsinfrastruktur und der Verwaltungsgerichtsbarkeit führen wird.

Sofern die Regelung des § 33 AsylG nicht insgesamt aufgehoben werden sollte, wird dementsprechend die folgende Änderung des § 33 Abs. 1 AsylG vorgeschlagen:

„(1) Das Bundesamt stellt das Verfahren ein, wenn der Ausländer das Verfahren trotz einer mit einem Hinweis auf die drohenden Rechtsfolgen versehenen Aufforderung des Bundesamtes länger als einen Monat nicht betreibt. Sofern das Bundesamt das Verfahren einstellt, entscheidet es

[24] Vgl. DAV-Stellungnahme Nr. 4/2016 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung beschleunigter Asylverfahren, dort S. 10 ff; ähnlich PRO ASYL, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 24.10.2022, S. 20 f.

nach Aktenlage, ob ein Abschiebungsverbot nach § 60 Absatz 5 oder 7 des Aufenthaltsgesetzes vorliegt.“

11. Erlöschen, Widerruf und Rücknahme (Art. 1 Nr.15 zu §§ 72 bis 73c)

Der Gesetzentwurf sieht eine umfassende Neuordnung der Regelungen zum Erlöschen sowie des Widerrufs und der Rücknahme von einmal gewährtem Schutz vor.

Der Deutsche Anwaltverein begrüßt ausdrücklich, dass die Regelüberprüfung nach drei Jahren aus der bisherigen Regelung in § 73 Abs. 2a S. 1 AsylG ersatzlos gestrichen wird.

Der Deutsche Anwaltverein begrüßt zudem, dass die bisher unter § 72 Abs. 1 Nr. 1-3 AsylG genannten Sachverhalte nicht länger unionsrechtswidrig zum Erlöschen des Schutzstatus führen sollen, sondern in § 73 AsylG-E überführt werden, sodass nunmehr ein Verwaltungsverfahren durchzuführen ist.

Es sollte gesetzlich klargestellt werden, dass die in § 72 Abs. 1 S. 1 AsylG-E vorgesehene Verzichtserklärung nur wirksam ist, wenn sie direkt gegenüber dem Bundesamt erklärt wird.[25] Der Gesetzentwurf schließt nicht ausdrücklich aus, dass die Verzichtserklärung auch bei der Ausländerbehörde abgegeben und von dieser an das Bundesamt weitergeleitet wird. Die Erfahrungen mit dieser schon bestehenden Praxis lehren, dass bei Ausländerbehörden häufig eine falsche Beratung durch Mitarbeitende der Ausländerbehörde erfolgt. Dies führt in der Praxis bereits jetzt vielfach dazu, dass gegenüber den Ausländerbehörden Asylanträge aufgrund falscher Beratung zurückgenommen werden. Angreifbar sind solche Erklärungen später kaum.[26] Um dies für den Fall des Verzichts auszuschließen, sollte § 72 Abs. 1 S. 2 AsylG-E wie folgt lauten:

„Ein gegenüber der Ausländerbehörde erklärter Verzicht ist nicht wirksam und darf von dieser nicht an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge weitergeleitet werden.“

Es ist weiterhin zu bedenken, dass die vom Gesetzgeber in § 26 AsylG vorausgesetzte Gefahr für Familienangehörige keineswegs bei einer Einbürgerung der Stammberechtigten erlischt. Es

[25] Vgl. PRO ASYL, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 24.10.2022, S. 22.
[26] Vgl. BeckOK AuslR/Heusch, 34. Ed. 1.7.2022, AsylG § 32 Rn. 16; VG Düsseldorf, Urteil vom 16.5.2003 – 1 K 3502/02.A.

sollte deshalb dafür Sorge getragen werden, dass in diesen Einbürgerungsfällen ein Widerruf ausgeschlossen ist. Zwar ist bei einem Widerruf des Familienschutzes gem. § 26 AsylG zu prüfen, ob in der Person des bzw. der Familienangehörigen „eigene“ Verfolgungsgründe bzw. „eigene“ Gründe für die Annahme eines ernsthaften Schadens vorliegen. Die ist jedoch eine zusätzliche Belastung für das Bundesamt. Dass diese Situation nicht nur theoretischer Natur ist, ergibt sich z.B. aus einem Blick auf die Lage hier eingebürgerter iranischer Staatsangehöriger, denen von einer Reise in den Iran wegen der damit verbundenen Gefahren abzuraten ist.[27] Ähnlich wünschenswert ist eine Klarstellung, dass eine Scheidung, der Eintritt der Volljährigkeit familienschutzberechtigter Kinder oder der Tod des bzw. der Stammberechtigten kein Widerrufsgrund sein sollen.[28]

12. Befangenheitsanträge (Art. 1 Nr. 16 Buchst. c: § 74 Abs. 3 AsylG-E)

Der Gesetzentwurf sieht vor:

> „(3) Wird ein Richter innerhalb eines Zeitraums von drei Tagen vor der Verhandlung oder während der Verhandlung von einem der Beteiligten wegen Besorgnis der Befangenheit abgelehnt und würde die Entscheidung über die Ablehnung eine Vertagung der Verhandlung erfordern, so kann der Termin unter Mitwirkung des abgelehnten Richters fortgesetzt werden. Wird die Ablehnung für begründet erklärt, so ist der nach der Anbringung des Ablehnungsgesuchs liegende Teil der Verhandlung zu wiederholen.“

Gegenüber dem Referentenentwurf vom 11.10.2022, 10:43,[29] ist der relevante Zeitraum von 14 Tagen auf drei Tage gekürzt. Ansonsten wird der Wortlaut aus dem Referentenentwurf übernommen.

Der Deutsche Anwaltverein lehnt die geplante Änderung auch in der jetzigen Beschränkung auf drei Tage vor der Verhandlung ab; der Vorschlag soll nicht umgesetzt werden. Es handelt sich um die Schaffung weiteren, vom allgemeinen Verwaltungsprozessrecht abweichenden

---

[27] https://www.auswaertiges-amt.de/de/ReiseUndSicherheit/iransicherheit/202396#content_0 abgerufen am 23.11.2022: „….Doppelstaater: Es kommt häufig und dabei oft ohne nachvollziehbare Gründe zu Verhören und/oder Verhaftungen deutsch-iranischer Doppelstaater. Auch Familienangehörige von Inhaftierten werden regelmäßig stark unter Druck gesetzt….“

[28] Ähnlich auch PRO ASYL, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 24.10.2022, S. 24 f.

[29] Dazu auch PRO ASYL, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 24.10.2022, S. 28 ff.

Sonderrechts für Asylgerichtsverfahren.

Der Gesetzesbegründung, S. 41, ist zu entnehmen, dass durch die Regelung rechtsmissbräuchliche Befangenheitsanträge, welche lediglich einer Verfahrensverzögerung dienen, unterbunden werden sollen.
Die Möglichkeit, einen Beteiligten wegen der Besorgnis der Befangenheit abzulehnen, stellt im Rahmen einer rechtsstaatlichen Verhandlung ein unverzichtbares Mittel dar. Deswegen sollte die Möglichkeit, einen Befangenheitsantrag zu stellen, nicht eingeschränkt werden. Häufig ist den Prozessbeteiligten bis kurz vor der mündlichen Verhandlung nicht bekannt, welche Richterin oder welcher Richter die Verhandlung leiten wird. Es ist daher häufig nur kurzfristig möglich, einen Befangenheitsantrag zu stellen. Diesen Anträgen pauschal zu unterstellen, sie würden aus rechtsmissbräuchlichen Gründen gestellt, ist ein schwerer Vorwurf. Darin zeigt sich, dass der Gesetzgeber kein Vertrauen in die Organe der Rechtspflege zu haben scheint. Dies bedauern wir aus anwaltlicher Sicht.

Anwältinnen und Anwälte stellen Befangenheitsanträge wohlüberlegt. Ihnen nur aufgrund der zeitlichen Nähe zum Termin zur mündlichen Verhandlung einen grundsätzlichen Missbrauch der Antragstellung zu unterstellen, kritisiert der Deutsche Anwaltverein.

Bereits jetzt können offensichtlich unbegründete Befangenheitsanträge ohne größeren Zeitaufwand abgelehnt werden Bleiben Befangenheitsanträge unbeschieden, erhöht sich hingegen das Risiko, dass die mündliche Verhandlung wiederholt werden muss. Damit wäre das Gegenteil des beabsichtigten Normzwecks erreicht.

Der DAV weist erneut die auch in der Begründung des Gesetzentwurfs, S. 41, nun etwas abgeschwächt durchscheinende Geringschätzung der Anwaltschaft in aller Deutlichkeit zurück.

13. Schriftliches Verfahren (Art. 1 Nr. 18 Buchst. a: § 77 Abs. 2 AsylG-E)

Der Gesetzentwurf sieht vor:

> „(2) Das Gericht kann außer in den Fällen des § 38 Absatz 1 und des § 73b Absatz 7 bei Klagen gegen Entscheidungen nach diesem Gesetz im schriftlichen Verfahren entscheiden, wenn der Ausländer anwaltlich vertreten ist. Auf Antrag eines Beteiligten muss mündlich verhandelt werden. Hierauf sind die Beteiligten von dem Gericht hinzuweisen.“

Der Gesetzentwurf übernimmt die im Referentenentwurf vom 11.10.2022 vorgesehene Regelung nebst Begründung – mit Ausnahme einer grammatikalischen Korrektur - unverändert. In seiner Stellungnahme 62/22 führt der DAV[30] dazu aus:

„Der Deutsche Anwaltverein lehnt die geplante Änderung ab; der Vorschlag soll nicht umgesetzt werden. Es handelt sich um die Schaffung weiteren, vom allgemeinen Verwaltungsprozessrecht abweichenden Sonderrechts für Asylgerichtsverfahren.

Der Gesetzesvorschlag widerspricht dem System und den Grundprinzipien des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. Danach ist die gerichtliche Entscheidung auf Grundlage einer mündlichen Verhandlung der gesetzliche Regelfall, weil die mündliche Verhandlung das Kernstück des Gerichtsprozesses darstellt.[31] Das Bundesverwaltungsgericht hält die Durchführung einer mündlichen Verhandlung für einen „Rechtswert in sich".[32] Die mündliche Verhandlung ist unter anderem deshalb von so zentraler Bedeutung, weil sie einen Diskurs zwischen Gericht und Beteiligten gewährleistet und so der Ergebnisrichtigkeit gerichtlicher Entscheidungen dient.[33] Der Grundsatz der Mündlichkeit soll zudem den Anspruch der Verfahrensbeteiligten auf rechtliches Gehör sichern.[34] Darüber hinaus gewährleistet eine mündliche Verhandlung die Öffentlichkeit des Verfahrens und dient dem Schutz der Beteiligten, der Transparenz, der öffentlichen Kontrolle, dem Vertrauen in die Gerichte und einem fairen Verfahren.[35] Es handelt sich um ein fundamentales Prinzip.[36]

Das Gesetzesvorhaben ist zudem mit Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), dem Recht auf ein faires Verfahren, nicht vereinbar. Nach Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK hat jede Person ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren,

---

[30] Ähnlich auch PRO ASYL, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 24.10.2022, S. 30 f; kritisch auch Stellungnahme des Republikanischen Anwaltvereins vom 24.10.2022 zum Referenten- Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren https://www.rav.de/publikationen/mitteilungen/mitteilung/referenten-entwurf-eines-gesetzes-zur-beschleunigung-der-asylgerichtsverfahren-und-asylverfahren-896 S. 14 f.
[31] BVerwG NVwZ 2015, 1299.
[32] BVerwG NJW 1992, 2042 m.w.N.
[33] BVerwG NvwZ 2015, 1299 m.w.N.
[34] BVerwG NvwZ 2006, 478; NvwZ-RR 2014, 740, 742.
[35] St.Rspr., vgl. nur EGMR NJW 1992, 1813, 1814; BVerwG, Urteil vom 16. 12. 1999 – 4 CN 9.98.
[36] EGMR, Urteil vom 05.04.2016 – Helmut Blum v. Austria, Nr. 33060/10, m.w.N.

öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Aus Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK folgt nach ständiger, auf Grundlage der Rechtsprechung des EGMR entwickelter höchstrichterlicher Rechtsprechung, dass die Beteiligten im gerichtlichen Verfahren grundsätzlich einen Anspruch darauf haben, mindestens einmal die Gelegenheit zu erhalten, zu den entscheidungserheblichen Rechts- und Tatsachenfragen in einer mündlichen Verhandlung Stellung zu nehmen.[37] Dass in Art.6 Abs. 1 S. 1 EMRK von „zivilrechtlichen" Ansprüchen und Verpflichtungen die Rede ist, steht dem nicht entgegen. Der EGMR versteht diesen Begriff nämlich sehr weit.[38]

Es besteht auch kein Bedarf für die gesetzliche Neuregelung, denn bereits jetzt kann ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsbescheid gemäß § 82 Abs. 1 VwGO entschieden werden, wenn dazu zuvor rechtliches Gehör gewährt wurde. Lediglich ein Urteil ohne mündliche Verhandlung hängt gem. § 101 Abs. 2 VwGO vom Einverständnis der Beteiligten ab.[39]

Die konkrete Ausgestaltung des Vorschlags ist zudem zweifelhaft. Es bleibt unklar, zu welchem Zeitpunkt auf die Möglichkeit einer mündlichen Verhandlung hingewiesen werden muss. Auch ist nicht geregelt, ob es eine Frist für den Antrag auf mündliche Verhandlung gibt und ob ein Antrag einen Hinweis voraussetzt. Der bzw. die gewissenhafte Prozessbevollmächtigte wird jedenfalls bereits mit der Klagerhebung mündliche Verhandlung beantragen müssen, wenn es etwa Praxis wird, dass der Hinweis formularmäßig mit Bestätigung des Eingangs der Klage erfolgt.

Jedenfalls wird die vorgeschlagene Regelung zu weiteren Fehlern führen, die wegen der eingeschränkten Rechtsmittelmöglichkeiten zu nicht behebbaren Fehlern führen können. Sie betrifft auch keineswegs nur sachlich und tatsächlich einfach gelagerte Klageverfahren von nicht schwerwiegender Tragweite für die Betroffenen (so aber unzutreffend die Begründung S. 49).

---

[37] BVerwG NVwZ 1992, 890.

[38] Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK gilt nicht nur für Verfahren vor den ordentlichen Gerichten, sondern auch für verwaltungsgerichtliche Verfahren (st. Rspr, vgl. BVerwG NVwZ 2015, 600, 601 m.w.N.). Es dürften daher alle grundrechtlich fundierten Rechtspositionen „zivilrechtliche Ansprüche" im Sinne des Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK darstellen (so eine vielfach vertretene Auffassung in der Literatur, Nachweise bei Ruthig, NVwZ 1997, 1189). Jedenfalls aber sind die meisten grundrechtlich fundierten Rechtspositionen und damit ein wesentlicher Teil der verwaltungsgerichtlichen Verfahren von Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK erfasst (herrschende Meinung, vgl. nur Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Auflage 2018, § 101, Rn 9). Der EGMR hat bereits entschieden, dass beispielsweise das Recht auf Bildung (EGMR, Entscheidung vom 16.03.2010, Orsus u.a., Nr. 15766/03), das Recht auf Ehre (EGMR, Entscheidung vom 21.02.1997, Golder, Nr. 4451/70; EGMR, Entscheidung vom 13.07.1995, Tolstoy Miloslavsky, Nr. 18139/91), Beamtenrechte (EGMR, Urteil vom 19.04.2007 – Nr. 63235/00 – Eskelinen) und das Recht auf Freiheit (EGMR, Entscheidung vom 14.12.2010, Boulois, Nr. 37575/04) „zivilrechtliche Ansprüche" i.S.d. Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK darstellen.

[39] So auch Bundesrechtsanwaltskammer, Stellungnahme Nr. 43/2022 Oktober 2022 zu dem Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren, https://www.brak.de/fileadmin/05_zur_rechtspolitik/stellungnahmen-pdf/stellungnahmen-deutschland/2022/stellungnahme-der-brak-2022-43.pdf S. 10.

Vielmehr sind auch alle Verfahren erfasst, in denen das Bundesamt den Asylantrag als unzulässig ablehnt, § 29 AsylG, insbesondere hochkomplexe Dublin-Verfahren, Konstellationen mit internationalem Schutz in einem anderen Mitgliedstaat der EU, Folge- und Zweitantragsverfahren."

Daran ist festzuhalten. Im Übrigen – sollte der Vorschlag aufrecht erhalten bleiben – ist die Anregung des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen auf S. 2 unten seiner Stellungnahme vom 22.10.2022[40] aufzugreifen, zur Klarstellung der Anwendbarkeit des § 107 VwGO nach dem Wort „Verfahren" die Wörter „durch Urteil" einzufügen. Käme etwa ein Verwaltungsgericht auf die Idee, durch Beschluss zu entscheiden, wäre nach derzeitiger Gesetzeslage gem. § 80 AsylG ein fachgerichtlicher Rechtsbehelf ausgeschlossen.

14. Gesetzliche Klageänderung (Art. 1 Nr. 18 Buchst. b: § 77 Abs. 4 AsylG-E)

Der Gesetzentwurf sieht vor:

> „(4) 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 Gegenstand des Verfahrens. Das Bundesamt übersendet dem Gericht, bei dem das Verfahren anhängig ist, eine Abschrift des neuen Verwaltungsakts. Nimmt der Kläger die Klage daraufhin unverzüglich zurück, trägt das Bundesamt die Kosten des Verfahrens. Unterliegt der Kläger ganz oder teilweise, entscheidet das Gericht nach billigem Ermessen."

Der Deutsche Anwaltverein lehnt die geplante Änderung ab; der Vorschlag soll nicht umgesetzt werden.[41]
Auch dieser Änderungsvorschlag läuft auf eine Abweichung vom allgemeinen Prozessrecht zulasten von Schutzsuchenden hinaus. Er stellt einen massiven Eingriff in die Dispositionsfreiheit

---

[40] https://www.bdvr.de/index.php/id-20222023-154.html .
[41] So auch Stellungnahme des Republikanischen Anwaltvereins vom 24.10.2022 zum Referenten- Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren, https://www.rav.de/publikationen/mitteilungen/mitteilung/referenten-entwurf-eines-gesetzes-zur-beschleunigung-der-asylgerichtsverfahren-und-asylverfahren-896 ,S. 17 ff; . Bundesrechtsanwaltskammer, Stellungnahme Nr. 43/2022 Oktober 2022 zu dem Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren, https://www.brak.de/fileadmin/05_zur_rechtspolitik/stellungnahmen-pdf/stellungnahmen-deutschland/2022/stellungnahme-der-brak-2022-43.pdf S. 11: „Die in § 77 Abs. 5 [jetzt: 4] AsylG n.F. vorgesehene „gesetzlich angeordnete Klageänderung" erscheint absurd."; siehe auch Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins 3/2020 vom Januar 2020, https://anwaltverein.de/de/newsroom/sn-3-20-referentenentwurf-asylklageverfahren zu einem ähnlichen, allerdings anders akzentuierten Vorschlag.

dar, einem fundamentalen Prinzip der Rechtsordnung. Diesem Prinzip zuwider werden Schutzsuchende in einen Prozess gedrängt.

Ausfluss der Dispositionsfreiheit ist die allgemeine Regelung des § 91 Abs. 1 VwGO. Nach dieser Vorschrift ist eine Änderung der Klage nur dann zulässig, wenn die übrigen Beteiligten einwilligen oder das Gericht die Änderung für sachdienlich hält. Nicht ohne Grund ist die Vorschrift bisher in ihrer ursprünglichen Fassung nahezu unverändert geblieben. Nun soll für das Asylrecht eine nicht zu rechtfertigende Sonderregelung geschaffen werden.

Die Möglichkeit einer Klageänderung unter bestimmten Voraussetzungen kann zwar in bestimmten Fällen der Vermeidung neuer Prozesse dienen. Deshalb erlaubt § 91 Abs. 1 VwGO auch aus Gründen der Verfahrensökonomie gewisse Umstellungen des Streitgegenstandes. § 91 VwGO will die übrigen Prozessbeteiligten vor einer willkürlichen Veränderung des Streitgegenstandes schützen. Eine Abweichung hiervon für Asylantragsteller ist nicht zu rechtfertigen und erscheint willkürlich. Für eine über § 91 VwGO hinausgehende Regelung in gerichtlichen Asylverfahren besteht aber weder ein Bedarf, noch wäre eine solche sinnvoll.

Nicht ohne Grund bestehen teilweise bei den Verwaltungsgerichten sogar unterschiedliche Kammerzuständigkeiten für die Überprüfung inhaltlicher Ablehnungsbescheide des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge und für die Überprüfung von Entscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, mit welchen Asylanträge beispielsweise gem. § 29 Abs. 1 Nr. 1a AsylG in Dublin-Verfahren als unzulässig abgelehnt werden. Der Hintergrund ist, dass Kammern gebildet werden können, welche jeweils nur zu bestimmten Herkunftsländern entscheiden. Diese Kammern können sich für diese Herkunftsstaaten eine besondere Expertise aneignen und so die Verfahren prozessökonomisch führen. Dies wäre mit der geplanten Neuregelung nicht mehr möglich. Die geplante Regelung würde also nicht dazu führen, die Verwaltungsgerichte zu entlasten.

Spiegelbildlich gilt Gleiches für die Anwaltschaft. Es gibt Expertinnen und Experten für Dublin-Verfahren, ebenso wie es Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte gibt, die sich auf bestimmte Herkunftsländer spezialisiert haben und herausgehobene Kenntnisse zu den tatsächlichen Verhältnissen und der Rechtsprechung zu einem bestimmten Land haben.

Auch in seiner konkreten Ausgestaltung ist der Vorschlag kritikwürdig. Denn er enthält keinen Hinweis darauf, in welchen Stadien des Verfahrens die Ersetzung des ursprünglich angegriffenen

Unzulässigkeitsbescheides möglich sein soll. Zwar könnte aus der Formulierung „Das Bundesamt übersendet dem Gericht … eine Abschrift des neuen Verwaltungsakts“ herauszulesen sein, dass der neue Verwaltungsakt jedenfalls nicht in der mündlichen Verhandlung übergeben werden darf. Gleichwohl wäre es nach dem Wortlaut des Vorschlages nicht ausgeschlossen, kurz vor einer bereits terminierten mündlichen Verhandlung den neuen Verwaltungsakt zu erlassen und dem Gericht eine Abschrift zu übersenden. Das gilt erst recht, wenn im schriftlichen Verfahren entschieden werden soll, wie das z. B. bei Ablauf der Überstellungsfrist in Dublin-Verfahren nicht unüblich ist. Dann wären die Rechte des/der Betroffenen, sich auf die neue Prozesslage einzustellen, verkürzt.

Es müsste deshalb zumindest im Gesetz ausdrücklich geregelt werden, dass der Kläger oder die Klägerin eine angemessene Frist zur Stellung und Begründung der nun erforderlichen Anträge erhält. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass in Verfahren gegen die Ablehnung des Asylantrages als unzulässig nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (nur) die Anfechtungsklage statthaft ist,[42] während in Verfahren, die die Zuerkennung internationalen Schutzes oder eines nationalen Abschiebungsverbotes zum Ziel haben, eine Anfechtungs- und Verpflichtungsklage erhoben werden muss, um das (neue) Rechtsschutzziel zu erreichen. Dem Kläger bzw. der Klägerin muss zudem die Möglichkeit gegeben werden, sich um eine neue anwaltliche Vertretung zu kümmern. Dies ist in jedem Fall erforderlich, sollte der/die bisherige Bevollmächtigte nicht auf das Herkunftsland spezialisiert sein. Dies darf finanziell nicht zu Lasten der Klagepartei gehen.

Zwar finden sich jetzt in der Begründung des Gesetzentwurfs, S. 41– anders als noch in der Begründung des Referentenentwurfs, dort S. 48 – Verfahrenshinweise. Diese Hinweise in der Gesetzesbegründung reichen jedoch nicht aus, die Rechte des Klägers bzw. der Klägerin nachhaltig zu sichern. Sichergestellt muss auch sein, dass dem Kläger bzw. der Klägerin im Falle der Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet (siehe § 77 Abs. 4 S. 1 1 2.Alt. AsylG-E) deutlich gemacht wird, dass nunmehr eine mögliche aufschiebende Wirkung der Klage weggefallen ist und dadurch ein ggf. weiterer Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz erforderlich wird.

Zudem setzte der Vorschlag voraus, dass das Bundesamt den Kläger bzw. die Klägerin bereits zu den Asylgründen angehört hat. Denn ansonsten unterliefe das Bundesamt seine eigene Pflicht

[42] BVerwG Urt. v. 27.10.2015 – 1 C 32.14 zu Dublin II; BVerwG Urt. v. 14.12.2016 – 1 C 4.16 zum Folgeantrag und zum Zweitantrag.

gem. § 24 Abs. 1 S. 3 AsylG, Schutzsuchende anzuhören zu Lasten der Betroffenen, der Beratungsinfrastruktur und des Verwaltungsgerichts. Die genannte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts[43] wäre damit obsolet.

In welchem Umfang überhaupt Beschleunigungseffekte erzielt werden, darf durchaus skeptisch beurteilt werden.[44]

Insgesamt dürfte die Neuregelung gegen den Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) und gegen den Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG) verstoßen.

15. Tatsachenrevision (Art. 1 Nr. 19: § 78 Abs. 8 AsylG-E)

Der Gesetzentwurf sieht – wie der Referentenentwurf vom 11.10.2022 – vor:

„Dem § 78 wird folgender Absatz 8 angefügt:

> (8) „Gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts steht den Beteiligten 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 auf diesen Zulassungsgrund nicht gestützt werden. Die Revision ist beschränkt auf die Beurteilung der allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage in einem Zielstaat. In dem hierfür erforderlichen Umfang ist das Bundesverwaltungsgericht abweichend von § 137 Absatz 2 der Verwaltungs-

[43] BVerwG Urt. v. 27.10.2015 – 1 C 32.14 zu Dublin II; BVerwG Urt. v. 14.12.2016 – 1 C 4.16 zum Folgeantrag und zum Zweitantrag.
[44] Stellungnahme des Bundes der Deutschen Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen vom 22.10.2022, https://www.bdvr.de/index.php/id-20222023-154.html S. 4.

gerichtsordnung nicht an die in dem angefochtenen Urteil getroffenen tatsächlichen Feststellungen gebunden. Das Bundesverwaltungsgericht berücksichtigt 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 ausgeschlossen."

Der Deutsche Anwaltverein lehnt diesen Vorschlag weiterhin ab (dazu a.)[45] Er schlägt darüber hinaus vor, § 78 AsylG zur Angleichung des Berufungszulassungsrechts an das allgemeine Verwaltungsprozessrecht vollständig aufzuheben (dazu b.) und darüber hinaus in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes die Beschwerde gegen Beschlüsse des Verwaltungsgerichts zu ermöglichen (dazu c.).[46]

a) Eine Tatsachenrevision schafft mehr Probleme als sie löst.

Nach wie vor[47] ist der Deutsche Anwaltverein der Auffassung, dass eine Tatsachenrevision mehr Probleme schafft, als löst. Denn

- statt einer Angleichung des Rechtsmittelrechts im Asylverfahren an das allgemeine Verwaltungsprozessrecht wird weiteres Sonderrecht für Asylverfahren geschaffen,
- durch die Pauschalisierung der Tatsachenfeststellungen besteht die große Gefahr einer Verkürzung des Individualrechtsschutzes,
- um die Reichweite der einzelnen Festlegungen des Bundesverwaltungsgerichts müsste stets gestritten werden,
- der Vorschlag wirft hochkomplexe Fragen, auch verfassungsrechtlicher Art, auf, die einer Beschleunigung des Asylverfahrens entgegenstehen.

---

[45] Bundesrechtsanwaltskammer, Stellungnahme Nr. 43/2022 Oktober 2022 zu dem Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren, https://www.brak.de/fileadmin/05_zur_rechtspolitik/stellungnahmen-pdf/stellungnahmen-deutschland/2022/stellungnahme-der-brak-2022-43.pdf S. 11 f.

[46] So auch PRO ASYL, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 24.10.2022, https://www.proasyl.de/material/stellungnahme-zum-referentenentwurf-eines-gesetzes-zur-beschleunigung-der-asylgerichtsverfahren-und-asylverfahren/ S. 34 ff.

[47] Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins 3/20, https://anwaltverein.de/de/newsroom/sn-3-20-referentenentwurf-asylklageverfahren ; Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins 18/22 https://anwaltverein.de/de/newsroom/sn-18-22-asylprozessrecht .

Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass durch die vorgeschlagene „Tatsachenrevision“ eine wesentliche Vereinheitlichung der Rechtsprechung oder eine wesentliche Beschleunigung der Asylverfahren bewirkt werden wird. Wegen der Pflicht zur Tagesaktualität der zur Tatsachenfeststellung zu verwendenden Quellen hätten Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts nur passageren Wert.[48] Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt darauf hingewiesen, dass einer Entscheidung über internationalen Schutz oder nationale Abschiebungsverbote stets „gleichsam tagesaktuelle Erkenntnisse“ zu Grunde gelegt werden müssen. Bloße Verweisungen auf – auch nur Monate zurückliegende – frühere Entscheidungen oder Quellen werden dem Vortrag der Verfahrensbeteiligten, wenn diese sich auf neuere relevante Dokumente berufen, nicht gerecht (Art. 103 Abs. 1 GG). Sie können auch die Gefahr einer Art. 2 Abs. 2 GG verletzenden Abschiebung in ein Land begründen, in dem eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht, und Probleme im Hinblick auf § 77 Abs. 1 AsylG, Art. 19 Abs. 4 GG aufwerfen. Daraus folgt die Pflicht, die Entwicklung der Sicherheitslage in dem betroffenen Zielstaat der Abschiebung unter Beobachtung zu halten und relevante neuere Erkenntnismittel zu berücksichtigen.[49]

Eine Tatsachenentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts könnte die Instanzgerichte deshalb von vornherein nicht von der individuellen Prüfung des Verfolgungsschicksals unter Verwendung tagesaktueller Erkenntnisse entbinden. Der Gesetzentwurf spricht – wie der Referentenentwurf - selbst davon, dass die Entscheidungen des BVerwG den Behörden und den Gerichten der unteren Instanzen lediglich als „Orientierungspunkte dienen“. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs, S. 42 (Referentenentwurf S.50), sollen weiterhin keine Pauschalisierungen hinsichtlich der Frage der Schutzberechtigung von Asylantragstellenden zulässig sein. Inwieweit so dauerhafte verlässliche Prüfungsmaßstäbe geschaffen werden, erschließt sich – anders als bei der Klärung von Rechtsfragen – nicht.

Auch ist darauf hinzuweisen, dass Rechtsprechung aufgrund der richterlichen Unabhängigkeit konstitutionell uneinheitlich[50] ist. Zwischen Gerichten gibt es keine formalisierte Bindung, wenn auch fremde Gerichtsentscheidungen für die Rechtsfindung eine große Rolle im Sinne eines Diskurses spielen, der das Potenzial hat, die Entscheidungsfindung zu rationalisieren.[51]

---

[48] Killinger, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 6. Mai 2019, Ausschussdrucksache 19 (4) 266 G vom 2.5.2019, https://www.bundestag.de/resource/blob/640196/f9ae1657ac97d3de6231922fb0504af7/19-4-266-G-data.pdf S. 8.
[49] BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 27. März 2017- 2 BvR 681/17 RN 11.
[50] BVerfG Beschl. v. 5.6.2002 – 2 BvR 888/91.
[51] Feneberg und Petterson, Länderleitentscheidungen durch das Bundesverwaltungsgericht, https://verfassungsblog.de/landerleitentscheidungen/ .

Jedoch überzeugt der in der Begründung, S. 42, vorgebrachte Gesichtspunkt nicht, Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts würden die Anzahl von Asylklagen reduzieren, weil sie Rechtssicherheit böten. Viel eher hilfreich wäre es, wenn das Bundesamt im Sinne einer Transparenz seiner Entscheidungspraxis seine Herkunftslandleitlinien und das Auswärtige Amt von sich aus seine Lageberichte öffentlich zugänglich machen würden.[52]

Zudem ist davon auszugehen, dass eine beim Bundesverwaltungsgericht anhängige Tatsachenrevision „Stauwirkung“[53] entfaltet; die Instanzengerichte würden sich in vermeintlich ähnlich gelagerten Fällen veranlasst sehen, eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts abzuwarten. Von einem Beschleunigungseffekt kann deshalb keine Rede sein.

Auch die konkrete Ausgestaltung der „Tatsachenrevision“ im hier vorliegenden Referentenentwurf ist kritisch zu bewerten. Die vorgesehene Beschränkung auf die Beurteilung der „allgemeinen asyl-, abschiebungs- und überstellungsrelevanten Lage“ wird zu einer Vielzahl von Fragen zur Abgrenzung von den individuellen Schutzgründen führen. Denn nach der Begründung des Vorschlags, S. 43, sollen die Tatsachenfeststellungen und -würdigungen des OVG/VGH im Hinblick auf die individuellen Schutzgründe durch das BVerwG nicht überprüft werden können. Gleichzeitig soll aber das BVerwG eine instanzenabschließende Entscheidung treffen.

Unscharf ist im vorletzten Satz die Hierarchie der Relativsätze. Es ist nicht klar, ob das BVerwG selbst (neue) Erkenntnisse erheben darf, oder nur die Erkenntnisse erheben darf, die von den OVG/VGH verwertet worden sind bzw. die von den Beteiligten dem OVG/VGH vorgelegt oder von diesem beigezogen oder erhoben wurden. Wenn der Vorschlag weiterverfolgt wird, müsste klargestellt werden, dass auch das BVerwG zur Beweiserhebung berechtigt und verpflichtet ist.

Inkonsequent ist der Ausschluss der Nichtzulassungsbeschwerde. Denn wenn man schon – entgegen der Auffassung des Deutschen Anwaltvereins – davon ausgehen will, dass durch die Befassung des BVerwG eine Vereinheitlichung und Beschleunigung des Asylverfahrens bewirkt wird, dann muss es in diesem Interesse möglich sein, dass die Beteiligten eine Zulassung der Revision durch Nichtzulassungsbeschwerde erreichen können.

---

[52] Feneberg und Petterson, Länderleitentscheidungen durch das Bundesverwaltungsgericht, https://verfassungsblog.de/landerleitentscheidungen/ .
[53] Dietz, Reformvorschläge zum Asylprozessrecht im Kontext der Flüchtlingskrise, NVwZ 2018, 1108.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die erhofften Vereinheitlichungs- und Beschleunigungseffekte – wenn sie denn überhaupt einträten, was nachdrücklich zu bezweifeln ist[54] - in keinem Verhältnis stehen zu dem systembrechend zusätzlich für das BVerwG geschaffenen Aufwand. Eine Verringerung der Klagen ist mit Sicherheit nicht zu erwarten.

b) Angleichung des Berufungszulassungsrechts an das allgemeine Verwaltungsprozessrecht

Der Deutsche Anwaltverein ist der Auffassung, dass die von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der 19. Legislaturperiode[55] vorgeschlagene Fassung des § 78 mit Ausnahme der Tatsachenrevision (Sätze 1 - 6 in Abs. 8) und mit Ausnahme der Beibehaltung des Abs. 1[56] der Sache nach richtig ist. Denn das eigentliche Problem ist die Hürde zwischen erster Instanz und Berufungsgerichten.[57]

Der Vorschlag des Deutschen Anwaltvereins, § 78 AsylG vollständig zu streichen, hätte zur Folge, dass sich die Berufungszulassung nach den bewährten Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung zu richten hat.

aa) Derzeit sind folgende zu beseitigende Unterschiede festzustellen:

- Gründe für die Zulassung der Berufung: Die Gründe für die Zulassung der Berufung weichen voneinander ab. Für den Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 1 (ernstliche Zweifel) und Nr. 2 (besondere tatsächliche und rechtliche Schwierigkeiten) VwGO gibt es in § 78 Abs. 3 AsylVfG keine Entsprechung. Beiden Verfahrenszweigen gemeinsam sind jedoch die Divergenz–, die Grundsatz- und die Verfahrensmangelrüge. Die Verfahrensrüge des § 78 Abs. 3 Nr. 3 AsylG ist – anders als die Verfahrensrüge des § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO – auf die Gründe des § 138 VwGO („absolute Revisionsgründe“) beschränkt; damit ist die Rüge mangelnder Aufklärung im Asylgerichtsverfahren – anders als im allgemeinen Verwaltungsprozess ausgeschlossen.

[54] Feneberg und Petterson, Länderleitentscheidungen durch das Bundesverwaltungsgericht, https://verfassungsblog.de/landerleitentscheidungen/ .
[55] Deutscher Bundestag, Ausschuss für Inneres und Heimat, Ausschussdrucksache 19 (4) 344 vom 10.9.2019
[56] Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins 14/2015, https://anwaltverein.de/de/newsroom/sn-14-15 S. 7.
[57] Feneberg und Petterson, Länderleitentscheidungen durch das Bundesverwaltungsgericht, https://verfassungsblog.de/landerleitentscheidungen/ .

- Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht (§§ 124 Abs. 1, 124a Abs. 1 VwGO): Das Verwaltungsgericht hat im Asylverfahren – im Gegensatz zu §§ 124 Abs. 1, 124a Abs. 1 VwGO – keine Möglichkeit, die Berufung zuzulassen.
- Vollständiger Ausschluss der Berufung bei Abweisung der Klage als offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet (§ 78 Abs. 1 AsylVfG)
- Begründungsfristen: Die Fristen zur Begründung des Antrages auf Zulassung der Berufung sind unterschiedlich. Sie betragen im Asylverfahren gem. § 78 Abs. 4 AsylVfG einen Monat, im allgemeinen Verwaltungsgerichtsverfahren gem. § 124a VwGO zwei Monate.
- Begründungspflichten: Der Beschluss, mit dem die Zulassung der Berufung entschieden wird, bedarf gem. § 78 Abs. 5 S. 1 AsylVfG keiner Begründung, hingegen gem. § 124a Abs. 5 VwGO einer kurzen Begründung.

bb) Der vorliegende Referentenentwurf räumt dem Bundesamt längere Entscheidungsfristen ein, § 24 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 AsylG-E, lässt aber andererseits die dringend notwendige Reform der Berufungszulassung[58] vermissen. Weder ist die auch von der Richterschaft befürwortete Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht[59] noch die dringend erforderliche Angleichung der Zulassungsgründe an das allgemeine Verwaltungsprozessrecht[60] vorgesehen. Die dafür gegebene Begründung, dass damit die Oberverwaltungsgerichte/Verwaltungsgerichtshöfe zu sehr belastet würden, Begründung S. 18, überzeugt nicht. Im Gegenteil hätte die vom Deutschen Anwaltverein immer wieder angemahnte Reform eine viel raschere und flexiblere Vereinheitlichung der Rechtsprechung zur Folge.

