

Stellungnahme im BT-InnenA am 6. Mai 2019 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur Beschleunigung von Verfahren durch erweiterte Möglichkeit der Zulassung von Rechtsmitteln (BT-Drs. 19/1319)

1. Deutschland braucht mehr Rechtsvereinheitlichung im Asylverfahrensrecht

Als Vizepräsident der europäischen Sektion der Internationalen Vereinigung der Migrations- und Asylrichter (IARMJ) kenne ich die Asylrechtssysteme der europäischen Staaten gut. In allen gibt es eine Vereinheitlichung der Rechtsprechung nicht nur zu Rechts- sondern auch zu asylrechtlichen Tatsachenfragen durch ein Bundesgericht. Nur Deutschland hinkt bis heute hinterher und es macht Mühe, den europäischen Richterkolleginnen und –kollegen, aber auch den Asylsuchenden und ihren Anwälten zu erklären, dass ein syrischer Wehrdienstentzieher in einem deutschen Bundesland Flüchtlingsschutz erhält, sein Bruder in einem anderen Bundesland aber nur subsidiären Schutz. Und das ohne Möglichkeit einer Rechtsvereinheitlichung durch das Bundesverwaltungsgericht. Genauso unverständlich ist, dass im Dublin-Verfahren ein Einzelrichter des Verwaltungsgerichts in A. die Überstellung nach Bulgarien im Wege des Eilrechtsschutzes wegen der dortigen Lebensbedingungen untersagt, eine andere Einzelrichterin des gleichen Gerichts hingegen zulässt. Und das ohne die Möglichkeit einer Rechtsvereinheitlichung durch das zuständige Obergerverwaltungsgericht.

Frankreich, Belgien, Irland und das Vereinigte Königreich haben eigene Asylgerichte als Bundesgerichte, die für eine Vereinheitlichung der Rechtsprechung sorgen – und sei es durch Einberufung des Plenums der Richter oder eines anderen vereinheitlichenden Organs. In anderen Ländern wie den Niederlanden entscheiden zwar die örtlichen Verwaltungsgerichte (wie in DE) über asylrechtliche Klagen, der Niederländische Raad van State hat als oberstes Bundesgericht aber die Kompetenz zur abschließenden Entscheidung über asylrechtliche Tatsachenfragen. Er erlässt hier Länderleitentscheidungen („country guidance“ determinations), denen die örtlichen Verwaltungsgerichte jedenfalls in der Praxis folgen. Die Praxis der Länderleitentscheidungen wurde vom britischen Asylberufungsgericht („Upper Tribunal“) entwickelt und hat sich dort in langjähriger Praxis bewährt.¹ Die britischen Länderleitentscheidungen werden vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte häufig als Referenz für die Beurteilung der Lage in Herkunftsländern von Flüchtlingen herangezogen.² Hinweise auf deutsche Urteile fehlen hingegen, weil es sie zu Tatsachenfragen auf nationaler Ebene nicht gibt.

In allen anderen föderal gegliederten Staaten außer Deutschland entscheiden ausschließlich Bundesgerichte über die Auslegung von Bundesrecht – und zwar hinsichtlich Tatsachen- und Rechtsfragen. Das gilt etwa für die Schweiz, Österreich, die USA, Kanada und Australien. In den föderal organisierten Staaten – mit Ausnahme Deutschlands – entscheiden die Gerichte der Bundesländer/Kantone/Einzelstaaten über Rechtsstreitigkeiten auf Gebieten der einzelstaatlichen Gesetzgebung, z.B. über

¹ Dazu Dörig, Flüchtlingsschutz in Großbritannien, ZAR 2006, 272 (274 f.); Berlit/Dörig, NVwZ 2017, 1481 (1482)

² Nachweise dazu finden sich bei Berlit/Dörig, NVwZ 2017, 1481 (1482)

Polizei- oder Baurecht. Bundesgerichte entscheiden hingegen schon in erster Instanz über Rechtsstreitigkeiten auf der Grundlage von Bundesgesetzen. So entscheiden ausschließlich Bundesrichter in der Schweiz, Österreich und in den angloamerikanischen Ländern über das Ausländer- und Asylrecht. Man denke an die Urteile von Bundesrichtern über die Einreisedikrete von Donald Trump. Gleiches gilt aber auch für Österreich und die Schweiz. Dort entscheiden die Richter des dortigen Bundesverwaltungsgerichts erstinstanzlich (in der Schweiz auch letztinstanzlich) über asylrechtliche Streitigkeiten. Das erleichtert eine einheitliche Beurteilung von Tatsachen- und Rechtsfragen. Eine solche Vereinheitlichung durch ein Bundesgericht gibt es in Deutschland nur für Rechtsfragen. Hier besteht dringender Reformbedarf. Deutschland braucht mehr Rechtsvereinheitlichung im Asylverfahrensrecht.

