Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Wortprotokoll
der 51. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat
Berlin, den 6. Mai 2019, 14:00 Uhr
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1
Paul-Löbe-Haus, Raum 2 200

Vorsitz: Andrea Lindholz, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt **Seite 5**

a) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Filiz Polat, Canan Bayram, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für ein umfassendes Qualitätsmanagement beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

BT-Drucksache 19/4853

Federführend:
Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Berichterstatter/in:
Abg. Detlef Seif [CDU/CSU]
Abg. Dr. Lars Castellucci [SPD]
Abg. Dr. Christian Wirth [AfD]
Abg. Linda Teuteberg [FDP]
Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]
Abg. Luise Amtsberg [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Katja Keul, Luise Amtsberg, Canan Bayram, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur Beschleunigung von Verfahren durch erweiterte Möglichkeit der Zulassung von Rechtsmitteln

BT-Drucksache 19/1319

Federführend:
Innenausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Berichterstatter/in:
Abg. Detlef Seif [CDU/CSU]
Abg. Gabriela Heinrich [SPD]
Abg. Dr. Christian Wirth [AfD]
Abg. Linda Teuteberg [FDP]
Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]
Abg. Luise Amtsberg [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Inhaltsverzeichnis

			Seite
I.	Anwesenheitslisten		3
II.	Sachverständigenliste		4
III.	Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung		5
IV.	Anlagen		
	Stellungnahmen der Sachverständigen		
	Prof. Dr. Uwe-Dietmar Berlit, Vors. Richter am Bundesveraltungsgericht Leipzig	19(4) 266 A	42
	Prof. Dr. Harald Dörig, Universität Jena	19(4) 266 B	94
	Dr. Reinhard Marx, Rechtsanwalt, Frankfurt am Main	19(4) 266 C	104
	Dr. Michael Hoppe, Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Göttingen	19(4) 266 D	130
	Dr. Hans-Eckhard Sommer, Präsident BAMF, Nürnberg	19(4) 266 E	145
	Anlage - Personalentwicklung und Qualifizierung - Jahresrückblick 2018 und Ausblick auf 2019		
	Bellinda Bartolucci, Förderverein PRO ASYL e. V., Frankfurt am Main	19(4) 266 F	190
	Dr. Stefanie Killinger, Präsidentin des Verwaltungsgerichts Göttingen	19(4) 266 G	234

Anwesenheitsliste

	Ordentliche Mitglieder	**Stellvertretende Mitglieder**
CDU/CSU	Henrichmann, Marc Lindholz, Andrea Oster, Josef Schuster (Weil am Rhein), Armin Seif, Detlef Throm, Alexander	Pantel, Sylvia
SPD	Heinrich, Gabriela Lindh, Helge	
AfD	Curio, Dr. Gottfried Herrmann, Lars Wirth, Dr. Christian	
FDP	Kuhle, Konstantin Strasser, Benjamin Teuteberg, Linda	
DIE LINKE.	Jelpke, Ulla	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Amtsberg, Luise	Bayram, Canan
fraktionslos		

Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 6. Mai 2019, 14.00 bis 17.00 Uhr
BAMF - Asyl

Stand: 29. April 2019

Bellinda Bartolucci
Förderverein PRO ASYL e. V., Frankfurt am Main

Prof. Dr. Uwe-Dietmar Berlit
Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig

Prof. Dr. Harald Dörig
Universität Jena

Dr. Michael Hoppe
Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Karlsruhe

Dr. Stefanie Killinger
Präsidentin des Verwaltungsgerichts Göttingen

Dr. Reinhard Marx
Rechtsanwalt, Frankfurt am Main

Dr. Hans-Eckhard Sommer
Präsident des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg

Einziger Tagesordnungspunkt

a) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Filiz Polat, Canan Bayram, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für ein umfassendes Qualitätsmanagement beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

BT-Drucksache 19/4853

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Katja Keul, Luise Amtsberg, Canan Bayram, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur Beschleunigung von Verfahren durch erweiterte Möglichkeit der Zulassung von Rechtsmitteln

BT-Drucksache 19/1319

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann darf ich Sie zu unserer heutigen Anhörung ganz herzlich begrüßen. Wir haben heute ein etwas größeres Programm vor uns: Wir werden die Anhörung insgesamt durchführen von 14.00 - 17.00 Uhr. Wir werden die ersten zwei Stunden verwenden auf den Antrag A „Für ein umfassendes Qualitätsmanagement beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge“ und dann von 16.00 - 17.00 Uhr den „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur Beschleunigung von Verfahren durch erweiterte Möglichkeiten der Zulassung von Rechtsmitteln“ debattieren. Wir haben – an dieser Stelle möchte ich auch alle Sachverständigen ganz herzlich begrüßen und mich für ihr Kommen bedanken – im Wesentlichen, fast ausschließlich, für beides die gleiche Besetzung bis auf Herrn Dr. Marx und Frau Dr. Killinger. Wenn ich das jetzt richtig notiert habe, kommt Herr Dr. Marx für die ersten zwei Stunden und Frau Dr. Killinger dann für die dritte Stunde.

Wir bedanken uns auch ganz herzlich, dass Sie den Kolleginnen und Kollegen mit Ihrer Expertise zur Verfügung stehen, aber vor allen Dingen auch noch mit den bereits eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen. Das alles wird zum Schluss auch in das Protokoll dieser Anhörung mit einfließen und als Gesamtdrucksache verschickt werden. Wir werden auch heute wieder ein Wortprotokoll von dieser Sitzung machen und wir bekommen auch unsere drei Stunden im Livestream übertragen. Bezüglich des Ablaufes – die Uhr ist eingeschaltet – halten wir das wie folgt: Alle Sachverständigen haben die Möglichkeit, ein fünfminütiges Eingangsstatement zu machen. Danach gehen wir in die Fragerunde der Fraktionen über. Wir sammeln zunächst immer die Fragen in einer Fragerunde und dann kommen wir zur Beantwortung insgesamt durch alle Sachverständigen. Und bei den Fragerunden halten wir es wie folgt: Dass zumindest auf jeden Fall in der ersten Runde die Kolleginnen und Kollegen zwei Fragen stellen können, die können gleicher oder unterschiedlicher Natur sein, die können sich an ein oder zwei Sachverständige richten und dann schauen wir, wie wir mit der Zeit zu Rande kommen. Wenn es keine Fragen mehr gibt, dann würde ich vorschlagen, fangen wir mit dem Eingangsstatement an, und zwar in alphabetischer Reihenfolge und beginnen mit Frau Bartolucci.

SV **Bellinda Bartolucci** (Förderverein PRO ASYL e.V., Frankfurt am Main): Vielen Dank. Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Abgeordnete, vielen Dank für die Einladung. Ich nehme als Leiterin der Abteilung Rechtspolitik der Menschenrechtsorganisation PRO ASYL Stellung, zu beiden Anträgen der Grünen-Fraktion, schließlich hängen sie inhaltlich auch sehr eng miteinander zusammen.

Wenn es in einem Verfahren vor Behörden oder Gerichten um Leben oder Tod, um Gesundheit oder Folter, um Freiheit oder Willkür und Rechtlosigkeit geht, dann sollte man doch meinen, dass diese Verfahren so ausgestaltet sind, dass sie eine besonders sorgfältige Prüfung ermöglichen, dass sie umfangreiche Verfahrensrechte gewährleisten. Doch gerade im Asylrecht, wo es genau um solche Fragen geht, ist das Gegenteil der Fall: Hier herrscht vor allem der Beschleunigungsgrundsatz. Es werden Schnellverfahren durch das Bundesamt durchgeführt, in schwer zugänglichen Ankerzentren oder ähnlichen Einrichtungen ohne Gewährleistung einer unabhängigen Asylverfahrensberatung. Und wenn es vor Gericht geht, erlaubt das Prozessrecht ebenfalls nur eingeschränkte Rechtsmittel mit besonders kurzen Fristen. Dabei müssen wir nach den letzten Jahren feststellen, dass durch den Abbau von Verfahren im Eiltempo die Qualität der Verfahren erheblich gelitten hat. Allein 2018 musste fast jede dritte Entscheidung des Bundesamtes von den

Gerichten korrigiert werden, sieht man mal von den sonstigen Verfahrenserledigungen ab. Afghanische Antragstellende, die eine hohe Zahl der Gerichtsfälle ausmachen, gewinnen sogar in fast 60 Prozent der Fälle. Und auch von Beschleunigung kann keine Rede sein, wenn die Verfahren sich nun vom Bundesamt auf die Verwaltungsgerichte verlagern. Aus diesen Erkenntnissen lassen sich nun folgende Konsequenzen ziehen: Die erste Konsequenz betrifft das Bundesamt selbst. Es müssen wieder qualitativ hochwertige Anhörungen durchgeführt werden und ebensolche Bescheide erlassen werden. Letztlich ist es ganz einfach: Wenn die Qualität steigt, sinkt die Zahl der umfangreich durchzuführenden Gerichtsverfahren. Es ist zu begrüßen, wenn das Bundesamt bereits Qualitätssicherungsmaßnahmen eingeleitet hat, aber es gibt noch zu viele Fehlentscheidungen, noch immer gibt es Probleme mit Anhörungen, mit Dolmetschenden, mit nicht ausreichend begründeten Ablehnungen und vielem mehr. Eine der dringlichsten Maßnahmen für eine Qualitätssicherung, aber auch für effizientere und rechtssichere Verfahren ist eine flächendeckende, unabhängige Asylverfahrensberatung, so wie es auch der Koalitionsvertrag vorsieht. Und wenn wir von der heutigen Überlastung der Verwaltungsgerichte sprechen, ist ebenfalls das Bundesamt zuerst am Zug. Auch negative Entscheidungen müssen systematisch überprüft werden und spätestens jede Klage muss zum sofortigen Anlass genommen werden, den Fall zu kontrollieren und gegebenenfalls aufzuheben.

Die zweite Konsequenz betrifft das Asylprozessrecht, um Verwaltungsgerichte zu entlasten. Hier wird vorgeschlagen, dass entgegen der Systematik des deutschen Prozessrechts das Bundesverwaltungsgericht zu einer Instanz für abstrakte Tatsachenfragen wird, insbesondere also bei Fragen zur Situation der Herkunftsländer. Dieser Vorschlag überzeugt nicht. Eine Verfahrensbeschleunigung ist dadurch gerade nicht zu erwarten. Schon das Bundesverfassungsgericht hat betont, dass im Rahmen des Asylrechts, tagesaktuell über die Situation in Herkunftsländern zu entscheiden ist. Damit ist die Haltbarkeit einer Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung nach Erlass des Urteils schon abgelaufen. Außerdem zeichnet sich das Flüchtlingsrecht eben dadurch aus, dass jeder Einzelfall individuell geprüft werden muss. Auch dafür müssen dann wieder Originalquellen herangezogen werden. Stattdessen also heißt die logische Konsequenz: Das eingeschränkte Asylprozessrecht muss wieder dem regulären Verwaltungsprozessrecht angeglichen werden, es muss also wieder eine Normalisierung hergestellt werden, denn das Sonderrecht hat ja vor allem zur uneinheitlichen Entscheidungspraxis geführt. Wenn man nicht in Berufung gehen kann, kann auch keine zweite Instanz den Fall noch mal prüfen. Und als Beispiel: Das Oberverwaltungsgericht darf nicht einmal dann den Fall prüfen, wenn ernstliche Zweifel an dem Urteil bestehen. Zum Vergleich: Wenn also offensichtlich ist, dass die Verweigerung einer Baugenehmigung oder einer Fahrerlaubnis rechtswidrig ist, wenn es auffällt, dann ist eine Berufung möglich. Wenn aber offensichtlich ist, dass ein menschenrechtlich erforderlicher Schutz, also eine Verfolgung, rechtswidrig verneint wurde, dann ist diese Überprüfung ausgeschlossen.

Abschließend möchte ich anhand eines Beispielfalls verdeutlichen, über welche Folgen wir hier reden, also was wirklich eine Fehlentscheidung im Flüchtlingsrecht bedeutet: Erst im Februar wurde ein Iraner im Schnellverfahren am Flughafen München abgelehnt und weder das Bundesamt noch das Verwaltungsgericht im Eilverfahren hatten ihm – ohne weitere Nachforschungen – geglaubt, dass er wegen seiner Religionszügigkeit verfolgt wird und dass er deswegen inhaftiert werden sollte. Er wurde dann innerhalb kürzester Zeit abgeschoben und direkt nach Ankunft im Iran ins Gefängnis gesteckt. Die von ihm vorgetragene Angst hat sich also bewahrheitet. Vor diesem Hintergrund begrüßt PRO ASYL den vorliegenden Antrag auf ein umfassendes Qualitätsmanagement beim BAMF. Der Gesetzentwurf zum Asylprozessrecht hingegen greift zu kurz und müsste dringend nachgebessert werden. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Noch mal zur Erläuterung: Die Eingangsstatements beziehen sich auf beides, sodass Frau Dr. Killinger hier dann an Herrn Dr. Marx kurz anschließt, wie besprochen. Herrn Weinbrenner darf ich noch begrüßen von der Bundesregierung, Innenministerium. Dann bitte noch Herr Prof. Berlit.

SV **Prof. Dr. Uwe-Dietmar Berlit** (Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete. Auch ich danke für die Einladung. Zu den Anträgen nehme ich – ohne meine dienstliche Funktion leugnen zu wollen –

nicht als Vertreter des Bundesverwaltungsgerichts Stellung.

Sinnvoll ist die gemeinsame Behandlung der Anträge: Ein rechtsstaatliches, faires Asylverfahren muss gleichermaßen beide Verfahrensbereiche in den Blick nehmen. Folge des exponentiellen Anstiegs der Schutzanträge 2015/2016 waren erhebliche Qualitätsmängel in Verfahren und Bescheiden des BAMF – notwendigerweise. Sie tragen in erheblichem Umfang zu der aktuell hohen Belastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Asylverfahren und zu einer signifikanten Zusatzbelastung der Verwaltungsgerichte bei, die über die bloße Verfahrenszahl hinausgeht. Eine rechtspolitisch zentrale Weichenstellung ist, ob die Bewältigung der Folgen dieser Problemverlagerung primär als Problem der Verwaltungsgerichtsbarkeit gesehen und behandelt wird oder ob gewaltenübergreifend die Beteiligtenmitverantwortung des BAMF für den Asylprozess aktiviert werden wird.

Die Forderung nach Qualitätsverbesserung beim BAMF ist ohne Einschränkung zu unterstützen, wenngleich hundertprozentige Qualität in keiner Organisation denkbar ist. Die im Antrag zum Qualitätsmanagement vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen und ihre Gewichtung sind unter Berücksichtigung der bereits vom BAMF eingeleiteten und durchgeführten Qualitätssicherungs- und -verbesserungsmaßnahmen zu aktualisieren und anzupassen.

Investitionen in Qualitätsverbesserung und -sicherung im BAMF sind auch jenseits des im Rechtsstaat Unabdingbaren sinnvoll. Dass geltendes Recht auch beim BAMF zu beachten ist, dürfte – glaube ich – völlig unstreitig sein – und dass dies zu sichern ist, ebenso. Neben gesteigerter Qualität mindern sie den Aufwand durch höhere Akzeptanz auch negativer Entscheidungen, durch Senkung des direkten Aufwandes bei nachfolgenden gerichtlichen Kontrollverfahren und durch Begrenzung der durch den Zeitfaktor bedingten, indirekten Aufwendung.

Zugang zu flächendeckender, unabhängiger, kostenloser und qualifizierter Verfahrensberatung ist ein sinnvoller, wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Verfahrens- und Entscheidungsqualität. Investitionen in qualifizierte Asylberatung zahlen sich bei einer Verfahrens- und jedenfalls bei einer gewaltenübergreifenden Betrachtung aus, letztlich auch monetär. Eine auch institutionell-organisatorische Unabhängigkeit ist zentrale Voraussetzung für Akzeptanz und Glaubwürdigkeit einer solchen Beratung.

Das BAMF muss seine prozessrechtlichen Mitwirkungsobliegenheiten endlich über die bislang getroffenen Maßnahmen hinaus durch eine qualitativ ausgebaute, proaktive Beteiligung in allen Phasen des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens wahrnehmen. Es ist kein passiver Teilnehmer eines anderweitig durchgeführten Verfahrens.

Rechtsmittelerweiterungen sind dringend und vor allem unverzüglich notwendig. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit hat das Problem jetzt. Eine Lösung, die in drei, vier Jahren vielleicht kommt, kommt viel zu spät. Sie ist nötig, um den Gesamtaufwand für die rechtsstaatskonforme Entscheidung verwaltungsrechtlicher Asylverfahren zu vermindern, dadurch die Verfahren insgesamt zu beschleunigen sowie Qualität und Kohärenz verwaltungsgerichtlichen Asylrechtschutzes zu verbessern. „Rechtsschutz als Lotterie“ ist eines Rechtsstaats unwürdig.

Der Gesetzentwurf bündelt mit der Berufungszulassungsmöglichkeit für Verwaltungsgerichte, der Grundsatzzulassungsbeschwerde im Eilverfahren und einer Tatsachenbewertungskompetenz des Bundesverwaltungsgerichts aus der Vielzahl sinnvoller Vorschläge gleichermaßen wichtige Änderungen. Der Gesetzentwurf verdient in diesen drei Punkten dem Grunde nach Zustimmung – insoweit widerspreche ich zu Punkt drei, „Tatsachenkompetenz Bundesverwaltungsgericht“, der Vorrednerin. Insgesamt geht er aber in einer Reihe von Punkten schlicht nicht weit genug: Eine Tatsachenkompetenz im Revisionsverfahren adressiert zu Recht das zentrale Problem der Rechtszersplitterung in Tatsachenfragen. Der Gesetzentwurf bedarf im Detail der möglichen und machbaren Anpassung an den Fortgang der Debatte, auch um eine kontraproduktive Überlastung des Bundesverwaltungsgerichts auszuschließen. Es ist noch Arbeit nötig, die sich aber lohnt. Ich danke für die Geduld.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann Herr Prof. Dörig, bitte.

SV **Prof. Dr. Harald Dörig** (Universität Jena): Sehr geehrte Frau Vorsitzende Lindholz, sehr geehrte Abgeordnete. Ich möchte mich auf den zweiten

Gesetzentwurf konzentrieren, die Verfahrensgestaltung. Da spricht sich der Gesetzentwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für erweiterte Möglichkeiten der Zulassung von Rechtsmitteln im Asylverfahrensrecht aus. Er verfolgt damit – aus meiner Sicht – ein wichtiges Anliegen. Denn eine stärkere Vereinheitlichung der Rechtsanwendung ist im Asylrecht dringend geboten. Der Gesetzentwurf ist auch in seinen Einzelvorschlägen überwiegend zu begrüßen. Als Vizepräsident der Europäischen Vereinigung für Migrations- und Asylrichter kenne ich die Asylrechtssysteme der anderen Staaten in Europa recht gut. Alle sehen Rechtsmittel vor mit dem Ziel, nicht nur Rechtsschutz zu gewähren, sondern auch eine einheitliche Rechtsanwendung sicherzustellen – und das nicht nur in Rechtsangelegenheiten, sondern auch in Tatsachenfragen. Das geschieht in allen mir bekannten Ländern Europas durch ein Bundesgericht. Nur Deutschland geht insoweit einen Sonderweg. Insoweit vertrete auch ich eine abweichende Stellungnahme gegenüber dem, was Frau Bartolucci gesagt hat. Es macht mir Mühe, den europäischen Richterkolleginnen und -kollegen, aber auch den Asylsuchenden und ihren Anwälten zu erklären, dass ein syrischer Wehrdienstentzieher in einem Bundesland Flüchtlingsschutz erhält, sein Bruder in einem anderen Bundesland aber nur subsidiären Schutz – und das ohne die Möglichkeit einer Rechtsvereinheitlichung vor einem Bundesgericht. Genauso unverständlich ist, dass im Dublin-Verfahren ein Einzelrichter des Verwaltungsgerichts die Überstellung nach Bulgarien im Wege des Eilrechtschutzes untersagen kann, weil er sagt „Dort sind die Lebensbedingungen unzumutbar“, seine Kollegin am gleichen Gericht die Überstellung aber zulässt – und das ohne die Möglichkeit einer Vereinheitlichung der Rechtsanwendung durch das zuständige Oberverwaltungsgericht. Insoweit geht es – streng genommen – um Leitentscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts und der Oberverwaltungsgerichte, jeder in dem Bereich, der ihm zugewiesen ist.

Deshalb sind die drei Forderungen des Gesetzentwurfs zu begrüßen: Nämlich, erstens, „Eröffnung der Beschwerde zum Oberverwaltungsgericht in asylrechtlichen Eilrechtsentscheidungen“. Zweitens, „Einführung einer Berufungszulassung zum Oberverwaltungsgericht durch das Verwaltungsgericht“, also von unten nach oben, und drittens, „begrenzte Öffnung des Zugangs zum Bundesverwaltungsgericht für Länderleitentscheidungen“. Zur Ausgestaltung dieser drei Instrumente, die Rechtsanwendung zu vereinheitlichen, folge ich den Vorschlägen des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen (BDVR), die ich auch meiner Stellungnahme beigefügt habe und an denen ich zum Teil mitarbeiten durfte. Die Vorschläge des BDVR grenzen die neuen Rechtsmittel stärker ein, als das den Forderungen der Anwaltschaft widerspricht. Sie werden das auch in der Stellungnahme von Herrn Dr. Marx sehen, dass der BDVR-Vorschlag nicht die umfassende Eröffnung von Rechtsmitteln ist, wie sich die Anwaltschaft das vorstellt. Aber es soll nach meinen Vorstellungen beim Katalog der Zulassungsgründe für die Berufung bleiben, wie sie derzeit im § 78 Absatz 3 Asylgesetz (AsylG) vorgesehen ist. Also eine maßvolle Reform, keine volle Angleichung an die VwGO. Die Beschwerde soll nur zugelassen werden, wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat. Das entspricht auch den Vorschlägen des hier zu begutachtenden Gesetzentwurfs. Persönlich habe ich mich besonders für die begrenzte Öffnung des Zugangs zum Bundesverwaltungsgericht für Länderleitentscheidungen eingesetzt. Ihnen liegt ein Entwurf vor, ein gemeinsamer Aufsatz, von Herrn Prof. Berlit und mir aus dem Jahr 2017, wo wir die Diskussion angestoßen haben. Wir haben damals drei unterschiedliche Modelle vorgestellt, wie man eine solche Öffnung hin zum Bundesverwaltungsgericht gestalten könnte. Die Politik hat eine dieser drei Varianten aufgegriffen, auch die Grünen und die Justizminister. Man will sozusagen dem System des deutschen Rechts möglichst nahe bleiben und deshalb eine Revision an das Bundesverwaltungsgericht vorsehen – nicht die weitere Berufung oder nicht das Vorlageverfahren, wie etwa zum EuGH – aber erweitert um grundsätzliche Tatsachen. Das ist auch ein Unterschied, meine Damen und Herren, es geht nicht darum, jetzt Einzelfallgerechtigkeit in jedem Fall herzustellen, aber die allgemeine Beurteilung der Situation in einem bestimmten Herkunftsland von Flüchtlingen, das sollte bundeseinheitlich geschehen. Wir plädieren für ein einheitliches europäisches Asylsystem, dann müssen wir jedenfalls auch in unserem Land für einheitliche Rechtsanwendung sorgen. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Herr Dr. Hoppe, bitte.

SV **Dr. Michael Hoppe** (Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Karlsruhe): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren. Die heutige Anhörung beschäftigt sich – wie wir jetzt wiederholt auch schon gehört haben – mit zwei Initiativen, die ganz wesentliche Bereiche verwaltungsrichterlicher Tätigkeit betreffen. Bei beiden steht die Frage der Qualität im Mittelpunkt: Einmal die Qualität der Arbeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge und damit die Arbeit der Behörde, deren Bescheide zurzeit Ausgangspunkt von rund 80 Prozent der Tätigkeit an den Verwaltungsgerichten sind.

Abg. **Canan Bayram** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): 80 Prozent?!

SV **Dr. Michael Hoppe** (Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Karlsruhe): Sodann geht es um die Rechtsmittel in Verfahren nach dem Asylgesetz und damit zentral um Effektivität und auch Qualität verwaltungsgerichtlicher Arbeit. Der Antrag zum Qualitätsmanagement beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge steht erkennbar in unmittelbarem Zusammenhang mit Fragen der Arbeitsbelastung und auch Überlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Weshalb? Nun, erstens, der extrem hohe Anstieg der Schutzgesuche in den Jahren 2015 und 2016 musste das Bundesamt quantitativ-strukturell überfordern. Die dort gefundene Antwort, möglichst viele Verfahren in möglichst kurzer Zeit mit teilweise neuem Personal, das in vielen Fällen nicht hinreichend qualifiziert war oder wurde, zu entscheiden, musste zu einem erheblichen Qualitätsverlust führen. Das führt – in jeder Hinsicht – zu Mehrbelastungen beim Verwaltungsgericht. So zum Beispiel, wenn die informatorische Anhörung im Prozess die erste inhaltlich-gehaltvolle persönliche Anhörung des oder der Schutzsuchenden wird. Das soll keine Schuldzuweisung sein, denn auch rückblickend lässt sich nicht wirklich feststellen, was das Patentrezept für das Bundesamt gewesen wäre im Jahre 2015.

Zweitens: Aus richterlicher Perspektive ist Qualität bei der Verwaltungsbehörde zuvörderst daran zu messen, ob das Verfahren rechtmäßig verlaufen ist, ob das Ergebnis des Verfahrens, also die Entscheidung über das Schutzgesuch selbst, rechtmäßig ist und ob die Behörde das Verfahren während der Dauer des Gerichtsverfahrens weiter angemessen betreut. Zu allen Bereichen finden sie hier in dem zur Diskussion stehenden Antrag Maßnahmen, deren Umsetzung dringend erforderlich ist, wenn sie nicht bereits umgesetzt sind. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit steht nun also vor der Überlastung und den Überforderungen, vor der das Bundesamt stand. Die Landesjustizverwaltungen haben darauf reagiert, mit erheblichen Personalaufstockungen. Genau deswegen ist die Frage, wie richterliche Qualität bei der Kontrolle der häufig eher mäßigen Bescheide vorangetrieben werden kann, ein ganz bestimmendes Thema der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die vielen neuen Stellen sind weit überwiegend mit hoch motivierten und qualifizierten, aber zugleich sehr unerfahrenen Berufs- und/oder Quereinsteigerinnen und -einsteigern besetzt worden. Fehler im gerichtlichen Verfahren werden wahrscheinlicher. Klassische Sicherungen der Qualität verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen greifen im Asylprozess nur sehr rudimentär. Entschieden wird – im Wesentlichen – durch den Einzelrichter. Das Kollegialprinzip kann also zur Qualitätssicherung nicht weiterhelfen. Die Kontrolle erstinstanzlicher Gerichte durch die übergeordneten Gerichte stellt eigentlich einen ganz wesentlichen Beitrag zur Qualitätssicherung und zur Gewährleistung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung dar. Da aber – wie wir auch schon gehört haben – die Rechtsmittel gegen erstinstanzliche Entscheidungen in einer Weise eingeschränkt sind, dass die Qualitätssicherung nicht wirklich vorangetrieben werden kann, stehen wir vor einem Problem.

Zur Qualitätssicherung ist ebenso wie zur Verfahrensbeschleunigung alles das, was in dem zweiten hier zur Diskussion stehenden Entwurf über die Erweiterung von Rechtsmitteln vorgeschlagen ist, dringend geboten. Dieser Entwurf verdient im Grundsatz vollständig Unterstützung. Er geht drei zentrale Probleme des Rechtsmittelsystems an, indem er sich dem Zugang zur Berufungsinstanz, dem bisherigen vollständigen Beschwerdeausschluss und der fehlenden bundesweiten Vereinheitlichung von Tatsachenbewertungen annimmt. Alles drei muss angegangen werden. In meinen schriftlichen Ausführungen habe ich detailliert dargelegt, dass der Entwurf vielleicht in einigen Bereichen offensiver sein könnte, vielleicht auch müsste, und dass insbesondere bei den Regelungen zur Tatsachenkompetenz des Bundesverwaltungsgerichts ergänzende gesetzliche Regelungen dringend erforderlich sind, damit er auch in der Praxis funktioniert. Der Gesetzgeber muss der Verwaltungsgerichtsbarkeit helfen, und zwar jetzt und

nicht – wie Herr Prof. Berlit sagte – in drei oder vier Jahren. Denn Qualitätssicherung und Verfahrensbeschleunigung durch obergerichtliche oder höchstrichterliche Leitentscheidungen sind mit Sicherheit ein Weg, wie das Verfahren in der ersten Instanz im Wesentlichen erleichtert und beschleunigt werden kann. Ich begrüße alle Reformvorschläge, die eine sinnvolle und behutsame Erweiterung der Rechtsmittel zum Oberverwaltungsgericht ermöglichen. Diese Erweiterung wird auf die Masse der Verfahren eine erhebliche Verfahrensbeschleunigung mit sich bringen, wenn die Kollegen Leitentscheidungen der Obergerichte zur Kenntnis nehmen und sich mit ihnen auseinandersetzen können. Im Detail kann man zu dem Entwurf viele verschiedene Meinungen haben. Dass das sein kann und diese verschiedenen Auffassungen dürfen auf keinen Fall dazu führen, dass alle Reformvorschläge zerredet werden und kein Reformvorschlag umgesetzt wird. Fast niemand in der gerichtlichen Praxis wird sagen, dass ein behutsames Mehr an Rechtsmittelmöglichkeiten zur Eindämmung von Rechtsprechungslotterie und zur Schaffung von mehr einheitlichen Ergebnissen nicht sinnvoll wäre. Jetzt ist die Zeit zum Handeln. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir jetzt zunächst zu Herrn Dr. Marx und dann schließt Frau Dr. Killinger direkt an.

SV **Dr. Reinhard Marx** (Rechtsanwalt, Frankfurt am Main): Frau Vorsitzende, meine sehr verehrten Damen und Herren. Ich beschränke mich zunächst auf das Problem der Qualitätssicherung des Qualitätsmanagements beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Ich bin seit ‘83 Anwalt mit Schwerpunkt Migrationsrecht und kenne seitdem die Praxis des Bundesamtes. Ich bin eigentlich an allen Außenstellen gewesen, führe auch Gespräche mit den Bediensteten und bekomme dadurch einiges mit, was in der Zentrale gar nicht bekannt wird. Das sage ich aus dem Grund, weil seit Herr Dr. Sommer Mitte letzten Jahres die Präsidentschaft des Bundesamtes übernommen hat, eine Menge an Initiativen eingeleitet worden sind, die Qualität zu verbessern. Aber es gibt strukturelle Mängel, die sehr alt sind, über Jahrzehnte sich entwickelt haben und mit Sicherheit nicht von heute auf morgen beseitigt werden können. Das ist also eine langfristige Aufgabe und von daher begrüße ich es, dass sich der Innenausschuss des Bundestages mit der Praxis einer Bundesoberbehörde befasst. Ob gesetzliche Änderungen im Ergebnis notwendig sind, ist eine zweite Frage. In zwei oder drei Bereichen will ich sie ansprechen. Also was ich im Eingangsstatement kurz ansprechen möchte, das sind die Direktanhörung und die Ankerzentren, im Hinblick darauf, dass sie die anwaltliche Vertretung erheblich erschweren, wenn nicht sogar unmöglich machen. Die Direktanhörung ist in § 25 Absatz 4 Asylgesetz geregelt. Es heißt dort „im unmittelbaren Zusammenhang mit der Antragstellung“, das heißt, innerhalb einer Woche muss die Anhörung durchgeführt werden. Das scheint wieder im Kommen zu sein. Das wurde ‘92 mit dem damals neuen Asylverfahrensgesetz eingerichtet, ist aber dann wieder eingeschlafen, und jetzt habe ich den Eindruck, wird sie wieder vermehrt durchgeführt. In den Ankerzentren werden die Asylsuchenden systematisch gleich im Zusammenhang mit der Antragstellung direkt, persönlich zu ihren Asylrunden angehört. Mir ist es schon ein paar Mal passiert, dass meine Mandanten angehört wurden, ohne dass ich sie in der Anhörung vertreten konnte. Hinzu kommt, dass man das Bundesamt vorher schriftlich nicht anschreiben kann, man kann keine schriftliche Asylbegründung an das Bundesamt übermitteln, weil die Außenstelle, die zuständig ist, bis zum Zeitpunkt der Asylantragstellung noch nicht bekannt ist. Also ein strukturelles Problem, das der Gesetzgeber lösen muss. Diese Praxis ist mit Unionsrecht nicht vereinbar. Nach Artikel 23 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verfahrensrichtlinie haben die Asylantragsteller einen Rechtsanspruch darauf, dass sie durch einen Verfahrensbevollmächtigten während der persönlichen Anhörung vertreten sind. Generell haben sie einen Anspruch, dass in allen Verfahrensphasen eine Anwältin oder ein Anwalt dabei sind. Mit den Direktanhörungen und auch den Ankerzentren, soweit sie Direktanhörungen durchführen, ist dies nicht vereinbar.