Das gilt insbesondere für die Rezeption der Rechtsprechung des EuGH und des EGMR. Hierzu darf die Stellungnahme des Republikanischen Anwaltvereins vom 24.10.2022 zum Referenten-

---

[58] So auch PRO ASYL, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 24.10.2022, S. 38 ff.
[59] Stellungnahme des Bundes der Deutschen Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen vom 2.3.2018, , https://www.bdvr.de/index.php/id-20182019.html S. 2; siehe auch Feneberg und Petterson, Länderleitentscheidungen durch das Bundesverwaltungsgericht, https://verfassungsblog.de/landerleitentscheidungen/ .
[60] Berlit, Stellungnahme für die Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags am 06.05.2019, Ausschussdrucksache 19 (4) 266 A, https://www.bundestag.de/resource/blob/640066/428d49cccf90da8b04a4c63ab9941a94/19-4-266-A-data.pdf S. 19: „Kritisch anzumerken ist, dass es weiterhin bei den besonderen, engen Zulassungsgründen des § 78 Abs. 3 AsylG bleiben soll und damit nicht die im allgemeinen Verwaltungsprozess wichtigsten Zulassungsgründe der ernstlichen Zweifel an der Ergebnisrichtigkeit (§ 124 Abs. 2 Nr.1 VwGO) sowie der besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten (§ 124 Abs. 2 VwGO) greifen. In Verbindung mit der engen Fassung auch der rügefähigen Verfahrensfehler führt dies im Ergebnis dazu, dass ein verwaltungsgerichtliches Urteil umso weniger mit einem ordentlichen Rechtsmittel angreifbar wird, je qualitativ „schlechter“ es ist, und der Rechtsschutz auch in verwaltungsrechtlichen „Bagatellstreitigkeiten“ deutlich weiter reicht als im Asylprozess.“

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren[61] zitiert werden; dort heißt es auf Seite 19 vollständig zutreffend:

> „Nach allgemeiner Rechtsauffassung sind EuGH und EGMR nicht divergenzfähig im Sinne von § 78 Abs. 3 Nr. 2 AsylG (vgl. z.B. BayVGH, B. vom 09. April 2018, 11 ZB 18.30631, Rn. 2, zit.n.juris). Divergenzfähig wird eine Entscheidung des EuGH danach erst durch eine konkrete Übernahme des BVerfG im Einzelfall.
> Das gilt zwar auch bei § 124 VwGO (und ist auch dort eigentlich nicht gerechtfertigt), richtet dort aber wegen der ansonsten erheblich weiter gefassten Zulassungsgründe nicht so großen Schaden an. Im Zweifel bestehen bei einer Abweichung von einer Entscheidung des EuGH auch »ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils« § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO. Diesen Zulassungsgrund gibt es aber bei § 78 AsylG gerade nicht.
> Besonders fatal ist dies, weil gerade im Asylrecht Entscheidungen des EuGH große Bedeutung haben, z.B. dessen Urteil vom 07. November 2013, C-199/12 bis C-201/12. Dieses wurde erst Jahre später durch den Beschluss des BVerfG vom 22. Januar 2020, 2 BvR 1807/19, zur verfassungsrechtlichen Rechtsprechung übernommen und dadurch divergenzfähig.“

Auch eine Entlastung der Parteien von aufwändigen Zulassungsanträgen durch die Möglichkeit der Berufungszulassung durch das Verwaltungsgericht, wie auch von den Ländern Hamburg, Berlin, Brandenburg, Bremen im gemeinsamen Gesetzesantrag vom 20.02.2018 vorgeschlagen,[62] würde letztendlich eine Beschleunigung des Verfahrens mit sich bringen. Nicht zuletzt würden die OVGs/VGHs entlastet, wenn sie sich nicht mehr um aufwändige Zurückweisungsbeschlüsse kümmern müssten.

Unübertrefflich stellt der Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Karlsruhe Dr. Hoppe[63] das Dilemma der Berufungszulassungsgründe, dass sich im Asylrecht dass sich die Zulassung der Be-

---

[61] https://www.rav.de/publikationen/mitteilungen/mitteilung/referenten-entwurf-eines-gesetzes-zur-beschleunigung-der-asylgerichtsverfahren-und-asylverfahren-896
[62] Gesetzesantrag der Länder Hamburg, Berlin, Bremen, Brandenburg vom 20.02.2018, BR-Drucksache 51/18.
[63] Hoppe, Stellungnahme für die Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags am 06.05.2019, Ausschussdrucksache 19 (4) 266 D, https://www.bundestag.de/resource/blob/640072/10da6123420d122f984f16c005b41b53/19-4-266-D-data.pdf , S. 7 f.

rufung – anders als im normalen Verwaltungsverfahren nicht auf die Unrichtigkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts stützen kann,[64] dar. Er schreibt von seinen Erfahrungen als Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg:

> „Nach dem derzeitigen System der Berufungszulassungsgründe des Asylgesetzes gilt: Je schlechter und falscher eine Entscheidung ist, desto weniger angreifbar wird sie. Denn alles, was offensichtlich falsch ist, kann nicht zu Fragen grundsätzlicher Bedeutung führen. Ich selbst musste Entscheidungen verfassen, in denen es beinahe wörtlich hieß:
>
> > `Das Vorbringen des Klägers gegen das verwaltungsgerichtliche Urteil trifft vollständig zu. Das Urteil ist erkennbar fehlerhaft. Da sich dies aber unmittelbar aus dem Gesetz ergibt, bedarf es zu dieser Feststellung keines Berufungsverfahrens, so dass der Antrag auf Zulassung der Berufung abzulehnen ist´
>
> Das befriedigt wirklich nicht, weder den erstinstanzlich unterlegenen Kläger noch die Richter zweiter Instanz und erst recht nicht den Rechtsstaat."

c) Beschwerderecht

Ebenso wird eine Reform der Beschwerdemöglichkeit gegen Beschlüsse im vorläufigen Rechtsschutzverfahren vermisst.[65] Auch insoweit ist auf die genannten Stellungnahmen des Deutschen Anwaltvereins hinzuweisen. Gerade im vorläufigen Rechtsschutz ist die Zersplitterung der Rechtsprechung[66] besonders zu beklagen. Der Deutsche Anwaltverein hält an seinem Vorschlag aus seiner Initiativ-Stellungnahme 18/2022 vom April 2022 fest. Darin heißt es auf S. 6:

---

[64] Feneberg und Petterson, Länderleitentscheidungen durch das Bundesverwaltungsgericht, https://verfassungsblog.de/landerleitentscheidungen/ .

[65] So auch PRO ASYL, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 24.10.2022, S. 40.

[66] Berlit, Stellungnahme für die Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags am 06.05.2019, Ausschussdrucksache 19 (4) 266 A, S. 20: „Bei einer verfahrensübergreifenden Betrachtung wird die Verlängerung der zur Beschwerde führenden Einzelverfahren sowie die Mehrbelastung der Oberverwaltungsgerichte/ Verwaltungsgerichtshöfe durch die Effizienzgewinne fallübergreifender Klärung durch die Beschwerdeinstanz (mehr als) kompensiert"; ähnlich Hoppe, Stellungnahme für die Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags am 06.05.2019, Ausschussdrucksache 19 (4) 266 D, S. 9 ff; siehe auch Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen, Stellungnahme vom 2.3.2018, https://www.bdvr.de/index.php/id-20182019.html S. 3.

„§ 80 AsylG wird folgendermaßen modifiziert: Entscheidungen in Rechtsstreitigkeiten nach diesem Gesetz können vorbehaltlich der §§ 133 Abs. 1 und 146 Abs. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung nicht mit der Beschwerde angefochten werden. Im Asylverfahren ist die Beschwerde gegen Beschlüsse des Verwaltungsgerichts gem. § 80 AsylG auch im vorläufigen Rechtsschutzverfahren ausgeschlossen. Im allgemeinen Verwaltungsgerichtsverfahren ist eine Beschwerde im Rahmen der §§ 146 Abs. 4 VwGO und 147 ff VwGO gerade auch im vorläufigen Rechtsschutzverfahren statthaft; sie ist innerhalb von zwei Wochen einzulegen und innerhalb eines Monats zu begründen. Es ist für das Asylverfahrensrecht typisch, dass schwierige Sach- und Rechtsfragen im Eilverfahren abgehandelt werden müssen (z. B. zur Zulässigkeit von Schutzersuchen). Daher ist das Beschwerdeverfahren zur Klärung und Vereinheitlichung der Rechtsprechung unerlässlich.“
Der Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen aus der 19. Legislaturperiode, die Beschwerde (nur) nach Zulassung durch das Verwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zu ermöglichen, hat nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins keine hinreichende Reichweite. Er kann aber als Schritt in die richtige Richtung verstanden werden.

16. Rückverweisung an das VG (Art. 1 Nr. 20 Buchst. b: § 79 Abs. 2 AsylG-E)

Der Gesetzentwurf sieht folgende Fassung des § 79 Abs. 2 vor:

> „(2) Das Oberverwaltungsgericht darf 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 Herkunfts- oder Zielstaat anders als das Oberverwaltungsgericht beurteilt hat und nach der abweichenden Beurteilung des Oberverwaltungsgerichts eine umfangreiche oder aufwändige Beweisaufnahme notwendig ist.
>
> Das Verwaltungsgericht ist an die rechtliche und tatsächliche Beurteilung der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts gebunden.“

Der Deutsche Anwaltverein lehnt die geplante Änderung ab; der Vorschlag soll nicht umgesetzt werden. Es handelt sich um die Schaffung weiteren, vom allgemeinen Verwaltungsprozessrecht

abweichenden Sonderrechts für Asylgerichtsverfahren. Stattdessen sollte § 79 Abs. 2 AsylG aufgehoben werden mit der Folge, dass eine Zurückverweisung unter den Voraussetzungen des § 130 Abs. 2 und 3 VwGO möglich wird.[67]

Die Bindung an die tatsächlichen Feststellungen zur allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrechtlichen Lage verstößt gegen das Prinzip der Tagesaktualität. Insofern kann auf die entsprechenden Ausführungen zu § 78 Abs. 8 AsylG-E, siehe Seite 16, verwiesen werden.

Nach hiesigem Eindruck macht es wenig Sinn, die erstinstanzlichen Gerichte weiter zu belasten. Zudem entsteht zusätzlicher Verwaltungsaufwand und möglicherweise die Notwendigkeit, den Geschäftsverteilungsplan zu verändern.
Im Übrigen verhindert die auf die Berufungsinstanz anwendbare Regelung des § 77 Abs. 4 AsylG-E (Klageänderung) eine Entlastung der Berufungsinstanz.
Ob eine Zurückverweisung zugleich eine beschleunigte Erledigung der zurückverwiesenen Verfahren fördert, kann durch aus skeptisch beurteilt werden.[68]

17. Einzelrichter beim OVG/VGH (Art. 1 Nr. 20 Buchst. c: § 79 Abs. 3 AsylG-E)

Der Gesetzentwurf sieht vor:

Folgender Absatz 3 wird angefügt:

> „ (3) Der Senat kann 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 Herkunfts- oder 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 Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung hat. § 76 Absatz 2 und 3 gelten entsprechend.“

[67] So auch Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Inneres und Heimat, Ausschussdrucksache 19 (4) 344 vom 10.9.2019; PRO ASYL, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 24.10.2022, S. 37.
[68] Stellungnahme des Bundes der Deutschen Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen vom 22.10.2022, https://www.bdvr.de/index.php/id-20222023-154.html S. 5.

Der Deutsche Anwaltverein lehnt die geplante Änderung ab; der Vorschlag soll nicht umgesetzt werden. Es handelt sich um die Schaffung weiteren, vom allgemeinen Verwaltungsprozessrecht abweichenden Sonderrechts für Asylgerichtsverfahren. Es ist zu bedenken, dass die Prüfung, ob die allgemeine asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrechtlichen Lage überholt ist, ebenfalls an der Tagesaktualität hängt und sehr aufwändig ist. Die derzeit bestehende Möglichkeit der Einzelrichterübertragung im Einvernehmen mit den Beteiligten ist nach hiesiger Ansicht flexibler.

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)144 E

Bayerisches Landesamt für Asyl und Rückführungen

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 Asylerstanträgen, 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, Verfahrensverzögerungen 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 Zweitanträgen 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. Bliebe 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

MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG
Lehrstuhl für Öffentliches Recht
Prof. Dr. Winfried Kluth

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Ausschussdrucksache
20(4)144 F

An den
stellv. Vorsitzenden des Innenausschusses
des Deutschen Bundestages
Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB
Platz der Republik 1
10117 Berlin

Halle, den 24. November 2022

Sehr geehrter Prof. Dr. Castellucci,

ich übersende Ihnen hiermit meine

Schriftliche Stellungnahme

zur Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 28.11.2022
zu dem folgenden Beratungsgegenstand:

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren

BT-Drucksache 20/4327

I. Einführende Bemerkungen

Gegenstand der Anhörung ist der Entwurf eines Gesetzes, bei dem – wieder einmal – die Beschleunigung der Entscheidungsprozesse im Bereich der Gewährung von Asyl und internationalem Schutz im Vordergrund steht. In der Sache geht es zugleich um die Vereinheitlichung der Entscheidungspraxis in Bezug die Würdigung von Tatsachen in den verwaltungsgerichtlichen Verfahren und damit um eine sehr grundlegende verfahrensrechtliche Fragestellung, die große Achtsamkeit und Gründlichkeit des Gesetzgebers verlangt. Die Begründung des Gesetzesentwurf lässt diese an mehreren Stellen nicht

Halle (Saale) · Universitätsplatz 3 - 5 · Telefon 0345/5523222 · e-mail: winfried.kluth@jura.uni-halle.de
Postanschrift: D-06099 Halle, Universitätsplatz 10a – homepage: www.wkluth.de

erkennen. Auf die seit mehreren Jahren in der fachwissenschaftlichen und rechtspolitischen Debatte vorgetragenen Einwände und Gestaltungsalternativen wird nicht vertiefend eingegangen. Die zentrale Frage der Ausstattung mit fachlich hinreichend qualifiziertem Personal wird nicht thematisiert.

Im Folgenden soll deshalb versucht werden, diese Lücken zu schließen und zu einigen Aspekten alternative Regelungsvorschläge zu skizzieren. Zunächst wird kurz auf grundsätzliche Aspekte des Beschleunigungstopos eingegangen. Sodann wird auf den Vorschlag zur einheitlichen Beurteilung von Gefahrenlagen in Herkunfts- und Zielländern durch das Bundesverwaltungsgericht eingegangen, weil es sich dabei aus Sicht der Verfassers um eine grundsätzliche Neuerung handelt und der Vorschlag in vielen Hinsicht nicht tauglich ist, das angestrebte Ziel zu erreichen. Schließlich wird knapp auf einige weitere Änderungsvorschläge eingegangen. Eine umfassendere Stellungnahme zu allen Aspekten war aus Zeitgründen nicht möglich.

II. Die grundlegenden Unterschiede zwischen Verfahrensbeschleunigungen im Anerkennungsverfahren und im Gerichtsverfahren

Schon im Gesetzestitel wird das Ziel der Verfahrensbeschleunigung in gleicher Weise auf das Anerkennungsverfahren und das Gerichtsverfahren bezogen. Was auf den ersten Blick hinsichtlich des Abschlusses des Entscheidungsprozesses insgesamt einleuchtet, erweist sich bei genauer Betrachtung als problematisch, weil die Funktionen und die Rahmenbedingungen beider Verfahrensabschnitte sich grundlegend unterscheiden.

Zunächst ist zu beachten, dass die „Wartezeiten“ im verwaltungsgerichtlichen in der Regel in der Regel länger sind als im Anerkennungsverfahren.

Zudem unterscheiden sich die Stellung und die Einbindung der Antragsteller wesentlich, weil die Anhörung im Anerkennungsverfahren zeitlich und formal einen deutlich intensiveren Charakter aufweist als die Abgabe von Stellungnahmen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren.

Schließlich kann im Antragsverfahren eine Entschleunigung zur Sicherung von Qualität und Beachtung von Vulnerabilität sachlich und rechtlich geboten sein

Die unionsrechtlichen Vorgaben sind zur Berücksichtigung dieser Vorgaben hinreichend offen, weil danach „dass das Prüfungsverfahren unbeschadet einer angemessenen und

vollständigen Prüfung so rasch wie möglich zum Abschluss gebracht wird“ (Art. 31 Abs. 2 RL 2103/32/EU) und geben als Regelfrist einen Zeitraum von sechs Monaten vor (Art. 31 Abs. 3 UAbs. 1 RL 2103/32/EU). Dabei sind aber die Verfahrensgarantien des Kapitels II zu beachten und auch aus diesem Grund ist eine Verlängerung der Verfahrensdauer um bis neun Monate möglich (Art. 31 Abs. 3 UAbs. 3 RL 2103/32/EU).

In allen Bereichen dürfte eine wesentliche Voraussetzung für eine Beschleunigung zudem vor allem die Personalausstattung und die Qualifikation des Personals sein. In quantitativer Hinsicht bleibt die Personalausstattung sowohl beim Bundesamt als auch bei den Verwaltungsgerichten hinter den aktuellen Anforderungen zurück. In fachlicher Hinsicht hat das Bundesamt umfangreiche Anstrengungen unternommen, um die Qualifikation der Mitarbeiter:innen zu verbessern. In der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist es letztlich dem Zufall überlassen, wie es um die fachliche Qualifikation bestellt ist, da es für die Richterschaft zwar Fortbildungsangebote, aber im Unterschied zu den meisten anderen akademischen Berufen keine formalisierten Fortbildungsanforderungen gibt.

Die Ziele der Vereinheitlichung der Entscheidungspraxis und der Beschleunigung müssen zudem entkoppelt werden, da es zwischen beiden Aspekten keinen allgemeinen positiven kausalen Zusammenhang gibt, d.h. die der Vereinheitlichung dienenden Reforminstrumente können unter bestimmten Umständen sowohl zu Verfahrensverlängerungen als auch zu Verkürzungen führen, ohne dass vorausschauend absehbar ist, welcher Effekt überwiegt. Insofern ist es auch schwer zu prognostizieren, ob und welche Beschleunigungseffekte von den Neuregelungen tatsächlich ausgehen werden.

III. Der Vorschlag zur Vereinheitlichung der Beurteilung von Gefahrenlagen durch das Bundesverwaltungsgericht

1. Grundidee und Funktionsweise des Reformvorschlags

Der Gesetzesentwurf begründet den Reformbedarf in seinem Allgemeinen Teil der Begründung (S. 14) zunächst folgendermaßen:

> „Das bestehende Prozessrecht im Asylverfahren befördert eine Uneinheitlichkeit der Rechtsprechung, die zur Rechtsunsicherheit führt, die wiederum mehr Gerichtsverfahren sowie eine längere Verfahrensdauer zur Folge hat. Durch die verstärkte Befassung des Bundesverwaltungsgerichts mit grundsätzlichen Fragen werden die Gerichte der unteren Instanzen entlastet und verlässliche Prüfungsmaßstäbe für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Bundesamt oder BAMF) geschaffen.“

Im Besonderen Teil der Begründung (S. 42) wird sodann weitergehend ausgeführt:

> „Durch die Regelung wird die Revisionsmöglichkeit in Asylsachen vor dem Bundesverwaltungsgericht über Rechtsfragen hinaus auch für asyl-, abschiebungs- und überstellungsrelevante Tatsachenfragen erweitert.
>
> Bislang ist es dem Bundesverwaltungsgericht durch die Bindung an die Tatsachenwürdigung und -feststellungen der Vorinstanz untersagt, eine höchstrichterliche Würdigung von Tatsachenfragen vorzunehmen. Dies ist für Asylklageverfahren von besonderer Bedeutung, da es für Asylverfahren charakteristisch ist, dass die Entscheidung von der Bewertung von Auslandssachverhalten abhängt, die regelmäßig für eine größere Zahl von Personen relevant ist. Das Fehlen einer höchstrichterlichen Tatsachenwürdigungskompetenz führt daher besonders im Asylrecht zu einer Uneinheitlichkeit der Rechtsprechung. Dies trägt zur großen Zahl der Klagen in Asylsachen bei. Die Gesetzesänderung soll dem entgegenwirken. Zudem dient die Regelung der Vereinheitlichung der Rechtsprechung in Asylsachen und schafft Rechtsklarheit für das Bundesamt und die Gerichte der unteren Instanzen, was zu einer Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren und damit zu einer Entlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit führen wird.
>
> Die Erweiterung der Revisionsmöglichkeit vor dem Bundesverwaltungsgericht auf asyl-, abschiebungs- und überstellungsrelevante Tatsachenfragen entbindet die Behörden und die Gerichte nicht von ihrer Pflicht zur Einzelfallprüfung und tagesaktuellen Erfassung und Bewertung der Tatsachengrundlagen, sodass weiterhin keine Pauschalisierungen hinsichtlich der Frage der Schutzberechtigung von Asylantragstellenden zulässig sind. Die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts werden jedoch dem Bundesamt und den Gerichten der unteren Instanzen als Orientierungspunkte dienen und für diese verlässliche Prüfungsmaßstäbe schaffen.“

Zur Umsetzung wird folgende Neuregelung vorgeschlagen:

> „(8) Gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts steht den Beteiligten 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 Herkunfts- oder Zielstaat von deren Beurteilung durch ein anderes Oberverwaltungsgericht oder durch das Bundesverwaltungsgericht abweicht und
> 2. die Revision deswegen zugelassen hat.
>
> Eine Nichtzulassungsbeschwerde kann auf diesen Zulassungsgrund nicht gestützt werden. Die Revision ist beschränkt auf die Beurteilung der allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage in einem Herkunfts- oder Zielstaat. In dem hierfür erforderlichen Umfang ist das Bundesverwaltungsgericht abweichend von § 137 Absatz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung nicht an die in dem angefochtenen Urteil getroffenen tatsächlichen Feststellungen gebunden. Das Bundesverwaltungsgericht berücksichtigt für die Beurteilung der allgemeinen Lage diejenigen herkunfts- oder 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 ausgeschlossen.“

2. Grundsätzliche Einwände

Der Gesetzesentwurf erweckt den Eindruck führt die Uneinheitlichkeit der Rechtsprechung und eine damit verbundene Zunahme von verwaltungsgerichtlichen Verfahren alleine und pauschal auf das Fehlen einer verbindlichen Tatsachenentscheidung durch das Bundesverwaltungsgericht zurück. Das ist eine Annahme, die näher begründet werden müsste. Dabei müsste u.a. genauer geprüft werden, inwiefern sich die divergierenden Entscheidungen vor allem von Oberverwaltungsgerichten auf die gleichen Zeiträume und Problemlagen beziehen, da sich diese bekannt immer wieder ändern.

Vor allem fehlt in dieser Begründung wie auch im Lösungsvorschlag die Auseinandersetzung mit dem zentralen Grund für die Kritik am bestehenden Modell der Gefahrenbeurteilung durch das Bundesamt und die Gerichte: die fehlende Transparenz und methodische Qualitätssicherung der Beurteilung der Gefahrenlagen.

Für die Betroffenen und ihre Rechtsbeistände ist es bereits nicht nachvollziehbar, auf welche Informationsgrundlage und Bewertungsmethodik die Länderleitsätze des Bundesamtes zustande kommen. Es ist nicht nachprüfbar, welche Quellen genutzt werden und mit welchen Methoden Bewertungen vorgenommen werden.

Das gleiche gilt für die Verwaltungsgerichte und Oberverwaltungsgerichte, die insoweit auch rein formal keine Rechenschaft schulden. Allerdings haben einige Verwaltungsgerichte und Oberverwaltungsgerichte vor dem Hintergrund der besonderen fachlichen Anforderungen an die Beurteilung von Gefahrenlagen besondere Stellen mit entsprechend qualifiziertem Personal eingerichtet, um dieser Herausforderungen besser gerecht zu werden. Darin kommt eine zutreffende Einschätzung der begrenzten Leistungsfähigkeit des rein juristisch ausgebildeten Gerichtspersonals zum Ausdruck, das in diesem Bereich auf die ergänzende Perspektive anderen fachwissenschaftlicher Qualifikationen angewiesen ist. Diese sollte im Asylrechtsverfahren nicht nur im Einzelfall durch die Hinzuziehung von Sachverständigen genutzt, sondern institutionalisiert für die Gerichtsbarkeit insgesamt bereitgestellt werden.

Insoweit verweise ich auf meinen Vorschlag[1] für die Einrichtung einer unabhängigen Fachstelle beim Bundesverwaltungsgericht, die sich mit entsprechendem Fachpersonal

[1] *Kluth*, ZAR 2019, 426 ff. als Anhang dieser Stellungnahme beigefügt.

dauerhaft dieser Aufgabe widmet und bereits für die Verfahren des Bundesamtes und der Verwaltungsgerichte ein transparent ermittelte Lageeinschätzung zur Verfügung stellt.

Zu kritisieren ist vor diesem Hintergrund, dass es nicht ausreicht, eine formale Einheitlichkeit herzustellen, ohne die Grundlagen für die Qualität und Transparenz der Entscheidungsfindung zu gewährleisten.

Der Gesetzesentwurf schweigt dazu und bleibt damit auch deutlich hinter der Praxis u.a. der Oberverwaltungsgerichte zurück, die schon lange erkannt haben, dass diese Aufgabe nicht den einzelnen Spruchkörpern überlassen bleiben sollte.

Nur erwähnt werden soll in diesem Zusammenhang, dass die Verantwortung jedes Richters für die Einzelfallentscheidung durch die Länderleitentscheidungen nicht aufgehoben werden kann und soll.[2]

3. Inkonsistenzen des Regelungsvorschlags

Hinzuweisen ist auch auf die Problematik der inhaltlichen Reichweite einer möglichen Bindungswirkung der Entscheidungen. Da es sich nicht um die Klärung einer Rechtsfrage handelt, besteht in zukünftigen verwaltungsgerichtlichen Verfahren jederzeit die Möglichkeit, auf eine veränderte Tatsachenlage Bezug zu nehmen. Dabei sind die Gerichte auch verpflichtet zumindest zu prüfen, ob eine solche maßgebliche Veränderung eingetreten ist. Es könnte und müsste dann wieder im Rechtsmittelverfahren geklärt werden, ob dies der Fall ist und somit eine abweichende Würdigung durch das Tatsachengericht zulässig bzw. geboten war. Dahinter steht der rechtliche Befund, dass im deutschen Prozessrecht jenseits des § 31 BVerfGG keine Möglichkeit gibt, Instanzgerichte zwingend zur Beachtung höchstrichterlicher Rechtsprechung zu verpflichten.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Reichweite eines Entlastungs- und Vereinheitlichungseffektes schwer zu prognostizieren.

---

[2] Dazu auch *Feneberg/Pettersson*, Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren, verfassungsblog v, 2.11.2022, die einen „bottum-up-Prozess“ bevorzugen.

4. Mitberücksichtigung der Pflichten nach dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz

Auch wenn es den Horizont dieses Gesetzgebungsverfahrens und dieses Ausschusses überschreitet erlaube ich mir darauf hinzuweisen, dass sich die Notwendigkeit einer solchen Fachstelle inzwischen auch aus einem anderen Grund rechtfertigen lässt. Druch das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, das zum 1.1.2023 in Kraft treten wird, sind inzwischen auch Unternehmen für ihre gesetzlich verpflichtende Berichterstattung sowie die Wahrung neuer Sorgfaltspflichten in der Lieferkette auf zuverlässige Informationen zur Menschenrechtslage in Drittstaaten angewiesen. Dabei sind fachlich und methodisch die gleichen Anforderungen zu stellen wie im vorliegenden Zusammenhang.

Der Gesetzgeber überlässt erstaunlicherweise die Informationsgewinnung und die Lagebeurteilung den Unternehmen und in der Praxis den von ihnen beauftragten Beratungsfirmen. Das erscheint in mehrfacher Hinsicht problematisch und spricht dafür, auch diese Aufgabe einer staatlichen Fachstelle zu überantworten.

IV. Stellungnahme zu weiteren Einzelfragen

1. Die Neugestaltung der unabhängigen Asylverfahrensberatung (§ 12a AsylG)

Die Neugestaltung der unabhängigen Asylverfahrensberatung wird der Intention entsprechenden Vorgabe aus der Asylverfahrensrichtlinie besser gerecht.

Da der Staat die Bereitstellung einer solchen Beratung nur fördern, aber nicht erzwingen kann, wird es in der Sache bei einem subsidiären Einzelberatungsangebot durch das Bundesamt bleiben müssen, soweit an einzelnen Orten ein zivilgesellschaftliches Beratungsangebot nicht oder nicht in ausreichendem Umfang besteht.

Zu begrüßen ist auch die in Absatz 3 vorgesehene Rechtsgrundlage für die Datenübermittlung in Bezug auf besondere Bedürfnisse vulnerabler Antragsteller:innen.

Die Regelung sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die gesetzlichen Regelung zur Gewährleistung der Ermittlung von besonderen Bedürfnissen im Aufnahmeverfahren durch die dafür zuständigen Länder nach wie vor unzureichend sind.

2. Neuregelung der Widerrufs- und Rücknahmeregelung und Verzicht auf die Regelüberprüfung

Die vorgeschlagene Neuregelung bewegt sich im Rahmen der Vorgaben der Asylverfahrensrichtlinie und begegnet insoweit keinen rechtlichen Bedenken.

Da in der Vergangenheit durch die verpflichtende Regelüberprüfung erhebliche Personalressourcen gebunden wurden, kann auf diesem Weg auch eine spürbare Entlastung des Bundesamtes bewirkt und indirekt ein Beitrag zur Verfahrensbeschleunigung geleistet werden, indem mehr Personal für die Antragserstbearbeitung zur Verfügung steht.

Überlegt werden sollte aber, ob das Ermessen für die Vornahme einer erneuten Überprüfung mit Blick auf einen möglichen Widerruf nicht genauer determiniert werden könnte. Hier könnte etwa an neue Lagebeurteilungen durch eine Fachstelle, soweit diese eingerichtet wird, oder eine Länderleitentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts angeknüpft werden.

V. Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Der größere Teil der vorgeschlagenen Neuregelungen begegnet keinen grundlegenden rechtlichen Bedenken. Die wesentliche verfahrensbeschleunigende Wirkung dürfte vom Wegfall der Regelüberprüfung zum Zweck des Widerrufs von Anerkennungen ausgehen, da dadurch Personalkapazitäten freigesetzt werden können.

Daran wird zugleich deutlich, dass die weitergehenden Zielsetzungen zur Verfahrensbeschleunigung eher skeptisch zu beurteilen sind.

Das gilt insbesondere für die vorgeschlagene Einführungen einer „Tatsachenrevision“ zum Bundesverwaltungsgericht, die nach der Überzeugung des Verfassers inhaltlich und systematisch falsch ansetzt und im Gesetz die personellen und fachlichen Anforderungen an die Erfüllung einer solchen Aufgabe ausgeblendet werden.

Sinnvoller wäre es deshalb, stattdessen eine personell ausreichend ausgestattete Fachstelle beim Bundesverwaltungsgericht zu errichtet, die die Aufgabe der Einschätzung der Gefahrenlage in relevanten Drittstaaten als Daueraufgabe wahrnimmt. Diese Stelle könnte überdies für die Umsetzung von Aufgaben aus dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz eingesetzt werden, soweit auch dort die Einschätzung der Menschenrechtslage in Drittstaaten relevant ist.

Die Ausblendung der Anforderungen an die Qualität und Transparenz der Beurteilung von Gefahrenlagen in Drittstaaten durch den Gesetzesentwurf stellt eine Mangel dar, der dringend behoben werden muss, damit sich das Gesetz den eigentlichen Problemen und Ursachen der geringen Akzeptanz von Entscheidungen des Bundesamtes und der Verwaltungsgerichte nicht verschließt.

Prof. Dr. Winfried Kluth

*Prof. Dr. Winfried Kluth, Halle**

Vorschlag zur Einrichtung einer Fachstelle zur Klärung von Gefahrenlagen in Herkunfts- und Drittstaaten im Asylrecht und Ausländerrecht beim Bundesverwaltungsgericht

Der im Rahmen des Gutachtens D für den 62. Deutschen Juristentag entwickelte Vorschlag, zur Klärung von Gefahrenlagen in Herkunfts- und Drittstaaten eine unabhängige Wissenschaftlichen Einrichtung zu schaffen[1], ist auf ein umfangreiches und kontroverses Echo gestoßen. Dabei wurde unter anderem deutlich, dass sich vor allem Richter und Gerichte schwertun, eine nicht von ihnen beauftragte Expertise zu übernehmen. Vor diesem Hintergrund wurde der Vorschlag weiterentwickelt. Die Ergebnisse der die Kritik auswertenden Überlegungen werden hier vorgestellt und zur Diskussion gestellt.

1. Die Ausgangslage

In der aktuellen Praxis der Anerkennungs- und Rückführungsverfahren ist eine erhebliche Uneinheitlichkeit der (allgemeinen) Gefahrenlagebeurteilungen durch Behörden und Fachgerichte anzutreffen. Hinzu kommen eine geringe Transparenz und methodische Validität der Entscheidungsfindung in Bezug auf die für die zu treffenden Entscheidungen zentralen Fragen. Dies führt zu rechtlichen und sozialen Folgeproblemen. So untergräbt beides die Akzeptanz nicht nur der getroffenen Entscheidung, sondern auch des Gesamtsystems und erhöht die Klagefreudigkeit. Verfassungsrechtlich erweist sich vor allem die fast vollständig fehlende spezifische normative Anleitung des Entscheidungsverfahrens als Problem.[2] Es bleibt zudem weitgehend dem Zufall überlassen, wie die Entscheidung zustande kommt und welcher fachliche Sachverstand bei der Einschätzung der Gefahrenlage zugrunde gelegt wird.[3] Deshalb stellt sich mit großer Dringlichkeit die Frage nach einer Verbesserung der normativen und fachlichen Rahmenbedingungen für die zu treffenden Einschätzungen der Gefahrenlage in der Heimatstaaten von Schutzsuchenden und in den Zielstaaten von Rückführungsmaßnahmen.

1.1. Tatsachen, Wertungen, Prognosen

Der im Besonderen Verwaltungsrecht vielfältig präsente[4] Gefahrenbegriff ist durch ein Zusammenspiel von Tatsachenerkenntnis, rechtsgutbezogenen Wertungen sowie prognostischen und damit zukunftsbezogenen Elementen charakterisiert.[5] Vor allem Letzteres hängt damit zusammen, dass es darum geht, den Eintritt von Schäden zu verhindern, also prognostizierte Kausalverläufe zu durchbrechen. Damit ist immer auch die Möglichkeit einer Fehleinschätzung verbunden.[6] Im Asylrecht ist der Ansatzpunkt insoweit vergleichbar, weil es auch hier um Prävention geht mit der Folge, dass die Wahrscheinlichkeit von Rechtsgutsverletzungen ausreicht. Das Asylrecht verarbeitet diesen Aspekt mit dem Tatbestandsmerkmal der „begründeten Furcht" (§ 3 Abs. 1 AsylG)[7] sowie den Verfolgungshandlungen (§ 3a AsylG). Beim subsidiären Schutz wird die Formulierung „ein ernsthafter Schaden droht" durch § 4 Abs. 1 AsylG verwendet.[8] Bezogen auf Abschiebungsmaßnahmen und Abschiebungshindernisse nach § 60 AufenthG[9] verhält es sich nicht anders.

Immer müssen es nachprüfbare objektive Tatsachen sein, die als Ausgangspunkt für die Bestimmung einer Gefahrenlage herangezogen werden. Auf welche Tatsachen es vor allem ankommt, macht u.a. Art. 4 Abs. 4 lit. a QRL deutlich. Danach sind alle mit dem Herkunftsland verbundenen relevanten Tatsachen einschließlich der Rechts- und Verwaltungsvorschriften und ihrer Anwendung zu berücksichtigen. Diese Maßgabe gilt, wie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gezeigt hat, auch für die Bestimmung von sicheren Dritt- und Herkunftsstaaten.[10]

Den damit angesprochenen „Tatsachen" ist indes ein hohes Maß an Komplexität eigen. Es geht durchweg um mehr als schlichte Fakten, die durch Statistiken erfasst und dokumentiert werden können. Hinzu kommt, dass in den betroffenen Staaten bereits das Zustandekommen von Statistiken wenig transparent ist. Aber auch die Frage etwa, ob eine strafgerichtliche Verurtei-

---

* Der Verfasser ist Inhaber eines Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und Leiter der Forschungsstelle Migrationsrecht. Der Verfasser dankt zahlreichen Gesprächspartnern zu den ursprünglichen Vorschlägen, die zur Weiterentwicklung des Vorschlags wesentlich beigetragen haben.

1 *Kluth*, Migration und ihre Folgen – Wie kann das Recht Zuwanderung und Integration in Gesellschaft, Arbeitsmarkt und Sozialordnung steuern?, Gutachten D zum 62. Deutschen Juristentag, 2018, S. D 62.

2 Dazu ausführlicher *Kluth*, ZAR 2018, 331 ff.

3 Oft schließen sich Einzelrichter schlicht der bestehenden Rechtsprechungspraxis anderer Spruchkörper an, ohne deren Grundlagen zu prüfen oder zu hinterfragen. Nur selten wird in den Urteilsbegründungen offengelegt, wie die Gefahreneinschätzung gewonnen und die Qualität der verwendeten Quellen überprüft wurde.

4 Das hängt systematisch damit zusammen, dass in nahezu allen Bereichen der Schutz von Rechtsgütern bezweckt wird, in Bezug auf die dann jeweils als Annex Befugnisse zur Abwehr von Gefährdungen normiert werden. Das Gefahrenabwehrrecht knüpft deshalb an die jeweilige materielle Gesetzgebungskompetenz an.

5 So auch *Brunn*, NJOZ 2014, 361 ff.

6 Dies wird dogmatisch mit der Figur der Anscheinsgefahr verarbeitet. Dazu *Denninger*, in: Lisken/ders. (Hrsg.) Handbuch Polizeirecht, 6. Aufl. 2018, Abschnitt D. Polizeiaufgaben, Rn. 47 ff.

7 Näher dazu *Dörig*, in: Hailbronner/Thym (Ed.), EU Immigration and Asylum Law, 2. Aufl. 2016, Part D III, Art. 4, Rn. 28 ff.; *Kluth*, in: ders./Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, Edition 23, 2019, § 3 AsylG, Rn. 10 ff.

8 *Kluth*, in: ders./Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, Edition 23, 2019, § 4 AsylG, Rn. 7 ff.

9 *Koch*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, Edition 23, 2019, § 60 AufenthG, Rn. 28 ff.

10 Siehe BVerfGE 94, 49 (93 f.); 94, 115 (143 f.).

lung als politische Verfolgung zu qualifizieren ist, verlangt umfangreiche Kenntnisse und Bewertungen.[11] Auch die Bedeutung der Verfolgungshandlungen nichtstaatlicher Akteure, deren Handeln gerade nicht normgesteuert ist und ggf. gegen staatliches Recht verstößt, verlangt neben dem Zugang zu den entsprechenden Fakten genaue Kenntnisse, die eine angemessene Würdigung sowohl der Gefahrenpotenziale als auch der staatlichen Reaktionsweisen ermöglichen.[12] Zu wissen, welche Personengruppen in welchen Situationen und Gebieten besonders gefährdet sind, ist ein anspruchsvoller Vorgang der Wissensgenerierung.[13]

Weitere Wertungen sind erforderlich, um Differenzierungen in Bezug auf die Handlungspflicht zu treffen. Dies betrifft vor allem die Prognose zu den Eintrittswahrscheinlichkeiten in Bezug auf Gruppen und Einzelpersonen sowie die Prognose zu den weiteren Entwicklungen im staatlichen und gesellschaftlichen Bereich.

