

13.12.22

Antrag des Freistaates Bayern

Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren

Punkt 17 der 1029. Sitzung des Bundesrates am 16. Dezember 2022

Der Bundesrat möge zu dem Gesetz gemäß Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes die Einberufung des Vermittlungsausschusses aus folgendem Grund verlangen:

a) Zum Gesetz allgemein

Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich das Ziel des Gesetzes, Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren zu beschleunigen. Hierzu sind einige sinnvolle Regelungen vorgesehen. Allerdings beinhaltet das Gesetz auch Regelungen, bei denen fraglich ist, ob das Ziel und damit auch eine Entlastung der Behörden und Gerichte tatsächlich erreicht werden kann oder eher eine Verlangsamung und Mehraufwand herbeigeführt wird.

Der Bundesrat bedauert außerdem, dass das Gesetz – anders als der zunächst vom Bundesministerium des Innern und für Heimat vorgelegte Referentenentwurf – keine Änderungen des § 30 AsylG beinhaltet. Im Referentenentwurf wurde mit der Neufassung des § 30 AsylG noch das begrüßenswerte Ziel verfolgt, durch die Umsetzung der Richtlinie 2013/32/EU (Asylverfahrensrichtlinie) die Rechtsanwendung zu vereinfachen, die Möglichkeit der Asylverfahrensrichtlinie auszuschöpfen und damit auch Gerichtsverfahren zu beschleunigen.

b) Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 12a AsylG)

Artikel 1 Nummer 5 ist zu streichen.

Begründung:

Die Asylverfahrensberatung (AVB) durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) auf Grundlage des § 12a AsylG in seiner gegenwärtigen Fassung hat sich in hervorragender Weise bewährt. Entsprechende Verbesserungen – so sie denn für notwendig erachtet werden – sollten vorrangig innerhalb eines bestehenden Verfahrens umgesetzt werden und nicht durch eine externe Korrektur über ein eigenständiges Förderregime. Dies gilt gerade auch vor dem Hintergrund der aktuell stark steigenden Asylbewerberzahlen. In dieser Situation die AVB neu aufzustellen, wird zu Verzögerungen, Mehraufwand und Rechtsunsicherheiten führen.

Ungeachtet dessen begegnet die beschlossene Änderung des § 12a AsylG darüber hinaus folgenden weiteren inhaltlichen Bedenken: Die vorgeschlagene Neufassung bedeutet gegenüber der bisherigen AVB eine deutliche thematische und kapazitätsmäßige Ausweitung. Nach § 12a Absatz 2 Satz 3 AsylG-neu soll die AVB möglichst bereits vor der Anhörung erfolgen und kann bis zum unanfechtbaren Abschluss des Asylverfahrens durchgeführt werden. Es muss ausgeschlossen werden, dass die Durchführung der Anhörung faktisch dadurch verzögert werden könnte, dass beispielsweise kurzfristig ein Beratungsbegehren geäußert wird. Insoweit wäre erforderlich, auch bereits gesetzlich zu regeln, dass die AVB keine „aufschiebende Wirkung“ hat. Des Weiteren wäre auch eine Begrenzung der AVB auf das Erstverfahren notwendig. Die Einbeziehung von Zweit-, Folge-, Dublin- und Widerrufsverfahren in die AVB ist nicht zielführend. Eine Einbeziehung auch von Zweit- und Folgeverfahren birgt die Gefahr, dass bestehende vollziehbare Ausreisepflichten auch taktisch verzögert werden. Gegen eine Einbeziehung des Dublin-Verfahrens spricht das Beschleunigungsgebot, wonach der eigentlich nicht zuständige Mitgliedstaat darauf zu achten hat, dass kein unangemessen langes Asylverfahren entsteht. Es ist jedoch zu befürchten, dass die Erweiterung des Beratungsangebots auf Dublin-Fälle zu Verzögerungen führen wird. Schließlich sprechen steigende Asylzahlen sowie die nur begrenzt vorgesehenen Haushaltsmittel für eine Begrenzung. Bei einem zu weiten Empfängerkreis könnte nicht mehr die notwendige Qualität sichergestellt werden.

