Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Online-Aufsatz

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

Gegründet von Rechtsanwalt Prof. Dr. Hermann Weber, Schriftleiter von 1982–2001

Herausgegeben von Prof. Dr. Martin Burgi, München – Prof. Dr. Christian Calliess, Berlin – Dr. Josef Christ, Richter des BVerfG, Karlsruhe - Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde, Rechtsanwalt, Stuttgart -Dr. Frank Fellenberg, Rechtsanwalt, Berlin - Prof. Dr. Andreas Heusch, Präsident des VG, Düsseldorf - Prof. Dr. Andrea Kießling, Frankfurt a. M. - Prof. Dr. Thomas Mayen, Rechtsanwalt, Bonn - Prof. Dr. Hubert Meyer, Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover - Prof. Dr. Janbernd Oebbecke, Münster - Prof. Dr. Sabine Schlacke, Greifswald - Dr. Heribert Schmitz, Ministerialrat a. D., Berlin - Prof. Dr. Friedrich Schoch, Freiburg -Dr. Thomas Schröer, Rechtsanwalt, Frankfurt a. M. - Prof. Dr. Rudolf Streinz, München

Schriftleitung: Rechtsanwalt Prof. Dr. Achim Schunder und Rechtsanwalt Dr. Johannes Heuschmid, Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M.

Seite 1–11 42. Jahrgang 1. Mai 2023

Apl. Professor Dr. Andreas Dietz*

Die Novelle zur Beschleunigung der Asylverfahren

Das Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren soll die asylgerichtliche Rechtsprechung vereinheitlichen. Durch Änderungen der Regelungen für das Asylverwaltungsverfahren und das Asylgerichtsverfahren sollen das Bundesamt und die Verwaltungsgerichte entlastet und die Asylverfahren insgesamt beschleunigt werden. Es ist die Antwort des Gesetzgebers auf bereits vor Jahren diskutierte Vorschläge zur Reform des Asylprozessrechts und auf den Befund, dass nicht nur die in den Jahren 2015 und 2016 nach Deutschland gekommene große Zahl der Asylbewerber zu einem erheblichen Anstieg der Zahl der Asylgerichtsverfahren bei den Verwaltungsgerichten führte und die Verwaltungsgerichte die anhängigen Verfahren zwar auch kontinuierlich abbauen, doch zum 31.7.2022 weiterhin 135.603 erstinstanzliche Verfahren anhängig waren und die Zahl der Asylerstanträge im Jahr 2022 wieder deutlich ansteigt. Wie weit die einzelnen Gesetzesänderungen künftig zu einer Beschleunigung der Asylverfahren und der Asylgerichtsverfahren beitragen werden, kann kaum prognostiziert werden. Sie werden stattdessen im Gesamtsystem des Asylrechts betrachtet:

I. Das Anliegen der Novelle des Asylgesetzes

Seit der "Flüchtlingswelle" von 2015/2016 wird diskutiert, wie die Asylverfahren sowohl beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) als auch bei den Verwaltungsgerichten aller drei Instanzen effizienter ausgestaltet und insgesamt beschleunigt werden können. Der aktuellen Novelle des Asylgesetzes¹ liegt der Befund zugrunde, dass trotz zwischenzeitlicher Gesetzesänderungen, des großen Einsatzes der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter und des kontinuierlichen Abbaus der anhängigen Asylgerichtsverfahren zum 31.7.2022 noch 135.603 erstinstanzliche Asylgerichtsverfahren und beim BAMF ebenfalls noch 100.377 Asylverwaltungsverfahren anhängig waren. Bei einer Gesamtklagequote von 33,5 % sei absehbar, dass die Verwaltungsgerichte auch weiterhin stark belastet würden.²

Außer Betracht bleibt ein erheblicher Einflussfaktor auf die Zahl der anhängigen Asylverfahren und Asylgerichtsverfahren: Die erneut erheblich gestiegene Zahl der Asylerstanträge3 und der Asylfolgeanträge. 4 Mit Blick auf die große Zahl ausreisepflichtiger abgelehnter Asylbewerber und die vergleichsweise geringe Zahl erfolgreicher Rückführungen⁵ einerseits und die Anreizwirkung des Chancen-Aufenthaltsrechts andererseits, das selbst - durch wiederholte Asylfolgeanträge und auch wenig aussichtsreiche Rechtsbehelfe in vor den Verwaltungsgerichten - in die Länge gezogene Asylverfahren als Voraufenthaltszeit nach § 104 c I AufenthG belohnt,6 wird die Attraktivität des Asylverfahrens als Instrument zur Verlängerung des Aufenthalts im Bundesgebiet noch zunehmen.⁷ Die erhofften Beschleunigungserfolge der Novelle des Asylrechts werden durch die zu befürchtenden

- Der Verf. ist Vorsitzender Richter am VG Augsburg und außerplanmäßiger Professor an der Universität Augsburg. Der Beitrag gibt die private Meinung des Verf. wieder.
- Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren v. 21.12.2022, BGBl. 2022 I 2817
- BT-Drs. 20/4327, 1. Zu den Novellen seit 2015 Heusch/Houben NVwZ 2023, 7.
- In Deutschland wurden 191.000 Asylanträge im Jahr 2021 gestellt; in Frankreich 121.000, in Spanien 65.000 und in Italien 53.000, so EUAA, Asylbericht 2022, Zusammenfassung, S. 14 f., Asylum Report 2022: Executive Summary/European Union Agency for Asylum (europa.eu), Abruf am 29.7.2022: Deutschland bleibt das mit Abstand attraktivste Asylzielland in Europa. Selbst die Zahl illegaler Einreisen über die Schweiz steigt sprunghaft an, vgl. Bubrowski/Ritter/Soldt, Warum die Migration über die Alpen sprunghaft steigt, FAZ online v. 21.12.2022, www.faz.net. Vgl. BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2021 – Asyl, www.bamf.de, S. 9
- BT-Drs. 20/5749, 3 und 9: 12.945 Abschiebungen im Jahr 2022 bei 304.308 ausreisepflichtigen Ausländern. Auf Defizite des Vollzugs bestandskräftiger Ablehnungen von Asylanträgen weisen auch Heusch/ Houben NVwZ 2023, 7 (15) zutr. hin.
- Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts v. 21.12.2022, BGBl. 2022 I 2847; dazu der GE BT-Drs. 20/3717, 1 ff. mit Änderungen in BT-Drs. 20/4700, 1 ff. Dazu Dietz NVwZ 2023, 15. Zum 31.12.2022 lebten unter 304.308 ausreisepflichtigen Ausländern
- in Deutschland 211.861 mit einem erfolglosen Asylverfahren, so BT-Drs. 20/5749, 9.

Nebenfolgen des Chancen-Aufenthaltsrechts konterkariert. Das zeigt deutlich, dass Asylrecht und Aufenthaltsrecht wechselseitig aufeinander einwirken und nicht getrennt betrachtet werden dürfen.

II. Die Änderungen des Asylverfahrensrechts

Die Gesetzesänderung greift erstens als reformbedürftig angesehene Regelungen des Asylverwaltungsverfahrens auf: Neben eher marginalen Änderungen der materiellen Schutznormen liegt der Schwerpunkt der Novelle im formellen Asylverfahrensrecht und dort besonders in der detaillierten Anpassung der Entscheidungsfristen und des Rücknahmeund Widerrufsverfahrens an unionsrechtliche Vorgaben sowie in der Öffnung der Anhörung für den Einsatz von Video-Konferenz-Technik.

1. Die Anpassung zum internationalen Schutz in § 3 AsylG

Die Regelung zum Ausschluss von der Flüchtlingseigenschaft in § 3 III 1 und 2 AsylG wird teilweise aus § 3 III 1 AsylG aF zum Beistand des UNHCR übernommen und teilweise durch Übernahme der auf Art. 1 UAbs. E GFK⁸ beruhenden Regelung des Art. 12 I Buchst. b RL 2011/95/EU ergänzt. Dadurch werden staatsangehörigkeitsrechtlich privilegierte Gruppen, die sich vor der Reise nach Deutschland in einem für sie sicheren Staat aufhielten und dort alle Rechte eines Staatsangehörigen genossen, ohne diese Staatsangehörigkeit (bereits) zu besitzen, vom internationalen Flüchtlingsschutz ausgenommen. Sie waren im bisherigen Aufenthaltsstaat nicht verfolgt. Beispiele seien Bürger ehemaliger Sowjetrepubliken in der Russischen Föderation oder nordkoreanische Staatsangehörige bei einem Aufenthalt in Südkorea. 10 Die Neufassung dient daher dem Gleichklang mit unionsrechtlichen Ausschlusstatbeständen; weitere Änderungen des § 3 AsylG sind redaktioneller Art.

2. Die Sicherheitsüberprüfung in § 5 VI AsylG

Die neu aufgenommene Verpflichtung zur Sicherheitsüberprüfung der für das BAMF tätigen Personen dient dem Schutz der dort verarbeiteten sensiblen Daten vor unbefugtem Zugriff und/oder unbefugter Weitergabe und erweitert die Befugnis über bislang durchgeführte einzelfallbezogene Prüfungen hinaus auf eine generelle Überprüfung.¹

3. Die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung nach § 12 a AsylG

Eine aus legislativer Sicht bedeutsame Änderung ist die Auslagerung der bisher vom BAMF geleisteten individuellen Asylverfahrensberatung auf externe Träger in § 12 a AsylG. Bislang führte das BAMF eine für die Asylbewerber freiwillige, unabhängige staatliche Asylverfahrensberatung in zwei Stufen durch: Erstens vermittelte es vor der Antragstellung in Gruppengesprächen Informationen zum Ablauf des Asylverfahrens sowie zu Rückkehrmöglichkeiten und zweitens bot es eine individuelle Asylverfahrensberatung in Einzelgesprächen durch das BAMF selbst oder durch Wohlfahrtsverbän-

