

SCHRIFTENREIHE

DER STIFTUNG

DER HESSISCHEN

RECHTSANWALTSCHAFT

BAND 10

**„Vorschläge zur Reform
des Asylrechts in Deutschland“**

BEITRÄGE VON

Neel Herold

Lennart Franke

Laura Maria Wastlhuber

Hao-Hao Wu

My Hanh Pham

Julian Seidl

Pia Reinhold

Julius Adler

Martin Meier

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Herausgeber: Stiftung der Hessischen Rechtsanwaltschaft
Reihe: Schriftenreihe der Stiftung der Hessischen Rechtsanwaltschaft
Band 10

**Herold, Neel / Franke, Lennart / Wastlhuber, Laura Maria / Wu, Hao-Hao /
Pham, My Hanh / Seidl, Julian / Reinhold, Pia / Adler, Julius / Meier, Martin**
„Vorschläge zur Reform des Asylrechts in Deutschland“
ISBN 978-3-86376-212-4

Hinweis: Die Arbeit gibt ausschließlich die persönliche Ansicht der Autoren wieder.

Alle Rechte vorbehalten

1. Auflage 2019

© Optimedien Verlag e.K., Göttingen

URL: www.optimedien.com

Printed in Germany

Papier ist FSC zertifiziert (holzfrei, chlorfrei und säurefrei,
sowie alterungsbeständig nach ANSI 3948 und ISO 9706)

Das Werk, einschließlich aller seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes in Deutschland ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Vorwort des Herausgebers

Die Stiftung der Hessischen Rechtsanwaltschaft hat sich erneut eines aktuellen, allgegenwärtigen Themas angenommen. Flüchtlingspolitik und Asylrecht werden gesellschaftlich und juristisch breit diskutiert, aber oft nicht sauber getrennt. Eine intensive rechtliche Auseinandersetzung mit dieser Problematik ist daher mehr als geboten.

Die Stiftung hat sich in diesem Jahr entschieden, einen Wettbewerb nicht nur zur Analyse des status quo, also der bestehenden Rechtslage auszuschreiben. Vielmehr sollte der derzeitige Status des Asylrechts durch ggfls. innovative, neue und/oder originelle Vorschläge bereichert werden.

Schon im Text der Ausschreibung heißt es:

Das Asylrecht in Deutschland ist eines der gegenwärtig meistdiskutierten Themen; seine mannigfache Inanspruchnahme stellt den Staat vor bislang nicht gekannte Anforderungen. Verschiedene Lösungsansätze werden diskutiert. Empfiehlt sich eine Verkürzung des Rechtsweges oder sonstige Maßnahmen zur Verkürzung der Verfahrensdauer bei Asylverfahren? Empfiehlt sich eine Änderung des Art. 16 a GG, eine Änderung des Dublin-Systems, die Festlegung einer Obergrenze für die Aufnahme von Flüchtlingen, eine Neuregelung zum Familiennachzug? Wie kann die Problematik der Vollzugsdefizite abgelehnter Asylbewerber gelöst werden? Sind sonstige Reformen angezeigt?

Schnell gerät man bei dieser Diskussion in die Gefahr, eine emotional geprägte gesellschaftspolitische Stellungnahme abzugeben und mit seinen Vorschlägen entweder als „Gutmensch“ oder als „Rechts-

radikaler“ abgestempelt zu werden. Dieser Gefahr sind die Teilnehmer des Aufsatzwettbewerbs nicht erlegen.

Der Titel des diesjährigen studentischen Aufsatzwettbewerbs lautete

„Vorschläge zur Reform des Asylrechts in Deutschland“

Teilnahmeberechtigt waren alle an einer deutschen Universität eingeschriebenen Jurastudierenden (auch Promotionsstudierende) und Rechtsreferendare. Auch Gemeinschaftsarbeiten waren zugelassen. Zwei der eingereichten Gemeinschaftsarbeiten haben es unter die mit einem Preis ausgezeichneten und nachstehend vorgestellten prämierten Aufsätze in die Endauswahl gebracht.

Im vorliegenden Band 10 der Schriftenreihe der Stiftung der Hessischen Rechtsanwaltschaft veröffentlichen wir die sieben Beiträge der neun Preisträger. Alle Preisträger wurden mit einem Geldpreis ausgezeichnet. Wir freuen uns, ihre Arbeiten mit dem vorliegenden Band einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen und damit zum wiederholten Male einen Beitrag zur Versachlichung eines durchaus mit Emotionen verbundenen Diskussionsthemas leisten zu dürfen.