2. Erweiterung der Kompetenz des Bundesverwaltungsgerichts zum Erlass von asylrechtlichen Länderleitentscheidungen

Besonderer Bedeutung kommt die Rechtsvereinheitlichung durch das BVerwG zu. Hierzu bieten sich drei Regelungsvarianten an, die Herr VorsRiBVerwG Prof. Dr. Uwe Berlit und ich gemeinsam erarbeitet und in einem Aufsatz in NVwZ 2017, 1481 veröffentlicht haben. Regelungsstandort sollte ein neu zu schaffender § 78 Abs. 8 Asylgesetz sein.

a) Weiteres (beschränktes) Berufungsverfahren

In dieser ersten Variante würde das BVerwG in einem weiteren Berufungsverfahren eine länderbezogene Leitentscheidung treffen, wenn die Entscheidungen zweier Oberverwaltungsgerichte über die allgemeine Gefahrenlage in einem bestimmten Zielstaat der Abschiebung oder Überstellung voneinander abweichen. Das BVerwG trifft dann eine auf die Beurteilung der allgemeinen Gefahrenlage beschränkte länderbezogene Leitentscheidung.

Diese Regelung würde dem in anderen Staaten (NL, UK) praktizierten Verfahren entsprechen, in dem die länderbezogenen Leitentscheidungen Gegenstand eines Berufungsverfahrens sind. Gegenüber dem dortigen Verfahren würde die Überprüfungskompetenz aber auf die Beurteilung der allgemeinen Gefahrenlage beschränkt, das Einzelschicksal des konkreten Asylsuchenden würde nicht erneut geprüft. Eine ehrliche Lösung, die allerdings dem bisherigen System widerspricht, dass es in DE nur eine (und keine zweite) Berufungsinstanz gibt.

b) Erweitertes Revisionsverfahren

In der zweiten Variante würde der Sache nach eine Regelung wie unter „a“ getroffen, diese aber als erweitertes Revisionsverfahren ausgestaltet. Dem folgt der hier zu beurteilende Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Diese Variante, bei der ich allerdings die Ausgestaltung im nachstehend wiedergegebenen Gesetzentwurf des Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR) befürworte, hat den Vorteil, dass sie sich reibungsloser in das deutsche System des Revisionsrechts einfügt. Sie ist also weniger radikal als die Variante „a“. Inhaltlich bestehen keine Unterschiede. Auch hier sollte die Überprüfungsbefugnis des BVerwG auf die Beurteilung der allgemeinen Gefahrenlage in einem bestimmten Zielstaat der Abschiebung oder Überstellung beschränkt werden und nicht die Überprüfung des individuellen Verfolgungsschicksals umfassen.

Der BDVR hat hierzu folgenden Gesetzesvorschlag unterbreitet, wonach § 78 AsylG folgender Absatz 8 anzufügen ist:

(8) ¹Gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht abweichend von § 132 Abs. 1 und § 137 Abs. 1 VwGO auch zu, wenn das Oberverwaltungsgericht in der Beurteilung der allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage in einem Zielstaat von deren Beurteilung durch ein anderes Oberverwaltungsgericht oder durch das Bundesverwaltungsgericht abweicht und die Revision deswegen zugelassen hat. ²Eine Nichtzulassungsbeschwerde kann auf diesen Zulassungsgrund nicht gestützt werden. ³Abweichend von § 137 Abs. 2 VwGO ist das Bundesverwaltungsgericht insoweit an die in dem angefochtenen Urteil getroffenen tatsächlichen Feststellungen nicht gebunden. ⁴Das Bundesverwaltungsgericht berücksichtigt für die Beurteilung der allgemeinen Lage diejenigen zielstaatsbezogenen Erkenntnisse, die zum Zeitpunkt seiner mündlichen Verhandlung oder Entscheidung (§ 77 Abs. 1 AsylG) vorliegen. ⁵Eine weitergehende Aufklärung im Sinne von § 86 Abs. 1 und 2 VwGO findet nicht statt.

