

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes

A. Problem und Ziel

Das Asylgesetz (AsylG) enthält in der aktuellen Fassung eine ausdrückliche Regelung zur Mitwirkungspflicht der Betroffenen lediglich im Asylantragsverfahren, nicht jedoch in Widerrufs- und Rücknahmeverfahren. Die Prüfung, ob die Voraussetzungen für einen Widerruf nach § 73 Absatz 1 oder für eine Rücknahme nach § 73 Absatz 2 AsylG vorliegen, hat spätestens nach Ablauf von drei Jahren nach Unanfechtbarkeit der Entscheidung zu erfolgen (vgl. § 73 Absatz 2a AsylG). Darüber hinaus ist die Anerkennung als Asylberechtigter und die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft unverzüglich zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen für sie nicht mehr vorliegen (§ 73 Absatz 1 AsylG).

Um diese Prüfung sachgerecht ausüben zu können, hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bei der Überprüfung der Asylbescheide alle Umstände aufzuklären, zu berücksichtigen und zu bewerten. Eine Mitwirkungspflicht des Asylberechtigten kann hierbei für das BAMF neben den eigenen sowie den Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden, der Sozialbehörden sowie der Ausländerbehörden zusätzliche Erkenntnisse begründen.

Während des Migrationsgeschehens in den Jahren 2015 und 2016 hat das BAMF zur Beschleunigung der Verfahren in vielen Fällen die Asylanträge ohne die sonst obligatorische Anhörung im rein schriftlichen Verfahren entschieden. Angaben zu Identität, Staatsangehörigkeit sowie zum Fluchtgeschehen konnten demnach nicht immer hinreichend überprüft und gewürdigt werden. Den Widerrufs- bzw. Rücknahmeverfahren kommt gerade in diesen Fällen eine besondere Bedeutung zu. Mit der Statuierung der Mitwirkungspflichten in das AsylG soll dafür Sorge getragen werden, dass im wohlverstandenen Interesse der tatsächlich Schutzbedürftigen diejenigen Entscheidungenaufgehoben werden, bei denen zu Unrecht der Schutzstatus zuerkannt wurde bzw. bei denen die Gründe für die Schutzgewährung zwischenzeitlich entfallen sind.

B. Lösung

Neben der bereits bestehenden Mitwirkungspflicht für Asylbewerber im Asylantragsverfahren wird eine Mitwirkungspflicht des Schutzberechtigten in Widerrufs- und Rücknahmeverfahren gesetzlich statuiert. Bei einem Verstoß gegen die Mitwirkungspflicht kann das BAMF den Asylberechtigten mit den Mitteln des Verwaltungszwangs zur Erfüllung seiner Mitwirkungspflichten anhalten sowie, bei Vorliegen weiterer Voraussetzungen, nach Aktenlage über den Widerruf oder die Rücknahme entscheiden.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Ein etwaiger Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln soll finanziell und stellenmäßig im Einzelplan 06 ausgeglichen werden.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entstehen durch die gesetzlichen Änderungen keine zusätzlichen Kosten.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entstehen durch die gesetzlichen Änderungen keine zusätzlichen Kosten.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Aus der gesetzlich vorgesehenen Hinweispflicht des BAMF auf die Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen die Mitwirkungspflichten des Ausländers im Aufhebungsverfahren ergibt sich für das BAMF der Aufwand, einen entsprechenden Hinweis zu erstellen. Dieses Schreiben ist mit einem Zustellungsnachweis als Nachweis für den Zugang zu übersenden, da andernfalls die Rechtsfolgen der Nichtmitwirkung nicht eintreten können. Es ist davon auszugehen, dass in rund 60 % der in den Jahren 2018 und 2019 noch zu bearbeitenden 500.000 Verfahren ein entsprechender Hinweis versandt werden wird.

Zudem entsteht zur Durchsetzung der Mitwirkungspflichten Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln beim BAMF. Die Einbeziehung der eingehenden Antworten wird sich auf die Bearbeitungsdauer des einzelnen Verfahrens auswirken, da ein umfangreicher Sachverhalt zu würdigen sein wird. Darüber hinaus entsteht durch ggf. nachzuholende erkennungsdienstliche Behandlungen oder die Prüfung angeforderter Dokumente ein zusätzlicher Aufwand. Grundlage für die Schätzung sind ca. 500.000 Verfahren, die in den Jahren 2018 und 2019 noch zur Prüfung anstehen. Es wird davon ausgegangen, dass in ca. 60 % der Fälle von dem Anschreiben Gebrauch gemacht werden wird und dieses einen zusätzlichen Aufwand im gehobenen Dienst von 30 Minuten pro Fall zur Folge haben wird. Daraus ergäbe sich ein Mehraufwand für den Abbau innerhalb eines Jahres von rund 101 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) in diesem Bereich. Im Bereich des mittleren Dienstes dürften rund 50.000 Verfahren betroffen sein und pro Verfahren ein zusätzlicher Aufwand von 20 Minuten pro Fall erforderlich sein. Daraus ergäbe sich ein Mehraufwand für den Abbau innerhalb eines Jahres von rund 11 VZÄ in diesem Bereich.