„Verfahrensberatung“ will ich kurz ansprechen: Das Bundesamt macht Verfahrensberatungen in einigen Außenstellen, viel Genaues darüber weiß man nicht. Diese darf aber nicht die anwaltliche und auch nicht die Beratung durch nichtstaatliche Verbände ersetzen. Und die amtliche Beratung ist generell mit Skepsis zu sehen, weil wir ein Amt haben, das später den Asylantrag ermittelt. Asylsuchende brauchen jedoch Unterstützung, um sich

gegen dieses Amt behaupten zu können. Das Amt, das ihn befragt, ist nicht die geeignete Stelle, um ihn zu beraten, allenfalls – dazu ist das Bundesamt nach Unionsrecht verpflichtet – muss es den Asylantragsteller oder die -antragstellerin über den Lauf des Verfahrens informieren. Aber es muss sichergestellt sein, dass schon vor der Meldung als Asylsuchende – und danach erst kommt ja die förmliche Antragstellung – eine unabhängige Beratung durch nichtstaatliche Verbände oder eben insbesondere durch Anwälte sichergestellt ist.

Nächster Punkt, „besonders schutzwürdige Antragsteller". Ich mache es kurz: Da besteht gesetzgeberischer Bedarf seit 2003. Seit der Aufnahmerichtlinie von 2003 und auch wiederum der Änderungsrichtlinie 2013 ist die Behörde – nicht nur die Aufnahmeeinrichtung, also die Landesbehörde, sondern auch das Bundesamt – verpflichtet, besonders schutzbedürftige Antragsteller, also von Folter und sexueller Gewalt und weiteren schwerwiegenden Gewalttaten betroffene Asylantragsteller, zu identifizieren, in Form einer Bedarfsprüfung. Diese findet nicht statt zu Beginn des Verfahrens. Stattdessen erleben die Asylantragsteller, dass sie überfrachtet werden mit Darlegungs- und Beweisführungspflichten hinsichtlich ihrer Krankheit und weiterer, die Aufklärung besonders schutzbedürftiger Aspekte betreffender Beweismittel.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Jetzt müsste ich aber auf die Uhr schauen. Wir haben ja noch Ihre Kollegin.

SV **Dr. Reinhard Marx** (Rechtsanwalt, Frankfurt am Main): … Sie können die Mitwirkungspflichten gar nicht erfüllen, und damit will ich auch … Einen letzten Zehn-Sekunden-Schwenker: Die Nachfortbildung ist nicht ausreichend. Zwei Veranstaltungen im letzten Jahr für wenige Leute reichen nicht aus, um die Qualität der Entscheider und der Ermittler zu verbessern. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Frau Dr. Killinger, bitte.

SV **Dr. Stefanie Killinger** (Präsidentin des Verwaltungsgerichts Göttingen): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete. Ich äußere mich nur zu der vorgeschlagenen Änderung des Asylgesetzes. Ich bin Vorsitzende einer Kammer in meiner Funktion als Präsidentin eines Gerichts, die sich auch mit Asylverfahren befasst. Ich habe zu dem Vorschlag drei Punkte: Einmal möchte ich sagen, wie ist es eigentlich gerade, wo liegen denn die Probleme. „Wie kann man abhelfen?" ist mein zweiter Punkt. Und mein dritter Punkt befasst sich dann mit den Vorschlägen im Einzelnen.

Wo liegen denn die Probleme des Asylverfahrens, wie es derzeit läuft? Die Kollegen, die sich hierzu geäußert haben – Herr Prof. Dr. Berlit und Herr Dr. Hoppe sowie auch die anderen Sachverständigen –, haben darauf hingewiesen: Das BAMF unter der Last der Output-Orientierung der letzten Jahre und die Verwaltungsgerichte unter den Bedingungen der Rechtsmitteleinschränkung senden unklare Signale an Asylsuchende. Die Bleibeperspektiven sind in jedem Einzelfall scheinbar offen, und das ist ja auch damit gemeint, wenn von „Asyllotterie" gesprochen wird. Das bedeutet, in der Gesamtheit haben wir ein System, dass – man möchte es gar nicht meinen – einen Pull-Faktor bietet, denn jeder der hierher kommt, sieht natürlich in einer Asyllotterie sich selbst als möglichen Gewinner. Das ist ja gerade der Witz an einer Lotterie. Mit der Hoffnung kommen die Leute, und damit haben sich die Erwartungen aus dem Asylkompromiss von 1992, dass gerade die Rechtsmittelverkürzung und die Verfahrensbeschleunigung einen Pull-Faktor des Asylverfahrens gleichsam ausschalten, nicht erfüllt. Die weiteren Probleme, die sich aus dieser Situation ergeben, sind evident: Wir haben hier unklare Signale einer „Asyllotterie", das ist aus rechtstaatlicher Hinsicht nicht hinzunehmen. Und wir spielen auch absichtsvoll mit den Hoffnungen und Erwartungen und im Extremfall auch mit dem Leben von Menschen, die sich auf die „Asyllotterie" einlassen – das ist aus humanitärer Sicht unerträglich. Damit haben wir eine Gemengelage aus in der Vergangenheit jedenfalls minderer Qualität von BAMF-Entscheidungen und einer fehlenden Rechtsvereinheitlichung auf Ebene der Gerichte und befinden uns damit in der schlechtesten aller Welten.

Wie kann man das Problem beseitigen? Zur Qualität der BAMF-Entscheidungen verhält sich der Gesetzentwurf 19/4853, zu dem sage ich nichts. Zum Verwaltungsprozess verhält sich der vorliegende Gesetzentwurf. Das Paket stimmt also schon mal und im gerichtlichen Verfahren ist die Problembeseitigung einfach: Rechtsvereinheitlichung. Rechtseinheit bekomme ich nur über den Instanzenzug,

dazu ist der ja gerade da. Das heißt, man muss den Instanzenzug zulassen.

Nun zum Gesetzentwurf: Die Vorredner sagen, die Ausweitung, also die Beschwerdezulassung für Eilverfahren und die Einführung der Berufungszulassung fürs Hauptsacheverfahren greifen zu kurz. Dazu: Wenn ich mich nur um die Frage der Rechtseinheit und die Rechtsvereinheitlichung kümmere – und das ist genau der Punkt, der ja auch den Pull-Faktor unserer „Asyllotterie“ bildet –, dann ist diese Beschränkung völlig richtig. Dann ist es allerdings auch das Mindestpaket, das geboten werden muss. Die anderen Zulassungsgründe, die von den Vorrednern noch gefordert werden, betreffen Einzelfallgerechtigkeit, sie betreffen rechtstaatliches Verfahren und sie betreffen humanitäre Gründe. Wenn ich nur den Pull-Faktor – und der spielt in der Diskussion über Asylverfahren ja immer eine herausgehobene Rolle –, wenn ich also nur den Pull-Faktor „Asyllotterie“ betrachte, dann muss der Gesetzgeber – aus meiner Sicht jedenfalls – die Möglichkeiten eröffnen für die Rechtsvereinheitlichung im Instanzenzug. Dazu ist der Instanzenzug da – uneingeschränkte Zustimmung hierzu.

Zum Bundesverwaltungsgericht: Ich bin erste Instanz, dafür stehe ich auch hier. Das ist ein komplexer Prozess und ich denke, wir kommen dann auch in der Diskussion im Einzelnen noch mal zu den Vor- und Nachteilen des Vorschlags. Ich bedanke mich.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Nun abschließend in der Runde. Herr Dr. Sommer.

SV **Dr. Hans-Eckhard Sommer** (Präsident des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren. Lassen sie mich zunächst zum Antrag „Qualitätsmanagement“ Stellung nehmen. Dieser Antrag betrifft – und ich spreche hier aus einer Erfahrung von bald einem Jahr als Präsident des Bundesamtes – die Vergangenheit, er ist an die Vergangenheit gerichtet. Er wird – meines Erachtens – der heutigen Realität nicht mehr gerecht und ich möchte sagen, dass das meiste von dem, was dort im Antrag enthalten ist, mittlerweile für uns auch eine Selbstverständlichkeit ist.

Als ich im Juni 2018 dieses Amt angetreten habe, habe ich gesagt, ich möchte gerne, dass unsere Bescheide so gut sind, dass Verwaltungsgerichte auf sie verweisen können. Bitte nehmen Sie mir ab, das habe ich ernst gemeint, und verfolge das ganz intensiv weiter. Einen kleinen Einblick in das Bundesamt: Wir haben es mit einem Amt zu tun, das seit 2016 gewaltig angewachsen ist. Mehr als zwei Drittel meiner Mitarbeitenden sind 2016 oder später zu uns gestoßen. Viele davon haben bereits ganz erhebliche Erfahrungen gewonnen in ihrer Arbeit. Dieses Amt wächst zusammen, das ist aber noch ein gewisser Prozess. Die Menschen, die bei mir arbeiten, bekommen wieder die notwendige Zeit, um qualitativ gut arbeiten zu können, und wir setzen ganz ungemein auf Schulung, um eben Defizite der Vergangenheit auszugleichen.

Zunächst einmal, Qualitätssicherung beginnt mit einer umfassenden Qualifizierung meiner Mitarbeitenden. Dazu haben wir eine Qualitätsoffensive gestartet: 2018 gab es bei mir im Amt 1.500 Schulungen, an denen 15.000 Teilnehmer teilgenommen haben. Wenn Sie sehen, dass wir 7.000 Mitarbeiter haben, sind auf jeden Mitarbeiter mehr als zwei Schulungen entfallen. Sie bieten ein breitgefächertes Angebot. Die Entscheider-Schulung beträgt wie die Grundschulung zwölf Wochen. Wir lassen die Entscheider aber auch dann nicht im Stich: Es gibt Fortsetzungsschulungen für Herkunftsländer oder spezifische Themen. Ich habe heute – ich kann sie rumgehen oder dem Ausschuss für jeden Abgeordneten ein Exemplar zukommen lassen – eine neue Broschüre bei mir, in der Personalentwicklung und Qualifizierung sehr anschaulich, auch mit vielen Zahlen, dargestellt sind und die zeigt, was das Bundesamt im Bereich „Ausbildung“ tut.

Organisatorisch haben wir den Bereich „Qualität“ im Oktober letzten Jahres in einer eigenen Gruppe mit drei Referaten verselbständigt. Im Endausbau werden das 53 Vollzeit-Äquivalente sein. Aber nicht nur zentralisiert, sondern überall in den Außenstellen findet Qualitätskontrolle statt. Etwa 150 Mitarbeitende von mir sind dezentral mit Qualitätskontrolle und Qualitätssicherung beschäftigt. Wir ergänzen das allgemeine Qualitätssicherungskonzept „Asyl“ durch fachbereichsspezifische Konzepte, zum Beispiel zum Thema „Widerruf“, zum Thema „Dublin“, zum Thema „Dolmetscher“. Wir haben ein mehrstufiges Konzept mit zentralen und dezentralen Komponenten bei der Qualitätssicherung. Zunächst einmal das Vier-Augen-Prinzip bei hundert Prozent aller Bescheide, die unser

Haus verlassen. Zusätzlich werden an drei Orten im Verfahren – bei der Antragsannahme, bei der Anhörung und bei den Abschlussarbeiten – jeweils zehn Prozent an Stichproben gezogen. Dann kommt auf zentraler Ebene die Qualitätssicherung, die jeden Monat gut 1.000 Entscheidungen im Einzelfall prüft und themenbezogene Audits macht. Außerdem ist das Thema Qualitätssicherung regelmäßiges Thema meiner internen Revision. Wir beginnen darüber hinaus mit dem Thema „Rotation" in unserem Amt, sodass Mitarbeiter einer Außenstelle Qualitätssicherung bei einer anderen Außenstelle machen. Sie wird im Laufe des Sommers – denke ich – dann bei uns eingeführt. Ich möchte allgemein fragen: Welche andere Behörde in Deutschland investiert derartig viel in Qualität wie mein Amt?

Rückkopplung ist natürlich wichtig. Qualitätssicherung hilft nichts, wenn sie nicht in die konkrete Arbeit einfließt. Die Erkenntnisse werden deswegen regelmäßig kommuniziert, fließen ein in Schulungsangebote an Mitarbeiter, in Handreichungen, in die Leitsätze, wo auch immer die Umsetzung notwendig ist. Wir bieten den Entscheidern zahlreiche Unterstützungsangebote: Das sind Leitsätze und Entscheider-Hilfen, Briefing Notes, die wöchentlich erscheinen. Es gibt eine Informationsvermittlungsstelle bei mir in Nürnberg für die Entscheider, wir machen eine Entscheider-Tagung. All dies unterstützt die Qualität. Auch unsere IT-Assistenzsysteme, die wir 2017 eingeführt haben und seitdem kontinuierlich verbessern, dienen dem Ziel, die Identität und die Herkunft zu verifizieren oder zu plausibilisieren. Auch das ist ein Beitrag, die Qualität zu verbessern.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU):
Herr Dr. Sommer, ich müsste jetzt auch bei Ihnen auf die Uhr schauen.

SV **Dr. Hans-Eckhard Sommer** (Präsident des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg): Noch ein letzter Punkt: Die wichtige Rolle der Sprachmittelnden möchte ich noch kurz erwähnen. Es handelt sich um Freiberufler, nicht um Mitarbeitende meines Hauses. Die Qualitätssicherung findet hier bei der Rekrutierung und im täglichen Einsatz statt. Wir haben einen Verhaltenskodex für diese Personen geschaffen, wir machen eine Online-Video-Schulung von anderthalb Stunden mit Ihnen, wo anschließend ein Test stattfindet, dem sich jeder Sprachmittler unterziehen muss. Wir verlangen grundsätzlich C1-Kenntnisse als Sprachbegleitvoraussetzung.

Die Asylverfahrensberatung – als letzter Punkt – findet mittlerweile an elf Standorten statt, überall da, wo Ankerzentren sind. Wir machen selbst sehr gute Erfahrungen mit diesem Pilotprojekt vor allem bei der Identifizierung von vulnerablen Personen und werden es Schritt für Schritt bundesweit ausdehnen.

Lassen Sie es mich hierbei belassen. Zum Gesetzentwurf stehe ich nachher für Fragen noch zur Verfügung. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank, Herr Dr. Sommer. Dann kommen wir zur Fragerunde. Ich selbst habe auch eine Frage an Sie, Herr Dr. Sommer: Vielleicht könnten Sie nachher bei der Antwortrunde noch mal näher auf das Thema „Beratung durch das BAMF" eingehen – denn das ist ja immer wieder auch ein politischer Diskussionspunkt –, was hier vielleicht aus Ihrer Sicht sinnvoll wäre, auch im Zusammenspiel BAMF und andere Beratungsorganisationen. Dann Herr Seif, bitte.

Abg. **Detlef Seif** (CDU/CSU): Ich habe zwei Fragen an den Sachverständigen Prof. Dörig: Der Gesetzentwurf der Grünen sieht ja vor „Zulassung der Beschwerde im einstweiligen Rechtsschutzverfahren". Zulassung der Berufung und zwar, in beiden Fällen, auch durch die Verwaltungsgerichte mit jeweils bindender Wirkung für die übergeordnete Instanz. Würde das der Einheitlichkeit dienen, der Beschleunigung des Verfahrens?

Frage zwei, „Länderleitentscheidungen": Sie präferieren ja eine begrenzte Öffnung für Länderleitentscheidungen durch das Bundesverwaltungsgericht. Die Sachverständige Bartolucci hat aber schon ein Problem adressiert: Wir haben keine Statik, wir haben eine Dynamik in den Verhältnissen der einzelnen Länder. Das heißt, irgendwann könnten diese Länderleitentscheidungen ja veraltet sein. Wie habe ich mir das in der Praxis vorzustellen und würde das dann tatsächlich zu einer Vereinheitlichung beitragen?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Als nächstes Herr Dr. Curio, bitte.

Abg. **Dr. Gottfried Curio** (AfD): Vielen Dank. Ich hätte hier Fragen an Herrn Präsidenten Dr. Sommer zum Qualitätsmanagement beim BAMF, dem Antrag der Grünen, und zwar „Qualitätsmanagement“, das ist ja grundsätzlich ein gutes Ziel. Ich habe aber Fragen, wie sie die Details des Aufwands und der Rechtsstaatlichkeit einschätzen. Damit meine ich, mit diesen beiden Punkten, das Folgende: In der Dimension des Aufwands einmal die zeitliche Dimension und die Kostendimension. Hier ist die Rede davon, dass ein neuer Zwei-Wochen-Zeitraum zwischen Registrierung und Antragstellung eingeführt werden soll. Das führt ja eigentlich eher zu einer Verzögerung, genauso wie die Tatsache, dass aufgefordert wird, jeweils individuelle Romane zu schreiben, was die Ablehnung angeht. Natürlich, wenn unzureichend zu Schutzgründen vorgetragen wurde, ist vermutlich die Darlegung dessen, dass das unzureichend ist, ein Textbaustein. Also da sehe ich eigentlich eher wieder eine Zeitverzögerung auf uns zukommen, ebenso bei der völlig neuen Einführung und dem Ausbau eines Beschwerdemechanismus‘. Auch das scheint mir zeitlich gesehen zu einer Schwerfälligkeit des Amtes zu führen. Mit der Kostendimension ist es ähnlich: Für den Steuerzahler wäre das eine hohe Belastung, wenn jetzt finanzielle Unterstützung für die Beschaffung von Nachweisen, Attesten und Ähnlichem getragen werden soll, noch dazu bei letztlich ungewissem Ausgang des Verfahrens. Und ebenso – wenn ich lese, dass bei den betreffenden Referaten jetzt ein Personalaufwuchs um über 300 Prozent geplant ist, diese hundert Personalstellen da – führt das natürlich zu sinnloser Bürokratie und hohen Kosten. Das ist die eine Dimension des Aufwands, in ihren Subdimensionen des zeitlichen und der Kosten, und die andere Seite – wie gesagt – die Rechtstaatlichkeit.

Mein zweiter und letzter Punkt: Da finde ich es seltsam, dass die antragstellende Fraktion bei der Tätigkeit der BAMF-Mitarbeiter am Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung zu zweifeln scheint, wenn ich da lese „Befragungen müssten unvoreingenommen erfolgen“. Davon – denke ich – wäre wohl eigentlich auszugehen. Und vor allem verwundert es mich, dass hier angeregt wird, auf die Durchführung von Rechtsmitteln zu verzichten, etwa der Verzicht auf die Durchführung des Dublin-Verfahrens, wenn das, wie es da heißt, „ausweglos erscheint“. Wie sehen Sie das? Ist das ein Weg, den Sie überhaupt für gangbar halten oder gar auch nur für angezeigt? Herzlichen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Also ich merke schon, gerade auch bei meinem Kollegen Seif, da ging es ja eher um die Verfahrenssachen. Wir haben eigentlich gesagt, wir teilen das. Ich merke schon, dass wir ein Problem kriegen. Also, ich sage es mal so: Wir können es auch praktikabel zusammenfassen, die drei Stunden, weil ich glaube, manches lässt sich vielleicht nicht sauber voneinander trennen. Dann machen wir erst mal mit den Fragen weiter und schauen, was noch kommt. Herr Lindh, bitte.

Abg. **Helge Lindh** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Die SPD-Fraktion ist ja immer sehr diszipliniert, deshalb halte ich mich erst einmal an das ursprüngliche Verfahren und konzentriere mich auf die erste Drucksache in der ersten Runde. Wir haben als Arbeitsgrundlage der Koalition ja auch einen Koalitionsvertrag, der unter anderem als Auftrag eine unabhängige, flächendeckende Verfahrensberatung formuliert. Immer wieder, wenn auch über ein europäisches Asylsystem gesprochen wird, auch über Anwendungen oder Adaptionen, beispielsweise des niederländischen oder schweizerischen Modells, ist die Frage der unabhängigen Verfahrensberatung aufgeworfen. Es gibt auch ein Pilotprojekt mit Ergebnissen, die zur Diskussion stehen. Meine Fragen richten sich nur an Prof. Berlit: Sie haben in Ihren schriftlichen wie auch mündlichen Ausführungen keinen Hehl daraus gemacht, dass sie eine solche unabhängige, qualifizierte Verfahrensberatung für sinnvoll erachten. Daher Frage eins: Inwiefern erachten Sie sie – genauer – für sinnvoll und inwiefern ist – aus ihrer Sicht – die institutionelle Behördenunabhängigkeit, auch die Unabhängigkeit vom BAMF, sicherzustellen?

Zweite Frage: Wenn uns ja daran gelegen ist, einerseits ein effizientes, schnelles Verfahren zu haben, andererseits auch den Rechten des Asylsuchenden zu entsprechen, ist die Verbesserungsqualität ein Kernpunkt. Darüber hinaus können ja aber auch andere Effekte einer solchen Verfahrensberatung auftreten. Ist Ihrer Meinung nach mit einer Beschleunigung der Verfahren dadurch zu rechnen und erwarten Sie eine Entlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit? Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kämen wir danach zu Frau Teuteberg.

Abg. **Linda Teuteberg** (FDP): Danke, Frau Vorsitzende. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Jahre 2015 und 2016 würde ich vor allem Herrn Dr. Sommer gerne fragen: Gibt es inzwischen Notfallpläne für vergleichbare Situationen beim BAMF, also insbesondere auch Personalreserven und Entscheidungspfade, um eine vergleichbare Situation besser bewältigen zu können, und wie sehen diese aus? Und wie hoch ist inzwischen der Anteil der Entscheidungen, die nach dem Vier-Augen-Prinzip einer weiteren Qualitätskontrolle unterzogen werden, und wie hat sich die Zahl bzw. der Anteil der Entscheidungen entwickelt, die dabei beanstandet werden? Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Jelpke, bitte.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Danke. Auch mein Dank an die Sachverständigen für ihre Statements heute und für die schriftlichen Vorlagen. Also meine zwei Fragen richten sich beide an Frau Bartolucci. Meine erste Frage ist auch noch mal zur unabhängigen Verfahrensberatung. Herr Dr. Marx hat ja schon einige Stichworte gegeben. Ich will daran noch mal erinnern: Im Koalitionsvertrag steht eindeutig – auch wenn manche das jetzt anders interpretieren – drin, dass es eine unabhängige Verfahrensberatung geben soll. Wir haben im Übrigen ein Pilotprojekt schriftlich vorliegen, was hochinteressant ist, insbesondere, was das für Folgen sowohl für das Personal im BAMF, als auch für die betroffenen Schutzsuchenden hat. Aber offensichtlich scheinen das BMI und das BAMF diese unabhängige Beratung, die da ja auch eine große Rolle in dem Pilotprojekt spielt, nicht allzu sehr zu interessieren. Stattdessen haben wir die Tendenz – wie wir es auch schon gehört haben heute –, dass Informationen und Hinweise aus dem BAMF selber, wenn überhaupt, an die Schutzsuchenden gegeben werden. Und hier frage ich einfach noch mal: Was können Sie uns zur unabhängigen Beratung sagen? Mich interessieren vor allen Dingen auch die Erfahrungen aus anderen Ländern und damit meine ich – Stichwort „Schweiz“, „Belgien“ – was haben Sie uns dazu zu sagen?

Meine zweite Frage – das ist nicht im Antrag der Grünen enthalten – geht vor allen Dingen in die Richtung „politische Vorgaben“. Ich möchte daran erinnern, dass auch vom obersten Dienstherrn, also vom Innenmister selbst, mehrfach öffentlich verkündet wurde, dass afghanische Flüchtlinge in Deutschland keine Chance mehr haben, anerkannt zu werden. Dass dann in Folge – das behaupte ich jetzt mal, es ergibt sich auch aus den Statistiken der Asylstatistik, kleine Anfragen – jeder zweite afghanische Flüchtling vom BAMF abgelehnt wird bzw. jeder zweite Recht bekommt vor den Gerichten. Auch hier würde ich ganz gerne noch mal von Ihnen hören, was Sie zu dieser Entwicklung sagen. Wir haben ja auch noch andere Länder – ich habe jetzt mal bewusst Afghanistan vorgehoben – und in diesem Zusammenhang würde mich auch interessieren, ob die Aufbürdung zusätzlicher Aufgaben – also auch vor dem Hintergrund hunderttausender Widerspruchsverfahren, Prüfungen, die das BAMF durchführen muss, wo wir eine 99-prozentige Bestätigung des Schutzverfahrens haben –, wie Sie diesen Zusammenhang sehen, was Sie uns dazu sagen können.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Jelpke, vielen Dank. Frau Amtsberg, bitte.

Abg. **Luise Amtsberg** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich möchte vorab bemerken, Herr Dr. Sommer, dass – Sie hören ja viel Kritik meiner Fraktion zu Ihrer Behörde, aber hoffentlich auch viel Konstruktives – wir erst mal feststellen möchten, da wir ja auch viel Kontakt zu Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Ihrer Behörde haben, dass wir zur Kenntnis nehmen, dass die Belange der Belegschaft besser berücksichtigt werden – nun endlich, was nach dem letzten Jahr und den Debatten, die wir dort geführt haben, sicher auch notwendig ist, dass arbeitsgerichtliche Verfahren zum großen Teil beendet sind und es auch ein neues Qualitätssicherungskonzept gibt. Trotzdem – da muss ich Ihnen widersprechen – greift dieses oft zu kurz oder manchmal auch gar nicht. Wir haben es angesprochen: Unabhängige Asylverfahrensberatung, die Qualitätssicherung bei Dolmetschern, die Qualitätssicherung, Prozessreferat – um einige Baustellen zu nennen, wo wir glauben, dass noch weiter gehandelt werden muss. Deshalb, um das vielleicht auch mal konkret zu machen, weil wir eben wissen, wie zentral das Asylverfahren an sich ist:

An Herrn Dr. Marx meine erste Frage: Können Sie aus Ihrer langjährigen Praxis vielleicht ein, zwei Beispiele nennen, bei denen die Vorhaltepflicht – vielleicht müssten Sie das auch kurz erläutern, was das ist – durch das BAMF verletzt wurde? Einfach auch um mal deutlich zu machen, wo noch

Defizite liegen. Und meine zweite Frage an Herrn Prof. Berlit, wie sich dann diese Vorhaltepflichtverletzung des BAMF auf das verwaltungsgerichtliche Verfahren auswirken kann. Dann haben wir – glaube ich – einen Punkt, der das ziemlich klar noch mal deutlich macht, wo noch weiter Handlungsbedarf besteht.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Gut, ich würde jetzt Folgendes vorschlagen: Wir stellen die Fragen des Kollegen Seif an Herrn Prof. Dörig zurück, weil alle anderen vollständig die Fragen zum Komplex „eins“ gestellt haben. Die werden dann erst im zweiten Teil beantwortet. Herr Prof. Dörig, ich gebe der Union jetzt noch mal die Möglichkeit, ihre Fragen zu diesem Komplex hier zu stellen. Nachher können Sie dann in der ersten Runde keine Fragen stellen. Gibt es jetzt von Seiten der Union noch Fragen zum ersten Themenkomplex?

Abg. **Detlef Seif** (CDU/CSU): Es gibt die Frage, weil vorhin wurde relativ abstrakt gesagt, dass noch viele Dinge, die in dem Katalog von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN enthalten sind, was die Qualitätssicherung angeht, bearbeitet werden müssten. Ich hätte gerne von Ihnen, Herr Dr. Sommer, vielleicht noch mal im Detail eine Antwort darauf – die Themen sind natürlich wichtig, „Dolmetscher“, „Anhörung im Verfahren“: Wie hat sich das entwickelt? Und da gibt es ja viele weitere Punkte in dem Antrag der Grünen, falls es Ihnen möglich ist, da einfach zu sagen: Was ist abgehakt, was muss noch bearbeitet werden? Weil uns ist klar: Sie sind auf einem Weg der Entwicklung und das wird noch einiges dauern, bis man da hundertprozentige Qualität erreicht hat.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann beginnen wir mit der Antwortrunde und kommen zunächst zu Frau Bartolucci.

SV **Bellinda Bartolucci** (Förderverein PRO ASYL e.V., Frankfurt am Main): Vielen Dank für die Fragen. Asylverfahrensberatung ist für uns ja ein ganz wichtiges Anliegen. Wir werden bestimmt noch ganz viel gleich auch von Richterseite hören, was die Vorteile einer Asylverfahrensberatung sind, insbesondere mit Blick auf Rechtsstaatlichkeit, Fairness, Qualität und Effizienz. Ich möchte mich jetzt vor allem darauf beziehen, warum eine solche Asylverfahrensberatung nicht durch Mitarbeitende des Bundesamtes geleistet werden kann. Eigentlich liegt der erste Grund ja schon ganz klar auf der Hand, dass diejenigen, die Beteiligte am Verfahren sind, nicht auch diejenigen sein können, die zu diesem Verfahren sozusagen die Gegenseite beraten können. Das leuchtet eigentlich schon auf den ersten Blick ein. Aber vor allem sprechen auch folgende drei Punkte dagegen: Zum einen besteht eben keine Unabhängigkeit des Mitarbeitenden, schon in formaler Hinsicht. Also natürlich ist er formal vom Arbeitgeber abhängig. Wenn man sich das mal vorstellt, in einer Beratungssituation soll dann der Mitarbeitende dazu raten, seinen Arbeitgeber zu verklagen – weil genau das gehört ja zu einer Verfahrensberatung dazu, wenn es diesen Anlass dazu gibt. Das ist schon relativ unwahrscheinlich und zumindest ist es nicht tatsächlich unabhängig und frei. Der zweite ganz wichtige Punkt ist: Was bedeutet eigentlich Verfahrensberatung? Das betrifft einen gewissen Beratungsumfang, den das BAMF eben in diesem Maße nicht leisten kann. Denn es ist eine Rechtsberatung, eine rechtliche Beratung. Das ist mehr, als nur einfach abstrakt über Rechte und Pflichten aufzuklären und auf irgendwelche Informationen hinzuweisen. Es ist auch erforderlich, dass ein individueller Bezug besteht, also nicht nur abstrakt das Verfahren erklärt wird, sondern ganz konkret in diesem Einzelfall, was das genau bedeutet. Ein ganz wichtiger Punkt einer Asylverfahrensberatung ist natürlich auch die Möglichkeit, mit in eine Anhörung zu gehen. Und auch da – egal, ob es jetzt die erste Phase der Beratung des Bundesamtes ist oder dieses sogenannte persönliche zweite Gespräch – auch da ist ja nicht zu erwarten, dass ein Bundesamtsmitarbeiter oder eine -mitarbeiterin in die Anhörung mit hineingeht und dann da womöglich noch kritische Nachfragen stellt.