Ich befürworte zum gegenwärtigen Zeitpunkt den Regelungsvorschlag des BDVR gegenüber dem der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, weil er das neue Instrument der Rechtsvereinheitlichung zurückhaltender gestaltet. Konkret belässt er es in der Kompetenz der Gerichte, eine Klärung durch das BVerwG herbeizuführen. Nach einer mehrjährigen Erprobung der Neuregelung wäre aber auch über die von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vorgesehene Ermöglichung der Nichtzulassungsbeschwerde neu zu entscheiden.

c) Vorlageverfahren

Ein dritter Regelungsvorschlag greift Elemente des Vorlageverfahrens nach Art. 267 AEUV und des Vorlageverfahrens nach § 47 V bis VII VwGO (aF) auf. Die Vorlagepflicht entsteht für ein Oberverwaltungsgericht bei beabsichtigter Abweichung von der allgemeinen Lageeinschätzung eines anderen Oberverwaltungsgerichts. Der Verfahrensgegenstand wäre beim BVerwG wieder auf die allgemeinen Tatsachenfragen beschränkt. Die in den Regelungsvorschlägen „a“ und „b“ vorausgesetzte Tatsachenermittlungskompetenz des BVerwG wird ausdrücklich betont.

3. Erweiterung der Beschwerde und Berufungszulassung

Ich befürworte eine Erweiterung der Beschwerde und Berufungszulassung, die der Gesetzesvorschlag anspricht, in dem Umfang, wie sie der BDVR in beigefügter Stellungnahme vom 2. März 2018 vorgeschlagen hat.

4. Fazit

Eine Erweiterung der Rechtsmittel im Asylrecht ist aus Gründen der Rechtsvereinheitlichung dringend geboten. Dadurch wird die Konsistenz der Rechtsprechung erhöht. Zugleich erledigen sich dadurch zahlreiche Rechtsschutzverfahren. Im Ergebnis werden die Verwaltungsgerichte entlastet und die deutsche Justiz gewinnt an

Glaubwürdigkeit im europäischen Ausland. Die Vereinheitlichung der asylrechtlichen Tatsachenbeurteilung, die Deutschland in der EU fordert, sollte auch im eigenen Land verwirklicht werden. Dies kann durch die Weiterentwicklung von Vorschlägen geschehen, wie sie hier von Bündnis 90/Die Grünen vorgelegt worden sind.



Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterinnen

Beschleunigung und Vereinheitlichung asylgerichtlicher Verfahren zur Sicherung zeitnahen qualitativ hochwertigen Rechtsschutzes!

Die deutschen Verwaltungsgerichte waren Ende des Jahres 2017 mit mehr als 350.000 anhängigen asylgerichtlichen Verfahren konfrontiert. Mit immensem persönlichem Einsatz stellen die Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter wie auch das nichtrichterliche Personal derzeit sicher, dass nicht nur Asylantragstellern, sondern auch den übrigen Bürgern weiterhin zeitnah qualitativ hochwertiger Rechtsschutz gewährt wird. Eine zeitnahe Reduzierung der Belastung der Verwaltungsgerichte durch die große Zahl anhängiger Verfahren erfordert nicht nur weiterhin die personelle und sächliche Unterstützung der Landesjustizverwaltungen, sondern darüber hinaus dringend die Begleitung dieses Prozesses durch den Bundesgesetzgeber.

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen (BDVR), der etwa 80 Prozent der deutschen Verwaltungsrichter vertritt, begrüßt in diesem Zusammenhang ausdrücklich das Vorhaben der Koalitionsparteien, die effiziente Durchführung asylgerichtlicher Verfahren durch Gesetzesänderungen zur weiteren Verfahrensbeschleunigung, -vereinfachung und -vereinheitlichung zu unterstützen. Einer derartigen Unterstützung bedarf es sehr zeitnah.

I.

Der BDVR hat punktuelle Anpassungen des asylgerichtlichen Rechtsbehelfssystems bereits in seiner Stellungnahme vom 1. Juni 2015 (vgl. www.bdvr.de) angeregt und diese Anregung in den vergangenen Jahren wiederholt bekräftigt. Der Gesetzgeber hat diese Vorschläge bislang nur in einem Punkt aufgegriffen. Durch die in Art. 2 Nr. 7 des Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 20. Juli 2017 (BGBl. I 2780) bewirkte Neufassung des § 78 Abs. 6 AsylG ist den Verwaltungsgerichten die Möglichkeit eröffnet worden, die Sprungrevision zum Bundesverwaltungsgericht zuzulassen. Diesem wird hierdurch Gelegenheit gegeben, praxisrelevante



Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterrinnen

Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung einer zügigen höchstrichterlichen Klärung zuzuführen.

