



Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
Postfach 90 04 62 · 99107 Erfurt

- nur per E-Mail -

M4AG@bmi.bund.de

Bundesministerium des Innern und für Heimat
Referat AG M4 - Asylrecht und Asylverfahren

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Übersendung des Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme danke ich Ihnen.

Im Sinne einer zeitnahen Umsetzung der Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag der die Bundesregierung tragenden Parteien wird es seitens des Thüringer Ministeriums für Migration, Justiz und Verbraucherschutz (TMMJV) ausdrücklich begrüßt, dass gesetzliche Änderungen zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren erfolgen sollen.

Zu einigen der vorgesehenen Vorschriften bestehen aus Sicht des TMMJV jedoch noch Änderungs- und Ergänzungswünsche, die nachfolgend benannt werden:

Zu § 12a AsylG-E (Art. 1 Nr. 6 des Referentenentwurfs)

§ 12a Abs.1 AsylG-E

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass der Gesetzgeber eine behördenunabhängige, unentgeltliche, individuelle und freiwillige Asylverfahrensberatung schaffen möchte. Durch eine behördenunabhängige Asylverfahrensberatung dürfte die Akzeptanz der Asylentscheidungen steigen, wenn sich die Antragsteller durch eine neutrale Stelle informiert fühlen. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass Asylverfahrensberatung in ihrer Form und Ausgestaltung den Anforderungen für die Beratung von Schutzsuchenden aus Art. 19, 20, 21 und 22 der Richtlinie (RL) 2013/32/EU (EU-Asylverfahrensrichtlinie) genügen muss.

§ 12a Abs. 2 AsylG-E

Die Regelung in § 12 a Abs. 2 Satz 1 AsylG-E „Die Asylverfahrensberatung umfasst mindestens Auskünfte zum Verfahren ...“ entspricht nicht den Vorgaben des Art. 21 Abs.1 RL 2013/32/EU. Nach Art. 21 Abs. 1 RL

Ihr/e Ansprechpartner/in:
Herr Helmut Mayer

Durchwahl:
Telefon +49 361 57351-1172
Telefax +49 361 57351-1888

poststelle@
tmmjv.thueringen.de

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom:

Unser Zeichen:
(bitte bei Antwort angeben)
2071/E-4820/2015-13-
62254/2022

Erfurt,
24. Oktober 2022

2013/32/EU können die Mitgliedsstaaten vorsehen, dass Nichtregierungsorganisationen, Fachkräfte von Behörden oder spezialisierte staatliche Stellen die unentgeltlichen Rechts- und verfahrenstechnischen Auskünfte gemäß Artikel 19 erteilen. Die Richtlinie verlangt also nicht nur reine Verfahrenserläuterungen, sondern auch ausdrücklich die Rechtsberatung des Schutzsuchenden.

Verfahrenserläuterungen erfolgen im Übrigen bereits jetzt schon durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Den Schutzsuchenden werden Merkblätter über ihre Rechte und Pflichten vom BAMF ausgehändigt, vgl. § 24 Abs. 1 Satz 2 AsylG.

Um den Vorgaben RL 2013/32/EU gerecht zu werden, muss eine „echte“ Asylverfahrensberatung erfolgen. Dem Schutzsuchenden müssen seine Rechte und Pflichten umfassend erörtert werden, sowohl in tatsächlicher als auch in rechtlicher Hinsicht.

Ob eine Rechtsberatung durchgeführt wird, darf auch nicht davon abhängig gemacht werden, ob der Schutzsuchende einer vulnerablen Personengruppe angehört oder nicht. Art. 21 der RL 2013/32/EU trifft keine solche Unterscheidung. Vielmehr haben die Rechts- und verfahrenstechnischen Auskünfte grundsätzlich gegenüber allen Schutzsuchenden zu erfolgen, wenn sich ein Mitgliedsstaat dazu entschieden hat, Nichtregierungsorganisationen, Fachkräfte von Behörden oder spezialisierte staatliche Stellen mit Auskünften nach Art. 19 der RL 2013/32/EU zu betrauen.