1.2. Verfahrenspraxis

Sowohl für den Gesetzgeber als auch für die Behörden und Gerichte ist der Zugang zu den einschlägigen Informationsquellen im vorliegenden Zusammenhang schwierig. Deshalb sind die in Deutschland tätigen Stellen auf externe Informationsquellen angewiesen. Herkömmlicherweise wird deshalb auf die Lageberichte des Auswärtigen Amtes, die durch die Auslandsvertretungen in den jeweiligen Staaten erstellt werden, sowie auf die Berichte des UNHCR und von Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen zurückgegriffen.[14]

Auf der Grundlage solcher Berichte lassen sich aber letztlich nur Fragen beantworten, die bei der Erstellung der Berichte berücksichtigt wurden. Zudem kann aus den Berichten in vielen Fällen nicht auf die methodischen Grundlagen sowie die fachliche Expertise der Ersteller rückgeschlossen werden. Es fehlt überdies die Transparenz in Bezug auf die Gewinnung und Verarbeitung der Informationen.

Verarbeitet der Gesetzgeber die Informationen im Rahmen der Bestimmung eines sicheren Dritt- oder Herkunftsstaates nach Art. 16a Abs. 2 und 3 GG, so ist der Verweis auf die Informationsgrundlagen formell Teil der Gesetzesbegründung, auf die jedoch verfassungsrechtlich kein strikter Anspruch besteht. Es kann deshalb prima facie nur auf das Geschäftsordnungsrecht rekurriert werden.[15] Da die Abgeordneten aber aus allgemein zugänglichen Informationsquellen keine begründete Entscheidung treffen können, sind sie auf eine entsprechende Information angewiesen. In der Praxis ist dabei umstritten, wann und in welcher Form und Genauigkeit diese Informationen den Abgeordneten und ggf. auch Sachverständigen zur Vorbereitung einer Anhörung durch die Bundesregierung zur Verfügung gestellt werden müssen.[16]

Bei der einzelfallbezogenen Entscheidung von Behörden und Gerichten im Zusammenhang mit Abschiebungshindernissen verhält es sich ähnlich.

Klarzustellen ist in diesem Zusammenhang, dass mit der kritischen Bestandsaufnahme nicht in Frage gestellt wird, dass Behörden und Gerichte um bestmögliche Aufklärung bemüht sind. Es geht hier nicht um Vorhaltungen, sondern die Analyse von strukturellen Defiziten und Vorschlägen zu ihrer Behebung.

2. Ziele des Reformvorschlags

Der nunmehr modifizierte Reformvorschlag zielt auf allgemeine Qualitätsverbesserungen und anspruchsvollere verfahrensrechtliche Standards, wie sie in anderen Bereichen grundrechtsrelevanten Entscheidens etabliert sind.

2.1. Beschränkung auf die Entscheidungsvorbereitung

Hinsicht der Adressaten geht es um ein Modell, das die zuständigen Behörden (BAMF einerseits und Ausländerbehörden andererseits) sowie die Richter an den Verwaltungsgerichten unterstützt, dabei die richterliche Unabhängigkeit wahrt und auch vom Gesetzgeber genutzt werden kann, um eigene Entscheidungen im Rahmen des § 29a AsylG vorzubereiten. Es geht also nicht um die Ersetzung oder verbindliche Steuerung der eigentlichen Einzelfallentscheidungen, die weiterhin den Behörden und Gerichten vorbehalten und von diesen zu verantworten sind.

2.2. Interdisziplinarität und Praxisnähe

Es geht um ein zugleich interdisziplinäres als auch praxisnahes Format, das auf eine rechtlich qualifiziert angeleitete Sachverständigenarbeit durch eine eigens für diesen Zweck eingerichtete Fachstelle abzielt. Nach den Erfahrungen aus der eigenen wissenschaftlichen, beratenden und richterlichen[17] Arbeit und aus Gesprächen mit Richtern und Sachverständigen ist gerade die Schnittstelle bei der Formulierung von Fragen und der Erarbeitung der Antworten ein erhebliches Feld von Verständigungsschwierigkeiten und Fehlerursachen, weshalb dort angesetzt werden muss. Ohne Verbesserungen in diesem Bereich sind Verbesserungen bei den Gefahreneinschätzungen kaum zu erzielen.

Die damit verbundene grundsätzliche Herausforderung ist nicht auf das Migrationsrecht beschränkt, sondern betrifft viele andere Rechtsbereiche, die auf anspruchsvolle Lageanalysen angewiesen sind. Teilweise hat man darauf bereits reagiert und z.B. im Bereich des Familienrechts die Anforderungen an die Sachverständigenauswahl bzw. die richterliche Qualifikation verbessert.[18]

---

11 Zu diesem „Standardproblem" in autoritären Staaten Kluth, in: ders./Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, Edition 23, 2019, § 3a AsylG, Rn. 16.

12 Zu Verfolgungshandlungen nichtstaatlicher Akteure *Hailbronner*, AuslR, § 3c AsylG, Rn. 12 ff.

13 Siehe exemplarisch in Bezug auf Afghanistan *Stahlmann*, ZAR 2017, 189 ff. Zum „Wissen im Asylprozess" auch *Reiling/Mitsch*, Die Verwaltung 50 (2017), 537 ff.

14 Das billigt BVerfGE 94, 115 (143).

15 § 76 II GO BT verlangt indes auch nur sehr allgemein bei Gesetzesentwürfen eine (kurze) Begründung. Diese folgt in der Praxis detaillierten Vorgaben, die sich aber nicht auf die sachliche Tiefe der Begründung bezieht.

16 Siehe exemplarisch das Gesetzgebungsverfahren zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz und dazu *Kluth*, ZAR 2015, 337 (338).

17 Der Verfasser war von 2000 bis 2014 Richter des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt.

18 *Kannegießer*, NZFam 2019, 804 ff.; *Lüblinghoff*, ZRP 2016, 45 ff.

2.3. Absicherung der Berücksichtigung von Erkenntnissen

Die Existenz von gesicherten Erkenntnissen alleine garantiert nicht deren Rezeption als Entscheidungsgrundlage im Einzelfall. Es bedarf deshalb über die allgemeinen Grundsätze der Informationsgewinnung (Untersuchungsgrundsatz im behördlichen und gerichtlichen Verfahren, § 24 VwVfG, § 86 VwGO) hinausgehender Steuerung.

Im Bereich der behördlichen Entscheidungsfindung kann eine „Ausrichtung"[19] an den Erkenntnissen der Fachstelle durch entsprechende gesetzliche Vorgaben aber auch durch behördeninterne Vorgaben (allgemeine Weisungen) erreicht werden. Vorzugswürdig ist aber eine entsprechende gesetzliche Vorgabe, da in ihr auch die parlamentarische Steuerungsverantwortung zum Ausdruck kommt, der wegen der Grundrechtserheblichkeit der zu treffenden Entscheidungen eine erhöhte Bedeutung zukommt.

Für die fachgerichtliche Rechtsprechung stehen andere Steuerungsinstrumente zur Verfügung bzw. sind vorzugswürdig. Dabei sind verschiedene „Konstellationen" zu unterscheiden. Hat die Behörde bei ihrer Entscheidung auf die Erkenntnisse der Fachstelle zurückgegriffen, so fließen diese als Teil des Streitgegenstandes in das Verfahren ein. Will das zuständige Gericht davon abweichen, so muss es einen aktuelleren oder besseren Sachverstand in das Verfahren einführen oder die Erkenntnisse der Fachstelle entkräften.

Hat die Behörde die Erkenntnisse nicht oder unzureichend berücksichtigt, so kann dies im gerichtlichen Verfahren nachgeholt werden. Die Nichtberücksichtigung thematisch einschlägiger Erkenntnisse der Fachstelle im gerichtlichen Verfahren kann zu einem Verfahrensfehler führen und die Entscheidung angreifbar machen.

Schließlich wird darüber nachgedacht, durch zusätzliche prozessrechtliche Instrumente wie z.B. Länderleitentscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts[20], eine Vereinheitlichung der Rechtsprechungs- und Behördenpraxis herbeizuführen. In diesen Verfahren wären die Erkenntnisse der Fachstelle ebenfalls zu beachten.

3. Organisation, Arbeitsweise und Aufgaben der Stelle

3.1. Organisatorische Verortung

Die mit den Aufgaben betraute Stelle sollte beim Bundesverwaltungsgericht angesiedelt werden. Dafür sprechen mehrere Gründe:

Einige (Ober-) Verwaltungsgerichte (u.a. OVG Münster) haben bereits in den letzten Jahren zusätzlich sozialwissenschaftlich qualifizierte wissenschaftliche Mitarbeiter eingestellt, um die Informationen zur Gefahrenlage systematisch aufzuarbeiten und die Ergebnisse den zuständigen Richtern zur Verfügung zu stellen. Diese Arbeit ist nach anfänglicher Skepsis offenbar auf eine positive Resonanz gestoßen. Daran sollte angeknüpft werden.

Die vorhandenen Kapazitäten und die Reichweite sind wegen der knappen Ressourcen und der Verortung auf Landesebene jedoch eng begrenzt. Es bleibt auch unklar, wie jeweils methodisch vorgegangen wird und welche „Qualität" die zumeist auf der Auswertung vorhandener Quellen basierende Tätigkeit erreicht. Zudem wird auf diese Weise keine überörtliche Vereinheitlichung erreicht.

Durch die Einrichtung einer zentralen Fachstelle beim Bundesverwaltungsgericht könnten die Ressourcen deutlich erweitert und auch qualitativ verbessert werden. Das BAMF hat für die Erstellung von Länderberichten mehr als 30 Stellen zur Verfügung, so dass bei einer Fachstelle, die zusätzliche Aufgaben wahrnehmen müsste (siehe unter 3.3.) bis zu 50 Stellen vorgesehen werden sollten.

Durch die Verortung beim Bundesverwaltungsgericht würde die Sichtbarkeit sowie die vereinheitlichende Wirkung deutlich verbessert werden. Diese Verortung erleichtert es zudem, eine hohe Akzeptanz innerhalb der Richterschaft zu erzeugen, die bei einer Verortung in der Exekutive oder im Umfeld einer Wissenschaftseinrichtung schwerer zu erreichen wäre.

3.2. Arbeitsweise

Da es sich nicht um rechtsprechende Tätigkeit, sondern um Sachverständigentätigkeit handelt, ist eine organisatorische Eigenständigkeit (Arbeitsplan, Themenwahl) wichtig. Die Möglichkeit der Steuerung durch (politische) Einzelweisungen ist durch die Verortung zumindest deutlich begrenzt.[21]

Die Arbeit sollte in multidisziplinären Gruppen unter Einbeziehung von erfahrenen Praktikern aus Verwaltung und Fachgerichtsbarkeit erfolgen, damit die Fragestellungen an den rechtlich zu beurteilenden Fragen ausgerichtet werden und die Kommunikation zwischen Sachverständigen und Behörden/Gerichten angemessen erfolgen kann (Vermeidung von Missverständnissen usw., die derzeit oft auftreten).

Sinnvoll erscheint auch eine Zusammenarbeit mit dem in die Erstellung von Landesberichten über die Botschaften einbezogenen Auswärtigen Amt. Diese kann z.B. durch befristete Entsendung von Mitarbeitern und einen regelmäßigen Erfahrungstausch konkretisiert werden könnte, wie er auch in anderen Bereichen der ressortübergreifenden Arbeit üblich ist.

3.3. Arbeitsfelder

Die Klärung von „Gefahrenlagen" fasst pauschal ein breites Spektrum von Beobachtungs- du Bewertungsleistungen zusammen, die in der Summe ein breites Arbeitsfeld markieren. Diese müssen durch verschiedene Arbeitsformate der Fachstellen abgedeckt werden.

---

19 Etwa in Gestalt einer Pflicht zur maßgeblichen Berücksichtigung bei der Entscheidungsfindung.

20 Dazu näher *Berlit/Dörig*, NVwZ 2017, 1481 ff. Der Vorschlag ist im sog. Masterplan Migration aufgegriffen worden. Bislang liegt aber dazu kein Gesetzesentwurf der Bundesregierung vor.

21 Da es sich nicht um richterliche Tätigkeit handelt, ist ein Weisungsrecht verfassungsrechtlich nicht grundsätzlich ausgeschlossen.

Grundlage jeglicher Gefahreneinschätzung sind umfangreiche Kenntnisse zu Kultur, Struktur und politischer Lage in den jeweiligen Ländern sowie zu der sich daraus ergebenden „Situation" einzelner Personengruppen. Um die Struktur von Gesellschaften aus diesem Blickwinkel zu erfassen sind langfristige Beobachtungen ebenso erforderlich wie die Klärung von aktuellen Entwicklungen, aus denen sich Änderungen der Gefahrenlage ableiten bzw. prognostizieren lassen. Änderungen der Rechtslage, der Staatspraxis sowie der gesellschaftlichen Interaktionen sind dabei gleichermaßen zu beachten.

Um Gefahrenlagen möglichst einheitlich beurteilen zu können, müssen die Länderbeobachtungen mit einer Entwicklung allgemeiner Beurteilungskriterien verbunden werden. Das setzt grundsätzlich zwei Arbeitsebenen voraus, die miteinander kommunizieren und sich in der Zusammenarbeit fortentwickeln. Dabei muss mit Blick auf das Gemeinsame Europäische Asylsystem auch die Praxis in den übrigen Mitgliedstaaten und auf der Unionsebene berücksichtigt werden.

Als Erkenntnisquellen sollten neben den vorliegenden Berichten der Botschaften und von internationalen Organisationen und NGO´s auch eigene Untersuchungen der Fachstelle durch die Beauftragung/Entsendung von Sachverständigen in die betreffenden Regionen ermöglicht werden. Zu diesem Zweck kann u.a. die in den letzten Jahren entwickelte Wissenschaftler-Infrastruktur bei den Max-Planck-Instituten genutzt werden.

Die Aufgabe der Methodenentwicklung sollte in der Fachstelle und in Kooperation mit in diesem Bereich aktiven Wissenschaftseinrichtungen organisiert werden. Sie sollte auch die Schulung von Behördenmitarbeitern und Richtern für die Anleitung von Sachverständigen (z.B. in Kooperation mit der Richterakademie) einschließen.

Als besonders wichtig erweist sich zudem die Etablierung eines qualitätsvollen Übersetzungsdienst für Gerichtsentscheidungen anderer EU-Mitgliedstaaten, ohne die eine verlässliche Auswertung der Rechtsprechungspraxis nicht gewährleistet ist. Dabei sollte mit anderen deutschsprachigen Ländern (Österreich und z.T. Schweiz) zusammengearbeitet werden, die entsprechende Übersetzungen ebenfalls anfertigen. Die Übersetzungen sollten im Sinne des *open data government* öffentlich zugänglich gemacht werden, damit sie auch durch die Wissenschaft und die Anwaltschaft genutzt werden können.

Aus diesen Arbeitsfeldern lassen sich zugleich Eckpunkte für die interne Organisation der Fachstelle sowie die Qualifikationsanforderungen der Mitarbeiter ableiten, auf die hier aber nicht näher eingegangen werden soll.

4. Ausblick

Der Einschätzung von allgemeinen und individuellen Gefahrenlagen kommt im Zusammenhang mit Anerkennungs- und Rückführungsverfahren wegen der erheblichen Grundrechtserheblichkeit eine Bedeutung zu, der die derzeitigen Praktiken in Behörden, Gerichten und Gesetzgebung nicht annährend gerecht werden. Deshalb ist die Einrichtung der vorstehend skizzierten Fachstelle verfassungsrechtlich geboten. Zugleich sind neben der Verbesserung der Entscheidungsqualität damit aber auch weitreichende Entlastungseffekte für Verwaltung und Gerichte verbunden, die den finanziellen Aufwand[22], der mit der Einrichtung der Stelle verbunden ist, mehr als ausgleichen. Deshalb gibt es auch arbeits- und finanzökonomisch gute Gründe, diesen Weg zu beschreiten.

22 Da mit der Einrichtung der Fachstelle die mehr als 30 Stellen des BAMF im Bereich der Erstellung der Länderberichte eingespart werden können, ist der finanzielle Mehraufwand für den Bund begrenzt.

RECHTSPRECHUNG

Unionsbürgerschaft, Freizügigkeit, Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, Arbeitnehmer und Selbständige, Recht auf Aufenthalt für mehr als drei Monate, abhängige Erwerbstätigkeit von 15 Tagen, unfreiwillige Arbeitslosigkeit, Aufrechterhaltung der Erwerbstätigeneigenschaft für mindestens sechs Monate, Anspruch auf den Zuschuss für Arbeitsuchende (‚jobseeker's allowance')

EZAR NF 10 Nr. 30

Normen: *Art. 7 I Buchst. a u. III Buchst. c Richtlinie 2004/38/ (Unionsbürgerrichtlinie)*

Vorlegendes Gericht: *Court of Appeal (Berufungsgericht, Irland)*

Art. 7 I Buchst. a und III Buchst. c der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.4.2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG ist dahin auszulegen, dass einem Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, der in Ausübung seines Rechts auf Freizügigkeit in einem anderen Mitgliedstaat durch die Tätigkeit, die er dort für einen Zeitraum von zwei Wochen anders als aufgrund eines befristeten Arbeitsvertrags ausgeübt hat, die Erwerbstätigeneigenschaft im Sinne von Art. 7 I Buchst. a der Richtlinie erworben hat, bevor er unfreiwillig arbeitslos wurde, die Erwerbstätigeneigenschaft

Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.
Haus der Demokratie und Menschenrechte
Greifswalder Str. 4 | 10405 Berlin
Tel 030.417 235 55 | Fax 030.417 235 57
www.rav.de | kontakt@rav.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)144 G

Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.
RAV

Stellungnahme des RAV

Zum Gesetzesentwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren (BT-Drucksache 20/4327)

Verfasser*innen: Rechtsanwältin Josephine Koberling, Rechtsanwältin Anya Lean, Rechtsanwalt Julius Becker, Rechtsanwalt Matthias Lehnert, Rechtanwalt Yunus Ziyal, Rechtsanwältin Inken Stern, Sebastian Pukrop (Rechtsreferendar), Rechtsanwältin Berenice Böhlo.

I. VORBEMERKUNGEN

Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag angekündigt, Maßnahmen zu ergreifen, damit »Asylverfahren […] fair, zügig und rechtssicher ablaufen«. Zugleich heißt es dort zu den Zielen der beabsichtigten Asylrechtsreform: »Wir wollen schnellere Entscheidungen in Asylprozessen sowie eine Vereinheitlichung der Rechtsprechung«.

Diese Vorhaben sind grundsätzlich zu begrüßen: Die Praxis zeigt, dass die Asylverfahren auf behördlicher Seite sowohl qualitativ als auch zeitlich enorme Mängel aufweisen – insbesondere zu Lasten der Asylantragsteller*innen. Dies zeigt sich nicht zuletzt an der im Verwaltungsrecht überdurchschnittlichen hohen Zahl gerichtlicher Entscheidungen, mit denen Entscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge aufgehoben und ein Schutzstatus zuerkannt wird und die die Fehlerhaftigkeit des behördlichen Asylverfahrens beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge offenbaren. Das Gleiche gilt spiegelbildlich für die im Ergebnis zumeist ergebnislosen Widerrufsverfahren nach einer Schutzanerkennung. Die jeweiligen gerichtlichen Verfahren dauern zu lang.

Die Bundesregierung hat nun ohne eine vorangegangene zivilgesellschaftliche Debatte einen Gesetzesentwurf zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vorgelegt, der auch, nachdem bereits wesentliche Vorschläge zurückgenommen wurden, weiterhin erheblicher Kritik begegnet.

Dem entscheidenden Grund für die Länge der Asylverfahren, nämlich der mangelhaften behördlichen Verfahrens- und Entscheidungspraxis, wird mit diesem geplanten Gesetz indes nicht begegnet. Im Jahr 2021 liegt die bereinigte Erfolgsquote für Asylklagen vor den Verwaltungsgerichten bei 36 %. Auf der Verwaltungsebene bedarf es daher einer deutlichen Qualitätsverbesserung.

Darüber hinaus findet der Gesetzesvorschlag auch keine Lösung für den fundamentalen Missstand und die grundlegende Ursache für die Verfahrensdauer der Asylgerichtsverfahren: Das BAMF tritt im gerichtlichen Verfahren in aller Regel nicht auf. Prozesserklärungen sind dann tatsächlich nicht möglich, oft sieht auch die interne Weisungslage des BAMF vor, dass trotz gerichtlichen Hinweises weder Abhilfeentscheidungen erlassen, noch der Verzicht auf mündliche Verhandlung erklärt werden. Dies führte z.B. in den gerichtlichen Asylverfahren zu langer Dauer und verhinderte systematisch die Verkürzung der Verfahren.

Nachdem die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag noch angekündigt hatte, Asylverfahren »fair, zügig und rechtssicher« zu gestalten, steht nunmehr eine Beschneidung von Verfahrens- und Prozessrechten zulasten von Asylsuchenden im Mittelpunkt. Diese weitere Aushöhlung des Asylrechts, die offensichtlich als Ausgleich für die Implementierung des – zudem noch unzureichenden – Chancenaufenthaltsrechts im Schnellverfahren durchgesetzt werden soll, ist nicht hinnehmbar.

Folgende maßgebliche Punkte sind daher besonders zu kritisieren:

1. Das Gesetzesvorhaben wird mit Sicherheit zu einer Verlängerung der Asylverfahren führen.

- Dem BAMF wird die Möglichkeit eingeräumt, eine Entscheidung im Asylverfahren bis zu 21 Monate (bisher 6 Monate) aufzuschieben, wenn im Herkunftsland eine »ungewisse Lage« besteht. Die Regelung lässt offen, wann eine solche Lage vorliegt und eröffnet dem BAMF die Möglichkeit, Entscheidungen zu Lasten der Schutzsuchenden fast zwei Jahre aufzuschieben. Unserer Erfahrung nach betrifft dies vor allem entscheidungsreife Fälle, die das BAMF nicht entscheiden möchte, da es politisch nicht opportun ist. Es besteht hier gar keine Regelungsnotwendigkeit. Bereits jetzt gibt es die Möglichkeit und die Behörde nutzt diese umfassend, zu temporären Entscheidungsstopps, gegenwärtig etwa in Bezug auf die Russische Föderation. Weiter entscheidet das BAMF bspw. bis jetzt keine älteren Asylanträge von Ukrainer*innen, deren Antragsteller*innen nicht der § 24 AufenthG-Regelung unterfallen. Auch im Falle von Afghanistan führte die Regierungsübernahme durch die Taliban zunächst zu einem Entscheidungsstopp. Abschiebungsverbote erteilte das BAMF erst flächendeckend, als klar wurde, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit deren Voraussetzungen weit überwiegend gegeben sieht. Die Neuregelung würde diese verfahrensverzögernde Praxis noch adeln und somit ausweiten.

- Dass bei Folgeanträgen das Vorliegen von Abschiebungsverboten nicht mehr geprüft werden soll, verstößt gegen das aus Art. 3 EMRK, Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 19 Abs. 4 GG entspringende Gebot, Abschiebungsverbote von Amts wegen in jeder Lage eines Verfahrens zu prüfen. Diese vorgeschlagene Regelung verursacht einen Prüfungsausfall und wird unmittelbar zu einem sprunghaften Anstieg des Stellens von Eilrechtsschutzanträgen vor Gericht führen. Das Gesetz führt also direkt zu mehr als zu weniger Verfahren.

- Ein im laufenden Klageverfahren gegen eine Unzulässigkeitsentscheidung erlassener Bescheid des BAMF, mit dem ein Asylantrag als unbegründet oder offensichtlich unbegründet abgelehnt wird, wird automatisch (ohne geäußertes Klagebegehren) in das Klageverfahren einbezogen. Dies ist ein Widerspruch zum Grundsatz der Dispositionsmaxime und führt zu Rechtsunsicherheit. Denn mit Aufhebung des Unzulässigkeitsbescheids dürfte sich das Klageverfahren erledigen. Es soll ein gesetzlicher Austausch von Streitgegenständen eingeführt werden. Dies führt zu unnötigen, ungewollten und noch längeren Gerichtsverfahren. Auch entfällt dadurch nicht die Pflicht des BAMF, eine volle inhaltliche Anhörung durchzuführen, die jedoch vor Erlass eines Bescheids erfolgen sollte.

- Zudem führt das Gesetz eine spezielle »Tatsachenrevision« durch das Bundesverwaltungsgericht ein und beschränkt zugleich die Revisionsmöglichkeiten für Betroffene. Das Bundesverwaltungsgericht soll nun zu bestimmten Tatsachenfragen einheitlich entscheiden. Eine Leitentscheidung

kann aber für eine Vielzahl von Sachverhalten gar nicht verbindlich sein, da diese oft entscheidungserhebliche, individuelle Unterschiede aufweisen. Weiterhin kann eine solche Leitentscheidung nicht über eine längere Zeit verbindlich sein, da entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Asylverfahren bei volatiler Lage im Herkunftsland stets tagesgenau zu prüfen ist. So kann bei Veröffentlichung einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts die Situation, die der Entscheidung zugrunde lag, bereits völlig verändert sein. Statt einer Entlastung der Gerichte ist daher eine erhöhte Belastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, insbesondere des Bundesverwaltungsgerichts, zu erwarten.

2. Die anwaltliche Vertretung wird stark eingeschränkt.

- Im Asylklageverfahren vor dem Verwaltungsgericht gestellte Befangenheitsanträge gegen einzelne Richter*innen sollen nicht mehr dazu führen, dass die Verhandlung bis zur Entscheidung zu unterbrechen ist.

- Der diesen Vorschlägen offenbar zugrundeliegende Vorwurf an die Rechtsanwält*innen, sie würden durch Befangenheitsanträge Verfahren verzögern (wollen), entbehrt jeglicher empirischen Grundlage. Befangenheitsanträge werden stets mit Bedacht, nur bei Anlass und daher sehr selten gestellt. Eine kleine Umfrage unter im Migrationsrecht tätigen Kolleg*innen hat ergeben, dass ein solcher Antrag nur in absoluten Ausnahmefällen - und nicht selten dann erfolgreich - gestellt wird. Es besteht kein Anlass zu weiterem asylrechtlichen Sonderrecht.

- Im Ergebnis zementiert und befördert das Gesetz den bereits jetzt erheblichen Unterschied zwischen Rechtsschutz suchenden Asylsuchenden und in anderen Lebensbereichen Rechtsschutzsuchenden und schafft ein Zweiklassenrecht. An der Empirie, dass sehr viele Entscheidungen des BAMF durch die Verwaltungsgerichte mindestens teilweise aufgehoben werden, wird das Gesetz nichts ändern. Behördeninterne Controlling-Prozesse, weiterführende Schulungen der Mitarbeiter*innen, bessere Qualitätsstandards für Sprachmittelnde im Verfahren, Ressourcenausbau, Erweiterung der Berufungszulassungsgründe, die zu einer Verbesserung der Entscheidungspraxis und schließlich auch zu einer Beschleunigung und Entlastung auch der Verwaltungsgerichte führen würden, suchen wir vergebens. Die Notwendigkeit und Wirksamkeit der angestrebten Gesetzesänderungen lassen sich empirisch nicht belegen. Unsere Erfahrung mit dem Asylverfahren ergibt, dass eine Verbesserung der Qualität der Entscheidung des BAMF und der Asylverfahren im oben genannten Sinne viel eher zur Beschleunigung und Vereinfachung der Verfahren führen würden, als für die Gruppe der Asylsuchenden rechtsstaatliche Standards stetig abzubauen und das Recht auf Asyl zu beschränken.

II. ZUM ENTWURF IM EINZELNEN

1. § 12a AsylG-E: Asylverfahrensberatung

a. Bisherige Rechtslage

Nach der bisherigen Rechtslage (§ 12a AsylG) ist eine »freiwillige, unabhängige staatliche Asylverfahrensberatung« vorgesehen. Diese Verfahrensberatung erfolgt gem. § 12a S. 2 AsylG in zwei Stufen: Zunächst ein Gruppengespräch mit Informationen zum Ablauf des Asylverfahrens und auf der zweiten Stufe eine individuelle Asylverfahrensberatung, die entweder vom Bundesamt oder durch Wohlfahrtsverbände durchgeführt wird (§ 12a S. 3 AsylG). Die Vorschrift wurde am 15.08.2019 (Inkrafttreten: 21.08.2019) in das AsylG eingefügt. Die Regelung dient auch der Umsetzung der Vorgaben aus der EU-Verfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU), insbesondere aus Art. 19 und 20.

Diese bestehende Regelung ist zunächst zu kritisieren, weil auch drei Jahre nach ihrer Einführung noch immer bei weitem nicht alle Asylsuchende an einer individuellen Asylverfahrensberatung teilnehmen. Eine derartige Beratung ist jedoch erstrebenswert, da sie aufgrund besserer Vorbereitung der Betroffenen die Qualität der persönlichen Anhörungen erhöht, damit helfen kann, Zeit einzusparen, sie auch aus rechtsstaatlicher Perspektive wünschenswert ist und letztlich die Akzeptanz der Entscheidungen des Bundesamts bei den Betroffenen erhöht. Der Fokus sollte hierbei auf der individuellen Beratung liegen; die allgemeinen Gruppengespräche zur Information über das Asylverfahren sind zwar ebenfalls grundsätzlich positiv zu bewerten, dürften aber auf die Qualität der Asylverfahren nur einen geringen Einfluss ausüben.

Insbesondere problematisch an der bestehenden Regelung ist jedoch, dass das Bundesamt selbst eine gleichzeitig ›staatliche‹ und ›unabhängige‹ Verfahrensberatung durchführen soll. Zwar ist auch bei der bestehenden Regelung vorgesehen, dass Wohlfahrtsverbände auf der zweiten Stufe der Verfahrensberatung tätig werden können. Dies ist jedoch nur optional, und es ist mindestens gleichberechtigt eine Beratung durch das Bundesamt selbst vorgesehen. Eine ›staatliche‹ Beratung durch die Behörde, die selbst die Entscheidung im Asylverfahren trifft, kann jedoch nicht als unabhängig gewertet werden, womit die bisherige Regelung zur Asylverfahrensberatung grundsätzlich falsch konstruiert ist.

b. Reformentwurf und Bewertung

Dieser strukturelle Fehler des § 12a AsylG wird mit der vorgesehenen Änderung aufgehoben. § 12a Abs. 1 AsylG-E spricht nicht mehr von ›staatlicher‹, sondern über eine »behördenunabhängige, unentgeltliche, individuelle und freiwillige« Asylverfahrensberatung. Zwar werden Wohlfahrtsverbände nicht explizit in der Norm genannt, es erschließt sich jedoch, dass insbesondere diese zukünftig für die Verfahrensberatung zuständig sein sollen. Hierzu sollen diese mit Haushaltsmitteln gefördert werden (§ 12a Abs. 1 AsylG-E).

Positiv zu bewerten ist auch, dass die Verfahrensberatung bis zur unanfechtbaren Entscheidung des Bundesamtes durchgeführt werden kann und somit auch das Klageverfahren umfasst (§ 12a Abs. 2 S. 2 AsylG-E), wenn auch der Entwurf an dieser Stelle etwas missverständlich formuliert ist.

Auch ist zu begrüßen, dass im Rahmen der Verfahrensberatung in Fällen von besonders schutzbedürftigen Geflüchteten eine Übermittlung derer Daten an das Bundesamt stattfinden soll. Es ist zu hoffen, dass dadurch die vorgesehenen Verfahrensgarantien für

besonders schutzbedürftige Geflüchtete mehr zur Anwendung kommen (§ 12a Abs. 3 AsylG-E). An dem grundsätzlichen Zustand, dass besonderer Schutzbedarf häufig gar nicht erst erkannt wird, ändert dies wenig.

Ferner wird aus dem Entwurf nicht abschließend klar, ob die individuelle Verfahrensberatung eine Rechtsberatung im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes (RDG) oder nur eine abstrakte Informationsvermittlung darstellt. Dies ist unter der bestehenden Rechtslage umstritten. Zu fordern ist eine diesbezügliche Klarstellung. Zwar sieht § 12a Abs. 2 S. 1 AsylG-E vor, dass die besonderen Umstände des Ausländers zu berücksichtigen sind. Dennoch ist der genaue Umfang der Verfahrensberatung auch unter dieser Formulierung weiter unklar und wird insofern auch zukünftig für Streit sorgen.

Ebenfalls ist den Organisationen, welche die Verfahrensberatung anbieten, gesetzlich der Zugang zu Erstaufnahmeeinrichtungen einzuräumen, damit die Beratung von den Betroffenen auch tatsächlich und niederschwellig in Anspruch genommen werden kann.

Wünschenswert wäre zuletzt eine gesetzliche Klarstellung, dass die Verfahrensberatung auch in Folge- und Widerrufsverfahren in Anspruch genommen werden kann. Auch dies ist unter der aktuellen Regelung ungeklärt und sorgt für Streit.

c. Empfehlung
Da der Gesetzesentwurf nicht weit genug geht, wird empfohlen, die Änderungen mit den folgenden Zielen einzuarbeiten:

- Klarstellung, dass die individuelle Verfahrensberatung eine Rechtsberatung im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes (RDG) und nicht nur eine abstrakte Informationsvermittlung darstellt
- Zugang zu Erstaufnahmeeinrichtungen für Organisationen zum Zwecke der Asylverfahrensberatung
- Klarstellung, dass Asylverfahrensberatung auch in Folge- und Widerrufsverfahren in Anspruch genommen werden kann

2. § 17 AsylG-E: Hinzuziehung eines Dolmetschers im Wege der Bild- und Tonübertragung

a. Bisherige Rechtslage
Bisher regelte die Norm, dass bei der Anhörung »ein Dolmetscher, Übersetzer oder sonstiger Sprachmittler hinzuzuziehen [ist], der [...] zu übersetzen hat«.

b. Reformentwurf und Bewertung
Die Hinzuziehung soll nun auch durch Bild- und Tonübertragung in Ausnahmefällen möglich sein.

Die Neuregelung begegnet, was den Einsatz der notwenigen Technik betrifft, datenschutzrechtlichen Bedenken, die in der Praxis geklärt sein müssten und es bisher nicht sind.

Es ist auf Folgendes hinzuweisen: Sowohl die Qualität von Dolmetscher*innen als auch das Vertrauensverhältnis zwischen Dolmetscher*innen und Antragsteller*innen ist bereits im status quo ein Problem.

Diese Probleme werden durch den Reformentwurf nochmal verschärft, jedenfalls nicht geklärt. Der Vorschlag scheint den Aspekt, dass die Qualität durch eine solche Praxis

gemindert wird, auch zu erkennen, wenn er andererseits vorschlägt, dass nur »ausnahmsweise in geeigneten Fällen« die Übersetzung auf diesem Wege möglich sein soll. Das Ziel der Regelung ist derweil, das Verfahren zu vereinfachen, wenn eine geeignete Übersetzung vor Ort nicht möglich ist. Eine solche Vereinfachung geht zu Lasten der Antragsteller*innen –, indem es ein Vertrauensverhältnis erschwert, und auch die erforderliche Nähe, die für Nuancen in einer Übersetzung nötig sein können, aufhebt.

Schließlich stellt sich die Frage, wie und woher das BAMF vor der Anhörung die »geeigneten Fälle« erkennen will, zumal häufig – und gerade in den genannten Fällen – die besondere Schutzbedürftigkeit erst im Lauf der Zeit (oft auch erst nach sensibler Beratung) geäußert bzw. erkannt wird.

c. Empfehlung

Die Möglichkeit der Hinzuziehung eines Video-Dolmetschers ist grundsätzlich abzulehnen. Sollte sie doch ermöglicht werden, dann ist für eine Hinzuziehung zwingend die ausdrückliche Zustimmung der betroffenen Person notwendig. Diese ist als mündliche Erklärung zu Beginn der Anhörung aufzuzeichnen und als Wortprotokoll dem Anhörungsprotokoll beizufügen. Die antragstellende Person soll sich dazu äußern können, warum sie nicht lieber eine persönliche Übersetzung wünscht. Weiterhin bedarf es der Einwilligung der antragstellenden Person nach einer DSGVO-konformen Belehrung in der Muttersprache der antragstellenden Person.

3. § 24 AsylG-E: Entscheidungszeitraum

a. Reformentwurf und Bewertung

Der Gesetzesentwurf setzt die in Artikel 31 Abs. 3-5 der Richtlinie 2013/32/EU (Asylverfahrensrichtlinie) geregelten Entscheidungsfristen in nationales Recht um. Die Neuregelung ist einerseits zu begrüßen, denn sie schafft Klarheit und Rechtssicherheit für Betroffene, Behörden, Gerichte und Beratende. Die Regelung adressiert auch diejenigen Stellen, die dem Bundesamt »zuarbeiten«, indem sie aktuelle Erkenntnismittel zur allgemeinen Lage oder spezifischen Konstellationen zur Verfügung stellt oder auf deren Weisungen und Entscheidungsleitlinien das Bundesamt Bezug nimmt. Auch sie sind gefordert, die Einhaltung der neu eingeführten Fristen zu ermöglichen.

Die Möglichkeit des Bundesamts, die Entscheidung bis zu 21 Monate aufzuschieben, wenn im Herkunftsstaat eine »ungewisse Lage« besteht, sodass eine Entscheidung vernünftigerweise nicht erwartet werden kann, ist in der vorgeschlagenen Fassung zu unbestimmt und eröffnet die Möglichkeit, Entscheidungen zu Lasten der Schutzsuchenden fast zwei Jahre aufzuschieben. Unserer Erfahrung nach betrifft das vor Allem entscheidungsreife Fälle, die das BAMF nicht entscheiden möchte, da es politisch nicht opportun ist. So entscheidet das BAMF bspw. bis jetzt keine älteren Asylanträge von Ukrainer*innen, deren Antragsteller*innen nicht der § 24 AufenthG-Regelung unterfallen. Auch im Falle von Afghanistan führte die Regierungsübernahme durch die Taliban zunächst zu einem Entscheidungsstopp. Abschiebungsverbote erteilte das BAMF erst flächendeckend, als klar wurde, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit deren Voraussetzungen weit überwiegend gegeben sieht. Die Neuregelung würde diese verfahrensverzögernde Praxis rechtlich absichern und somit ausweiten.

b. Empfehlung

Die Möglichkeit des Bundesamts, die Entscheidung bis zu 21 Monate aufzuschieben, wenn im Herkunftsstaat eine »ungewisse Lage« besteht, sodass eine Entscheidung vernünftigerweise nicht erwartet werden kann, ist abzulehnen.