Künftig wird das BAMF lediglich die in § 24 I 2 AsylG weiterhin vorgesehene generelle Information über Fristen und Verfahren geben, aber die eigentliche Asylverfahrensberatung wird - regelmäßig schon vor der Anhörung - nach § 12 a I AsylG als behördenunabhängige, unentgeltliche, individuelle und freiwillige sowie ergebnisoffene Beratung auf externe Träger ausgelagert, 12 aber weiterhin vom Bund ge-

fördert und damit wesentlich finanziert werden. 13 Der externe Träger muss seine Zuverlässigkeit, die ordnungsgemäße und gewissenhafte Durchführung der Beratung sowie Verfahren zur Qualitätssicherung und -entwicklung nachweisen, um in den Genuss der staatlichen Finanzierung zu kommen.¹⁴ Dadurch soll die Effizienz von Asylverfahren durch gut informierte Asylsuchende erhöht und die Qualität der behördlichen Entscheidungen verbessert sowie durch den behördenunabhängigen Charakter die Akzeptanz der Asylentscheidungen gesteigert werden. 15 Hintergrund ist wohl eher ein generelles Misstrauen gegenüber einer behördlich verantworteten Beratung - sei es aus Kreisen von Asylsuchenden, sei es aus Kreisen ihrer Unterstützer oder den Regierungsparteien, wenn nun eine "bedarfsgerechte" Beratung sichergestellt werden soll, ohne implizite Defizite des bisherigen Angebots auch in der Gesetzesbegründung offenzulegen. 16 Wer allerdings den Behörden des Staats misstraut, von dem er sich Schutz erhofft, sollte die Auswahl seines Zielstaats für sein Asylgesuch überdenken. Dass Deutschland nach wie vor das von Asylbewerbern favorisierte Zielland in Europa ist, ¹⁷ mithin quasi eine "Abstimmung mit den Füßen" stattfindet, ist letztlich ein Vertrauensbeweis für den deutschen Rechtsstaat und schwächt die Argumente der Befürworter einer Auslagerung deutlich ab. Es darf auch bezweifelt werden, ob eine externe Beratung zur Akzeptanz der Entscheidungen des BAMF beiträgt, selbst wenn es diese gut erklärt (und gar bereits vor der Anhörung und damit lange vor Erlass der Entscheidung erfolgt), oder bestenfalls ohne Auswirkungen auf die Klagequote bleibt, solange verfahrensfremde Motive wie der Zeitgewinn für einen längeren Aufenthalt bis zum Eintritt der Ausreisepflicht eher den Weg in die Rechtsmittelinstanz beschreiten lassen. Die Beratung soll umfassend zu jedem Asylerstverfahren sowie Asylfolgeverfahren bis hin zum Asylprozess und zu etwaigen Rechtsmitteln beraten und gegebenenfalls auch Rechtsberatung enthalten, nur nicht die eigentliche Prozessvertretung. Daneben soll sie besondere Bedarfe bei Asylsuchenden besser identifizieren helfen und - mit Einwilligung des Asylbewerbers auch dem BAMF und weiteren Stellen übermitteln zwecks Berücksichtigung im Asylverfahren. 18 Interessenkonflikte mit der Anwaltschaft durch zeitlich überschneidende und sachlich möglicherweise widersprüchliche Beratung sind

Art. 1 Nr. 5 des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 5 idF BT-Drs. 20/4703, 5 (10).

Art. 1 Nr. 5 des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 14.

Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge v. 28.7.1951, BGBl. 1953 II 560 (sog. Genfer Flüchtlingskonvention) mit Protokoll v. 31.1. 1967, BGBl. 1969 II 1293.

Art. 1 Nr. 2 Buchst. a des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 4.

¹⁰ BT-Drs. 20/4327, 31. Es wird mit nur wenigen Anwendungsfällen gerechnet.

Art. 1 Nr. 3 des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 4 (31). Art. 1 Nr. 5 des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 5 idF BT-Drs. 20/4703, 5 (10).

Art. 1 Nr. 5 des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 17. In der endgültigen bundesweiten Ausbaustufe wird mit jährlichen Mehrausgaben von 80 Mio. Euro gerechnet, denen jährliche Einsparungen beim BAMF von nur 565.000 EUR gegenüberstehen.

Dass eine behördlich verantwortete Beratung nicht "unabhängig" sein könne, wie Heusch/Houben NVwZ 2023, 7 (8) mwN kritisieren, zeigt die sprachliche Unklarheit auf zwischen einer institutionellen oder einer inhaltlichen Unabhängigkeit. Der Gesetzgeber hatte sich in § 12 a AsylG aF nur für eine inhaltliche Unabhängigkeit entschieden und geht nun mit dem Beratungsangebot über die europarechtlichen Anforderungen einer bloßen Auskunft weit hinaus, vgl. Heusch/Houben NVwZ 2023, 7 (8).

Vgl. die oben ausf. wiedergegebene Übersicht aus EUAA, Asylbericht 2022, Zusammenfassung, S. 14 f., Asylum Report 2022: Executive Summary | European Union Agency for Asylum (europa.eu), Abruf am

Art. 1 Nr. 5 des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 32 f. idF BT-Drs. 20/4703,

ebenso zu befürchten wie das Risiko einer eher asyltaktischen Beratung.¹⁹ Auch wird der Dualismus zwischen den einem öffentlichen Interesse verpflichteten Institutionen im Asylverfahren einerseits und den keiner solchen Verpflichtung unterliegenden zivilgesellschaftlichen Akteuren andererseits noch institutionalisiert und mit Steuergeldern finanziert. Wie unabhängig kann eine externe Beratung sein, die derart am "goldenen Zügel" des Bundes hängt?

4. Der Einsatz von Sprachmittlern per Video-/ Audiotechnik in § 17 III AsylG

Neu in § 17 III AsylG geregelt ist die Befugnis des BAMF zum ausnahmsweisen Einsatz von Sprachmittlern per Video-/Audiotechnik in geeigneten Fällen. Entsprechend in den Vorbereitungen zum Gesetzentwurf erhobenen Bedenken gegen eine häufigere Hinzuziehung von Sprachmittlern über Video-/Audiotechnik ist diese nun nur noch als – auf geeignete Fälle beschränkte - Ausnahme vom Prinzip der gleichzeitigen räumlichen Anwesenheit des anhörenden Bediensteten, des Asylbewerbers gegebenenfalls mit Rechtsanwalt oder Beistand sowie des Sprachmittlers beim BAMF vorgesehen. Nur in Ausnahmefällen soll der Dolmetscher von außerhalb – allerdings an einem geeigneten Ort wie in einer anderen Dienststelle des Bundesamtes und nicht im Homeoffice zugeschaltet werden. Die Entscheidung über die Nutzung des Video-Dolmetschens obliegt dem Bundesamt, das im Rahmen seiner Ermessensentscheidung das öffentlichen Interesse am zügigen Fortgang des Asylverfahrens und der Nutzung knapper Dolmetscher-Kapazitäten für seltene Sprachen einerseits mit dem öffentlichen und privaten Interesse des Asylbewerbers und der weiteren bei einer Anhörung anwesenden Personen an einer Verständigung in demselben Raum andererseits abzuwägen hat. Die Nennung jedenfalls ungeeigneter Beispielsfälle in der Gesetzesbegründung (Asylbewerber mit besonderen Verfahrensgarantien oder Verletzlichkeit)²⁰ erleichtert die Anwendung in der Praxis. Mit Augenmaß angewandt, können die bundesweiten Dolmetscher-Kapazitäten bei seltenen Sprachen künftig besser genutzt werden.21

5. Der Anhörungsverzicht und die Entscheidungsfristen in § 24 AsylG

§ 24 AsylG erhält eine teils tiefgreifende Neuerung: Neben einer Neufassung der Regelungen zur Sachverhaltsaufklärung einschließlich einer Anhörung des Asylbewerbers in § 24 I AsylG werden die Entscheidungsfristen des BAMF in § 24 IV AsylG neu und unionsrechtskonform geregelt.

a) Die Information und Anhörung des Asylbewerbers

Nach § 24 I 2 AsylG hat das BAMF den Asylbewerber wie bisher in Gruppengesprächen über den Verfahrensablauf und seine Rechte und Pflichten zu unterrichten. Dies soll künftig "frühzeitig" und damit zeitlich vorverlagert, in der Regel bereits vor der förmlichen Asylantragstellung zB kurz nach der Registrierung, erfolgen.²² Diese Pflicht besteht neben der externen Asylverfahrensberatung nach § 12 a AsylG, die nach den Vorstellungen des Gesetzgebers möglichst vor der Anhörung durch das BAMF erbracht werden

Nach § 24 I 3 AsylG hat das BAMF den Asylbewerber wie bisher persönlich anzuhören. Die Anhörung bleibt der zentrale Baustein der Sachverhaltsermittlung im Asylverfahren. Künftig kann es nach § 24 I 4 AsylG aber nicht nur von einer Anhörung absehen, wenn es dem – auch sachlich beschränkten – Asylantrag vollständig stattgeben will.²³ Sondern es kann unionsrechtskonform mit Art. 14 II UAbs. 1 Buchst. b RL 2013/32/EU auch darauf verzichten, wenn der Ausländer aufgrund dauerhafter und seinem Einfluss entzogener Umstände nicht zu einer Anhörung in der Lage ist. Diese Umstände sind im Zweifel ärztlich zu attestieren. Die Entscheidung ergeht nach angemessenen Bemühungen des BAMF, damit der Ausländer weitere Informationen unterbreiten kann,²⁴ und nach Aktenlage ohne Rücksicht darauf, dass keine Anhörung stattgefunden hat. Die bereits statuierte Pflicht zum Absehen einer Anhörung für minderjährige Antragsteller bei aus den Asylverfahren der Eltern geklärtem Sachverhalt wurde beibehalten.

b) Die gestaffelten Entscheidungsfristen

Anders als der entfallene § 11 a AsylG²⁵ und der überarbeitete § 24 IV AsylG aF lehnt sich die Neufassung des § 24 IV AsylG direkt an die unionsrechtlichen Vorgaben des Art. 31 III RL 2013/32/EU an und setzt diese so getreu als möglich um.²⁶ Ausgangspunkt ist wie zuvor die regelmäßige Entscheidungsfrist von sechs Monaten nach § 24 IV 1 iVm VI AsylG gerechnet ab der förmlichen Stellung des Asylantrags bzw. einer evtl. noch erforderlichen Zuständigkeitsfeststellung Deutschlands oder Rücküberstellung des Asylbewerbers hierher,²⁷ da erst ab diesem Zeitpunkt ein im nationalen Verfahren²⁸ entscheidungsfähiger und entscheidungsbedürftiger Antrag vorliegt. Damit hat das BAMF grundsätzlich sechs Monate Zeit, den Asylbewerber anzuhören und gegebenenfalls weitere Ermittlungen anzustellen, um eine Entscheidung über die Zulässigkeit und gegebenenfalls Begründetheit des Antrags zu treffen. Zugleich sind vor Ablauf von sechs Monaten erhobene Untätigkeitsklagen nach § 75 VwGO zwar prozessual zulässig, aber wegen § 24 IV 1 AsylG unbegründet, da der Gesetzgeber selbst die Entscheidungsfrist von sechs Monaten als angemessene Frist fest-gelegt hat.²⁹