Darüber hinaus bedarf es zeitnah weiterer gesetzgeberischer Maßnahmen, um die Obergerverwaltungsgerichte und das Bundesverwaltungsgericht in die Lage zu versetzen, tatsächliche und rechtliche Fragen von grundsätzlicher Bedeutung schnell zu klären. Solche schnellen Entscheidungen grundsätzlicher Tat- und Rechtsfragen können den Asylbewerbern Orientierung und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Rechtssicherheit vermitteln. Sie fördern damit unmittelbar eine Verringerung der Eingangsbelastung der Verwaltungsgerichte und eine effizientere und damit zügigere Erledigung bereits anhängiger asylgerichtlicher Klagen.

II.

Der von weiteren Ländern unterstützte Gesetzesantrag der Länder Hamburg, Berlin, Brandenburg, Bremen zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur Verfahrensbeschleunigung durch die erweiterte Möglichkeit der Zulassung von Rechtsmitteln (BR-Drs. 51/18) trägt den seitens des BDVR entwickelten Vorschlägen und der von der länderoffenen Arbeitsgruppe „Asylprozess“ der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister ausformulierten Regelungsvorschlägen zur Änderung des § 78 Abs. 2 und des § 80 AsylG Rechnung.

Zulassung der Berufung durch die Verwaltungsgerichte in Fällen grundsätzlicher Bedeutung in asylgerichtlichen Verfahren

Der BDVR unterstützt die mit diesem Antrag beabsichtigte Änderung des Asylgesetzes insoweit, als mit ihr das Ziel verfolgt wird, die Zulassung der Berufung in Fällen grundsätzlicher Bedeutung durch die Verwaltungsgerichte auch in asylgerichtlichen Verfahren zu eröffnen. Dadurch kann sichergestellt werden, dass Fälle von grundsätzlicher Bedeutung verlässlicher und schneller in die Berufungsinstanz gelangen. Insbesondere wird durch eine solche Regelung vermieden, dass Fälle grundsätzlicher Bedeutung in der Sache nicht entschieden werden können, weil die Zulassungsanträge den prozessualen Anforderungen nicht genügen. Ein effizientes Vor-



Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterrinnen

gehen der Verwaltungsgerichte durch vorrangige Entscheidungen von Rechts- und Tatsachenfragen, die sich in einer Vielzahl von Fällen stellen, in Musterurteilen mit dem Ziel, hierzu eine obergerichtliche Rechtsprechung mit Orientierungsfunktion zu erhalten, wird derzeit vielfach dadurch konterkariert, dass Berufungszulassungen durch die Beteiligten nicht beantragt werden, Rechtsmittelfristen versäumt werden oder Zulassungsanträge unzureichend sind.

**Zulassung der Beschwerde an das Obergerverwaltungsgericht
bei grundsätzlicher Bedeutung in asylgerichtlichen Verfahren**

Der Gesetzesantrag wird auch insoweit unterstützt, als er die Zulassung der Beschwerde in asylgerichtlichen Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes durch die Verwaltungsgerichte in Fällen grundsätzlicher Bedeutung vorsieht. Durch die Einführung einer solchermaßen beschränkten Zulassungsbeschwerde wird den Obergerverwaltungsgerichten frühzeitig und zeitnah Gelegenheit gegeben, Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung einer Klärung zuzuführen.

III.

Über den vorbezeichneten Gesetzesantrag hinaus sollte dem Bundesverwaltungsgericht die Möglichkeit eingeräumt werden, tatsächliche Fragen von grundsätzlicher Bedeutung in Bezug auf die Beurteilung der asyl- und abschiebungsrelevante Lage in einem Herkunftsstaat einer Klärung zuzuführen.

Höchstgerichtliche Klärung tatsächlicher Fragen von grundsätzlicher Bedeutung in Bezug auf die Beurteilung der asyl- und abschiebungsrelevanten Lage in einem Herkunftsstaat durch das Bundesverwaltungsgericht

Die Sprungrevision gemäß § 78 Abs. 6 AsylG ermöglicht es dem Bundesverwaltungsgericht, Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung zeitnah einer Klärung zuzuführen. Es ist in einem solchen Revisionsverfahren indes an die Tatsachenfest-



Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterrinnen

stellungen der Vorinstanz gebunden und gehindert, selbst Tatsachen insbesondere hinsichtlich der asyl- und abschiebungsrelevanten Lage in dem jeweiligen Herkunftsstaat zu ermitteln (vgl. BVerwG, Beschl. v. 11. Juli 2017 - 1 B 116.17 - juris Rn. 4). Es ist ihm insoweit versagt, eine gleichsam trichterliche „Länderleitentscheidung“ zu treffen. Gerade die höchstrichterliche Klärung tatsächlicher Fragen von grundsätzlicher Bedeutung in Bezug auf die Beurteilung der asyl- und abschiebungsrelevanten Lage in einem Herkunftsstaat vermöchte indes sowohl Antragstellern als auch dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Orientierung für die Beurteilung gleichgelagerter Fälle geben und insoweit die Arbeit der Verwaltungsgerichte deutlich zu vereinfachen.