§ 12a Abs. 3 AsylG-E

Nach der Regelung des § 12a Abs.3 AsylG-E soll die Asylverfahrensberatung nicht nur dazu dienen, Verfahrensauskünfte zu erteilen, sondern sie soll auch die Aufgabe haben, vulnerable Personen nach der EU-Asylverfahrensrichtlinie und nach der EU-Aufnahmerichtlinie (Richtlinie 2013/33/EU) zu identifizieren. Damit werden zwei grundverschiedene Aufgabenstellungen miteinander vermischt. Eine solche Gemengelage ist problematisch für eine Beratungssituation. Bei den Schutzsuchenden könnte leicht der Eindruck entstehen, dass die Asylverfahrensberatung nicht ihren Interessen dient, sondern höchstpersönliche, personenbezogene Daten erfasst und weitergegeben werden sollen. Auf Seite der Beratenden steht zu befürchten, dass sie sich nicht auf ihre wesentliche Arbeit - die Beratung in asylrechtlichen Rechts- und Verfahrensfragen - konzentrieren, sondern unter dem Druck stehen, vulnerable Personen zu identifizieren. Es stellt sich auch die Frage, wie behördenunabhängig die Asylverfahrensberatung tatsächlich ist, wenn aus der Beratungssituation gewonnene Erkenntnisse an Behörden übermittelt werden sollen.

Damit der Gesetzgeber seinen europarechtlichen Pflichten aus der EU-Asylverfahrensrichtlinie und aus der EU-Aufnahmerichtlinie zur Identifikation von vulnerablen Personen nachkommt, sollte eine eigenständige Rechtsgrundlage im AsylG geschaffen werden.

Die Regelung des § 12a Abs. 3 AsylG-E ist auch nicht mit datenschutzrechtlichen Vorgaben in Einklang zu bringen. Es steht zu befürchten, dass die Sicherstellung des Datenschutzes der Schutzsuchenden schon an der praktischen Umsetzung scheitern wird. In der Praxis werden die Beratenden den Schutzsuchenden ein vorbereitetes Schriftstück vorlegen - höchstwahrscheinlich

scheinlich auch noch in deutscher Sprache verfasst-, welches sie unterzeichnen sollen. Mit ihrer Unterschrift erklären sich die Schutzsuchenden mit einer Übermittlung ihrer Daten an die im Gesetzestext benannten Behörden einverstanden. Den Schutzsuchenden dürfte hierbei oftmals nicht klar sein, was für einen Sinngehalt das von ihnen unterzeichnete Schriftstück hat. Andererseits wird es den Beratenden auch kaum möglich sein, den Schutzsuchenden dieses verständlich zu vermitteln.

Bei einer Asylverfahrensberatung durch Rechtsanwält:innen stellen sich noch tieferliegende Probleme. Die Gespräche zwischen Rechtsanwält:innen und ihren Mandant:innen unterliegen der anwaltlichen Schweigepflicht. Rechtsanwält:innen sind auch grundsätzlich nur den Interessen ihrer Mandantschaft verpflichtet. Es darf stark bezweifelt werden, dass sich diese berufsrechtlichen Pflichten der Rechtsanwält:innen mit den Vorgaben des Gesetzestextes in Einklang bringen lassen.

Um den datenschutzrechtlichen Anforderungen zu genügen, muss zudem sichergestellt werden, dass die Datensysteme der Träger der Asylverfahrensberatung als auch die der beteiligten Behörden ausreichend vor dem Zugriff durch Dritte geschützt sind. Dem Schutz vor dem unberechtigten Zugriff Dritter auf die Daten der Schutzsuchenden kommt in diesem Zusammenhang eine überragende Bedeutung zu. Denn bei den übermittelten Datensätzen handelt es sich um Informationen, die möglicherweise die Vulnerabilität des Schutzsuchenden belegen und damit den höchstpersönlichen Lebensbereich der Person betreffen. Auch die Datenübermittlung sowie die Löschung der Daten muss rechtskonform erfolgen.