- 19 Dass die Asylverfahrensberatung niemals Einfluss auf den konkreten Asylvortrag im Verwaltungs- und Gerichtsverfahren nehmen dürfe, wie Heusch/Houben NVwZ 2023, 7 (9) betonen, lässt sich in der Praxis doch gar nicht ausschließen. In ihr wird der Asylbewerber selbstverständlich nicht nur verfahrensmäßige, sondern gerade inhaltliche Fragen stellen und beantwortet erhalten wollen. Für eine strikt auf Verfahrensfragen begrenzte Beratung wäre der legislative, organisatorische und finanzielle Aufwand im Vergleich zum bisherigen Beratungsangebot nicht zu rechtfertigen!
- Art. 1 Nr. 6 des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 5 (33 f.): Unbegleitete Minderjährige, Opfer von Menschenhandel, Personen, die geschlechtsspezifische Verfolgung oder Verfolgung aufgrund ihrer sexuellen Orientierung oder geschlechtlichen Identität vorbringen, sicherheitsrelevante Fälle, Menschen, die aufgrund einer Behinderung besondere Garantien im Asylverfahren benötigen oder bei Einsatz von Gebärdendolmetschern.
- BT-Drs. 20/4327, 33.
- Art. 1 Nr. 7 Buchst. a des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 5 (34).
- Diese Verzichtsoption folgt Art. 14 II UAbs. 1 Buchst. a RL 2013/32/ EU - RL 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. 2013 L 180/60.
- Als angemessene Bemühungen zur Gewinnung weiterer Informationen dürfte ein Anschreiben an den Asylbewerber bzw. seinen gesetzlichen Vertreter etc. unter Setzung einer Äußerungsfrist gehören. Wie weit letzterer datenschutzrechtlich zur Weitergabe von Informationen an das BAMF befugt ist, ist in § 24 I 3 Nr. 2 AsylG nicht geregelt, weil das BAMF nur Adressat und nicht Quelle der Information ist. Die Auskunftsperson hat selbst zu klären, ob und welche Informationen sie zB im Rahmen einer Verschwiegenheitspflicht weitergeben darf.
- Vgl. Art. 1 Nr. 4 des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 5 (32).
- Dazu ist Art. 1 Nr. 7 Buchst. b des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 5 (34) noch angepasst worden entspr. dem Beschlussvorschlag BT-Drs. 20/
- Dies folgt aus Art. 31 III UAbs. 2 RL 2013/32/EU.
- Bis dahin ist das Dublin III-Verfahren nach Art. 20 ff. VO (EU) Nr. 604/2013 mit den dortigen Fristen vorrangig.
- Vgl. BT-Drs. 20/4327, 34.

Das BAMF kann³⁰ die Frist nach § 24 IV 2 AsylG iVm Art. 31 III UAbs. 3 RL 2013/32/EU auf höchstens 15 Monate verlängern, wenn entweder sich in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht komplexe Fragen ergeben oder eine große Zahl von Ausländern gleichzeitig Anträge stellt, weshalb es in der Praxis besonders schwierig ist, das Verfahren innerhalb der sechsmonatigen Frist abzuschließen oder die Verzögerung eindeutig darauf zurückzuführen ist, dass der Ausländer seinen Pflichten nach § 15 AsylG nicht nachgekommen ist. Es handelt sich also um drei Gründe der Komplexität des Falls, des Massenzustroms von Asylbewerbern oder der mangelnden Mitwirkung des Asylbewerbers. Als Beispiel für komplexe Fragen sieht die Gesetzesbegründung die Erforderlichkeit medizinischer Gutachten oder der Einholung einer Auskunft des Auswärtigen Amts an.31 Eine weitere Verlängerung um höchstens drei Monate ist nur ausnahmsweise nach § 24 IV 3 AsylG iVm Art. 31 III UAbs. 4 RL 2013/32/EU möglich, wenn dies erforderlich ist, um eine angemessene und vollständige Prüfung des Antrags zu gewährleisten. Beispiele hierfür dürften - dem BAMF im Einzelfall nicht zurechenbare - Verzögerungen zB der medizinischen Begutachtung oder der Erstellung einer Auskunft des Auswärtigen Amts sein. In allen über sechs Monate hinausreichenden Fällen bedarf die Verlängerung einer förmlichen Ermessensentscheidung³² und einer Information des Asylbewerbers über die Verzögerung, auf sein Verlangen hin auch über deren Gründe und die voraussichtliche Entscheidungsfrist nach § 24 VIII AsylG.

Für auswärtige Umstände, die weder im Fall selbst, noch im Inland oder im Verhalten des Asylbewerbers oder des BAMF liegen, sieht § 24 V AsylG eine Zwischenlösung entsprechend Art. 31 IV RL 2013/32/EU vor. Sie betrifft eine vorübergehend ungewisse Lage im Herkunftsstaat, so dass eine Entscheidung vernünftigerweise nicht erwartet werden kann. Da diese Lage nur vorübergehend sein kann, betrifft sie zB Regimewechsel, Putsche oder Naturereignisse, aber keine dauerhaften oder zum Dauerzustand erstarrten Verhältnisse. 33 In diesen Fällen überprüft das BAMF mindestens alle sechs Monate die Lage in dem Herkunftsstaat, unterrichtet innerhalb einer angemessenen Frist den Asylbewerber über die Gründe des Aufschubs der Entscheidung sowie die Europäische Kommission über den Aufschub der Entscheidungen. Auf diese Weise soll auch eine europaweit einheitliche Handhabung gesichert werden. Eine absolute Entscheidungshöchstfrist von 21 Monaten ergibt sich aus § 24 VII AsylG iVm Art. 31 V RL 2013/32/EU.

6. Die Modifikationen der Anhörung in § 25 AsylG

Die Novelle streicht § 25 IV 5, V 3 und 4 AsylG, die Regelungen zur Entscheidung des BAMF nach Aktenlage enthielten, wenn der Asylbewerber trotz Ladung einer Anhörung fernbleibt.³⁴ Diese Streichungen sind konsequent, weil die Rechtsfolge im neugefassten § 33 II 1 Nr. 1 Alt. 2 AsylG geregelt ist.

Dafür erweitert sie die Regelung zur Durchführung der nichtöffentlichen Anhörung in § 25 VI AsylG. 35 Bisher war die Teilnahme eines Bevollmächtigten oder Beistands nur als "andere Person" in § 25 VI 3 AsylG aF erfasst. Künftig kann sich der Asylbewerber nach § 25 VI 3 AsylG bei der Anhörung von einem Bevollmächtigten oder Beistand iSv § 14 VwVfG begleiten lassen. Ergänzend hierzu kann das BAMF nach § 25 VI 4 und 5 AsylG die Anhörung auch dann durchführen, wenn der Bevollmächtigte oder Beistand trotz einer mit angemessener Frist erfolgten Ladung nicht an ihr teilnimmt, es sei denn der Bevollmächtigte oder Beistand ent-

schuldigt seine Nichtteilnahme vor Beginn der Anhörung genügend. Auf diese Weise soll einerseits das Teilnahmerecht dieser Personen verdeutlicht werden, andererseits auch eine Vorkehrung getroffen werden, sollten sie ordnungsgemäß geladen sein, aber der Anhörung unentschuldigt bzw. ungenügend entschuldigt fernbleiben. Ihr Fernbleiben soll dann das Asylverfahren nicht verzögern. Die Gesetzesbegründung verweist hierfür auf Art. 23 III und IV RL 2013/32/EU, geht aber mit der Einschränkung auf ein unentschuldigtes Nichterscheinen zugunsten der Anwaltschaft über das Unionsrecht hinaus, was als faire Verfahrensgestaltung zu begrüßen ist. Zu dem von § 14 VwVfG begrenzten Personenkreis zählen die von § 12 III AsylG als lex specialis erfassten gesetzlichen Vertreter minderjähriger Asylbewerber nicht; ³⁶ insoweit gelten §§ 14 a II und III, 24 I 7 AsylG.

Im neu eingeführten § 25 VII AsylG wird die Befugnis zur ausnahmsweisen Durchführung der Anhörung in geeigneten Fällen im Wege der Bild- und Tonübertragung (Video-Anhörung) geschaffen.³⁷ Asylbewerber und Anhörender können während der Anhörung also räumlich getrennt (nicht in Privaträumen) und nur audiovisuell zugeschaltet teilnehmen. Die Durchführung von Video-Anhörungen soll eine bessere Steuerung der Kapazitäten im Bundesamt und eine Beschleunigung der Asylverfahren ermöglichen. Weiterhin aber bleibt die Anhörung bei gleichzeitiger Anwesenheit aller Beteiligten in einem Raum der Regelfall. Ungeeignete Fälle können solche mit Anhaltspunkten für ein Bedürfnis des Asylbewerbers nach besonderen Verfahrensgarantien sein wie unbegleitete minderjährige Ausländer, Opfer von Menschenhandel oder geschlechtsspezifischer Verfolgung oder Verfolgung aufgrund ihrer sexuellen Orientierung oder geschlechtlichen Identität sowie sicherheitsrelevante Fälle oder von Menschen mit Behinderung insbesondere bei Einsatz von Gebärdendolmetschern. Sollte sich die Ungeeignetheit erst nach Beginn der Video-Anhörung abzeichnen, ist diese abzubrechen. Das BAMF hat im Einzelfall eine Ermessensentscheidung über die Nutzung der Video-Anhörung zu treffen und dabei einerseits die öffentlichen Interessen an einer zeitnahen Durchführung der Anhörung, andererseits die privaten Interessen des Asylbewerbers an einer Anhörung in Anwesenheit aller Beteiligten gegeneinander abzuwägen. Für eine Ausnahme kommen Fälle mit selten auftretenden Herkunftsländern in Betracht, bei denen nicht nur der von § 17 III AsylG erfasste Dolmetscher, sondern auch der Anhörende hochspe-

- 30 Die in Art. 1 Nr. 7 Buchst. b des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 6 textlich noch als zwingend vorgesehene Verlängerung wurde unionsrechtskonform in eine Ermessensentscheidung umformuliert, vgl. BT-Drs. 20/4703, 5 (10 f.).
- 31 Vgl. BT-Drs. 20/4327, 34.
- Dafür sind das öffentliche Interesse an einer förmlichen, angemessenen und vollständigen Prüfung des Asylantrags einerseits und das private Interesse des Asylbewerbers an einer möglichst zeitnahen Entscheidung andererseits gegeneinander abzuwägen. Je mehr die eine frühere Entscheidung hindernden Umstände in der Sphäre des Asylbewerbers liegen, desto eher wird ihm ein Abwarten zumutbar sein, zumal ihm in der Zwischenzeit der Zugang zu Sprach- und Integrationsangeboten nach § 44 IV AufenthG und auch nach neun Monaten der Zugang zum Arbeitsmarkt nach § 61 AsylG eröffnet ist. Je mehr sie der Sphäre des BAMF entspringen, desto weniger wird eine Verlängerung in Betracht kommen. Bei "neutralen" Ursachen sind die Behebbarkeit der Verzögerung und die Beschleunigungsmöglichkeiten beider Seiten zu berücksichtigen.
- 33 Verfestigt sich zB der Regimewechsel, weil die Putschisten ihre Machtergreifung gegen das frühere Regime verteidigen können, wird die Lage zum Dauerzustand
- 34 Art. 1 Nr. 8 Buchst. b und Buchst. c des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 6
- 35 Art. 1 Nr. 8 Buchst. d des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 6 (35).
- 36 Vgl. BT-Drs. 20/4327, 35.
- 37 Art. 1 Nr. 8 Buchst. e des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 7 (35).
- 38 Vgl. BT-Drs. 20/4327, 35.

zialisiert sind und eine räumliche Zusammenkunft einen über durchschnittliche Fälle weit hinausgehenden Organisations-, Reise- und Zeitaufwand für das BAMF und/oder den Asylbewerber oder dessen Bevollmächtigten oder Beistand bedeutet. Auch dieser kann grundsätzlich zugeschaltet werden, da der Wortlaut des § 25 VII AsylG keine Einschränkung auf den Asylbewerber und den Anhörenden enthält.