Ganz, ganz entscheidend, was eine Verfahrensberatung auch ausmacht, ist die Vermittlung zu konkreten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten. Dass es eben nicht nur heißt, ja man hat in der Theorie einen Anspruch auf einen Rechtsanwalt oder eine Rechtsanwältin, sondern dass man sagt „Hier ist die Nummer, hier, ich mache Dir einen Termin aus, ich bereite vielleicht auch dem Rechtsbeistand gewisse Informationen vor.“ Das kann das Bundesamt eben auch nicht leisten. Dass das mehr als nur Theorie ist, zeigt ja auch die Überlastung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, dass es sehr, sehr schwer ist, einen Termin zu erhalten: Asylsuchende, die keinerlei Hilfe dafür bekommen, können jetzt kaum noch einen neuen Termin bei

einem Rechtsbeistand bekommen. Wir haben in Frankfurt beispielsweise ganz viele Anwältinnen und Anwälte, die einfach ihre Kanzlei derzeit nicht für neue Mandate öffnen können.

Und schließlich der dritte Punkt, warum eine Bundesamtsberatung eben nicht eine tatsächliche Verfahrensberatung sein kann, ist natürlich das fehlende Vertrauensverhältnis. Wir reden hier von Schutzsuchenden, die in der Regel fliehen, weil sie gerade ja gerade schlechte Erfahrungen mit dem Staat gemacht haben, weil sie vor staatlichen Behörden geflohen sind oder weil sie vom Staat gar keinen Schutz erhalten haben. Und dann kommen sie hier an und werden gleich wieder mit einer staatlichen Behörde konfrontiert. Natürlich haben sie erst mal Vorbehalte und ein gewisses Misstrauen, was im Einzelfall vielleicht gar nicht begründet sein mag, aber aus Sicht des Betroffenen ist diese Person eben nicht unabhängig. Und weil auch angesprochen wurde, wie das im Vergleich zu den anderen europäischen Ländern ist: Wir haben ja eben schon gehört, es gibt in der Schweiz, in den Niederlanden eine Beratung durch Rechtsbeistände während des gesamten Verfahrens, während wir hier noch von der Beratung alleine sprechen. Das kann man natürlich jetzt nicht komplett eins zu eins auf Deutschland übertragen. Auch in der Schweiz und in den Niederlanden gibt es sicherlich Vor- und Nachteile, aber es zeigt eben die Bedeutung, dass man tatsächlich einen Rechtsbeistand braucht und dass man eine Beratung benötigt. Was man auch aus dem Vergleich mit anderen Ländern lernen kann, ist, die haben da eingeführt, dass es eine Ruhephase gibt. Das heißt, bevor eine Anhörung stattfindet, werden sie tatsächlich erst mal in Ruhe gelassen, also es wird keine Anhörung innerhalb einer ersten oder zweiten Woche geführt. Und genau das ist ganz, ganz essenziell, dass man den Zeitrahmen so schafft, dass man den Flüchtlingen die Möglichkeit gibt, erst mal zur Ruhe zu kommen, sich zu sammeln und dann erst mal dafür offen sind, überhaupt zu verstehen, was mir ein Bundesamt sagt, zu verstehen, was eine Anhörung bedeutet.

Als letzter Punkt noch zum Vergleich zu den europäischen Ländern: Es gibt es, beispielsweise auch in der Schweiz, dass die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, bevor der negative Bescheid erlassen wird, dieser zunächst als Entwurf dem Rechtsbeistand zugesandt wird. Da besteht dann noch einmal die Möglichkeit einer Stellungnahme. Auch das kann ja ganz effektiv zu einer Beschleunigung führen, weil, wenn man dann schon alles vorgetragen hat und dann der Mitarbeitende eben damit schon hantieren kann, dann hat man am Ende wahrscheinlich eine qualitativere Entscheidung.

Sie haben die politische Einflussnahme angesprochen und natürlich drängt sich da der Eindruck auf, dass gerade bei Afghanistan – wie Sie beschrieben haben –, aber auch beispielsweise bei Syrien tatsächlich eine Art von politischer Einflussnahme besteht. Denn bei Afghanistan hatten wir den Fall: Wir haben eine sehr, sehr hohe Schutzquote im Jahr 2015 gehabt. Wenn man Dubliner und formale Entscheidungen außen vor lässt, hatten wir eine fast 80-prozentige Schutzquote bei afghanischen Schutzsuchenden. In diesem Jahr, wo es diese hohe Schutzquote gab, hatte der damalige Bundesinnenminister Thomas de Maizière verkündet, dass man Richtung Afghanistan das Signal senden wollte, dass die Betroffenen eben nicht herkommen, sondern dort bleiben sollten und dass man sie sonst sofort wieder zurückschicken würde, wenn sie hier ankommen. Das ist natürlich sehr problematisch, weil es eben mit der Entscheidungspraxis und den Informationen aus den Herkunftsländern nicht übereinstimmt. Trotzdem hat sich dann ohne neue Erkenntnisse aus den Herkunftsländern oder aus Afghanistan die Entscheidungspraxis negativ entwickelt. Wir haben heute eine viel niedrigere Schutzquote. Das Gleiche gilt für Syrien: Da haben wir mit Aussetzung des Familiennachzugs, just in diesem Moment, auf einmal eine Entscheidungspraxis, die sich geändert hat von der Flüchtlingsanerkennung bei Syrern hin zu subsidiär Schutzberechtigen bei Syrern. Das fällt zeitlich wirklich damit zusammen, in dem Moment, wo der Familiennachzug für die subsidiär Schutzberechtigen ausgesetzt wurde. Also da ist natürlich der Zusammenhang offensichtlich.

Und weil Sie noch die Widerrufsverfahren angesprochen haben: Auch hier muss politisch die Frage gestellt werden, ob man jetzt das Bundesamt dazu verpflichten will, unzählige – am Ende ergebnislose – Widerrufsverfahren durchzuführen. Denn wie Sie ja auch sagten: Wir haben eine 99-prozentige Bestätigung der Widerrufsprüfungen aus dem letzten Jahr. Da ist es sicherlich sehr zu bedenken,

ob man da jetzt die Kräfte des Bundesamtes komplett auf die Widerrufsverfahren fokussieren will oder ob man das nicht eher in Qualitätssicherungsmaßnahmen investieren will. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Jetzt kommt Herr Prof. Berlit.

SV **Prof. Dr. Uwe-Dietmar Berlit** (Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig): Erster Punkt, „Komplex Asylverfahrensberatung“: Über den Nutzen und die Möglichkeiten einer Asylverfahrensberatung ist schon viel gesagt worden. Ich denke, das muss ich nicht wiederholen. Ich will aber noch daran erinnern, dass wir es mit Menschen zu tun haben, die in einer Sondersituation sind, die insbesondere auch die rechtsstaatlichen Verfahren der Bundesrepublik Deutschland – jedenfalls nicht aus früher Kindheit – kennen, ganz im Gegenteil. Gleichwohl haben sie kraft Unions- und nationalen Verfassungsrechts diese Rechte. Und ich halte für es eine gute Idee in einem Rechtsstaat, dass man Personen, die diese Rechte ersichtlich nicht ohne Hilfe wahrnehmen können, bei der Wahrnehmung dieser Rechte unterstützt. Dafür haben wir im nationalen System sehr, sehr viele Hilfen aufgebaut. Warum sollten wir Hilfen für Personen, die Schutz suchend zu uns kommen, nicht gewähren, sondern sie in einer Situation belassen, in der wir die Rechte zwar zubilligen, aber ihre effektive und tatsächliche Wahrnehmung de facto wesentlich erschweren bis unmöglich machen? Ich halte dies für einen gewissen Widerspruch.

Wichtig ist mir auch der Aspekt, dass ein qualitativ hochwertiges Verwaltungsverfahren – genauso wie im Übrigen auch ein qualitativ hochwertiges Gesetzgebungsverfahren – gewisse Phasen der Entschleunigung braucht, in denen über den Verfahrensgegenstand nachgedacht werden kann. Deswegen haben wir ein gestuftes Gesetzgebungsverfahren und auch gestufte Verwaltungsverfahren, in denen Fristen einzuhalten sind. Deswegen sind für Flüchtlinge vor ihrer Anhörung auch diese Entschleunigungsphasen wichtig, die insbesondere die Wahrnehmung unionsrechtlich garantierter Beratungsmöglichkeiten, die schon vor der Anhörung einsetzen, auch tatsächlich ermöglichen. Und das wird schwieriger, je stärker Zentralisierung – insbesondere Zentralisierung in Bereichen bzw. an Orten, in denen die Anwaltsdichte oder die Beratungsdichte nicht sehr hoch ist – stattfindet. Dort gibt es Beratungsrechte, aber niemand, der sie effektiv wahrnehmen kann. Keine gute Idee.

Zur Frage vom Nutzen unabhängiger Verfahrensberatung: Der Nutzen ist, erstens, eine bessere Qualität der Verwaltungsentscheidung. Wenn das Verwaltungsverfahren „vernünftig“ ist, haben die Verwaltungsgerichte schlicht weniger zu tun. So einfach ist das. Der Zustand, den Herr Dr. Sommer ja beschrieben hat – und auch ich möchte auf den Bescheid des BAMF verweisen können –, ist ein schöner Zustand. Wir hatten diesen Zustand zeitweilig einmal erreicht, etwa um die 2000er-Jahre. Ich judiziere im Asylrecht in etwa so lange wie Herr Dr. Marx – zumindest immer wieder mal im Asylrecht. Da haben wir ja alle die Erfahrung mit einer großen Behörde gemacht, die eine schwierige Aufgabe hat und diese mehr oder minder gut bewältigt hat. Was sich ab 2014 de facto anbahnte, 2015/2016 dann kulminierte, hat die Qualitätsverbesserungsbemühungen des BAMF der letzten zehn Jahre davor in einem Maße „zerschreddert“ – und unter den obwaltenden Umständen „zerschreddern“ müssen – das erschreckend ist. Deswegen sind die Mittel, die jetzt in Qualitätssicherung durch eine unabhängige Verfahrensberatung zu investieren sind, Investitionen in – aus meiner Sicht – die Selbstachtung des Rechtsstaats, die sich zusätzlich auch noch rechnen können durch die Entlastung. Denn man muss ja nicht allein die direkten Investitionen rechnen – „Was kostet eigentlich so eine Beratung und die zwei Wochen Entschleunigungsphase?“ –, sondern „Was kostet das halbe, das dreiviertel Jahr längere“ – wenn man das schon so ökonomisch rechnen möchte – „verwaltungsgerichtliche Verfahren bei einer hohen Klagequote?“. Das ist schon rein ökonomisch deutlich teurer, jenseits der qualitativen Gesichtspunkte.

Zur Unabhängigkeit der Verfahrensberatung ist viel gesagt worden. Man weiß ja aus anderen Bereichen – etwa auch aus dem SGB II-Bereich, vulgo Hartz IV –; was sind eigentlich Funktionsvoraussetzungen guter Beratung? Und deswegen gibt es für diesen Bereich so viele, auch unabhängige Beratungsstellen. Deswegen drängen die Jobcenter da nur sehr am Rande rein, nämlich in Bezug auf eine allgemeine Verfahrensinformation. Die Kernlast der Verfahrensberatung (nicht: der Sachberatung) wird durch institutionell und personell systematisch getrennte – und nicht nur durch eine „Firewall“ innerhalb einer Behörde organisierte – Beratung getragen.

Denn Beratung ist mehr als allgemeine Verfahrensinformation. Beratung ist mehr als das ohnehin dem BAMF obliegende Screening, ob es sich um besonders vulnerable Personen handelt, sondern Beratung ist Empowerment, Befähigung zur optimalen Durchsetzung bestehender Rechte, materiell wie im Verfahren unter objektiver Aufklärung über bestehende, aber – das ist auch ganz zentral – auch über nicht bestehende Erfolgschancen, einschließlich der Rückkehrberatung. Hierzu wissen wir aus den ausländischen Erfahrungen, dass die Akzeptanz der Informationen über geringe Erfolgschancen oder nicht bestehende Chancen signifikant mit der Unabhängigkeit der Beratung wächst. Beratung bedeutet auch seriöse Aufklärung über die Folgen bestimmter Verfahrenshandlungen. Auch das kann im weiteren Verlauf zu einer Erleichterung von weiteren Verfahren, einschließlich der Nichteinlegung von Rechtsmitteln bei negativem Ausgang, führen. Also: Betrachten wir – und das war ja mein Petitum – beide Bereiche, Gerichtsbarkeit und Verwaltungsverfahren, als Einheit – sowohl was die Qualität, als auch was die volkswirtschaftlichen Kosten angeht – hat eine systematisch unabhängige Beratung ein deutliches Prä. Zur Ausgestaltung möchte ich dann relativ wenig sagen. Ich glaube, damit habe ich diesen Bereich abgedeckt.

Kurz noch zur Verletzung von Vorhaltepflichten bei „schlechten“ Anhörungen: Inzwischen sind wir – glaube ich – wieder bei einem Stadium, in dem die Verwaltungsgerichte wenigstens draufschauen, was in der Anhörung beim Bundesamt gelaufen ist. Das war bei den Anhörungen, die vor anderthalb Jahren bzw. vor ein, zwei Jahren gelaufen sind, so nicht. Die waren oft in einem Maße unbrauchbar, dass alles, wirklich alles, von vorn bis hinten im gerichtlichen Verfahren gemacht werden musste. Das scheint sich jedenfalls ein Stück weit zu bessern, nach dem, was ich als Revisionsrichter wahrnehme. Werden die Vorhaltepflichten im behördlichen Verfahren verletzt, kommt das antragsstützende Vorbringen bei vernünftiger Beratung spätestens mit der Klage oder allerspätestens bei der Anhörung im gerichtlichen Verfahren, wenn die Kolleginnen und Kollegen die Erstanhörung – die erste substanzielle, die erste materielle Anhörung – durchführen. Dann bleibt dem Schutzsuchenden nur die Hoffnung, dass ihm geglaubt wird, dass sein Vorbringen nicht als gesteigertes Vorbringen eingeordnet wird. Und dann ist die Hoffnung, dass daran anknüpfende Aufklärungsmaßnahmen das Verfahren nicht noch aufwendiger machen. Wenn im BAMF auf bestehende, aber auflösbare Widersprüche nicht hingewiesen wird – im Übrigen eine unionsrechtliche Verfahrenspflicht –, dann ist das nicht nur ein Qualitätsmangel, sondern – aus meiner Sicht – sogar ein Rechtsverstoß, der bei reinen Verfahrensverstößen nach nationalem Rechtsverständnis (im Übrigen anders als in vielen europäischen Staaten) nicht zur isolierten Aufhebung der BAMF-Entscheidung führt, aber vom Gericht korrigiert werden muss, mit allem Aufwand des doch deutlich teureren und vor allen Dingen strukturell langwierigen gerichtlichen Verfahrens. Keine gute Idee, das nicht „vernünftig“ im behördlichen Verfahren zu machen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Als nächstes hätten wir dann Herrn Dr. Marx.

SV **Dr. Reinhard Marx** (Rechtsanwalt, Frankfurt am Main): Frau Amtsberg, Herr Prof. Berlit hat es ja schon gesagt. Aus meiner anwaltlichen Sicht: Was heißt Vorhaltepflicht? Die Verwaltung unterliegt dem Untersuchungsgrundsatz wie auch das Gericht. Das heißt, bis zur Grenze der Zumutbarkeit muss der Sachverhalt aufgeklärt werden. Im Asylverfahren heißt das „Befragung des Asylantragstellers“, und zwar so, wie es das Bundesverfassungsgericht vorgibt: loyal und unter Beachtung einer Verfahrensfürsorgepflicht für den Antragsteller. Da kommen 13- bis 17-jährige Afghanen aus den südlichen Provinzen, die nie außerhalb Afghanistans gewesen waren. Die brauchen Beratung auch während der Anhörung, nicht nur vorher. Wenn diese verletzt wird, wenn nicht nachgefragt wird, wenn jemand etwas andeutet und nicht weiß, wie bedeutungsvoll das für das weitere Verfahren ist, dann muss nachgefragt werden, oder es muss ihm ein Vorhalt gemacht werden, dass er vielleicht an anderer Stelle schon etwas gesagt hat, was er jetzt nicht sagt, und Ähnliches. Wie gesagt, diese Vorhaltepflicht wird häufig verletzt. Der Anwalt und die Anwältin – deswegen ist es schade, dass ich keine Gelegenheit erhalte, zu unserem Kernbereich anwaltlicher Tätigkeit viel zu sagen … Es geht hier nicht nur um eine Rechtsberatung, es geht um eine antizipierte Glaubhaftigkeitsprüfung vor Durchführung überhaupt des Asylverfahrens. Ich als Anwalt muss mir ein Bild verschaffen, ob das glaubhaft ist, was vorgetragen wird. Das ist nicht in erster Linie eine Rechtsfrage, das ist eine Tatsachenfrage, die auf Erfahrung, auf forensischer Erfahrung, und auf

Länderkenntnissen beruht. Und daher treffen all diese Diskussionen über Verfahrensberatung durch Bundesamt oder Ähnliches nicht den Kern des Problems. Das ist der eine Punkt, und das gehört zusammen: Also eine vorgängige, intensive, tatsächliche Beratung, Aufklärung – so betreibe ich jedenfalls meinen Aufgabenbereich –, dass ich wie ein Gericht und wie das Bundesamt – ich weiß ja, worauf es ankommt – den Betreffenden frage und ihn prüfe, ob das alles so zutrifft, was vorgetragen wird. Es muss dann aufgeklärt werden durch Nachfragen, durch intensives Nachfragen. Sie haben mich gefragt nach Beispielen: Das kann man schwierig darstellen. Das sind Komplexe, man muss die ganze Akte durchgehen, sonst versteht man das nicht. Es ist ja nicht nur, dass ein Gesichtspunkt nicht aufgeklärt wird im Laufe so eines Verfahrens, sondern viele. Und die Summe – die Summe erst! – macht das Problem aus, um das hinterher beurteilen zu können. Ich hatte ja in meiner schriftlichen Stellungnahme ausgeführt: In über 50 Prozent der Bescheide, die ich in meinen 40 Jahren geprüft habe, sind Einwände, die in dem Bescheid stehen, in der Anhörung nicht vorgehalten worden. Und das ist ein systematischer, traditioneller Verfahrensfehler, der auch bleibt bislang. Ich sehe jedenfalls noch keine Besserung in diesem Bereich. Und dazu gehört eben, was ich auch in meiner schriftlichen Stellungnahme ausgeführt habe: Ein Bescheid, der offensichtlich auf der Verletzung der Vorhaltepflicht des Untersuchungsgrundsatzes beruht, darf nicht zugestellt werden. Es ist bis dahin lediglich ein Bescheidentwurf. Dieser muss zurückgehen an denjenigen, der die Anhörung durchgeführt hat, zum Nachbessern. Das geht aber nicht, wenn die Akte durch Mausklick an eine andere Außenstelle geht. Dann wird die Bescheidkontrolle aus organisatorischen Gründen überhaupt nicht durchgeführt. Es müsste ja dann die Akte wieder zurückgeklickt werden, zu dem Ermittler, der die Anhörung durchgeführt hat. Also hier sehen Sie den Zusammenhang zwischen den einzelnen verfahrensrechtlichen Instrumenten und Verpflichtungen, die man nicht auseinanderhalten kann.

Und ein letzter Punkt – und auch das gehört zusammen, nämlich, dass der Sachverhalt nicht chronologisch, systematisch aufgeklärt wird: Ich brauche zwei bis drei Stunden, manchmal sogar vier Stunden, bis ich eine Klagebegründung nach Rücksprache mit dem Mandanten erstellen kann, weil die Anhörungsprotokolle nicht brauchbar sind. Es ist keine Chronologie der Ereignisse festzustellen und das kostet wahnsinnig viel Zeit. Ich habe auch nicht die Dolmetschermöglichkeiten, die das Bundesamt hat. Obwohl – das wurde ja auch hier vorgetragen, von mir ja auch – die in den letzten Jahren jetzt auch nicht gut waren. Aber es verursacht Zeit und Arbeit, nicht nur bei Gerichten, sondern auch in der Anwaltschaft, die Fehler des Bundesamtes aufzuklären. Dabei nehmen die Gerichte häufig die amtlich festgehaltenen Erklärungen der Antragsteller zum Ausgangspunkt ihrer Kontrolle und befrachten die Kläger mit der Beweislast für Protokollierungen, die sie nicht beeinflussen konnten.

Vors. **Andrea Lindholz** CDU/CSU): Dann hätten wir zum Schluss Herrn Dr. Sommer.

SV **Dr. Hans-Eckhard Sommer** (Präsident des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg): Wenn ich das richtig sehe, habe ich vier Fragenkomplexe zu beantworten. Die erste Frage, Frau Lindholz, war von Ihnen zum Thema Beratung. Ich denke, es war Asylverfahrensberatung gemeint. Ich möchte hier gleich an den Anfang stellen: Die Vorstellung, dass unser Amt der Gegner der Asylbewerber wäre, ist schlichtweg unzutreffend.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Unsinn.

SV **Dr. Hans-Eckhard Sommer** (Präsident des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg): Wir haben Positives und Negatives zu ermitteln und freuen uns über jeden, den wir anerkennen können, wenn die Voraussetzungen dafür vorliegen. Das erst einmal klar gesagt. Unsere Behörde treffen – wie jede Behörde auch – natürlich Beratungspflichten im Verfahren und wir haben deswegen auch die Asylverfahrensberatung jetzt zunächst pilotweise in den Ankerzentren eingeführt. Wir planen aber, diese auch auf andere Aufnahmeeinrichtungen auszuweiten, weil wir gute Erfahrungen damit machen. Dass wir eigene Mitarbeiter einsetzen, ist – meines Erachtens – auch nichts Ungewöhnliches. Diese Mitarbeiter sind entweder Beamte oder Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst und damit dem Staat in besonderer Weise verpflichtet. Wer ist unabhängiger als diese Personen? Die haben ihre Amtspflichten ordnungsgemäß zu erfüllen und außerdem verfügen sie, wie kaum ein anderer, natürlich über Kenntnisse des Verfahrens und können auch eine hochqualitative Beratung

sicherstellen. Wir schließen keinen anderen aus, auch diese Beratung vorzunehmen, aber wir machen sie mit eigenen Mitarbeitern, und zwar zunächst einmal eine Beratung ganz am Anfang in einer Art Gruppenberatung und dann für jeden, der Interesse hat, eine Einzelberatung dazu.
Frau Bartolucci, bei den Beispielen, die sie genannt haben, hatte ich den Eindruck, dass sie Verfahrensberatung und Rechtsvertretung durcheinandergebracht haben. Natürlich ist der Verfahrensberater auch nur Verfahrensberater, wenn er einem Wohlfahrtsverband angehört. Nicht etwa Rechtsvertreter, dafür sind die Anwälte zuständig. Soweit ich aus den Niederlanden gehört habe, wollen die Niederlande im Übrigen davon abgehen, dass diese Beratung durch Rechtsanwälte gemacht wird. Sie wollen eher ein anderes Modell wählen – meine aktuelle Kenntnis dazu.

Herr Dr. Curio, Sie hatten einen ganz umfangreichen Fragenkatalog zum Verhältnis „Aufwand und Rechtsstaatlichkeit“. Hier muss ich am Anfang ganz deutlich sagen: Wir unterliegen im Asylverfahren internationalen Verpflichtungen, der Genfer Flüchtlingskonvention und dem europäischen Asylrecht und natürlich auch dem deutschen Recht. Diese Verpflichtungen müssen wir erfüllen, auch wenn sie vielleicht manchmal einen Aufwand bedeutet. Das ist unsere Aufgabe. Das heißt natürlich nicht, dass wir nicht auf Effektivität schauen und auch möglichst schnell entscheiden. Das war ja auch immer Wunsch dieses Gremiums. Ich meine, dass zwei Wochen zwischen Registrierung und Antragstellung in keiner Weise zwingend erforderlich sind. Die Frage stellt sich eher, dass – und das muss auch gewährleistet werden, wenn Anwälte am Verfahren beteiligt sind – ihnen selbstverständlich die Möglichkeit gegeben wird, an der Anhörung teilzunehmen. Wir haben eine durchschnittliche Verfahrensdauer von 3,1 Monaten bei den Jahresverfahren, im Gesamtdurchschnitt noch etwas länger. Das zeigt, dass wir keine Ad-hoc-Verfahren machen, sondern es hängt sehr stark vom Einzelfall ab, wie schnell wir sind. Im Ankerzentrum, wo nur bestimmte Personengruppen vorgesehen sind, geht es zurzeit manchmal auch deutlich schneller. Von daher bin ich nach wie vor der Meinung, dass Qualität durchaus auch ermöglicht, schnell zu sein. Ein extra Beschwerdemechanismus in Form eines Widerspruchsverfahrens ist schon vor über 20 Jahren abgeschafft worden – meines Erachtens zurecht. Ein Beschwerdemechanismus dergestalt, dass Beschwerden, die an unser Amt kommen, bearbeitet und beantwortet werden, gibt es. Viele hier aus dem Kreis der Abgeordneten wenden sich auch immer wieder mit Einzelfällen an uns. Dies können wir gewährleisten.

Bei der Frage der Zahl der Personalstellen für die Qualitätssicherung: Ich habe ja ausgeführt, dass wir dafür über 50 Stellen bei uns in der Zentrale vorgesehen haben – sie sind noch nicht vollständig besetzt – aber auch an die 150 Personen, die das im Außendienst mitbetreuen. Damit haben wir schon eine größere Zahl an Qualitätssicherern im Dienst, als der Antrag fordert. Schließlich noch zum Dublin-Verfahren: In der Tat ist es nicht möglich, wie der Antrag es sagt, dass wir praktisch nach Gutdünken Selbsteintritte vornehmen. Wir sind auch bei der Frage der Selbsteintritte natürlich an das europäische Recht gebunden. Wir können das also nur auf der Basis der Kriterien machen, die die Dublin-Verordnung zulässt. Wir sind hier bereits sehr großzügig. Etwa die Hälfte aller Selbsteintritte der europäischen Union macht Deutschland. Ich glaube, wir brauchen uns hier nicht vorwerfen zu lassen, dass wir in dem Bereich zu wenig tun.

Dann war noch die Frage von Frau Teuteberg: In der Tat haben wir aus den Erfahrungen der Jahre 2015/2016 Konsequenzen gezogen und es gibt Notfallpläne, die ständig aktuell gehalten werden und auf diesen Erfahrungen basieren. Allerdings gehen wir mit denen nicht hausieren, weil nicht der Eindruck entstehen soll, dass wir uns auf einen Notfall vorbereiten. Denn mit einem vergleichbaren Zustand wie 2015/2016 ist in absehbarer Zeit nicht wieder zu rechnen.

Sie fragten, wie viele Fälle im Rahmen der Qualitätskontrolle beanstandet wurden. Das kann ich nur für die zentralisierte Qualitätskontrolle sagen, – die dezentrale findet im Laufe des Asylverfahrens statt, da habe ich keine genauen statistischen Angaben –, aber bei unserer zentralen Qualitätskontrolle haben wir etwa bei acht Prozent der Anhörungen Beanstandungen und bei etwa 17 bis 18 Prozent der Bescheide einfachere Mängel wie orthografische Fehler. Das wird dann rückgekoppelt und korrigiert. Das Vier-Augen-Prinzip ist vollständig umgesetzt worden.

Herr Seif, Sie fragten noch zum Thema Dolmetscher: Vielleicht kam das vorhin, in meinem ersten

Vortrag, zu kurz. Also zunächst einmal handelt es sich förmlich nicht um Dolmetscher, sondern um Sprachmittler. Sie sind für uns selbständig tätig, keine Mitarbeiter des Amtes. Wir haben sicherlich im Laufe der Jahre 2015/2016 aufgrund des sehr großen Bedarfs auch Personen eingestellt, die unsere Qualitätsansprüche heute nicht erfüllen. Da haben wir uns mittlerweile von all diesen getrennt. Wir haben mittlerweile – denke ich – ein gutes Stammpersonal an Sprachmittlern, die alle das Sprachniveau C1 erfüllen müssen, die auch noch eine extra Prüfung bei uns ablegen müssen. Nach einem eineinhalbstündigen Videokurs müssen sie eine Multiple-Choice-Prüfung bestehen, wo es darum geht: Besonderheiten des Asylverfahrens und auch die Besonderheiten der Personen, mit denen sie es zu tun haben. Das Allerneuste ist in diesem Jahr, dass wir doch einige Sprachmittler im Amt einstellen wollen. Sie sind nicht selbständig tätig, sondern werden Mitarbeiter des Amtes, die gezielt auch zur Qualitätssicherung im Dolmetscherbereich eingesetzt werden sollen. Sie sehen, auch da tun wir sogar mehr, als der Antrag von uns verlangt. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann kommen wir zur zweiten Fragerunde. Ich denke, wenn wir unsere Fragen kurz fassen, können wir bei ein bis zwei Fragen bleiben. Fangen wir an. Ich hätte selbst auch noch eine Nachfrage an Herrn Dr. Sommer: Vielleicht können Sie uns noch etwas zu den Schutzquoten für Afghanistan und Syrien – dem Vorhalt von Frau Bartolucci – sagen, bestimmte politische Entscheidungen hätten hier unmittelbar Auswirkungen auf die Entscheidungspraxis gehabt? Dann schaue ich zur Union. Gibt es da noch Fragen?

Abg. **Detlef Seif** (CDU/CSU): Es gibt ja viele Punkte, die auch die Grünen – ich meine, das muss man ja sagen – es ist ein sehr ausführlicher Antrag, wo sehr viele Punkte drin sind. Ich weiß nicht, ob ich das jetzt bei der Vorstellung, Herr Dr. Sommer, vielleicht überhört habe, aber haben Sie etwas zu der Einheitlichkeit der Person gesagt, die die Anhörungen durchführt und zum Entscheider? Mich würde interessieren, wie sich das entwickelt hat. Wir wissen, wie es 2015 war. Wir wissen, was Sie vorhaben, aber vielleicht zum Status quo in dem Bereich noch etwas.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Seif. Die AfD schüttelt den Kopf. Dann haben wir Herrn Lindh.

Abg. **Helge Lindh** (SPD): Meine Fragen wären in dieser Runde an Herrn Dr. Sommer gerichtet. Es wurde ja jetzt schon mehrfach darauf hingewiesen, dass wir es mit einer spezifischen Situation zu tun haben, letztlich einer asymmetrischen Situation – ich würde sagen – zwischen dem Anspruch der Behörde auch ein effizientes rechtstaatliches Verfahren zu haben. Bei einer anderen Person, die aus einer besonderen Situation kommt, das Rechtssystem nicht zwingend kennt, auch – das kann ich aus eigener Teilnahme an einer Anhörung bestätigen – oft mit seinen eigenen Ängsten, Verunsicherung gegenüber dem Umgang mit Behörden ausgestattet ist. Wir haben jetzt einen Katalog von Forderungen in den vorliegenden Drucksachen, die aber teilweise nicht mehr up to date sind und upgedated werden müssten, gegebenenfalls sogar aber auch andererseits ergänzt werden müssten. Daher wäre meine erste Frage, Herr Dr. Sommer: Könnten Sie noch mal aus Ihrer Sicht die Kernpunkte der schon erfolgten Verbesserung benennen, und zwar verbunden mit den dadurch erreichten Effekten? Die zweite Frage wäre da noch mal nachhakend: Was spricht aus Ihrer Sicht gegen eine komplett vom BAMF unabhängige, losgekoppelte Verfahrensberatung?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Das Erste war fast keine Frage, sondern dann noch mal Erläuterungen. Frau Teuteberg.