Der BDVR regt daher an, dem § 78 AsylG folgenden Absatz 8 anzufügen:

(8) ¹Gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht abweichend von § 132 Abs. 1 und § 137 Abs. 1 VwGO auch zu, wenn das Oberverwaltungsgericht in der Beurteilung der allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage in einem Zielstaat von deren Beurteilung durch ein anderes Oberverwaltungsgericht oder durch das Bundesverwaltungsgericht abweicht und die Revision deswegen zugelassen hat. ²Eine Nichtzulassungsbeschwerde kann auf diesen Zulassungsgrund nicht gestützt werden. ³Abweichend von § 137 Abs. 2 VwGO ist das Bundesverwaltungsgericht insoweit an die in dem angefochtenen Urteil getroffenen tatsächlichen Feststellungen nicht gebunden. ⁴Das Bundesverwaltungsgericht berücksichtigt für die Beurteilung der allgemeinen Lage diejenigen zielstaatsbezogenen Erkenntnisse, die zum Zeitpunkt seiner mündlichen Verhandlung oder Entscheidung (§ 77 Abs. 1 AsylG) vorliegen. ⁵Eine weitergehende Aufklärung im Sinne von § 86 Abs. 1 und 2 VwGO findet nicht statt.

IV.

Der Gesetzgeber ist zudem aufgerufen, sich kurzfristig einer strukturellen Problematik anzunehmen, der sich derzeit zumindest ein Oberverwaltungsgericht ausgesetzt sieht.



Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterrinnen

Beeinträchtigung der Wahrnehmung der Aufgaben der Oberverwaltungsgerichte als Rechtsmittelinstanz

Bejahen Verwaltungsgerichte in einer Vielzahl asylgerichtlicher Verfahren unter Verzicht auf die Prüfung des individuellen Verfolgungsvortrages die Voraussetzungen einer Gruppenverfolgung, so ist das Oberverwaltungsgericht, wenn es die Rechtsansicht der Vorinstanz nicht teilt, gehalten, die Prüfung einer individuellen Verfolgung der Kläger im Berufungsverfahren nachzuholen. Gelangt eine Vielzahl derartiger Verfahren in die zweite Instanz, so werden die Kapazitäten insbesondere, aber keineswegs ausschließlich kleinerer Oberverwaltungsgerichte in einer Weise gebunden, die die Wahrnehmung der diesen eigentlich zugewiesenen Aufgaben über einen längeren Zeitraum nachhaltig beeinträchtigt.

V.

Neben der Verbesserung der Fähigkeit der Verwaltungsgerichte, Tat- und Rechtsfragen schnell ober- und höchstgerichtlich zu klären, sind weitere Änderungen des Prozessrechts in Betracht zu nehmen, die die Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit und den Ablauf des asylgerichtlichen Verfahrens betreffen.

Änderung des § 29 DRiG

Insoweit sei beispielhaft die Regelung des § 29 DRiG genannt, wonach bei einer gerichtlichen Entscheidung derzeit nicht mehr als ein Richter auf Probe, ein Richter kraft Auftrags oder ein abgeordneter Richter mitwirken darf. Diese Regelung ist angesichts der großen Zahl von Neueinstellungen in den vergangenen Monaten an vielen Verwaltungsgerichten kaum mehr einzuhalten. Sie behindert eine an Effizienzgesichtspunkten orientierte Besetzung der Spruchkörper an den Verwaltungsgerichten. Die Regelung sollte daher übergangsweise (z.B. für einen Zeitraum von fünf Jahren) dahingehend geändert werden, dass an einer gerichtlichen Entscheidung nicht mehr als zwei Richter auf Probe, oder Richter kraft Auftrags oder abgeordnete Richter mitwirken. Eine vergleichbare Regelung hatte es bereits nach der Wiedervereinigung



Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterinnen

gegeben (vgl. Art. 5 des Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege vom 11. Januar 1993 (BGBl. I S. 50).

Berlin, den 2. März 2018



Dr. Robert Seegmüller
(Vorsitzender)