7. Die Vereinfachung der Mitteilungspflichten in § 31 I AsylG

Die Novelle passt die Mitteilungspflichten des BAMF über seine Entscheidung so an, dass durch Wegfall der bisherigen Sonderregelungen in § 31 I 5 bis 7 AsylG aF die Verpflichtung klarer hervortritt, den Asylbewerber nach § 31 I 4 und 5 AsylG direkt zu informieren bzw. im Fall eines Bevollmächtigten diesem die Entscheidung zuzustellen. So werden sinnvollerweise unterschiedliche Zeitpunkte der Bekanntgabe an den Asylbewerber und seinen Bevollmächtigten auch mit Blick auf den Beginn der Rechtsbehelfsfristen vermieden.³⁹ Die Streichung setzt diese Grundregel auch für Asylbewerber aus sicheren Drittstaaten und im Dublin-Verfahren in Kraft.

8. Die Verzichtsmöglichkeit auf die erneute Prüfung von Abschiebungsverboten in § 31 III AsylG

Bedenklicher aus Praxissicht ist die zunächst völlige, nun modifizierte Streichung der Verpflichtung des BAMF in § 31 III 2 AsylG, ⁴⁰ auch bei als unzulässig abgelehnten Asylfolgeanträgen aktuell Abschiebungsverbote nach § 60 V und VII AufenthG zu prüfen und festzustellen bzw. zu verneinen. Das Anliegen der Novelle ist die Beschleunigung des Asylfolgeverfahrens durch Entlastung des BAMF von entbehrlichen Doppelprüfungen. Da im Asylerstverfahren bereits eine Prüfung von Abschiebungsverboten stattgefunden habe, gelte diese - zu Recht - weiter. Gleichwohl können sich durch Zeitablauf hier Änderungen ergeben, die - wenn sie nicht im Rechtsbehelf gegen die Ablehnung des Asylfolgeantrags nach § 29 I Nr. 5 iVm § 71 V AsylG geltend gemacht werden - in ein ausländerrechtliches Verfahren auf Duldung nach § 60 a II AufenthG (gegebenenfalls iVm § 123 VwGO) gegen eine bevorstehende Abschiebung verlagert werden. Das zwänge den Ausländerbehörden eine eigene zielstaatsbezogene Prüfung unter Beteiligung des hierfür eigentlich allein kompetenten BAMF nach § 72 II AufenthG auf, ebenso den auf Ausländerrecht und nicht auf Asylverfahren des jeweiligen Herkunftsstaats spezialisierten Kammern des VG. So würden inlands- und zielstaatsbezogene Aspekte bei den Ausländerbehörden und den Verwaltungsgerichten vermischt und eine zusätzliche verfahrensmäßige "Schleife" durch Beteiligung des BAMF zwecks aktueller Beurteilung von Abschiebungsverboten seitens der Ausländerbehörde nötig. ⁴¹ Der Änderungsvorschlag greift diese Bedenken teilweise auf und fügt einen neuen § 31 III 2 AsylG hinzu. Danach kann das BAMF von einer (erneuten) Feststellung von Abschiebungsverboten absehen, wenn es bereits in einem früheren Verfahren hierüber entschieden hat und hinsichtlich der Abschiebungsverbote die Voraussetzungen des § 51 I bis III VwVfG⁴² nicht vorliegen.

9. Die Verfahrenseinstellung bei Nichtbetreiben nach § 33 AsylG

Bisher konnte das BAMF im Fall eines Nichtbetreibens des Asylverfahrens durch den Asylbewerber – zB unentschuldigtes Versäumen der Anhörung – von Gesetzes wegen zwei Entscheidungen treffen: Entweder konnte es nach § 32 S. 2 iVm § 33 AsylG aF nach Aktenlage und damit zur Sache entscheiden oder nach § 32 S. 1 Alt. 1 iVm § 33 I, V 1 AsylG aF das Verfahren wegen fiktiver Asylantragsrücknahme einstellen. Das BVerwG entschied allerdings, dass die fiktive Asylantragsrücknahme zwingend, vorrangig und das Verfahren daher einzustellen sei und kein Wahlrecht zwischen verfahrensmäßiger und inhaltlicher Entscheidung bestehe.⁴³ Mit der Aufhebung des § 32 S. 2 AsylG aF und der Neufassung des § 33 I 1 AsylG werden beide Entscheidungsmöglichkeiten nun wieder normativ gleichrangig, so dass das BAMF im Fall eines Nichtbetreibens des Asylverfahrens durch den Asylbewerber auch unionsrechtskonform nach Art. 28 RL 2013/32/ EU nach Aktenlage zur Sache entscheiden darf und dabei auch über Abschiebungsverbote entscheiden muss. 44 Die Ausreisefrist beträgt dann sowohl nach der Einstellung des Asylverfahrens wegen einer Antragsrücknahme als auch bei einer Einstellung wegen mangelnder Mitwirkung nach der Neufassung des § 38 II AsylG eine Woche.⁴

In § 33 II 2 AsylG wurde der bisher "unverzüglich" zu erbringende Nachweis eines unverschuldeten Versäumnisses etc. nun klarstellend als eine Monatsfrist ab Zustellung der Entscheidung geregelt, um Rechtssicherheit über den Fristlauf zu schaffen.46

10. Die Beseitigung der "Endlosschleife" für in der EU bereits Schutzberechtigte in § 37 I 1 AsylG

Nach bisheriger Gesetzeslage ist der erneute Asylantrag eines bereits anderweitig in der Europäischen Union Schutzberechtigten nach § 29 I Nr. 2 AsylG grundsätzlich unzulässig. Da dem betroffenen Ausländer aber nach § 35 iVm § 36 I und III AsylG sofort vollziehbar die Abschiebung dorthin angedroht wird, steht ihm Rechtsschutz im Eilverfahren nach § 80 V VwGO offen. Gab das VG dem Antrag statt, ordnete § 37 I 1 AsylG aF an, dass die Entscheidung des BAMF (nicht nur vorläufig unvollziehbar, sondern) unwirksam wurde. Dann war das Asylverfahren fortzusetzen und erneut zu entscheiden, obwohl dem bereits Geschützten kein Schutz im Bundesgebiet zugesprochen werden durfte. 47 Es kam zu einer Endlosschleife, die behelfsmäßig nur dadurch durchbrochen werden konnte, dass das BAMF den Vollzug seiner Entscheidung bereits von Anfang an nach § 80 IV VwGO aussetzte. Die Neufassung will dem als Verfahrensvereinfachung nun abhelfen und den Unwirksamkeitsautomatismus in Fällen unionsrechtswidriger Sekundärmigration nach § 29 I Nr. 2 AsylG beseitigen.⁴⁸

11. Die Neufassung der Erlöschensnorm des § 72 AsylG

Die Neufassung des § 72 AsylG ist Teil der Neustrukturierung der Regelungen zum nachträglichen Verlust von Asyl,

- 39 Art. 1 Nr. 10 Buchst. a des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 7 (36).
- Art. 1 Nr. 10 Buchst. c des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 7 (36) idF BT-Drs. 20/4703, 6 (11).
- Es ist gerade keine Verfahrensbeschleunigung, wenn die Ausländerbehörden bei unzulässigen Folgeanträgen ohne Wiederaufnahmegrund in ihrer Abschiebungsplanung auch noch eine Beteiligung des BAMF zur Kompensation einplanen und abwarten sollen, wie Heusch/Houben NVwZ 2023, 7 (10), vorschlagen.
- 42 Der Verweis auch auf § 51 III VwVfG zeigt, dass sich die Absehensklausel nur auf ein Wiederaufgreifen zu den nationalen Abschiebungsverboten bezieht; für eine unionsrechtliche Sachentscheidung ist § 51 III VwVfG unanwendbar, vgl. EuGH C-18/20, ECLI:EU:C:2021:710 = NVwZ 2022, 53 Rn. 54 ff. mAnm Dietz, NVwZ 2022, 57 – Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl.
- Vgl. BVerwG NVwZ 2019, 1532 Ls. = BeckRS 2019, 11017 Rn. 28.
- Art. 1 Nr. 12 Buchst. a des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 7 (37). Art. 1 Nr. 12 Buchst. a des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 7 (37).
- Art. 1 Nr. 13 a idF der Beschlussempfehlung BT-Drs. 20/4703, 6 (11).
- Vgl. BVerwG NVwZ 2019, 1360 Rn. 11 ff.
- Art. 1 Nr. 13 des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 7 (38).

internationalen Schutzes und Abschiebungsschutzes in §§ 72 ff. AsylG. Sie reduziert das automatische Erlöschen von asylrechtlichem und internationalem Schutz auf die beiden Fälle des freiwilligen Verzichts oder des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit. Die zweite Alternative wird auch auf nationalen Abschiebungsschutz nach § 60 V oder VII AufenthG erstreckt. Die Änderungen für den internationalen Schutz folgen dabei den unionsrechtlichen Vorgaben des Art. 45 V RL 2013/32/EU, weil auch Art. 11 iVm Art. 14 I RL 2011/95/EU bzw. Art. 16 iVm Art. 19 I RL 2011/95/EU für weitere bisher in § 72 I AsylG aF enthaltene Erlöschensgründe keinen Automatismus vorsehen, sondern ein Prüfungsverfahren, das künftig einheitlich in §§ 73 ff. AsylG geregelt wird.⁴⁹ Die Erstreckung auf die nationale Asylberechtigung nach Art. 16 a GG ist vertretbar, allerdings wegen der nationalen Souveränität auch nicht zwingend. Die Kassation ausgestellter Dokumente folgt aus § 72 II AsylG.