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Asylgesetzes

§ 73 des Asylgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 2.9.2008 (BGBl. I S. 1798), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20.7.2017 (BGBl. I S. 2780) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. **Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 3a eingefügt:**

„(3a) Der Ausländer ist nach Aufforderung durch das Bundesamt persönlich zur Mitwirkung bei der Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen des Widerrufs oder der Rücknahme der Anerkennung als Asylberechtigter oder der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft verpflichtet, soweit dies für die Prüfung erforderlich und dem Ausländer zumutbar ist. § 15 Absatz 1 Satz 2, Absatz 2 Nummer 1, 4, 5 und 7 und Absatz 3 sowie § 16 Absatz 1 bis 4 und 6 gelten entsprechend, hinsichtlich der Sicherung der Identität durch erkennungsdienstliche Maßnahmen (§ 16 Absatz 1 Satz 1 und 2) mit der Maßgabe, dass sie nur zulässig ist, soweit die Identität des Ausländers entgegen einer zuvor bestehenden Verpflichtung nicht gesichert worden ist. Das Bundesamt kann den Ausländer mit Mitteln des Verwaltungszwangs zur Erfüllung seiner Mitwirkungspflichten anhalten. Kommt der Ausländer den Mitwirkungspflichten nicht oder nicht vollständig nach, kann das Bundesamt nach Aktenlage entscheiden, sofern

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

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

2. Absatz 4 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„In den Fällen, in denen keine Aufforderung durch das Bundesamt nach Absatz 3a erfolgt ist, ist dem Ausländer die beabsichtigte Entscheidung über einen Widerruf oder eine Rücknahme nach dieser Vorschrift oder nach § 48 des Verwaltungsverfahrensgesetzes schriftlich mitzuteilen und ihm ist Gelegenheit zur Äußerung zu geben.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Mit dem Änderungsgesetz sollen Schutzberechtigte in Widerrufs- und Rücknahmeverfahren in Asylsachen zur Mitwirkung verpflichtet werden. Der Mitwirkungspflicht kommt bei der Überprüfung der Asylbescheide des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Rahmen des Widerrufs- bzw. Rücknahmeverfahrens entscheidende Bedeutung zu.

I. Notwendigkeit der Regelungen

Das AsylG enthält umfassende Mitwirkungspflichten, die den Ausländer im Asylantragsverfahren treffen, so z.B. bei der Aufklärung des Sachverhalts (§ 15). In der aktuellen Fassung existieren jedoch keine Mitwirkungspflichten der Betroffenen in Widerrufs- und Rücknahmeverfahren nach § 73 AsylG. Der Gesetzentwurf dient damit auch der nachträglichen Überprüfung der Richtigkeit der vor dem Hintergrund des Migrationsgeschehens insbesondere der Jahre 2015 und 2016 unter hoher Arbeitsbelastung zustande gekommenen asylrechtlichen Entscheidungen und ist geeignet, die politische Diskussion zu diesen Entscheidungen zu befrieden.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Mit dem Gesetzentwurf soll der großen Bedeutung Rechnung getragen werden, die der Mitwirkung von Ausländern zukommt, um Widerrufs- und Rücknahmeverfahren in Asylsachen wie gesetzlich vorgesehen durchführen zu können. Daher sollen die Mitwirkungspflichten explizit für die Widerrufs- und Rücknahmeverfahren in Asylsachen statuiert werden.

Die mit dem Gesetzentwurf einzufügenden Mitwirkungspflichten umfassen grundsätzlich die allgemeinen Mitwirkungspflichten nach § 15 AsylG, sofern sie von der Verweisung des § 73 Absatz 3a Satz 2 AsylG-neu umfasst sind. Ebenso wird die entsprechende Anwendung von § 16 Absatz 1 bis 4 und 6 AsylG angeordnet. § 73 Absatz 3a Satz 1 AsylG-neu enthält zudem die Klarstellung, dass dem Asylberechtigten im Einzelfall nur solche Mitwirkungspflichten auferlegt werden können, die sowohl ihm zumutbar als auch für die Prüfung seitens der Behörde erforderlich sind. Liegt ein zu vertretender Verstoß gegen die Mitwirkungspflicht vor, kann das BAMF im Einzelfall zunächst Verwaltungszwang ausüben sowie nach Aktenlage entscheiden.