Abg. **Linda Teuteberg** (FDP): Ich hätte auch zwei Fragen. Einmal an die Bundesregierung: Inwiefern hat das BMI der Aufforderung des Bundesrechnungshofs Rechnung getragen und die Fachaufsicht des Ministeriums auch über das BAMF weiterentwickelt, gegebenenfalls ein Aufsichtskonzept entwickelt?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Wir haben keine Fragen an die Bundesregierung. Wir haben Fragen an die Sachverständigen. Das hatten wir letzte Runde schon. Fragen an die Bundesregierung …

Abg. **Linda Teuteberg** (FDP): Entschuldigung.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU: Dann nutzen Sie die Zeit. Wir machen es gerne im Ausschuss oder so, aber hier die Fragen an die Sachverständigen.

Abg. **Linda Teuteberg** (FDP): Gut, dann die zweite Frage, und zwar an die Sachverständigen Herrn Dr. Hoppe und Herrn Prof. Dörig: Können Sie bitte noch mal darlegen, welche Vorteile Sie darin sehen, das Bundesverwaltungsgericht zu ermächtigen, länderbezogene Leitentscheidungen des Bundes zu treffen und wie die in die bestehende Systematik bzw. im Revisionsverfahren integriert werden können? Herr Dr. Hoppe, Sie erwähnten ja in dem Zusammenhang das britische System als leuchtendes Beispiel, das man als Vorbild, aber nicht als Blaupause heranziehen könne. Können Sie darauf noch mal kurz eingehen?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Teuteberg. Frau Jelpke.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Danke. Meine beiden Fragen richten sich wieder an Frau Bartolucci. Die erste Frage geht noch mal – nicht noch mal, aber zu einem Punkt, den ich sehr wichtig finde – nämlich den Umgang mit psychisch Erkrankten. In vielen Studien wird ja inzwischen thematisiert, dass Schutzsuchende hierher kommen und schwer traumatisiert sind, auch durchs Herkunftsland und durch den Weg und so weiter und wir haben ja eben schon einmal davon gesprochen, wie wichtig so eine Ruhepause wäre. Da kann man ja sagen, dass zu Beginn des Verfahrens in der Regel ja keine Gutachten oder Atteste, Stellungnahmen von Ärzten oder Psychologen vorliegen könnten. Mich würde interessieren, ob sie uns etwas dazu sagen können, wie das BAMF mit diesen Problemen umgeht? Vielleicht haben Sie auch Fallbeispiele?

Meine zweite Frage geht um den Punkt „unterschiedliche Anerkennungsquoten“, „unterschiedlicher Außenstellen im BAMF“. Da hat ja Herr Dr. Sommer erklärt, dass man Vergleiche im BAMF macht und die Gründe der Abweichung aufklärt. Nun sagt die Bundesregierung uns in einer kleinen Anfrage als Antwort dazu, dass diese Abweichung der Außenstellen rein zufällig seien, was – meines Erachtens – statistisch nicht sein kann und da würde ich doch gerne mal Ihre Einschätzung zu hören. Was sagen Sie zum Beispiel, diese negativ abweichende bereinigte Schutzquote bei unterschiedlichen Herkunftsländern in bestimmten Außenstellen, etwa Bayern, wie ist das erklärbar, wenn ich zum Beispiel Stichwort „afghanische Flüchtlinge“ noch mal sagen darf?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Jelpke, auf meinem Zettel habe ich notiert, zwei Fragen an Frau Bartolucci. War das richtig? Frau Amtsberg, bitte.

Abg. **Luise Amtsberg** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich muss – glaube ich – auch noch eine kurze Bemerkung vorab machen, weil ich finde in der Debatte um die Frage „Wie geht man eigentlich mit Kritik gegenüber einem Bundesamt um?“ würde ich mir ungern anhören oder sagen lassen, dass wir aufgrund der Kritik irgendeine Gegnerschaft zwischen Betroffenen, die sich an Ihre Behörde wenden oder von Ihrer Seite gegenüber den Betroffenen – das ist überhaupt nicht der Punkt. Es ist Sinn und Zweck unseres gewaltenteilenden Systems, dass wir mit unseren Behörden selbstkritisch sind, dass wir kontrollieren, dass wir auch gucken, wo man Verbesserungen anstreben und umsetzen kann. Dass die AfD dieses Rechtsverständnis nicht teilt oder uns sogar vorwirft, in unserem Antrag das zum Ausdruck zu bringen, dass wir ein grundsätzliches Misstrauen haben, weise ich von mir. Ich begreife es als Aufgabe als Abgeordnete in diesem System, solche Defizite aufzugreifen, die ja hier durch die gesamte Richterschaft belegt wurden, und an Verbesserungen mitzuarbeiten. Das mal grundsätzlich, damit wir hier nicht auf falsche Wege kommen.

Ich habe aber noch zwei Fragen an Herrn Dr. Marx: Zum einen, was die vulnerablen Gruppen angeht. Wir haben in unserem Antrag eine frühzeitige Erkennung und erforderliche Unterstützung von Personen mit besonderem Schutzbedarf vorgesehen, weil wir glauben, dass das ebenfalls zentral ist. Dazu ist das BAMF ja auch nach der EU-Aufnahmerichtlinie verpflichtet, kommt dem aber nicht ausreichend nach. Deshalb vielleicht einmal noch mit Blick auf die Frage, so wie wir es auch in unseren Antrag formulieren: Würden Sie darin eine Verbesserung des derzeitigen Systems als sinnvolle Unterstützungsmaßnahme sehen oder nicht? Ist vielleicht ein bisschen rhetorisch die Frage nach Ihrem Eingangsstatement, aber da würde ich gerne noch einmal einen Blick drauf werfen. An Herrn Prof. Dr. Berlit – vielleicht auch in Überleitung zu dem Teil, der jetzt gleich noch kommt, der ja zweifelsohne miteinander auch verknüpft ist – noch einmal die Frage, wie sich Gerichte ein funktionierendes Prozessreferat wünschen würden. Wenn Sie können. Wenn nicht, werden wir es sicher auch im

nächsten Teil ausreichend beleuchten. Tut mir leid, wenn ich Sie jetzt irgendwie in eine Ecke dränge.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Sollen wir das im ersten oder im zweiten Teil behandeln, weil wir müssen uns da jetzt schon entscheiden. Das gehört ja verfahrenstechnisch dann eher zum zweiten Teil. Ist es schon, dann nehmen wir das…

Abg. **Luise Amtsberg** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja, BAMF-Prozessreferat ist ein Teil der Forderungen unseres Antrages.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann fangen wir jetzt in alphabetisch umgekehrter Reihenfolge an und beginnen mit Herrn Dr. Sommer.

SV **Dr. Hans-Eckhard Sommer** (Präsident des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg): Vielen Dank. Zunächst einmal war die Frage von Ihnen, Frau Lindholz, zu den Schutzquoten Afghanistan und Syrien und welche politischen Implikationen hier bestehen. Ich bin der festen Überzeugung, dass über die Frage der Verfolgungssituation in einem anderen Staat am besten Fachleute entscheiden, die alles auswerten, was dazu bekannt wird. Dazu zählt der Lagebericht des Auswärtigen Amtes, genauso wie die Berichte von UNHCR und was sonst im internationalen Bereich an Informationen zu bekommen ist. Das ist auch gar nicht anders möglich, denn Richter würden es nicht akzeptieren, wenn Sie feststellen würden, wir beugen uns politischen Entscheidungen, ob jetzt ein Afghane anerkannt werden kann, ja oder nein. Dass die Schutzquote in der Vergangenheit bei Afghanen einmal sehr hoch war, das hatte objektive Gründe. Damals wurden sehr viele Familien entschieden, die ja überwiegend Schutzrechte bekommen. Wir haben momentan eine Gesamtschutzquote von 40,8 Prozent bei Afghanistan. Ich werde immer dafür eintreten, dass wir fachlich entscheiden, weil wir den Gerichten auch gar nichts anderes zumuten können – besser gesagt, wir würden vor den Gerichten unterliegen, wenn es anders wäre.

Herr Seif, sie fragten nach der Einheit von Anhörer und Entscheider. In der Tat – das muss ich noch mal extra betonen – das ist mir selbst ein großes Anliegen. Als ich 1996/1997 Verwaltungsrichter wahr, habe ich dies schon gefordert und mich geärgert, dass das damals krisenbedingt nicht eingehalten werden konnte. Das war bei uns aktuell krisenbedingt auch so. Die Entscheidungszentren, die zeitweise gegründet worden waren, werden geschlossen oder zu anderen Aufgaben umgeswitcht. Das heißt, wir werden diesem Grundsatz Rechnung tragen. Es mag Ausnahmen geben, aber Sie wissen ja, Ausnahmen bestätigen die Regel. Die Regel ist und muss auch sein, diese Einheit sicher zu stellen. Die objektiven Gründe, die dafür sprechen, sind eindeutig, im Hinblick auf die Qualität der Entscheidungen.

Herr Lindh, Sie hatten gefragt: Was sind aus meiner Sicht die wichtigsten Punkte, die wir erreicht haben und die ich anstrebe? Für mich ist es ganz wichtig, die Mitarbeiter, die wir haben – und wir stellen ja auch noch in diesem Jahr einige neue ein – bestmöglich dazu zu befähigen, ihren Aufgaben nachzukommen. Das gibt in meinem Amt zurzeit etwa 1.700 Anhörer/Entscheider, aber auch noch viele andere Aufgaben. Für mich sind deswegen das Thema Schulung und auch das Thema, unseren Mitarbeitenden die notwendige Zeit für gute Entscheidungen zu lassen, von ganz entscheidender Bedeutung.

Auch das Thema Dolmetscher – ich habe es vorhin ausgeführt – ist für mich von sehr großer Bedeutung. Ansonsten die Qualität mit den Maßnahmen der Qualitätssicherung, die ich angesprochen habe: Ich merke bei meinen Mitarbeitern selbst, dass das Vier-Augen-Prinzip, auch die Qualitätskontrolle, die wir eingeführt haben, durchaus auch positiv angenommen wird. Aber ich meine, insgesamt sagen zu können, wir sind auf einem sehr guten Weg. Vielleicht ein Punkt, der hier überhaupt nicht angesprochen worden ist: Ein ganz wichtiger Aufgabenbereich meines Amtes sind die Integrationskurse. Für mich ist es ein entscheidendes Thema, auch hier zur weiteren Qualitätsverbesserungen zu kommen. Das waren – glaube ich – meine Punkte.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Lindh hatte nach einer Verfahrensberatung gefragt, was aus Ihrer Sicht dagegen spricht.

SV **Dr. Hans-Eckhard Sommer** (Präsident des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg): Einmal meine ich, dass wir das besser können, weil wir über detaillierte Kenntnisse verfügen. Ich stelle Mitarbeiter für diese Zeit frei, die sich dieser Verfahrensberatung widmen. Die kennen sich wirklich aus. Dann meine ich, dass eine Behörde nur dann auf Externe zugreifen sollte, wenn sie selbst dazu

nicht imstande ist. Das habe ich auch bei den Wirtschaftsberatern so gehalten. Vielleicht wäre es auch angezeigt, dass wir anbieten oder auch organisieren, eine Ankereinrichtung zu besuchen, um gerade diese Verfahrensberatungsfunktion näher anzuschauen. Ich habe ausschließlich positive Rückmeldungen von meinen Mitarbeitenden. Für uns ist auch sehr wertvoll, dass wir auf diese Art und Weise frühzeitig, viel besser als früher, Personen identifizieren können, die zu vulnerablen Gruppen gehören. Dann können wir sie sehr frühzeitig den entsprechend geschulten Anhörern zuführen. Ich sehe hier auch für unsere Behörde nur Vorteile.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU):
Herr Dr. Sommer, vielen Dank. Ich nehme Ihr Angebot mit an den Ausschuss heran, ob wir uns das mal anschauen. Dann Herr Dr. Marx, bitte.

SV **Dr. Reinhard Marx** (Rechtsanwalt, Frankfurt am Main): Ich bin dazu nicht gefragt worden, aber es provoziert zu einer direkten Stellungnahme. Herr Dr. Sommer, es geht um eine antizipierte Glaubhaftmachungsprüfung vor der Anhörung, vor der Meldung als Asylsuchender. Das Bundesamt führt doch nicht zwei Anhörungen durch. Erst vor der Anhörung und vor der Meldung und dann noch mal bei der Anhörung nachher ist eine anwaltliche Beratung erforderlich, damit die Gerichte den Klägern nicht anschließend die Nichterfüllung von Mitwirkungspflichten vorhalten.

Aber zu den vulnerablen Gruppen, Frau Amtsberg: Die gesetzlichen Änderungen, die meines Erachtens notwendig sind, dass bei der Meldung als Asylsuchender – da ist das Bundesamt ja noch gar nicht im Spiel, das sind die Landesbehörden, das sind die Aufnahmeeinrichtungen – da eine Bedarfsprüfung stattzufinden hat. Das ergibt sich aus der Aufnahmerichtlinie, aus beiden, sowohl aus der ursprünglichen wie auch aus der Änderungsrichtlinie, aber das Bundesamt ist nicht aus dem Schneider. In Artikel 18 enthält die Verfahrensrichtlinie eine Verpflichtung für die Asylbehörde: „Hält die Asylbehörde dies für die Prüfung des Asylantrag für notwendig, ist eine medizinische Untersuchung im Hinblick auf Anzeichen, auf eine in der Vergangenheit erlittene Verfolgung oder ernsthaften Schaden zu veranlassen. Die medizinischen Untersuchungen nach diesen Vorschriften werden von qualifizierten medizinischen Fachkräften durchgeführt.“ Wir haben auf der einen Seite die Landesbehörden, die Aufnahmeeinrichtungen, auf der anderen Seite gibt es die Bundesbehörde, das Bundesamt. Die müssen bei dieser Aufgabe miteinander kooperieren. Das heißt, wenn sich jemand als Asylsuchender nach § 22 AsylG bei der zuständigen Aufnahmeeinrichtung meldet, muss eine Bedarfsprüfung durchgeführt werden. Dort können dann die Anzeichen identifiziert werden, damit das Bundesamt anschließend die erforderlichen Vorkehrungen treffen kann, weil jemand einer vulnerablen Gruppe angehört. Dann muss das Verfahren, bis die Behandlung durchgeführt worden ist, ausgesetzt werden. Denn ein Arzt kann nicht in einem Schnellverfahren, innerhalb von einer halben Stunde, ein Attest, eine Anamnese, eine Diagnose und Empfehlungen etc. erstellen. Er braucht Zeit. Es braucht mehrere Behandlungsrunden bis überhaupt eine qualifizierte, ärztliche Bescheinigung, wie das auch der Gesetzgeber im § 60 a Absatz 2 c und d Aufenthaltsgesetz (AufentG) fordert, erstellt werden kann. Das alles braucht Zeit. Systematisch müsste zu Beginn – wie ich das angedeutet habe – in Zusammenarbeit zwischen der Aufnahmeeinrichtung und dem Bundesland festgelegt werden, dass hier eine Bedarfsprüfung durchgeführt wird. Noch mal und um das deutlich zu machen, warum das so wichtig ist in der anwaltlichen Praxis: Es gibt sehr wenige Behandlungszentren für Folteropfer und Opfer sexueller Gewalt. Das Bundesland hat mit diesen früher zusammengearbeitet. Es gab Fortbildungen, es gab gemeinsame Veranstaltungen. Das findet schon seit über einem Jahrzehnt nicht mehr statt. Die Wartezeiten für diese Zentren dauern in der Regel ein dreiviertel Jahr und länger, und dann bekommen Sie auch nur einen Termin, wenn Sie sich auf mich beziehen und ich Ihnen sage „Sagen Sie bitte Bescheid, dass ich Sie schicke“. Ansonsten sind die Asylsuchenden auf Ärzte angewiesen, aber die Qualität ist häufig schlecht. Meine Arbeit besteht darin, mit den Ärzten zu telefonieren, eine Schweigepflichtentbindungserklärung zu überreichen, auch das kostet Geld und Zeit. Das geht auch zeitlich noch hin und her, bis der Mandant die Schweigepflichtentbindungserklärung unterschrieben hat, ich diese wiederbekomme, den Arzt anschreibe und die Fragen aufliste. Und dann dauert das drei bis vier Monate, bis Sie die Antwort bekommen, und die ist häufig nicht brauchbar. Selbst die Fachärzte sind häufig nicht über das, was im Asylverfahren notwendig

ist, informiert. Die besonderen Probleme von vergewaltigten, von gefolterten Asylsuchenden haben sie auch nicht in der Ausbildung und haben sie auch nicht in der Praxis. Hier muss eine andere Verfahrensweise durchgeführt werden. Noch mal: Bedarfsprüfung, Erkenntnis, dass hier ein Angehöriger einer vulnerablen Gruppe da ist, heißt: Verfahren aussetzen und dann dafür sorgen, dass eine Behandlung stattfindet, damit man nachher entsprechende Erkenntnisgewinne ziehen kann.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommt als nächster Herr Dr. Hoppe.

SV **Dr. Michael Hoppe** (Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Karlsruhe): Vielen Dank. Zur Frage „Länderleitentscheidungen“: Weshalb ist es sinnvoll und notwendig, dass wir solche Entscheidungen einheitlich durch das Bundesverwaltungsgericht bekommen können? Das Beispiel ist heute schon genannt worden. Es ist einerseits schwer zu erklären und auch schwer zu verstehen, warum im Jahr 2017 der Syrer in Ludwigshafen, der vom Bundesamt subsidiären Schutz bekommen hat und dagegen geklagt hat, bis zum OVG Koblenz zieht und dort verliert und gesagt bekommt, „Es ist richtig, dass du keine Flüchtlingseigenschaft bekommst“ und sein guter Bekannter, der auf der anderen Seite des Rheins in Mannheim wohnt, zum Verwaltungsgerichtshof Mannheim zieht und dort mit seiner Klage gewinnt. Beide Gerichte verwenden die gleichen Tatsachengrundlagen. Beide Gerichte machen nichts falsch und sie kommen in der Bewertung zu einem anderen Ergebnis. Stand heute: Das war dann so, das bleibt so. Dass es auf dem Papier und in der Theorie aber nur eine richtige Entscheidung bei der Tatsachenbewertung dazu gibt, liegt auch auf der Hand, genauso wie es auf der Hand liegt, dass, wenn verschiedene Richter die gleichen Tatsachen anschauen, etwas anderes rauskommen kann. Dafür würde es Sinn machen, eine vereinheitlichende Entscheidung möglich zu machen und das geht in unserem föderalen Staat nur beim Bundesverwaltungsgericht.

Zweiter Punkt, „Warum ist das sinnvoll, dass zu ermöglichen?“: Nehmen wir mal den Fall, dass tatsächlich alle 15 Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe in Deutschland mit dem gleichen Fall beschäftigt sind, so wie sie es bei den syrischen Staatsangehörigen waren, so wie es teilweise auch, jedenfalls bei sehr vielen Berufungsverfahren „Afghanistan“, der Fall ist. Das bedeutet natürlich, dass sich 15 Senate gleichzeitig durch die gleichen Tatsachen wühlen und das ist nicht einen Bericht lesen. Bei Afghanistan sind das 40 bis 50 Berichte lesen und Wesentliches vom Unwesentlichem unterscheiden und das auch immer wieder auf dem neusten Stand halten. Auch da könnte es natürlich helfen, dass wenn zwei oder drei Oberverwaltungsgerichte entschieden haben und man merkt, es wird ein bisschen streitig bei der Frage „Was liest man denn aus diesen Tatsachen?“, dass man dort erst einmal eine oberste Instanz dran lässt, die dazu eine Meinung hat. Diese Meinung ist in anderen Verfahren nicht verbindlich. Das ist auch der Punkt, warum alles, was mit Länderleitentscheidungen im Vereinigten Königreich zu tun hat, ein sehr gutes Indiz ist, dass man das alles gut gebrauchen kann, aber dass man nicht einfach das System kopieren kann. Wir haben keine Präjudizienprozesse. Wir sind als Richter nicht daran gebunden, was das Bundesverwaltungsgericht in anderen Verfahren entschieden hat, aber es hilft, zu wissen, was richtig ist oder richtig sein soll, je nachdem wie man das als Richter auffasst. Das ist so der Grund, weshalb Länderleitentscheidung ganz dringend notwendig sind und sie hier auch zur Verfahrensbeschleunigung dienen, denn es müssen nicht alle 15 OVGs alle Tatsachen von vorne komplett durcharbeiten und sie komplett von Anfang an bewerten. Aus dem Grunde wäre es – aus meiner Sicht – für die Gerichtsbarkeit insgesamt, auch für die erste Instanz, sehr, sehr hilfreich, wenn wir die Möglichkeit hätten, dem Bundesverwaltungsgericht solche Fälle zu geben. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Als nächstes Herr Prof. Dörig, bitte.

SV **Prof. Dr. Harald Dörig** (Universität Jena): Ich kann mich dem anschließen, was Herr Dr. Hoppe gesagt hat. In meinen Ausführungen habe ich schon darauf hingewiesen, dass es in allen anderen Ländern Europas eine Vereinheitlichung auch auf tatsächlicher Ebene durch ein Bundesgericht gibt. Das ist nur in Deutschland bisher nicht der Fall. Das liegt auch nicht an unserem föderalen System, sondern föderale Staaten wie Österreich oder die Schweiz haben die Sache auch bei einem Bundesgericht angesiedelt und stellen dort die Vereinheitlichung her. Länderleitentscheidungen: Diesen Begriff gibt es auch nicht nur in Großbritannien, sondern zum Beispiel auch in den Niederlanden, und

dort gibt es, wie bei uns, örtliche Verwaltungsgerichte und es gibt den Raad van State als das Oberste Verwaltungsgericht und der erlässt dann, wenn es unterschiedliche Urteile der Verwaltungsgerichte gibt, ein vereinheitlichendes Urteil. Da ist es ähnlich wie in Deutschland, insofern anders als in Großbritannien, das ist eine Leitentscheidung. Die Gerichte in anderen Verfahren sind nicht daran gebunden, aber wie mir eine Kollegin vom Raad van State noch in Vorbereitung der Anhörung geschrieben hat, würden sich in der Praxis die niederländischen Verwaltungsgerichte typischerweise daran halten. Ich meine – ich habe das vorhin schon kurz angesprochen – wir bemühen uns darum, in Europa eine Vereinheitlichung im Asylrecht hinzubekommen, und zwar nicht nur in rechtlicher Hinsicht, sondern da sollen natürlich auch Anerkennungschancen für Afghanen in Italien und in Bulgarien und in Deutschland möglichst einheitlich sein. Da wird es in Zukunft auch einheitliche Länderinformationen und Leitentwicklungen beim Europäischen Asylunterstützungsbüro in Malta geben. Sich hier als Deutschland aus dieser Entwicklung auszuklinken und zu sagen „Wir lassen das in den Bundesländern enden, es ist nicht möglich, in Deutschland die Beurteilung der Lage für syrische Wehrdienstentzieher, für Afghanen einheitlich zu beurteilen.“, das halte ich für sehr problematisch. Deshalb ist es sinnvoll, diesen Zugang zu eröffnen.

Um eine weitere Frage, die an mich in diesem Zusammenhang gerichtet wurde, auch mit zu beantworten: Das Gericht entscheidet immer auf der Basis des im Zeitpunkt seiner Entscheidung vorliegenden Materials. Das ist aber überall so. Wenn wir jetzt beim Oberverwaltungsgericht bisher mit der Tatsachenvereinheitlichung Schluss machen, dann kann sich das innerhalb von ein oder zwei oder fünf Jahren oder wie jetzt in Algerien vielleicht auch innerhalb von vier Wochen ändern. Das ist bei jeder Tatsachenlage so, aber das entbindet nicht von einer Pflicht, sich zu bemühen zum Tag X eine Vereinheitlichung auf Bundesebene herzustellen. Wenn sich die Lage dann ändert, dann kann ein erneutes, vereinheitlichendes Verfahren angestrebt werden. Das ist überhaupt nichts Ungewöhnliches und entwertet auch nicht das System, weil wir das auf der Ebene OVG in Deutschland bisher schon haben und alle anderen Ländern, die nationalstaatlich vereinheitlichen, das auch haben.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann kommen wir als nächstes noch zu Herrn Prof. Berlit.

SV **Prof. Dr. Uwe-Dietmar Berlit** (Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig): Die Frage richtet sich darauf: Wie wünsche ich mir ein funktionierendes Prozessreferat? Das ist fast wie vor Weihnachten. Mir ist wichtig, dass funktionierende Prozessreferate quantitativ und qualitativ hinreichend besetzt sein müssen. Da sehe ich Defizite in der Qualität, weniger aus eigener Anschauung. Das Bundesverwaltungsgericht ist, was die Prozessvertretung angeht, natürlich im Verhältnis zu allen anderen Gerichten privilegiert. Dessen sind wir uns bewusst. Weiterhin ist auf den Aspekt der (Nicht-)Erreichbarkeit des BAMF hinzuweisen, die viele Verwaltungsgerichte lange Zeit an den Rand des „Wahnsinns“ oder darüber hinaus getrieben hat. Hier hat es schon viele Verbesserungen gegeben, sie ist in etlichen Regionen aber noch verbesserungsfähig. Dies gilt auch sonst für das Kommunikationsverhalten des BAMF. Der Verwaltungsprozess ist früher mal ein Kommunikationsvorgang gewesen, relativ komplex prozessrechtlich geregelt, aber Kommunikation. Im gerichtlichen Asylverfahren ist es inzwischen ein einseitiger Prozess, ein einseitiges asymmetrisches Verfahren geworden.

Prozessreferate müssen – das gehört mit zur Qualität, und dies setze ich voraus – das Recht kennen, das Asylrecht können, dass sie in den jeweiligen Ländern, die sie bearbeiten „zu Hause“ sind, sich also hier auskennen usw. Ferner gehört dazu, dass sie Handlungsmacht in der Behörde haben, dass die Klage als Anstoß zur neuerlichen Qualitätssicherung der getroffenen Entscheidung und ihrer systematischen Begleitung während der gesamten Verfahrensdauer verstanden wird und das Prozessreferat nicht den Auftrag hat, fehlerhafte Entscheidungen auf jeden Fall zu verteidigen. Auch da gibt es durchaus Unterschiede nach dem, was man hört und was man teilweise in den an uns gelangenden Schriftsätzen liest. Das bezieht sich, was die Souveränität oder die Handlungsmacht angeht, natürlich darauf, dass Fälle, die aus guten Gründen mit einer hohen Wahrscheinlichkeit zu einer Verurteilung des BAMF führen müssen, vorher durch Abhilfe „abgeräumt“ werden – sei es durch die dringend notwendige Qualitätssicherung aller anhängigen Verfahren im BAMF, spätestens jedoch durch die Prozessreferate; hier müssen Teilstattgaben möglich

sein. Zu qualitätsvoller Prozessführung gehört auch die Einbringung von Fachinformationen. Ich werde zunehmend „unwirsch“, wenn im gerichtlichen Verfahren zur Eröffnung von weiteren Rechtsmitteln gegenüber den Gerichten die Aufklärungsrüge erhoben wird, das Gericht habe den Sachverhalt nicht richtig aufgeklärt, was es von Amts wegen hätte tun müssen, im gesamten Gerichtsverfahren aber vom BAMF die Fachinformationen, die Länderherkunftsinformationen, nicht eingebracht worden sind, und auch nicht vorgetragen worden ist „Du Gericht, du musst weiter aufklären“, und dann in der Rechtsmittelbegründungsschrift vorgebracht wird, eine weitere Sachaufklärung habe sich doch aufgedrängt. Das ist nicht mein Verständnis von einer behördlichen Prozesspartei, wie wir sie in nahezu allen anderen Bereichen des Verwaltungsprozesses kennen, und es ist nicht mein Verständnis von Prozessförderpflichten einer Behörde. Das BAMF muss wieder dazu beitragen, das Verfahren – in Tatsacheninstanzen ist maßgeblicher Zeitpunkt ja der Zeitpunkt der letztlichen mündlichen Verhandlung – bis zu diesem Zeitpunkt zu begleiten, bei volatilen Sicherheitslagen natürlich auch auf Veränderungen zu reagieren. Meine Vorstellung eines „funktionierenden“ Prozessreferats ist, dass Fehler eingestanden werden – und möglicherweise vorgetragen wird, sie wirkten sich nicht auf das Ergebnis aus, aber dass nicht „auf Teufel komm raus“ ein fehlerhafter Bescheid verteidigt wird. Dass sich frist- und zielgerichtet auf gerichtliche Anfragen geäußert wird – dies ist weiterhin sehr unterschiedlich –, aber es ist oft schon ein echter „Luxus“, wie mir partiell immer noch berichtet wird. Vieles ist besser geworden, Herr Dr. Sommer – überhaupt gar keine Frage –, und dass das BAMF dran arbeitet, ist zugestanden. Aber ich darf ja zum Teil einen Wunschkatalog aufstellen. Er umfasst, dass wir wenigstens dichter an ein normales Verwaltungsverfahren herankommen, bei dem auch tatsächlich nur sinntragende Schriftsätze zu Gericht gelangen (die Quote steigt zugegebenermaßen auch hier).

Schließlich – last, but not least – wünschte ich mir eine besser Beteiligung in mündlichen Verhandlungen, gerade im Asylprozess. Wir wollen nicht eine hundertprozentige Teilnahmequote. Das ist ein unökonomischer Ressourceneinsatz. In klaren Fällen wird auch im normalen Verwaltungsprozess gesagt „Wir kommen nicht zur mündlichen Verhandlung, weil wir darin keinen Sinn sehen“. Aber eine Beteiligungsquote von zehn Prozent ist deutlich zu niedrig. Das gerichtliche Asylverfahren ist von einem kontradiktorischen Verfahren, in dem die Richterpersönlichkeit der „neutrale Richter“ ist, zu einem Quasi-Inquisitionsprozess geworden, in dem die Richterperson, der/die Richter(in) als Einzelrichter die zweite BAMF-Überprüfung macht. Das tut der Rechtspflege nicht gut – und auch davon müssen wir wieder weg. All dies geht nur mit einer systematischen, flächendeckenden, qualifizierten Prozessbetreuung in allen Phasen des Verfahrens. Soweit meine „Weihnachtswünsche“.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Den Schluss dieser Runde macht Frau Bartolucci.