12. Die Neuregelungen zu Widerruf und Rücknahme in §§ 73 ff. AsylG

Die bisherigen Regelungen der §§ 73 ff. AsylG aF gliederten sich in jeweils eigenen Normen nach der Schutznorm – Asylberechtigung/Flüchtlingseigenschaft, subsidiärem Schutz und Abschiebungsschutz - mit Regelungen zum formellen Verfahren und zu den materiellen Gründen für Widerruf und Rücknahme. Diese Systematik wird nun zugunsten einer Trennung nach materiellen Gründen für alle Schutzformen in § 73 AsylG, den Auswirkungen auf akzessorisch geschützte Familienangehörige für alle Schutzformen in § 73 a AsylG und formellen Verfahrensregelungen für alle Schutzformen in § 73 b AsylG aufgegeben. Hinzu kommt wie bisher eine eigene Regelung für Fälle einer ausländischen Anerkennung als Flüchtling in § 73 c AsylG. 50 Dies führt abgesehen von textlichen Änderungen vor allem zu erheblichen Verschiebungen in der Regelungsreihenfolge:

In § 73 AsylG sind nun die materiellen Gründe für Widerruf und Rücknahme von Asylberechtigung/Flüchtlingseigenschaft, subsidiärem Schutz und Abschiebungsschutz zusammengefasst. § 73 I und III bis V AsylG enthalten die materiellen Rücknahme-/Widerrufsgründe für die Asylberechtigung und die Flüchtlingseigenschaft; § 73 II und III bis V AsylG jene für den subsidiären Schutz und § 73 VI AsylG jene für nationale Abschiebungsverbote nach § 60 V oder VII AufenthG. Der Gesetzgeber stellt damit das nationale Asyl dem internationalen Schutz gleich, was unionsrechtlich nicht geboten, aber nationalrechtlich möglich ist. Der Widerruf einer rechtmäßig zuerkannten Asylberechtigung/Flüchtlingseigenschaft wegen veränderter subjektiver (in seiner Person liegender) oder objektiver (im Herkunftsstaat liegender) Umstände erfolgt nach § 73 I AsylG weiterhin zwingend und übernimmt die bisher in § 72 I Nr. 1 bis Nr. 3 AsylG aF enthaltenen bisherigen Erlöschensgründe, für welche unionsrechtlich in Art. 11 iVm Art. 14 I RL 2011/95/EU aber kein automatisches Erlöschen, sondern eine behördliche Entscheidung vorgesehen ist.51

Auch der Widerruf subsidiären Schutzes erfolgt nach § 73 II AsylG weiterhin zwingend und übernimmt die bisher in § 73 b I AsylG aF enthaltenen Widerrufsgründe im Einklang mit Art. 16 iVm Art. 19 I RL 2011/95/EU. § 73 III AsylG fasst unionsrechtliche Vorgaben aus Art. 11 II f. und Art. 16 II f. RL 2011/95/EU über den Grad der Änderung oder die Fortdauer der schutzbegründenden Umstände für alle drei Schutzformen zusammen, die bisher in § 73 I 3 und § 73 b II AsylG aF nur teilweise umgesetzt waren. § 73 IV AsylG regelt abweichend von § 73 II AsylG aF die Rücknahme und

den Widerruf bei Vorliegen einer Täuschung zwecks Schutzerlangung. § 73 V AsylG betrifft in Abweichung von § 73 b III AsylG aF die nachträgliche Aberkennung gewährten Schutzes wegen Gefährlichkeit oder erheblicher Straftaten des Schutzberechtigten, allerdings als zwingende Vorschrift und nicht als Ermessensvorschrift wie in Art. 14 IV, 17 III und 19 II und III Buchst. a RL 2011/95/EU vorgesehen. Dies wird damit begründet, dass bereits Art. 33 II GFK in seiner Umsetzung durch § 3 IV AsylG aF zwingend, seine Anwendung über die Ausschlussklausel des § 60 VIII 3 AufenthG aber teilweise eine Ermessensvorschrift sei. 52 Diese etwas sperrige und auf den subsidiären Schutz übertragene Begründung ist gerechtfertigt, denn die Mitgliedstaaten dürfen nach Art. 14 V und Art. 19 II RL 2011/95/EU keinen Status gewähren, wenn offensichtlich ist, dass die Gründe für den Widerruf usw. erfüllt sind. 53 Vielmehr verbleibt den Ausländern nach Art. 14 VI RL 2011/95/EU das von Art. 33 II GFK gewährleistete Minimum an nicht entziehbaren Rechten. Unionsrechtlich sind die Mitgliedstaaten also befugt, Schutz zu verwehren oder zu beseitigen, wenn konventionsrechtlich zwingende Ausschlussgründe vorliegen, denn der internationale Schutz soll Opfern, nicht Tätern zugutekom-

In § 73 VI AsylG haben die bisher in § 73 c AsylG aF enthaltenen Regelungen zu Widerruf und Rücknahme eines Abschiebungsverbots inhaltsgleich (nur in umgekehrter Reihenfolge) ihren neuen Platz gefunden.

§ 73 a AsylG übernimmt inhaltlich und auch weitgehend textlich die Regelungen zum Widerruf des akzessorischen Schutzes von Familienangehörigen im Verhältnis zu schutzberechtigten Stammberechtigten aus § 73 II b und § 73 b IV AsylG aF. Damit sind die Regelungen für alle drei Schutzformen (Asyl und internationaler Schutz) in einer Norm ver-

Entsprechend der neuen Regelungssystematik, alle Schutzformen zusammenzuführen, aber nach materiellen und formellen Regelungen zu trennen, birgt der neu gestaltete § 73 b AsylG nun die Verfahrensvorschriften für Widerruf und Rücknahme für alle drei Schutzformen (Asyl und internationaler Schutz) sowie Abschiebungsschutz: § 73 b I AsylG enthält eine anlassbezogene Prüfpflicht des BAMF ab Kenntniserlangung relevanter Tatsachen, dh anders als noch § 73 II a AsylG aF keine regelmäßige Prüfpflicht nach drei Jahren. Dies wird damit begründet, dass die Zahl der erfolgten Widerrufe und Rücknahmen in den vergangenen Jahren durchschnittlich bei unter fünf Prozent gelegen habe, gleichwohl die Regelüberprüfung erhebliche Kapazitäten des BAMF gebunden habe.5 Letztlich wird ein Schutzstatus so "verewigt" - einmal gewährt, wird ohne äußeren Anlass (wie zB die Mitteilung einer Ausländerbehörde über Straftaten des Schutzberechtigten oder neue Erkenntnisse) nie mehr geprüft, ob die Person wirklich (noch) schutzbedürftig ist. Dies widerspricht allerdings dem Prinzip des Schutzes auf Zeit, wie es zB in Art. 1 Buchst. C Nr. 5 GFK zum Ausdruck kommt.55

⁴⁹ Art. 1 Nr. 15 des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 8 (39).

Art. 1 Nr. 15 des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 8 ff., 39 ff.

Vgl. BT-Drs. 20/4327, 39.

⁵² Die Bundesrepublik könnte für Art. 16 a GG strengere und automatische Erlöschensregelungen ohne Verstoß gegen Unionsrecht in § 72 AsylG aF beibehalten bzw. schaffen, da es sich um rein nationales Verfassungsrecht handelt.

Vgl. Thym/Hailbronner EU Immigration, 3. Aufl. 2022, RL 2011/95/ EŬ Art. 14 Rn. 24 f., Art. 19 Rn. 1.

Art. 1 Nr. 15 des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 9 f. (40).

Wie hier auch Heusch/Houben NVwZ 2023, 7 (12).

§ 73 b II AsylG übernimmt teilweise § 73 III AsylG aF und regelt die systematische Selbstverständlichkeit, dass bei Rücknahme oder Widerruf einer höherwertigen Schutzberechtigung durch das BAMF die jeweils nachrangige bis hinunter zum Abschiebungsschutz zu prüfen ist. Kein Schutzbedürftiger soll schutzlos gestellt werden. § 73 b III AsylG enthält teilweise in § 73 II a 2 und 4 AsylG aF geregelte Mitteilungspflichten des BAMF gegenüber der Ausländerbehörde über die Einleitung und das Ergebnis eines Widerrufs- oder Rücknahmeverfahrens. So wird sichergestellt, dass Asylrecht im weiteren Sinne und Aufenthaltsrecht – wie zB für die Erteilung eines Daueraufenthaltsrechts nach § 26 III 1 Nr. 2 AufenthG oder gar eine Einbürgerung nach § 73 b IV AsylG erforderlich – miteinander verzahnt bleiben.

Die Mitwirkungspflicht des Ausländers an der Prüfung seiner Schutzbedürftigkeit oder Schutzwürdigkeit findet sich nun für alle Schutzformen gemeinsam in § 73 b V AsylG; sein Anspruch auf rechtliches Gehör in § 73 b VI AsylG. Die Schriftform- und Zustellungspflicht für die Entscheidung des BAMF finden sich in § 73 b VII AsylG und die Befugnis zum Einzug der auf die Schutzberechtigung hin ausgestellten Dokumente in § 73 b VIII 1 AsylG für alle Widerrufs- und Rücknahmeverfahren ab Unanfechtbarkeit der Entscheidung und in solchen wegen Schutzunwürdigkeit bereits ab Vollziehbarkeit der Entscheidung nach § 73 b VIII 2 iVm § 75 II AsylG. Klagen gegen die Entscheidung des BAMF haben danach nur dann keine aufschiebende Wirkung, wenn Widerruf oder Rücknahme auf zwingende Ausschlussklauseln von der Schutzberechtigung gestützt werden. Das BAMF kann auch in anderen Fällen des Widerrufs oder der Rücknahme den Sofortvollzug seiner Entscheidung nach § 80 II 1 Nr. 4 VwGO iVm § 75 II 3 AsylG anordnen und so eine Verstetigung der Schutzberechtigung bis zum Abschluss des verwaltungsgerichtlichen Klageverfahrens verhindern. Dies ist für aufenthaltsrechtliche Verfahren relevant, da die Verbindlichkeit von Gesetzes wegen nur für die Asylberechtigung und für laufende Einbürgerungsverfahren nach § 73 b IV AsylG entfällt, aber nicht für eine Schutzberechtigung auf internationalen Schutz.