Eine fehlende oder mangelhafte Mitwirkung des Betroffenen im Widerrufs- und Rücknahmeverfahren kann seitens der Behörde zu seinen Lasten berücksichtigt werden, § 73 Absatz 3a Satz 6 AsylG-neu.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 6 des Grundgesetzes (Angelegenheiten der Flüchtlinge).

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Die Änderungen in § 73 AsylG sind mit dem Recht der Europäischen Union und dem Völkerrecht vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

Mit dem Gesetz werden Mitwirkungspflichten der Betroffenen im Asyl-Widerrufs- und Rücknahmeverfahren statuiert und damit wird eine Regelungslücke geschlossen.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Mit der Änderung des AsylG werden Mitwirkungspflichten der Betroffenen im Asyl-Widerrufs- und Rücknahmeverfahren statuiert, die Durchführung der entsprechenden Verfahren wird dadurch erleichtert.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Gesetzentwurf steht im Einklang mit dem Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch diesen Gesetzentwurf entstehen keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

4. Erfüllungsaufwand

Für Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft entsteht durch die gesetzliche Neuregelung kein Erfüllungsaufwand.

Etwaiger Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln soll finanziell und stellenmäßig im Einzelplan 06 ausgeglichen werden.

5. Weitere Kosten

Keine.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Keine.

VII. Befristung, Evaluierung

Mit der Neuregelung des Asylgesetzes soll eine unbefristete Regelung geschaffen werden. Das Vorhaben soll drei Jahre nach Inkrafttreten der Regelung evaluiert werden, da der jährlich zu erwartende Erfüllungsaufwand mehr als 1 Mio. € beträgt. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, in zu welchem Prozentsatz die überprüften Entscheidungen bestandskräftig aufgehoben (widerrufen oder zurückgenommen) worden sind.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Asylgesetzes)

Zu Nummer 1

Ohne eine Mitwirkungspflicht ist das BAMF in Widerrufs- und Rücknahmeverfahren auf die Erkenntnisse der Sicherheits- und Ausländerbehörden oder die Kooperationsbereitschaft der Betroffenen angewiesen. Vor diesem Hintergrund kommt der Einführung von Mitwirkungspflichten eine große Bedeutung zu. Denn aufgrund der potentiell nachteiligen verwaltungsrechtlichen Konsequenzen, die eine ausbleibende oder nur teilweise Mitwirkung für den Betroffenen hat, eröffnen die mit dem Gesetzentwurf eingefügten Mitwirkungspflichten eine weitere, praktisch bedeutsame Quelle für Erkenntnisse, die das BAMF in seine Widerrufs- oder Rücknahmeprüfungen kann.

Ferner könnten durch behördliches Handeln im Asylverfahren entstandene Fehler (z.B. fehlende oder unzureichende Überprüfung der Identität oder der vorgelegten Dokumente) kaum korrigiert werden. Zudem könnten seit der Entscheidung über den Asylantrag erreichte Fortschritte bei der Klärung der Identität nicht genutzt werden. Damit bestünde die Gefahr, dass auch Personen, die im Rahmen des Asylverfahrens über ihre Identität oder die Staatsangehörigkeit oder andere für die Schutzgewährung wesentlichen Umstände getäuscht haben, bei der Statusüberprüfung die Mitwirkung ohne jegliche Konsequenzen verweigern können.

Welche Mitwirkungspflichten grundsätzlich im Widerrufs- und Rücknahmeverfahren mit dem Gesetzentwurf eingefügt werden, ergibt sich aus dem Verweis des § 73 Absatz 3a Satz 2 AsylG-neu. Hiernach erstrecken sich die Mitwirkungspflichten auf die allgemeinen Mitwirkungspflichten nach § 15 Absatz 1 Satz 2, Absatz 2 Nummer 1, 4, 5 und 7 und Absatz 3 AsylG. Fordert das BAMF den Betroffenen dazu auf, ihm nach § 15 Absatz 2 Nummer 4 AsylG seinen Pass oder Passersatz zu überlassen, hat es dafür Sorge zu tragen, dass der Betroffene die Passpflicht aus § 3 Absatz 1 AufenthG erfüllen kann. Das BAMF hat einbehaltene Dokumente zudem unverzüglich an den Betroffenen auszuhändigen, wenn sie für die weitere Durchführung des Widerrufs- oder Rücknahmeverfahrens nicht mehr benötigt werden.