Nach „Die deutsche Juristenausbildung unter dem Einfluss des Bologna-Prozesses“ (Band 1), „Elektronische Fußfessel – Fluch oder Segen der Kriminalpolitik“ (Band 2), „Schwimmen mit Fingerabdruck“ (Band 3), „Kulturflaute, Kulturwertmark oder Three Strikes and you are out: Wie soll mit Kreativität im Internet umgegangen werden?“ (Band 4), „Von der Kontrolle des Gerichts zur Befriedigung des Informationsbedürfnisses der Gesellschaft – Gibt es einen Funktionswandel der ‚Öffentlichkeit des Gerichtsverfahrens‘ (§ 169 GVG)?“ (Band 5) und „Deals im Strafverfahren – Darf sich ein Angeklagter im Strafverfahren ‚freikaufen‘?“ (Band 6), „Ist das derzeitige Versammlungsgesetz noch zeitgemäß?“ (Band 7) „Die Internetkriminalität boomt – Braucht das Strafgesetzbuch ein Update?“ (Band 8) und „Hilfe – meine Richterin trägt eine Burka“ (Band 9) beleuchtet die Stiftung der Hessischen

Rechtsanwaltschaft mit dem vorliegenden Band 10 ihrer Schriftenreihe wieder einen aktuellen Brennpunkt der Diskussion.

Wir freuen uns nicht nur darüber, dass die Themen der bisherigen Wettbewerbe inzwischen weit über Hessen hinaus Bedeutung erlangt haben, sondern dass wir mit den Beiträgen zu diesen Fragestellungen ins Zentrum der aktuellen gesellschaftlichen und rechtlichen Diskussion vorstoßen und signifikante Denkanstöße für die Debatte vorstellen konnten. Auch mit dem vorliegenden Buch verbinden wir die Hoffnung, nicht nur eine sachliche Untersuchung und Bestandsaufnahme, sondern vor allem auch Anregungen für die aktuelle Diskussion und darauf aufbauend überzeugende Lösungsansätze bieten zu können.

Bedanken möchten wir uns für die Betreuung des Aufsatzwettbewerbs und die fachkundige, zeitaufwändige Auswahl der Wettbewerbsbeiträge zunächst bei den beiden Juroren, Rechtsanwalt Prof. Dr. Roland Fritz, M.A., Präsident a.D. des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main sowie Dr. Stefan Fuhrmann, Leitender Magistratsdirektor und Leiter des Rechtsamts der Stadt Frankfurt am Main. Bedanken möchten wir uns weiterhin bei Frau Rechtsanwältin Dr. Petra Kues, die uns als Geschäftsführerin unserer Tochtergesellschaft, der HERA Fortbildungs GmbH, vielfältige organisatorische Hilfestellungen gegeben hat.

Die Stiftung der Hessischen Rechtsanwaltschaft führt den Aufsatzwettbewerb in diesem Jahr zum nunmehr zehnten Mal durch. Aufgrund der ehrenamtlichen Tätigkeit des Vorstands sind wir auf die Expertise und das Wohlwollen der Anwaltschaft, ja der gesamten hessischen Justiz angewiesen. Aus diesem Grund erfüllt es uns mit besonderer Freude, dass deren hochrangige Vertreter, uns und die Preisträger auch bei der diesjährigen Preisverleihung – also der Auszeichnung der hier vorgestellten Beiträge – mit ihrer Anwesenheit beehrt haben. Wir möchten uns – stellvertretend für alle – insbesondere beim Hessischen Ministerium für Justiz, und dort vor allem bei der Frau Staatsministerin Eva Kühne-Hörmann und ihrem Staatssekretär Herrn Thomas Metz bedanken, die

unseren Wettbewerb und auch die Preisverleihung stets fördernd und wohlwollend begleitet haben.

Nicht zuletzt gilt unser Dank den vielen Teilnehmern des Aufsatzwettbewerbs, deren Beiträge wir gerne alle veröffentlicht hätten, was uns aber wegen der Vielzahl der eingereichten Beiträge nicht möglich war.

Frankfurt am Main, im Mai 2019

Stiftung der Hessischen Rechtsanwaltschaft

Der Vorstand

Dr. Mark C. Hilgard

Rechtsanwalt

Vorsitzender

Dr. Rudolf Lauda

Rechtsanwalt

Dr. Rudolf Kriszeleit

Rechtsanwalt

Vorwort der Juroren

Seit Ende der 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts steht das Asylrecht fast durchgehend im Fokus der Öffentlichkeit und der Legislative: Mit steigenden Asylbewerberzahlen wurden zunächst die bis dahin alleinigen Zuständigkeiten des Verwaltungsgerichts Ansbach und des Bayerischen VGH aufgehoben¹ und asylrechtliche Streitigkeiten den Verwaltungsgerichten aller Bundesländer zugewiesen. Parallel wurde der Versuch unternommen, mit den Regelungen des „Ersten Gesetzes zur *Beschleunigung* der Asylverfahren“ vom 25.7.1978², sodann mit denen des „Zweiten Gesetzes zur *Beschleunigung* von Asylverfahren“ vom 16.8.1980³ und schließlich mit den Vorschriften des Asylverfahrensgesetzes vom 16.7.1982⁴ zu einer *schnelleren Erledigung* der Asylverfahren beizutragen – ein Credo, das seitdem Politik und Parlament beherrscht.⁵