SV **Bellinda Bartolucci** (Förderverein PRO ASYL e.V., Frankfurt am Main): Vielen Dank. Zur Erkennung von vulnerablen Personen hat ja Herr Dr. Marx schon ausreichend vorgetragen. Das wiederhole ich jetzt nicht. Es fehlt in der Tat eine systematische Prüfung. Was uns aus der Beratung und auch von Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertretern immer wieder hervorgetragen wird, ist, dass es sehr viele Probleme bei der Heranschaffung von Attesten, ärztlichen Attesten, und dann auch von deren Bewertung gibt, damit natürlich auch der Bewertung von Krankheiten, Verletzungen… Wir reden hier vor allem von Betroffenen, die beispielsweise Folter erlebt haben oder auch von Frauen, die geschlechtsspezifische Verfolgung vortragen, und dabei beispielsweise weibliche Genitalverstümmelung überprüft werden muss. Grundsätzlich ist es natürlich so, dass zunächst einmal die betroffene Person darzulegen hat, was passiert ist, vorzutragen hat. Dann aber greift eine Amtsermittlungspflicht des Bundesamtes. Will das Bundesamt beispielsweise überprüfen, ob diese Wunde tatsächlich auf einer Folterhandlung beruht oder ob diese Frau tatsächlich beschnitten ist oder nicht, dann müsste das Bundesamt, natürlich auf seine Kosten, eine ärztliche Untersuchung veranlassen. Nun sehen wir aber in der Praxis, dass das nicht passiert, sondern dass das Bundesamt, sehr, sehr oft in Zweifel zieht, dass der Vortrag richtig sei und deswegen behauptet, diese Person befinde sich noch in der Situation der Darlegungspflicht und müsste deswegen selbst die ärztlichen Atteste besorgen. Das führt natürlich zu erheblichen Problemen, abgesehen davon, dass das Infrage stellen gerade bei Frauen, die beispielsweise aus Somalia kommen, nicht nachvollziehbar ist, wo das nun

mal gang und gäbe ist. Wenn wir dann den Auftrag an den Betroffenen haben, diese Person soll sich nun ärztlich untersuchen lassen, das ist nicht so einfach. Die kriegen dann einen Bescheid, eine Aufforderung, innerhalb von zwei Wochen ein ärztliches Attest zu besorgen. Da frage ich mich, ob das wirklich bekannt ist, dass Frauenarzttermine jetzt auch nicht so zeitnah besorgt werden können und das vor allem auch finanziell natürlich erhebliche Umstände verursacht. Letztlich ist auch oft das Problem, wenn dann ein ärztliches Attest besorgt wird, dann heißt es von Seiten des Bundesamtes, dass die dortigen Angaben nicht ausreichen oder den Fall nicht abschließend erklären können. Auch da wäre es sehr, sehr wünschenswert, wenn das Bundesamt ganz konkrete Fragen an den Arzt oder die Ärztin formuliert, weil dann kann natürlich konkret auch ein Arzt und eine Ärztin genau schauen: Liegt eine Beschneidung vor? Liegt etwas Anderes vor? Beispielsweise bestätigen dann Ärzte, dass eben eine Wunde vorliegt, die auf Folter beruhen kann, aber dann wird vielleicht der Grad nicht bewertet. Da stellen sich viele, viele Fragen und das Bundesamt könnte hier sehr viel helfen, wenn einfach konkrete Fragen formuliert würden. Letztlich ist noch hinzuzufügen: Wenn ein Attest dann tatsächlich nicht ausreichen sollte, weil eben die betroffene Person einfach zu einem Arzt oder einer Ärztin hingegangen ist und dachte, das reicht aus – weil sie natürlich da, auch gerade bei Ankerzentren oder in schnellen Verfahren, vielleicht nicht ausreichend beraten wurde, was da besorgt werden muss –, dann ist es doch die Pflicht des Bundesamtes noch mal darauf hinzuweisen, dass das Attest nicht ausreicht. Wenn dann nicht weiter vorgetragen wird, dann kann natürlich das Bundesamt entscheiden, aber der Fall ist noch nicht entscheidungsreif, wenn eben noch nicht darauf hingewiesen wurde, dass das Attest nicht ausreichen kann. Das Bundesamt muss da auf jeden Fall noch nachtragen.

Die zweite Frage bezog sich auf unterschiedliche Anerkennungsquoten. Das ist übrigens nicht nur bei Afghanistan so, sondern das ist natürlich auch bei anderen Herkunftsstaaten so – Irak, Iran – wenn man sich da beispielsweise mal anschaut: Es gibt Unterschiede sowohl zwischen den Bundesländern, aber auch, was ganz interessant ist, zwischen den einzelnen Organisationseinheiten und den Außenstellen. Wenn man sich 2018 die inhaltlichen Entscheidungen anschaut, haben wir beispielsweise bei Afghanistan in Jena eine Gesamtschutzquote von über 81 Prozent, in Zirndorf nur eine von knapp 33 Prozent. Bei Irak ist es ähnlich: In Augsburg haben wir eine Quote von 75 Prozent, in Eisenhüttenstadt beispielsweise von nicht einmal fünf Prozent. Wenn wir von einer Bundesbehörde reden, die natürlich Herkunftslandinformationen berücksichtigt, Lageberichte, wie auch Herr Dr. Sommer eben deutlich dargestellt hat – das sind ja die gleichen Berichte. Das sind ja die gleichen Informationen, die diese Bundesbehörde benutzt. Und genau dann müssen die Entscheidungen anhand von Fakten getroffen werden und da ist dringend zu untersuchen – nicht nur bei den hohen Schutzquoten, sondern vor allem auch bei den negativen Schutzquoten – warum da so ein drastischer Unterschied besteht. Natürlich kann man jetzt sagen „Das liegt zum Teil auch an der Entscheidungspraxis der Verwaltungsgerichte in den jeweiligen Regionen“. Natürlich liegt es auch daran, wer da tatsächlich dann im Einzelfall geprüft wurde, ob es Mann, ob Frau ist usw. Aber letztlich – das hat ja auch das Forschungszentrum des Bundesamtes schon vermutet – spielen auch lokale Faktoren eine Rolle. Es hat sich ein gewisses Mikroklima in den einzelnen Organisationseinheiten gebildet, wie zu vermuten ist, beispielsweise durch die Zusammensetzung des Personals, durch die Art der Fortbildungen oder auch durch die lokale Wissenserschließung und auch die Interpretation der Lageberichte. Genau da muss natürlich als Bundesbehörde genau geschaut werden, warum das so ist und eben abhelfen. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann kommen wir jetzt zu unserem zweiten Gesetzentwurf und beginnen auch damit der Fragerunde. Von Herrn Seif war – glaube ich – noch eine Frage offen, eine Frage in der Zwischenzeit bereits beantwortet. Dann machen wir das Nächste noch in der zweiten Runde. Kommen wir als nächstes zu Herrn Dr. Wirth.

Abg. **Dr. Christian Wirth** (AfD): Vielen Dank. Beschleunigung ist immer ein Wunsch eines Rechtsverfahrens, aber auch die Rechtssicherheit durch Leitentscheidungen. Meine Frage an Prof. Berlit als Praktiker: Gibt es schon irgendwelche Statistiken oder Rechnungen, was das kosten würde, das Bundesverwaltungsgericht als Tatsacheninstanz auszurichten – Stellenkosten, Sachkosten? Eine Frage an

Prof. Dörig: Solchen Verfahren, da es im Asyl ja auch immer auf Fristen ankommt, ist natürlich auch immanent, dass solche Fristen auch missbraucht werden. Welche Ideen entwickeln Sie, um rechtsmissbräuchliche Anträge und Rechtsmittel zu unterbinden? Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Als nächstes Frau Heinrich.

Abg. **Gabriela Heinrich** (SPD): Vielen Dank. Ich habe eine Frage an Prof. Dr. Dörig und an Prof. Dr. Berlit. Und zwar, in dem Gesetzesentwurf werden ja hier im Grunde genommen drei Vorschläge diskutiert, nämlich die „Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht in Fällen von grundsätzlicher Bedeutung“, dann die „Beschwerdemöglichkeiten in Verfahren des vorläufigen Rechtschutz“ und die „Einführung einer Tatsachenfeststellungskompetenz des Bundesverwaltungsgerichts“. Meine Frage ist: Ist es sinnvoll, nur eine dieser Maßnahme zu installieren – vorgeschlagen in der Diskussion, die Einführung einer Tatsachenfeststellungskompetenz – oder müsste man alle drei miteinander installieren, um tatsächlich zu einer Beschleunigung zu kommen?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Heinrich, vielen Dank. Herr Strasser.

Abg. **Benjamin Strasser** (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine erste Frage ginge an Herrn Prof. Dr. Dörig: Der Gesetzentwurf bemängelt ja den vom Bund Deutscher Verwaltungsrichter gemachten Vorschlag eines erweiterten Revisionsverfahrens als rechtsstaatlich verfehlt, weil der Ausschluss der Nichtzulassungsbeschwerde des Amtsermittlungsgrundsatzes die Erweiterung der Revision konterkarieren würde. Sie präferieren aber genau diesen Vorschlag und deswegen würde mich interessieren, was Sie diesem Einwand des Gesetzentwurfes entsprechend entgegenhalten.

Die zweite Frage richtet sich an Herrn Dr. Hoppe: Sie bemängeln, dass die Frage für den Zeitpunkt der Beurteilung der Sach- und Rechtslage, der Umfang der Ermittlungspflichten und Ermittlungsrechte des Bundesverwaltungsgerichts und die Bindungswirkung der Tatsachenfeststellung in der Zurückweisung bei der behaupteten Änderung der Lage im Herkunftsstaat anders angegangen werden müsste. Da würde mich interessieren, wie.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Strasser, vielen Dank. Frau Jelpke.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Diesmal geht meine Frage an Frau Bartolucci und Herrn Dr. Marx, also eine Frage, jeweils dieselbe Frage, und zwar geht es mir darum – es geht auch in ihren Stellungnahmen, aber bei mehreren Sachverständigen um den Punkt –, dass die Vorschläge der Grünen zum Sonderrecht im Asylgerichtsverfahren zu kurz greifen. Hier natürlich, zum Beispiel, den Punkt „ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der richterlichen Entscheidung“. Aber ich würde auch gerne die Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf des BMI wissen. Hier vielleicht noch mal der Punkt, aus welchen Tatsachenerklärungen Sie beispielsweise das Bundesverwaltungsgericht für keine gute Ebene für eine Gesamtentscheidung halten.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Jelpke, der Herr Dr. Marx ist jetzt draußen. Doch, weil hier jetzt Frau Dr. Killinger für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN benannt worden ist. Das hatte ich auch am Anfang gesagt, insofern nehme ich jetzt an, dass Sie Ihre Frage dann an Frau Dr. Killinger stellen. Ich kann das nicht anders machen, es tut mir leid. Für diesen Tagesordnungspunkt ist Herr Dr. Marx …

Abg. **Canan Bayram** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): So haben wir das aber nicht gemeint.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Bitte? Das ist jetzt erst einmal eine Verfahrenssache. Frau Dr. Killinger ist vom BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu diesem Tagesordnungspunkt be…

Abg. **Canan Bayram** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Das stimmt so nicht, das tut mir leid.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Sie haben einen Sachverständigen für den einen Punkt genannt und den anderen Sachverständigen für den anderen Punkt. Sonst hätten Sie heute nur einen Sachverständigen hier gehabt, so wie alle anderen auch. Insofern kann ich jetzt auch nicht sagen, dass Herr Dr. Marx antwortet. Das geht nicht. Deswegen stelle ich jetzt noch mal die Frage an Frau Jelpke, ob Sie Ihre Frage dann an Frau Dr. Killinger stellen oder ob Sie eine andere Frage an eine andere Person stellen wollen?

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Vielleicht gäbe es auch die Möglichkeit, dass sich die beiden Sachverständigen absprechen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Nein, Frau Jelpke, ich kann das nicht zulassen, weil für alle Fraktionen das Gleiche gilt. Sie haben klar benannt, wen Sie wofür haben wollen, und insofern kann ich jetzt hier auch keine Ausnahme machen. Und ich mache hier auch keine Ausnahme.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Okay, dann machen wir das mit Frau Dr. Killinger.

SV **Dr. Stefanie Killinger** (Präsidentin des Verwaltungsgerichts Göttingen): Seien Sie so freundlich und formulieren Sie noch einmal die Fragen.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Ich habe eine Frage gesagt – einmal für Frau Bartolucci und dann sollte eigentlich Herr Dr. Marx, weil ich da vor allem seine Stellungnahme sehe, dass er da Sachen gesagt hat, die ich für sehr wichtig halte – aber die Frage war einmal, dass die Kritik am Grünen-Antrag von vielen Sachverständigen geäußert wird, dass ein Sonderrecht im Asylgerichtsverfahren zu kurz greift, und da würde ich die eigenen Vorstellungen ganz gerne hören, welche Kritik es gibt bzw. insbesondere, was den Punkt „ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der richterlichen Entscheidung“ angeht. In diesem Zusammenhang: Die Bewertung des Gesetzesentwurfes vom BMI und hier vor allem die verbindliche Tatsachenerklärung durch das Bundesverwaltungsgericht, warum das möglicherweise keine gute Idee ist.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann kommen wir zu Frau Bayram.

Abg. **Canan Bayram** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Und zwar habe ich eine Frage an Herrn Dr. Hoppe und Herrn Prof. Berlit: Sollten die Berufungszulassungsgründe im Asylprozess die gleichen sein wie im allgemeinen Verwaltungsprozess, also die Berufung im Asylprozess neben grundsätzlicher Bedeutung und Divergenz insbesondere auch bei ernstlichen Zweifeln an der Richtigkeit, insbesondere tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten und generell Verfahrensmängeln, zugelassen werden können?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann fangen wir mit der Beantwortungsrunde an. Jetzt gehen wir im Alphabet wieder von vorne los.
Frau Bartolucci, bitte.

SV **Bellinda Bartolucci** (Förderverein PRO ASYL e.V., Frankfurt am Main): Vielen Dank für die Fragen. Zunächst: PRO ASYL ist der Auffassung, dass der Gesetzentwurf der Grünen hier zu kurz greift. Zum einen auf den Vorschlag auf das Bundesverwaltungsgericht bezogen und dann auch auf die Angleichung an die Verwaltungsgerichtsordnung, dass das hier bei Weitem nicht ausreichen kann. Zum Bundesverwaltungsgericht: Wir befürchten, dass hier eine Verfahrensbeschleunigung, und damit eine Effizienz, gerade nicht eintritt. Denn – wie ich ja schon eingangs gesagt hatte – wir brauchen eine tagesaktuelle Entscheidung. Das hat auch das Bundesverfassungsgericht, gerade im Rahmen von Afghanistan, bestätigt, weil sich hier gerade die Situation so oft ändern kann, weil sie so – wie das Auswärtige Amt bezeichnet – volatil ist. Gerade dann brauchen wir eine ganz konkrete Prüfung im Einzelfall und tagesaktuell. Dann stellt sich natürlich die Frage der Haltbarkeit einer solchen Entscheidung vom Bundesverwaltungsgericht und letztlich wird das dann dazu führen, dass man jedes Mal, wenn man einen neuen Fall hat, beispielsweise bei Afghanistan, erst einmal die vorgelagerte Streitfrage klären muss: Hat die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes jetzt noch Bestand oder ist sie schon wieder überholt? Jedes Mal muss man dann quasi darüber streiten, es werden neue Berichte vorgelegt und da ist auch die Frage: Wie lange reicht eine mögliche Bindungswirkung? Wobei rechtlich natürlich keine Bindungswirkung für unabhängige Richter möglich ist und das wird am Ende tatsächlich dann zu einer Erweiterung oder zu einer Verlängerung der Verfahren führen und zwar zu einer Verkomplizierung, die es eben nicht braucht, weil die Richterinnen und Richter durch den Amtsermittlungsgrundsatz selbst Berichte auswerten müssen. Letztlich ist auch zu befürchten, dass das zu einer Art faktischer Beweislastumkehr führen könnte. Also dass auf einmal die einzelne Person, die betroffene Person, nicht nur ihre eigene Geschichte erklären muss, sondern genauso über Informationen im Herkunftsland berichten muss, genauso diese Berichte widerlegen muss, in einem Umfang, was sie sonst eigentlich nicht muss, weil da sonst eben die Amtsermittlungspflicht des Bundesamtes und dann später des Gerichts greift. Deswegen sehen wir das ganz kritisch und ich frage mich auch, was der Mehrwert einer Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung beispielsweise im Falle Afghanistan sein würde. Da das Auswärtige Amt, wenn man da allein den Lagebericht nimmt, der stellt einen ganzen Kriterienkatalog von einzelnen Prüfungspunkten auf. Also dass

es ganz erheblich von der individuellen Lage des Betroffenen oder der Betroffenen abhängt, dass es ganz konkret geprüft werden muss, wie ist die Stellung der Familie, wie sind die Machtverhältnisse vor Ort, welche Ethnie steckt dahinter. Da sind ganz, ganz viele Kriterien genannt und die müssen im Einzelfall geprüft werden und mehr könnte ein Bundesverwaltungsgericht dann auch nicht sagen. Es wäre also fraglich, wo genau der Mehrwert liegt, wenn dann eben auch keine Bindungswirkung im rechtlichen Sinne entstehen kann.

Zu den Alternativen und auch zur Angleichung an die VwGO, also an das normale Verwaltungsprozessrecht: Da plädieren nicht nur wir, sondern ganz stark auch die Anwaltschaft dafür, dass eine allgemeine Angleichung stattfindet. Denn es kann ja niemandem erklärt werden, warum bei einer Baugenehmigung, warum bei einer Fahrerlaubnis mehr Rechte zugestanden werden als dann, wenn es tatsächlich um eine Menschenrechtsverletzung geht, wenn es um Verfolgung geht. Da greift beispielsweise der Berufungszulassungsgrund der „ernstlichen Zweifel eines Urteils“. Wenn das OVG denkt, es liegen ernstliche Zweifel an dieser erstinstanzlichen Entscheidung vor, dann liegt es doch nahe, dass das OVG das noch mal prüft. Was spricht dagegen, wenn es das nicht dürfte? Andere Punkte, die wirklich dringend angeglichen werden müssen, sind eben auch die Beschwerdemöglichkeiten im Eilverfahren, die Grünen-Fraktion spricht von einer Beschwerdemöglichkeit bei Grundsatzfragen. Dabei dient aber gerade das Eilverfahren ja nicht einer abschließenden Klärung. Da ist gar nicht der Raum, da ist gar nicht die Zeit und auch gar nicht der Umfang dafür da, dass man eine Grundsatzentscheidung abschließend klären kann. Dafür ist gerade die Hauptsache, das Hauptsacheverfahren da. Deswegen muss eine Beschwerdemöglichkeit eben auch wegen der Einzelfallgerechtigkeit explizit auf alle Gründe erweitert werden, so wie es auch im normalen Verwaltungsprozessrecht der Fall ist.

Hatte ich noch eine Frage? Vielleicht noch ganz kurz zu Alternativen im Prozessrecht: Das gehört ja dazu, was die Alternativen zum Prozessrecht sind und auch wegen des BMI-Entwurfs. Das war tatsächlich noch in der Frage enthalten. Man muss jetzt ganz genau aufpassen, dass man hier jetzt nicht ähnliche Fehler macht, aufgrund eines Beschleunigungsgrundsatzes an der Qualität zu sparen. Der Bundesinnenministeriumsentwurf, der ja noch nicht offiziell an die Verbände gegangen ist, aber der schon publik gemacht wurde, der hat jetzt Vorschläge, wo wir ganz …

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Schauen Sie bitte mal auf die Uhr. Die fünf Minuten sind doch eine Richtschnur und die Frage ist beantwortet.

SV **Bellinda Bartolucci** (Förderverein PRO ASYL e.V., Frankfurt am Main): Darf ich den Satz beenden?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja und dann zum Ende kommen, bitte.

SV **Bellinda Bartolucci** (Förderverein PRO ASYL e.V., Frankfurt am Main): Hier werden beispielsweise Dinge vorgeschlagen, dass man Richter auf Probe vermehrt in Einsatz nehmen darf, dass man Aussetzungsverfahren beim Bundesamt einführen darf. All das sind Dinge, wo man infrage stellen muss, ob das tatsächlich der Effizienz und der Verfahrensbeschleunigung dient. Dankeschön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich gehe davon aus, dass die Kolleginnen und Kollegen die Stellungnahmen lesen. Die fünf Minuten sind eine Richtschnur, kein Ausschöpfungsmuss. Dann darf ich bitte noch fürs Protokoll Folgendes festhalten: Wir haben am Donnerstag, 11. April 2019, 16.10 Uhr, eine E-Mail von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bekommen, dass sie zur Bundestagsdrucksache 19/4853, das ist das Qualitätsmanagement, Herrn Dr. Reinhard Marx benennen und zur Bundestagsdrucksache 19/1319 als Sachverständigen Frau Dr. Stefanie Killinger.

Dann kommen wir jetzt zu Herrn Prof. Berlit.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Man ist das kleinlich hier.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Jelpke, das ist nicht kleinlich, sondern dann kann jeder, der das Protokoll liest, das, was ich vorhin gesagt habe, auch noch mal nachlesen. Und es hat nichts mit Kleinlichkeit, sondern mit Gründlichkeit zu tun. Bitte dann in der weiteren Folge
Herr Prof. Berlit.

SV **Prof. Dr. Uwe-Dietmar Berlit** (Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig): Ich versage mir eine Kommentierung der „Lust“ von PRO ASYL an der Rechtszersplitterung und reagiere auf die Frage „Anpassung der VwGO an das allgemeine Prozessrecht“. Das ist eine Position, die

ich bereits 2015 – der Aufsatz ist meiner schriftlichen Stellungnahme beigefügt – aus systematischen Gründen entfaltet habe. Sie hat also nichts mit dem Anstieg und den aktuellen Qualitätsproblemen zu tun. Er ist seinerzeit der Sorge um die Qualität von Rechtsprechung entsprungen – unter Bedingungen abgebauter Qualitätssicherungsmechanismen in der erstinstanzlichen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Je mehr Sie als Gesetzgeber auf Einzelrichter setzen, desto fragiler werden die Koordinationsmechanismen innerhalb einer Kammer. Kammer ist auch ein lernendes System, ein atmendes System. Deswegen bin ich bei allem Einsatz von Einzelrichtern, den ich inzwischen zu schätzen gelernt habe, für die Beibehaltung von Kammern als qualitätssichernder „Spiegel“ – auch der eigenen Tätigkeit. Richterliche Tätigkeit kann eine sehr einsame sein, allzumal dann, wenn sie als Einzelrichterin oder Einzelrichter ausgeübt werden muss.

Das Problem der begrenzten Berufungszulassungsgründe im Asylprozess ist ein „skurriles“. Je „schlechter“ ein erstinstanzliches Urteil ist, desto unwahrscheinlicher ist die Möglichkeit, dass es zu einer Berufungszulassung kommt. Denn: Wenn ich in einem Urteil keine Rechtsgrundsätze aufstelle, kann ich nicht von solchen des OVG abweichen, und wenn Rechtsgrundsätze nicht beachtet worden sind, die aber nicht ernstlich in Zweifel gezogen werden, bedarf es keiner Berufungsentscheidung, um die Geltung eines Rechtssatzes nachzuzeichnen. Das heißt also – überspitzt: Richter(innen) die in der ersten Instanz „aus dem Ruder laufen“ und auch nicht an die Kammer zurückübertragen, können im Kern dogmatisch machen, was sie wollen. Die einzige Instanz, die dies dann noch „einfangen“ kann, ist das Bundesverfassungsgericht. Ich finde, eine Gerichtsbarkeit, die etwas „auf sich hält“, sollte das Bundesverfassungsgericht nicht als Qualitätssicherungsmechanismus missbrauchen (müssen). Darüber kann man sich – glaube ich – relativ schnell verständigen. Ob man dafür im Asylbereich neben dem Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel – dazu braucht man die ernstlichen Zweifel an dem Ergebnis – dann auch noch als Zulassungsgrund die „besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten“ benötigt, ist offen. Ich habe ja gelernt, dass Politik allenfalls behutsam Rechtsmittel erweitern möchte. Da wären mir, wenn ich wählen könnte, natürlich die ernstlichen Zweifel sehr viel lieber. Denn der Zulassungsgrund der „besonderen, tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten“ stellt sich seltener. Denn diese haben wir entweder immer oder so gut wie überhaupt nicht. Die Einführung dieses Zulassungsgrundes wäre nicht wirklich zielführend.

Zur Frage einer Erweiterung der Verfahrensrüge auf alle Verfahrensrechte habe ich mich schon 2015 und seitdem kontinuierlich geäußert. Ich halte dies für notwendig. Es betrifft insbesondere die Aufklärungsrüge. Wenn ein Schutzsuchender im Verfahren unter bestimmten Voraussetzungen auch nicht wirklich gut anwaltlich vertreten ist und für die Zulassungsrüge nicht auf zu Unrecht abgelehnte Beweisanträge setzen kann, kommt er an Fehler nicht ran. Die Verletzung des Überzeugungsgrundsatzes (§ 108 VwGO), je nachdem, ob ich die Verletzung diese Grundsatzes als materiell-rechtlichen oder als prozessrechtlichen – das ist im Detail noch umstritten – Fehler einstufe, ist auf jeden Fall nicht rügefähig. Das sind die Bereiche, die nicht unwichtig sind, was die erstinstanzlichen „Verfahrensschwächen“ angeht, die jetzt auch gegenwärtig im normalen Verwaltungsprozess „zulassungsträchtig“ sein können. Ich glaube, damit habe ich diesen Bereich beantwortet.

Hatte ich noch eine weitere Frage? Ich habe das irgendwie in Erinnerung. Ja richtig, die Frage, nach den ungefähren Kosten: Nein, mir sind keine Kostenberechnungen bekannt. Ich habe jetzt mal überschlägig, unter der Prämisse, dass das Bundesverwaltungsgericht einen neuen Senat – das heißt also, ein Vorsitzender/eine Vorsitzende und vier Berichterstatter(innen), zwei wissenschaftliche Mitarbeiter, drei Bibliothekskräfte und zwei für die Geschäftsstellen – bekommt, die ungefähre Größenordnung berechnet, was die Personalkosten angeht, einschließlich der Gemeinkosten, und komme auf etwa 1,7 - 1,9 Millionen jährlich. Das ist wirklich eine sehr grobe Schätzung, bei der allerdings die Gemeinkosten und auch die typischen Pensionskosten usw. mit eingerechnet sind. Das ist nicht, was ein Bundesrichter als Gehalt ausbezahlt bekommt, sondern was er insgesamt die öffentliche Hand – auch langfristig mit Pensionslasten und allem Drum und Dran und Heizung des Dienstzimmers im Winter – kostet.

Abg. **Detlef Seif** (CDU/CSU): Das haben Sie so schnell berechnet?

SV **Prof. Dr. Uwe-Dietmar Berlit** (Vors. Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig): Ich habe die Ausgangswerte ungefähr im Kopf. Die können veraltet sein, also lassen Sie es 2,1 Millionen im Jahr sein, aber das ist die Größenordnung „Pi mal Daumen“. Smartphones haben ja den Vorteil, dass sie eine Taschenrechnerfunktion haben. Ich glaube, damit habe ich „meine“ Fragen beantwortet.

Abg. **Gabriela Heinrich** (SPD): Meine Frage nicht.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Bitte noch, Frau Heinrich, was fehlt?

SV **Prof. Dr. Uwe-Dietmar Berlit** (Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig): Die Frage „Prioritäten“: Die drei Vorschläge im Gesetzentwurf sind je für sich unter den obwaltenden Bedingungen sinnvoll und notwendig. Aber da nicht sichergestellt ist, dass die 2,1 Millionen oder 1,9 Millionen für die Umsetzung der Tatsachenkompetenz des Bundesverwaltungsgerichts frei werden: Auf jeden Fall bedürfen wir der beiden Regelungen für die erste Instanz bzw. an der Schnittstelle zur zweiten Instanz. Ich halte aus systematischen Gründen den Vorschlag für gleichermaßen wichtig, wenn es aber an irgendetwas scheitern sollte und irgendetwas im Kompromisswege zu „opfern“ gilt, dann meinetwegen – nicht zuletzt gegenüber auch den Einwendungen, die ja auch aus den Länderjustizverwaltungen kommen – lieber die Tatsacheninstanz. Dann „blamiert“ sich eben die Bundesrepublik Deutschland, was die Vereinheitlichung im Asylverfahren angeht, weiter, aber dann ist der politische Wille eben so. Vorrangig ist: Wie bewältigen wir die extreme Belastung und die Qualitätsmängel an der Schnittstelle – ich bedaure, es sagen zu müssen, aber sie sind eben genauso da wie beim BAMF – zwischen der ersten und der zweiten Instanz? Das ist mir wichtig. Und vor allen Dingen: Eine gesetzliche Regelung muss bald kommen. Wenn das Gesetz erst in zwei Jahren kommt, sind die Probleme dort vom Tisch – und es entstehen „Sozialisations- und Organisationsschäden“ in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die uns langfristig keine Freude machen werden.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Als nächstes haben wir dann Herrn Prof. Dörig.

SV **Prof. Dr. Harald Dörig** (Universität Jena): Es sind Fragen von Herrn Seif, Herrn Dr. Wirth, Frau Heinrich und Herrn Strasser an mich gerichtet worden. Ich fange mal mit der Frage an, die noch offen war von Herrn Seif, die ein bisschen mit der Frage von Frau Heinrich zusammenhängt, an: Was bringt die Rechtsmittelerweiterung auf der Ebene Verwaltungsgericht/Oberverwaltungsgericht und gehört das alles – das war ja Ihr Aspekt – in ein Paket dieser drei Vorschläge? Herr Seif, ich denke, es ist wichtig, diese – ich nenne es mal Länderleitentscheidung – auf beiden Ebenen zu haben. Also wir müssen – grundsätzliche Bedeutung – die Möglichkeit haben, dass ein Richter des Verwaltungsgerichts die Sache dem Oberverwaltungsgericht vorlegt, um zu klären, ob jetzt, in einem Eilverfahren, die Lage in Bulgarien so ist, dass er dort einen Dublin-Bewerber hinschicken kann oder nicht und dass andere allgemeine Tatsachenfragen in die nächste Instanz kommen. Also das ist von der ersten zur zweiten Instanz wichtig. Genauso wichtig ist aber, dass wir eine bundeseinheitliche Klärung bekommen und – das war, glaube ich, auch der Hintergedanke der Frage von Frau Heinrich – dass es sinnvoll ist, alle drei Gesetzesvorschläge in einem Paket zu machen. Ich meine, wir dürfen auf der Ebene des Landes nicht stehen bleiben, das machen wir sonst auch nicht. Wir haben ja einen Bundestag – wir hören ja nicht bei den Landtagen auf – und so sollte es eben in der Rechtsprechung auch sein. Und deshalb jetzt noch mal zu den Details: Ich plädiere für eine zurückhaltende Regelung, was sowohl den Zugang zur zweiten Instanz wie zur dritten Instanz betrifft. Man kann natürlich ein Paket aufmachen – die ganze VwGO hier auch einführen und das Bundesverwaltungsgericht soll alles in jeder Hinsicht überprüfen und eine Nichtzulassungsbeschwerde ermöglichen – das ist sozusagen die große Lösung, wenn man jetzt wenige Verfahren wie im Ostblock hat, wo vielleicht hundert Asylverfahren die Gerichte pro Jahr beschäftigen, aber nicht 300.000 wie bei uns. Ich meine, hier sollte man erst mal einen ersten Schritt gehen – genauso wie es die Grünen vorschlagen. Die sagen ja selbst in ihrem Entwurf, dass die allgemeine VwGO eine gesonderte Geschichte ist. Frau Dr. Killinger hat vorhin völlig zutreffend gesagt: Hier geht es um die Rechtsvereinheitlichung, das ist eine Sache der Länderleitentscheidung. Wenn die Einzelfallgerechtigkeit nach der VwGO etwas ist, was mit dem Thema Rechtsvereinheitlichung nichts zu tun hat – sinnvoll kann sie sein – gehört aber jetzt – meines Erachtens – nicht notwendigerweise in dieses Paket.