4. § 25 AsylG-E: digitale Anhörung

a. Reformentwurf und Bewertung

Die Anhörung stellt das Kernstück des behördlichen Asylverfahrens dar. Sie hat in einem geschützten Raum und durch angemessene Befragung zur Übermittlung höchstpersönlicher Daten zu erfolgen. Dies ist in einer digitalen Anhörung nicht möglich.

b. Digitale Anhörung

Folgende Ausgangslage ist zu beachten:

- Eine Vielzahl von Antragsteller*innen sind keine ›*digital natives*‹. Das bedeutet, dass entsprechende technische Möglichkeiten sowie unterstützendes und technisch versiertes Personal zu ihrer Unterstützung hinzugezogen werden müsste. Es handelt sich aber um sensible Informationen, die den Kernbestand des Datenschutzes und Sicherheitsinteresse der Betroffenen tangiert. Das Herstellen eines notwendigen Grundvertrauens ist durch die Hürde der Videokonferenz erschwert. Der Vortrag eines Fluchtschicksals bspw. Schilderungen von Folter über Videokonferenz setzt einen geschützten, vertrauensvollen Rahmen voraus.
- Die vorgeschlagene Regelung wirft neben rechtlichen Problematiken erhebliche praktische Umsetzungsprobleme auf und ist abzulehnen.
- Es besteht auch keine Regelungsnotwendigkeit. So das Verfahren innerhalb von 6 Monaten abgeschlossen sein soll, findet die Anhörung (vgl. § 47 Abs. 1 AsylG) zwingend in der Aufnahmeeinrichtung statt. Es erschließt sich nicht, weshalb am selben Ort Anhörer*in und Antragsteller*in in zwei verschiedenen Räumen sitzen sollten, um eine – wohl unbestrittene in der Qualität schlechtere – Anhörung durchzuführen.

c. Empfehlung

Eine Anhörung per Video ist grundsätzlich abzulehnen. Sollte sie dennoch ermöglicht werden, kann dies nur in Aufnahmefällen und nur auf ausdrücklichen Wunsch und mit ausdrücklicher mündlicher Zustimmung erfolgen. Eine Entscheidung unter Verzicht auf die persönliche Anhörung kann nur auf Wunsch der schutzsuchenden Person und mit individuell verfasster Zustimmung erfolgen. Weiterhin bedarf es der Einwilligung der antragstellenden Person nach einer DSGVO-konformen Belehrung in der Muttersprache der antragstellenden Person.

5. § 31 AsylG-E: Entscheidung des BAMF

hier: Änderung von Absatz 3 S. 2:

In Absatz 3 Satz 2 wird nach den Wörtern »anerkannt wird« das Wort »oder« durch ein Komma ersetzt, und nach den Wörtern »zuerkannt wird« werden die Wörter »oder durch das Bundesamt in einem früheren Verfahren über das Vorliegen der Voraussetzungen des § 60 Absatz 5 und 7 des Aufenthaltsgesetzes entschieden worden ist« eingefügt.

In Absatz 3 wird Satz 2 ergänzt und erweitert. Bisher regelte der Abs. 3, dass im Falle der Zuerkennung eines Schutzstatus nach dem AsylG keine Abschiebungsverbote mehr

geprüft werden müssen. Das macht Sinn, da der internationale Schutz weitergeht als der humanitäre Schutz des AufenthG.

Nach neuer Rechtslage soll nun auch dann nicht mehr über Abschiebungsverbote entschieden werden, wenn diese in einem früheren Verfahren bereits abgelehnt wurden.

Das führte dazu, dass bei unzulässigen Asylfolgeanträgen über Abschiebungsverbote nicht mehr entschieden werden darf, auch wenn diese vorliegen. Es wäre zusätzlich die Feststellung der Abschiebungsverbote explizit zu beantragen.

a.
In der Praxis würden nicht-anwaltlich vertretene Antragsteller*innen kaum auf die Idee kommen, im Rahmen einer Folgeantragstellung explizit auch die Zuerkennung von Abschiebungsverboten zu beantragen, zumal die materiell-rechtliche Unterscheidung – insbesondere zwischen § 4 AsylG und § 60 Abs. 5 AufenthG – eine umfassende Kenntnis der europäischen und nationalen Rechtsprechung voraussetzt.

Die vorgeschlagene Änderung hätte im vergangenen Jahr 2021 bspw. folgende Auswirkung gehabt:

Für anwaltlich nicht vertretene Afghan*innen, deren Asylantrag schon früher abgelehnt worden war und die nach Machtübernahme der Taliban einen Folgeantrag stellten, konnte nach geltender Rechtslage ein Abschiebungsverbot festgestellt werden, ohne dass sie dies explizit beantragen mussten. Vielmehr brachten sie durch den Asylantrag zum Ausdruck, dass sie Schutz suchten vor den Gefahren und schweren Folgen einer Rückkehr nach Afghanistan.

Nach neuer Rechtslage wäre im Rahmen eines solchen Folgeantrags lediglich über die Flüchtlingseigenschaft und den subsidiären Schutz entschieden worden. Sieht das BAMF die Voraussetzungen dafür nicht gegeben, würden Abschiebungsverbote mangels Antrags nicht geprüft werden. Der Asylfolgeantrag der im obigen Beispiel genannten Personengruppe wäre abgelehnt.

Dem BAMF käme im Rahmen der geplanten Gesetzesänderung eine zusätzliche erhebliche Beratungspflicht zu, da § 25 Abs. 1 VwVfG vorsieht, dass die Behörde die Abgabe von Erklärungen, die Stellung von Anträgen oder die Berichtigung von Erklärungen oder Anträgen anregen soll, wenn diese offensichtlich nur versehentlich oder aus Unkenntnis unterblieben oder unrichtig abgegeben oder gestellt worden sind.

b.
Zudem entspricht die jetzt geltende Regelung bei Ablehnung eines Antrags, immer auch über das Vorliegen von Abschiebungsverboten zu entscheiden, den nationalen und europarechtlichen Vorgaben. Danach sind Abschiebungsverbote von Amts wegen in jeder Lage eines Verfahrens zu prüfen. Dies gebieten Inhalt und Bedeutung der Rechte der*s Antragstellerin*s aus der Europäischen Menschenrechtskonvention, deren Verletzung droht – vorliegend Art. 3 EMRK – sowie aus dem Grundgesetz – insbesondere Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG. Schließlich steht auch Art. 19 Abs. 4 GG in Verbindung mit der drohenden Verletzung des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit der angedrohten Abschiebungsandrohung entgegen. Die Vorschrift des Art. 19 Abs. 4 GG statuiert ein echtes (subjektives) Grundrecht, das dem Einzelnen einen Anspruch auf Gewährung eines möglichst wirkungsvollen (effektiven) Rechtsschutzes verleiht. Insbesondere irreparable Folgen hoheitlicher Maßnahmen müssen durch einen tatsächlich wirksamen und möglichst lückenlosen Rechtsschutz so weit wie möglich

vermieden werden. Ein lückenloser Rechtsschutz ist aber dann nicht mehr gegeben, wenn im Rahmen eines die Abschiebung zunächst hindernden Asylfolgeantrags Abschiebungsverbote nicht geprüft würden, auch wenn diese geltend gemacht werden. Das BAMF könnte ablehnen, die Ausländerbehörde, die an die Prüfung von zielstaatsbezogenen Abschiebungsverboten durch das BAMF gebunden wäre (§ 42 AsylG), könnte abschieben, ohne dass Abschiebungsverbote je geprüft werden.

An diesem unvertretbaren Ergebnis würde auch ein expliziter Antrag auf Feststellung von Abschiebungsverboten nichts ändern, der bereits nach jetziger Rechtslage gem. § 51 VwVfG möglich ist, allerdings keine die Abschiebung hindernde Wirkung hat. Im Übrigen dauert die Prüfung derartiger Anträge derzeit durchschnittlich deutlich länger als 6 Monate. Die Prüfung ist daher in vielen Fällen durch gerichtlichen Eilrechtsschutz abzusichern und führte zu einer weiteren Belastung der Verwaltungsgerichte.

c.
Eine Einbeziehung der Prüfung von Abschiebungsverboten dient letztlich auch der Verfahrensbeschleunigung, da spätestens bei der Frage der Vollziehbarkeit einer Rückführungsentscheidung, Abschiebungsverbote (die ja dem Aufenthaltsgesetz entstammen) zu prüfen wären.

d. Empfehlung
Die vorgeschlagene Änderung ist abzulehnen.

6. § 37 AsylG-E: Folge eines stattgebenden Eilrechtsschutzbeschlusses bei Unzulässigkeitsentscheidungen

Bisher ist ein Bescheid, der einen Asylantrag wegen der Zuerkennung von internationalem Schutz in einem anderen Mitgliedsstaat als unzulässig abgelehnt hat (sog. Drittstaatsbescheid), bei Stattgabe eines Eilrechtschutzantrags unwirksam. Diese Regelung soll nunmehr gestrichen werden. Laut Gesetzesbegründung ist das Ziel die Vermeidung von Endlosschleifen, die durch den erneuten Erlass eines Drittstaatsbescheids durch das BAMF ausgelöst werden sollen.

Die Streichung der Regelung führt aber – entgegen des proklamierten Gesetzeszwecks – zu einer deutlichen Verlängerung der Verfahren. Aus anwaltlicher Erfahrung werden den meisten Eilrechtschutzanträgen im Rahmen von Drittstaatsbescheiden aufgrund drohender Verletzungen von Art. 3 EMKR / Art. 4 GrCH stattgegeben. In diesen Fällen ist Deutschland nach der Rechtsprechung des EuGH ohnehin verpflichtet, ein neues Asylverfahren durchzuführen. Dies geschieht in der Regel auch, wenn ein Drittstaatsbescheid aufgrund der Stattgabe im Eilrechtsschutzverfahren unwirksam wird. Die gesetzliche Folge der Stattgabe im Eilrechtsschutzverfahren führt also in der Praxis zu einer Entlastung der Gerichte und einer Beschleunigung der Verfahren. Sie abzuschaffen, wäre kontraproduktiv.

7. § 73 AsylG-E: Widerruf und Rücknahme

a. Gegenwärtige 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.

In der Praxis haben Überprüfungen in der Vergangenheit nur in sehr wenigen Fällen zu einem Widerruf 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 (BT-Drs. 19/38393). Auch bei der nachträglichen Überprüfung von Identitätsdokumenten Schutzberechtigter wurden nur 0,5% der eingesandten Dokumente als Fälschung identifiziert. Eine Reformierung ist daher dringend geboten: Um Kapazitäten beim BAMF zu schaffen – die an anderer Stelle gebraucht werden – und um vielen Betroffenen ein weiteres nervenaufreibendes Verfahren zu ersparen, das im Ergebnis nicht nötig ist.

b. Zum Referentenentwurf

Zunächst ist zu begrüßen, dass § 73a ff. eine Neuordnung und übersichtlichere Regelung vorschlagen und Tatbestände und Verfahren in jeweiligen Normen getrennt regeln. Zu begrüßen ist auch eine leichte Abkehr der gesetzgeberischen Fehlleistung aus dem Jahr 2018. Insbesondere ist daneben aus den genannten Gründen zu begrüßen, dass die – unionsrechtswidrige – Regelüberprüfung nach drei Jahren gestrichen werden soll.

Problematisch sind derweil einzelne folgende Punkte der Reformvorschläge:

Dies betrifft zum einen die Gründe, die gem. § 73 Abs. 1 AsylG-E zu einem Widerruf führen können und an dieser Stelle in Form von Regelbeispielen aufgeführt werden. Insbesondere kann und darf die Wiedererlangung der Staatsangehörigkeit (Nr. 2) nicht regelhaft zu einem Widerruf führen: Die Möglichkeit der Wiedererlangung der Staatsangehörigkeit ist oftmals Ausdruck des Bestehens administrativer Widersprüche oder widerstreitender Praktiken im Verfolgerstaat.

Ebenfalls abzulehnen sind die Verweise in § 73b AsylG-E auf die Mitwirkungspflichten in den § 15, 16 AsylG: Mitwirkungspflichten sind nach Anerkennung bzw. Zuerkennung eines Schutzstatus grundsätzlich abzulehnen. Hier bedürfte es einer spezifischen Regelung, die der bereits ausgesprochenen Schutzbedürftigkeit Rechnung trägt. 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.

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 derer eine Person einen Schutzstatus erhalten hat, wobei der Nachweis hierzu von den Mitgliedstaaten gemäß 11 Abs. 2 QualifikationsRL zu führen ist. 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.

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 und nicht an Handlungen der Betroffenen anknüpft. Ein Widerruf bzw. eine Rücknahme im Rahmen einer Wertung als faktische Sanktion nicht erfolgter Mitwirkung ist unionsrechtswidrig.

Problematisch und zugleich nicht nötig ist § 73b Abs. 4 AsylG-E: Demnach soll im Rahmen eines Einbürgerungsverfahrens die Verbindlichkeit der Entscheidung über den Asylantrag bis zur Bestandskraft des Widerrufs oder der Rücknahme entfallen. Dies ist abzulehnen. Es besteht auch keine Regelungsnotwendigkeit, da die Aufenthaltserlaubnis selbst bei erfolgtem Widerruf/Rücknahme nicht automatisch entfällt und somit auch in aller Regel weiter ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung bestehen wird.

Schließlich ist die Monatsfrist zur Stellungnahme in § 73b Abs.6 AsylG-E praktisch zu kurz bemessen. Das gilt insbesondere für den Fall, dass neue Unterlagen vorgelegt werden sollen. Die Frist ist regelhaft auf drei Monate zu setzen.

c. Empfehlung
§ 73 AsylG-E Abs 1 Nr. 1 bis 4 und 6 ist zu streichen
§ 73b AsylG Abs. 2 ist um den Widerruf und die Rücknahme des subsidiären Schutzes zu ergänzen.
§ 73b Abs. 4 AsylG-E ist zu streichen
§ 73b Abs. 5 AsylG-E ist dahingehend zu ändern, dass der Verweis auf die Mitwirkungspflichten teilweise gestrichen, und die Beweislast des BAMF deutlich geregelt wird.
§ 73 b Abs. 6 AsylG-E ist dahingehend zu ändern, dass die Frist auf 3 Monate gesetzt wird.

8. § 74 AsylG-E: Befangenheit von Richter*innen

a. Reformentwurf und Bewertung
Bislang führt ein Ablehnungsgesuch gem. § 54 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 47 Abs. 1 ZPO dazu, dass die/**der abgelehnte Richter***in vor Erledigung des Ablehnungsgesuchs nur noch unaufschiebbare Handlungen vornehmen darf. Eine Ausnahme davon bildet § 54 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 47 Abs. 2 ZPO. Demgemäß führt eine Ablehnung wegen Befangenheit nach Beginn der mündlichen Verhandlung schon dann nicht zu einem Tätigkeitsverbot der*des Richters*in in der Sache, wenn dies zu einer Terminvertagung führen würde. Eine zeitliche Verzögerung durch einen in der mündlichen Verhandlung gestellten Befangenheitsantrag ist daher bereits durch die geltende Rechtslage ausgeschlossen.

b. Regelungsvorschlag

Die nunmehr vorgeschlagene Regelung erweitert den Ausnahmezeitraum des § 47 Abs. 2 ZPO auf drei Tage vor den Beginn der mündlichen Verhandlung. Wenn in diesem Fall die Entscheidung über das Ablehnungsgesuch zu einer Vertagung der Verhandlung führt, so kann die mündliche Verhandlung auch unter Mitwirkung des abgelehnten Richters erfolgen.

c. Kommentierung
Diese Erweiterung ist nicht nachvollziehbar. Über das Ablehnungsgesuch entscheidet die Kammer, der die/der Einzelrichter*in angehört. Wieso eine Kammerentscheidung auch drei Tage vor dem Beginn der mündlichen Verhandlung nicht möglich sein sollte, ist nicht nachvollziehbar. Selbst am Tag der mündlichen Verhandlung oder kurz davor ist nicht ersichtlich, weshalb die Kammer nicht über ein Ablehnungsgesuch entscheiden könnte. Die Kammer ist gem. § 45 Abs. 3 ZPO solange beschlussfähig, solange noch ein anderes Mitglied als der oder die abgelehnte Richter*in anwesend ist. Als beschlussfähige Mitglieder gelten auch die Richter*innen, die im Geschäftsverteilungsplan als ersatzzuständig vorgesehen sind, so dass eine Nichtbesetzung der Kammer fast ausgeschlossen ist.
Nur in dem unwahrscheinlichen Fall, dass kein Kammermitglied anwesend ist, muss das nächsthöhere Gericht entscheiden. Die Regelung sieht aber vor, dass die Entscheidung über die Ablehnung zu einer Vertagung der Verhandlung führen muss. Wie dargelegt, ist dieser Fall extrem unwahrscheinlich, so dass die Regelung ins Leere geht und daher nicht erforderlich ist.

Die Länge der Frist ist im Gesetzesentwurf und seiner Begründung auch nicht näher erläutert und erscheint willkürlich gezogen. In der Praxis gibt es ohnehin bis kurz vor der mündlichen Verhandlung keine Handlungen der*/des zuständigen Einzelrichter*in, die eine Befangenheit begründen könnte. PKH-Anträge werden oft erst kurz vor der mündlichen Verhandlung entschieden und weitere Äußerungen erfolgen oft gar nicht. Somit würde die Ausweitung der Frist dazu führen, dass selbst bei offensichtlichem Vorliegen der Befangenheit mit dem*/der befangenen Richter*in verhandelt werden müsste. Dazu ist bereits geregelt, dass ein in der mündlichen Verhandlung gestellter Befangenheitsantrag nicht zum Ausschluss der*/des Richter*in führen muss.

Die jetzige Rechtslage regelt bereits eine weitgehende Ausnahme vom Tätigkeitsverbot des/der* abgelehnten Richters*in, so dass eine Erweiterung des prozessualen Sonderrechts nicht gerechtfertigt und damit abzulehnen ist. Das Verfahrensrecht und die darin niedergelegten Garantien sollen eine Waffengleichheit zwischen den Kläger*innen und dem Gericht ermöglichen, die dem besonderen Prozessverhältnis geschuldet ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Gericht den Kläger*innen dient und nicht umgekehrt. Diese Verfahrensgarantien würden durch die vorgeschlagene Änderung noch weiter ausgehöhlt werden. Zu beachten ist auch, dass in anderen Rechtsgebieten (vgl. § 25 StPO) die Ausnahmen vom Tätigkeitsverbot nach Ablehnung an den Beginn der mündlichen Verhandlung geknüpft sind, weil dies prozessökonomisch zu rechtfertigen ist. Eine weitere Ausdehnung ist hingegen nicht mehr zu rechtfertigen, insbesondere mit Blick auf das grundrechtlich geschützte Recht auf den gesetzlichen Richter, Art. 101 Abs. 2 S. 1 GG.

d. Empfehlung
§ 74 AsylG-E ist abzulehnen.

9. § 77 AsylG-E: Schriftliches Verfahren

a. Reformentwurf und Bewertung

Bislang gibt es hierzu keine asylrechtliche Spezialregelung. Eine Entscheidung im schriftlichen Verfahren kann auf Grundlage der Normen der VwGO (§ 101 Abs. 2 VwGO) nur mit Einverständnis aller Beteiligten erfolgen.

aa. Schriftliches Verfahren

Der Regelungsvorschlag sieht vor, dass in allen Fällen bei Klagen gegen Entscheidungen nach dem AsylG im schriftlichen Verfahren entschieden werden kann, wenn die*der Betroffene anwaltlich vertreten ist. Eine Ausnahme gilt nur für § 38 Abs. 1 AsylG (einfach unbegründet abgelehnte Asylanträge) und § 73b Abs. 7 AsylG (Neue Fassung, Widerruf oder Rücknahme einer bestehenden internationalen Schutzzuerkennung). Auf Antrag muss eine mündliche Verhandlung durchgeführt werden, worauf die Beteiligten hinzuweisen sind. Die Regelung soll laut Gesetzesbegründung der Verfahrenserleichterung dienen und nur sachliche und tatsächlich einfach gelagerte Klageverfahren von nicht schwerwiegender Tragweite betreffen. Dabei sollen nur solche Verfahren betroffen sein, in denen die Schutzberechtigung nicht zur Disposition steht, was durch die Ausnahmeregelungen sichergestellt sein soll.

Zunächst geht die Begründung des Entwurfs in mehreren Annahmen fehl. Zum einen steht nicht nur bei Entscheidungen gem. § 38 Abs. 1 AsylG und § 73b Abs. 7 AsylG (neue Fassung) die Schutzberechtigung zur Disposition. Dies ist vielmehr auch dann der Fall, wenn ein Asylantrag als unzulässig gem. § 29 AsylG oder als offensichtlich unbegründet gem. § 30 AsylG abgelehnt wurde.

Zum anderen liegt diesen Fälle oft eine besonders schwierige rechtliche und tatsächliche Lage zugrunde. Die qualifizierte Ablehnung im Fall des § 30 AsylG ist an hohe Hürden geknüpft, was dazu führt, dass die tatsächlichen Ausführungen des BAMF besonders umfangreich sein müssen. Dies gilt auch für Entscheidungen gem. § 29 AsylG. Hier kommt hinzu, dass die rechtliche Lage sich oft als äußert komplex darstellt, was allein die zahlreichen Vorlagen an den EuGH in den letzten Jahren beweisen.

Oft zeigt sich auch in diesen Verfahren, dass eine mündliche Verhandlung zu einem anderen Ergebnis führt und die Entscheidungen des BAMF aufgehoben werden. Weiterhin sind die Folgen einer qualifizierten Ablehnung deutlich weiterreichend (vgl. § 10 AufenthG, Arbeitsverbot, etc.), so dass hier nicht nur die Schutzberechtigung, sondern noch weitere Rechtsgüter betroffen sind. Hier auf eine mündliche Verhandlung zu verzichten, würde die Betroffenen unangemessen benachteiligen und ist nicht zu rechtfertigen.

Weiterhin ist es den Gerichten bereits jetzt gem. § 84 Abs. 1 VwGO möglich, ohne mündliche Verhandlung per Gerichtsbescheid zu entscheiden, wenn die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Natur aufweist und der Sachverhalt geklärt ist. Laut Gesetzesbegründung des Entwurfs sollen aber ohnehin nur sachlich und tatsächlich einfach gelagerte Klageverfahren von der Neuregelung umfasst sein. Diese sind aber bereits von § 84 Abs. 1 und § 101 VwGO erfasst. Eine asylrechtliche Sonderregelung ist daher nicht nötig.

Weiterhin ist der Entwurf viel zu unbestimmt. Es ist nicht klar, wann ein Antrag auf Durchführung der mündlichen Verhandlung gestellt werden soll. Diese Unklarheit kann zum Verlust von Verfahrensrechten oder neuen, viel längeren Verfahren führen.

Schließlich ist auch nicht ersichtlich, warum die bisherigen Regelungen nicht ausreichen. Grundsätzlich ist bei aufgeklärtem Sachverhalt und einer einfachen Sach- und Rechtslage nicht ersichtlich, warum eine anwaltlich beratene Asylbewerber*in nicht einer Entscheidung im schriftlichen Verfahren zustimmen sollte, wenn es sachdienlich erscheint. Die Umkehr dieser Dispositionsmöglichkeit über das Stattfinden der mündlichen Verhandlung ist mit den Verfahrensgarantien des Art. 103 Abs. 1 GG nicht vereinbar. Dies gilt insbesondere im Asylverfahren, da die Glaubhaftigkeit des klägerischen Sachvortrags und die Glaubwürdigkeit der Kläger*innen aufgrund des Mangels an Beweismitteln fast ausschließlich in der mündlichen Verhandlung bewertet werden können und dieser daher besondere Bedeutung zukommt (vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Mai 1996 – Az. 2 BvR 1516/93, Rn. 124). Dies liegt auch an einer mangelhaften und pauschalen Sachverhaltsaufklärung durch das BAMF.
Die Änderung sollte gestrichen werden.

bb. Einbeziehung neuer Entscheidungen
Bisher gibt es keine Regelung, die zu einer Einbeziehung einer neuen Entscheidung im laufenden Asylklageverfahren führt. Es gilt die Dispositionsmaxime. Der oder die Kläger*in entscheidet selbst, ob und in welchem Umfang gegen eine Entscheidung der Verwaltung Klage erhoben wird. Dies findet seinen Niederschlag in § 81 VwGO und § 82 VwGO, die regeln, dass ein/eine Kläger*in selbst Klage erheben muss und bestimmen kann, wogegen und in welchem Umfang geklagt wird. Weiterhin regelt § 88 VwGO, dass das Gericht nicht über das Klagebegehren hinausgehen kann und an die Fassung der Anträge gebunden ist.

Die Regelung sieht vor, dass ein im laufenden Klageverfahren erlassener neuer Bescheid des BAMF, der den Asylantrag als einfach oder offensichtlich unbegründet ablehnt, automatisch Gegenstand des Verfahrens wird. Voraussetzung ist, dass sich das ursprüngliche Klageverfahren gegen die Ablehnung eines Asylantrags als unzulässig gerichtet hat. Begründet wird dies mit einer Beschleunigung der Verfahren. Insbesondere wird auf die Konstellation abgezielt, in der ein Dublin-Verfahren eingeleitet wurde und der ablehnende Bescheid aufgrund des Ablaufs der sechsmonatigen Überstellungsfrist im laufenden Klageverfahren rechtswidrig wird. Hier soll das BAMF im laufenden Klageverfahren eine materielle Prüfung durchführen können. Der ablehnende Bescheid wird dann automatisch Bestandteil der Klage.

Die Regelung ist äußerst problematisch und verstößt gegen fundamentale Rechtsprinzipien der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Dispositionsmaxime sieht vor, dass Kläger*innen selbst durch einen klageeinleitenden Akt darüber bestimmen können, ob und im welchem Umfang ein Rechtsakt angegriffen wird (oder der Erlass eines solchen begehrt wird). Er findet seinen Ausfluss in § 81 VwGO, der den Beginn des Gerichtsprozesses von der förmlichen Einleitung der Klage abhängig macht, in § 82 VwGO, der es dem oder der Kläger*in vorschreibt, den Umfang ihres Klagebegehrens zu bezeichnen, in § 88 VwGO, der das Gericht in seiner Entscheidung an das Klagebegehren bindet und in § 92 VwGo, der es den Kläger*innen erlaubt, eine Klage wieder zurückzunehmen (vgl. Kopp/Schenke § 119, Rn. 4; Sodan/Ziekow, § 88, Rn. 1). Die automatische Einbeziehung einer neuen und völlig anderen Verwaltungsentscheidung in ein Klageverfahren würde ganz grundsätzlich gegen die Dispositionsmaxime verstoßen. Eine ausreichende Rechtfertigung hierfür ist nicht ersichtlich.

Auch ist das erklärte Ziel, die Beschleunigung der Verfahren, nicht gewährleistet. Durch die automatische Einbeziehung des ablehnenden Gerichtsbescheids wird das Gerichtsverfahren nicht beendet, sondern automatisch verlängert. Zahlreiche Klageverfahren werden nicht geführt, weil die Betroffenen gegen negative (materielle) Entscheidungen des BAMF nicht klagen. Gegen alle negativen Bescheide, die im

Anschluss an eine Ablehnung als unzulässig erlassen werden, wird nun automatisch ein Klageverfahren geführt, ob die Betroffenen das wollen oder nicht. Dies schließt im Übrigen auch solche Verfahren mit ein, in denen Abschiebungsverbote gewährt werden. Die (unfreiwilligen) Kläger*innen können dann auch keine Aufenthaltserlaubnis gem. § 25 Abs. 3 AufenthG erhalten, weil diese während des laufenden Asylklageverfahrens gem. § 10 Abs. 1 AufenthG gesperrt ist. Die Regelung erscheint angesichts der automatisch eintretenden und nachteiligen Folgen für Betroffene und Gerichtsbarkeit geradezu absurd.

Ob die nun eingefügte Regelung, nach der die Beklagte Bundesrepublik Deutschland stets die Kosten in einem solchen Verfahrensverlauf bei Rücknahme zu tragen hat, im Sinne der Steuerzahler*in ist, wird an dieser Stelle nicht weiter beurteilt. Weiterhin wird auch die pauschale Kostentragung des BAMF bei unverzüglicher Rücknahme der Klage nach Einbeziehung des neuen Verwaltungsakts zu unabsehbaren Kosten für das BAMF führen. Bislang lehnt ein Großteil der Gerichte die Kostentragungspflicht des BAMF bei Erledigung eines Klageverfahrens gegen einen Dublin-Bescheid wegen Ablaufs der Überstellungsfrist ab. Die pauschale Kostenregelung geht daher zu Lasten des BAMF. Dies müsste auch dann gelten, wenn ein zweites Verfahren gegen den ablehnenden materiellen Asylbescheid anhängig gemacht wird und die Klage gegen den ersten Bescheid zurückgenommen wird. Ob sich der Streitwert nicht auch automatisch durch Erweiterung des Streitgegenstands erhöht und damit noch höhere Kosten für das BAMF verursacht, bleibt unklar.

Darüber hinaus setzt eine Entscheidung über die Begründetheit des Asylantrags auch voraus, dass eine entsprechende Anhörung stattgefunden hat. Eine solche Anhörung muss entsprechend den Vorschriften der Richtlinie 2013/32/EU erfolgen. Sie kann nicht in einer öffentlichen Gerichtsverhandlung nachgeholt werden, weil dies den Anforderungen an Vertraulichkeit der Anhörung widerspricht (vgl. BVerwG 1 C 41.20 - Urteil vom 30. März 2021). Das heißt, dass das BAMF selbst in Fällen, in denen die Bundesrepublik Deutschland für die Prüfung des Asylantrags zunächst nicht zuständig ist, immer auch eine Anhörung zu den materiellen Asylgründen durchführen muss, damit ein ablehnender Bescheid nach Ablauf der Überstellungsfrist im laufenden Klageverfahren ergehen kann. Dies erfordert einen zusätzlichen Zeitaufwand von rund 3 Stunden pro Antragsteller*in, da die Anhörung zu den materiellen Asylgründen in der Regel deutlich länger dauert, als die zur Zulässigkeit des Asylantrags. Die Regelung würde also zu einer deutlichen Mehrarbeit des BAMF führen und nicht zu einer Beschleunigung des Asylverfahrens.

Weiterhin stellt sich die Frage, was geschieht, wenn sich die Sachlage nach Erlass der Dublin-Entscheidung geändert hat, was bei zahlreichen Herkunftsländern der Fall ist. In diesem Fall müsste möglicherweise erneut eine Anhörung stattfinden, um eine ordnungsgemäße Entscheidung zu treffen. Das würde den Prozess noch mehr verlangsamen.

Die Regelung ist also nicht nur ein massiver und ungerechtfertigter Eingriff in die Verfahrensrechte der Betroffenen. Sie wird auch mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer höheren Belastung für die Gerichte und das BAMF führen und damit das Verfahren noch weiter verlangsamen.
Die Regelung sollte gestrichen werden.

Art. 103 Abs. 1 GG garantiert den Verfahrensbeteiligten, dass sie Gelegenheit erhalten, sich vor Erlass einer gerichtlichen Entscheidung zu dem diesem zugrundeliegenden Sachverhalt zu äußern und dadurch die Willensbildung des Gerichts zu beeinflussen.

Aus Art. 103 Abs. 1 GG (vgl. Art. 6 Abs. 1 EMRK) folgt nicht unmittelbar ein Anspruch auf eine mündliche Verhandlung (vgl. BVerfGE 5, 9 <11>; 21, 73 <77>; 36, 85 <87>; 60, 175 <210>; 89, 381 <391>; 112, 185 <206>). Es ist vielmehr Sache des Gesetzgebers, zu entscheiden, in welcher Weise das rechtliche Gehör gewährt werden soll (vgl. BVerfGE 9, 89 <95 f.>; 60, 175 <210 f.>; 67, 208 <211>; 74, 1 <5>; 89, 381 <391>) (- 1 BvR 367/15 -).

b. Empfehlung
Der Vorschlag ist als Ganzes abzulehnen.

10. § 78 AsylG-E: Rechtsmittel

a. Bisherige Rechtslage
§ 78 AsylG bestimmt bisher im Wesentlichen, wann ein Urteil des Verwaltungsgerichts unanfechtbar ist und aus welchen Gründen die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts zuzulassen ist. Es handelt sich um ein gegenüber der VwGO einschränkendes Sonderprozessrecht im Asylverfahren. Denn in § 78 Abs. 3 AsylG sind für das Asylrecht die Gründe für die Zulassung der Berufung gegenüber der allgemeineren Regelung des § 124 VwGO stark eingeschränkt.

b. Gesetzesentwurf und Bewertung
Die vorgeschlagene Änderung durch Einfügung des § 78 Abs. 8 AsylG führt eine spezielle »Tatsachenrevision« ein und beschränkt zugleich die Revisionsmöglichkeiten für Betroffene.

Ziel der Neuregelung ist die Beschleunigung der Gerichtsverfahren und Vereinheitlichung der Rechtsprechung in Asylsachen. Eine bundesweit einheitliche Rechtsprechung zu asyl- und abschiebungsrelevanten Fragen soll laut der Begründung des Entwurfs Schutzsuchenden ermöglichen, frühzeitig die Erfolgsaussichten einer Klage zu bewerten und auf dieser Grundlage eine Entscheidung zu treffen. Auf diese Weise könnten im Ergebnis ›erfolglose‹ Klagen verringert werden, die Gerichte würden entlastet.

Diese Erwartung ist aus unserer Sicht unbegründet. Zum einen geben nicht selten geringfügig abweichende Einzelumstände Grund für eine Entscheidung in die eine oder andere Richtung. Eine Leitentscheidung für eine Vielzahl an Sachverhalten kann so kaum getroffen werden. Zum anderen bleibt unklar, in welcher Weise neue Entwicklungen im Herkunftsland in Abweichung von den Leitentscheidungen berücksichtigt werden können. Dies ist aber nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei einer volatilen Sicherheitslage tagesgenau erforderlich. In der Folge wird es statt zu Klarheit und Einheitlichkeit zu Unklarheit und Streit kommen.

Statt einer Entlastung der Gerichte ist daher eine erhöhte Belastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, insbesondere des Bundesverwaltungsgerichts, zu erwarten. Stellt man sich die Frage, wie das Asylverfahren für Schutzsuchende fairer gestaltet werden kann, so kann dies vor allem über eine Verbesserung der Rechtsschutzmöglichkeiten erreicht werden, nicht über deren Verkürzung.

c. Empfehlungen
Die vorgeschlagene Änderung ist abzulehnen.

Um die Verfahren fairer und einheitlicher zu gestalten, empfehlen wir stattdessen, die Zulassungsgründe zu erweitern. Nach allgemeiner Rechtsauffassung sind EuGH und

EGMR nicht divergenzfähig im Sinne von § 78 Abs. 3 Nr. 2 AsylG (vgl. z.B. BayVGH, B. vom 09. April 2018, 11 ZB 18.30631, Rn. 2, zit.n.juris). Divergenzfähig wird eine Entscheidung des EuGH danach erst durch eine konkrete Übernahme des BVerfG im Einzelfall.
Das gilt zwar auch bei § 124 VwGO (und ist auch dort eigentlich nicht gerechtfertigt), richtet dort aber wegen der ansonsten erheblich weiter gefassten Zulassungsgründe nicht so großen Schaden an. Im Zweifel bestehen bei einer Abweichung von einer Entscheidung des EuGH auch »ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils« § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO. Diesen Zulassungsgrund gibt es aber bei § 78 AsylG gerade nicht.
Besonders fatal ist dies, weil gerade im Asylrecht Entscheidungen des EuGH große Bedeutung haben, z.B. dessen Urteil vom 07. November 2013, C-199/12 bis C-201/12. Dieses wurde erst Jahre später durch den Beschluss des BVerfG vom 22. Januar 2020, 2 BvR 1807/19, zur verfassungsrechtlichen Rechtsprechung übernommen und dadurch divergenzfähig. Eine Klarstellung, dass auch Entscheidungen des EuGH und des EGMR divergenzfähig sind, würde hier eine Klarstellung bewirken und die bisher bestehende Lücke schließen.

11. § 79 Besondere Vorschriften für das Berufungsverfahren

a. Reformentwurf und Bewertung
Die vorgeschlagene Änderung soll das bisher geltende Zurückverweisungsverbot lockern. Dies soll eine Entlastung bei den Oberverwaltungsgerichten erzielen.

Nach der bisherigen Rechtslage ist das Oberverwaltungsgericht verpflichtet, nach einer Zulassung der Berufung die Verfahren auch dann entscheidungsreif zu machen, wenn es die allgemeine asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevante Lage in einem Zielstaat anders als das Verwaltungsgericht beurteilt und die Schutzgewährung durch das Verwaltungsgericht wesentlich von dieser Beurteilung abhing. Dies soll sich nun ändern und das bisher geltende absolute Zurückweisungsverbot soll teilweise gelockert werden. Die Oberverwaltungsgerichte erhalten in bestimmten Fällen nun die Möglichkeit, Verfahren an die erstinstanzlichen Gerichte zurückzuverweisen.

Die Änderung geht aus unserer Sicht nicht weit genug. Statt das Zurückweisungsverbot ganz aufzuheben, wird es eingeschränkt.

Das Zurückweisungsverbot ist jedoch als Ganzes abzulehnen, denn es verkürzt die Rechtsschutzmöglichkeiten der Betroffenen, indem es den in der VwGO vorgesehenen Instanzenzug verkürzt.

b. Empfehlung
Die vorgeschlagene Regelung ist abzulehnen und Abs. 2 stattdessen komplett zu streichen.

III. SONSTIGE REFORMVORSCHLÄGE

§ 3 Abs. 3 AsylG Ausschluss
Die Norm ist tatsächlich nicht praktikabel und hätte in der Praxis kaum Anwendungsfälle und ist daher abzulehnen. Die Regelung der Asylunwürdigkeit besteht bereits.

§ 5 Abs. 6 AsylG-E
Eine Sicherheitsprüfung sollte in allen Fällen zwingend erfolgen.

§ 33 ASylG-E
Die Regelung, zumal ohne ausdrückliche Belehrung über die Rechtsfolgen des Nicht-Betreibens, ist abzulehnen.

§ 72 AsylG-E
Es ist zu begrüßen, dass die in § 72 Abs. 1 Nr. 1-3 AsylG genannten Gründe nun nicht mehr zum Erlöschen des Schutzstatus führen sollen, sondern in einem Verfahren nach § 73 AsylG-E zu prüfen sind. Es ist dagegen abzulehnen, dass eine Verzichtserklärung zur Durchführung des Asylverfahrens von der Ausländerbehörde an das Bundesamt weiterzuleiten ist. In der Praxis gibt es mit solchen Erklärungen gegenüber der Ausländerbehörde regelmäßig Probleme, da den Betroffenen nicht klar ist, auf was sie verzichten. In der Praxis sollte vielmehr vor Erteilung eines Aufenthaltstitels geprüft und qua Schreiben auch mitgeteilt werden, dass der Erteilung eines Aufenthaltstitels bei im Übrigen gleichbleibenden Verhältnissen nur noch die Rücknahme des Asylantrags entgegensteht. Der Verzicht kann rechtsgültig nur gegenüber dem Bundesamt erklärt werden.

Berlin, den 24. November 2022

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)144 H

Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP für ein Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren (BT-Drucksache 20/4327) zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat am 28.11.2022

Der Paritätische Gesamtverband bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und Äußerung im Rahmen der Sachverständigenanhörung zum Gesetzentwurf zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren. Der Paritätische Gesamtverband mit seinen Mitgliedsorganisationen bietet eine Vielzahl von Unterstützungsangeboten für schutzsuchende Menschen und andere Migrant*innen an. Dazu zählt auch die unabhängige Asylverfahrensberatung, in deren Rahmen Schutzsuchende ergebnisoffen und fachkundig über ihre Rechte und Pflichten im Asylverfahren beraten werden. Auf der Grundlage dieser Erfahrungen wird im Folgenden v.a. zu der Einführung einer behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung sowie weiteren geplanten Änderungen hinsichtlich des Asylverfahrens (Behördenverfahrens) Stellung genommen.