Das Asylverfahrensgesetz wurde im Zuge des sog. Asylkompromisses bereits 1993 einer umfassenden Revision unterzogen, parallel mit Änderungen des Asylgrundrechts⁶, das seitdem in einem eigenen Artikel 16a des GG verankert ist: Den vier schlichten Worten der grundgesetzlichen Asylverheißung „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ wurden in vier Absätzen weitere 271 Worte beigefügt mit dem Ziel klarzustellen, wann dieses Asylrecht nicht gewährt werden würde. Der Erfolg dieser Änderungen währte nicht lange: Nach wenigen Jahren des Rückgangs der Asylbewerberzahlen gingen die öffentliche Debatte wie auch die gesetzgeberischen Aktivitäten unter den Aspekten „*Beschleunigung*“, aber auch „*Restriktionen für Migranten*“ weiter:

1 Zweites Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 25.7.1978 (BGBl. I, S. 1107).

2 BGBl. I S. 1108.

3 BGBl. I S. 1437.

4 BGBl. I S. 946.

5 Zur Historie vgl. Baumüller/Brunn/Fritz/Hillmann, Komm. zum AsylVfG, S. 1 ff. Tiedemann, Das konstitutionelle Asylrecht in Deutschland, ZAR 2009, 161 ff.

6 BGBl. I S. 1002.

So verzeichnete auch das Asylverfahrensgesetz von 1993 in den Folgejahren zahlreiche Änderungen, ehe es im Jahre 2015 im Kontext der Asylpakete I und II durch das Asylverfahrens*beschleunigungsgesetz*⁷ (sic!) nunmehr in Asylgesetz umbenannt wurde und vor allem europarechtliche Vorgaben verstärkt in nationales Recht überführte. Zwischenzeitlich hat auch das Asylgesetz etliche Änderungen erfahren und es ist zu erwarten, dass sich dieser Trend so fortsetzt.

Die Stiftung der Hessischen Rechtsanwaltschaft hat die europarechtlichen wie nationalen Fragen von Flucht und Zuwanderung nicht schon im unmittelbaren Anschluss an die große Einwanderung des Sommers 2015 und den zu diesem Zeitpunkt eher emotionalen Debattenzeiten ausgeschrieben, sondern hiermit bis zum diesjährigen Aufsatzwettbewerb zugewartet, so dass die juristischen Ansatzpunkte wieder mehr im Vordergrund stehen können. Es spricht in diesem Zusammenhang für alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer der aktuellen Ausschreibung „Vorschläge zur Reform des Asylrechts in Deutschland“ der Versuchung widerstanden zu haben, ausschließlich die Aspekte „*Beschleunigung*“ und „*Restriktionen*“ in den Fokus ihrer Ausführungen zu stellen, sondern stattdessen einen breiten Strauß von ganz unterschiedlichen asylrelevanten Aspekten ausgewählt zu haben, den sie einer sorgfältigen juristischen Untersuchung zugeführt haben –originelle Ansätze wie Gedankengänge eingeschlossen. So werden europarechtliche Fragen durchleuchtet, Aspekte des allgemeinen Verwaltungsrechts und -handelns wie des Verwaltungsprozessrechts erörtert sowie Probleme des Sozialrechts, Strafrechts und Staatskirchenrechts vertieft untersucht.

Die hohe Qualität der eingereichten Arbeiten hätte eine Auszeichnung aller Teilnehmer gerechtfertigt – indes sehen dies die Richtlinien der Stiftung nicht vor. So sahen sich die Juroren gefordert, einige wenige Arbeiten besonders hervorheben zu dürfen, vielleicht auch zu müssen.