Da wurde ich von Herrn Dr. Wirth nach dem Missbrauch von Fristen und Aufklärungsmöglichkeiten gefragt. Da ging es auch – wieder in einem anderen Beitrag – um tagesaktuelle Entscheidungen. In dem Gesetzentwurf, an dem ich mitgewirkt habe, der Ihnen vorliegt, ist vorgesehen, dass das Bundesverwaltungsgericht zum Zeitpunkt seiner Entscheidung die Tatsachen, die es gibt, zugrunde legt. Das heißt, das Gericht soll jetzt nicht einen neuen Sachverständigen bestellen. Es soll hier auch gar keine Einzelfallgerechtigkeit herstellen – dafür braucht man solche Sachverständigen im Einzelfall –, sondern es kann alle Tatsachen zugrunde legen, die zu dem Zeitpunkt, wo es entscheidet, vorhanden sind. Und da ist eine ganze Menge vorhanden: Es gibt die britischen Länderleitentscheidungen, da ist zu allen möglichen Ländern etwas ausgeführt. Es gibt auch Entscheidungen des Menschengerichtshofs in Straßburg, der auch eine ganze Menge hat. Übrigens sind, Frau Bartolucci, diese Entscheidungen, die Länderleitentscheidungen, teilweise sehr präzise. Zum Beispiel „Homosexuelle in Tunesien“ ist eine eigene Länderleitentscheidung. Also es ist nicht so, dass immer nur zu dem Staat als Ganzem entschieden werden muss. Das also zum Thema der Tatsachen zum Zeitpunkt der Entscheidung.

Nun zum Thema „keine Nichtzulassungsbeschwerde“: Warum? Einfach um das Verfahren zügig durchführen zu können. Dass wenn ein Oberverwaltungsgericht der Meinung ist „Es gibt hier ein anderes Oberverwaltungsgericht, das eine andere Meinung vertritt als ich“, dann kann es das vorlegen und dann wird es vom Bundesverwaltungsgericht zügig entschieden. Dass das Bundesverwaltungsgericht zügig entscheiden kann, hat man in der Tatsachenkompetenz „Terroristische Gefährder“ gesehen. Da ist im Schnitt in einem Zeitraum von drei Monaten im Eilverfahren – und das war aber eine ziemlich umfassende Würdigung – entschieden worden „Ist das ein Gefährder?“ und „Wie ist die Lage in seinem Herkunftsland?“ unter Auswertung der Erkenntnisse. Deshalb mein Plädoyer hier: Ausschluss der Nichtzulassungsbeschwerde, um das Verfahren einfach schlanker zu gestalten. Und das ergibt auch die Frage „Ermittlungspflicht“: Nicht eigene Ermittlungen jetzt noch anstellen, sondern alles, was auf dem Tisch ist, von allen NGOs, auswerten. Zum Thema der tagesaktuellen Entscheidungen: Wenn man den Einwand ernst nimmt, dann dürfte es auch keine Leitentscheidungen der Oberverwaltungsgerichte geben. Man muss immer wieder an neue Entwicklungen anpassen. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Herr Dr. Hoppe, bitte.

SV **Dr. Michael Hoppe** (Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Karlsruhe): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Zunächst zur Frage von Herrn Strasser, bezogen auf den Gesetzentwurf und die Frage „Wie sieht das denn aus mit dem Zeitpunkt der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts und der Bindungswirkung bei der Zurückverweisung?“ Sie haben gefragt: „Was könnte man denn anders machen?“, „Was könnte man besser machen?“, „Wie sollte man es machen?“. Mein erstes Plädoyer wäre an Sie, sehr geehrte Abgeordnete: Sie müssen es vor allen Dingen machen. Der Entwurf lässt es momentan recht weit offen. Und wenn man zu vielen wesentlichen prozessualen Fragen Vieles offen lässt – das kann man machen und der Rechtsprechung überlassen –, dann könnte es hier nur passieren, dass in den ersten zwei Jahren ganz viel Prozessrecht entschieden werden muss und man zu den tatsächlichen Fragen gar nicht wirklich vordringt.

Zu Revisionsverfahren – und hier, in dem Entwurf, ist es ja als Revisionsgrund aufgebaut. Das funktioniert eigentlich erst mal so, dass das Bundesverwaltungsgericht an Tatsachenfeststellungen gebunden ist. Die Bindung ist hier aufgehoben in dem Entwurf. Dann stellt sich nur die Frage, auf welchen Zeitpunkt das Bundesverwaltungsgericht abzustellen hat. So wie das Herr Prof. Dörig dargestellt hat, müsste es sein: Wir können zwar nicht immer alles tagesaktuell tatsächlich entscheiden als Richterin oder Richter – da müsste man ja dauernd auch den Fernseher laufen haben nebenbei –, aber es darf nicht passieren, dass das Bundesverwaltungsgericht an Tatsachenfeststellungen aus der zweiten Instanz gebunden ist, die dann nur neu zu bewerten wären. Das führt nämlich zu gar nichts, außer, dass über eine alte Tatsachenlage entschieden wird. Das hilft – da kann man Prozessrecht mitgestalten, dass dann dieses Verfahren so entschieden wird – natürlich als Leitentscheidung gar nichts, wenn man alte Tatsachen bewertet.

Und der zweite Punkt, „Bindungswirkung bei der Zurückverweisung“: Da müsste man vermutlich schon eine Regelung ins Gesetz einfügen, was denn

nun bindend ist. Denn wenn man sich vorstellt, das Bundesverwaltungsgericht entscheidet auf aktueller Tatsachengrundlage, kann aber nicht bis zum Ende entscheiden, weil an dem Urteil ein anderer Fehler haftet, dem es nach bisherigem Prozessrecht in der Tatsachenfeststellung nicht selbst nachgehen kann, verweist das zurück und das Oberverwaltungsgericht muss irgendetwas anderes Individuelles ermitteln, was nichts mit diesen allgemeinen Tatsachen zu tun hat, dann kann ja wieder mal ein dreiviertel Jahr vergehen. Und dann stellt sich die Frage „Bindet das noch, was da zu den allgemeinen Tatsachen entschieden wurde, oder bindet das nicht und wann bindet das nicht?". Das soll aber nicht heißen, dass man das nicht machen soll, wie dieser Gesetzentwurf das vorsieht. Man sollte sich nur die Gedanken darüber machen, wie geht man in diesen Details damit um. Und es würde Sinn machen, wenn der Bundestag es hinbekommt, das selbst zu machen und in dem Bereich nicht alles den Gerichten zu überlassen. Das zur Frage von Herrn Strasser.

Zur Frage von Frau Bayram, zum Umfang der notwendigen oder sinnvollen Berufungszulassungsgründe: Herr Prof. Berlit hat eigentlich alles gesagt. Das Störendste als Berufungsrichter ist es, eine besonders falsche Entscheidung vorgelegt zu bekommen. Ich war sechs Jahre lang beim Verwaltungsgerichtshof in Mannheim und – wie Herr Prof. Berlit das sagte – die schlechteste Entscheidung ist die unangreifbarste. Das stellt einen irgendwie nicht zufrieden, reinzuschreiben „Ja klar, Sie haben Recht mit Ihrem Vortrag. Das ist aber so offensichtlich, dass wir dafür kein Berufungsverfahren durchführen. Sie haben eben weiter verloren." Das kann als Richter natürlich nicht befriedigen, zu sagen „Eine Entscheidung ist falsch. Genau deswegen bleibt sie bestehen." Und das trifft – durch die Bank weg – in meiner Praxis nicht nur den Kläger gegen das Bundesamt, sondern es trifft genauso auch das Bundesamt, wenn es unterlegen ist. Auch da gab es logischerweise Entscheidungen, die falsch sind. Überall, wo Menschen entscheiden, passieren Fehler. Und das befriedigt nicht. Deswegen denke ich und bin ein Befürworter dafür, dass auch die „ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit" ein Zulassungsgrund sein können. Die gehören natürlich zur Einzelfallgerechtigkeit und nicht, wie der Rest des Entwurfs, zur Rechtsvereinheitlichung. Die Angst, dass „ernstliche Zweifel" als Zulassungsgrund wesentlich mehr Arbeit beim Oberverwaltungsgericht machen, hätte ich – ehrlich gesagt – nicht. Denn derjenige, der „ernstliche Zweifel an der Richtigkeit" hat und unterlegen ist, sucht sich momentan ja auch einen Vortrag, wie er diese ernstlichen Zweifel unter einen anderen Zulassungsgrund presst. Häufig verliert er damit zwar, aber natürlich stellt man einen Antrag, wenn man grob willkürlich verloren hat. Man probiert es eben nur andersherum. Deswegen vermute ich nicht – aber das ist natürlich nur … da gibt es ja keine empirischen Ergebnisse, weil es diesen Zulassungsgrund nicht gibt –, dass es deswegen wesentlich mehr Anträge geben wird, sondern nur die Chance, an die Verfahren heranzugehen. Und wenn schon die „ernstlichen Zweifel" nicht kommen sollten, weil sie vielleicht in der Politik nicht mehrheitsfähig sind, in der politischen Debatte, dann wäre es – in der Tat – zentral, alle Verfahrensmängel, so wie sie in der VwGO zugelassen sind, dazu zu bringen, diese als Zulassungsgrund zu führen. Denn dann sichert man wenigstens das zutreffende und faire Verfahren – wenn schon nicht das Ergebnis. Aber das hilft auf dem Weg zum richtigen Ergebnis. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Frau Dr. Killinger.

SV **Dr. Stefanie Killinger** (Präsidentin des Verwaltungsgerichts Göttingen): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Die erste Frage von Ihnen, Frau Jelpke, war, warum der Gesetzentwurf zu kurz greift: Er greift insbesondere deswegen zu kurz, weil er den Zulassungsgrund – dann auf der Ebene der Obergerichte – der „ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit" der erstinstanzlichen Entscheidung, rauslässt. Das haben die Richterkollegen umfassend beantwortet. Das muss ja durch das OVG oder den VGH passieren, nicht durch das Verwaltungsgericht. Ja, natürlich wäre dieser weitere Zulassungsgrund zur Qualitätssicherung wünschenswert, sicher. Aber ich habe ja schon eingangs herausgestellt, dass die Zielrichtung des Gesetzentwurfs – so, wie ich ihn gelesen habe – ganz klar ist: Erst einmal an der Rechtsvereinheitlichung zu arbeiten. Ich möchte noch mal darauf hinweisen, dass hier bei den Sachverständigen einhellig – auch wenn wir uns um die Reichweite und die wünschenswerten Folgen von prozessualen Änderungen im Einzelnen unklar sind – sagen: Das, was vorgeschlagen ist, ist wirklich ein Minimalprogramm, das man umsetzen

muss. Wir brauchen das in jedem Bestandteil. Ich finde, die Zuständigkeitserweiterung beim Bundesverwaltungsgericht ist ausgesprochen schwer umzusetzen, und die vielen Vorschläge, die es dazu gibt, zeigen es ja auch. Aber wir brauchen mindestens die Zulassung der Beschwerde und brauchen die Möglichkeit der Zulassung der Berufung durch die erste Instanz in diesen wenigen Fällen. Ich stimme dem zu, was der Kollege Dr. Hoppe zu dem Zulassungsgrund „ernstliche Zweifel“ sagt; das gilt erst recht für die Zulassungsgründe, die wir im Gesetzentwurf finden: Das werden wenige Fälle sein. Die Verfahrensverzögerung in diesen wenigen Verfahren wird von Vorteil des Gesamtsystems sein. So etwas nicht zu machen, weil man sich damit herausredet – Entschuldigung! – „Das könnte so sein, das könnte aber genauso nicht so sein, dass es zur Beschleunigung dient“, also da meine ich, dass wir uns auf der Sachverständigenebene einheitlich geäußert haben. Das sind richtige Vorschläge – ein Mindestprogramm, das es auf jeden Fall braucht. Aus Sicht gerade der ersten Instanz der Verwaltungsgerichtsbarkeit, wo die Verfahrenslast noch immer groß ist, brauchen wir die Zulassungsmöglichkeiten dringend zur Steuerung der Verfahren im Sinne von Rechtseinheit. Wenn wir über die Jahre dazu kommen, dass wir uns im Asylprozess an die Verfahrensvorschriften des allgemeinen Prozessrechts annähern – sehr gerne. Natürlich ist das wünschenswert. Aber wenn man einsteigt, dann mit diesem Programm: Sehr gerne.

Zur Tatsachenklärung durch das Bundesverwaltungsgericht: Ich habe in meinem schriftlichen Statement Zweifel geäußert, ob man eine gesetzliche Regelung schaffen kann, die die gewünschte Wirkung entfaltet. Das Auseinanderfallen vom Regelungsvorschlag im vorliegenden Gesetzentwurf und dem Regelungsvorschlag beispielsweise aus dem BMI-Entwurf ist ja ersichtlich. Der BMI-Entwurf versucht, die Fallzahlen möglichst gering zu halten und auch die Möglichkeiten zur Tatsachen- und Beweiserhebung noch weiter einzuschränken, um das Ziel zu erreichen, ausschließlich Länderleitentscheidungen zu produzieren. Aus meiner Sicht muss man sich auch bekennen, was man will auf Ebene des Bundesverwaltungsgerichts, auch im Hinblick auf Personalausbau. Wenn man den eingeschränkten Weg geht, dann zweifle ich daran, dass das diese große Wirkung in der Praxis entfalten wird. Aber möglicherweise kommt man in der Praxis dazu, noch ein Backoffice aufzubauen, wissenschaftliche Mitarbeiter einzustellen, außerdem noch fünf Richter einstellt, die einen neuen Senat bilden. Die könnten dann über Pensionierungen ausgeglichen werden, wenn man bei einer Evaluierung zum Ergebnis kommt: das ist nicht so gut. Aber ich meinte, an diesem Punkte müsste man nochmals sauber von vorne diskutieren, das ist sehr schwierig. Aber die beiden anderen Punkte, Beschwerdezulassung und Berufszulassung, die – finde ich – müssen auf jeden Fall kommen. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann kämen wir zur zweiten Runde und ich frage, ob es noch Nachfragen gibt. Herr Seif, bitte.

Abg. **Detlef Seif** (CDU/CSU): Ich knüpfe an die Beantwortung von der Sachverständigen Dr. Killinger an: Sie sagten, das ist Konsens bei allen. Den Herrn Dr. Sommer habe ich dazu noch nicht gehört. Deshalb die Frage an Sie: Wie bewerten Sie das Gesetz? Mich würde natürlich auch interessieren: Wie bewerten Sie die Zulassung, die bei Berufung und Beschwerde verbindlich sein soll, durch die Verwaltungsgerichte? Insoweit, Herr Prof. Dörig, war die Frage in diesem Sinne noch nicht beantwortet. Wenn möglich, wäre ich Ihnen dankbar, wenn Sie auf diesen Punkt noch einmal eingehen, ob das zielführend ist, dass die Zulassung durch die erste Instanz, was Berufung und Beschwerde ist, auch verbindlich ist für das OVG.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Dr. Wirth hat keine Fragen mehr. Frau Heinrich, haben Sie noch Fragen? Auch nicht. Herr Strasser, bitte.

Abg. **Benjamin Strasser** (FDP): Ich hätte an Herrn Prof. Dörig und Herrn Dr. Hoppe noch eine Frage, was sie konkret vorschlagen würden, über den Gesetzentwurf hinaus, der uns vorgelegt worden ist, zur Weiterentwicklung – auch im Sinne des Anlasses des Gesetzentwurfs. Gibt’s da was, was Sie uns jetzt außerhalb Ihrer Stellungnahme noch auf den Weg geben möchten?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Jelpke, bitte.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Ganz kurz: Ich möchte Frau Bartolucci die Möglichkeit geben, noch mal zu der Kritik Stellung zu nehmen, die eben von Herrn Prof. Berlit kam, also die Fragen

mit der Rechtsstellung.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Bayram, bitte.

Abg. **Canan Bayram** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, auch noch mal an die Erinnerung, was meine Fraktion eingereicht hat, und wir halten uns ja an die Regeln. Jetzt wäre meine Frage an die beiden Sachverständigen Herrn Dr. Hoppe und Herrn Prof. Berlit. Und zwar bezieht sich das auf unseren Vorschlag, den § 78 Absatz 8: In den Stellungnahmen gab es Anregungen, Präzisierungsvorschläge bzw. Präzisierungsnotwendigkeiten zu dem von mir genannten § 78 Absatz 8 unseres Gesetzesentwurfs zu formulieren, also der neuen Möglichkeit der Revisionszulassung, „wenn es in der Rechtssache auf fallübergreifende, allgemeine Tatsachenfeststellung ankommt. Das Recht der Schutzsuchenden auf individuelle Prüfung ihres Falles bleibt davon unberührt und von Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts abweichende, veränderte, tatsächliche Verhältnisse sind durch die Verwaltungsgerichte zwingend zu berücksichtigen. Pauschale Befürchtungen, dass die Verwaltungsgerichte dieser Pflicht nicht nachkommen, halten wir für verfehlt. Eine Bindungswirkung gibt es im Übrigen für andere Fälle schon wegen der richterlichen Unabhängigkeit nicht. In den Herkunftsländern kann sich die Situation zwar schnell ändern, aber nicht alles ändert sich in allen Ländern ständig. Insofern wird dieser neuen Revisionskompetenz dem Bundesverwaltungsgericht in jedem Fall eine rechtlich orientierende Bedeutung zukommen.“ Also das ist unsere Haltung und daher meine Fragen an Sie: Meinen Sie wirklich, dass die neue Regelung bis ins Detail ausgeformt werden müsste, um zu funktionieren, oder kann das nicht der Rechtsprechung überlassen bleiben? In der Formulierung steckt ja mehr drin, als teilweise zitiert wird, und die Befristung, in Verbindung mit echter Evaluation, wäre ebenfalls zu berücksichtigen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Bayram, vielen Dank. Dann fangen wir jetzt wieder in umgekehrter Reihenfolge an. Herr Dr. Sommer, bitte.

SV **Dr. Hans-Eckhard Sommer** (Präsident des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg): Frau Vorsitzende, vielen Dank. Das Bundesamt als bundesweit tätige Behörde würde es natürlich sehr begrüßen, wenn wir im Asylbereich überall eine bundeseinheitliche Rechtsprechung hätten, sowohl zu den Tatsachen- als auch zu den Rechtsfragen. Allerdings müssen wir uns auch der Realität stellen: Der Gesetzgeber hat schon in den 80er-Jahren für das Verwaltungsprozessrecht im Asylverfahren Sonderregeln eingeführt. Weil wir es nämlich – und das ist bisher überhaupt noch nicht zur Sprache gekommen – hier mit ein Zielkonflikt zu tun haben und den muss man offen benennen:

Der Zielkonflikt zwischen Schnelligkeit der Verfahren und der Einheitlichkeit der Ergebnisse. Ich bin der Meinung, dass sich der Gesetzgeber ganz klar zugunsten der Schnelligkeit entschieden hat. Und ich bin der Meinung, dass wir in der jetzigen Situation, wo wir 300.000 offene Verfahren bei den Gerichten haben, uns sehr gut überlegen müssen, jetzt das Rad zurückzudrehen in eine Zeit, wo es eben noch keine oder nur wenige Sonderregelungen gab. Ich halte das – und ich sage das ganz offen – für eine Operation am offenen Herzen. Denn es geht letztlich doch um Folgendes und dem können wir uns nicht verschließen: Viele aussichtslose Asylanträge werden bei Gericht per Klage doch deshalb fortgesetzt, weil man sich ein Aufenthaltsrecht durch Verfahren schaffen kann. Deshalb ist es sinnvoll – und das hat der Gesetzgeber die ganzen Jahrzehnte vorher so gesehen – zu versuchen, diese Verfahren auf eine überschaubare Dauer zu beschränken. Das ist richtig so. Ich habe – ich rede ganz offen darüber – ganz große Sorgen, ob es das Bundesverwaltungsgericht schaffen kann, über die faktische Situation in nahezu allen Herkunftsländern in kurzen Abständen regelmäßig zu entscheiden. Denn eine Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts führt genau zu dieser Frage. Ich habe deswegen gewisse Berührungspunkte – das sage ich ganz offen – mit Frau Bartolucci, jedenfalls im Ergebnis. Meine Empfehlung wäre, wenn man das im vorsichtigen Umfang gesetzlich tun will, eine solche Regelung aber mit einer Evaluationsklausel und einer Befristung zu versehen. Wenn ich mit Richtern rede, sagt man: „Wir wissen auch nicht genau, wie es ausgeht.“ Ich möchte vermeiden, dass wir Regeln schaffen, die zwar die Einheitlichkeit der Entscheidungen bei Gerichten fördern, die aber letztlich zu einer langen Verzögerung der Verfahren führen, denn wir dürfen uns der Realität hier nicht verschließen: Wenn das Bundesverwaltungsgericht angerufen worden ist, wird in den Instanzen die Rechtsprechung ruhen zu dieser Frage. Entweder gibt’s den Antrag vom Rechtsanwalt

– Herr Dr. Marx, das würden Sie ja sofort machen – oder aber man setzt als Richter das Verfahren von Amts wegen aus. Ich habe diese ernste Sorge, auch wenn ich es begrüßen würde, wenn wir mehr Einheitlichkeit hätten. Aber ich glaube, es geht zurzeit nicht, und wenn, nur in sehr beschränktem Maße. Das ist meine Meinung aus der Praxis dazu. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CSU/CDU):
Herr Dr. Sommer, vielen Dank. Dann hätten wir jetzt Herrn Dr. Hoppe.

SV **Dr. Michael Hoppe** (Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Karlsruhe): Vielen Dank. Die erste Frage von Herrn Strasser: Gibt es was, was in der Stellungnahme nicht drin steht, was auch noch interessant wäre? Mit Blick auf ganz viele Ideen, die das BMI hier in dem Referentenentwurf drin hat, würde ich sagen: Passen Sie auf und schaffen Sie nicht wieder zu viel neues Sonderrecht. Das macht es vermutlich komplizierter. Da sind Gedanken drin in allen Überlegungen, über die man alle im Detail nachdenken könnte, wie zum Beispiel „Sind Befangenheitsanträge oder Beweisanträge eigentlich ein Problem, die man irgendwie anders lösen sollte als im normalen Verwaltungsprozessrecht?“. Sollte man die Besetzung der Richterbank ändern, weil wir gerade so viele Proberichterinnen und Proberichter haben, und es erlauben, dass eine Vorsitzende, ein Vorsitzender mit zwei Proberichtern arbeitet? Natürlich funktioniert das, wenn man es auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit bezieht, rechtstaatlich schon so, dass das nicht verfassungswidrig wird, aber mit Qualität hat das dann natürlich wenig zu tun, wenn man zwei Fahrschüler mit einem Fahrlehrer gemeinsam steuern lässt – man muss es so ernsthaft ansprechen. Ein junger Proberichter, eine junge Proberichterin, lernt natürlich die ganze Zeit. Und zwei von dreien damit zu besetzen – natürlich kann man das machen, aber … Deswegen würde ich sagen: Finger weg von zu viel Sonderprozessrecht, sondern sich überlegen, wenn in der VwGO insgesamt was zu ändern ist: „Passt das?“ Aber wenn man schon Angst hat, das Gleiche im normalen Verwaltungsprozess zu machen, hat das wohl seinen Grund, warum man davor Angst hat.

Zweite Frage, Frau Bayram: Wie viel soll der Gesetzgeber der Rechtsprechung überlassen? Wie wenig soll man regeln oder wie viel soll man regeln? Das ist natürlich immer schwierig, gerade in einem Bereich, in dem man noch nicht so genau weiß, was rauskommt, spricht natürlich auch einiges dafür, zu sagen „Naja, bloß nicht zu viel regeln, am Ende hat man die Leitplanken als Gesetzgeber auf die falsche Seite gestellt“. Das kann einem ja auch passieren, denn es ist ja alles erst mal Theorie. Mein Gedanke war nur, wenn man zu wenig Regelungen setzt, steht man augenblicklich natürlich in der Gefahr, dass in den ersten ein, zwei Jahren ganz viel über Prozessrecht judiziert werden muss und gerade die nächsten – auf das Bundesverwaltungsgericht gesehen vielleicht drei, vier – Jahre sind eben die, in denen die Massen an Verfahren bewältigt werden müssen. Daher mein Impuls, erst einmal zu sagen: Abgeordnete des Deutschen Bundestages, bitte entscheiden Sie erst mal so ein bisschen die Maßstäbe. Das kann man natürlich aus guten Gründen auch anders herum machen.

Eine sehr richtige Idee ist – glaube ich –, was Herr Dr. Sommer gesagt hat: Insbesondere wenn man jetzt viel ändern sollte, könnte es Sinn machen, neben der Evaluationsklausel, die ja ihrem Entwurf auch enthalten ist, vielleicht auch eine Befristung in das Gesetz reinzusetzen, um zu sehen, wie funktioniert es denn, wird man damit glücklich oder wird man damit nicht glücklich. Denn es ist – in der Tat – eine Operation am offenen Herzen. Aber die Wunde ist eben schon auf, wir müssen jetzt irgendetwas tun. Das ist die Frage: Nähen wir wieder zu oder verändern wir was? Das Problem ist da, also Nichtstun könnte auch ein Problem sein, damit könnte man auch einen Fehler machen. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU):
Herr Dr. Hoppe, vielen Dank. Herr Prof. Dörig, bitte.

SV **Prof. Dr. Harald Dörig** (Universität Jena): Ich bin von Herrn Seif noch mal gefragt worden, ob auch die Zulassung vom VG zum OVG verbindlich sein soll. Das sollte es. Denn es gibt ja die beiden Modelle: Entweder kann das Verwaltungsgericht nicht zulassen, dann gehe ich in die Nichtzulassungsbeschwerde und dann kann das Oberverwaltungsgericht zulassen, oder man sagt, nein, das Verwaltungsgericht soll gleich zulassen können. Die Erfahrung ist eben, dass diese Zulassungsverfahren sehr kompliziert sind und dass es deshalb sinnvoll wäre, wo ein Verwaltungsgericht schon sagt „Ich brauche eine Orientierung, hier läuft zu viel auseinander“, dass man diese Entscheidung des Verwaltungsgerichts dann auch als verbindlich ansieht.

Und man muss ja daran denken: Wer gibt schon ohne Not eigene Kompetenz ab? Dass Sie jetzt als Abgeordnete sagen würden „Nein, das soll doch lieber das Europäische Parlament entscheiden?“ Also in aller Regel will man ja selbst entscheiden, sodass ich nicht die Sorge habe, dass es – und das hat sich auch aus ganz vielen Gesprächen mit Verwaltungsrichterinnen und -richtern ergeben – keine Masse sein wird, sondern es wird in den Verfahren der Fall sein, wo der Richter sagt „Hier läuft etwas auseinander, die Beurteilung der Gefahrenlage in einem anderen EU-Staat zum Beispiel, bei der Dublin-Überstellung. Da müssen wir einfach eine einheitliche Linie in unserem Bundesland haben.“ Und das sollte dann, wenn der Richter merkt, das läuft auseinander, verbindlich sein.

Dann zu der Frage von Herrn Strasser: Was soll insgesamt noch berücksichtig werden? Ich denke, es sollte berücksichtigt werden, dass die Gerichte jetzt Hilfe brauchen. Und deshalb sollten diese sinnvollen Vorschläge, die ja auch ganz überwiegend bei den Sachverständigen auf Zustimmung gestoßen sind, nicht zerredet werden, auch nicht zwischen verschiedenen politischen Richtungen. Es waren jetzt die Grünen, die das vorgeschlagen haben, aber es wird hier von den Sachverständigen – sie sind unterschiedlichster Herkunft – einhellig als der Sache nach geboten angesehen. Deshalb bitte nicht zerreden.

Zum Zweiten: Die Gerichte brauchen es auch deshalb, weil man jetzt offenbar bei dieser Verfahrenslast von vielen hunderttausenden Verfahren im Moment stagniert. Man hat gut hunderttausend abgebaut, aber bei dem jetzigen Stadium wachsen neue nach. Also hier jetzt zu sagen „Naja, das wächst sich schon alles aus und wir verzichten jetzt auf eine Regelung, weil das Eine noch nicht so ganz für uns überschaubar ist oder das Andere“, hielte ich für fatal. Hier gibt es drei sinnvolle Vorschläge. Und ich meine, das, was der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen vorgelegt hat – ich habe das ja zitiert – ist schon das Ergebnis einer sehr sorgfältigen Diskussion im Kollegenkreis. Da waren Gerichtspräsidenten, da waren Richter unterschiedlicher Couleur beteiligt und da ist auf diese Dinge – Welcher Zeitpunkt? Welche Bindungswirkung? Welche Aufklärungsmaßnahmen? – Bedacht genommen worden. Und ich denke nicht – wie das Herr Dr. Sommer als Sorge formuliert hat –, dass die Verfahren bei den Verwaltungsgerichten dann ruhen werden. Es gibt ja nun nicht überall so viel Divergenz zwischen den Oberverwaltungsgerichten. Also das System dient dazu, da, wo es innerhalb Deutschlands Divergenzen gibt, das bundeseinheitlich vereinheitlichen zu können. Und ich meine, das sollte ein Staat wie Deutschland möglich machen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Prof. Dörig, vielen Dank. Jetzt kommt noch mal Prof. Berlit.

SV **Prof. Dr. Uwe-Dietmar Berlit** (Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig): Der sich nahtlos an Herrn Prof. Dörig anschließt. Was aber die Formulierung des Gesetzentwurfes angeht – danach bin ich ja gefragt worden: „Der Feind des Guten ist das Bessere“: Je mehr und intensiver man sich der Frage nähert „Schaffen wir das wirklich?“ (und für die Anfangsphase geht der Senat davon aus, dass wir eben noch nicht sofort die – erforderliche – Verstärkung haben), desto mehr gibt es Formulierungsmöglichkeiten, die wir intern sehr, sehr intensiv diskutiert haben. Hier nur die eine oder andere Idee, auch was die Formulierung des Gesetzentwurfs angeht: Das fängt an bei „kann zugelassen werden“. „Kann“, „muss“, „darf“, „soll“? Abgrenzung: Was ist eigentlich eine „fallübergreifende Lage“? Da kann man nachbessern. „Bindung an Tatsachenfeststellungen im Übrigen“, also die nicht diesen Bereich betreffen: Auch da könnte man nachbessern. „Reichweite und Bestehen von Beweisantragsrechten“: Das könnte man klar stellen und möglicherweise die Zulassung auf Musterverfahren begrenzen.

Was machen wir eigentlich mit der Anschlussrevision? Denn wenn wir erst mal im Revisionsverfahren sind, haben wir die Vollrevision, es ist also das „Rundum-Sorglos-Paket“ aller Rechtsfragen zu entscheiden. Das führte zu Mehrbelastung – und bewirkte, dass wir möglicherweise genau dem Szenario näher kommen, das Herr Dr. Sommer in den Raum gestellt hat. Das wollen wir nicht. Aber es gibt eine Reihe relativ leicht umsetzbarer Möglichkeiten, dies prozessual klarzustellen. Überdies ist es auch nicht richtig ist, dass – Wie viele Länder auf der Welt haben wir und was sind relevante Asylländer? Sagen wir mal, wir haben 50 relevante Asylländer, wo es wirklich Sinn macht, was die Fallzahlen angeht – permanent revisionsträchtige Entscheidungslagen entstehen und dass dort die Verfolgungslagen alle volatil und tagesaktuell zu

entscheiden sind. Das ist ein Risiko, das man deutlich begrenzen kann – und gern auch mit Befristung und Evaluation. Aber auch hier gilt: Lieber eine halbwegs „erträgliche" Regelung, die wir dann schon irgendwie – „wir" soll heißen, im Zweifel „mein Senat" (und ich „vermiese" mir jetzt die letzten drei Jahre meines Berufslebens mit einer solchen Regelung) – bewältigen als überhaupt gar keine Regelung. Wir brauchen eine solche Regelung jetzt, wir brauchen sie schnell, und wir brauchen sie durchaus relativ speziell. Und dann sind – aus meiner Sicht – auch viele der Einwendungen, die Sie ja zu Recht vorgebracht haben, weitaus weniger gewichtig bis ausgeräumt. Sinn dieses Verfahrens ist aber nicht eine allgemeine Einzelfallgerechtigkeit. Da müssen bestimmte Begrenzungen vorgesehen sein, und – das ist der Einwand, der gekommen ist – wir weichen dann doch wieder vom allgemeinen Verwaltungsprozessrecht ab. Ja, weil dies ein Feld im Verwaltungsprozessrecht ist, in dem – ich denke – die Tatsachenvereinheitlichungsnotwendigkeit einzigartig ist: Mir fällt kein anderes Gebiet des allgemeinen oder des besonderen Verwaltungsrechts ein, in dem wir dieses Problem so haben – und ich habe im Laufe meiner berufsrichterlichen Tätigkeit viele, viele Gebiete des Verwaltungsrechts zu behandeln gehabt. Hier sind wir – in der Tat – in einer Situation, in der eine begrenzte Abweichung vom allgemeinen Verwaltungsprozessrecht – und damit eine Aufgabe altbewährter und sinnvoller Prinzipien des deutschen Revisionsrechts, die ich ansonsten „hoch und heilig halte", nicht zuletzt als Kommentator dieses Bereichs – sich lohnt und notwendig ist.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank, Herr Prof. Berlit. Frau Bartolucci macht noch den Schluss in der Runde.