Der Gedanke einer weiteren Beschleunigung von Asylverfahren, wie ihn auch der Koalitionsvertrag beinhaltet, ist grundsätzlich nachvollziehbar und auch viele Asylsuchende selbst wünschen sich zügige Klarheit über den Ausgang ihres Verfahrens. Ein wesentliches Element für eine Beschleunigung von Asylverfahren ist das sog. „Frontloading“, d.h. die frühzeitige Identifizierung aller für die Entscheidung relevanter Aspekte, wie ihn z.B. auch das beschleunigte Schweizer Asylverfahren vorsieht. Wenn bereits zu Beginn des Asylverfahrens alle für die Feststellung der Schutzbedürftigkeit relevanten Aspekte ermittelt werden können, so kann dies die Qualität der Verfahren erhöhen und gleichzeitig ihre Dauer verkürzen. Unnötige Gerichtsverfahren werden reduziert, wenn die Qualität der erstinstanzlichen Entscheidung zunimmt. Die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung kann dazu ihren Teil beitragen.

Klar sein muss aber auch: nach den Strapazen einer oft jahrlangen Flucht müssen Asylsuchende die Chance haben, in Ruhe hier in Deutschland anzukommen, sich über ihre Rechte zu informieren und ihre besonderen Bedarfe zu äußern. Nur so werden sie dazu in der Lage sein, in der entscheidenden Phase des Asylverfahrens, der Anhörung, wirklich alle entscheidungsrelevanten Aspekte vorbringen zu können. Eine weitere Beschleunigung des Verfahrens *vor* der Anhörung lehnen wir aus diesem Grund ab.

Paritätischer Gesamtverband
Oranienburger Straße 13-14, 10178 Berlin, Tel: 030 24636-0, Fax: 030 24636-110
Email: info@paritaet.org, Internet: http://www.paritaet.org

Absolut essentiell ist, dass bei jeder Form der Beschleunigung das Kernziel von Asylverfahren nicht aus dem Blick gerät: die Identifizierung von Schutzbedürftigen, die Gewährung von Schutz und die Einhaltung des Non-Refoulement-Gebots. Je mehr das Asylverfahren beschleunigt wird, desto wichtiger sind folglich die Verfahrensrechte, die den Asylsuchenden gewährt werden.

Die Einführung einer behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung begrüßen wir vor diesem Hintergrund außerordentlich und stellen positiv fest, dass etlichen unserer zum Referentenentwurf vorgebrachten Bedenken bereits Rechnung getragen wurde.

Die behördenunabhängige und flächendeckende Asylverfahrensberatung kann einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass Asylverfahren fair, zügig und rechtssicher[1] stattfinden. Um dieses Ziel tatsächlich zu erreichen, bedarf es aber noch folgender Korrekturen:

1. **Gesetzliche Klarstellung, dass flächendeckende behördenunabhängige Beratung durch die Wohlfahrtsverbände und andere freie, gemeinnützige Träger durchgeführt wird, um die Qualität der Beratung sicherzustellen.** Es besteht sonst – wie im Bereich der Unterbringung geflüchteter Menschen bereits mehrfach erlebt – das Risiko, dass im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung der billigste Anbieter den Zuschlag erhält, ohne dass die Qualität der Angebote in diesem sensiblen Bereich sichergestellt wird.
2. **Gesetzliche Klarstellung, dass die Asylverfahrensberatung noch vor der Antragstellung ansetzen und immer eine Rechtsberatung im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes (RDG) umfassen muss.** Nur so kann im Rahmen einer individuellen Einschätzung der Erfolgsaussichten des Asylantrags sichergestellt werden, dass unnötige Asylanträge mit möglicherweise negativen Folgen für die Betroffenen und die Behörden vermieden werden.
3. **Streichung des § 12a Abs. 3 Satz 2 AsylG-E,** um sicherzustellen, dass besonders schutzbedürftige Asylsuchende die Gründe für ihre Vulnerabilität bzw. besonderen Bedarfe nicht immer wieder vortragen müssen.
4. **Sicherstellung einer auskömmlichen Finanzierung der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung durch eine Konkretisierung der Gesetzesbegründung,** um den bundesweit flächendeckenden Ausbau des Programms gewährleisten zu können.

Im Hinblick auf die geplanten Neuregelungen des Asylprozessrechts (§§ 74 – 80 AsylG-E) regen wir an, insgesamt Abstand von weiteren Sonderverfahren für Asylsuchende zu nehmen. Dies gilt insbesondere für folgende Regelungen:

- die Einschränkungen bei Befangenheitsanträgen (§ 74 AsylG-E),
- die Ausweitung des Verzichts auf eine mündliche Verhandlung (§ 77 AsylG-E),

[1] „Mehr Fortschritt wagen“ – Koalitionsvertrag der aktuellen Regierungskoalition, S. 111.

- die Einführung des Revisionsverfahrens als Tatsacheninstanz (§ 78 AslyG-E)

Stattdessen sollte weitgehend zu den allgemeinen Regelungen für das Verwaltungsprozessrecht zurückgekehrt werden. Das bedeutet insbesondere zu allen Gründen der Zulassung der Berufung, wie z.B. die Einführung des Berufungsgrundes der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils, wie ihn § 124 Abs. 2 VwGO vorsieht[2] und der Zulassung der Beschwerde im vorläufigen Rechtsschutzverfahren. Insbesondere wenn man sich klar macht, welche essentielle Bedeutung das Asylverfahren hat – letztlich mitunter eine Entscheidung über Leben und Tod der Schutzsuchenden – ist vollkommen unverständlich, dass Verfahrensrechte hier stärker beschnitten werden als in anderen Verwaltungsverfahren.

Zu ausgewählten Regelungen im Einzelnen:

I. § 12a AsylG-E – Asylverfahrensberatung

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll die bereits im Koalitionsvertrag angekündigte behördenunabhängige Asylverfahrensberatung gesetzlich umgesetzt werden. Der Paritätische Gesamtverband begrüßt dies ausdrücklich. Schon wiederholt haben wir – gemeinsam mit den anderen in der BAGFW zusammengeschlossenen Wohlfahrtsverbänden – deutlich gemacht, dass der Zugang zu unabhängiger, unentgeltlicher Asylverfahrensberatung sich positiv auf die Rechtsstaatlichkeit, Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens auswirkt.[3] Die Erfahrungen der Verbände decken sich insofern mit den Ergebnissen des im Jahr 2017 von drei Wohlfahrtsverbänden und dem BAMF durchgeführten Pilotprojekts „Asylverfahrensberatung“, welches von UNHCR und der Forschungsabteilung des BAMF evaluiert wurde.

Aus unserer jahrelangen Beratungspraxis wissen wir, wie groß der Bedarf an einer behördenunabhängigen Beratung ist, um das administrativ wie rechtlich ungeheuer komplexe Asylverfahren verstehen und die eigenen Rechte und Pflichten umsetzen zu können. Schutzsuchende, die neu nach Deutschland einreisen, um hier einen Asylantrag stellen zu können, sind häufig von den Erlebnissen vor sowie während der Flucht stark psychisch belastet. Sie sind Fehlinformationen seitens der Schleuser oder der eigenen Community ausgesetzt, die im Rahmen der Asylverfahrensberatung ausgeräumt werden können bzw. müssen. Nach einer umfassenden rechtlichen Einschätzung der Anerkennungsgründe im Einzelfall erfolgt schließlich eine Beratung zu den Erfolgsaussichten des Asylverfahrens, damit die Schutzsuchenden über alle – auch negativen Folgen eines erfolglosen Verfahrens – informiert sind und auf dieser

[2] Eine Petition der Rechtsberaterkonferenz hatte die Ergänzung der Berufungszulassungsgründe des § 78 Abs. 3 AsylG um den Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils gefordert (Pet 1- 18-06-266-015918). Der Petitionsausschuss hat hierzu bereits 2016 festgestellt, dass Handlungsbedarf besteht.
[3] Zusammenfassend mit weiteren Verweisen: BAGFW, Eckpunkte für die Einführung einer bundesfinanzierten behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung

Grundlage über eine mögliche Asylantragstellung entscheiden können. Darüber hinaus erfolgt eine auf den Einzelfall abgestimmte Beratung dazu, welche tatsächlichen Geschehnisse für eine mögliche Anerkennung entscheidungsrelevant sind und somit zwingend in der Anhörung vorgebracht werden müssen. Diese Beratung erfolgt dabei stets ergebnisoffen. Es geht – im Gegensatz zu teilweise vorherrschenden Bedenken – gerade nicht darum, bestimmte Gründe vorzutragen, ohne dass diese tatsächlich im konkreten Einzelfall einschlägig wären, sondern lediglich darum, tatsächlich relevante Aspekte auch wirklich so früh wie möglich in das Verfahren einzubringen.

Damit die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung auch tatsächlich bundesweit flächendeckend ausgebaut werden kann, bedarf es aber noch folgender Korrekturen des aktuellen Gesetzentwurfs:

1. **Flächendeckende Beratung durch die Wohlfahrtsverbände und andere freie, gemeinnützige Träger, § 12a Abs. 1 AsylG-E**

Es ist absolut begrüßenswert, dass gegenüber dem Referentenentwurf der Haushaltsvorbehalt in Absatz 1 des § 12a AsylG-E gestrichen wurde. Allerdings findet sich der Haushaltsvorbehalt noch in der Gesetzesbegründung wieder und sollte auch hier gestrichen werden.

Anders als im bisherigen § 12a AsylG werden die Wohlfahrtsverbände, die über langjährige Erfahrung im Bereich der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung verfügen, im aktuellen Gesetzentwurf mit keinem Wort erwähnt – nicht einmal in der Gesetzesbegründung. Das Gesetz lässt insofern vollkommen offen, wer die Beratung in diesem besonders existenziellen und sensiblen Beratungsfeld durchführen soll, obwohl hierzu bereits seit nahezu einem Jahr Gespräche zwischen dem zuständigen Bundesinnenministerium, dem BAMF und den in der BAGFW zusammengeschlossenen Verbänden stattfinden. Ohne eine entsprechende Klarstellung im Gesetz laufen wir Gefahr, dass die Asylverfahrensberatung über eine öffentliche Ausschreibung an die billigsten Anbieter vergeben würde – mit verheerenden Folgen für die Qualität der Beratung.

Wir schlagen aus diesem Grund die folgende Formulierung vor:

(1) Der Bund fördert eine qualifizierte, flächendeckende, behördenunabhängige, unentgeltliche, individuelle und freiwillige Asylverfahrensberatung. Die Beratung erfolgt durch die Wohlfahrtsverbände oder andere freie, gemeinnützige Träger.

2. **Inhalt und Umfang der Asylverfahrensberatung, § 12a Abs. 2 AsylG-E**

Absatz 2 beschreibt Umfang und Zeitrahmen für die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung. Mit der aktuellen Formulierung kann auch lediglich eine umfassende Auskunft zum Asylverfahren bereits eine Asylverfahrensberatung darstellen. Dies greift aus Sicht der in der BAGFW zusammengeschlossenen Verbände jedoch

zu kurz. Gegenstand der individuellen Beratung sind insbesondere Ziel und Zweck, Ablauf, Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten, Handlungsmöglichkeiten im Asyl- und Aufnahmeverfahren sowie Rechtsfolgen des Asylverfahrens. Es erfolgt aber auch eine Beratung zu den individuellen Erfolgsaussichten des Asylverfahrens und somit stets auch eine Rechtsberatung im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes. Eine solche ist essentieller Bestandteil der Beratung. Die in der Gesetzbegründung enthaltene Öffnungsklausel ist nicht ausreichend, um deutlich zu machen, dass eine qualifizierte Asylverfahrensberatung stets auch eine rechtliche Beratung im Einzelfall umfasst. Darüber hinaus suggeriert sie, dass eine rechtliche Beratung in der Regel nur bei Schutzsuchenden mit besonderen Schutzbedarfen erfolgt. Dies ist aber nicht der Fall.

Bereits im Rahmen der Prüfung der Erfolgsaussichten eines Asylantrags erfolgt ggf. auch eine Erörterung von Alternativen zum Asylverfahren, weshalb eine Beratung so früh wie möglich und somit nicht erst vor der Anhörung, sondern bereits vor der Asylantragstellung erfolgen sollte. Nur so können unnötige Asylanträge vermieden werden, die unter Umständen negative Auswirkungen auch bei den Schutzsuchenden haben – wie z.B. die Sperrwirkungen für die Erteilung eines sonstigen Aufenthaltstitels gemäß § 10 AufenthG sowie das Erlöschen eines bestehenden Aufenthaltstitels nach § 51 AufenthG im Falle der Asylantragstellung.

Aus Sicht der Verbände sollte es nach Umsetzung eines flächendeckenden bundesweiten Angebots einen individuellen Anspruch auf Asylverfahrensberatung geben.

Wir schlagen aus diesem Grund die folgende Formulierung vor:

(2) Die Asylverfahrensberatung umfasst ~~mindestens~~ Auskünfte zum Verfahren unter Berücksichtigung der besonderen Umstände ~~des Ausländers~~ der Schutzsuchenden sowie eine Rechtsberatung. Sie soll vor der Asylantragstellung, in jedem Fall vor der Anhörung, sofern von dieser nicht abgesehen wird, ~~Anhörung~~ stattfinden und kann bis zur unanfechtbaren Entscheidung des Bundesamtes durchgeführt werden.

3. Übermittlungspflichten im Rahmen der behördenunabhängigen Beratung, § 12a Abs. 3 AsylG-E

Zunächst ist festzuhalten, dass die Identifizierung besonderer Verfahrensgarantien oder Schutzbedarfe im Sinne des EU-Rechts eine staatliche Aufgabe darstellt, bei der Beratungsstellen gerne unterstützen, die diese jedoch nicht vollständig übernehmen können. Sofern im Rahmen der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung Hinweise auf besondere Verfahrensgarantien oder sonstige besondere Schutzbedarfe ermittelt werden können, sind diese höchstpersönliche Daten, deren Weitergabe an staatliche Stellen zwar in aller Regel zum Vorteil der Schutzsuchenden sein dürfte. Ob eine solche Weitergabe höchstpersönlicher Daten jedoch gewünscht wird,

ist stets die Entscheidung der Schutzsuchenden selbst. Ohne die ausdrückliche Zustimmung ist eine Weitergabe dieser Daten folglich nicht zulässig und widerspricht dem Selbstverständnis einer freiwilligen Beratung, die die Schutzsuchenden bei der besseren Durchsetzung ihrer Rechte unterstützt. Die entsprechende Klarstellung in § 12a Abs.3 AsylG-E begrüßen wir insofern ausdrücklich.

Eine unverzügliche Löschung der entsprechenden Daten nach der Datenübermittlung dürfte wiederum in der Regel nicht dem Interesse der Schutzsuchenden entsprechen, da auch im späteren Verlauf des Verwaltungs- wie auch Rechtsmittel-Verfahrens immer wieder Situationen eintreten können, in denen die Kenntnis besonderer Bedarfe verfahrensrelevant sein können. Es ist insbesondere vulnerablen Personen - wie z.B. Opfer von Folter oder sonstiger Gewalt - nicht zumutbar, stets von neuem auf ihre besonderen Bedarfe und die hierfür relevanten Gründe hinzuweisen, wenn sie dies bereits im Rahmen der Asylverfahrensberatung getan haben. Etwas anderes muss natürlich gelten, wenn der*die Schutzsuchende selbst die Löschung der entsprechenden Daten verlangt.

Wir schlagen aus diesem Grund die ersatzlose Streichung des § 12a Abs. 3 S. 2 AsylG-E vor.

4. Sicherstellung einer auskömmlichen Finanzierung der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung – Konkretisierung der Gesetzesbegründung

Der Erfolg einer bundesgeförderten, flächendeckenden und behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung hängt maßgeblich von der bedarfsgerechten Zurverfügungstellung der erforderlichen Haushaltsmittel ab. Die aktuellen Entwürfe aus dem Bundesinnenministerium sehen vor, dass Personalkosten bis maximal einer Eingruppierung nach EG 9c TVÖD gemäß der Wirtschaftlichkeitsberechnungen des Bundesfinanzministeriums förderfähig sind, sowie einen gegenüber den Vorgaben des Bundesfinanzministeriums deutlich reduzierten Satz für Verwaltungskosten. Darüber hinaus ist eine verpflichtende Eigenmittelquote von 10% vorgesehen.

Unter den Mitgliedsorganisationen des Paritätischen Gesamtverbandes im Bereich Flucht und Migration sind viele kleine Vereine und Organisationen, darunter viele Migrant*innenselbstorganisationen. Da sie allesamt gemeinnützig und in einem oft prekär finanzierten Bereich arbeiten, der die Erwirtschaftung von freien Mitteln kaum zulässt, werden viele Organisationen unter diesen Bedingungen keine Beratungsangebote aufbauen können. Dabei ist zu beachten, dass zusätzlich zu den ausdrücklich vorgesehenen Eigenmitteln in Höhe von 10% noch erhebliche weitere Eigenmittel erbracht werden müssen, da durch die Beschränkung der Personalkosten und Verwaltungs- und Sachkosten noch weitere Eigenmittel erbracht werden müssten.

Es ist zu befürchten, dass unter diesen Voraussetzungen die flächendeckende Einführung einer Asylverfahrensberatung scheitern wird, da sich unter diesen Konditionen nicht genügend Organisationen und die dringend erforderlichen Fachkräfte finden lassen.

Wir schlagen deshalb weiterhin die folgende Gesetzesbegründung vor.

In Absatz 1 wird die Förderung einer behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung durch den Bund geregelt. Die Umsetzung des Bundesprogrammes wird den Wohlfahrtsverbänden und ggf. anderen freien gemeinnützigen Trägern übertragen. Diese erhalten Zugang zu den Erstaufnahmeeinrichtungen und Beratungsräume. Es wird ein Beratungsschlüssel von maximal 1:150 (Verhältnis Vollzeitstelle Beratungsfachkraft zu Anzahl von Schutzsuchenden pro Jahr) zugrunde gelegt. Entsprechend der Wirtschaftlichkeitsberechnung des Bundesministeriums der Finanzen werden Personal-, Personalneben-, Personalgemein- und Sachkosten anerkannt. Diese werden als Festbetragsfinanzierung gewährt. Zusätzlich sind programmspezifische Kosten wie Dolmetscherkosten, Kosten der juristischen Anleitung nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz, Kosten des Zentralstellenverfahrens und der Fachbegleitung sowie Aufwandsentschädigung für Ehrenamtliche förderfähig. Zum Zweck einer flächendeckenden Asylverfahrensberatung wird kein Eigenanteil der Träger festgelegt. Damit wird der unterschiedlichen finanziellen Leistungsfähigkeit der Träger Rechnung getragen. Für eine sachgerechte Finanzierung werden entsprechende finanzielle Mittel im Bundeshaushalt eingestellt. Durch Verpflichtungsermächtigungen sollen mindestens dreijährige Förderzeiträume ermöglicht werden. ~~Die Höhe der Förderung ist auf die vom Gesetzgeber bewilligten Haushaltsmittel beschränkt.~~

II. § 17 Abs. 3 AsylG-E – Sprachmittlung per Video-Übertragung

Mit der Neuregelung soll die Hinzuziehung eines Sprachmittlers im Rahmen der Anhörung ausnahmsweise in geeigneten Fällen auch per Bild- und Tonübertragung (Video) möglich sein. In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass dies grundsätzlich bei allen Verfahrensschritten möglich sein soll und u.a. der besseren Steuerung der BAMF- sowie Dolmetscherkapazitäten und der Kostenersparnis dienen soll. Ausnahmen sind lediglich in der Gesetzesbegründung beispielhaft für bestimmte vulnerable Personen vorgesehen.

Der Paritätische Gesamtverband lehnt einen Verzicht auf die persönliche Anwesenheit von Sprachmittelnden allein aus Gründen der Kostenersparnis und Effizienz ab. Uns ist durchaus bekannt, dass es in manchen ländlichen Gegenden sehr schwierig sein kann, für alle Sprachen und Dialekte die passenden Dolmetscher*innen zu finden. Darüber hinaus war es zu Zeiten der Pandemie mitunter besser, eine Sprachmittlung per Videodolmetschen hinzuzuziehen, als die Anhörung auf unbestimmte Zeit zu verschieben. In Ausnahmefällen kann es möglicherweise also gute Gründe für eine Zulassung der Sprachmittlung per Video geben.

Dies darf aber nur der absolute Ausnahmefall sein und stets nur mit Einverständnis der Asylsuchenden erfolgen. Die Anhörung ist das Kernstück des Asylverfahrens und auch die Sprachmittlung sowie das Vertrauen in die Sprachmittelnden von essentieller Bedeutung für den Ausgang des Asylverfahrens. Nur wenn dieses gewährleistet ist, können alle für den Ausgang des Verfahrens relevanten Tatsachen vorgebracht werden. Erfahrungsgemäß gehen aber bei der Videozuschaltung oft entscheidende Nuancen der Kommunikation verloren oder es kommt zu technischen Problemen, die die ohnehin häufig schon nervösen Asylsuchenden noch zusätzlich verunsichern. Ein Verzicht auf die persönliche Anwesenheit der Sprachmittelnden darf aus diesem Grund nicht allein aus Gründen der Veraltungsvereinfachung oder Kostenersparnis erfolgen.

Wir schlagen aus diesem Grund folgende Formulierung vor:

(3) Die Hinzuziehung des Sprachmittlers kann ausnahmsweise in geeigneten Fällen im Wege der Bild- und Tonübertragung erfolgen, sofern eine Vor-Ort-Sprachmittlung nachweislich nicht möglich ist und der Asylsuchende dem vorab schriftlich zugestimmt hat. Ungeeignet ist die Sprachmittlung im Wege der Bild- und Tonübertragung insbesondere bei der Anhörung besonders schutzbedürftiger Personen, wie z.B. unbegleiteten Minderjährige oder Personen, die vortragen, Opfer von Menschenhandel oder von geschlechtsspezifischer Verfolgung zu sein.

III. § 24 AsylG-E – Pflichten des Bundesamtes

1. § 24 Abs. 1 Satz 2 – Informationspflichten des Bundesamtes

Grundsätzlich ist die **frühzeitige Information** der Asylsuchenden durch das BAMF durchaus begrüßenswert. Damit die in der Gesetzesbegründung erläuterte Vorziehung des Zeitpunktes vor die formelle Asylantragstellung auch wirklich erfolgt, sollte der unbestimmte Rechtsbegriff „frühzeitig“ im Gesetzeswortlaut durch eine klare Definition ersetzt werden.

Informationen zu den Möglichkeiten einer Rückkehr im Falle eines erfolglosen Asylverfahrens können – wenn sie zum richtigen Zeitpunkt erfolgen – durchaus sinnvoll sein. Aus der jahrelangen Erfahrung im Bereich der Beratung von Asylsuchenden wissen wir aber, dass eine Rückkehrinformation, die bereits vor der individuellen Beratung über die Erfolgsaussichten des Asylverfahrens erfolgt, die Schutzsuchenden massiv verunsichern kann. Sie gehen dann fast zwangsläufig davon aus, dass ihr individuelles Schutzbegehren keine Aussicht auf Erfolg hat. Aus diesem Grund sollte diese Information erst nach einer ablehnenden Entscheidung im Asylverfahren, frühestens aber nach der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung im Einzelfall erfolgen. Die Asylverfahrensberatungsstellen verweisen in den Fällen, in denen ein Rückkehrwunsch geäußert oder eine Rückkehr aufgrund eines absehbar erfolglosen Asylantrags ohnehin an Rückkehrberatungsstellen.

Wir schlagen aus diesem Grund folgende Formulierung vor:

(1) S. 2: Das Bundesamt unterrichtet den Ausländer ~~frühzeitig~~ vor der Asylantragstellung, spätestens jedoch vor der Anhörung, in einer Sprache, deren Kenntnis vernünftigerweise vorausgesetzt werden kann, über den Ablauf des Verfahrens, über seine Rechte und Pflichten im Verfahren, insbesondere über Fristen und die Folgen einer Fristversäumung~~, sowie über Rückkehrmöglichkeiten~~.

2. § 24 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 AsylG-E – Absehen von der Anhörung

Mit dieser Regelung soll zukünftig auf eine Anhörung ganz verzichtet werden können, wenn das BAMF der Auffassung ist, dass die Betroffenen aufgrund dauerhafter Umstände, die sich ihrem Einfluss entziehen, nicht zu einer Anhörung in der Lage sind. Lediglich „im Zweifelsfall“ ist medizinisches Fachpersonal zu beteiligen, um festzustellen, ob es sich bei dem Umstand, der dazu führt, dass der*die Ausländer*in nicht zu einer Anhörung in der Lage ist, um einen vorübergehenden oder dauerhaften Zustand handelt.
Zur hohen Relevanz der persönlichen Anhörung verweisen wir auf unsere obigen Ausführungen. Ein völliger Verzicht auf die Anhörung als dem Herzstück des Asylverfahrens darf aus diesem Grund nur in absoluten Ausnahmefällen erfolgen und wenn zweifellos nachgewiesen wurde, dass die Durchführung der Anhörung tatsächlich unmöglich ist. Um dies beurteilen zu können, bedarf es aber grundsätzlich – und nicht nur im Zweifelsfall – medizinischen Fachpersonals. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass die Betroffenen bzw. ihre rechtlichen Vertreter*innen dem Verfahren zustimmen und die Möglichkeit erhalten, anderweitig Informationen zu unterbreiten.

Wir schlagen aus diesem Grund folgende Formulierung vor:

(1) Satz 3 Nr. 2: Von einer Anhörung kann bei Einverständnis des Antragstellers bzw. dessen gesetzlicher Vertretung auch abgesehen werden, wenn ~~das Bundesamt der Auffassung ist, dass~~ der ~~Ausländer~~ Antragsteller aufgrund dauerhafter Umstände, die sich seinem Einfluss entziehen, nicht zu einer Anhörung in der Lage ist, und das Bundesamt angemessene Bemühungen unternommen hat, damit der ~~Ausländer~~ Antragsteller weitere Informationen unterbreiten kann. Die Entscheidung ergeht nach Aktenlage, wobei die Tatsache, dass keine Anhörung stattgefunden hat, die Entscheidung nicht negativ beeinflussen darf.

3. § 24 Abs. 4 - 6 AsylG-E – Verlängerung der Entscheidungsfristen des BAMF

Mit der geplanten Regelung sollen die in der EU-Asylverfahrens-Richtlinie vorgesehenen Entscheidungsfristen des Art. 31 Abs. 3 bis 5 der Richtlinie 2013/32/EU in nationales Recht umgesetzt werden. Auch wenn es für die Rechtsklarheit und -sicherheit sinnvoll ist, die bisher lediglich in internen Verwaltungsvorschriften des BAMF

geregelten Fristen auf nationaler Ebene gesetzlich zu regeln, lehnen wir die vorgeschlagene Gesetzesänderung ab.

Die abgestuften Fristen schöpfen den maximalen Rahmen der Vorgaben der Asylverfahrensrichtlinie aus. Die dort festgehaltenen Fristen sind jedoch Mindeststandards, die den Mitgliedstaat nicht daran hindern, das Verfahren in kürzerer Zeit abzuschließen. So regelt Art. 31 Abs. 3 der Richtlinie, dass die Mitgliedstaaten sicherzustellen haben, dass das Prüfungsverfahren innerhalb von 6 Monaten abgeschlossen sein muss. Weitere Verlängerungen der Entscheidungsfristen „können" die Mitgliedstaaten zwar ermöglichen, müssen dies aber nicht.

Da das erklärte Ziel der Bundesregierung ist, Asylverfahren zu beschleunigen, ist eine explizite Verlängerung von Entscheidungsfristen kontraproduktiv. Es empfiehlt sich stattdessen vielmehr, die grundsätzliche Entscheidungsfrist mit derjenigen in § 75 VwGO zu harmonisieren und auf in der Regel 3 Monate festzulegen (Wartefrist für die Untätigkeitsklage). Sollte eine Entscheidung innerhalb dieser Frist ausnahmsweise nicht möglich sein, so reicht eine Fristverlängerung auf 6 Monate aus.

So ist insbesondere ein Zuwarten auf eine Entscheidung für bis zu 21 Monate wegen einer "ungewissen Lage" im Herkunftsstaat für die Betroffenen nicht zumutbar. In der Praxis sind zwar Situationen vorgekommen, in denen z. B. nach einem gewaltsamen Machtwechsel Anlass bestand, die politische Lage in einem Herkunftsland zunächst zu beobachten. In der Regel ließ sich aber deutlich früher eine Einschätzung treffen, wie zuletzt das Beispiel Afghanistan deutlich gemacht hat. Diese Frist sollte daher auf maximal sechs Monate verkürzt werden. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat zutreffend darauf hingewiesen, dass gem. Art. 31 Abs. 4 RL 2013/32/EU die Lage im Herkunftsland nur voraussichtlich vorübergehend ungewiss sein darf.[4]

IV. § 25 Abs. 7 AsylG-E – Anhörung per Video-Übertragung

Zukünftig soll die Anhörung in geeigneten Fällen ausnahmsweise auch vollständig im Wege der Video-Übertragung durchgeführt werden können. Erneut wird zur Begründung auf eine bessere Steuerung der Kapazitäten des Bundesamtes verwiesen.

Es gelten hier erstrecht die oben zur Sprachmittlung gemachten Ausführungen: Die Anhörung als Kernstück des Asylverfahrens, in deren Rahmen alle verfolgungsrelevanten Gründe vorgetragen werden müssen, muss in aller Regel persönlich stattfinden. Nur so kann sichergestellt werden, dass der*die Entscheider*in sich auch ein Bild von der Glaubwürdigkeit der Person bzw. des Vortrags machen können. Es gibt bereits bei der Anhörung unter Anwesenden etliche Faktoren, die die Kommunikation beeinträchtigen und damit verhindern können, dass alle asylrelevanten Informationen zutage treten und Eingang in das Protokoll finden. So können beispielsweise die

[4] Deutsches Institut für Menschenrechte, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung eines Chancen-aufenthaltsrechts und zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren.

Sprachmittlung, die unterschiedliche kulturelle Prägung der Beteiligten und fehlendes Vertrauen zu staatlichen Behörden auf Seiten der Asylbewerber*innen zu erheblichen Kommunikationsproblemen führen. Eine Kommunikation über Videokonferenz erschwert diese nicht einfache Situation noch einmal zusätzlich.[5] Bereits im Jahr 2012 haben sich die in der BAGFW zusammengeschlossenen Verbände ausdrücklich gegen eine Anhörung per Video-Übertragung ausgesprochen und deutlich gemacht, dass das völker- und verfassungsrechtlich verankerte Recht auf internationalen Schutz keinesfalls aufgrund von ökonomischen und administrativen Erwägungen derart massiv eingeschränkt werden darf.[6]

Eine Ausnahme vom Grundsatz der persönlichen Anhörung darf aus diesem Grund höchstens zulässig sein, wenn zwingende Gründe wie etwa eine Pandemie die persönliche Anhörung unmöglich machen.

Wir schlagen aus diesem Grund eine Streichung von § 25 Abs. 7 AsylG-E, hilfsweise folgende Formulierung vor:

(1) S. 4: Die Anhörung kann bei Vorliegen zwingender Gründe sowie bei schriftlichem Einverständnis des Antragstellers im Wege der Bild- und Tonübertragung erfolgen.

V. § 31 AsylG-E – Ausschluss der Prüfung von Abschiebungshindernissen in Zweit- und Folgeverfahren

Die Gesetzesänderung in § 31 Abs.1 AsylG-E zur Bescheidzustellung ist begrüßenswert, da diese Regelung in der Vergangenheit immer wieder zu Unklarheiten in der Rechtsanwendung geführt haben.

Mit der geplanten Änderung des § 31 Abs. 3 S.2 AsylG-E soll die Prüfung von menschenrechtlich begründeten Abschiebungsverboten (§ 60 Abs. 5, Abs. 7 AufenthG) ausgeschlossen werden, wenn eine solche Entscheidung bereits Gegenstand des Erstverfahrens war. Das ist nicht sachgerecht, da sich die tatsächlichen Voraussetzungen häufig zwischen dem Erst- und Folgeverfahren ändern.

In der Folge der geplanten Änderung drohen Personen selbst dann abgeschoben zu werden, wenn im Zielstaat eine Verletzung von Art. 3 EMRK droht. Dies wäre europarechtswidrig und würde nicht nur eine Verletzung des Art. 3 EMRK, sondern auch des Art. 4 der Grundrechte-Charta mit sich ziehen.

Die geplante Änderung des § 31 Abs. 3 Satz 2 AsylG-E ist zu streichen.

---

[5] So zutreffend Stamm, Videokonferenztechnik im Asylverfahren – warum sie unzulässig ist, Asylmagazin 3/2012, 69, 73.

[6] Schreiben der BAGFW an den damaligen Bundesinnenminister, Dr. Hans-Peter Friedrich

VI. §§ 73 ff AsylG-E – Widerrufs- und Rücknahmegründe

Der Paritätische Gesamtverband begrüßt die Streichung der anlasslosen Regelüberprüfung eines Widerrufs nach 3 Jahren, mit der die entsprechende Vorgabe aus dem Koalitionsvertrag umgesetzt wird sowie die Neuordnung der Regelungen zum Erlöschen sowie des Widerrufs und der Rücknahme von einmal gewährtem asylrechtlichem Schutz. Allerdings sollte die Gelegenheit des aktuellen Gesetzgebungsverfahrens genutzt werden, um auch die weiteren 2018 eingeführten Mitwirkungspflichten und entsprechenden Sanktionen bei Missachtung zu streichen.

VII. Neu aufzunehmen: Pflichtbeiordnung von Anwälten in Verfahren der Abschiebungshaft

Immer wieder landen in Deutschland Menschen in Abschiebehaft und werden somit ihrer Freiheit beraubt, ohne dass sie sich dagegen wehren können. Häufig kommt es zu schwerwiegenden Verfahrensfehlern, die meist erst durch anwaltliche Unterstützung korrigiert werden können. Mehr als fünfzig Organisationen aus dem gesamten Bundesgebiet kritisieren diese Praxis in einem Positionspapier scharf und fordern, analog zur Pflichtverteidigung im Strafprozess auch eine Pflichtbeiordnung von Anwält*innen in Verfahren zur Anordnung von Abschiebungshaft gesetzlich einzuführen.[7]

Eine entsprechende Regelung sollte im Rahmen des vorliegenden Gesetzgebungsverfahren mit eingeführt werden.

Berlin, 25. November 2022

Kerstin Becker
Paritätischer Gesamtverband, Abteilung Migration und Internationale Kooperationen

Kontakt:
asyl@paritaet.org

[7] Positionspapier Pflichtbeiordnung von Anwält:innen in der Abschiebungshaft

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)144 I

Deutscher
Caritasverband e.V.

Eva M. Welskop-Deffaa
Präsidentin

Reinhardtstraße 13, 10117 Berlin
Karlstraße 40, 79104 Freiburg i. Br.
Telefon 030 284 447-404

Ihre Ansprechpartnerin:

Yana Gospodinova
Telefon 030 284 447-53
yana.gospodinova@caritas.de

25.11.2022

Stellungnahme zum Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Beschleunigung des Asylgerichtsverfahrens und Asylverfahrens, BT-Ds. 20/4327 im Rahmen der Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Inneres am 28.11.2022

Der Deutsche Caritasverband (DCV) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Als Bundesverband mit ca. 80-100 Mitarbeitenden in der örtlichen Asylverfahrensberatung äußert sich der DCV zur geplanten Änderung des §12a AsylG und damit zusammenhängenden Einführung einer bundesfinanzierten und behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung. Damit das Ziel einer bundesweiten wirkungsvollen Beratung und folglich auch die Steigerung der Qualität und Effizienz von Asylverfahren erreicht werden, sollte aus unserer Sicht die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung vor allem:

1) **flächendeckend durch die Wohlfahrtsverbände und andere freie gemeinnützige Träger angeboten werden,** um die Niederschwelligkeit und die Effektivität der Beratung zu gewährleisten. Wir regen an, §12a AsylG entsprechend anzupassen;
2) **noch vor der Antragstellung ansetzen und immer eine Rechtsberatung im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes (RDG) umfassen:** Denn faktisch handelt es sich immer um eine individuelle Beratung, insbesondere zum Ziel und Zweck, Ablauf, Zuständigkeiten, Rechten und Pflichten, Handlungsmöglichkeiten im Asyl- und Aufnahmeverfahren sowie zu den Rechtsfolgen des Asylverfahrens. Hierzu bedarf es dringend eine gesetzliche Klarstellung;
3) **auskömmlich ausgestattet sein:** Insbesondere müssen die finanziellen Rahmenbedingungen bei den umsetzenden Trägern vor Ort berücksichtigt werden. Projektbezogene Kosten sollten förderfähig sein. Nur so kann ein flächendeckender Ausbau möglich sein.

Deutscher
Caritasverband e.V.

Allgemeine Einschätzung

Der Deutsche Caritasverband begrüßt das gesetzliche Vorhaben zur Beschleunigung der Asylverfahren. Schnellere Verfahren bedeuten aber nicht per se bessere Verfahren. So darf die Beschleunigung nicht auf Kosten des Rechtsschutzes erfolgen. Vor diesem Hintergrund freuen wir uns sehr über die Einführung einer bundesfinanzierten und behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung. Diese wird aus unserer Sicht zu schnelleren und effizienteren Asylverfahren sowie zu einer effektiveren Wahrnehmung von Grundrechten beitragen. Dazu verweisen wir explizit auf unsere Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren[1] sowie auf die Äußerungen der anderen Wohlfahrtsverbände zur Einführung des Bundesprogramms behördenunabhängiger Asylverfahrensberatung. Die in der BT- Ds. 20/4327 enthaltenen Anpassungen und Änderungen tragen im Verhältnis zum Referent_innenentwurf vom 12.10.2022 verschiedenen Kritikpunkten Rechnung. Aus unserer verbandlichen Praxis in Beratungsstellen heraus sehen wir jedoch immer noch einige zentrale Punkte, die einer dringenden Verbesserung bedürfen. Im Folgenden wird auf die einzelnen Bedarfe eingegangen.

Der Bedarf an einer behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung

Im Gegensatz zu anderen behördlichen Verfahren kann ein Asylverfahren die Frage nach Leben und Tod berühren. Sein Ausgang ist entscheidend dafür, ob Asylsuchenden Schutz vor Verfolgung oder anderen existenzbedrohenden Gefahren finden können. Wenn die tatsächlichen Umstände der individuellen Gefährdung nicht ausreichend dargelegt oder nachgewiesen werden, weil den Schutzsuchenden zentrale Informationen über den Ablauf des Asylverfahrens und die Bedeutung der Anhörung fehlen, hat dies nicht nur juristische Folgen für die betroffenen Personen, sondern womöglich existentielle.