Die Regelung des § 12a Abs. 3 Satz 2 AsylG-E erweist sich ebenfalls als problematisch. Es bleibt unklar, wer die Entscheidungsgewalt über die Löschung der Daten hat (Träger der Asylverfahrensberatung und/oder das Bundesamt und/oder die obersten Landesbehörden oder die von der obersten Landesbehörde bestimmten Stelle) und ab wann der Zweck der Datenübermittlung erfüllt sein soll.

Zu § 24 Abs. 1 AsylG-E (Art. 1 Nr. 8a) des Referentenentwurfs)

Nach § 24 Abs. 1 Satz 4 AsylG-E soll die Anhörung im Wege der Bild- und Tonübertragung erfolgen können. Die Durchführung von solchen Videoanhörungen ist gerade in Zeiten einer Pandemie zur Beschleunigung von Asylverfahren grundsätzlich geeignet. Da es sich bei der Anhörung um einen der wichtigsten Teile des Asylverfahrens handelt und eine persönliche Anhörung, in der ein Asylbewerber sein Verfolgungsschicksal schildern kann, grundsätzlich vorzuzugswürdig ist, sollte eine Videoanhörung jedoch nur durchgeführt werden, wenn der Asylbewerber ihr aktiv zustimmt hat. Dieser Passus sollte in den Gesetzestext in § 24 Abs. 1 AsylG-E aufgenommen werden. Zudem sollte der Passus aus der Begründung zu § 24 Abs. 1 Satz 4 AsylG-E, wonach die Video-Anhörung im Verhältnis zur persönlichen Anhörung der Ausnahmefall ist, in den Gesetzestext des § 24 Abs. 1 AsylG-E übernommen werden, um dies deutlicher hervorzuheben.

Zu § 25 Abs. 8 AsylG-E (Art. 1 Nr. 9 d) des Referentenentwurfs)

Nach dem neu eingefügten § 25 Abs. 8 Satz 1 AsylG-E soll der Ausländer sich bei der Anhörung von einem Rechtsanwalt oder (einer) sonstigen Person im Sinne von § 14 des Verwaltungsverfahrensgesetzes begleiten lassen

können. Nach § 25 Abs. 8 Satz 2 AsylG-E soll der Begleiter erst am Schluss der Anhörung eingreifen dürfen.

In der Gesetzesbegründung zu § 25 Abs. 8 AsylG-E wird ausgeführt, dass mit der Neuregelung Art. 23 Abs. 3 und 4 der RL 2013/32/EU umgesetzt wird. In Art. 23 Abs. 3, zweiter Unterabsatz, der RL 2013/32/EU wird aber lediglich ausgeführt, dass die Mitgliedstaaten festlegen können, dass der Rechtsanwalt oder sonstige Rechtsberater erst am Schluss der persönlichen Anhörung eingreifen darf, es besteht somit keine Verpflichtung für diese Festlegung. Ein Rechtsbeistand sollte jedoch einen rechtlich unerfahrenen Asylantragsteller von Beginn der Anhörung an unterstützen können dürfen und nicht erst an deren Ende. Daher sollte § 25 Abs. 8 Satz 2 AsylG-E gestrichen werden.

Zu §§ 72- 73c AsylG-E (Art. 1 Nr. 16- 20 des Referentenentwurfs)

Die vorgesehene Streichung der Regelüberprüfung von Asylbescheiden und der Wechsel zu einem anlassbezogenen Widerrufs- und Rücknahmeverfahren in § 73b AsylG-E wird ausdrücklich begrüßt. Dies führt nicht nur zu einer Entlastung des BAMF, sondern auch der Ausländerbehörden, da nicht in jedem Fall vor Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 AufenthG zwingend eine Regelüberprüfung durch das BAMF zu veranlassen ist. Auch die grundlegende Überarbeitung und Neustrukturierung der §§ 72 bis 73c AsylG, die zur Anpassung an die Richtlinien 2011/95/EU (EU-Anerkennungsrichtlinie) und 2013/32/EU (EU-Asylverfahrensrichtlinie) erfolgen soll, wird aus fachlicher Sicht grundsätzlich unterstützt. Die bisherigen Regelungen in den genannten Vorschriften wichen teilweise von den genannten Richtlinien ab.