Das soll jedoch nicht dazu führen, wichtige und überzeugende Gedanken aus anderen Arbeiten nicht zu würdigen. Dazu zählt die Thematik einer unabhängigen Asylverfahrensberatung als verpflichtender Bestandteil

7 Gesetz vom 20.10.2015, BGBl. I 1722.

des deutschen Asylrechts⁸ ebenso wie der Vorschlag zur Etablierung eines unabhängigen „Instituts zur Klärung von asylrechtsrelevanten Tatsachenfragen“⁹ Gleiches gilt für sozialrechtliche Reformvorschläge zur Schaffung von Mindeststandards im Kontext der Ausgestaltung von Erstaufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften und Ankerzentren.¹⁰ Bedenkenswert sind auch die Überlegung, ob die regelmäßig restriktive Ausübung von Entscheidungsspielräumen durch die Verwaltung im Zusammenhang mit Migration nicht durch Einführung eines Staatsziels „Integration und Einwanderung“ beeinflusst werden sollte,¹¹ wobei auch der Arbeitsmarktzugang mit seinen Beschäftigungsverboten in den Blick zu nehmen ist.¹² Bestehende „rechtliche Grenzzäune“ ließen sich möglicherweise durch klare europarechtliche Lösungen im Hinblick auf Aufnahme und Verteilung¹³ wie auch einer Trennung von

-
- 8 Al-Ali/Hawae/Victor, Die Asylverfahrensberatung als verpflichtender Bestandteil des deutschen Asylverfahrens (unveröff. Manuskript).
 - 9 Hillermann/Kuhs/Müller/ Renner, Divergierende Verwaltungsrechtsprechung – Von Lotterien, Lösungswegen und dem Grundgesetz - (unveröff. Manuskript).
 - 10 Engler, Erstaufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte, Ankerzentren: Sozialrechtliche Reformvorschläge zur Lösung der asylrechtlichen Unterbringungsfrage (unveröff. Manuskript).
 - 11 Fries/Thiemann, Neue Einstellung statt neuer Gesetze – Vorschläge für eine integrations- und einwanderungsfreundliche Beeinflussung der Entscheidungsspielräume der Verwaltung (unveröff. Manuskript).
 - 12 Kern, Der Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber im Spannungsfeld zwischen Zuwanderungsbegrenzung und Integrationsbemühen – eine kritische rechtspolitische Analyse (unveröff. Manuskript).
 - 13 Giebel, Rechtlinge Grenzzäune. Über die Grundlagen einer Reform im Asylrecht (unveröff. Manuskript).

Flüchtlingen und Einwanderern überwinden,¹⁴ was gleichzeitig eine umfassende Reform der Dublin-III-VO notwendig machen würde.¹⁵

Dies vorausgeschickt haben sich die Juroren dafür entschieden, drei Beiträge mit einem überdurchschnittlichen Preisgeld und vier weitere Arbeiten mit einem einheitlichen Preisgeld auszuzeichnen.

Die Arbeit von *Maria Wastlhuber* mit dem Titel „Wir sitzen alle in einem Boot, wenn sie mit ihren Booten kommen“ will bewusst polarisieren und stellt fest, dass eine Befriedung der Welt nicht zu erwarten sei und Europa, speziell Deutschland, weiter der Sehnsuchtsort vieler Millionen Flüchtlinge bleiben werde. Aufgabe einer Reform des Asylrechts sei es, den Anforderungen des Grundgesetzes (speziell Artikel 16a GG) als auch den einfachgesetzlichen Regelungen und der moralischen Verantwortung gegenüber der Gesellschaft gerecht zu werden. Die Bearbeitung sieht in der Einheit der Menschen, der Identifizierbarkeit mit ihrem Heimat- und/oder Aufnahmestaat, sowie der Klarheit der gesetzlichen Ordnung die Macht und Herausforderung der Politik. Asyl und subsidiärer Schutz müssten bei allen Verfahrensschritten immer das Ziel der Rückkehr in das Heimatland im Auge behalten. In diesem Zusammenhang wird in der Arbeit die unklare Spurtrennung zwischen Asyl und Immigration kritisiert. Nach Ansicht der Verfasserin muss eine einmal getroffene Wahl verbindlich sein und es dürfe keinen politischen- oder gesellschaftlichen Spurwechsel geben. Wenn Asylgründe weggefallen seien, solle nicht mehr die Immigrationsschiene beschriftet werden können. Ein solch zweigleisiges System solle konsequent durchgehalten werden, auch in der Phase des Aufenthaltes. Das könne durch die Festlegung von differenzierten Integrationszielen und darauf aufbauend die Entwicklung angepasster Betreuungs-, Unterbringungs- und Sozialsysteme geschehen. Dies sei zwar eine große Herausforderung, jedoch alternativlos. Integration sei nur dort angezeigt, wo eine

14 *Lohmann*, Die Europäische Asylverordnung – ein Reformvorschlag (unveröff. Manuskript).

15 *Werner*, Rechtliche Hindernisse für die Durchführung von Rücküberstellungen nach der Dublin-III-VO (unveröff. Manuskript); *Zeller*, Zeit für pragmatischen Idealismus oder idealistischen Pragmatismus (unveröff. Manuskript).