Darüber hinaus wird auch die Einführung einer Übermittlungspflicht nach § 12a Absatz 3 AsylG-neu kritisch gesehen, wonach Träger der AVB eine Übermittlungspflicht an das BAMF sowie an die für die Aufnahme zuständigen Landesbehörden innehaben, wenn sich bei der Beratung der Bedarf für besondere Verfahrensgarantien zeigt. Es wird als sinnvoller erachtet, nur eine Übermittlungsbefugnis vorzusehen („kann“ statt „ist“). Durch die Formulierung einer Verpflichtung könnte die Gefahr bestehen, dass in der Praxis von den Trägern gegebenenfalls auch bei geringsten beziehungsweise nur vagen Anhaltspunkten eine Weitergabe erfolgt. Bei einer Befugnis könnte hingegen für die Träger verdeutlicht sein, dass hier ein fachlich fundierter Einschätzungsspiel-

raum besteht.

c) Zu Artikel 1 Nummer 15 (§ 73b Absatz 1 Satz 2 – neu – AsylG)

Dem Artikel 1 Nummer 15 § 73b Absatz 1 ist folgender Satz anzufügen:

„Unbeschadet von Satz 1 hat eine Prüfung, ob die Voraussetzungen für einen Widerruf oder eine Rücknahme nach § 73 und § 73a vorliegen, spätestens nach Ablauf von drei Jahren nach Unanfechtbarkeit der Entscheidung zu erfolgen.“

Begründung:

Im Rahmen der Änderungen des §§ 72 ff. AsylG-neu soll die Regelüberprüfung, die gegenwärtig spätestens drei Jahre nach Rechtskraft des Bescheids stattfindet, abgeschafft werden. Zukünftig soll eine entsprechende Überprüfung nur noch anlassbezogen erfolgen. Diese Abkehr von der bisherigen Rechtslage wird abgelehnt. Die Regelüberprüfung ist ein wichtiges Element des Asylverfahrens. Sie ist von zentraler Bedeutung, um die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns im Asylverfahren zu gewährleisten. Bei einer Abschaffung würden wichtige Funktionen, wie beispielsweise eine Sicherheitsfunktion verloren gehen. Außerdem kommt der Regelwiderrufsprüfung eine wichtige migrationspolitische Funktion zu. Letztlich würde ein Schutzstatus „verewigt“ und ohne äußeren Anlass nie mehr geprüft, ob die Person wirklich (noch) schutzbedürftig ist, obwohl es nur „Schutz auf Zeit“ gibt (vergleiche Artikel 1 Buchstabe C Nummer 5 GFK). Es muss gewährleistet werden, dass die an eine positive Asylentscheidung geknüpften Rechtsfolgen nur denjenigen Personen zugutekommen, die tatsächlich immer noch schutzbedürftig sind. Dies gilt insbesondere vor Gewährung einer dauerhaft verfestigten Rechtsposition in Form eines Daueraufenthaltstitels. Darüber hinaus könnten insbesondere in Kombination mit einem erweiterten Bleiberecht Fehlanreize für mehr irreguläre Migration nach Deutschland gesetzt werden.

d) Zu Artikel 1 Nummer 18 Buchstabe d (§ 77 Absatz 4 AsylG)

Artikel 1 Nummer 18 Buchstabe d ist zu streichen.

Begründung:

Das Gesetz sieht in § 77 Absatz 4 AsylG-neu eine kraft Gesetzes eintretende Änderung des Streitgegenstands vor, indem ein rechtshängiger Bescheid, mit dem ein Asylantrag als unzulässig abgelehnt wurde, durch eine neue Entscheidung des Bundesamts über den Asylantrag als unbegründet oder offensichtlich unbegründet ersetzt wird. Diese gesetzlich eintretende Klageänderung lässt keine Beschleunigung asylgerichtlicher Verfahren erwarten. Sie bewirkt jedoch erhebliche gerichtsorganisatorische Schwierigkeiten. Da Dublin-Verfahren in der Regel nicht den für die Herkunftsländer zuständigen Kammern zugewiesen sind, müssten nach einer solchen Klageänderung für eine zügige Sachbehand-