Allerdings sollte die geplante Neufassung des § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AsylG-E, in dem Widerrufs- und Rücknahmegründe aufgeführt sind, überarbeitet werden. Danach sind die Anerkennung als Asylberechtigter und die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen für sie nicht mehr vorliegen, was unter anderem dann der Fall ist, wenn der Ausländer sich freiwillig durch Annahme oder Erneuerung eines Nationalpasses oder durch sonstige Handlungen erneut dem Schutz des Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, unterstellt. Nach der Gesetzesbegründung (S. 46) setzt § 73 Abs. 1 Satz 2 AsylG-E Artikel 11 der RL 2011/95/EU um, wo jedoch die Annahme oder Erneuerung eines Nationalpasses nicht erwähnt ist.

Nach den Hinweisen des BMI zur Identitätsklärung als Voraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 und 4 AufenthG in seinem Schreiben vom 12. August 2021 soll von der Identitätsklärung in der Regel nicht nach § 5 Abs. 3 Satz 2 AufenthG abgesehen werden. Die Identitätsklärung soll in erster Linie durch Vorlage eines Passes oder Passersatzes erfolgen. Auf die Frage, ob dies wegen des Risikos eines Erlöschens der Flüchtlingseigenschaft (§ 72 Abs. 1 Nr. 1 AsylG) unzumutbar sein könnte, wird nicht eingegangen.

Daher sollte in § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AsylG-E klargestellt werden, dass die Annahme oder Erneuerung eines Nationalpasses zum Zwecke der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis oder einer Einbürgerung nicht den Widerruf der Anerkennung als Asylberechtigter und der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft zur Folge haben darf.

Zu § 74 Abs. 3 AsylG-E (Art. 1 Nr. 21c) des Referentenentwurfs)

Bisher findet bei Befangenheitsanträgen, die erst während der laufenden mündlichen Verhandlung gestellt werden, § 54 Abs. 1 VwGO in Verbindung mit § 47 Abs. 2 ZPO Anwendung. Danach kann der Termin unter Mitwirkung des abgelehnten Richters fortgesetzt werden, wenn die Entscheidung über die Ablehnung eine Vertagung der Verhandlung erfordern würde. Wird die Ablehnung für begründet erklärt, so ist der nach der Anbringung des Ablehnungsgesuchs liegende Teil der Verhandlung zu wiederholen.

Durch den neu eingefügten § 74 Abs. 3 AsylG-E wird diese Regelung in Asylgerichtsverfahren auf solche Fälle ausgedehnt, in denen der Befangenheitsantrag zwar nicht während der mündlichen Verhandlung, aber innerhalb eines Zeitraums von zwei Wochen vor dem Termin zur mündlichen Verhandlung gestellt wird.

Es erscheint durchaus fraglich, ob durch diese Regelung eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden kann. Vor diesem Hintergrund sollte die Vorschrift im weiteren Gesetzgebungsverfahren nochmals überprüft werden.

Zu § 77 Abs. 4 und 5 AsylG-E (Art. 1 Nr. 23d) und e) des Referentenentwurfs

Nach dem neu eingefügten § 77 Abs. 4 AsylG-E soll das Gericht, wenn es einen in der mündlichen Verhandlung gestellten Beweisantrag für unzulässig oder unbegründet hält, die Ablehnung des Beweisantrags mit der Entscheidung über die verfahrensabschließende Entscheidung verbinden können.