III. Die Gesetzesänderungen für die Asylgerichtsverfahren

Die Novellierungen im Asylprozessrecht beinhalten im Schwerpunkt die Einführung einer Tatsachenrevision für das BVerwG und einer Zurückverweisungsbefugnis des OVG sowie Einzelanpassungen vor allem für die erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte in der Behandlung von Befangenheitsanträgen, von Sachentscheidungen während anhängiger Dublin-Klageverfahren und zur Entscheidung im schriftlichen Verfahren:

1. Die Ausnahme vom richterlichen Tätigkeitsverbot in § 74 III AsylG

Ist gegen einen Richter ein Befangenheitsantrag gestellt, unterliegt er nach § 47 I ZPO iVm § 54 I VwGO grundsätzlich einem Tätigkeitsverbot im betroffenen Verwaltungsgerichtsverfahren, bis der Antrag abgelehnt worden ist; im Fall der Antragsstattgabe ist der Richter dauerhaft vom Verfahren ausgeschlossen. 56 Eine Ausnahme gilt nur für in der laufenden mündlichen Verhandlung gestellte Befangenheitsanträge. Dann kann der Termin nach § 47 II ZPO iVm § 54 I VwGO unter Mitwirkung des abgelehnten Richters fortgesetzt werden, wenn die Entscheidung über die Ablehnung eine Vertagung der Verhandlung erfordern würde. 57 § 74 III AsylG dehnt diese Ausnahmeregelung für Asylprozesse auf Befangenheitsanträge aus, die bereits binnen drei Werktagen

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 wird. Der Anreiz entfalle, Zeit zu gewinnen³ eine Aufenthaltsverfestigung zu erreichen. Ob diese Spezialregelung in der Praxis groß zum Tragen gelangt, wird abzuwarten sein. 59 Jedenfalls in Fällen, in denen die zur Entscheidung über den Befangenheitsantrag berufenen Richterinnen und Richter akut zB wegen eigener Verhandlungen nicht zur Verfügung stehen, also die Behandlung des Befangenheitsantrags nicht zeitnah vor oder gar erst in der terminierten Verhandlung möglich ist, kann ein Beschleunigungseffekt erzielt werden und der geladene Termin dennoch stattfinden.

2. Die Entscheidung ohne mündliche Verhandlung nach § 77 II AsylG

Nach dem auch für den Asylprozess geltenden § 101 II VwGO kann das VG nur im Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheiden. Dies gilt auch für den Gerichtsbescheid, gegen welchen die Beteiligten nach § 84 II Nr. 2 und 5 VwGO im Nachhinein die mündliche Verhandlung beantragen können, so dass er nach § 84 III VwGO als nicht ergangen gilt. Darin zeigt sich der Grundsatz: Keine Entscheidung ohne mündliche Verhandlung gegen den Willen der Beteiligten.

Über diese Regelungen hinaus enthält der neu eingefügte § 77 II AsylG⁶⁰ nun für das VG die Möglichkeit, in Asylprozessen außer in den Fällen der Asylantragsablehnung als (einfach) unbegründet und der Rücknahme- oder Widerrufsentscheidung durch Urteil im schriftlichen Verfahren zu entscheiden, wenn der Ausländer anwaltlich vertreten ist. Auf Antrag eines Beteiligten müsse aber mündlich verhandelt werden, worauf die Beteiligten von dem Gericht hinzuweisen sind. Diese zusätzliche Befugnis soll in einfach gelagerten Fällen von nicht schwerwiegender Tragweite, in denen es nicht um den Erhalt oder Fortbestand einer Schutzberechtigung geht,61 die Verfahren beschleunigen. Zwar entfällt durch § 77 II AsylG das Erfordernis einer ausdrücklichen Einverständniserklärung der Beteiligten nach § 101 II VwGO. Allerdings bedarf es vorher eines gerichtlichen Hinweises, der einzelfallbezogen und nicht schon pauschal mit der Erstzustellung erfolgen kann, sonst schlösse er auch alle anderen komplexeren Verfahren ein und für die Beteiligten wäre daraus nicht ersichtlich, wann das VG schriftlich entscheiden will und bis zu welchem Zeitpunkt ihnen noch sachlicher und rechtlicher Vortrag möglich ist. In der Praxis muss das VG also den Hinweis individuell geben unter Setzung einer Ausschlussfrist zum Vortrag nach § 74 II 4 AsylG.62 Der Aufwand hierfür ist größer als für die Anfrage an die Beteiligten zum Einverständnis für eine Entscheidung nach § 101 II VwGO. Umgekehrt genügt aber jeder – auch pauschal mit einer Klageerhebung gestellte - Antrag auf mündliche Verhandlung, um diese zu erzwingen. Selbst bei Erfüllung aller Voraussetzungen des § 77 II AsylG soll das Ermessen des VG mit Blick auf rechtliches Gehör der Betei-

Art. 1 Nr. 16 des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 11 (41).

Vgl. zum Ganzen nur Eyermann/Hoppe VwGO, 16. Aufl. 2022, VwGO § 54 Rn. 29.

Vgl. BT-Drs. 20/4327, 42.

Zweifelnd auch Heusch/Houben NVwZ 2023, 7 (12)

Art. 1 Nr. 18 Buchst. b des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 11 (41) idF BT-Drs. 20/4703, 7 (11).

Vgl. BT-Drs. 20/4327, 41.

Zust. Heusch/Houben NVwZ 2023, 7 (13).

Online-Aufsätze

ligten nach Art. 103 I GG dahin gebunden sein, dass eine mündliche Verhandlung anzuberaumen ist, wenn die Sache einer Aufklärung in der mündlichen Verhandlung bedarf. Etztlich dürfte diese Neuregelung wegen des mit ihr verbundenen Aufwands keine wesentliche Verfahrenserleichterung gegenüber der aktuellen Rechtslage bringen. Die § 117 V VwGO ähnelnde Verfahrensregelung des § 77 II AsylG aF zur Bezugnahme auf die Begründung des BAMF-Bescheids wird künftig § 77 III AsylG sein.

3. Die gesetzliche Klageänderung nach § 77 IV AsylG

Entsprechend der Dispositionsmaxime kann ein Kläger die Klage nach § 91 I VwGO mit Einwilligung der übrigen Beteiligten ändern oder wenn das VG sie für sachdienlich erachtet. Sachdienlich ist sie aber nicht, wenn ein völlig neuer Streitgegenstand in das Klageverfahren eingeführt wird. 64 Dies aber ist mit der Neuregelung des § 77 IV AsylG⁶⁵ der Fall. Erlässt das BAMF während des Klageverfahrens gegen seinen Bescheid, mit dem es den Asylantrag als unzulässig abgelehnt hat, einen neuen Bescheid und lehnt es den Asylantrag darin als unbegründet oder offensichtlich unbegründet ab, so wird der neue Verwaltungsakt Gegenstand des Verfahrens, sobald das BAMF den neuen Bescheid im anhängigen Klageverfahren dem VG übersendet. Nimmt der Kläger die Klage daraufhin unverzüglich zurück, trägt das Bundesamt die Kosten des Verfahrens. Hält der Kläger aber an seiner Klage fest und unterliegt er ganz oder teilweise, entscheidet das Gericht nach billigem Ermessen über die Kostenverteilung. Dahinter steht die Idee, dass wegen eines Asylantrags auch nur einmal geklagt werden können soll. Allerdings geht es in den geregelten Fällen auch bei einem einzigen Asylantrag um zwei verschiedene Bescheide.

Diese gesetzliche Klageänderung tauscht den Streitgegenstand gegen einen anderen. Der bisherige Prozessstoff (zB Klage gegen die formelle Asylantragsablehnung als unzulässig wegen Unzuständigkeit Deutschlands nach der Dublin III-VO) wird unverwertbar und der neue Prozessstoff (zB Klage gegen die sachliche Asylantragsablehnung) muss erst aufbereitet werden. Die Arbeit für das VG bleibt dieselbe sie häuft sich nur in einem Verfahren und zieht dieses in die Länge. Es sind regelmäßig zwei verschiedene Entscheidungen durch das VG zu treffen, meistens auch von zwei verschiedenen Kammern, da die Zuständigkeit für Dublin-Verfahren nicht immer dieselbe ist wie für die Herkunftsstaaten. Das Praxisproblem liegt auch nicht darin, dass sich das Dublin-Verfahren beim VG in die Länge zöge, sondern darin, dass die Dublin-Entscheidungen mehrheitlich gar nicht mehr behördlich fristgerecht vollzogen werden (können)66 und deshalb eine Dublin-Entscheidung nach Fristablauf rechtswidrig und das BAMF zur Entscheidung im nationalen Verfahren verpflichtet wird. Schon bislang konnte eine im Einzelfall sachdienliche Klageänderung nach Verwaltungsprozessrecht behandelt werden; ansonsten konnte das bisherige Klageverfahren nach §§ 92 oder 161 VwGO beendet und gegen den neuen Bescheid gesondert Klage erhoben werden.

4. Die Einführung einer Tatsachenrevision in § 78 VIII AsylG

Die wohl tiefgreifendste Änderung des Asylprozessrechts in der hier besprochenen Novelle ist sicher die Einführung einer Tatsachenrevision in § 78 VIII AsylG zum BVerwG.⁶⁷ Sie war aus dessen Reihen immer wieder gefordert worden und hatte unterschiedliche Reaktionen ausgelöst.⁶⁸ Entgegen früheren Forderungen, das Asylprozessrecht wieder

dem allgemeinen Verwaltungsprozessrecht anzugleichen oder es gar dahin zurückzuführen, entwickelt es sich nun noch weiter weg:

Das BVerwG ist im Verwaltungsprozess nach § 49 VwGO grundsätzlich nur Rechtsmittelinstanz⁶⁹ und an die tatsächlichen Feststellungen in den Klageverfahren nach § 137 II VwGO gebunden. Hiervon abweichend soll das BVerwG nun nach § 78 VIII AsylG 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 durch die Verwaltungsgerichte und OVG (mangels einer bundeseinheitlichen Koordination durch letztinstanzliche Beurteilungen) abgeholfen werden mit dem Ziel einer einheitlicheren Rechtsprechung der Instanzen, die aber tagesaktuell entscheiden müssen. ⁷⁰

Künftig steht den Beteiligten die Revision an das BVerwG gegen ein Urteil des OVG auch zu, wenn das OVG erstens in der Beurteilung der allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage in einem Herkunfts- oder Zielstaat von deren Beurteilung durch ein anderes OVG oder durch das BVerwG abweicht und zweitens die Revision aus diesen Gründen zugelassen hat. Die Tatsachenrevision ist nach § 78 VIII 1 AsylG also formell an eine Zulassungsentscheidung des OVG und materiell an einen Zulassungsgrund der horizontalen (ggü. anderen Oberverwaltungsgerichten)⁷¹ oder vertikalen (ggü. dem BVerwG) Divergenz in einer tatsächlichen Beurteilung gebunden. Die Tatsachenrevision kann mangels einer Nichtzulassungsbeschwerde in § 78 VIII 2 AsylG⁷² aber weder von den Prozessbeteiligten erzwungen, noch umgekehrt vom BVerwG gegen den Willen des OVG eröffnet werden. Es bleibt auch offen, ob das OVG zur Zulassung in allen Fällen verpflichtet ist, in denen es auf die allgemeine Lage in einem bestimmten Herkunfts- oder Zielstaat ankommt, oder ob es einen Spielraum besitzt in der Auswahl besonders geeigneter Fälle unter Zurückstellung, Aussetzung oder Ablehnung der Anträge auf Zulassung der

- 63 Vgl. BT-Drs. 20/4327, 41.
- 64 Vgl. BVerwG LKV 2017, 118 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.
- 65 Art. 1 Nr. 18 Buchst. d des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 11 (41 f.).
- 66 Im Jahr 2022 wurden 4.158 Personen nach der VO (EÚ) Nr. 604/2013 (sog. Dublin III-VO) in andere EU-Staaten rücküberstellt, so BT-Drs. 20/5749, 1 (7), während Deutschland 36.219. Zustimmungen anderer Mitgliedstaaten zu Rücküberstellungen erhielt, so BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2022, S. 31, www.bamf.de, also grds. deutlich mehr Dublin-Entscheidungen hätte vollziehen können. Darauf weisen auch Heusch/Houben NVwZ 2023, 7 (13) hin.
- Heusch/Houben NVwZ 2023, 7 (13) hin.