Die entsprechende Anwendung von § 16 Absatz 1 bis 4 und 6 AsylG wird ebenfalls angeordnet, so dass gewährleistet ist, dass die danach zuständigen Stellen die entsprechenden Maßnahmen ergreifen können. Hinsichtlich der Sicherung der Identität durch erkennungsdienstliche Maßnahmen nach § 16 Absatz 1 Satz 1 und 2 AsylG gilt der Verweis jedoch mit der Maßgabe, dass sie nur zulässig ist, soweit die Identität des Ausländers entgegen einer zuvor bestehenden Verpflichtung nicht gesichert worden ist. Mit dieser Einschränkung soll klargestellt werden, dass etwa eine aufgrund der in § 16 Absatz 1 Satz 2 AsylG enthaltenen Altersgrenze unterbliebene erkennungsdienstliche Behandlung auch

dann nicht nachgeholt wird, wenn der Betroffene im Zeitpunkt der Durchführung des Widerrufs- oder Rücknahmeverfahrens diese Altersgrenze überschritten hat.

§ 73 Absatz 3a Satz 1 AsylG-neu enthält zudem die Klarstellung, dass dem Asylberechtigten im Einzelfall nur solche Mitwirkungspflichten auferlegt werden können, die sowohl ihm zumutbar als auch für die Prüfung seitens der Behörde erforderlich sind. Liegt eine Verletzung der Mitwirkungspflichten vor, kann das BAMF im Einzelfall zunächst Verwaltungszwang ausüben sowie nach Aktenlage entscheiden. Nach der Konzeption des Gesetzesentwurfs besteht die eine Entscheidungsalternative des BAMF darin, den Asylberechtigten nach § 73 Absatz 3a Satz 3 AsylG-neu mit den Mitteln des Verwaltungszwangs zur Erfüllung seiner Mitwirkungspflichten anzuhalten. Nach § 9 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (VwVG) ist das hier in Frage kommende Mittel des Verwaltungszwangs das Zwangsgeld. Unter den Voraussetzungen des § 16 VwVG kann der Betroffene als ultima ratio auch ersatzweise in Zwangshaft genommen werden. In der anderen Entscheidungsalternative kann das BAMF nach Aktenlage über den Widerruf oder die Rücknahme entscheiden. § 73 Absatz 3a Satz 4 AsylG-neu regelt die Folgen einer Verletzung der Mitwirkungspflichten. In den Fällen, in denen die Nachholung der Mitwirkungspflichten möglich ist, hat der Ausländer sie unverzüglich vorzunehmen. Das gilt auch für die Fälle, in denen die Verletzung der Mitwirkungspflichten zunächst entschuldigt war. Andernfalls kommt eine Entscheidung nach Aktenlage in Betracht.

§ 73 Absatz 3a Satz 5 AsylG-neu stellt klar, dass die Aktenlage, auf deren Grundlage die Behörde im Falle des Vorliegens der Voraussetzung über den Widerruf oder die Rücknahme entscheidet, sowohl die Akte des Antrags- als auch die des Widerrufs- oder Rücknahmeverfahrens umfasst.

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass bei der Entscheidung des BAMF zu berücksichtigen ist, inwieweit der Ausländer seinen Mitwirkungspflichten nachgekommen ist, § 73 Absatz 3a Satz 6 AsylG-neu. Diese Regelung dient insbesondere der Klarstellung, dass eine ausbleibende oder unvollständige Mitwirkung des Betroffenen im Widerrufs- und Rücknahmeverfahren seitens der Behörde zu seinen Lasten berücksichtigt werden kann.

Die Neufassung der Mitwirkungspflichten in § 73 Absatz 3a AsylG wird aufgrund der entsprechenden Verweisungsnormen auch für die Überprüfung des subsidiären Schutzes und von Abschiebungsverboten gelten, § 73b Absatz 4 und § 73c Absatz 3 AsylG.

Zu Nummer 2

Die Änderung des § 74 Absatz 4 AsylG ist erforderlich, um sicherzustellen, dass der Betroffene in den Fällen über eine beabsichtigte Entscheidung über einen Widerruf oder eine Rücknahme in Kenntnis gesetzt wird, in denen er nicht bereits nach Absatz 3a (neu) zur Mitwirkung aufgefordert wurde. Diese Regelung dient in diesen Fällen damit der Fortgeltung der bisherigen Rechtslage. Wurde der Betroffene jedoch nach Maßgabe des neu einzufügenden § 73 Absatz 3a AsylG zur Mitwirkung aufgefordert, ist aufgrund des dort detailliert geregelten Prüfverfahrens eine weitere schriftliche Mitteilung an den Betroffenen vor der Entscheidung entbehrlich.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die in § 73 Absatz 3a und 4 des Asylgesetzes enthaltene Neufassung der Mitwirkungspflichten in Asylwiderrufs- und -rücknahmeverfahren soll schnellstmöglich in Kraft treten, daher ist das Inkrafttreten am Tag nach der Verkündung des Gesetzes vorgesehen.