Nach dem ebenfalls neu eingefügten § 77 Abs. 5 AsylG-E soll in den Fällen, in denen während des Verfahrens der streitgegenständliche Verwaltungsakt, mit dem ein Asylantrag als unzulässig abgelehnt wurde, durch eine Ablehnung als offensichtlich unbegründet ersetzt wurde, der neue Verwaltungsakt Gegenstand des Verfahrens werden können.

Mit den genannten Regelungen soll eine Beschleunigung der Asylklageverfahren erreicht werden. Ob dies wirklich der Fall ist, ist zumindest zweifelhaft. Auch hier sollte nochmals im weiteren Gesetzgebungsverfahren geprüft werden, ob die Regelungen nicht zu einer unverhältnismäßigen Verkürzung der Rechtsposition eines klagenden Asylbewerbers führen und daher überarbeitet werden sollten.

Weitere notwendige Regelungsgegenstände

Berufungszulassung (auch) durch die Verwaltungsgerichte bei grundsätzlicher Bedeutung und bei Divergenz (Änderung des § 78 AsylG)

Nach der derzeitigen Regelung des § 78 Abs. 2 AsylG steht den Beteiligten die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts nur zu, wenn sie von dem Oberverwaltungsgericht zugelassen wird.

Diese fehlende Möglichkeit der Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht selbst führt derzeit dazu, dass eine ober- oder höchstrichterliche Klärung streitiger, nicht selten schwieriger Rechtsfragen nicht zuverlässig möglich ist. Dass bisher nur das Oberverwaltungsgericht bei entsprechendem Antrag die Möglichkeit zur Zulassung hat, hat zur Folge, dass nicht genügend Fälle mit grundsätzlicher Bedeutung und vorhandener Divergenz zugelassen wurden, um durch Leitentscheidungen für mehr Rechtssicherheit

im Umgang mit schwierigen Tatsachen- und Rechtsfragen sorgen zu können. Anders als die erste Instanz, die wegen der Vielzahl der dort anhängigen Verfahren eine breitere Grundlage für die Bewertung der grundsätzlichen Bedeutung einer Rechtsfrage sowie vorhandener Divergenz hat, verfügt das Oberverwaltungsgericht als Berufungsgericht auch aufgrund der vergleichsweise kleinen Zahl von Verfahren nicht über eine entsprechende Gesamtübersicht. So muss sich das Oberverwaltungsgericht erst bei einem entsprechenden Zulassungsantrag mit einem etwaigen Fall von grundsätzlicher Bedeutung oder vorhandener Divergenz befassen. Hinzu kommt, dass es auch Konstellationen geben kann, in denen eine Zulassung der Berufung durch das Oberverwaltungsgericht trotz Vorliegen der Zulassungsgründe (grundsätzliche Bedeutung und Divergenz) nicht erfolgen kann, da die Darlegungsvoraussetzungen des § 78 Abs. 4 Satz 4 AsylG nicht gegeben sind.

Eine beschränkte Eröffnung der Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht selbst würde ermöglichen, dass Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung bzw. vorhandene Divergenzen zügig obergerichtlich geklärt werden. Die Verwaltungsgerichte wissen aus der Vielzahl der dort anhängigen Verfahren, welche Rechtssachen grundsätzliche Bedeutung haben und wo aufgrund divergierender Entscheidungen notwendiger Klärungsbedarf durch das Oberverwaltungsgericht besteht. Dies wirkt einer Zersplitterung der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, die wiederum Rechtsanwendungsunsicherheiten in der Verwaltung auslöst, entgegen und führt zu einer im Asylverfahren notwendigen Vereinheitlichung der Rechtsprechung und Stärkung der Rechtsmittelinstanz. Die positiven Effekte würden sich beschleunigend auf gleichgelagerte Fälle auswirken.