SV **Bellinda Bartolucci** (Förderverein PRO ASYL e.V., Frankfurt am Main): Dankeschön. Natürlich gibt es eine unzufriedene Rechtszersplitterung. Das hat – glaube ich – hier niemand bestritten und das ist auch klar geworden und es besteht eine Überlastung der Verwaltungsgerichte, das haben wir natürlich gesehen bei PRO ASYL. Das betonen wir ja auch immer wieder. Das betonen wir ja auch immer, dass es diese Probleme genauso bei der Rechtsanwaltschaft gibt. Und es ist ja ganz interessant, dass wir hier überwiegend der Meinung sind, dass wir da eine Lösung brauchen, und wir die vor allem erst mal da suchen, wo die Probleme entstanden sind. Das ist eben bei dem verkürzten Prozessrecht, das wir heute im Asylbereich haben. Und deswegen braucht man eben diese Möglichkeit, erst mal zum OVG als zweiter Instanz zu gehen. Ohne diese Möglichkeit sind eben auch Folgevorschläge nicht wirklich sinnvoll. Ich habe das Gefühl, hier besteht der Eindruck, dass wir hier eine Besonderheit im Asylrecht haben, dass das Bundesverwaltungsgericht nicht über die Tatsachen entscheiden kann. Also auch der Bundesgerichtshof beispielweise darf nicht über Tatsachen entscheiden. Das ist ja ganz klassisch, das ist eben die Tradition des deutschen Prozessrechts, wofür sich lange Zeit vorher schon entschieden wurde. Wir haben ganz erhebliche Zweifel bei der Bindungswirkung, dass das nicht klar ist und dass es dadurch diese vorgelagerten Streitigkeiten gibt. Das habe ich jetzt auch mehrfach dargestellt und auch mehrfach die Gründe und die Alternativen dargestellt. Ich glaube, damit können wir dann auch schließen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich möchte mich ganz herzlich bei allen Sachverständigen und Kolleginnen und Kollegen bedanken. Es war eine außerordentlich interessante Anhörung, diese drei Stunden, und, Herr Prof. Dörig, stellvertretend darf ich sicherlich sagen, sinnvolle Vorschläge. Die Bundesregierung ist heute auch hier und hat fleißig zugehört. Das Protokoll wird erstellt. Sinnvolle Vorschläge sollten wir auf jeden Fall genau betrachten, unabhängig davon, von wem der Antrag kommt. Ich fand es wirklich sehr interessant und bedanke mich noch mal ganz herzlich für Ihr Kommen. Dankeschön.

Schluss der Sitzung: 17:03 Uhr

Andrea Lindholz, MdB
Vorsitzende

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)266 A

Prof. Dr. Uwe Berlit

Leipzig, den 28. April 2019

Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des
Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages
am 6. Mai 2019

zum

a) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Für ein umfassendes Qualitätsmanagement beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BT-Drucksache 19/4853 vom 10.10.2018

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Katja Keul, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur Beschleunigung von Verfahren durch erweiterte Möglichkeit der Zulassung von Rechtsmitteln
BT-Drucksache 19/1319 vom 22.3.2018

Ich danke für die Einladung des Ausschusses für Inneres und Heimat. Zu den Anträgen nehme ich, ohne meine dienstliche Funktion leugnen zu wollen, nicht *als* Vertreter *des* Bundesverwaltungsgerichts Stellung. Der Stellungnahme zu den einzelnen Anträgen (C. und B.) vorangestellt sind allgemeine Erwägungen zur gewaltenübergreifenden Verantwortung für die im Ergebnis „richtige“ Entscheidung von Asylanträgen in einem rechtsstaatlichen, „fairen“ Verfahren (B.). Vorangestellt ist eine Zusammenfassung der zentralen Aussagen (A.).

Gliederungsübersicht

A. Zusammenfassung
I. Zum Antrag „Qualitätsmanagement“ (BT-Drs. 19/4853)
II. Zum Gesetzentwurf „Zulassung von Rechtsmitteln“ (BT-Drs. 19/1319)
B. Grundsätzliche Erwägungen: zum Problem
1. Qualitätsprobleme des BAMF
2. Beachtung geltenden Rechts als Qualitätsminimum
3. Konnex behördliches und gerichtliches Asylverfahren
C. Rechtsstaatliche Asylverfahren als gewaltenübergreifende Aufgabe: zum Antrag „Für ein umfassendes Qualitätsmanagement beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge“ (BT-Drs. 19/4853 v. 10.10.2018)
I. Allgemeines
II. Notwendigkeit einer Aktualisierung des Antrages
III. Maßnahmen zur Gewährleistung der Rechtmäßigkeit des Handelns
IV. Zugang zu unabhängiger, kostenloser und qualifizierter Verfahrensberatung
1. Funktion und Nutzen unabhängiger Asylverfahrensberatung
2. Zeitliche Entzerrung Asylgesuch/Anhörung
V. Beteiligung des BAMF am verwaltungsgerichtlichen Asylverfahren
1. Das BAMF als Prozesspartei
2. Insb.: Teilnahme(quote) an mündlicher Verhandlung
3. Maßnahmen
3.1 Personelle Ausstattung der Prozessreferate
3.2 Qualitätskontrolle auch „beklagter“ Bescheide
3.3 Aufhebung von Mitteilungspflichten der Verwaltungsgerichte für das BAMF

VI. Zu einzelnen Maßnahmen
1. Einberufung einer ExpertInnenkommission/eines Beirates
2. Einsatz von DolmetscherInnen
3. Wortprotokoll/Audioaufzeichnung der Anhörung
D. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur Beschleunigung von Verfahren durch erweiterte Möglichkeit der Zulassung von Rechtsmitteln (BT-Drucksache 19/1319 vom 22.3.2018)
I. Zum Gesetzentwurf insgesamt
1. „Umfeld“ des Gesetzentwurfes
2 Gesamtbewertung
II. Zu den einzelnen Vorschlägen des Gesetzentwurfes
1. Berufungszulassung durch das Verwaltungsgericht (Art. 1 Nr. 2 Buchst. a) bis e))
2. Zulassungsbeschwerde in Eilverfahren grundsätzlicher Bedeutung (Art. 1 Nr. 3)
3. Tatsachenkompetenz des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 1 Nr. 2 Buchst. f))

A. Zusammenfassung

I. Zum Antrag „Qualitätsmanagement“ (BT-Drs. 19/4853)

1. Der exponentielle Anstieg der Schutzanträge in den Jahren 2015/16 hat zu erheblichen Qualitätsmängeln bei dem BAMF geführt. Teils an gravierenden Qualitätsmängeln leidende Bescheide des BAMF der vergangenen Jahre tragen in beachtlichem Umfange mit zu der aktuell hohen Belastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Asylverfahren bei und führen zu einer über die bloße Verfahrenszahl hinausgehenden, signifikanten Zusatzbelastung der Verwaltungsgerichte.

2. Ein rechtsstaatliches, faires Asylverfahren muss gleichermaßen beide Verfahrensbereiche in den Blick nehmen. Überlegungen zur Wiederherstellung oder Verbesserung der Qualität behördlicher Asylverfahren haben nicht zuletzt die (aktive) Mitwirkung des BAMF im gerichtlichen Asylverfahren zu umfassen.

3. Die Forderung nach „Qualitätsverbesserung“ beim BMAF ist ohne Einschränkung zu unterstützen. Die in dem Antrag zum Qualitätsmanagement vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen und ihre Gewichtung sind unter Berücksichtigung der bereits vom BAMF eingeleiteten und durchgeführten Qualitätssicherungs- und -verbesserungsmaßnahmen zu aktualisieren und anzupassen. Bislang nicht aufgegriffen und zu unterstützen ist vor allem die Forderung nach einer unabhängigen, kostenlosen und qualifizierten Asylverfahrensberatung (dazu 6.).

4. „Qualität“ behördlicher oder gerichtlicher Verfahren ist ein komplexer Begriff. Rechtsstaatlich unabdingbares Qualitätsminimum bei der Verfahrensgestaltung ist die Einhaltung der nach Unions-, Verfassungs- oder nationalem Gesetzesrecht zwingenden Verfahrensregeln sowie die richtige Umsetzung des materiellen Rechts. Die in dem Antrag aufgelisteten Maßnahmen zur Sicherung rechtmäßigen Handelns sind umzusetzen.

5. Investitionen (Zeit, personelle und sächliche Ressourcen, Verfahrensaufwand) in Qualitätsverbesserung und -sicherung im BAMF verursachen vordergründig Aufwand. Auch jenseits des im Rechtsstaat Unabdingbaren sind solche Investitionen sinnvoll und bei einer verfahrensübergreifenden Gesamtbetrachtung auch effektiv: Sie mindern den Aufwand durch höhere Akzeptanz auch negativer Entscheidungen, durch Senkung des direkten Aufwandes bei nachfolgenden Kontrollverfahren und Begrenzung der durch den Zeitfaktor bedingten indirekten Aufwendungen.

6. Zugang zu flächendeckender unabhängiger, kostenloser und qualifizierter Verfahrensberatung, die den Asylsuchenden begleitend während des gesamten Asylverfahrens zur Verfügung steht, ist ein sinnvoller, wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Verfahrens- und Entscheidungsqualität. Investitionen in qualifizierte Asylberatung zahlen sich bei einer verfahrens- und jedenfalls bei einer gewaltenübergreifenden Betrachtung aus – auch monetär. Eine auch institutionell-organisatorische Unabhängigkeit ist zentrale Voraussetzung für Akzeptanz und Glaubwürdigkeit der Beratung.

7. Das BAMF muss seine prozessrechtlichen Mitwirkungsobliegenheiten endlich durch eine – deutlich über die bislang getroffenen Maßnahmen hinausreichende – deutlich ausgebaute, proaktive Beteiligung in allen Phasen des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens wahrnehmen. Durch Umschichtung aus den Rücknahme-/Widerrufsprüfungen können die hierfür erforderlichen personellen Ressourcen „erwirtschaftet“ werden. Das BAMF trifft aus Ingerenz eine gesteigerte, verfahrensbegleitende Mitwirkungsobliegenheit; behördliches Verfahren und Ergebnis aller beklagten Bescheide sind unter Berücksichtigung des Klagevorbringens und etwa veränderter Erkenntnislagen proaktiv zu prüfen und ggfls. anzupassen.

II. Zum Gesetzentwurf „Zulassung von Rechtsmitteln“ (BT-Drs. 19/1319)

1. Rechtsmittelerweiterungen sind dringend notwendig, um den Gesamtaufwand für die rechtsstaatskonforme Entscheidung verwaltungsgerichtlicher Asylverfahren zu vermindern, dadurch die Verfahren insgesamt zu beschleunigen sowie Qualität und Kohärenz verwaltungsgerichtlichen Asylrechtsschutzes zu verbessern.

2. Der Gesetzentwurf greift mit der Berufungszulassungsmöglichkeit für Verwaltungsgerichte, der Grundsatzzulassungsbeschwerde im Eilverfahren und einer Tatsachenbewertungskompetenz des Bundesverwaltungsgerichts aus der Vielzahl sinnvoller Vorschläge wichtige Änderungen heraus. Der Gesetzentwurf verdient in diesen drei Punkten dem Grunde nach Zustimmung. Insgesamt geht er indes nicht weit genug.

3. Der Gesetzesvorschlag zur „Tatsachenkompetenz“ im Revisionsverfahren adressiert zu Recht das zentrale Problem der Rechtszersplitterung in Tatsachenfragen. Er betritt im gestuften deutschen Rechtsmittelsystem rechtsdogmatisch Neuland und bedarf im Detail der Anpassung an den Fortgang der Debatte – auch um einer kontraproduktiven Überlastung des Bundesverwaltungsgerichts vorzubeugen.

B. Grundsätzliche Erwägungen: zum Problem

1. Qualitätsprobleme des BAMF

Der deutliche Anstieg der Asylanträge in den Jahren 2015/16, der sich bereits in den vorangehenden Jahren angebahnt hatte und wegen der fortdauernden Krisensituationen/Konflikte vor allem im Nahen Osten, der Kürzung von Unterstützungsleistungen etwa in den Anrainerstaaten Syriens und Veränderungen der Verhältnisse in Transitstaaten dem Grunde nach vorhersehbar war, hat die öffentliche Gewalt und die Zivilgesellschaft (nicht nur) im Bundesgebiet vor erhebliche Herausforderungen gestellt. Bei deren Bewältigung, insb. der Aufnahme, Unterbringung, Versorgung und Betreu-

ung der Geflüchteten haben – bei allen unvermeidlichen Fehlern und Mängeln im Detail – auch die deutschen Behörden insgesamt eindrucksvoll ihre Leistungsfähigkeit und Flexibilität bewiesen.

Für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) kann dies nur mit Abstrichen gelten. Dies ist indes nicht der Leitung oder den MitarbeiterInnen zuzurechnen. Der exponentielle Anstieg der Antragszahlen ist auf eine Behörde getroffen, deren Ausstattung bereits in den Vorjahren nicht dem Aufgabenwachstum mitgehalten hatte, die deswegen auch erreichbare Optimierungen der Aufbau- und Ablauforganisation sowie der externen Schnittstellen (etwa zur Bundespolizei, zu Ausländerbehörden und Gerichten) nicht mit dem erforderlichen Nachdruck angegangen war/angehen konnte und bei der auch bei dem Einsatz von IT-Technik Rückstände zu verzeichnen waren. Der massive Aufgabenanstieg, das plötzliche Größenwachstum durch Einstellung zudem nicht durchweg hinreichend/optimal qualifizierter/qualifizierbarer MitarbeiterInnen haben in dem nachvollziehbaren, durch Vorgaben und Interventionen der Politik beförderten Bestreben, die Asylanträge binnen angemessener Frist zu bescheiden, in nicht unerheblichem Umfange zu gravierenden Qualitätsmängeln bei der Verfahrensdurchführung und Sachentscheidung führen müssen – und (zu oft) auch tatsächlich geführt. Qualitätsmängel können dabei auch Verfahrensverstöße umfassen, müssen dies aber nicht, und fehlerhafte Verfahren, unzureichende Anhörungen oder fehlerhaft begründete Ablehnungsbescheide indizieren nicht notwendig auch Ergebnisunrichtigkeit. Diese „Problemskizze“ bezeichnet ein im Rechtsstaat bewältigungsbedürftiges Problem und zielt nicht auf eine Schuldzuweisung an einzelne Akteure, die unter „Bedingungen des Mangels“ das Optimum angestrebt und vielfach auch erreicht haben.

Nach dem BAMF ist es – angesichts einer aus angebbaren Gründen hohen Klagequote bei (teilweise) ablehnenden Asylentscheidungen erwartbar – auch bei den (erstinstanzlichen) Verwaltungsgerichten in den Jahren 2014 bis 2017 zu einem exponentiellen Verfahrensanstieg gekommen. Der Sache nach hat das BAMF einen Teil seiner Probleme auf die Verwaltungsgerichte verlagert.[1] Die Länderjustizverwaltungen haben es zwar frühzeitig unternommen, durch Personalaufstockung in allen Funktionsbereichen und weitere Ressourcenumschichtungen gegenzusteuern; auch die Präsidien der Gerichte haben reagiert. Wegen der Langfristwirkungen konnten die Personalaufstockungen den aktuellen, nicht dauerhaften Bedarf nicht decken; dies setzt auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit unter massiven Erledigungsdruck. Eine hohe Zahl von BAMF-Bescheiden (zu) oft zweifelhafter/unzureichender Qualität ist von einer Verwaltungsgerichtsbarkeit zu kontrollieren,

- die selbst im personellen Aufbau und organisatorischen Umbruch steht,
- die wegen der (zu) oft unzureichenden Verfahrens- und Bescheidqualität in dem dafür nur begrenzt tauglichen verwaltungsgerichtlichen Verfahren unter Berücksichtigung unionsrechtlicher „Reparaturgrenzen“ die Arbeit des BAMF (partiell) nachzuholen hat,
- die insbesondere in vielen Fällen erstmals die Ermittlung und Prüfung der individuellen Besonderheiten eines Schutzgesuches nachzuholen hat,
- dies mit einem – im Asylrecht wie auch sonst – oft noch nicht oder wenig erfahrenen Personal,

[1] Dazu eingehend Berlit, Herausforderungen durch die Verlagerung von Asylverfahren auf die Gerichte, Asylmagazin 2019, 84 (Anlage 1).

- unter der Geltung eines Verfahrensrechts, in dem verfahrensrechtliche Qualitätssicherungsmechanismen (Kollegialprinzip; Rechtsmittel) weitgehend abgebaut bzw. reduziert sind, und
- in einer atypischen Verfahrensrealität, in der das BAMF seine verwaltungsprozessualen Mitwirkungsobliegenheiten seit langem nicht bis kaum und auch weiterhin unzureichend wahrnimmt, die/der „neutrale Richter/in“ aus der Sicht der klagenden Schutzsuchenden mithin als „Partei“ erscheint.

Dies macht auch für das gerichtliche Verfahren und die Ergebnisse in erheblichem, über eine noch hinnehmbare Fehlerquote deutlich hinausgehende Qualitätsmängel („fehlerhafte“ Klagstattgaben/Schutzanerkennungen [„false positive“] ebenso wie „fehlerhafte“ Klagabweisungen [„false negative“]) erwartbar, denen unter der Geltung des derzeitigen Rechtsmittelsystems nicht begegnet werden kann. Wegen der Probleme der „Messung“ der Qualität gerichtlicher Verfahren und Ergebnisse kann dies – jenseits punktueller empirischer Evidenz – indes nicht statistisch verifiziert werden.

2. Beachtung geltenden Rechts als Qualitätsminimum

Beide Anträge zielen auf eine Verbesserung der Qualität der – behördlichen bzw. gerichtlichen – Aufgabenerledigung. Diese Zielsetzung verdient uneingeschränkte Unterstützung.

- Das Asylverfahren ist (auch) ein Verwaltungsverfahren. Es stellt das BAMF als der für die Durchführung und Entscheidung zuständige Behörde vor besondere Herausforderungen, etwa bei der Kommunikation mit den Antragstellenden, der Feststellung und Aufbereitung der entscheidungserheblichen Sachverhalte (u.a. individuelle Schutzgründe; Herkunftslandinformationen) und der Beachtung der ausdifferenzierten, auch unionsrechtlichen Verfahrensgarantien. Allein die (zeitweilig sehr) hohe Zahl der Verfahren rechtfertigt keine Standardabsenkung oder den Verzicht besondere Qualitätsvorkehrungen, die der Sachmaterie geschuldet sind.
- Das gerichtliche Asylverfahren ist ebenfalls ein im Ansatz „normales“ Rechtsschutzverfahren, dessen Ausgestaltung und Durchführung dem Gebot effektiven, qualitativ hochwertigen Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG; Art. 46 RL 2013/32/EU) zu entsprechen hat.

Rechtsstaatliches Minimum bei der Verfahrensgestaltung ist dabei die Einhaltung der nach Unions-, Verfassungs- oder nationalem Gesetzesrecht zwingenden Verfahrensregeln sowie die richtige Umsetzung des materiellen Rechts. Flüchtlingsrecht gilt dabei aus guten Gründen als in besonderem Maße vom Verfahren abhängiges Schutzrecht.

Auch jenseits der gesetzlich zwingenden Verfahrensvorgaben ist eine qualitätssichernde Ausgestaltung des behördlichen Verfahrens angezeigt, um materiellrechtlich fehlerhafte Entscheidungen – zu Gunsten oder zu Lasten der Schutzsuchenden – so weit wie möglich auszuschließen: auf der einen Seite wegen der damit verbundenen Gefahren für das Individuum, auf der anderen Seite wegen der damit verbundenen Folgen für Staat und Gesellschaft.

Investitionen (Zeit, personelle und sächliche Ressourcen, Verfahrensaufwand) in Qualitätsverbesserung und -sicherung erhöhen kurzfristig den Aufwand. Insgesamt

sind sie indes geeignet, Aufwand zu begrenzen: auch durch höhere Akzeptanz negativer Entscheidungen (mag dies auch nicht den Regelfall bilden), durch Senkung des direkten Aufwandes bei nachfolgenden Kontrollverfahren (gerichtlicher Rechtsschutz; Folgeantragsverfahren; Abschiebungsschutzgesuche) und Begrenzung der durch den Zeitfaktor bedingten indirekten Aufwendungen (z.B. soziale Unterstützung; Integrationsfehlinvestitionen oder Folgeprobleme infolge unzureichender/verspäteter Integration).

3. Konnex behördliches und gerichtliches Asylverfahren

Ungeachtet der Aufteilung in zwei Anträge ist an den Konnex von Verwaltungsverfahren und gerichtlichem Kontrollverfahren zu erinnern.[2] Qualitativ „hochwertige" Verwaltungsverfahren sind geeignet, auch bei negativem Ausgang die Wahrscheinlichkeit gerichtlichen Rechtsschutzes zu mindern; jedenfalls aber verringern sie den Aufwand für die Durchführung des gerichtlichen Verfahrens selbst. Sie tragen so dazu bei, in angemessener Frist eine bestands- oder rechtskräftige, zugleich qualitativ hochwertige Entscheidung über ein Schutzbegehren zu erwirken und – bei einer gewalten- und ebenenübergreifenden Betrachtung – die fiskalischen Gesamtkosten insgesamt zu senken. Eine kluge Gestaltung der „Schnittstellen" sowie der gewaltenübergreifenden „Prozessketten" berücksichtigt diese Effekte, ohne die verfassungsgebotenen Funktionslogiken der jeweiligen Gewalt zu vernachlässigen.

Überlegungen zur Wiederherstellung oder Verbesserung der Qualität behördlicher Asylverfahren haben vor allem auch die (aktive) Mitwirkung des BAMF im gerichtlichen Asylverfahren in den Blick zu nehmen. Die Gesamtverantwortung des BAMF endet nicht mit der behördlichen Sachentscheidung. Das BAMF ist im gerichtlichen Verfahren Beteiligter – mit allen Rechten und Mitwirkungsobliegenheiten. Schon wegen des maßgeblichen Zeitpunktes der gerichtlichen Entscheidung hat es das jeweilige Schutzbegehren „unter Kontrolle" zu halten.

C. Rechtsstaatliche Asylverfahren als gewaltenübergreifende Aufgabe: zum Antrag „Für ein umfassendes Qualitätsmanagement beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge" (BT-Drs. 19/4853 v. 10.10.2018)

I. Allgemeines

Der Antrag zielt auf eine Verbesserung der Qualität der Arbeit des BAMF. Dieses Ziel ist sinnvoll und kann als solches nicht strittig sein.

Die Verwaltungs(rechts)wissenschaft der letzten Jahrzehnte hat den Blick dafür geschärft, dass für eine „gute Verwaltung" (s.a. Art. 41 EGrC) die Beachtung aller Rechtsregeln des materiellen und des Verfahrensrechts notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung ist. Vielmehr sind in dem durch das Recht gezogenen Rahmen von entscheidender Bedeutung neben anderen Faktoren

- die Aufbau- und Ablauforganisation,
- der Umgang mit den Betroffenen („Kunden") und dem eigenen Personal,

[2] Dazu eingehend Berlit (Fn. 1) (Anlage 1).

- die konkrete Ausgestaltung der Abläufe, deren Transparenz und Nachvollziehbarkeit sowie
- die Zeitstrukturen der Entscheidung.

„Rechtmäßigkeit“ ist dichotom zu bestimmen. „Qualität“ ist hingegen ein „skalierbarer“ Begriff, der auf eine Optimierung aller auf Qualität einwirkenden Einzelfaktoren gerichtet ist.

Qualitätsmanagement als Summe aller (gezielten) Maßnahmen und Vorkehrungen zum Erhalt oder zur Verbesserung der Prozess- und Ergebnisqualität einer Behörde nach Maßgabe definierter Qualitätsstandards und -ziele ergänzt die Rechtskonformität als im Rechtsstaat zwingendes Steuerungsprinzip und Qualitätsmerkmal. „Qualitätsmanagement“ findet daher – zumindest – in allen größeren Organisationen in mehr oder minder großem Umfang und mehr oder minder reflektiert statt.

II. Notwendigkeit einer Aktualisierung des Antrages

Der Antrag greift in erheblichem Umfang die Vorschläge auf, die in dem „Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland“ im November 2016 von Wohlfahrtsverbänden und Flüchtlingsorganisationen unterbreitet worden sind. Dieses Memorandum baut auf Erkenntnissen und Erfahrungen auf, die auf dem Höhepunkt des personellen und organisatorischen Umbaus des BAMF Anfang/Mitte 2016 gemacht worden sind. Die Vorschläge spiegeln die seinerzeitige Problemlage weitgehend zutreffend wider und unterbreiten hierfür sinnvolle Vorschläge.

Zwischenzeitlich hat sich die Lage zumindest graduell verändert. Die Belastungssituation im BAMF ist auf ein „Normalmaß“ zurückgegangen. Eine Reihe strukturell durch die Überlastungssituation bedingter Fehler und Versäumnisse sind nicht oder nicht mehr in einem quantitativ beachtlichen Umfange anzutreffen.[3]

Das BAMF hat zudem zwischenzeitlich eine „Qualitätsoffensive“ gestartet und das 2006 gegründete Qualitätsreferat 2017 durch ein erweitertes Qualitätssicherungssystem erweitert, das auf Qualitätsverbesserung, Qualitätssicherung im Gesamtprozess und die frühestmögliche Identifizierung und Behebung von Mängeln setzt.[4] Neben Schulungen und Arbeitshilfen (Dienstanweisungen, Texthandbücher, Arbeitsanleitungen sowie Qualitätshandbüchern) und qualitätssichernden Fortbildungs- und Weiterbildungsangeboten für EntscheiderInnen umfasst dies u.a. auch Zusammenarbeit mit behördenexternen Institutionen (z.B. UNHCR) im Rahmen der Qualitätssicherung.

Die Details dieses erweiterten Qualitätssicherungssystems sind mir nicht bekannt. Auch fehlt es – soweit mir ersichtlich – an einer systematischen Evaluation der bislang bewirkten Effekte. Punktuelle Evidenz stützt aber die Vermutung, dass die auf

---

3 Z.B. die Schwierigkeiten rund um die frühzeitige und umfassende Registrierung und erkennungsdienstliche Behandlung von Asylsuchenden, teils auch das Auseinanderfallen von Anhörperson und Entscheider, die Qualität der Anhörungen, die Qualität der eingesetzten Sprachmittler, die Bescheiderstellung, die Auswahl und Schulung der MitarbeiterInnen.

4 Dazu Direktorin U. Gräfin Praschma (AL „Grundlagen des Asylverfahrens, Qualitätssicherung, Informationszentrum Asyl und Migration [IZAM], Prozessführung]“ im BAMF), Qualitätssicherung im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Vortrag Hohenheimer Tage zum Migrationsrecht (Folien), 26.1.2019.

die Problemwahrnehmung Mitte 2016 gründenden, in dem Antrag weiterhin aufgegriffenen Vorschläge zumindest im Detail partiell überholt sind. Der Antrag – der diese Maßnahmen nicht verkennt – bedarf mithin partiell einer gewissen Aktualisierung bedarf. Dies gilt nicht für bestimmte Strukturanregungen (dazu 4. und 5.).

III. Maßnahmen zur Gewährleistung der Rechtmäßigkeit des Handelns

Mit der Zielsetzung, „faire und rechtsstaatlich saubere Asylverfahren und gute Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten zu garantieren“, bzw. der Forderung, Maßnahmen zu ergreifen, „um die uneingeschränkte Gewährleistung der asylrechtlichen Verfahrensgarantien, unabhängig von den Antragszahlen sicherzustellen und der Fürsorgepflicht für ihre Beschäftigten nachzukommen“, differenziert der Antrag nicht zwischen der „harten“ Zielsetzung der unbedingt geschuldeten Wahrung geltenden Rechts und der „weicheren“ Zielsetzung der Qualitätssicherung und -verbesserung.

Die Gesetzesbindung auch des BAMF gebietet zwingend wirksame Vorkehrungen, die auch in der Realität die Umsetzung geltenden Rechts (weitestmöglich) gewährleisten; die generelle Fehlerträchtigkeit jedes Handelns in und durch Großorganisationen bringt dabei eine gewisse Fehlerquote notwendig mit sich, für die neben dem Verwaltungsrechtsweg Fehlerbereinigungs- oder -vermeidungsvorkehrungen auch innerhalb der Organisation vorzusehen sind. Hierauf zielen zu Recht einige der vorgeschlagenen Maßnahmen. Exemplarisch zu nennen sind:

- die frühzeitige und umfassende Registrierung und erkennungsdienstliche Behandlung von Asylsuchenden;
- die frühzeitige Erkennung und erforderliche Unterstützung von Personen mit besonderem Schutzbedarf (unionsrechtlich gefordert);
- Asylsuchenden muss in der Anhörung eine zusammenhängende Darstellung der Gründe für ihren Asylantrag ermöglicht werden;
- Sicherung, dass Befragungen insgesamt unvoreingenommen erfolgen;
- Erhebung aller erforderlichen Beweise durch das BAMF;
- „konsequente“ Berücksichtigung aktueller Herkunftslandinformationen;
- „vollumfassende“ Garantie der asylrechtlichen Verfahrensgarantien und Qualitätsstandards als Mindeststandards für alle Antragstellenden und damit auch im Rahmen der beschleunigten Verfahren (s.a. Art. 31 Abs. 8 Hs. 1 RL 2013/32/EU);
- regelmäßige stichprobenartige Überprüfung von positiven und negativen Asylbescheiden;
- kontinuierliche Aktualisierung der Texthandbücher und Herkunftsländer-Leitsätze (schon wegen der vom BVerfG geforderten „Tagesaktualität“ der Entscheidungsgrundlagen);
- die Geltung der Maßnahmen der Qualitätssicherung im Asylverfahren auch bei Widerrufsverfahren.

Bei weiteren Vorschlägen zu Maßnahmen werden Vorgaben des Unionsrechts bzw. des nationalen Gesetzesrechts aufgegriffen, ohne dass deutlich wird, ob über die bereits unionsrechtlich vorgegebenen Anforderungen hinausgegangen wird. Exemplarisch zu nennen sind u.a. folgende Maßnahmen:

- Rückübersetzung nach der Anhörung

- Gelegenheit für Asylsuchende, die protokollierten Angaben zu überprüfen und zu ergänzen (Art. 17 Abs. 3, 5 RL 2013/32/EU)
- qualifizierte, grundlegende Ausbildung der vom BAMF eingesetzten AnhörerInnen und EntscheiderInnen vor der Aufnahme ihrer Tätigkeit
- regelmäßige, obligatorische Fortbildungen – auch zu Herkunftsländern (Anknüpfung an Art. 4 Abs. 4 RL 2013/32/EU).