Die jahrelangen Erfahrungen in der Rechtsberatung von Asylsuchenden zeigen uns, dass fehlende Kenntnisse der deutschen Sprache und des Rechtssystems sowie psychische und physische Belastung der Flucht im Asylverfahren große Hürden für Schutzsuchende darstellen. Die eigenen Rechte und Pflichten im Asylverfahren zu erkennen, die Fluchtgründe in der Anhörung adäquat vorzutragen und sich in der verwirrenden Vielfalt von behördlichen Zuständigkeiten zurecht zu finden, ist ohne qualifizierte Beratung kaum möglich. Über das erlittene Leid zu sprechen, fällt den Betroffenen – insbesondere unmittelbar nach der Flucht - erfahrungsgemäß sehr schwer. Scham, Schuldgefühle, aber auch Misstrauen gegenüber staatlichen Institutionen und Angst vor Verfolgung überwiegen. Je nach Lebenslage brauchen traumatisierte Menschen lange, bis sie sich öffnen und über ihre Verfolgungsgründe sprechen – gerade, wenn sie (sexualisierte) Gewalt erfahren haben. Vor diesem Hintergrund ist es essenziell, Raum und Vertrautheit für die individuelle Beratung zu schaffen. Die behördenunabhängige, kultursensible und niederschwellige Asylverfahrensberatung setzt hier an und kann das notwendige Vertrauen aufbauen. Eine reine Gruppen-Information zum Asylverfahren ist hierfür nicht geeignet, da hier der sichere und geschützte Raum fehlt.

[1] Bezüglich der weiteren im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Maßnahmen zur Beschleunigung von Asylprozessverfahren und Asylverfahren verweisen wir ebenfalls auf unsere Stellungnahme vom 24.10.2022

Fallbeispiel der Sozial- und Verfahrensberatung Trier, Rheinland-Pfalz:
"Hr. A. hat in Syrien islamische Religion an der Universität in Aleppo studiert. Er wurde aufgrund seiner politischen Überzeugung Opfer von Gewalt und Folter durch die Sicherheitskräfte in Syrien. Zudem wurde er vom s.g. ISIS (der Terrorgruppe - auch IS genannt) verfolgt, da er sie und die von ihnen organisierten Hinrichtungen öffentlich kritisiert hatte. Zusammen mit seiner schwangeren Frau mussten sie Hinrichtungen mitansehen, was zu einer Fehlgeburt bei der Frau geführt hat.
In der Aufnahmeeinrichtung hatte er ständig Angst. Er sprach mit niemandem. Das Verhalten von Hr. A ist uns aufgefallen, weshalb wir Kontakt zu ihm suchten. Nach mehreren Sitzungen konnten wir sein Vertrauen gewinnen. Er sprach mit uns über die Folter und die Verfolgung durch die syrische Regierung und die Terrorgruppe. Zudem konnte er manche IS-Mitglieder namentlich benennen, worüber die zuständige Behörde informiert wurde. Zudem konnten wir für den Klienten eine Sonderanhörung als Opfer von Gewalt und Folter anmelden und ihn auf seinen Wunsch hin zur Anhörung als Beistand begleiten."

Im Rahmen unseres Angebots beraten qualifizierte Sozialarbeiter_innen die Schutzsuchenden individuell und rechtlich zum Asylverfahren, informieren zu ihren Rechten und Pflichten und unterstützen bei der Beschaffung von Dokumenten, die für das Verfahren benötigt werden. **Die Beratung ist in diesem Sinne immer auch eine Rechtsberatung nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG).** Im Rahmen der Beratung wird eine individuelle rechtliche Einschätzung zum konkreten Fall der Ratsuchenden abgegeben. Die Beratung ist freiwillig und ergebnisoffen.

Mehrwert der Asylverfahrensberatung
Wenn Geflüchtete Zugang zu unabhängiger Asylverfahrensberatung haben, trägt dies zur Rechtsstaatlichkeit, Qualität, Effizienz und Fairness im Verfahren bei und wirkt sich positiv auf die Dauer der Asylverfahren aus.

Im ersten Halbjahr 2022 wurden mehr als ein Drittel aller BAMF-Entscheidungen vor Gericht angefochten.2 Dabei korrigierten die Gerichte in 14.992 Fällen eine ablehnende Entscheidung im behördlichen Asylverfahren und sprachen den Kläger_innen einen Schutzstatus zu (38,9 % der Entscheidungen). Diese Zahlen bestätigen eine Tendenz, die wir seit vielen Jahren beobachten. Die vielen Klageverfahren erhöhen nicht nur insgesamt die Dauer der Asylverfahren enorm, sondern dieser Umstand kostet die Steuerzahlenden auch jährlich im Schnitt mehr als 15 Mio. Euro.3 Wenn alle wichtigen Tatsachen schon zu Beginn eines Asylverfahrens vorgetragen werden und die Schutzsuchenden gut informiert sind, kann nicht nur von einem

[2] Bundesministerium des Inneren und für Heimat (12.10.2022): Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger u.a. und der Fraktion die Linken. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das erste Halbjahr 2022. BT-Durchsache 20/4019
[3] Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Anke Domscheit-Berg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. BT-Drucksache 20/1687

schnelleren Asylverfahren ausgegangen werden, es ist auch einen gewissen Rückgang an den anschließenden Klageverfahren zu erwarten.

Weiterhin können besondere Bedarfe (zum Beispiel auf Grund von Traumatisierung, (sexualisierter) Gewalt und Folter sowie Krankheit oder Behinderung) im Rahmen der Asylverfahrensberatung besser erkannt werden. Dies ist auch ein Ergebnis des im Jahr 2017 von drei Wohlfahrtsverbänden und dem BAMF durchgeführten Pilotprojekts „Asylverfahrensberatung“, welches von UNHCR und der Forschungsabteilung des BAMF positiv evaluiert wurde. Die Berater_innen legen ein besonderes Augenmerk darauf, die Behörden bei der Identifizierung besonderer Schutzbedarfe im Sinne der EU-Aufnahmerichtlinie (Richtlinie 2013/33/EU) und der EU-Asylverfahrensrichtlinie (Richtlinie 2013/32/EU) zu unterstützen.

Damit die Berater_innen dazu in der Lage sind, bieten wir entsprechende Schulungen an. So können sie auf die besonderen Lebenslagen und Schutzbedarfe adäquat reagieren. Regelmäßig werden Schulungen zu geschlechtsspezifischen Fluchtgründen (Frauen und LSBTI) angeboten, sowie Fortbildungen und Workshops zu Traumatisierung und den Ansprüchen von Personen mit Behinderungen im Asylverfahren.

> **Bericht aus der Sozial- und Verfahrensberatung Trier, Rheinland-Pfalz:**
> *“Die frühzeitige Identifizierung der Schutzbedürftigkeit ermöglicht die Anmeldung der Sonderanhörungen sowie die Krisenintervention. So gab es vom Mai 2022 bis Ende Oktober 2022 mind. 80 Anmeldungen zur Sonderanhörung durch die Sozial - und Verfahrensberatung (Standort Trier). Davon waren 40 Anmeldungen für Opfer geschlechtsspezifischer Verfolgung, 7 für Opfer von Menschenhandel und 22 für Betroffene von Traumatisierung, Folter oder schwerer Gewalt. 8 Anmeldungen erfragten eine Anhörung mit einer weiblichen Dolmetscherin, sowie Entscheiderin.”*
>
> ***Fallbericht aus der Caritas-Asylverfahrensberatung an der ZAST Halberstadt:***
> *“Im vertraulichen Gespräch mit Frau M., einer älteren Frau aus dem Irak, die im Heimatland Gewalt und Misshandlung erfahren hatte, wurde klar, dass es einer speziell geschulten Person in der Anhörung bedarf und dass sowohl Anhörerin, als auch Sprachmittlerin weiblich sein sollten. Eine entsprechende Anfrage an das BAMF erfolgte umgehend. Eine Unterbringung in einem Frauenhaus zu ermöglichen, gelang letztlich schneller als einen Termin mit einem entsprechenden Team in der Anhörung zu ermöglichen. Die Ungewissheit des Ablaufs des Asylverfahrens machte der Bewohnerin schwer zu schaffen. Dennoch war sie für jede Unterstützung sehr dankbar.”*

Die Beratenden gehen jedem Hinweis auf besonderen Schutzbedarf nach und leiten diese – mit Einverständnis der Betroffenen – an die zuständigen Stellen weiter. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes sind aber damit die Anforderungen der EU-Aufnahme- und Asylverfahrensrichtlinien in Hinblick auf die Identifizierung besonderer Schutzbedarfe nicht vollumfänglich abgegolten. Weiterhin fehlt in Deutschland die in Art. 22 der Aufnahmerichtlinie festgeschriebene systematische Identifizierung des besonderen Bedarfs von Asylantragsstellenden durch

die Mitgliedsstaaten.4 Die systematische Erfassung von besonderen Vulnerabilitäten kann aus mehreren Gründen nicht vollumfänglich durch die Asylverfahrensberatung garantiert werden. Zum einen ist die Beratung nicht verpflichtend, daher können nicht alle Fälle per se erfasst werden. Zum anderen ist oft eine Mitwirkung externer Stellen (z.B. Ärzt_innen, Psycholog_innen, Jugendämter etc.) notwendig. Darüber hinaus existieren den o.g. Richtlinien eine Reihe an Anforderungen bzgl. der Berücksichtigung von besonders Schutzbedürftigen im Verfahren und bei der Unterbringung, die nur von staatlicher Seite umgesetzt werden können. Vor diesem Hintergrund liegt aus Sicht des Deutschen Caritasverbands die Verantwortung für den ganzheitlichen Prozess bei den staatlichen Stellen. Die behördenunabhängige ist Asylverfahrensberatung als einen wichtigen Baustein im Verfahren, indem wir gewonnene Erkenntnisse über den besonderen Schutzbedarf mit der Zustimmung der Betroffenen an die Behörden weitergeben. Gern unterstützen wir darüber hinaus die staatlichen Stellen mit unseren jahrelangen Erfahrungen aus der Beratung bei der Konzeption, aber auch bei der Schulung und Fortbildung des Personals für diese Aufgaben.

Ein weiterer Mehrwert der behördenunabhängige Asylverfahrensberatung liegt darin, dazu beizutragen, dass die Stellung aussichtsloser Asylanträge vermieden wird. Dadurch werden mittelbar auch die Verwaltungsgerichte und weitere Behörden entlastet. Wenn kein Asylgrund erkennbar ist, beraten unsere Mitarbeitenden über mögliche Alternativen und verweisen die Ratsuchenden an spezialisierte Ansprechpartner_innen bspw. für Arbeitsmigration oder freiwillige Rückkehr innerhalb unseres breiten Netzwerks.

Darüber hinaus werden Schutzsuchende gezielt über den Rechtsstaat in Deutschland beraten. Viele misstrauen staatlichen Stellen aufgrund negativer Erfahrungen mit den Behörden ihrer Herkunftsländer und auf dem Fluchtweg. Aus diesem Grund vertrauen sie regelmäßig auf Informationen, die sie von ihren herkunftssprachlichen Communities oder auch von Schleppern erhalten. Diese sind meistens Fehlinformationen mit weitreichenden Konsequenzen. Eine wichtige Aufgabe der Asylverfahrensberatung ist, diese Fehlinformationen auszuräumen und stattdessen die Schutzsuchenden dazu zu bewegen, ihre wahre Geschichte zu erzählen.

> ***Bericht aus der Caritas-Asylverfahrensberatung an der ZAST Halberstadt:***
> *"Etliche Ratsuchende fragten danach, was man von ihnen im BAMF erwarte, was sie abgeben und was sie erzählen sollen. Hier konnte vielen vermittelt werden, dass die Aussage der Schlepper, dass die Weiterflucht ohne Dokumente besser ist, eine Falschaussage ist, weil es die Glaubhaftmachung der Herkunft und ggf. das Leben in Deutschland erschwert. Ausnahmslos wird in jedem Gespräch zum Asylverfahren dazu beraten, immer bei der Wahrheit zu bleiben, weil das geschulte Personal im BAMF sowieso eine fingierte Fluchtgeschichte durch gezielte Nachfragen zu örtlichen Begebenheiten, Personen und Geschehnissen aufdecken würde und die eigene Glaubwürdigkeit im gesamten Asylverfahren beschädigt wäre."*

[4] Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folgeopfer (2020): Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeiten am Beispiel von Personen mit Traumafolgestörungen. Status quo in den Bundesländern, Modelle und Herausforderungen.

Fallschilderung aus der Sozial- und Verfahrensberatung Rheinland-Pfalz (Trier):
"Eine alleinerziehende Mutter aus Nigeria offenbarte erst nach einigen Beratungsgesprächen gegenüber der Beraterin, dass sie eigentlich minderjährig sei. Ihr wurde auf der Flucht gesagt, sie solle angeben, über 18 zu sein. Sonst würde ihr in Deutschland das Kind weggenommen. Durch die Offenbarung der Klientin, die vor allem durch Vertrauensaufbau im Rahmen einer kontinuierlichen niedrigschwelligen Beratung möglich war, konnte die Klientin gemeinsam mit ihrem Kind in einer Einrichtung außerhalb der Erstaufnahmeeinrichtung untergebracht werden. Es wurde sichergestellt, dass sie ein Asylverfahren mit den entsprechenden Verfahrensgarantien für UMAs durchläuft."

Die Wohlfahrtsverbände, Kirchen und Nichtregierungsorganisationen halten seit Jahren aus eigenen Mitteln und – in einigen Bundesländern – Landesmitteln unabhängige Beratungsangebote zum Asylverfahren vor. Dieses Angebot ist nicht flächendeckend und bedarfsdeckend. Eine über Landesmittel finanzierte Asylverfahrensberatung gibt es in z.B. in NRW, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt sowie in weiteren Bundesländern. Trotz der guten Erfahrungen dort ist es Asylsuchenden in weiteren Bundesländern nicht oder nur eingeschränkt möglich, eine rechtliche und unentgeltliche Beratung zum Asylverfahren nahe ihrem Wohnort in Anspruch zu nehmen. Dazu zählen bspw. Sachsen, das Saarland und Hamburg. Um Asylsuchenden bundesweit Zugang zu einer qualifizierten und individuellen Beratung zu bieten, ist eine flächendeckende und auskömmliche Förderung der Beratungsstrukturen durch den Bund notwendig.

Konkrete Ausgestaltung der Asylverfahrensberatung
Im Folgenden wird auf die konkreten Formulierungen und notwendigen Änderungsbedarfe in Hinblick auf die Gesetzesänderung eingegangen, sowie notwendige Anpassungen in Hinblick auf die finanzielle Ausgestaltung einer Bundesförderung.

Zentral dafür sind drei Punkte. Die Asylverfahrensberatung sollte:

- als eine **flächendeckende** Beratung durch die **Wohlfahrtsverbände und andere freie Träger** konzipiert sein, die **möglichst noch vor der Antragstellung** ansetzt;
- stets eine **Rechtsberatung i.S.d. Rechtsdienstleistungsgesetzes (RDG)** darstellen;

und

- **auskömmlich finanziert sein:** Die entsprechenden Förderrichtlinien sollten die Umsetzungskapazitäten vor Ort Rechnung tragen.

4.1) §12a Abs. 1 AsylG-Neu: Flächendeckende Beratung durch die Wohlfahrtsverbände und andere freie Träger

Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes ist zu empfehlen, §12a Abs. 1 AsylG-Neu durch einen Satz zu ergänzen, der klarstellt, dass die Asylverfahrensberatung durch Wohlfahrtsverbände und andere freie, gemeinnützige Träger erfolgt. Der Zusatz stellt sicher, dass die Asylverfahrensberatung nicht über eine öffentliche Ausschreibung an den billigsten Anbieter vergeben würde. Dies hätte in diesem besonders existenziellen und sensiblen Beratungsfeld dramatische Auswirkungen für die Qualität der Beratung.

Formulierungsvorschlag für §12a Abs. 1 AsylG-Neu:
Der Bund fördert eine qualifizierte, flächendeckende, behördenunabhängige, unentgeltliche, individuelle und freiwillige Asylverfahrensberatung. Die Beratung erfolgt durch die Wohlfahrtsverbände oder andere freie, gemeinnützige Träger.

4.2) §12a Abs. 2 AsylG-Neu: Die Asylverfahrensberatung ist immer eine Rechtsberatung im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes

Absatz 2 des §12 AsylG-E beschreibt Umfang und Zeitrahmen für die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung. Mit der aktuellen Formulierung kann auch eine umfassende Auskunft zum Asylverfahren bereits eine Asylverfahrensberatung darstellen. Dies greift aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes zu kurz, wie in den vorausgegangenen Abschnitten beschrieben. Um dem Ziel von qualitativ besseren, effizienteren und letztlichen auch zügigeren Verfahren näher zu kommen, müssen die Schutzsuchenden bestmöglich informiert sein. Dies geschieht durch individuelle Beratung, insbesondere zum Ziel und Zweck, Ablauf, Zuständigkeiten, Rechten und Pflichten, Handlungsmöglichkeiten im Asyl- und Aufnahmeverfahren sowie zu den Rechtsfolgen des Asylverfahrens. Es erfolgt auch eine Einschätzung zu den individuellen Erfolgsaussichten des Asylverfahrens. Somit handelt es sich dabei stets auch um eine Rechtsberatung im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes. Die in der Gesetzbegründung enthaltene Öffnungsklausel ist nicht ausreichend, um deutlich zu machen, dass eine qualifizierte Asylverfahrensberatung stets auch eine rechtliche Beratung im Einzelfall umfasst. Darüber hinaus suggeriert sie, dass eine rechtliche Beratung in der Regel nur bei Schutzsuchenden mit besonderen Schutzbedarfen erfolgt. Dies ist aber nicht der Fall.

Eine individuelle rechtliche Beratung ist notwendig, um den Ratsuchenden zu ermöglichen, aktiv und konstruktiv am Asylverfahren mitzuwirken. Eine Rechtsberatung nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz umfasst keine Rechtsvertretung im Klagefall. In diesem Fall sind die Asylverfahrensberatungsstellen mit fachkundigen Anwält_innen vernetzt und vermitteln die Asylsuchenden entsprechend weiter.

Bereits im Rahmen der Prüfung der Erfolgsaussichten eines Asylantrags erfolgt ggf. auch eine Erörterung von Alternativen zum Asylverfahren, weshalb eine Beratung so früh wie möglich und somit nicht erst vor der Anhörung, sondern bereits vor der Asylantragstellung erfolgen sollte.

Nur so können unnötige Asylanträge vermieden werden, die unter Umständen negative Auswirkungen auch bei den Schutzsuchenden haben – wie z.B. die Sperrwirkungen für die Erteilung eines sonstigen Aufenthaltstitels gemäß § 10 AufenthG sowie das Erlöschen eines bestehenden Aufenthaltstitels nach § 51 AufenthG im Falle der Asylantragstellung.

Formulierungsvorschlag für §12a Abs. 2 AsylG-Neu:
Die Asylverfahrensberatung umfasst Auskünfte zum Verfahren unter Berücksichtigung der besonderen Umstände ~~des Ausländers~~ der Schutzsuchenden sowie eine Rechtsberatung. Sie soll vor der Asylantragstellung, in jedem Fall vor der Anhörung, sofern von dieser nicht abgesehen wird, ~~Anhörung~~ stattfinden und kann bis zur unanfechtbaren Entscheidung des Bundesamtes durchgeführt werden.

4.3) §12a Abs. 3 AsylG-Neu: Praktikabler Umgang mit sensiblen Daten

Der aktuelle Entwurf des Absatz 3 sieht vor, dass die Träger der Asylverfahrensberatung dem BAMF und den Landesbehörden Hinweise zum Vorliegen einer besonderen Schutzbedürftigkeit übermitteln, sofern der oder die Ratsuchende in die Datenübermittlung eingewilligt hat. Im zweiten Satz wird ergänzt, dass die Daten nur für diesen Zweck verwendet werden dürfen und danach unverzüglich gelöscht werden müssen.

Dies dürfte in aller Regel nicht den Interessen der Schutzsuchenden entsprechen und ein erhebliches praktisches Hindernis für eine gute Beratung darstellen. Im weiteren Verlauf der Beratung werde regelmäßig Situationen auftreten, in denen die Kenntnis über besondere Bedarfe verfahrensrelevant sind. Insbesondere gilt dies, da die Asylverfahrensberatungsstellen neben der Information der Behörden weitere Schritte unternehmen, um die Ratsuchenden bedarfsgerecht an eine passende Versorgung anzubinden. Es ist insbesondere vulnerablen Personen, zu denen auch Opfer von Folter, Gewalt und Menschenhandel zählen, nicht zumutbar, im Verfahrensverlauf gegenüber den Berater_innen stets erneut über ihre besondere Schutzbedürftigkeit berichten zu müssen. Dies gilt natürlich nicht, wenn die Schutzsuchende selbst die Löschung der Daten verlangt.

Alle Beratungsdienste der freien Wohlfahrtspflege beachten selbstverständlich die Vorgaben der DSGVO, bzw. der äquivalenten kirchlichen Datenschutzregelungen. So wird zu Beginn jedes Beratungsprozesses in einer verständlichen Sprache auf den Umgang mit den Daten hingewiesen und eine entsprechende Einwilligung eingeholt. Es gelten die gesetzlichen Aufbewahrungs- und Löschfristen.

Notwendige Änderung:
§ 12a Abs. 3 S. 2 AsylG-E muss ersatzlos gestrichen werden.

4.4) Ausreichende finanzielle Rahmenbedingungen

Der Erfolg einer bundesgeförderten, flächendeckenden und behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung hängt maßgeblich von der bedarfsgerechten Zurverfügungstellung der erforderlichen Haushaltsmittel sowie von den Förderbedingungen ab. Die aktuellen Entwürfe aus dem Bundesinnenministerium sehen vor, dass Personalkosten bis maximal einer Eingruppierung nach EG 9c TVÖD gemäß der Wirtschaftlichkeitsberechnungen des Bundesfinanzministeriums förderfähig sind, sowie einen gegenüber den Vorgaben des Bundesfinanzministeriums deutlich reduzierten Satz für Verwaltungskosten. Darüber hinaus ist eine verpflichtende Eigenmittelquote von 10% vorgesehen. Diese Konditionen sind aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes nicht geeignet, um ein flächendeckendes Angebot der Asylverfahrensberatung zu ermöglichen. Die zentralen Gründe dafür sind im Folgenden dargestellt:

Die Vorgabe, Personal- und Personalnebenkosten der Beratungsfachkräfte maximal bis zum Durchschnittswert einer EG 9c TVöD anzuerkennen wird dazu führen, dass die Träger der freien Wohlfahrtspflege für die Entlohnung von erfahrenem Personal in höheren Erfahrungsstufen weitere Eigenmittel einsetzen müssen. Darüber hinaus sehen wir, dass es angesichts der Anforderungen an die Stelleninhaber_innen und unter den Bedingungen des Fachkräftemangels absehbar schwierig werden wird, geeignetes Personal zu finden. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes sollte daher keine Vorgabe zu einer konkreten Eingruppierung erfolgen, bzw. zumindest eine Eingruppierung analog EG 11 TVöD förderfähig sein. Sollten Bedenken bestehen, dass dies unter Wirtschaftlichkeitsaspekten nicht sachgerecht ist, gilt das sog. Besserstellungsverbot der Bundeshaushaltsordnung (BHO), die hier selbstverständlich Anwendung findet. Dieses regelt, dass Angestellte in den Beratungsstellen nicht bessergestellt werden dürfen als Mitarbeitende im öffentlichen Dienst.

Über die Personalkosten hinaus sind weitere notwendige Kosten in der Wirtschaftlichkeitsberechnung des Bundesfinanzministeriums vorgesehen, die in den bisherigen Planungen des BMI zur Finanzierung der Asylverfahrensberatung eingeschränkt werden. Dazu zählen Sach- und Verwaltungskosten, für die eine Pauschale vorgesehen ist, die deutlich hinter den Vorgaben der Wirtschaftlichkeitsberechnung des BMF zurückbleibt. Aus diesen Förderbedingungen ergibt sich, dass die Träger Kosten zu bewältigen hätten, die nicht förderfähig, aber notwendig zum Unterhalt der Stellen sind.

Darüber hinaus ist für die Förderung ein Eigenmittelanteil der Träger in Höhe von 10% vorgesehen. Der Eigenmittelanteil bezieht sich dabei nur auf die förderfähigen Kosten. Somit müssen die Träger mit einem deutlich höheren Eigenmittelanteil kalkulieren, der sich aus dem vorgeschriebenen Eigenmittelanteil und den notwendigen, aber nicht förderfähigen Kosten addiert. Letztere werden durch die gestiegenen Energiekosten voraussichtlich noch ansteigen.
Die dafür erforderlichen Eigenmittel sind vielerorts nicht vorhanden. Die lokalen Träger der Caritas arbeiten als gemeinnützige Organisationen nicht gewinnorientiert und verfügen damit oftmals nicht über frei einsetzbare Mittel in der erforderlichen Höhe. Zwar soll nach Plan des BMI eine Übernahme der vorgesehenen Eigenmittel durch die Länder ermöglicht werden. Nach ersten Erkenntnissen aus den Bundesländern scheint dies jedoch nicht möglich zu sein bzw. mit Risiken verbunden, die für die Verbände vor Ort nicht tragbar sind. Eine Härtefallregelung in

Hinblick auf die Eigenmittel im Einzelfall erzeugt zusätzlichen Verwaltungsaufwand und eine enorme Unsicherheit bei den Trägern mit dem Effekt, dass diese sich eher nicht um eine Teilnahme am Bundesprogramm bewerben würden.

Die aktuellen Planungen zu den Förderrichtlinien lassen die BAGFW-Verbände befürchten, dass unter diesen Bedingungen ein flächendeckender Aufbau kaum möglich sein wird. Lokale Träger werden in der Regel nicht an Programmen mitwirken, die das realistische Risiko beinhalten, sich perspektivisch finanziell zu überlasten und damit evtl. andere Dienste zu gefährden. Signale aus den Caritas-Ortsverbänden und den Trägern der anderen BAGFW-Verbände zeigen, dass zweifelhaft ist, ob sich unter den aktuell vorgesehenen Bedingungen flächendeckend Träger finden werden.

Um die notwendige Umsetzungs- und Planungssicherheit zu gewährleisten, regen wir deshalb stark die Festschreibung von realistischen förderrechtlichen Rahmenbedingungen in der Gesetzesbegründung an. Für die Effektivität des Programms ist zudem ein mehrjähriger Förderrahmen und eine Dynamisierung der Mittel zur Kompensation der inflationsbedingten Kostensteigerungen essentiell.

Wir schlagen deshalb weiterhin die folgende Gesetzesbegründung vor.

In Absatz 1 wird die Förderung einer behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung durch den Bund geregelt. Die Umsetzung des Bundesprogrammes wird den Wohlfahrtsverbänden und ggf. anderen freien gemeinnützigen Trägern übertragen. Diese erhalten Zugang zu den Erstaufnahmeeinrichtungen und Beratungsräume. Es wird ein Beratungsschlüssel von maximal 1:150 (Verhältnis Vollzeitstelle Beratungsfachkraft zu Anzahl von Schutzsuchenden pro Jahr) zugrunde gelegt. Entsprechend der Wirtschaftlichkeitsberechnung des Bundesministeriums der Finanzen werden Personal-, Personalneben-, Personalgemein- und Sachkosten anerkannt. Diese werden als Festbetragsfinanzierung gewährt. Zusätzlich sind programmspezifische Kosten wie Dolmetscherkosten, Kosten der juristischen Anleitung nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz, Kosten des Zentralstellenverfahrens und der Fachbegleitung sowie Aufwandsentschädigung für Ehrenamtliche förderfähig. Zum Zweck einer flächendeckenden Asylverfahrensberatung wird kein Eigenanteil der Träger festgelegt. Damit wird der unterschiedlichen finanziellen Leistungsfähigkeit der Träger Rechnung getragen. Für eine sachgerechte Finanzierung werden entsprechende finanzielle Mittel im Bundeshaushalt eingestellt. Durch Verpflichtungsermächtigungen sollen mindestens dreijährige Förderzeiträume ermöglicht werden. ~~Die Höhe der Förderung ist auf die vom Gesetzgeber bewilligten Haushaltsmittel beschränkt.~~

Kontakt:

Yana Gospodinova, Referentin für Migration, Flüchtlinge und Innenpolitik, DCV (Berlin), 030 284 447 53, yana.gospodinova@caritas.de

Sophia Stockmann, Referentin Flucht und Asyl, DCV (Freiburg), 0761 200 672, sophia.stockmann@caritas.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)144 J

Dr. Hans-Eckhard Sommer

Präsident des Bundesamtes für
Migration und Flüchtlinge

Nürnberg, den 25.11.2022

Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags am 28.11.2022 zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren

Stellungnahme

Die Stellungnahme beruht auf den Erfahrungen des für die Asylverfahren in Deutschland zuständigen Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), gibt aber die Meinung des Verfassers wieder.

Gegenstand dieser Anhörung ist der Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zu einem Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 08.11.2022 (BT-Drs. 20/4327).

Der Inhalt des Gesetzentwurfs geht über die in seinem Titel genannte Verfahrensbeschleunigung hinaus, indem er zahlreiche Anpassungen des Asylgesetzes an das Unionsrecht vornimmt, zum Teil auf Fehlern im Gesetz beruhende Anwendungsprobleme beseitigt, die Anwendung von Videotechnik im Asylverfahren regelt, das Widerrufs- und Rücknahmeverfahren neu strukturiert, eine Rechtsgrundlage für die Sicherheitsüberprüfung von Mitarbeitenden des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge schafft und die im Koalitionsvertrag vorgesehene behördenunabhängige Asylverfahrensberatung einführt.

Im Einzelnen:

Mit der Änderung des **§ 3 Abs. 3 AsylG (Keine Anerkennung als Flüchtling)** wird § 3 AsylG mit Art. 12 der Qualifikationsrichtlinie (RL 2011/95/EU) gleichgezogen. Das EU-Recht sieht keinen Flüchtlingsschutz vor für Personen, die bereits in einem anderen Land die gleichen Rechte wie dessen Staatsangehörige hatten (Subsidiaritätsprinzip), z.B. nordkoreanische Staatsangehörige in Südkorea.

Durch die Änderung von **§ 5 Abs. 6 AsylG (Sicherheitsüberprüfung für neue Mitarbeitende des BAMF)** sollen die großen Bestände schützenswerter, sensibler personenbezogener Daten und sicherheitsbehördlicher Erkenntnisse geschützt werden und die Beschäftigung von Innentätern verhindert werden. Das Schutzniveau wird dem des Bundeskriminalamts (BKA) angeglichen.

§ 11a AsylG (**Entscheidungsaussetzung durch BMI)** wird aufgehoben, da die Neuregelung in § 24 AsylG, der die unionsrechtlichen Entscheidungsfristen gem. Art. 31 der Asylverfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU) umsetzt und Möglichkeiten der Berücksichtigung einer ungewissen Lage im HKL vorsieht, die Regelung obsolet macht. BAMF kann zukünftig im Rahmen der Möglichkeiten und Grenzen des § 24 AsylG Verfahren zurückstellen bzw. deren Entscheidungsfrist verlängern.

Mit **§ 12a AsylG (Asylverfahrensberatung)** wird die Förderung der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung eingeführt. Zur Erreichung einheitlicher Qualitätsstandards wird begrüßt, dass Abs. 2 Inhalt und Zeitpunkt der Beratung eindeutig regelt. Die Beratung ist auf Auskünfte zum Verfahren beschränkt, darf also keinen Einfluss auf den Tatsachenvortrag des Asylbewerbers nehmen, der maßgebliche Grundlage für die Prüfung des Asylantrags ist (vgl. § 25 AsylG). Abs. 2 Satz 3 ist als Sollvorschrift ausgestaltet, d.h. die Träger müssen sich bemühen, bereits vor der Anhörung ein Beratungsangebot zu unterbreiten; die Durchführung der asylrechtlichen Anhörung darf durch ein fehlendes Beratungsangebot nicht verzögert werden.

Die Datenübermittlungspflichten und -befugnisse in Absatz 3 sind unumgänglich, denn es bestehen strenge rechtliche Vorgaben: zum einen die Datenschutzgrundverordnung, zum anderen die Pflichten zur Identifizierung von Antragstellern mit besonderen Bedürfnissen aus der Asylverfahrensrichtlinie und der Aufnahmerichtlinie (RL 2013/33/EU). Die Träger müssen daher den entsprechenden Verpflichtungen gerecht werden. Es darf nicht in ihrem Ermessen liegen, ob Informationen übermittelt werden oder nicht. Die Löschung der Daten ist obligatorisch.

Neben § 12a AsylG bleibt die Informationspflicht des BAMF nach § 24 Abs. 1 Satz 2 AsylG bestehen. Sie soll nun ausdrücklich „frühzeitig“ erfolgen. Dem kommt das BAMF durch Gruppengespräche bereits jetzt nach.

Die durch **§ 17 Abs. 3 AsylG (Videodolmetschen)** erstmals gesetzlich geregelte Möglichkeit, Sprachmittler per Video zuzuschalten, adressiert die begrenzten, z.T. örtlich unterschiedlichen Verfügbarkeiten von geeigneten Sprachmittlern in bestimmten Sprachen. Durch das Videodolmetschen kann gerade auch bei sog. „Mangelsprachen“ eine Anhörung ermöglicht werden. Die Formulierung „in geeigneten Fällen“ nimmt Bezug auf erforderliche Ausnahmen (z.B. unbegleitete Minderjährige, Opfer von Menschenhandel, geschlechtsspezifische Verfolgung, Personen mit Sprach-, Hör, oder Sehbeeinträchtigungen, Notwendigkeit eines Gebärdendolmetschers), in denen schon bisher keine Videotechnik eingesetzt wird, sondern ausschließlich persönlich gedolmetscht wird. Das in die vorgeschlagene Regelung aufgenommene Regel-Ausnahmeverhältnis sieht im Dolmetschen in Präsenz den Regelfall. Dem entspricht die bisherige Praxis des BAMF.

Mit der Änderung von **§ 24 Abs. 1 Satz 4 AsylG (Absehen von der Anhörung bei Unmöglichkeit)** wird die bestehende gesetzliche Regelung präzisiert und Art. 14 Abs. 2 der Asylverfahrensrichtlinie im AsylG umgesetzt. Auf die Anhörung kann verzichtet werden, wenn der Antragsteller dauerhaft nicht dazu in der Lage ist. Der unionsrechtlich vorgesehene Verzicht auf die Anhörung dient als absoluter Ausnahmefall der Fortführung von Verfahren von Antragstellern, die kein „reguläres“ Verfahren führen können, weil sie z.B. geistig behindert oder schwer erkrankt sind. Das AsylG sieht hier bisher keine Möglichkeit der Verfahrensbearbeitung vor, insbesondere ist eine Einstellung mangels schuldhafter Nichtmitwirkung rechtlich nicht möglich. Verfahren, die nicht eindeutig zur Flüchtlingsanerkennung führen, dauern bisher ergebnislos an oder müssen im Einvernehmen mit Betreuern und Ausländerbehörden durch alternative Lösungen abgeschlossen werden.

Durch die Änderung von **§ 24 Abs. 4 bis 6 AsylG (Entscheidungsfristen)** werden die Entscheidungsfristen aus Art. 31 Abs. 3 bis 5 der Asylverfahrensrichtlinie in das AsylG übernommen. Es besteht nun rechtliche Klarheit, dass BAMF ab dem Zeitpunkt der Zuständigkeit für die Antragsprüfung in der Regel innerhalb von 6 Monaten entscheiden muss und den Antragsteller darüber unterrichtet, wenn es dies nicht kann. § 24 enthält Voraussetzungen unter denen die Entscheidungsfrist auf 15 Monate bzw. 18 Monate verlängert werden kann; die Maximalfrist beträgt 21 Monate. Ziel der Vorschrift ist es, die Praxis der frühzeitigen Untätigkeitsklagen, die beim BAMF und den Gerichten Ressourcen binden, einzudämmen. Dies wird zu einer Ressourcenentlastung für das BAMF und die Gerichte führen.

Durch die Änderung von **§ 25 Abs. 6 Satz 2 AsylG (Teilnahme eines Bevollmächtigten oder Beistands)** wird Art. 23 Abs. 4 der Asylverfahrensrichtlinie umgesetzt. Mit der Vorschrift wird die Teilnahme von Rechtsanwälten und sonstigen Personen an der Anhörung entsprechend der bestehenden Praxis ausdrücklich geregelt. Zudem erhält das BAMF die Befugnis die Anhörung ohne den Bevollmächtigten oder Beistand durchzuführen, wenn der Termin wiederholt missbräuchlich verschoben wird (Verzögerungstaktik). Hierdurch wird wirksam der Möglichkeit der Verfahrensverzögerung entgegengewirkt, die sich im Gegensatz zu unvertretenen Antragstellern nur anwaltlich vertretenen Antragstellern bot.

Mehr Rechtssicherheit wird mit **§ 25 Abs. 7 AsylG (Videoanhörung**) durch eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für Videoanhörungen (räumliche Trennung von Antragsteller und Entscheider) geschaffen. Die Einschränkung „in geeigneten Fällen ausnahmsweise“ verdeutlicht, dass die gleichzeitige Anwesenheit von Entscheider und Antragsteller weiterhin Vorrang hat. Sie macht ebenfalls klar, dass es auch für die Videoanhörung ungeeignete Fälle gibt (z.B. unbegleitete Minderjährige, Opfer von Menschenhandel, geschlechtsspezifische Verfolgung, sexuelle Orientierung oder geschlechtlichen Identität, sicherheitsrelevante Fälle, Gebärdendolmetscher). Auch diese Regelung trägt einer höheren Flexibilisierung und damit der Verfahrensbeschleunigung Rechnung. Der bisherige, auf Ausnahmefälle beschränkte Einsatz von Videotechnik bei der Anhörung durch das BAMF entspricht den neuen gesetzlichen Vorgaben.

Die rechtsvereinfachende Aufhebung von **§ 31 Abs. 1 Satz 5 bis 7 AsylG (Zustellungsregelungen)** schafft für das BAMF verfahrenserschwerende besondere Zustellungsregelungen ab.

Die Änderung von **§ 31 Abs. 3 Satz 2 AsylG (Prüfung von Abschiebungsverboten bei unzulässigen Asylanträgen)** dient der Bereinigung eines gesetzgeberischen Fauxpas im Richtlinienumsetzungsgesetz 2015. Bei der Einführung der Unzulässigkeitsentscheidung wurde in § 31 Abs. 3 AsylG lediglich das Wort „unbeachtlich“ (alte Regelung) durch „unzulässig“ ersetzt. Dabei wurde übersehen, dass nunmehr auch Folgeanträge, die nicht zur Durchführung eines weiteren Verfahrens führen, als unzulässig abgelehnt werden müssen und wegen § 31 Abs. 3 Satz 1 AsylG dabei auch erneut Abschiebungsverbote zu prüfen sind, wodurch § 31 Abs. 3 AsylG im Widerspruch zu § 71 Abs. 5 AsylG steht.

Ziel der gesetzlichen Anpassung ist eine Synchronisierung der Folgeantragsprüfung in Bezug auf die Prüfung der Abschiebungsverbote mit der Prüfung des internationalen Schutzes. Die erneute Prüfung im Rahmen von Folgeanträgen unterliegt den Voraussetzungen des § 51 VwVfG (Änderung der Sachlage); für die Prüfung von Abschiebungsverboten kann insofern nichts Anderes gelten. Die jetzige Änderung bezieht sich ausschließlich auf Folgeanträge („in einem früheren Verfahren“) und hat keine Geltung für andere Unzulässigkeitsentscheidungen. Zur Vermeidung von eventuellen Rechtsunsicherheiten könnte ein direkter Bezug auf § 51 VwVfG im an dieser Stelle nicht selbsterklärenden Gesetzestext beitragen.