 67 Art. 1 Nr. 19 des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 11 (42 f.) idF BT-Drs. 20/4703, 7. Sie klang bereits in der Verwerfung einer Nichtzulassungsbeschwerde an, vgl. BVerwG 28.7.2020 1 B 34.20, BeckRS 2020, 26429 Rn. 3 aE. Dazu Dörig NVwZ 2023, 379.
- 68 Vgl. Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen (BDVR), "Beschleunigung und Vereinheitlichung asylgerichtlicher Verfahren zur Sicherung zeitnahen qualitativ hochwertigen Rechtsschutzes", Stellungn. v. 2.3.2018, S. 3 f., www.bdvr.de; zuvor zB Berlit/Dörig NVwZ 2017, 1481 (1483). Bewertungen zB bei Bogumil/Burgi/Kuhlmann ua, Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik, 2018, S. 266; Dietz NVwZ-extra 15/2018, 1 (4 f.).
- 69 Mit Ausnahme seiner erstinstanzlichen Zuständigkeit nach § 50 VwGO ua für Infrastrukturvorhaben.
- 70 Vgl. BVerfG NVwZ 2017, 1702 Rn. 11 f.
- 71 Auch darin weicht die Novelle vom allg. Verwaltungsprozessrecht ab, da § 132 II Nr. 2 VwGO nur die vertikale Divergenz ggü. dem instanziell übergeordneten Gericht kennt, nicht horizontal ggü. gleichrangigen Gerichten.
 72 Vgl. BT-Drs. 20/4327, 42: Der Ausschluss soll eine ansonsten drohende
- 72 Vgl. BT-Drs. 20/4327, 42: Der Ausschluss soll eine ansonsten drohende zusätzliche Belastung des BVerwG verhindern und die Konzentration auf Tatsachenfragen von fallübergreifender Bedeutung sicherstellen.

Tatsachenrevision in den übrigen Fällen.⁷³ Auch eine Anschlussrevision ist nach § 78 VIII 6 AsylG zur Sicherstellung der Verfahrensbeschleunigung und Verfahrenskonzentration ausgeschlossen.⁷⁴ Die zweite Instanz ist also der maßgebliche Filter, welche Fälle und damit welche allgemeinen Lagebeurteilungen dem BVerwG vorgelegt und abverlangt werden. Es liegt auch an ihr, die Zulassung so allgemein zu formulieren, dass daraus fallübergreifende Erkenntnisse gewonnen werden können und das BVerwG sich nicht durch eine zu eng gefasste Zulassung an einer breiter begründeten Beurteilung gehindert sieht.⁷⁵ Eine Lösung wäre eine Zulassung zur Klärung der allgemeinen Lage mit dem Nachsatz, diese auch "insbesondere" für eine bestimmte, nach allgemeinen Merkmalen umschriebene Gruppe von Rückkehrern zu treffen, deren Merkmale wiederum der Kläger individuell erfüllt.

Die Tatsachenrevision ist nach § 78 VIII 3 AsylG inhaltlich beschränkt auf die Beurteilung der allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage in einem Herkunfts- oder Zielstaat. Die "Lage" in einem Staat meint hierbei die tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere politische, soziale und wirtschaftliche Verhältnisse. Deren maßgebliche Elemente können von Zielstaat zu Zielstaat abweichen, je nachdem, ob es eher auf die Gefahr einer politischen Verfolgung bei einer Rückführung oder auf die Gefahr schlechter wirtschaftlicher Verhältnisse oder medizinischer Versorgung ankommt. Der Begriff ist daher von den Verwaltungsgerichten und künftig vom BVerwG fall- und länderbezogen auszulegen und auszufüllen. Die Doppelbezeichnung "Herkunfts- oder Zielstaat" unterstreicht dies, denn je nachdem, woher ein Asylbewerber stammt, kann es sein, dass er zB im Dublin-Verfahren nicht in seinen Herkunftsstaat zurückgeführt werden soll, sondern in den für die Prüfung und Entscheidung seines Asylantrags zuständigen (europäischen) Zielstaat.⁷⁷ Auch die Adjektive der "asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten" Lage verweisen auf die verschiedenen Anlässe einer Rückführung, je nachdem, ob die Lage für eine asyl- und flüchtlingsrechtliche, für eine ausländerrechtliche oder für eine im Dublin III-System anstehende Rückführung zu beurteilen ist. Daraus ergeben sich auch unterschiedliche rechtliche Maßstäbe, so nach Art. 16a GG und §§ 3 sowie 4 AsylG im Asylverfahren, § 60 V und VII AufenthG im asyl- oder ausländerrechtlichen Verfahren sowie Art. 3 EMRK und Art. 3 II UAbs. 2 VO (EU) Nr. 604/2013 im Dublin III-Verfahren. Einer Klärung harrt in diesem Zusammenhang auch die Bedeutung des Adjektivs der "allgemeinen" Lage. "Allgemein" ist hier der Gegensatz zu "einzelfallbezogen", wodurch sich eine normative Spannungslage eröffnet: Einerseits sind das Asylverfahren und auch das ausländerrechtliche Abschiebungsverfahren stets einzelfallbezogen, als sie den individuellen Schutzanspruch des Antragstellers zum Gegenstand haben und auf besondere Verletzlichkeiten wegen Alters, Behinderung, Erkrankung oder anderer personenbezogener Umstände achten müssen. Andererseits formt sich die individuelle Rückkehrperspektive immer vor dem Hintergrund der sozio-ökonomischen und humanitären Bedingungen im Zielstaat der Abschiebung, die für sich zwar für die Gefahr einer menschenrechtswidrigen Behandlung keinen ausschlaggebenden Einfluss haben, aber unter besonderen Umständen doch haben können.⁷⁹ Dem entsprechend klären das BAMF und die Verwaltungsgerichte sowohl die allgemeinen Verhältnisse als auch die individuellen Besonderheiten eines Schutzsuchenden zur Vorbereitung ihrer Bewertung ab.

Vor diesem Hintergrund ist die Tatsachenrevision ein Novum, stellt sie doch auf die Beurteilung der allgemeinen

Verhältnisse im Herkunfts- oder Zielstaat ab. Dem Gesetzgeber stand frei, das BVerwG auch zu einzelfallbezogenen Ermittlungen zu ermächtigen. Er hat davon jedoch aus guten Gründen abgesehen, denn sonst entwertete er auch die individuellen Tatsachenfeststellungen der Vorinstanzen. Somit ist das BVerwG nur zur Bewertung der bereits von den Vorinstanzen festgestellten allgemeinen Tatsachen befugt, dies aber unter sachnotwendiger Entbindung hiervon nach § 78 VIII 4 AsylG iVm § 137 II VwGO sowie unter Berücksichtigung der herkunfts- oder zielstaatsbezogenen Erkenntnisse, die von den Oberverwaltungsgerichten und dem BVerwG bei deren (früheren) Beurteilungen verwertet worden sind, die ihm zum Zeitpunkt seiner mündlichen Verhandlung oder Entscheidung von den Beteiligten vorgelegt oder die von ihm beigezogen oder erhoben worden sind. Daher darf das BVerwG nach § 78 VIII 5 AsylG auch selbst allgemeine Tatsachen ermitteln, Beweise erheben und Auskünfte zB des Auswärtigen Amts oder anderer sachkundiger Stellen einholen. Es kann sich aber auch allein auf die vorliegenden Erkenntnismittel stützen, wenn diese aus seiner Sicht zu einer Beurteilung ausreichen oder es sonst hinreichend über eigene Sachkunde (zB aus in Parallelverfahren gewonnenen Erkenntnissen) verfügt.⁸¹ Letzteres wird vor allem bedeutsam, wenn mehrere OVG die Revision in vergleichbaren Fällen zu demselben Herkunfts- oder Zielstaat zulassen und so dem BVerwG parallele Verfahren vorlegen. Hier kann das BVerwG wie auch sonst in Revisionsverfahren einen Fall als Leitentscheidung zum Abschluss bringen und in den weiteren Fällen hierauf verweisen sowohl für die Erkenntnismittel zur allgemeinen Lage als auch für die abschließende Beurteilung. Kommt es nach seiner Beurteilung aber nun auf vom OVG noch nicht ermittelte individuelle Tatsachen an, muss es den Fall nach § 144 III 1 Nr. 2 VwGO zur weiteren individuellen tatsächlichen Klärung und abschließenden Entscheidung an das OVG zurückverweisen.8

Offen ist, welchen Beitrag die Tatsachenrevision tatsächlich zur Beschleunigung der Asylprozesse leisten kann: Erreichen das BVerwG nach Vermutung des Gesetzgebers jährlich ca. 20 Verfahren dieser Art, ⁸³ können auch höchstens für zwanzig Länder allgemeine Beurteilungen getroffen werden, die

- Ggf. werden sich die OVG und das BVerwG durch einen informellen Informationsaustausch behelfen müssen, für welche Herkunfts- oder Zielstaaten gerade eine Tatsachenrevision zugelassen wird oder zugelassen ist, um nicht parallele Tatsachenrevisionen ohne einen inhaltlichen Mehrwert zu verursachen.
- BT-Drs. 20/4327, 43.

Hinsichtlich der Tiefe seiner Beurteilung und ihrer Begründung unterliegt das BVerwG im Umkehrschluss aus § 78 VIII 5 AsylG keinen Beschränkungen durch die Zulassungsentscheidung.