lung die Verfahren erst der für das jeweilige Herkunftsland spezialisierten Kammer zugewiesen werden. Blicke es bei der Zuständigkeit der ursprünglich aufgrund des Dublin-Verfahrens zuständigen Kammer, entstünden erhebliche Synergie- und damit Beschleunigungsverluste, da sich bei einer Unzulässigkeitsentscheidung gänzlich andere Rechtsfragen stellen und zum Beispiel je nach Verfahrensart die Verhältnisse in unterschiedlichen Staaten (Dublin-Verfahren: EU-Staaten, Nationales Verfahren: Herkunftsstaaten) maßgeblich sind. Eine intensive und zeitaufwändige Einarbeitung der anderweitig spezialisierten Spruchkörper wäre erforderlich. Überdies berührt diese gesetzlich eintretende Klageänderung den im Verwaltungsprozess bestehenden Grundsatz der Dispositionsmaxime, da es ein Asylbewerber dann nicht selbst in der Hand hätte, ob er auch gegen den neuen Bescheid gerichtlich vorgehen möchte.

e) Zu Artikel 1 Nummer 19 (§ 78 Absatz 8, 8a AsylG)

Artikel 1 Nummer 19 ist zu streichen.

Begründung:

Mit der Möglichkeit für die Oberverwaltungsgerichte gemäß § 78 Absatz 8 AsylG-neu für allgemeine asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevante Tatsachen eine Revision zum Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) zuzulassen, wird eine Tatsachenfeststellungskompetenz für das BVerwG begründet. Es steht zu befürchten, dass die Gerichte bei Verfahren mit einer vergleichbaren Fallgestaltung in Erwartung einer Leitentscheidung die Verfahren aussetzen werden. Überdies vermögen höchstrichterliche Leitentscheidungen zu Tatsachenfragen aufgrund sich laufend verändernder Sachlagen und der Vielgestaltigkeit der Einzelfälle den Verwaltungsgerichten im Ergebnis nur sehr beschränkt Orientierung zu geben, insbesondere auch vor dem Hintergrund der vom Bundesverfassungsgericht judizierten Pflicht zur tagesaktuellen Beurteilung. Die vorgesehene Regelung wird daher insgesamt und unter Beschleunigungsgesichtspunkten abgelehnt. Auch im Rahmen der öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag am 28. November 2022 haben sowohl Experten aus der Richterschaft als auch aus der Anwaltschaft in ihren eingereichten schriftlichen Stellungnahmen auf diese Aspekte kritisch hingewiesen.

f) Zu Artikel 1 Nummer 20 Buchstabe b (§ 79 Absatz 2 AsylG)

Artikel 1 Nummer 20 Buchstabe b ist zu streichen.

Begründung:

Die Eröffnung einer Zurückweisung eines Oberverwaltungsgerichts an ein Verwaltungsgericht sollte einer Neubewertung unterzogen werden. Sie lässt bei den besonders belasteten Verwaltungsgerichten keine Beschleunigung erwarten. Ein praktischer Bedarf wird hierfür derzeit nicht gesehen. Überdies gilt es zu bedenken, dass ein nach einer Zurückverweisung an ein Verwaltungsgericht

zu treffendes Urteil insbesondere bei einer – durch das Gesetz in Bezug genommenen – umfangreichen oder aufwändigen Beweisaufnahme nicht ohne Weiteres zeitnah zur zurückverweisenden Entscheidung des Berufungsgerichts getroffen werden kann. Zu diesem Zeitpunkt kann die Tatsachenbeurteilung des Berufungsgerichts bereits überholt sein. Wegen der vorgesehenen Regelung wäre das Verwaltungsgericht aber an eine zwischenzeitlich gegebenenfalls bereits überholte Tatsachenbeurteilung des Berufungsgerichts gebunden. Insofern sollte jedenfalls dringend geprüft werden, in § 79 Absatz 2 Satz 2 AsylG-neu klarzustellen, dass § 77 Absatz 1 AsylG unberührt bleibt, also – auch im Hinblick auf Tatsachenfragen – weiterhin der Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung beziehungsweise der Entscheidung maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt bleibt.