Die Einstellung nach **§ 33 AsylG (Nichtbetreiben des Verfahrens)** ohne zusätzliche vorherige Aufforderung ist obligatorisches Unionsrecht (Art. 28 der Asylverfahrensrichtlinie) und bleibt zudem im Fall des Untertauchens von Antragstellern ergebnislos. Als Korrektiv für den Antragsteller besteht mit dem sog. Fortführungsantrag die Möglichkeit der folgenlosen Wiederaufnahme des Verfahrens binnen 9 Monaten nach Einstellung.

Von der unionsrechtlich vorgesehenen Möglichkeit für das BAMF, alternativ eine Entscheidung in der Sache zu treffen, war der Gesetzgeber bei Verabschiedung des Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11.03.2016 (BGBl. 2016 I S. 390) ausgegangen. Das BVerwG hat jedoch entschieden (Urteil v. 15.04.2019 – 1 C 46/18), dass dies nicht mit der damals ebenfalls eingeführten Rücknahmefiktion bei Nichtbetreiben vereinbar ist, da diese automatisch eintritt. Das BAMF

war daher zur bloßen Einstellung der Verfahren gezwungen. Es ist daher zu begrüßen, dass nunmehr mit der Abschaffung der Rücknahmefiktion beide Alternativen ausdrücklich geregelt werden.

Durch **§ 37 Abs. 1 AsylG (weiteres Vorgehen bei stattgebender Eilentscheidung)** konnten Verfahren bisher in eine „Endlosschleife“ geraten, wenn Gerichte einem Eilantrag stattgaben, der Bescheid dadurch unwirksam wurde, das BAMF den Antrag aufgrund der zwingenden Vorschrift des § 29 Abs. 1 AsylG aber erneut als unzulässig ablehnen musste. Dies führte zu Mehrfachbelastungen bei BAMF und Gerichten und verunsicherte die Antragsteller. Mit der Änderung werden Unzulässigkeitsentscheidungen, weil der Antragsteller bereits Schutz in einem anderen Mitgliedstaat genießt (§ 29 Abs. 1 Nr. 2 AsylG), bei stattgebendem Antrag auf Eilrechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO nicht mehr ipso lege unwirksam. Eventuelle Streitfragen können im Hauptsacheverfahren geklärt werden, das zu einer abschließenden Entscheidung führt.

Durch die Neufassung des **8. Abschnitts des Asylgesetzes (§§ 72 ff. AsylG – Erlöschen, Widerruf und Rücknahme)** wird der gesamte Rechtsstoff übersichtlich neu strukturiert und den unionsrechtlichen Vorgaben angepasst. Das ist aus Sicht der Rechtsanwendung zu begrüßen. Mit der Neuregelung des § 72 AsylG finden jahrelange Missverständnisse und Fehlanwendungen der bisher unionsrechtswidrigen Norm ein Ende. Durch die Überführung des verbleibenden Teils der Erlöschensgründe in den Bereich der Widerrufsgründe werden diese nur noch durch behördlichen Bescheid Anwendung finden, gegen welchen den Betroffenen Rechtsmittel zustehen. Hierdurch werden nunmehr die unionsrechtlichen Vorgaben eingehalten.

Die bisher in § 73 Abs. 2a AsylG vorgesehene Regelüberprüfung durch das BAMF nach drei Jahren entfällt ersatzlos. Das führt zu einer Entlastung des BAMF, denn die Regelüberprüfung von hunderttausenden von Asylbescheiden hat in den letzten Jahren zu überflüssigem Verwaltungsaufwand in erheblichem Umfang geführt, was sich in der geringen Zahl der aufgehobenen Entscheidungen zeigt. Stattdessen hat das BAMF nach § 73b Abs. 1 AsylG Widerruf und Rücknahme zu prüfen, sobald es Kenntnis von diesbezüglichen Umständen und Tatsachen erhält. Insbesondere prüft das BAMF regelmäßig, ob wegen Sachlagenänderungen in einem Herkunftsland der Bedarf für asylrechtlichen Schutz entfallen ist, und leitet in diesem Fall Widerrufsverfahren ein.

Darüber hinaus ist durch Übermittlungs- und Beteiligungspflichten hinreichend sichergestellt, dass das BAMF Kenntnis von widerrufs- oder rücknahmerelevanten Umständen erhält oder vor Entscheidungen anderer Behörden die Einleitung eines Widerrufs- oder Rücknameverfahrens zu prüfen hat. So haben nach § 8 Abs. 1a AsylG die Strafverfolgungsbehörden die Einleitung von Strafverfahren sowie rechtskräftige Verurteilungen dem BAMF unverzüglich mitzuteilen. Der Wegfall der Regelüberprüfung führt daher zu keinem Sicherheitsdefizit. Allerdings haben nur erhebliche Straftaten asylrechtliche Relevanz (vgl. § 60 Abs. 8 AufenthG, §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 2 AsylG). Des Weiteren haben verschiedene Behörden, darunter die Ausländerbehörden, nach § 8 Abs. 1c AsylG das BAMF zu unterrichten, wenn sie Kenntnis davon erlangt haben, dass ein Schutzberechtigter in sein Herkunftsland gereist ist. Auf Ersuchen der Einbürgerungsbehörden prüft das BAMF im Zusammenhang mit der Frage der Hinnahme der Mehrstaatigkeit den erteilten Schutz. Vor Erteilung einer Niederlassungserlaubnis an einen Schutzberechtigten haben die Ausländerbehörden das BAMF nach § 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und Satz 3 Nr. 2 AufenthG zu beteiligen (Folgeanpassung in Art. 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs).

Mit einer Reihe von Änderungen im **neunten Abschnitt des Asylgesetzes (§§74 ff AsylG)** bezweckt der Entwurf eine Beschleunigung der verwaltungsgerichtlichen Verfahren in Asylsachen. Diese ist auch dringend nötig. Denn während Asylverfahren beim BAMF derzeit durchschnittlich 7,3 Monate dauern (79 Prozent davon Jahresverfahren mit einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von nur 3,7 Monaten), beträgt die durchschnittliche Verfahrensdauer bei den Verwaltungsgerichten allein

in der ersten Instanz mit 26,5 Monaten deutlich mehr als zwei Jahre, wobei die Unterschiede zwischen den Bundesländern erheblich sind (von durchschnittlich 6,4 Monaten bis 43,6 Monaten, Stand 31.07.2022). Die lange Verfahrensdauer bei den Verwaltungsgerichten verschärft die bestehende Rückführungsproblematik. Es darf allerdings angenommen werden, dass die vorgesehenen Änderungen im Bundesrecht allein nicht annähernd in der Lage sein werden, die notwendig Verfahrensbeschleunigung zu bewirken; dazu bedarf es vielmehr deutlicher Personalmehrungen bei den Verwaltungsgerichten.

Die Änderung von **§ 74 Abs. 3 AsylG (Befangenheitsanträge)** bezweckt eine Verfahrensbeschleunigung durch die Ausdehnung der Regelung des § 47 Abs. 2 ZPO auf einen drei Tage vor der mündlichen Verhandlung gestellten Befangenheitsantrag, wodurch Um- bzw. Neuladungen vermieden werden.

Die Änderung des **§ 77 Abs. 2 AsylG (schriftliches Verfahren)** gibt dem Gericht die Möglichkeit, bei anwaltlicher Vertretung des Ausländers ohne mündliche Verhandlung im schriftlichen Verfahren zu entscheiden. Da aber Klagen gegen ablehnende Asylbescheide und Widerrufe bzw. Rücknahmen ausgenommen sind und zudem auf Antrag die mündliche Verhandlung durchgeführt werden muss, dürfte die praktische Bedeutung nur gering sein.

Mit **§ 77 Abs. 4 AsylG (gesetzliche Klageänderung**) ersetzt eine während des Klageverfahrens ergangene Entscheidung des BAMF über den Asylantrag als unbegründet oder offensichtlich unbegründet die streitgegenständliche Unzulässigkeitsentscheidung und wird zum Gegenstand des anhängigen Klageverfahrens.

Durch die Änderung erfolgt im Fall der Aufhebung einer Unzulässigkeitsentscheidung ein Wechsel des Streitgegenstandes zu einer inhaltlichen Entscheidung in Bezug auf das Herkunftsland. Dadurch wird eine neue Klageerhebung und eine „Bearbeitungsschleife“ nach Aufhebung einer Unzulässigkeitsentscheidung vermieden. Die Neuregelung betrifft eine große Anzahl der Klageverfahren. Im Kontext mit der gerichtlichen Aufhebung von Unzulässigkeitsentscheidungen in Dublin-Verfahren kommt es jährlich zu circa 10.000 neuen BAMF-Entscheidungen (Mittelwert der letzten 5 Jahre). Die Einbringung des neuen Bescheides in das laufende Verfahren und damit die Änderung der Anfechtungs- in eine Verpflichtungsklage entspricht insgesamt dem eigentlichen Klageziel des Asylsuchenden, das auf ein Bleiberecht und die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gerichtet ist, die ihrerseits eine positive Schutzentscheidung voraussetzen. Bereits 1998 (Urteil v. 10.02.1998 – 9 C 28.97) hatte das BVerwG entschieden, dass das Tatsachengericht bei einer Aufhebung der Unzulässigkeitsentscheidung zum inhaltlichen „Durchentscheiden“ verpflichtet sei. Dies war bei Dublin-Verfahren aber wegen des abweichenden Streitgegenstandes bisher nicht möglich.

Mit **§ 78 Abs. 8 AsylG (Tatsachenrevision)** soll erstmals seit der Einführung verwaltungsprozessualer Sonderregelungen im Asylrecht vor 40 Jahren dem Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) die Möglichkeit gegeben werden, über asyl-, abschiebungs- und überstellungsrelevante Tatsachenfragen in Fällen der Divergenz zu entscheiden. Die Revision ist an die Zulassung durch das Oberverwaltungsgericht gebunden; Nichtzulassungsbeschwerde und Anschlussrevision sind ausgeschlossen.

Für das BAMF, das seinen Entscheidungen bundesweit eine einheitliche Tatsachenbewertung zugrunde legen muss, haben divergierende Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte zwangsläufig die Konsequenz, dass seine Entscheidung allein deshalb in manchen Gerichtsbezirken der Aufhebung unterliegen. So erstrebenswert deshalb eine einheitliche Tatsachenbewertung in Asylsachen durch die gesamte Verwaltungsgerichtsbarkeit wäre, so sehr stellt sich aber auch die Frage, ob das BVerwG mit dieser Aufgabe nicht überfordert ist. Denn anders als Rechtsfragen, die sonst allein Gegenstand der Revision sind, unterliegen Tatsachenfragen häufig Änderungen, so dass eine Entscheidung des BVerwG durch eine neue Tatsachenlage schnell überholt sein kann. Das BVerwG

müsste unter Umständen in kurzer Abfolge nicht nur über die asylrelevante Lage in zahlreichen Herkunftsstaaten, sondern auch – in Dublin-Verfahren – über die Asylsysteme der am Dublin-Verfahren teilnehmenden europäischen Staaten entscheiden. Diesen Entscheidungen eines höchsten deutschen Gerichts könnte anders als bislang auch außenpolitische Relevanz zukommen.

Zudem erscheint es offen, ob mit der Möglichkeit der Revision zum BVerwG eine Beschleunigungswirkung erreicht werden kann. Denn es liegt nahe, dass in anderen verwaltungsgerichtlichen Verfahren, in denen dieselbe Tatsachenfrage entscheidungsrelevant ist, entweder das Gericht von sich aus oder auf Antrag des Klägers die Aussetzung des Verfahrens bis zur Entscheidung des BVerwG anordnen wird. So kann es dazu kommen, dass in einer Vielzahl von Verfahren über längere Zeit keine Entscheidungen getroffen werden.

Auf Grund der schwierigen Prognose der Auswirkungen der vorgesehenen Rechtsänderung empfiehlt es sich jedenfalls, die Vorschrift zunächst auf drei Jahre zu befristen und erst im Licht der bis dahin gewonnen Erfahrungen über eine unbefristete Einführung zu entscheiden.

Durch die Lockerung des Zurückverweisungsverbots in **§ 79 Abs. 2 AsylG (Rückverweisung an das VG)** im Asylrecht kann die Lastenverteilung zwischen Verwaltungsgerichten und Oberverwaltungsgerichten besser gesteuert werden. Dadurch werden zwar die konkreten Verfahren möglicherweise verlängert, die bessere Nutzung der Ressourcen von Verwaltungsgerichten und Oberverwaltungsgerichten dürfte jedoch insgesamt zu einer Beschleunigung führen.

Im Interesse der Verfahrensbeschleunigung wird es nach **§ 79 Abs. 3 AsylG (Einzelrichter bei OVG/VGH)** künftig den Senaten der Oberverwaltungsgerichte unter den im Gesetz genannten Umständen ermöglicht, eine Einzelrichterübertragung ohne das Einverständnis der Beteiligten vorzunehmen. Dadurch werden die Oberverwaltungsgerichte ihre Personalressourcen effektiver nutzen können, um die gestiegene Zahl der anhängigen Asylverfahren abzubauen.

Dr. Robert Seegmüller
Richter am Bundesverwaltungsgericht
Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofes
des Landes Berlin

Berlin, den 25. November 2022

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)144 K

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 Zurückverweisungsverbotes 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 Zurückverweisungsverbots 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 Rechtssache 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 enthalte 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

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)136

Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts und zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren

Beratung im Ausschuss für Inneres und Heimat

November 2022

Inhalt

1 Vorbemerkung 3

2 Einleitung 3

3 Anmerkungen zum Gesetzentwurf zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts 4

3.1 Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden (§ 25a AufenthG) 4

3.1.1 Ausweitung auf Kinder unter 14 Jahren 5

3.1.2 Ausnahmeregelung für junge Menschen mit Behinderungen 5

3.2 Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration (§ 25b AufenthG) 5

3.2.1 Ermöglichung von Integration und Teilhabe 5

3.2.2 Schaffung von Normen- und Rechtsklarheit 6

3.2.3 Anerkennung pflegender Angehöriger 6

3.2.4 Ausnahmeregelung auch bei Beschäftigungsduldung (§ 60d AufenthG) und § 25b Abs. 6 AufenthG) 6

3.3 Verzicht auf Deutschkenntnisse beim Ehegatten- und Kindernachzug (§§ 30, 32 AufenthG) 7

3.4 Ausweisung von international Schutzberechtigten (§ 53 Abs. 3a i.V.m. § 25 Abs. 1 S. 2 AufenthG) 7

3.5 Ausweitung der Abschiebungshaft (§ 62 AufenthG) 8

3.6 Chancen-Aufenthaltsrecht (§ 104c AufenthG-E) 9

4 Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren 10

4.1 Absehen von der Anhörung (§ 24 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 AsylG-E) 10

4.2 Anhörung und Sprachmittlung per Bild- und Tonübertragung (§ 25 Abs. 7 AsylG-E, § 17 Abs. 3 AsylG-E) 11

4.3 Verlängerung der Asylentscheidungsfristen (§ 24 Abs. 4 und 5 AsylG-E) 11

4.4 Ausschluss der Prüfung von Abschiebungsverboten im Folge- und Zweitverfahren (§ 31 Abs. 3 S. 2 AsylG-E) 12

5 Fehlende Umsetzung von weiteren Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag 12

1 Vorbemerkung

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) und der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) betraut und hat entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

Die Rechte von Schutzsuchenden sowie Migrant*innen ist eines der Kernthemen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR). Ihre Rechte leiten sich unter anderem aus der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), der UN-KRK sowie allgemeinen Menschenrechtsverträgen wie der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und dem UN-Zivilpakt ab. Auch die UN-BRK findet in diesem Kontext Anwendung, denn sie gilt für alle Menschen mit Behinderungen, unabhängig von Nationalität oder Aufenthaltsstatus.

2 Einleitung

Das Institut begrüßt die Zielsetzung des Gesetzentwurfs zur Einführung eines Chancenaufenthaltsrechts, langjährig Geduldeten eine Aufenthaltsperspektive zu eröffnen. Der prekäre Duldungsstatus soll eigentlich nur erteilt werden, wenn die Abschiebung einer ausreisepflichtigen Person vorübergehend nicht durchgesetzt werden kann. In der Praxis verbleiben jedoch viele Menschen und Familien Jahre oder Jahrzehnte in diesem Schwebezustand. Zum Stichtag 30.7.2022 lebten 247.290 Menschen mit einer Duldung in Deutschland, davon 136.868 seit mehr als fünf Jahren, 10.381 sogar länger als 15 Jahre. 65.167 der Geduldeten sind Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren.[1]

Ein Chancenaufenthaltsrecht als Brücke in eine bestehende Bleiberechtsregelung ist, ebenso wie die Verringerung der Voraufenthaltszeiten bei den Bleiberechtsregelungen nach §§ 25a und 25b Aufenthaltsgesetz (AufenthG), ein richtiger und wichtiger Schritt, um die unsichere und integrationshemmende Lebenssituation der Betroffenen zu verbessern.

Damit tatsächlich ein Paradigmenwechsel stattfindet, wie es sich die Regierungskoalition im Koalitionsvertrag vorgenommen hat,[2] und die Zahl der langjährig Geduldeten auch dauerhaft verringert wird, sollten jedoch noch einige Anpassungen vorgenommen werden.

---

[1] Deutscher Bundestag (26.8.2022): Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge mit Stand 30. Juni 2022. Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Anke Domscheit-Berg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 20/3201, S. 33.

[2] Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokraten (FDP) (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 110.

Anpassungen sind auch im Hinblick auf die Belange von Menschen mit Behinderungen vorzunehmen. Die Ausnahmen von den Anforderungen in § 25b AufenthG sind zu eng gefasst bzw. fehlen in § 25a AufenthG gänzlich. Hier ist der Gesetzentwurf dringend zu erweitern, damit auch Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt von den gesetzlichen Möglichkeiten zur Verfestigung ihres Aufenthaltsrechts Gebrauch machen können und nicht aufgrund ihrer Beeinträchtigung benachteiligt werden.

Auch die Verschärfungen im Ausweisungs- und Abschiebungshaftrecht sieht das Institut kritisch. International Schutzberechtigte unterliegen einem besonderen Ausweisungs- und Abschiebungsschutz, der nicht weiter unterminiert werden sollte. Die Abschiebungshaft wurde zudem bereits in den zurückliegenden Jahren kontinuierlich ausgeweitet, ohne die Abschiebungszahlen signifikant zu erhöhen.[3] Zugleich ist sie ein schwerwiegender Eingriff in die Rechte der Betroffenen und darf nur als letztes Mittel angewendet werden. Daher sollte von einer Ausweitung der Abschiebungshaft Abstand genommen werden.

Der gleichzeitig vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren ist aus menschenrechtlicher Hinsicht kritisch zu beurteilen. Grundsätzlich ist es zu begrüßen, überlange Verfahren zu verkürzen, um den Antragsteller*innen Rechtsicherheit zu geben. In vielen Fällen führen Verfahrensbeschleunigungen jedoch dazu, dass die Verfahrensrechte der betroffenen Personen eingeschränkt werden. Insofern ist es zu begrüßen, dass der aktuelle Gesetzentwurf einige Verbesserungen im Gegensatz zum Referentenentwurf enthält, insbesondere die Streichung des erweiterten Katalogs von „offensichtlich unbegründet“-Entscheidungen und die Beschränkung der Videoanhörung auf Ausnahmefälle. Gleichwohl finden sich weiterhin menschenrechtlich problematische Regelungen wie der Prüfausschluss von Abschiebungsverboten im Kontext von unzulässigen Folgeverfahren im Gesetzentwurf.

Vor dem Hintergrund der menschenrechtlichen Bezüge nimmt die vorliegende Stellungnahme zu einigen ausgewählten Aspekten der Gesetzentwürfe Stellung und benennt abschließend einige Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag, die in den vorliegenden Entwürfen noch keine Berücksichtigung finden.

3 Anmerkungen zum Gesetzentwurf zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts

3.1 Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden (§ 25a AufenthG)

Das Institut begrüßt die Erweiterung des Anwendungsbereichs auf junge Menschen bis zum Alter von 27 Jahren. § 25a AufenthG findet bislang jedoch keine Anwendung

[3] Mediendienst Integration: Zahlen und Fakten: Abschiebungen und „freiwillige Ausreisen“ (Stand September 2022). Abschiebungen | Flucht & Asyl | Zahlen und Fakten | MEDIENDIENST INTEGRATION (mediendienst-integration.de) (abgerufen am 2.11.2022).

auf Kinder unter 14 Jahren[4] und enthält keine Ausnahmeregelung für junge Menschen mit Behinderungen.

3.1.1 Ausweitung auf Kinder unter 14 Jahren

Die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) sieht vor, dass das Kindeswohl bei allen staatlichen Maßnahmen, die Kinder[5] betreffen, vorrangig zu berücksichtigen ist (Art. 3 UN-KRK) und berührt somit auch das Einwanderungs- und Aufenthaltsrecht. Dementsprechend hat der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes in einer Allgemeinen Erklärung die negativen Auswirkungen eines unsicheren und prekären Aufenthaltsstatus auf das Wohlergehen des Kindes hervorgehoben und die Vertragsstaaten dazu angehalten, für Kinder klare, barrierefreie und dauerhafte Mechanismen zur Legalisierung ihres Status und Erlangung eines dauerhaften Aufenthaltsrechts vorzusehen.[6] Für unbegleitete Kinder und Familien im Migrationskontext sollten umfassende, sichere und nachhaltige Lösungen für die weitere Integration entwickelt werden, damit sie die Möglichkeit haben, einen im Sinne des Kindeswohls sicheren Aufenthaltsstatus zu erlangen.[7]

Der Anwendungsbereich des § 25a AufenthG sollte daher auch auf Kinder unter 14 Jahren ausgeweitet werden.

3.1.2 Ausnahmeregelung für junge Menschen mit Behinderungen

Weiterhin sollte § 25a AufenthG die Belange von Menschen mit Behinderungen angemessen berücksichtigen und dementsprechend Ausnahmen von den Anforderungen bei jungen Menschen mit Behinderungen zulassen. Insofern fehlt eine Ausnahmeregelung wie in § 25b Abs. 3 AufenthG für junge Menschen. Wenn junge Menschen aufgrund einer Erkrankung oder Beeinträchtigung nicht die Integrationsleistungen erfüllen können, bleiben sie nach geltendem Recht von der begünstigenden bleiberechtlichen Regelung ausgeschlossen. Dies stellt eine Benachteiligung aufgrund einer Behinderung dar und ist gemäß Artikel 3 Abs. 3 Satz 2 GG und Artikel 5 Abs. 2 UN-BRK unzulässig.

Es wird empfohlen, wie in § 25b AufenthG auch in § 25a AufenthG eine Ausnahme von den geforderten Integrationsleistungen für junge Menschen mit Behinderungen vorzusehen.

3.2 Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration (§ 25b AufenthG)

3.2.1 Ermöglichung von Integration und Teilhabe

Zu begrüßen ist, dass § 25b Abs. 3 AufenthG eine Ausnahme für Menschen mit Behinderungen hinsichtlich des Sprachnachweises und der Sicherung des Lebensunterhaltes vorsieht. Gleichwohl -und unabhängig von den Voraussetzungen der Aufenthaltsgewährung- sollte auch Menschen mit Behinderungen die Teilhabe ermöglicht werden; hierfür sollten barrierefreie Sprach- und Integrationskurse

---

4 Die Vorschrift orientiert sich an § 1 Abs. 2 und 3 Jugendgerichtsgesetz (JGG), vgl. Deutscher Bundestag (25.2.2015): Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, Drucksache 18/40/97, S. 42. Demnach ist man zwischen 14 und 17 Jahren jugendlich und zwischen 18 und 21 Jahren heranwachsend.

5 Nach Artikel 1 der UN-KRK ist das jeder Mensch, der noch nicht das 18. Lebensjahr vollendet hat.

6 UN, Committee on the Rights of the Child (2017): Joint General Comment No 23 on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, UN Doc. CRC/C/GC/23, Rn. 18, 31.

7 UN, Committee on the Rights of the Child (2017): Joint General Comment No 22 on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration, UN Doc. CRC/C/GC/22, Rn. 32j.

angeboten werden. Auch sollten staatlicherseits Anstrengungen unternommen werden, damit Menschen mit Behinderungen tatsächlich einen Zugang zum Arbeitsmarkt haben.

Es wird empfohlen, den Teilhabeanspruch von Menschen mit Behinderungen in das Aufenthaltsgesetz aufzunehmen. Hierfür sollte die Definition von Behinderung im Sinne von Artikel 1 Abs. 2 UN-BRK gefasst werden, so wie das bereits in anderen Bundes- und Landesgesetzen weitgehend geschehen ist, vgl. beispielsweise § 2 SGB IX oder § 3 BGG.

3.2.2 Schaffung von Normen- und Rechtsklarheit

Es bedarf einer Präzisierung für Personen, die aufgrund einer Krankheit, einer Beeinträchtigung oder Altersgründen den Nachweis der überwiegenden Lebensunterhaltssicherung oder des Sprachnachweises nicht erbringen können. Problematisch ist, dass § 25b Abs. 3 AufenthG keine verbindlichen Maßstäbe für die Anerkennung der Merkmale der „körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung“ aufstellt. In der Praxis erfolgt die Feststellung in der Regel auf Basis medizinischer Atteste oder einer Erwerbsunfähigkeitsfeststellung. Es besteht ein unverhältnismäßig großer Beurteilungsspielraum der Ausländerbehörden bei der Frage, ob eine Krankheit oder eine Behinderung vorliegt, die einer überwiegenden Lebensunterhaltssicherung und der Erlangung von Sprachkenntnissen entgegenstehen.

Es wird empfohlen, die Anforderungen in § 25b Abs.3 AufenthG zu konkretisieren und einen Verweis auf die UN-BRK aufzunehmen, um eine einheitliche, menschenrechtskonforme Rechtsanwendung und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

3.2.3 Anerkennung pflegender Angehöriger

Die Ausnahme zugunsten der pflegenden Angehörigen sollte praxisgerecht nachgebessert werden. Die Pflege ist in der Regel so zeitintensiv, dass eine weitere Beschäftigung ausgeschlossen ist und die pflegenden Angehörigen daher auf Sozialleistungen angewiesen sind. Dies sollte sich im Gesetz niederschlagen. Es wird empfohlen, in § 25b Absatz 1 S. 3 Nr. 4 den Passus „vorübergehend“ zu streichen, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Pflege meist keine Zeit für weitere umfassend unterhaltssichernde Erwerbstätigkeiten lässt. Die Formulierung „in der Regel unschädlich“ im gleichen Satz lässt ausreichend Spielraum für Ausnahmen.

3.2.4 Ausnahmeregelung auch bei Beschäftigungsduldung (§ 60d AufenthG) und § 25b Abs. 6 AufenthG)

Der in § 25b Abs. 6 AufenthG vorgesehene Übergang von einer Beschäftigungsduldung nach § 60d AufenthG in das Bleiberecht nach § 25b AufenthG setzt unter anderem voraus, dass entsprechende deutsche mündliche Sprachkenntnisse oder, wenn ein Integrationskurs besucht werden konnte, schriftliche Kenntnisse der deutschen Sprache nachgewiesen werden. Dies ist jedoch eine unmittelbare Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen, die auf andere Weise kommunizieren, etwa mittels Gebärdensprache, oder die Lernschwierigkeiten haben. Bereits die Erteilung einer Beschäftigungsduldung setzt das Vorliegen hinreichender mündlicher Deutschkenntnisse voraus. Hier sollte im Gleichlauf mit § 25b Abs. 3 AufenthG auch eine Ausnahme vom Spracherfordernis für Menschen mit Behinderungen gemacht werden.

Es wird empfohlen, sowohl in § 60d AufenthG als auch in § 25b Abs. 6 AufenthG für Menschen mit bestimmten Beeinträchtigungen eine Ausnahme vom Erfordernis der deutschen Sprache zu machen.

3.3 Verzicht auf Deutschkenntnisse beim Ehegatten- und Kindernachzug (§§ 30, 32 AufenthG)

In Umsetzung des Koalitionsvertrags[8] sollte nicht nur bei der Fachkräfteeinwanderung, sondern in allen Fällen des Familiennachzugs auf das Erfordernis von Deutschkenntnissen verzichtet werden. Das verfassungs- und menschenrechtlich verbriefte Recht auf Familie (Art. 6 GG, Art. 8 EMRK, Art. 9 und 10 UN-KRK) wird durch die Sprachanforderungen unverhältnismäßig eingeschränkt. Zur Begründung für die Einführung des Spracherfordernisses 2007 wurde die Verhinderung von Zwangsehen angeführt.[9] Dieses Argument ist jedoch weder hinreichend belegt, noch betrifft es die weit überwiegende Zahl von Familienzusammenführungen. Dagegen trifft das Spracherfordernis Familien, die im schlimmsten Fall über Jahre voneinander getrennt leben müssen, weil der Spracherwerb im Herkunftsland sie vor große Hürden stellt. In vielen Herkunftsländern ist der Erwerb eines Sprachzertifikats mit erheblichen Kosten und Aufwand verbunden, insbesondere wenn die nachziehenden Familienangehörigen an abgelegenen Orten wohnen. Zudem gibt es nicht überall entsprechende Angebote, so dass es für die Betroffenen letztlich objektiv nicht möglich oder nicht zumutbar sein kann, vor der Ausreise Deutsch zu lernen. Einigen Menschen fällt es aufgrund ihres Bildungshintergrundes schwer, die deutsche Sprache im Rahmen eines Sprachkurses zu erlernen. Als milderes aber ebenso, wenn nicht besser geeignetes Mittel zur Vermittlung deutscher Sprachkenntnisse und zur Förderung der Integration ist der Besuch eines Integrationskurses und der Umgang im Alltag mit der deutschen Sprache nach der Einreise anzusehen.

3.4 Ausweisung von international Schutzberechtigten (§ 53 Abs. 3a i.V.m. § 25 Abs. 1 S. 2 AufenthG)

Der Gesetzentwurf eröffnet die Möglichkeit einer Ausweisung von international Schutzberechtigten „bei Vorliegen zwingender Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung“[10]. Damit wird der Maßstab für eine Ausweisung von international Schutzberechtigten in unzulässiger Weise weiter abgesenkt.

Das geltende Recht orientiert sich bei der Ausweisung an den europa- und flüchtlingsrechtlichen Voraussetzungen für eine Aberkennung des Schutzstatus (Art. 14 Abs. 4 EU-Qualifikationsrichtlinie, Art. 33 Abs. 2 GFK).[11] Der vorliegende Gesetzentwurf bezieht sich nun auf Art. 24 der EU-Qualifikationsrichtlinie, der lediglich den Entzug der aufgrund des zuerkannten Schutzstatus erteilten Aufenthaltserlaubnis regelt. Dabei entsprechen die Folgen der Ausweisung eher den Folgen eines Entzugs des Schutzstatus als dem bloßen Entzug des Aufenthaltstitels. Dementsprechend ist Art. 24 der EU-Qualifikationsrichtlinie nicht die richtige Rechtsgrundlage für die

—

8 Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokraten (FDP) (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 140.

9 Deutscher Bundestag (23.4.2007): Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 16/5065, S. 173.

10 Deutscher Bundestag (2022): Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts. Gesetzentwurf der Bundesregierung. Drucksache 20/3717, S. 10.

11 Deutscher Bundestag (10.5.2019): Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, Drucksache 19/10047, S. 34.

Ausweisung. Der rechtliche Maßstab sollte sich weiterhin an Art. 14 Abs. 4 der EU-Qualifikationsrichtlinie und Art. 33 Abs. 2 GFK orientieren.

Neben dem Entzug der Aufenthaltserlaubnis begründet die Ausweisung eine Ausreiseverpflichtung sowie ein Einreise- und Aufenthaltsverbot (§ 11 Abs. 1 AufenthG). Im Falle von international Schutzberechtigten bleibt ihr Schutzstatus trotz der Ausweisung weiterhin bestehen. Die ausgewiesene Person wird in der Regel zwar weiterhin geduldet werden in Deutschland, da ihrer Abschiebung das völkerrechtliche Verbot der Zurückweisung (Refoulement-Verbot) entgegensteht. Faktisch werden ihr jedoch der gegenüber Deutschland bestehende Schutzanspruch und die damit einhergehenden Rechte teilweise entzogen. Der Duldungsstatus gewährleistet keinen hinreichenden Zugang zu Rechten, die einem anerkannten Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigten zustehen. Diesen müssten eigentlich trotz des Verlustes des Aufenthaltstitels weiterhin die Rechte aus Kapitel VII der EU-Qualifikationsrichtlinie gewährt werden, wie beispielsweise Zugang zu Beschäftigung, zu Bildung und zu weiteren sozialen Rechten wie medizinischer Versorgung und Sozialhilfeleistungen.[12] Werden diese Rechte international Schutzberechtigten nicht gewährt, liegt laut EuGH ein Verstoß gegen Europarecht vor.[13]

Die neue Regelung führt zu einer Absenkung des Ausweisungsmaßstabs. Zum einen fasst der Europäische Gerichtshof (EuGH) „zwingende Gründe“ im Sinne von Art. 24 weiter als den Begriff der „stichhaltigen Gründe“ in Art. 14 Abs. 4 Qualifikationsrichtlinie[14] Problematisch ist zudem, dass der Wortlaut der neuen Regelung suggeriert, dass eine Ausweisung aus generalpräventiven Gründen zukünftig möglich sei. Das ist jedoch bei anerkannten Flüchtlingen nicht zulässig. Sowohl Art. 14 Abs. 4 EU-Qualifikationsrichtlinie als auch Art. 33 Abs. 2 GFK sehen vor, dass eine Gefahr vom Flüchtling ausgehen muss.[15]

Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte unterliegen flüchtlings- und europarechtlich einem besonderen Schutzregime. Schon 2019 hatte der Gesetzgeber nach eigenen Angaben mit den aktuell geltenden Regelungen, die Schwellen des Ausweisungsschutzes auf den „Kern der europa- und völkerrechtlichen Vorgaben zurückgeführt“.[16] Dies sollte er nicht unterschreiten. Daher ist die neue Regelung zu streichen.

3.5 Ausweitung der Abschiebungshaft (§ 62 AufenthG)

Im vorliegenden Gesetzentwurf soll die Höchstdauer der Sicherungshaft bei Vorliegen bestimmter Ausweisungsinteressen nach § 54 AufenthG von drei auf sechs Monate ausgeweitet werden. War dies bislang nur für sogenannte „Gefährder“ vorgesehen, sollen nun auch Menschen bei bestimmten strafrechtlichen Verurteilungen oder Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz bis zu sechs Monate in Abschiebungshaft genommen werden können.

Abschiebungshaft darf nur dem Zweck der Sicherung der Durchführung der Abschiebung dienen, sie darf weder Straf- noch Beugecharakter haben. Zudem

---

[12] Europäischer Gerichtshof (2015), a.a.O., Rn. 95, 97.
[13] Europäischer Gerichtshof (2015), a.a.O., Rn 98.
[14] Europäischer Gerichtshof (2015): Urteil vom 24.6.2015, C-373/13, Rn. 75.
[15] Für subsidiär Schutzberechtigte gilt Entsprechendes gemäß Art. 19 Abs. 3a iVm Art. 17 Abs. 1 und 2 EU-Qualifikationsrichtlinie.
[16] Deutscher Bundestag (10.5.2019): siehe Fußnote 12, S. 34

unterliegt sie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Beschleunigungsgrundsatz. Die Inhaftierung stellt einen gravierenden Eingriff in die verfassungs- und menschenrechtlich geschützte Freiheit der Person dar. Das Gewicht des Freiheitsanspruchs gegenüber dem öffentlichen Interesse an einer wirksamen Durchsetzung ausländerrechtlicher Vorschriften vergrößert sich mit zunehmender Dauer der Haft. Wenn die Abschiebung absehbar nicht durchgeführt werden kann, ist die Abschiebungshaft unzulässig.[17]

Zu beachten ist, dass die betroffenen Personen in der Regel bereits in Strafhaft oder auch in Untersuchungshaft gesessen haben. In dieser Zeit waren die Behörden bereits dazu angehalten, die Abschiebung voranzutreiben. Schon jetzt ist eine bis zu dreimonatige Sicherungshaft im Anschluss an die Strafhaft möglich. Es ist zu bezweifeln, dass die in der Gesetzesbegründung angeführten Gründe[18], die eine Abschiebung bereits während der Strafhaft und der anschließenden Sicherungshaft erschwert haben, wie Verzögerungen aufseiten des Herkunftslandes bei der Identifizierung oder bei der Ausstellung von Reisedokumenten, in weiteren drei Monaten regelmäßig behoben werden. Die Überlastung der Ausländer- und Strafverfolgungsbehörden als Argument für die Notwendigkeit einer längeren Abschiebungshaft steht dem Beschleunigungsgrundsatz entgegen und kann nicht zulasten des Betroffenen angeführt werden, ebenso wenig wie die Einlegung von Rechtsmitteln.

Im Rahmen der Abschiebungshaft sollte vielmehr endlich die Möglichkeit der Inhaftierung von Kindern gestrichen werden, so wie es der Koalitionsvertrag vorsieht.[19]

3.6 Chancen-Aufenthaltsrecht (§ 104c AufenthG-E)

Das Chancenaufenthaltsrecht ist ein wichtiger erster Schritt um das integrationshemmende und für die Betroffenen belastende Instrument der Kettenduldung einzuschränken. Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass etwa 98.000 Personen einen Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG-E stellen, davon jedoch nur ein Drittel nach einem Jahr die Voraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG erfüllen werden.[20] Um tatsächlich den angestrebten Paradigmenwechsel herbeizuführen und die Zahl der langjährig Geduldeten signifikant und dauerhaft zu verringern sowie langfristig Anreize für eine Integration in den Arbeitsmarkt und die Identitätsklärung zu setzen, sollte der Gesetzestext an einigen Stellen angepasst werden.

Zum einen sollte das Chancenaufenthaltsrecht stichtagsunabhängig und unbefristet sein. Bislang gilt es nur für Menschen, die sich am 1.1.2022 seit mindestens 5 Jahren geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Deutschland aufgehalten haben. Damit handelt es sich nur um eine vorübergehende Maßnahme, mit der Kettenduldungen und die damit einhergehenden belastenden Folgen für die Betroffenen nicht langfristig und nachhaltig reduziert werden. Zumindest sollte als Stichtag das Datum des Inkrafttretens des Gesetzes festgelegt werden.

---

[17] Bundesverfassungsgericht (1995): Beschluss vom 28.11.1995, 2 BvR 91/95, Rn 25.
[18] Deutscher Bundestag (2022), siehe Fußnote 11, S. 44.
[19] Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokraten (FDP) (2021), siehe Fußnote 9, S. 112.
[20] Deutscher Bundestag (2022), siehe Fußnote 9, S. 23.

Das Chancenaufenthaltsrecht sollte als gebundene Entscheidung und nicht als „Soll-Vorschrift“ formuliert werden, wie es auch bei anderen Bleiberechtsregelungen wie der Ausbildungsduldung und dem daran anschließenden Aufenthaltstitel nach § 19d Abs. 1a AufenthG-E geregelt ist. Das gibt den Antragsteller*innen mehr Sicherheit.