- So bliebe dem BVerwG die Möglichkeit zu Ausführungen zur Lage insges. und insbes. zur beschriebenen Gruppe zu treffen, zB zur Lage in Syrien allgemein, insbes. für wehrpflichtige und wehrfähige Männer. Vgl. Dörig NVwZ 2023, 379 (382): Benennung maßgeblicher Risikofaktoren.
- Doppelstaater können in ihren Herkunftsstaat oder in den Staat ihrer weiteren Staatsangehörigkeit zurückgeführt werden; Staatenlose in den Staat, der sie aufzunehmen bereit ist. Herkunfts- und Zielstaat müssen daher nicht dieselben sein.
- Vgl. nur BVerwG NVwZ 2022, 1561 Rn. 16.
- Vgl. BVerwG NVwZ 2022, 1561 Rn. 15.
- BT-Drs. 20/4327, 43; Dörig NVwZ 2023, 379 (380).
- Vgl. BVerwG NJOZ 2020, 631 Rn. 45 f., 52 = NVwZ 2020, 566 Ls..
- Sollten die Beteiligten des Berufungsverfahrens nicht nur die Tatsachenbeurteilung des OVG angreifen, sondern auch dessen Tatsachenfeststellung durch eine Rechtsrevision bzgl. eines Verfahrensmangels, könnte das BVerwG auch hierüber regulär entscheiden und wäre insoweit und über § 78 VIII AsylG hinaus nach § 137 II VwGO - auch für die individuellen Umstände hinsichtlich der allgemeinen Lage - nicht mehr an die Tatsachenfeststellungen des OVG gebunden.
- BT-Drs. 20/4327, 29.

anschließend die betroffenen Verfahren in den Vorinstanzen schneller entscheiden helfen sollen. Für die übrigen Länder bleibt es aber bei der durch die ersten beiden Instanzen erreichten Konvergenz oder Divergenz ihrer Beurteilungen. Diese Verfahren werden dadurch nicht beschleunigt.

Hinzu kommen Verzögerungen bzgl. der in Verfahren beim BVerwG anhängigen Tatsachenrevisionen: 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 BVerwG aussetzen oder nach § 173 VwGO iVm § 251 ZPO ruhend stellen, 84 gegebenenfalls 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 Vorinstanzen führen. Auch wenn die Verwaltungsgerichte erster Instanz durchentschieden, könnte gegen ihre Urteile die Zulassung der Berufung beantragt werden, was zu einem Anfluten der Zulassungsverfahren bei den Oberverwaltungsgerichten führen würde, wo sie gegebenenfalls ebenso ausgesetzt oder ruhend gestellt werden müssten. Es führt also aus Effizienzgründen kein Weg daran vorbei, dass in den Vorinstanzen anhängige Asylklageverfahren, in denen es auf die Beurteilung der allgemeinen und von Oberverwaltungsgerichten unterschiedlich bewerteten Lage ankommt, faktisch vorläufig nicht weiterbearbeitet werden (können), bis die Beurteilung aus Leipzig vorliegt. Erst danach können die ersten beiden Instanzen ihre Verfahren weiterführen und abschließen. Ob die vorläufige Verzögerung in anhängigen Verfahren - bis zur revisionsgerichtlichen Beurteilung durch deren spätere Beschleunigung in Folge der revisionsgerichtlichen Beurteilung ausgeglichen wird, lässt sich derzeit nicht prognostizieren und rechtfertigt die nachträglich in die Novelle eingefügte Evaluationsklausel des § 78 VIII a AsylG. 85

Ebenfalls abzuwarten bleibt, wie lange die revisionsgerichtliche Klärung auch instanzgerichtlich verwertbar bleibt. Anders als in revisionsgerichtlich geklärten Rechtsfragen unterliegen Tatsachen einer permanenten Weiterentwicklung - die Lage im Herkunfts- oder Zielstaat kann sich durch einen Machtwechsel, eine Wirtschaftskrise oder Umweltereignisse rasch und so tiefgreifend ändern, dass die einer Beurteilung bisher zugrunde gelegte Tatsachengrundlage überholt ist. Das entwertet jede notwendigerweise stichtagsbezogene Beurteilung. Die Neufassung des § 78 VIII AsylG lässt aber offen, ab welchem Zeitpunkt oder Grad inhaltlicher Abweichung zur bundeseinheitlichen Beurteilung die ebenfalls dem Amtsermittlungsgrundsatz nach § 86 I VwGO verpflichteten Verwaltungsgerichte nicht mehr an die Beurteilung gebunden sein sollen, insbesondere, wenn im Klageverfahren geltend gemacht wird, die Beurteilung sei zeitlich oder sachlich überholt. Eine vorgeschlagene prozessuale "Wertsicherungsklausel" zugunsten der Instanzgerichte wurde im Gesetzgebungsverfahren nicht aufgegriffen. 86 Anders als für Rechtsfragen, deren letztinstanzliche Klärung dem BVerwG obliegt und dessen Auslegung einer bundesrechtlichen Norm bis zur Änderung seiner eigenen Rechtsprechung durch das BVerwG (oder bis zur Änderung des Gesetzes durch den Gesetzgeber) Gültigkeit beansprucht, bleibt für Tatsachen die Amtsermittlungspflicht jedes Spruchkörpers oder Einzelrichters zur eigenen und tagesaktuellen Beurteilung der allgemeinen Lage im Herkunfts- oder Zielstaat nach § 86 I 1 VwGO iVm § 77 I AsylG bestehen. Er wird sich mit einer revisionsgerichtlichen Beurteilung auseinandersetzen und begründen, weshalb er sich auf sie noch sachlich und zeitlich stützen kann und rechtlich stützen darf, oder weshalb sie nicht mehr hinreichend aktuell und überholt ist. Eine rechtliche Bindung an die obergerichtliche Bewertung sieht das Gesetz nur im Fall einer Zurückverweisung nach § 79 II AsylG und nur in dem mit § 77 I AsylG vereinbaren Umfang (dazu sogleich) vor, sonst aber gerade nicht!

5. Die Zurückverweisungsbefugnis nach § 79 II AsylG

Über § 130 II VwGO hinaus erhält das OVG in § 79 II AsylG eine Zurückverweisungsbefugnis. 87 Wie dort darf zurückverwiesen werden, wenn das VG noch nicht zur Sache entschieden hat, zB die Klage als unzulässig abgewiesen hat. Anders als dort darf auch zurückverwiesen werden, wenn das VG die allgemeine asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevante Lage in einem Herkunfts- oder Zielstaat anders als das OVG beurteilt hat⁸⁸ und nach dessen Beurteilung eine umfangreiche oder aufwändige Beweisaufnahme notwendig ist. Das VG ist über § 130 III VwGO hinaus von § 79 II 2 AsylG an die rechtliche und auch an die tatsächliche Beurteilung des OVG gebunden. Allerdings ist diese Bindung wohl nach § 78 VIII AsylG als lex specialis überholt, wenn die Beurteilung der allgemeinen Lage durch das OVG von einer späteren des BVerwG abweicht oder sonst selbst zeitlich überholt ist: Liegt für das VG sein entscheidungserheblicher Zeitpunkt deutlich später als jener des OVG, hat § 77 I 1 AsylG wegen der tagesaktuellen Beurteilungspflicht Vorrang gegenüber einer etwaigen Bindung durch die Zurückverweisung des OVG.85

6. Der Einzelrichter in der Berufungsinstanz nach § 79 III AsylG

Bisher entscheidet das OVG nach § 9 III VwGO auch in asylrechtlichen Berufungs(zulassungs)verfahren in mindestens dreiköpfiger Senatsbesetzung. Künftig sollen die Senate in nach § 79 III AsylG näher spezifizierten Fällen die Entscheidung auf ihre Mitglieder als Einzelrichter übertragen können: Solche Fälle liegen vor, 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.90 § 76 II und III AsylG gelten entsprechend und schließen einerseits die Einzelrichterübertragung nach mündlicher Verhandlung aus, sehen aber andererseits die Rückübertragung auf den Senat bei später erkannter grundsätzlicher Bedeutung vor.

IV. Die Novelle ist ein Wagnis

Die Neufassung einiger Teile des Asylgesetzes birgt mit der Tatsachenrevision ein rechtspolitisches Wagnis: Erstmals wird über die Rechtsrevision hinaus und in Abkehr von allgemeinen Prozessrechtsprinzipien eine Tatsachenrevision eingeführt. Das läuft der Idee einer Wiederangleichung des

- Wie hier auch Heusch/Houben NVwZ 2023, 7 (14).
- BT-Drs. 20/4703, 7 (11). Näher dazu Dietz NVwZ-Extra 15/2018, 5 f., www.nvwz.de.
- Art. 1 Nr. 20 Buchst. b des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 12 (43).
- Ein Bsp. sei die obergerichtliche Verneinung einer vom VG noch bejahten Gruppenverfolgung, so dass eine vom VG bisher ungeprüfte individuelle Verfolgung nun zu prüfen ist, vgl. BT-Drs. 20/4327, 43. Diese Zusatzbelastung soll vom OVG auf das VG zurückverlagert werden, weil dieses nicht im gebotenen Umfang entschieden habe.
- Zust. Heusch/Houben NVwZ 2023, 7 (14).
- 90 Art. 1 Nr. 20 Buchst. c des Entwurfs BT-Drs. 20/4327, 12 (43).

Asylprozessrechts an das allgemeine Verwaltungsprozessrecht zuwider, ist aber dem Anliegen geschuldet, spezifische Beschleunigungsmöglichkeiten im Asylprozess zu testen. Welche Beschleunigung damit wirklich verbunden sein wird, lässt frühestens die beabsichtigte Evaluierung nach drei Jahren erkennen. Sie hängt wesentlich von der Auslegung und Anwendung der neuen Norm durch die OVG und das BVerwG ab. Auch in anderen Punkten - Entscheidung ohne mündliche Verhandlung in Abweichung von § 101 II VwGO, gesetzliche Klageänderung in Abweichung von § 91 VwGO - entfernt sich das Asylprozessrecht immer weiter vom allgemeinen Verwaltungsprozessrecht. Wie weit dies die Asylverfahren beschleunigt und ob die Asylverfahren nicht eher durch äußere Anreize wie die Berücksichtigung aller Aufenthaltszeiten in § 104 c, § 25 a, § 25 b AufenthG und dafür seitens der Asylbewerber in die Länge gezogene oder mehrfache Asylverfahren beeinflusst werden, wird sich zeiIm Asylverfahrensrecht wurden für das BAMF einige Anpassungen an das Unionsrecht vorgenommen, Fristen klar geregelt und neue Instrumente wie die Bild- und Ton-Übertragung eingeführt. Auch hier sind die Beschleunigungseffekte abzuwarten. Ob die kostspielige externe Asylverfahrensberatung nach § 12 a AsylG 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 Asylbewerber⁹² und der durch § 104 c AufenthG nochmals verstärkten Anreize für einen in die Länge gezogenen Aufenthalt bezweifelt werden. Insgesamt betritt die Novelle teilweise Neuland im Asylrecht – hoffen wir das Beste.

⁹¹ Auf die Vollzugsdefizite weisen auch Heusch/Houben NVwZ 2023, 7 (15) hin.

⁹² Zum 31.12.2021 lebten 292.672 ausreisepflichtige Ausländer in Deutschland, darunter 186.614 mit einem gespeicherten erfolglosen Asylverfahren, so BT-Drs. 20/1225, 10.