Die Einführung des in der VwGO geregelten Zulassungssystems mit zwei Zulassungswegen (Zulassung durch das VG oder auf Antrag durch das OVG) würde auch zu einer Entlastung der Oberverwaltungsgerichte führen und die (zugelassenen) Berufungsverfahren beschleunigen. Denn im Falle einer Entscheidung über die Zulassung bereits durch das Verwaltungsgericht ist die Statthaftigkeit der Berufung keine Frage mehr, über die das Oberverwaltungsgericht nachdenken und entscheiden muss. Die Zulassungsentcheidung entfällt daher für das Oberverwaltungsgericht, ohne dass ein besonderer Arbeitsaufwand entstünde. Nur wenn das Verwaltungsgericht die Berufung nicht zulässt, muss das Oberverwaltungsgericht auf Antrag über die Zulassung der Berufung entscheiden. Durch die Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht bereits in der ersten Instanz bei den tatsächlichen Fällen von grundsätzlicher Bedeutung und vorhandener divergierender Entscheidungen tritt daher auch eine Beschleunigung des gerichtlichen Berufungsverfahrens ein, da das Oberverwaltungsgericht zeitnah entscheiden kann.

Bei der Formulierung der entsprechenden Neufassung des § 78 AsylG sollte sich an der Fassung des Gesetzesantrags „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur Verfahrensbeschleunigung durch die erweiterte Möglichkeit der Zulassung von Rechtsmitteln“ von Hamburg und anderen Ländern orientiert werden (Bundesrats-Drucksache 51/18 vom 20. Februar 2018), der im Jahr 2019 im Bundesrat noch keine Mehrheit bekommen hatte.

Beschränkte Zulassungsbeschwerde in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes bei grundsätzlicher Bedeutung (§ 80 AsylG)

Nach der derzeitigen Regelung des § 80 AsylG können Entscheidungen in Rechtsstreitigkeiten nach dem AsylG vorbehaltlich des § 133 Abs. 1 VwGO nicht mit der Beschwerde angefochten werden.

Die fehlende Überprüfung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes hat in der Vergangenheit, insbesondere auch in Überstellungsverfahren nach der sogenannten Dublin III-VO, zu einer uneinheitlichen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte bzw. sogar einzelner Spruchkörper innerhalb desselben Gerichts geführt. Dies wiederum hat eine Unsicherheit der Rechtsanwender in fallübergreifenden Tatsachen- und / oder Rechtsfragen zur Folge. Dies betrifft etwa die Bestimmung des Beginns bzw. des Endes der Überstellungsfristen, das Bestehen eines subjektiv-öffentlichen Rechtsanspruchs auf Durchführung eines Asylverfahrens im Bundesgebiet nach Ablauf der Überstellungsfrist oder das Vorliegen sogenannter systemischer Mängel im Asylverfahren oder der Aufnahmebedingungen in einem Mitgliedstaat. Eine Klärung im Hauptsachverfahren scheidet in vielen Fällen aus, da häufig nach dem Eilverfahren mit einem Vollzug der angefochtenen Entscheidung und damit mit der Rückführung zu rechnen ist. Im Bereich der sogenannten Dublin-Verfahren ist daher das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes häufig faktisch an die Stelle des Hauptsachverfahrens getreten.

Die Neueinführung einer beschränkten Zulassungsbeschwerde in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes bei Fällen von grundsätzlicher Bedeutung kann der rechtsstaatlich gebotenen Vorhersehbarkeit und Verlässlichkeit gerichtlicher Entscheidungen dienen und eine Vereinheitlichung der Rechtsprechung bewirken. Sie stellt somit ein geeignetes Mittel dar, um obergerichtlich bestimmte Tatsachen- und Rechtsfragen zu klären, was sich beschleunigend auf gleichgelagerte Fälle auswirken kann.

Bei der Formulierung der Neufassung des § 80 AsylG sollte sich ebenfalls an der Fassung des o.g. Gesetzesantrags von Hamburg und anderen Ländern orientiert werden, der auch zu § 80 AsylG eine detaillierte Regelung enthält.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

gez. Stefan Zabold