Die Zahl der erfolgreichen Übergänge in einen Aufenthaltstitel nach Ablauf der einjährigen Gültigkeit der Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG-E könnte erhöht werden, wenn eine Verlängerungsoption und der Übergang in andere Aufenthaltstitel als die bislang vorgesehenen §§ 25a und 25b AufenthG ermöglicht würde. Ist es innerhalb eines Jahres nicht gelungen, die Voraussetzungen der §§ 25a oder 25b AufenthG zu erfüllen, insbesondere die überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts und Identitätsklärung, fällt die betroffene Person in der aktuellen Entwurfsfassung in den prekären Status der Duldung zurück. Eine bereits begonnene Integration in den Arbeitsmarkt könnte in diesem Fall wieder zunichte gemacht werden, weil den Arbeitgeber der Duldungsstatus abschreckt. Zudem kann sich der Prozess der Identitätsklärung und Passbeschaffung je nach Herkunftsland und Botschaft hinziehen. Hier sollte ein Spielraum für die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG-E vorgesehen werden, um im Einzelfall die bereits getätigten Integrationsschritte nicht zu gefährden und der betroffenen Person mehr Zeit zur Erfüllung der Voraussetzungen zu gewähren.

Darüber hinaus sollte die Strafbarkeitsschwelle, die einer Erteilung des Chancenaufenthaltsrechts entgegensteht, erhöht werden. Es erschließt sich nicht, warum der Versagungsgrund der Strafbarkeit hier deutlich restriktiver geregelt ist, als bei der Bleiberechtsregelung nach § 25b AufenthG. Bereits Geldstrafen in Höhe von 50 Tagessätzen bzw. 90 Tagessätzen bei ausländerrechtlichen Straftaten führen zur Versagung der Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG-E. Zur Vereinheitlichung sollte hier der Maßstab des § 25b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG herangezogen werden, der ein Ausweisungsinteresse gemäß § 54 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1 und 2 AufenthG als Ausschlussgrund vorsieht. Darunter fallen Straftaten mit einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten bzw. Jugendstrafen von mindestens einem Jahr ohne Bewährung.

4 Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren

4.1 Absehen von der Anhörung (§ 24 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 AsylG-E)

Der Gesetzentwurf sieht die Möglichkeit vor, von einer Anhörung abzusehen, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) der Auffassung ist, dass der Antragsteller oder die Antragstellerin aus Gründen, die sich seinem oder ihrem Einfluss entziehen, dauerhaft nicht zu einer Anhörung in der Lage ist.

Die persönliche Asylanhörung ist das Kernstück des Asylverfahrens. Sie dient als Grundlage für die nachfolgende Asylentscheidung, also darüber, ob jemand Schutz vor Verfolgung oder schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen erhält oder nicht. Daher ist nur in wenigen Ausnahmefällen eine Entscheidung über den Asylantrag ohne Anhörung zulässig. Bei Anhaltspunkten für eine dauerhafte Nichtdurchführbarkeit der Anhörung, sollte das BAMF daher nicht nur im Zweifelsfall

eine medizinische Fachmeinung einholen, wie es der Gesetzentwurf vorsieht, sondern in jedem Fall, in dem es auf Grundlage dieser Regelung von der Anhörung absehen möchte. Zudem sollte nur mit Zustimmung der betroffenen Person von der Anhörung abgesehen werden können.

4.2 Anhörung und Sprachmittlung per Bild- und Tonübertragung (§ 25 Abs. 7 AsylG-E, § 17 Abs. 3 AsylG-E)

In dem Gesetzentwurf zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren ist in § 25 Abs. 7 AsylG-E vorgesehen, dass die Anhörung „in geeigneten Fällen ausnahmsweise im Wege der Bild- und Tonübertragung“ erfolgen kann. Es wird begrüßt, dass in der Gesetzesbegründung klargestellt wird, dass die Video-Anhörung den Ausnahmefall darstellt und nur in geeigneten Fallkonstellationen durchzuführen ist, und dass insbesondere solche Fallkonstellationen ungeeignet sein können, in denen „Ausländer, die besondere Verfahrensgarantien nach der Richtlinie 2013/32/EU benötigen“, wozu auch unbegleitete minderjährige Ausländer, Opfer von Menschenhandel und Menschen mit Behinderungen zählen, beteiligt sein können.

Allerdings ist die Vorschrift dahingehend zu erweitern, dass die anzuhörende Person zustimmen muss, wenn die Anhörung im Wege der Bild- und Tonübertragung erfolgen soll. Falls sie ihre Einwilligung nicht erteilt, dann darf eine Anhörung über Bild- und Tonübertragung auch nicht durchgeführt werden. Das Gleiche gilt für die Neuregelung zur Sprachmittlung in der Anhörung, die ebenfalls „in geeigneten Fällen ausnahmsweise“ per Video durchgeführt werden kann (§ 17 Abs. 3 AsylG-E).

4.3 Verlängerung der Asylentscheidungsfristen (§ 24 Abs. 4 und 5 AsylG-E)

Unter Bezugnahme auf die EU-Asylverfahrensrichtlinie (Richtlinie 2013/32/EU) werden die verwaltungsinternen Fristen, in denen über einen Asylantrag entschieden werden muss, in den Gesetzestext überführt. Die EU-Asylverfahrensrichtlinie sieht zwar die Verlängerung der 6-monatigen Entscheidungsfrist auf 15, 18 oder sogar 21 Monate vor (Art. 31 Abs. 3 bis 5). Zugleich stellt sie jedoch klar, dass die Verfahren, unbeschadet einer angemessenen und vollständigen Prüfung, so rasch wie möglich zu einem Abschluss zu bringen sind (Art. 31 Abs. 2). Auch der Gesetzentwurf hat den Anspruch, Verfahren beschleunigen zu wollen. Dementsprechend sollten die maximal zulässigen Fristen verkürzt werden. Das gilt insbesondere für die Aufschiebung der Entscheidung auf bis zu 21 Monate bei einer ungewissen Lage im Herkunftsland. Zwar können politische Unruhen oder ein gewaltsamer Umsturz Grund dazu geben, eine gewisse Zeit abzuwarten, wie die Dinge sich entwickeln. In der Regel ist aber nach einigen Monaten abzusehen, in welche Richtung sich die Situation im Land entwickelt. Zugleich herrscht in vielen Herkunftsländern eine politisch instabile Situation, die sich teilweise über Jahre hinzieht. Das kann nicht Anlass dazu bieten, Asylantragsteller*innen aus diesen Ländern bis zu 21 Monate im Unklaren über ihren Asylantrag zu lassen. Art. 31 Abs. 4 Asylverfahrensrichtlinie präzisiert dementsprechend, dass es sich um eine aller Voraussicht nach vorübergehende ungewisse Lage handeln muss. Dieser Zusatz fehlt in der vorliegenden Formulierung in § 24 AufenthG-E.

4.4 Ausschluss der Prüfung von Abschiebungsverboten im Folgeverfahren (§ 31 Abs. 3 S. 2 AsylG-E)

In Entscheidungen über unzulässige Asylanträge kann das BAMF nach dem vorliegenden Gesetzentwurf von der Prüfung von Abschiebungsverboten nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG absehen, wenn in einem früheren Asylverfahren bereits eine Prüfung nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG vorgenommen wurde. Die Neuregelung betrifft Folgeanträge, die nach § 29 Abs. 1 Nr. 5 AsylG als unzulässig abgelehnt werden können.

Bei einem Folgeantrag wird ein erneutes Asylverfahren nur durchgeführt, wenn sich die im Erstverfahren zugrunde gelegte Sach- und Rechtslage zugunsten der betroffenen Person geändert hat oder neue Beweise vorliegen (§ 70 Abs. 1 S. 1 AsylG iVm § 51 Abs. 1-3 Verwaltungsverfahrungsordnung- VwVfG). Ansonsten wird der Folgeantrag als unzulässig abgelehnt.

Nach derzeitiger Rechtslage hat das BAMF nach § 31 Abs. 3 S. 1 AsylG auch in Entscheidungen über unzulässige Asylanträge Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG zu prüfen. Besonders relevant ist in diesem Zusammenhang das Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 5 iVm Art. 3 EMRK. Das Folterverbot in Art. 3 EMRK verbietet es dem Staat, eine Person abzuschieben, wenn ihr im Zielstaat Folter oder andere schwere Menschenrechtsverletzungen drohen (sogenanntes Refoulement-Verbot). Dieser Abschiebungsschutz gilt absolut, das heißt, es darf unter keinen Umständen von ihm abgewichen werden. Bislang hat sich das BAMF auch bei unzulässigen Folgeanträgen insoweit sachlich mit dem Schutzbegehren zu befassen.[21]

Der Wortlaut der vorliegenden Regelung birgt die Gefahr, dass neue Anhaltspunkte für drohende schwere Menschenrechtverletzungen im Zielstaat, die zwischen dem ersten Asylantrag und dem Folgeantrag entstanden sind, bei der Prüfung des Folgeantrags zukünftig nicht hinreichend berücksichtigt werden und Schutzlücken entstehen. Die geplante Änderung ist daher zu streichen.

5 Fehlende Umsetzung von weiteren Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag

Im Zuge der geplanten Änderungen wäre es sinnvoll, bestimmte weitere Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag, die eng mit den Regelungen im vorliegenden Entwurf zur Einführung eines Chancenaufenthaltsrechts verbunden sind, mit zu regeln. Im Rahmen des Familiennachzug fällt darunter die bereits ausgeführte Abschaffung des Spracherfordernisses, sowie die Erleichterungen beim Familiennachzug zu international Schutzberechtigten.[22] Hier sieht der Koalitionsvertrag die Gleichstellung von subsidiär Schutzberechtigten und anerkannten Flüchtlingen nach der GFK sowie die Regelung des Geschwisternachzugs zu unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen vor.[23]

---

[21] Bundesverwaltungsgericht (2016): Urteil vom 14.12.2016, 1 C 4/16, Rn. 20.
[22] Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokraten (FDP) (2021), siehe Fußnote 7, S. 140.
[23] Vlg. hierzu Deutsches Institut für Menschenrechte (2020): Hürden beim Familiennachzug, Hürden beim Familiennachzug | Deutsches Institut für Menschenrechte (institut-fuer-menschenrechte.de)

Da der Schwerpunkt des Gesetzesentwurfs auf dem Themenfeld Duldung und Bleiberechte liegt, wäre es folgerichtig im Zuge dessen die sogenannte „Duldung light“ (§ 60b AufenthG, Duldung für Personen mit ungeklärter Identität), wie beabsichtigt[24], abzuschaffen. Im gleichen Absatz des Koalitionsvertrags und damit von der Bundesregierung eng mit der Streichung der „Duldung light“ verknüpft, ist die Schaffung einer gesetzlichen Regelung zur Identitätsklärung durch Versicherung an Eides Statt vorgesehen, die im vorliegenden Entwurf noch keinen Niederschlag findet.

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Anna Suerhoff, Dr. Sabine Bernot
LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de
November 2022

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

[24] Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokraten (FDP) (2021), siehe Fußnote 9, S. 138.

Innenausschuss Postfachaccount PA4

Von: Wiegand, Walter <walter.wiegand@kkre.de>
Gesendet: Dienstag, 15. November 2022 19:15
An: M4AG@bmi.bund.de; Innenausschuss Postfachaccount PA4
Betreff: Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren ,Stellungnahme des Deutschen Landkreistages e.V. vom 27.10.2022

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)139

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu der im Betreff genannten Stellungnahme erlaube ich mir die folgenden Anmerkungen.

Zitat:
„Gleichwohl könnte der Verzicht auf eine regelhafte Prüfung dazu führen, dass die Gewährung von Asyl sich auch unabhängig von der Entwicklung der konkreten Verfolgungssituation im Herkunftsland des Flüchtlings zu einem Dauerstatus entwickelt. In jedem Fall muss das BAMF daher die Situation in den Herkunftsländern genau beobachten und Verbesserungen der Lage dort zum Anlass für eine Überprüfung der betreffenden Asylbescheide nehmen.“

Dass in der Stellungnahme nicht zwischen „Asyl“ und „Gewährung der Flüchtlingseigenschaft“ unterschieden wird, ist allein schon bedenklich, genießt doch das Recht auf Asyl in Deutschland Verfassungsrang. Artikel 16a Grundgesetz sichert politisch Verfolgten ein individuelles Grundrecht auf Asyl in Deutschland. Das ist Ausdruck für den Willen Deutschlands, seine historische und humanitäre Verpflichtung zur Aufnahme von Flüchtlingen zu erfüllen (https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/asyl-fluechtlingsschutz/asyl-fluechtlingspolitik/asyl-fluechtlingspolitik-node.html).

Es ist unbestreitbar, dass politisch Verfolgte ein individuelles Recht auf Asyl haben. Aber auch die Anerkennung einer politischen Verfolgung verleiht dem Antragsteller keinen „Dauerstatus“ - wie in der Stellungnahme spekuliert wird -, sondern berechtigt nur zu einem zeitlich begrenzten Aufenthalt.

Selbst ein vermeintlicher „Dauerstatus“ stellte sich aber gar nicht als „Problem“ dar. Anlassbezogene Überprüfungen und gegebenenfalls Aufhebungen von Dauerverwaltungsakten (Wirkung für die Zukunft), die bei Erlass rechtmäßig waren, aber durch eine später eintretende Änderung der Rechts- oder Sachlagen rechtswidrig werden, richten sich nach § 48 VwVfG. Daran ändert sich nichts.
Mag also das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) - wie leider bisher nicht immer in dem gebotenen Maß - „die Situation in den Herkunftsländern genau beobachten“ und auswerten, um durch Änderungen seiner Rechtsauffassung auch seine Bescheide abzuändern oder auf Antrag Betroffener abändernde Neubescheide zu erlassen.

Zitat:
„Vorgesehen ist darüber hinaus die Einführung einer behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung, … Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass es Asylsuchende gibt, die aufgrund ihrer Erfahrungen mit staatlichen Strukturen im Herkunfts- und Fluchtkontext kein Vertrauen in staatliche Beratungsangebote haben. Dieses Argument ist wenig

überzeugend, weil die Trennung zwischen Beratung und Entscheidung ihrerseits geeignet erscheint, ein solches ggf. vorhandenes Misstrauen zu stärken.“

Der Landkreistag weiß sehr wohl, dass die Asylverfahrensberatung im Wesentlichen eine Rechtsberatung darstellt.

Da grundsätzlich keine allgemeine Beratungspflicht einer Behörde - und schon gar nicht eine Rechtsberatungspflicht - besteht, wäre es zumindest sachdienlich gewesen, hätte der Landkreistag nicht nur lapidar angemerkt, es solle ermöglicht werden, die Asylverfahrensberatung auch in behördlicher Trägerschaft zu leisten, sondern auch konkrete Vorschläge unterbreitet, welche Behörde eine solche Beratung in welchem Umfang durchführen soll. Das erfolgt jedoch nicht.

Eine Auseinandersetzung mit der Rechtsgrundlage für behördliche Beratung und Auskunft (§ 25 VwVfG) findet sich mithin in der Stellungnahme des Landkreistages nicht.

Aufgrund der in § 25 S. 1 VwVfG normierten Beratungspflicht sollen die Mitarbeiter der Behörde nämlich nur bei aus Unkenntnis über die Rechtslage nicht gestellten oder unrichtig gestellten Anträgen die Bürger über die mögliche Ausnutzung ihrer Rechte aufklären bzw. die korrekte Stellung der Anträge anregen.

Die Vorschrift steht als "Soll“-Vorschrift" zwischen einer reinen Ermessens- und einer gebundenen Entscheidung: Sie enthält eine grundsätzlich zwingende Beratung, aber keine Rechtsberatung (!), die bei Vorliegen besonderer Gründe sogar unterbleiben kann.

Ist eine Behörde aber zur Beratung verpflichtet, führt eine fehlerhafte oder unterlassene Beratung zur Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts, wenn sich die Verletzung der Hinweispflicht auf den Verwaltungsakt ausgewirkt hat.
Verletzt die Behörde ihre Beratungspflicht sogar schuldhaft, kann der Adressat einen Amtshaftungsanspruch gemäß § 839 BGB, Art. 34 GG geltend machen.
Diese möglichen Folgen fehlerhafter oder unterlassener behördlicher Beratung führen in der Praxis dazu, dass angerufene, zuständige Behörden überhaupt keine Beratung vornehmen, insbesondere auch keine rechtliche Beratung. Auf deren Unzulässigkeit weisen Behörden Betroffene in der Regel auch ausdrücklich hin.

Wäre es zutreffend, dass „die Trennung zwischen Beratung und Entscheidung … geeignet erscheint, ein … ggf. vorhandenes Misstrauen (zwischen Asylantragsteller/in und entscheidender Behörde) zu stärken, sollte der Landkreistag unumwunden fordern, dass die Asylverfahrensberatung auch weiterhin durch das BAMF als entscheidender Behörde erfolgen soll. Das geschieht aber gerade nicht.
Andererseits: Soweit es nur die behördliche Beratung gemäß § 25 VwVfG betrifft, ist das BAMF nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet, entsprechend zu verfahren.

Zitat:
„Darüber hinaus bestehen auch Zweifel, ob das Selbstverständnis, das solche (gemeint: in der Migrationsberatung tätige) Träger ihrer Beratungstätigkeit voraussichtlich zugrunde legen werden, dem öffentlichen Interesse an der Durchführung rechtsstaatlicher, aber auch zügiger Asylverfahren dienen werden.“

Auch wenn die Stellungnahe nur „Zweifel“ äußert, gibt es keinen Beleg für die mehr als nur angedeutete angebliche Intention von Beratungsstellen, sie dienten nicht dem öffentlichen Interesse an der Durchführung rechtsstaatlicher und/oder zügiger Asylverfahren. Auf die Dauer von behördlichen und/oder gerichtlichen Asylverfahren haben die Beratungsstellen oder auch

anwaltlichen Vertreter der Betroffenen keinen Einfluss. Und selbstverständlich haben die Beratungsstellen ein hohes Interesse an der Beachtung der Rechtsstaatlichkeit in Asylverfahren.

Zitat:
„Insoweit wird uns aus der Praxis als Erfahrungswert berichtet, dass bei den Trägern ausgehend von ihrer weltanschaulichen oder konfessionellen Grundausrichtung vor allem der Aspekt der humanitären Aufnahme, und weniger die objektive Verfahrensberatung im Vordergrund steht.“

Auch hinsichtlich dieser Aussage wäre es wünschenswert, konkret zu erfahren, worauf sich der Landkreistag stützt, anstatt unsubstantiiert von Berichten „aus der Praxis als Erfahrungswert“ zu sprechen.

Fakt ist: Hat es bisher keine unabhängige Asylverfahrensberatung gegeben, erschließt sich schon allein deshalb eine derartige Behauptung nicht, und schon gar nicht der angebliche Widerstreit zwischen „humanitärer Aufnahme“ - begleitet durch Migrationsberatungsstellen - und einer „objektiven Verfahrensberatung“, wobei die Frage erlaubt sei, ob eine vom Landkreistag gewünschte behördliche Asylverfahrensberatung (wie bisher durch das BAMF) eine „objektive“ war oder sein würde.

Fazit:

Die Hinweise des Deutschen Landkreistages als kommunaler Spitzenverband der Landkreise auf Bundesebene laufen mithin weitgehend ins Leere oder liegen neben der Sache.
Die Stellungnahme ist inhaltlich und quantitativ derart unzureichend, dass sie der Wichtigkeit des Gesetzesvorhabens nicht gerecht wird.

Mit freundlichen Grüßen

Walter Wiegand

Flüchtlingsbeauftragter
im Ev.-Luth. Kirchenkreis Rendsburg-Eckernförde
Zentrum für Kirchliche Dienste
Am Margarethenhof 41
24768 Rendsburg

Tel.: 04331 9456053
Mobil: 0151 44575345
Fax: 04331 9456019
walter.wiegand@kkre.de
www.kkre.de
https://twitter.com/Kirche_RD_ECK
https://www.facebook.com/KirchenkreisRE/
https://www.instagram.com/kirche_rd_eck

Der Inhalt dieser E-Mail ist vertraulich und ausschließlich für den/die bezeichneten Adressaten bestimmt. Wenn Sie nicht der vorgesehene Adressat dieser E-Mail oder dessen Vertreter/in sein sollten, beachten Sie bitte, dass jede Form der Kenntnisnahme, Veröffentlichung, Vervielfältigung oder Weitergabe des Inhalts dieser E-Mail unzulässig ist. In diesem Fall setzen Sie sich bitte mit dem Absender der E-Mail in Verbindung.

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)155

Bundesverband
Lesben- und Schwulenverband

LSVD, Almstadtstr. 7, 10119 Berlin

An die
Mitglieder des Bundestags

Sarah Ponti, LL.M.(Melbourne)
LSVD-Grundsatzreferat

Pressestelle
Almstadtstr. 7
10119 Berlin
Tel.: 030 / 78 95 47 78
E-Mail: sarah.ponti@lsvd.de
Internet: www.lsvd.de

07.11.2022

Stellungnahme des Lesben- und Schwulenverbands (LSVD) zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren (20/4327)

Bank für Sozialwirtschaft
Konto Nr. 708 68 00
BLZ: 370 205 00
BIC: BFSWDE33XXX
IBAN: DE 3037020500 0007086800

Steuer-Nr. 27/671/51328

VR 12282 Nz
Amtsgericht Charlottenburg

Mildtätiger Verein - Spenden sind steuerabzugsfähig

Offizieller Beraterstatus im Wirtschafts- und Sozialausschuss der Vereinten Nationen

Mitglied im Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband (DPWV)

Mitglied der International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA)

Mitglied im Forum Menschenrechte

Sehr geehrte Mitglieder des Bundestags,

wir sehen den Gesetzentwurf an vielen Stellen kritisch. Wenn auch das Bedürfnis nach einer Entlastung von Behörden und Gerichten verständlich ist, ist eine Beschleunigung der Asyl(gerichts)verfahren durch eine Beschneidung von Betroffenenrechten aus unserer Sicht der falsche Weg.

Ganz wesentlich ist für uns die ausdrückliche gesetzliche Verankerung der besonderen Rechtsberatung für queere Verfolgte. Nur dann wird das Gesetz dem Koalitionsvertrag gerecht (siehe Punkt 2.1).

1. Grundsätzliche Problematik des Gesetzentwurfs: Beschleunigung auf Kosten der Qualität

Die Beschleunigung von Entscheidungen in Asylprozessen steht im Koalitionsvertrag. Dort steht allerdings auch: Asylverfahren müssen fair und rechtssicher ablaufen. Verwaltungsgerichte sollen durch qualitativ hochwertige Entscheidungen des BAMF entlastet werden. Die Gewährleistung von Fairness und Rechtssicherheit lassen sich im vorliegenden Entwurf allerdings vermissen. Dieser konzentriert sich überwiegend auf Beschleunigung und lässt die Qualität der Asyl(gerichts)entscheidungen dahinter zurücktreten.

Das Interesse an zügigen Asylentscheidungen und an einer Entlastung von Behörden und Gerichten darf nicht auf Kosten der Rechte geflüchteter Menschen auf ein faires Asylverfahren gehen. Geflüchtete fürchten nicht selten massive Verfolgungshandlungen bis hin zu Folter und Tod in ihren Herkunftsländern. Wenn jemand von Verfolgung, Folter und Tod bedroht ist, hat das stets Vorrang vor jeder Verfahrensbeschleunigung. Ein Gesetz zur Beschleunigung von Asyl(gerichts)verfahren muss dies im Blick haben.

2. Positiv zu bewertende Änderungen

2.1 Die Einführung einer **behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung** begrüßen wir (§ 12a AsylG-E). Um die Qualität der Beratung sicherzustellen, müssen ausreichend Haushaltsmittel bereitgestellt werden, die fest im Bundeshaushalt verankert sein müssen. Der Umfang der Haushaltsmittel muss groß genug sein, um einen angemessenen Beratungsschlüssel von maximal 1:150, Sprachmittlung, Maßnahmen der Qualitätssicherung und eine koordinierende Fachbegleitung durch Verbände zu gewährleisten. Die eingesetzten Asylverfahrensberater*innen müssen über ein hohes Maß an Qualifikation verfügen sowie hinsichtlich besonderer Schutzbedarfe und etwaiger Traumata ausgebildet und sensibilisiert sein. Eine qualitativ hochwertige, niedrigschwellige und flächendeckende behördenunabhängige Beratung entlastet die Behörden und Gerichte, indem sie u.a. die Stellung aussichtsloser Asylanträge verringert und die Qualität der Asylbescheide erhöht.

Die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung nach § 12a AsylG-E ist jedoch nicht deckungsgleich ist mit der ebenfalls im Koalitionsvertrag vorgesehenen besonderen Rechtsberatung für queere Verfolgte.

Die besondere Rechtsberatung für queere Verfolgte muss ausdrücklich im Gesetz verankert werden, und zwar so, dass ihr besonderer Charakter deutlich wird. Denn: Die Vulnerabilität von LSBTI geht mit spezifischen Bedarfen einher, die nur durch eine möglichst flächendeckende Rechtsberatung durch LSBTI Organisationen gedeckt werden können.

LSBTI-Geflüchtete haben in der großen Mehrzahl ein Leben lang vermittelt bekommen, dass sie Verbrecher*innen, Perverse, Kranke, Sünder*innen und eine Schande für ihre Familien und ihre Gesellschaft sind. Sich gegenüber Regelstrukturen – seien sie nun staatlich (BAMF, Landesbehörden) oder in freier Trägerschaft (z.B. Caritas, Diakonie) – als LSBTI zu erkennen zu geben, stellt für sie in den Wochen und Monaten unmittelbar nach der Ankunft eine oft unüberwindliche Hürde dar. Häufig sind Geflüchteten-Angebote von LSBTI-Beratungsstellen, wie es sie bereits in zahlreichen Städten gibt, die einzige Chance auf einen Zugang zu entsprechender Versorgung. LSBTI-Anlaufstellen sind oft der erste Ort, an dem sich queere Geflüchtete outen und damit ihre Bedarfe identifizierbar werden.

LSBTI-Beratungsstellen leisten somit durch ihre Beratungs- und Gruppenangebote bereits jetzt einen unverzichtbaren Beitrag zur Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung im Koalitionsvertrag vereinbart, zusätzlich zur Reform der Asylverfahrensberatung auch die Einführung einer „besonderen Rechtsberatung für queere Verfolgte“ vorzunehmen. Aus unserer Sicht heißt „besonders“ in diesem Kontext explizit nicht, dass LSBTI-Geflüchtete im angebotenen Leistungsumfang gegenüber hetero- bzw. cisgeschlechtlichen Antragsteller*innen bevorteilt werden, sondern dass ihre Beratung durch spezialisierte LSBTI-Beratungsstellen stattfindet. Nur so kann ihre Qualität sichergestellt werden – der direkte Lebensweltbezug der meisten LSBTI-Fachberatungsstellen ist notwendige Voraussetzung für den erforderlichen schnellen Vertrauensaufbau. Eine hohe Qualität der Beratung wiederum sorgt für qualitativ hochwertigere Entscheidungen des BAMF und damit für eine Entlastung der Gerichte. Nach unserem Verständnis geht die besondere Rechtsberatung für queere Geflüchtete über die Beratung zum Asylverfahren hinaus und umfasst auch die Rechtsberatung zu anderen spezifischen LSBTI-Themen wie zB. Fragen zur Gesundheitsversorgung, zur rechtlichen und medizinischen Transition usw.

Wir schlagen daher eine Ergänzung von § 12a AsylG-E wie folgt vor:

> „Im Rahmen der Asylverfahrensberatung fördert der Bund auch eine besondere Rechtsberatung für queere Verfolgte durch spezialisierte LSBTI-Organisationen.“

2.2 Sinnvoll und notwendig ist die geplante Einführung einer **Sicherheitsüberprüfung** für Personen, die für das BAMF tätig werden sollen (§ 5 Abs. 6 AsylG-E). Diese Personen haben Zugriff auf große Bestände sensibler personenbezogener Daten, die bei LSBTI-Geflüchteten auch die verfassungsrechtlich besonders geschützte Intimsphäre umfassen. Diese Informationen können für die Geflüchteten und ihre Angehörigen hoch gefährlich sein, wenn sie in falsche Hände geraten oder zB. an Verfolgerstaaten weitergegeben werden. Die obligatorische Sicherheitsüberprüfung kann dabei helfen, potenziell gefährliche Personen mit demokratie- und menschenfeindlichen Einstellungen rechtzeitig zu identifizieren und das berechtigte Interesse geflüchteter Personen an einer vertraulichen Behandlung ihrer sensiblen Daten zu schützen.

2.3 Zu begrüßen ist zudem, dass die bisherige obligatorische **Regelüberprüfung** nach drei Jahren ersatzlos gestrichen und eine Überprüfung nur noch anlassbezogen durchgeführt werden soll (§ 73b AsylG-E). Dies gewährleistet eine Verfahrensbeschleunigung, ohne die Rechte von Geflüchteten zu beschneiden.

2.4 Wir begrüßen, dass LSBTI-Geflüchtete in der Gesetzesbegründung ausdrücklich von der Möglichkeit der **Video-Anhörung und Video-Dolmetschung** ausgenommen werden (§ 17 Abs. 3 und § 24 Abs. 1 AsylG-E). Aus unserer Sicht wäre es höchst problematisch, wenn von LSBTI-Geflüchteten verlangt würde, intime persönliche Daten über ihr Sexualleben und erlittene

geschlechtsspezifische Verfolgung per Videoübertragung gegenüber staatlichen Institutionen preiszugeben. Aus unserer Sicht ist jedoch notwendig, dass der Ausnahmecharakter der Video-Anhörung und der Video-Dolmetschung ausdrücklich im Gesetzestext verankert wird.

3. Kritik an den geplanten Reformen zur Beschleunigung asylrechtlicher Gerichtsverfahren

3.1 Problematisch erscheint uns die vorgesehene **Erweiterung der Revisionsmöglichkeit für asyl-, abschiebungs- und überstellungsrelevante Tatsachenfragen** (§ 78 Absatz 8 AsylG-E). Zwar begrüßen wir Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Rechtsprechung und für größere Rechtsklarheit grundsätzlich. Die Erweiterung der Revisionsmöglichkeit auf Tatsachenfragen ist dafür jedoch aus unserer Sicht ungeeignet.

Es ist bereits zweifelhaft, ob eine höchstrichterliche Klärung von asyl-, abschiebungs- und überstellungsrelevante Tatsachenfragen überhaupt zu einer Beschleunigung führen würde. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts kann immer nur eine Momentaufnahme sein, die die Auslandslage zum Zeitpunkt der Entscheidung widerspiegelt. Sie sagt nichts darüber aus, wie die Lage im betreffenden Staat im nächsten Monat, im nächsten Jahr oder in fünf oder zehn Jahren sein wird. Anders als bei Rechtsfragen können sich asyl-, abschiebungs- und überstellungsrelevante Tatsachenfragen oft und schnell ändern. Der Nutzen einer solchen Tatsachenklärung durch das Bundesverwaltungsgericht für die nachfolgenden Entscheidungen der Behörden und Gerichte ist daher zweifelhaft. Diese sind, wie die Gesetzesbegründung selbst betont, ohnehin weiterhin angehalten, die asyl-, abschiebungs- und überstellungsrelevante Tatsachenfragen in jedem Einzelfall zu prüfen und tagesaktuell zu erfassen. Hinzu käme der zusätzliche Begründungsaufwand, wenn von einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts abgewichen wird. Bei veränderter Tatsachenlage wäre jede Behörde und jedes Gericht zu einer abweichenden Entscheidung angehalten, wodurch es erneut zu einer uneinheitlichen Rechtsprechung käme. Insofern ist der Mehrwert einer solchen Revisionsmöglichkeit als gering einzuschätzen.

Gleichzeitig besteht aus unserer Sicht die Gefahr, dass die Erweiterung der Revision auf Tatsachenfragen zu inhaltlich falschen Entscheidungen von Behörden und Gerichten führen wird. Wir sehen das reale Risiko, dass sich Behörden und Gerichte auf die Tatsachenentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts berufen werden, ohne die Tatsachenfragen erneut mit der nötigen Sorgfalt tagesaktuell und einzelfallbezogen zu prüfen. Eine Entscheidung über Tatsachen durch das Bundesverwaltungsgericht birgt die Gefahr, dass die Bewertung der Auslandslage zum Zeitpunkt seiner Entscheidung für künftige Asyl(gerichts)verfahren zementiert wird und aktuelle Ereignisse und Änderungen von Behörden und Gerichten nicht mehr in die Einzelfallbewertungen einbezogen werden. Das Ergebnis eines Asyl(gerichtlichen)verfahrens hängt jedoch ganz wesentlich von der Bewertung der Lage im Herkunftsstaat ab. Das betont auch die Gesetzesbegründung.

3.2 Kritisch sehen wir, dass eine **Übertragung der Entscheidung auf Einzelrichter*innen** fortan auch ohne Einverständnis der Beteiligten möglich sein soll (§ 79 Abs. 3 AsylG-E). Die hiervon erhoffte Verfahrensbeschleunigung geht zulasten des rechtlichen Gehörs der Kläger*innen. Bei Asylentscheidungen handelt es sich um Entscheidungen mit weitreichenden, teils lebensgefährlichen Folgen. Die Rechte der Kläger*innen sind daher in besonderem Maße zu schützen und dürfen nicht einer Beschleunigung um jeden Preis geopfert werden. Dies gilt insbesondere in Fällen, in denen eine ablehnende Entscheidung getroffen wird.

4. Kritik an den geplanten Reformen zur Beschleunigung der Entscheidungen in Asylverfahren des BAMF

Kritisch sehen wir, dass **bei unzulässigen Folgeanträgen keine Entscheidung über Abschiebungsverbote** nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG erfolgen soll (§ 31 Abs. 3 S. 2 AsylG-E). Auch hierbei handelt es sich um eine Verfahrensbeschleunigung auf Kosten von Betroffenenrechten. Nach § 31 Abs. 3 S. 1 AsylG muss bei unzulässigen Asylanträgen das Vorliegen von Abschiebungsverboten nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG geprüft werden. Hiervon kann nach bisheriger Rechtslage gem. § 31 Abs. 3 S. 2 AsylG abgesehen werden, wenn der antragstellenden Person anderweitig Schutz zuerkannt wird.

Nunmehr soll die Ausnahmeregel jedoch auch auf bestimmte Fälle erweitert werden, in denen kein anderweitiger Schutz besteht: nämlich auf unzulässige Folgeanträge, in denen das BAMF bereits in früheren Verfahren über das Vorliegen von Abschiebeverboten entschieden hat. Das heißt: Die antragstellende Person ist noch ohne Schutz und die ihr eigentlich noch verbleibende Schutzform der Abschiebungsverbote wird ihr genommen. Auch wenn dies in einem früheren Verfahren bereits geprüft worden ist: Es können Tatsachen eingetreten sein, die eine Neubewertung der Lage rechtfertigen. Denkbar ist beispielsweise, dass in der Zwischenzeit eine HIV-Infektion aufgetreten ist, die im Herkunftsland nicht angemessen behandelt werden kann, sodass bei einer Abschiebung ernsthafte Lebensgefahr droht. Denkbar ist ebenfalls, dass sich die Lage für LSBTI im Herkunftsland seither massiv verschlechtert hat, wie dies aktuell zB. in Pakistan zu beobachten ist. Dies könnte nach neuer Rechtslage nicht berücksichtigt werden.

Wichtig ist die Prüfung von Abschiebungsverboten auch in Fällen, in denen ein nach heutiger Kenntnis europarechtswidriger Ablehnungsbescheid vorliegt, weil das sog. „Diskretionsgebot" angewendet worden ist. Diese Bescheide würden unter Zugrundelegung der überarbeiteten Dienstanweisung Asyl, nach der bei der Beurteilung der Verfolgungswahrscheinlichkeit ein geoutetes Leben zugrunde zu legen ist, heute positiv beschieden. Dies betrifft insbesondere Geflüchtete aus schlimmen Verfolgerstaaten wie Iran und Irak. Dies könnte nach neuer Rechtslage ebenfalls nicht berücksichtigt werden, wodurch Menschen unter Lebensgefahr in diese Länder abgeschoben werden würden.

Die geplante Einschränkung der Prüfung von Abschiebungsverboten bringt keine erhebliche Zeitersparnis für die Behörden, kann jedoch im Einzelfall dramatische Auswirkungen haben. Es ist daher nicht verhältnismäßig, die Schutzformen für Folgeantragstellende derart zu beschränken.

5. Lücke im Gesetzentwurf: Erweiterung der Berufungsgründe

Die Berufungsgründe für Asylgerichtsverfahren müssen erweitert werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass in Asylgerichtsverfahren Entscheidungen nicht angegriffen werden können, bei denen es ernstliche Zweifel an der Richtigkeit gibt oder bei denen von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs oder des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte abgewichen wird. Gerade in Asylverfahren muss die Richtigkeit der Entscheidung oberste Priorität haben, da Fehlentscheidungen lebensgefährlich sein können.

Wir fordern daher die Erweiterung der Berufungsgründe. Wie auch im normalen Verwaltungsprozessrecht (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) ist in § 78 Abs. 3 AsylG die Berufung in Asylsachen zuzulassen, wenn ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen. Dies betrifft insbesondere instanzgerichtliche Würdigungen der Glaubhaftigkeit der klagenden Person. Selbst wenn es hierbei zu offensichtlichen Fehlentscheidungen kommt, haben Kläger*innen derzeit keine Möglichkeit, dies durch eine weitere Instanz überprüfen zu lassen.

Darüber hinaus ist die Berufung zuzulassen, wenn ein Urteil von einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs oder des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte abweicht. Insbesondere die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs sind in dem durch europäisches Recht massiv geprägten Asylrecht von wesentlicher Bedeutung. Sie sind für die deutschen Gerichte bindend. Dennoch gibt es derzeit keine Möglichkeit, gegen Urteile vorzugehen, die geltende europäische Rechtsprechung nicht oder fehlerhaft anwenden.

Wie wir aus unserer Arbeit mit Geflüchteten wissen, sind solche Urteile leider keine Einzelfälle. Beispielhaft lässt sich dies an der Nichtumsetzung eines EuGH-Urteils von 2013 zeigen, in welchem der Gerichtshof entschieden hat, dass bei der Gefahrenprognose für LSB-Geflüchtete nicht davon ausgegangen werden darf, dass diese sich in ihrem Herkunftsland diskret verhalten werden (EuGH, Urt. v. 7.11.2013, Rs. C-199/12 bis C-201/12). Trotz dieses Urteils wendeten deutsche Verwaltungsgerichte noch bis ins Jahr 2022 sog. „Diskretionsprognosen" an und lehnten Kläger*innen mit dem Argument ab, dass diese sich im Herkunftsland durch ein diskretes Verhalten vor Verfolgung schützen könnten (vgl. Dörr/Träbert/Braun: LSBTI*-Asylanträge und das widerspenstige „Diskretionsgebot", Asylmagazin 7-8/2021, 257 mit vielen Nachweisen). Diese Urteile standen klar im Widerspruch zum EuGH-Urteil von 2013, die betroffenen

Kläger*innen konnten hiergegen jedoch nicht vorgehen.

Mit freundlichen Grüßen

[redacted]

Sarah Ponti, LL.M. (Melbourne)
LSVD-Grundsatzreferat