IV. Zugang zu unabhängiger, kostenloser und qualifizierter Verfahrensberatung

Der Verbesserung der Verfahrens- und Entscheidungsqualität dient der Vorschlag, Asylsuchenden den Zugang zu unabhängiger, kostenloser und qualifizierter Verfahrensberatung zu ermöglichen, die begleitend während des gesamten Asylverfahrens zur Verfügung stehen sollte; damit eng verbunden ist der Vorschlag, zwischen der Registrierung und der Stellung des Asylantrages einen angemessenen Zeitraum (genannt werden zwei Wochen) verstreichen zu lassen.

Beides ist im Ansatz in der vorgeschlagenen Ausformung unionsrechtlich nicht gefordert; diese verlangt allein die unentgeltliche Erteilung von Rechts- und verfahrenstechnischen Auskünften (Art. 19 RL 2013/32/EU), eine unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung in Rechtbehelfsverfahren, die von der Prüfung der Erfolgsaussichten abhängig gemacht werden darf (Art. 20 RL 2013/32/EU) und den Anspruch auf Rechtsberatung und -vertretung in allen Phasen des Verfahrens (Art. 22 RL 2013/32/EU). Für die Erteilung von Auskünften nach Art.19 RL 2013/32/EU lässt das Unionsrecht den Mitgliedstaaten aber die Möglichkeit, dass diese von Nichtregierungsorganisationen, Fachkräften von Behörden oder spezialisierten staatlichen Stellen erteilt werden.

Eine unabhängige, kostenlose und qualifizierte Verfahrensberatung ist indes fachlich eine sinnvolle Investition in ein faires, rechtsstaatliches Asylverfahren. Im Ergebnis ist sie einer behördlichen Asylverfahrensberatung, mag diese auch durch besondere Stellen innerhalb der Behörde erfolgen, strukturell überlegen und dieser vorzuziehen.

1. Funktion und Nutzen unabhängiger Asylverfahrensberatung

Im Asylverfahren geht es für die Antragsteller um existentielle Fragen – auch dann, wenn letztlich keine schutzbegründenden Umstände vorliegen. Es ist für sie kein „normales“ Verwaltungsverfahren.

- Die Antragsteller kommen weit überwiegend aus Regionen, in denen staatlichen Instanzen nicht oder allenfalls begrenzt zu vertrauen ist.
- Die Antragsteller haben auf der Flucht oft traumatisierende Erlebnisse gehabt.
- Sie befinden sich – ungeachtet aller über das Internet, die eigene „Nationalitätencommunity“ sowie Fluchthelfer oder „Schlepper“ erreichbaren Informationen – in einem für sie meist sprachlich, kulturell und auch sonst fremden Umfeld.
- Zumindest die Feinheiten des Asylverfahrens sind ihnen nicht geläufig und auch durch Merkblätter, Informationsbroschüren u.a.m. kurzfristig nicht zu vermitteln.
- Oftmals bestehen auch falsche Vorstellungen über das Asylverfahren und den in Deutschland für sie erreichbaren Schutz.

- Die normativ notwendige Fiktion uneingeschränkter Verfahrensfähigkeit bei volljährigen Schutzsuchenden entspricht empirisch oftmals nicht oder allenfalls begrenzt der Realität.

Insgesamt ist das Asylverfahren – aus der Perspektive der Schutzsuchenden – eine Sondersituation mit hohem Informations- und Beratungsbedarf, die ein – aus der Perspektive der zuständigen Behörde – normales, verdichtetes, auf Effizienz optimiertes Verwaltungsverfahren zu durchlaufen haben, an dessen Ende ein zugleich möglichst schnelles *und* richtiges Entscheidung stehen soll.

Der erhebliche Beratungsbedarf der Schutzsuchenden ist – ungeachtet fortbestehender, überwiegend auch unionsrechtlich vorgegebener Informations- und Aufklärungspflichten des BAMF – besser durch eine auch institutionell behördenunabhängige Beratungsinstitution zu decken. Eine Asylverfahrensberatung durch eine gesonderte Abteilung des BAMF kann den spezifischen Beratungserfordernissen selbst dann nicht in gleicher Weise entsprechen, wenn sie fachlich, binnenorganisatorisch und hinsichtlich des Informationsflusses von den anderen Bereichen des BAMF abgeschottet wird (und unterstellt wird, dass diese Abschottung wirksam organisiert wird).

Qualifizierte Asylverfahrensberatung ist ergebnisoffen in dem Sinne, dass sie über bestehende Rechte aufklärt und deren Wahrnehmung unterstützt, nicht aber „Rechte“ erfindet oder zu – vermeintlichem oder tatsächlichem – Fehlgebrauch von Rechten auffordert. Sie umfasst insbesondere

- die allgemeine und einzelfallbezogene Information (z.B. zu Ablauf, Inhalt, Zuständigkeiten sowie zu den Rechten und Pflichten der Beratenen und des BAMF),
- Beratung und Unterstützung zur faktischen Durchsetzung normativ eingeräumter Verfahrensrechte im Asyl- und Dublin-Verfahren (einschließlich Antragstellung, Anhörung und Bescheid sowie Rechtsschutzmöglichkeiten),
- Informationen, Beratung und ggf. Unterstützung zu Alternativen zum Asylverfahren,
- Unterstützung wie z.B. die Begleitung zu mündlichen Verfahrensterminen oder Hilfe bei der Beibringung medizinischer Gutachten/Atteste, sofern diese vom BAMF im Rahmen des Asylverfahrens verlangt wurden, sowie
- Verweis an spezielle Beratungsstellen, an weitere Beratungsangebote (z.B. an die Migrations- oder Rückkehrberatung) oder an eine Rechtsberatung durch Rechtsanwälte.[5]

Für diese vielschichtige Informations- und Beratungsaufgabe kann das für eine *ergebnisoffene* Beratung notwendige Vertrauensverhältnis regelmäßig nicht zu einer Teileinheit just jener Behörde aufgebaut werden, die abschließend über ein Schutzgesuch zu entscheiden und damit auch darüber zu befinden hat, ob es zu dem angestrebten Schutz im Bundesgebiet oder zur Aufenthaltsbeendigung kommt. Unabhängigkeit, Neutralität und Vertraulichkeit der Beratenden sind zentrale Erfolgsvoraussetzungen von Beratung, die über bloße Sachinformationen hinausgeht und durch offene Kommunikation Fragen, Irritationen oder Probleme der zu Beratenden einer

[5] BAMF/UNHCR, Evaluation des Pilotprojekts „Asylverfahrensberatung“ (Entwurf vom 25.9.2017), 13 f.

Lösung zuführen soll, ohne deren Entscheidungsautonomie zu beeinträchtigen.[6] Die (nicht autorisierten) Ergebnisse eines Anfang 2017 durchgeführten Pilotprojektes „Asylverfahrensberatung“ weisen darauf,[7] dass (unabhängige) Asylverfahrensberatung

- dazu beiträgt, dass Asylsuchende die einzelnen Schritte des Behördenverfahrens und deren Bedeutung kennen,
- sie ihre Rechte besser verstehen und ihren Pflichten besser nachkommen können,
- Schutzsuchenden hilft, einen effektiven Zugang zu Verfahrensgarantien und zum Rechtsschutz zu gewährleisten,
- zumindest über das Potential verfügt, einen Beitrag zur frühzeitigen Identifizierung von besonderen Bedarfen zu leisten,
- in Bezug auf Bedeutung und Ablauf der Anhörung zu einem effektiveren Sachvortrag und folglich zu einer besseren Aufklärung des Sachverhalts in der Anhörung beitragen kann,
- die Erfüllung von weiteren durch das BAMF auferlegten Mitwirkungspflichten (zum Beispiel die frist- und formgerechte Beschaffung und Einreichung von verfahrensrelevanten Dokumenten) unterstützt und so auch die Qualität der im Asylverfahren getroffenen Entscheidungen (für oder gegen eine Schutzgewähr) fördert, und
- in komplexen Fällen und bei Personen mit besonderen Bedarfen die Effizienz des Behördenverfahrens steigert.

In dem Pilotprojekt hat dabei die Umsetzung der Asylverfahrensberatung nicht zu einer zeitlichen Verzögerung des Verfahrens geführt. Ähnliche Effekte ergeben sich aus den bisherigen Erfahrungen mit dem Schweizer Modell des Asylverfahrens,[8] in das eine systematisch eine frühzeitige (unabhängige) Verfahrensberatung eingebaut ist, das nach einer ersten Evaluierung wirtschaftlicher, schneller und qualitativ besser ist und von allen Beteiligten stärker akzeptiert wird.[9]

Hinweise auf eine „sachwidrige“ Beratung in der Weise, dass durch die Beratenden Fluchtgründe „erfunden/eingeredet“ werden, illegitime oder gar illegale Verfahrensverzögerungsmöglichkeiten aufgezeigt oder vorgeschlagen werden oder sonst von geltendem Normprogramm nicht gewollte oder gedeckte „Nebeneffekte“ aufgetreten sind, sind in dem Pilotprojekt und auch aus dem Schweizer Asylverfahren nicht bekannt geworden. Bei qualifizierter Asylberatung steht dem bereits die Professionalität der Beratenden entgegen. Eine auf die Wahrung und Durchsetzung individueller Menschenrechte ausgerichtete Beratung ist bei einem rechtsstaatlichen Grundverständnis behördlicher Tätigkeit keine sinnwidrige Erschwerung der behördlichen Auf-

---

6 Allgemein zum Beratungsbegriff knapp Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), Fachlexikon der Sozialen Arbeit, 8. Aufl. 2017, Stichwort „Beratung“.

7 S. BAMF/UNHCR, Evaluation des Pilotprojekts „Asylverfahrensberatung“ (Entwurf vom 25.9.2017), 7.

8 Dazu etwa Weinzierl, Asylverfahrensberatung in Deutschland. Zur aktuellen Debatte über Stärkung und Standards unabhängiger Beratungsangebote, Beilage zum Asylmagazin 7-8/2017, 9; Gattiker, Beschleunigte Asylverfahren in der Schweiz, jM 2019, 110; Hruschka, Das Schweizer Asylverfahren. Ein Zukunftsmodell für Europa?, Januar 2019.

9 Hruschka (Fn. 8), zu den Erfahrungen in den Niederlanden s. Thränhardt, Asylverfahren in den Niederlanden, Gütersloh 2016.

gabenerledigung, sondern ein anzustrebender Beitrag zu einer qualitativ hochwertigen Aufgabenwahrnehmung.

Eine verbesserte Qualität des behördlichen Verfahrens und der Entscheidung des BAMF verhindert zudem eine „Verlagerung“ des behördlichen Erstverfahrens auf die Gerichte, die sich auf ihre Kontrollfunktion konzentrieren können – mit im Durchschnitt geringerem Aufwand, und beschleunigt das gerichtliche Asylverfahren vermutlich effektiver als alle derzeit diskutierten Entlastungs- und Beschleunigungsmaßnahmen zusammen.

Modelle der unabhängigen Asylverfahrensberatung gewinnen bei Aufnahme und zentraler Unterbringung Schutzsuchender in größeren Einrichtungen (z.B. AnKER-Zentren; Zentrale Aufnahmeeinrichtungen; besondere Einrichtungen [§ 5a AsylG]) insbesondere dann an Bedeutung, wenn und weil die unionsrechtlich geforderten Zugänge zu Beratung und Unterstützung (auch der Rechtsberatung) dort de facto unterbunden bzw. erschwert werden oder nicht erreichbar sind.[10] Auch wenn/soweit faktische Erschwerungen nicht intendierte Nebenfolge anderweitiger Entscheidungen (z.B. zum Standort oder zum „Einrichtungsmanagement“) sind, muss ihnen dann proaktiv durch Bereitstellung qualitativ gleichwertiger Informations-, Beratungs- und auch Vertretungsmöglichkeiten entgegengewirkt werden. Die Maßstäbe, die das Bundesverfassungsgericht zum Flughafenverfahren (§ 18a AsylG) entwickelt hat,[11] gelten mutatis mutandis auch bei zentralisierter Unterbringung in größeren Einrichtungen.

Abzuraten ist von einer direkten Übertragung von Modellen, die zur Asylberatung im Ausland entwickelt worden sind. Es bedarf einer Einpassung in das normative und institutionelle „Umfeld“ im Bundesgebiet – auch unter Berücksichtigung etwaiger „Skalierungsprobleme“.

2. Zeitliche Entzerrung Asylgesuch/Anhörung

Asylverfahrensberatung muss frühzeitig einsetzen – tunlichst schon vor der (förmlichen) Asylantragstellung und jedenfalls vor den ersten Anhörungen zur Zuständigkeit (Dublin-Verfahren) und zu den materiellen Asylgründen. Nur dann kann eine (unabhängige) Asylverfahrensberatung ihren Beitrag zu einem fairen, qualitativ hochwertigen und effizienten Asylverfahren leisten.[12] Dies erfordert eine gewisse zeitliche Entzerrung des Gesamtprozesses und der einzelnen Prozessschritte. Schon aus diesem Grund ist dem Vorschlag zuzustimmen, zwischen der Registrierung und der Stellung des Asylantrages einen angemessenen Zeitraum verstreichen zu lassen; dabei mag über den genauen Zeitraum (zwei Wochen oder sieben Tage) befunden werden.

Auch ohne eine Koppelung mit der Möglichkeit, eine unabhängige Asylberatung zu erlangen, erscheint mir eine gewisse „Entzerrung“ sachgerecht. Viele Geflüchtete befinden sich im Zeitpunkt des Asylgesuches, das idealtypisch unmittelbar nach der Ankunft im Bundesgebiet angebracht werden sollte, in einem „psychischen Ausnahmezustand“. Anhörungen unmittelbar nach diesem Zeitpunkt können (nicht: müssen)

---

10 Dazu – am Beispiel des AnKER-Zentrums Oberbayern – Heinold, Vorbild AnKER-Zentrum Oberbayern? Ein Bericht, InfAuslR 2019, 139 (142 f.).

11 BVerfG, B. v. 14.5.21996 – 2 BvR 1516/93.

12 S. BAMF/UNHCR, Evaluation des Pilotprojekts „Asylverfahrensberatung“ (Entwurf vom 25.9.2017), 40.

unter dem Eindruck der just beendeten Flucht unvollständig oder verzerrt sein. Dies kann die nachfolgenden Verfahrensschritte erschweren/verzögern. Eine gewisse „Ruhephase“ ist sachgerecht. Auch insoweit ist eine Mindestdauer von zwei Wochen nicht durchweg zwingend; es mag nach Herkunftsländern (und damit erwartbarer „Fluchtdauer“), Erstankunft im Unionsgebiet oder der Frage unterschieden werden, ob es sich um einen Erst- oder einen Folgeantrag handelt.

V. Beteiligung des BAMF am verwaltungsgerichtlichen Asylverfahren

Den Vorschlägen zum Bereich „Prozessreferate“ ist nach Grund und Richtung zuzustimmen.

1. Das BAMF als Prozesspartei

Bei Klagen gegen (teilweise) ablehnende Asylentscheidungen wird die beklagte Bundesrepublik Deutschland im gerichtlichen Verfahren durch das BAMF vertreten. Diese Vertretung ist – vor allem in den vergangenen Jahren – hochgradig defizitär gewesen; auch schon vor dem exponentiellen Anstieg der gerichtlichen Asylverfahren stand seine prozessrechtlich geschuldete Beteiligung am gerichtlichen Verfahren allenfalls am Rande der Aufmerksamkeit des BAMF. Das BAMF hat seine verwaltungsprozessualen Mitwirkungsobliegenheiten, die nicht nur die Kläger, sondern auch die Beklagte treffen, nicht oder nur unzureichend wahrgenommen – von der Erreichbarkeit durch die Gerichte über die ziel- und zeitgerichtete Reaktion auf gerichtliche Anfrage oder klägerischen Vorbringens bis hin zur (Nicht-)Teilnahme an den mündlichen Verhandlungen; (prozessrechtliche) Nachteile („Sanktionen“), die für die Klägerseite durchaus vorgesehen sind, hatte es nicht zu gewärtigen. Auch heute noch gibt es etliche seit Längerem im Asylrecht judizierende RichterInnen, die noch nie einen Prozessvertreter des BAMF in einer mündlichen Verhandlung erlebt haben. Das gerichtliche Asylverfahren ist so (weitestgehend) ein asymmetrisches, einseitiges Verfahren, in dem das Gericht – aus der Perspektive vieler KlägerInnen – statt als neutrale Instanz oftmals als Partei wahrgenommen wird. Dass diese „Missachtung“ des gerichtlichen Verfahrens auf eine lange Tradition im BAMF zurückblicken kann und der Ausstattung der Prozessreferate geschuldet ist, erklärt das Faktum, ohne es zu rechtfertigen.

Seit Anfang/Mitte 2017 sind auch hier gewisse Veränderungen erkennbar. Sie haben – regional wohl unterschiedlich – von einem niedrigen Ausgangsniveau aus die Kommunikation zwischen BAMF (Außenstellen) und die Teilnahme an mündlichen Verhandlungen verbessert, ohne auch nur annähernd das Verfahrens-, Mitwirkungs- und Teilnahmeverhalten im „normalen“ Verwaltungsprozess heranzureichen. Angesichts des durch den Gesetzgeber (§ 77 AsylG) vorgegebenen maßgeblichen Zeitpunktes für die gerichtliche Entscheidung kommt das BAMF seiner Aufgabe, das Asylverfahren auch nach seiner eigenen Entscheidung prozessbegleitend „unter Kontrolle zu halten“, zumindest im erstinstanzlichen Verfahren, das die Hauptlast zu tragen hat, nicht systematisch oder hinreichend nach. In der Berufungsinstanz ist die Prozessbetreuung – auch hier in der berichteten Wahrnehmung mit regionalen Unterschieden – spürbar besser (geworden). Die „privilegierte“ Prozessbetreuung bei dem Bundesverwaltungsgericht ist von der vorangehenden Kritik nicht betroffen.

2. Insb.: Teilnahme(quote) an mündlicher Verhandlung

Qualität und Intensität behördlicher Prozessbegleitung misst sich nicht allein oder vorrangig an der Teilnahme an der mündlichen Verhandlung – auch wenn diese das „Herzstück“ des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens bildet und die Teilnahmequote ein gewisser Indikator ist. Die plädiert nicht für eine Teilnahme des BAMF an allen Verwaltungsgerichtsverhandlungen (also eine Quote von 100%); dies wäre – jedenfalls unter Bedingungen knapper Personalausstattung – kein effektiver Ressourceneinsatz. Entsprechendes gilt für eine – nicht nach Problemlage, Vorbringen des Klägers, Herkunftsland u.a.m. differenzierende – bestimmte Teilnahmequote. Die Teilnahme muss indes deutlich über den mitunter einer derzeit als Zielgröße benannten Quote von 10% liegen; die Nichtteilnahme an der mündlichen Verhandlung muss die sachlich – und nicht aus Personalnot – begründbare Ausnahme werden. Einer selektiven Beteiligung an mündlichen Verhandlungen muss schon deswegen – gerade auch bei Nichtbeteiligung – in allen Verfahren zumindest eine flächendeckende, qualifizierte Verfahrensbegleitung vorangehen.

Aus der (partiellen) Aufwandsverlagerung vom BAMF auf die Verwaltungsgerichte durch aufwandserhöhende Qualitätsmängel des behördlichen Verfahrens und der behördlichen Sachentscheidung ergibt sich eine gesteigerte Mitwirkungspflicht des Bundesamts. Es steht in der Pflicht

- zur gerichtsunabhängigen, verfahrensbegleitenden „Kontrolle“ (partiell) ablehnender Asylbescheide,
- zur Nachholung unterlassener oder unzureichend durchgeführter Anhörungen,
- zur Behebung sonstiger Verfahrensfehler und
- ggfls. zur neuerlichen, der Klage „abhelfenden“ Sachentscheidung (insb. bei veränderter Verfolgungslage, bei Rechtsänderungen oder bei Widerspruch zu [hinreichend] gefestigter Rechtsprechung zu Rechts- oder fallübergreifenden Tatsachenfragen).

3. Maßnahmen

Der Vorschlag, „Prozessreferate … in die Maßnahmen zur Qualitätssicherung einzubeziehen“, ist ebenso sinnvoll wie notwendig wie der, dass die Prozessreferate „Gerichtsentscheidungen als ‚Feedback-Quelle‘ auswerten“ sollten. Beide Vorschläge greifen aber zu kurz.

3.1 Personelle Ausstattung der Prozessreferate

Die Prozessreferate sind in allen Regionen und für alle Instanzen personell mit hinreichend qualifiziertem Personal auszustatten – angesichts der aktuellen Überlastungslage bei den Verwaltungsgerichten umgehend.

Angesichts der notwendig endlichen Personalausstattung des BAMF werden hierfür Prioritäten zu setzen sein. Eine qualitative Verbesserung könnte allein dadurch erreicht werden, dass 50% der Ressourcen, die derzeit für die Abarbeitung der Widerrufsverfahren eingeplant sind, deren Nutzen und Dringlichkeit anhand der zumindest überschaubaren, derzeit im niedrigen einstelligen Bereich liegenden Widerrufsquo-

te,[13] bis (zumindest) Mitte 2021 zusätzlich in den Prozessreferaten eingesetzt werden. Die prozessrechtlich geforderte, ordnungsgemäße Mitwirkung das BAMF am verwaltungsgerichtlichen Asylverfahren ist der fristgerechten Abwicklung der Widerrufsverfahren (zumindest) ebenbürtig; die Sanktionslosigkeit der Verletzung prozessrechtlicher Obliegenheiten reduziert geltendes Verwaltungsprozessrecht nicht zum unverbindlichen Angebot.

3.2 Qualitätskontrolle auch „beklagter" Bescheide

In die Qualitätskontrolle sind nicht (allein/primär) die stattgebenden, sondern auch die (teilweise) ablehnenden Asylentscheidungen einzubeziehen. Die Prozessreferate haben in den derzeitig bei den Verwaltungsgerichten anhängigen Verfahren die Bescheide des BAMF systematisch und flächendeckend darauf zu überprüfen, ob sie verfahrensfehlerfrei (insb. nach gehöriger Anhörung) ergangen und in der Sache auch in Ansehung des Klagevorbringens im Ergebnis (weiterhin) zutreffend sind. Die Zusatzbelastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch unzulängliche behördliche Verfahren bzw. Bescheide spricht unter dem Aspekt der „Haftung für vorangegangenes Tun" bzw. Ingerenz insoweit für eine gesteigerte Mitwirkungsobliegenheit des BAMF.

3.3 Aufhebung von Mitteilungspflichten der Verwaltungsgerichte für das BAMF

Vermeidbare Belastungen der Verwaltungsgerichte durch Übernahme von Mitteilungsnotwendigkeiten, die systematisch dem BAMF zuzuordnen sind, sind abzubauen. Dazu gehört die – im Antrag angesprochene – Unterrichtung der Ausländerbehörden durch das BAMF über anhängige Klagen bzw. Eilanträge, um rechtswidrige Abschiebungen zu vermeiden, die auch Verabredungen und Eilrechtsbeschlüsse (z. B. Stillhaltezusagen und Hängebeschlüsse) zwischen Gerichten und BAMF umfassen soll. Aufzuheben ist auch § 83a Satz 2 AsylG, der eine Unterrichtungspflicht der Gerichte enthält, die nach der Entstehungsgeschichte[14] zur Beschleunigung von Abschiebungen Kommunikationsdefizite zwischen dem BAMF und den Ausländerbehörden begegnen sollte.

VI. Zu einzelnen Maßnahmen

Eine bewertende Stellungnahme aller vorgeschlagener Maßnahmen sprengte den Rahmen. Herausgegriffen werden hier nur einige wenige Anregungen des Antrages.

1. Einberufung einer ExpertInnenkommission/eines Beirates

Zur Organisationshoheit einer jeden Behörde gehört die Binnenorganisation einschließlich der Bestimmung der passgenauen Aufbau- und Ablauforganisation qualitätssichernder oder -verbessernder Maßnahmen. Die Einberufung einer Expertenkommission beim BAMF bzw. eines Beirates aus unabhängigen AsylrechtsexpertInnen bei dem BMI ist nur ein – auf den ersten Blick durchaus zielführender – Ansatz.

---

13 Von den im Jahre 2018 entschiedenen 85052 Widerrufs-/Prüfungsverfahren sind 84.070, also 98,95%, ohne Widerruf/Rücknahme abgeschlossen worden (BAMF, Asylgeschäftsbericht für den Monat Dezember 2018).

14 BR-Drs. 446/1/15, 4: „Wird die Ausländerbehörde insbesondere in asylrechtlichen Eilverfahren stets unmittelbar vom Verwaltungsgericht über den Ausgang des Verfahrens informiert, braucht sie zur Durchführung der Abschiebung eine Vollziehbarkeitsmitteilung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge nicht mehr abzuwarten".

Hinzuweisen ist darauf, dass das BAMF seit Längerem das „Expertenforum Asyl“ eingerichtet hat, das periodisch zusammentritt und in dem auch die Gerichtsbarkeit sowie die Anwaltschaft vertreten sind, und mit größeren Veranstaltungen (zuletzt am 29. März 2019) unter Beteiligung auch der Anwaltschaft zumindest punktuell seine „Außenschnittstellen“ berücksichtigt.

2. Einsatz von DolmetscherInnen

Im Asylverfahren besteht auch ohne Sprachschwierigkeiten eine komplexe, schwierige Kommunikationssituation. Umso wichtiger ist gute und qualifizierte Sprachmittlung. Das BAMF hat zwischenzeitlich ein „Qualitätskonzept für den Einsatz von Dolmetschern“ erstellt, das die Kernpunkte des Antrages aufgreift.[15] Ergebnisse einer Evaluation dieses Qualitätskonzepts sind mir nicht bekannt.

3. Wortprotokoll/Audioaufzeichnung der Anhörung

Eine vollständige wörtliche Protokollierung der gesamten Anhörung unter Anfertigung eines Tonmitschnittes verbessert nur auf den ersten Blick die Anhörqualität. Um dies zu erreichen, bedarf es mit Blick auf § 25 Abs. 7 AsylG wohl einer Gesetzesänderung, die sorgsamer Ausgestaltung bedarf, für die der nationale Gesetzgeber einen breiten Ausgestaltungsspielraum hat. Unionsrechtlich ist eine Protokollierung der Anhörung gefordert, bei der eine ausführliche und objektive Niederschrift mit allen wesentlichen Angaben oder ein Wortprotokoll erstellt wird (Art. 17 Abs. 1 RL 2013/32/EU); die Mitgliedstaaten können eine Audio- oder audiovisuelle Aufzeichnung der persönlichen Anhörung vorsehen, bei der dann sicherzustellen ist, dass die Aufzeichnung oder ein Wortprotokoll davon zusammen mit der Akte des Antragstellers zur Verfügung steht (Art. 17 Abs. 2 UAbs. 1 RL 2013/32/EU). Gelegenheit zur Stellungnahme zu der Niederschrift oder dem Wortprotokoll (u.a. zu Übersetzungsfehlern oder missverständlichen Formulierungen in der Niederschrift) unter Beteiligung einer/s Sprachmittlers/in ist nur zwingend nur zu geben, wenn keine audio-/audiovisuelle Aufzeichnung erfolgt (Art. 17 Abs. 3 RL 2013/32/EU).

Eine Umstellung auf Audioaufzeichnung unter Erstellung eines vollständigen Wortprotokolls bedeutet technisch-organisatorisch zumindest einen erheblichen Mehraufwand. Dies gilt namentlich dann, wenn von der unionsrechtlichen Ermächtigung Gebrauch gemacht werden sollte, dass bei Zugang des/der Antragstellers/in zu der Aufzeichnung nicht gestattet werden muss, sich zum Wortprotokoll zu äußern und/oder Klärungen hierzu abzugeben (Art. 17 Abs. 3 UAbs. 2 RL 2013/32/EU); das neben der Aufzeichnung erstellte Wortprotokoll ist dann – indes ohne Zwischenschaltung von SprachmittlerInnen – lediglich vor oder (in nach Art. 38 Abs. 8 RL 2013/32/EU beschleunigten Verfahren) mit der Entscheidung den AntragstellerInnen sowie ihren RechtsanwältInnen oder RechtsberaterInnen zur Verfügung zu stellen. Dem Vorteil einer beweissicheren Dokumentation des Audio-Ablaufs der Anhörung steht mithin der Nachteil entgegen, dass dann Rückübersetzung und Genehmigung entfallen können. Bei dem Übergang zum Wortprotokoll, bei dem der Einsatz moderner

---

15 S. Gräfin Praschma (Fn. 4); s.a. BAMF-Webseite „Dolmetscher im Asylverfahren“ (http://www.bamf.de/DE/Infothek/Dolmetscher/dolmetscher-node.html) sowie den „Verhaltenskodex für Sprachmittler“ (http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/DasBAMF/verhaltenskodex-dolmetscher.pdf;jsessionid=588EF0B6D8B4B0BAF3324100F230D783.1 _cid294?__blob=publicationFile).

Spracherkennungssoftware größeren Schwierigkeiten begegnete, wird dieses vielfach zum Ende der Anhörung noch nicht vorliegen können.

Eine Niederschrift, die „ausführlich und objektiv“ zu sein hat und „alle wesentlichen Angaben“ festhält (Art. 17 Abs. 1 RL 2013/32/EU) birgt den Vorteil, dass sie bereits in der Anhörsituation vorliegt und Grundlage der Rückübersetzung sein kann. Jede vom Wortprotokoll abweichende Niederschrift birgt allerdings notwendig Auswahl- und Interpretationsprobleme; diese können für die Qualität der Anhörung positiv wirken, weil sie den AntragstellerInnen die (voraussichtliche) Interpretation ihrer eigenen Angaben durch die Anhörpersonen (und idealtypisch auch: die zur Entscheidung berufene Person) verdeutlichen, Missverständnisse oder Fehlinterpretationen schneller offen legen und Korrekturen ermöglichen. Diese Form der Protokollierung mindert auch den (zeitlichen und technisch-organisatorischen) Aufwand für RechtsanwältInnen oder RechtsberaterInnen, die nicht an der Anhörung teilgenommen haben. Ein vollständiger Tonbandmitschnitt der Anhörung bleibt als Ergänzung in Zweifelsfällen sinnvoll, in denen Inhalt oder Übersetzung der Niederschrift in Zweifel gezogen werden oder sonst entscheidungserhebliche Fragen zum Verlauf der Anhörung aufgeworfen werden.

D. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur Beschleunigung von Verfahren durch erweiterte Möglichkeit der Zulassung von Rechtsmitteln (BT-Drucksache 19/1319 vom 22.3.2018)

I. Zum Gesetzentwurf insgesamt

1. „Umfeld“ des Gesetzentwurfes

Weitestgehend unbestritten ist, dass das Sonderprozessrecht des Asylverfahrens[16] zu verändern ist, um die Belastung der Verwaltungsgerichte durch den exponentiellen Anstieg der Verfahrenseingänge im Asylrecht ohne Qualitätsverluste auch in angemessener Zeit bewältigen zu können.[17] Das Spektrum der Vorschläge ist weit, im Detail wird (nahezu) jeder Vorschlag kontrovers diskutiert.[18] Der Gesetzentwurf greift hier lediglich einige, wenngleich wichtige Vorschläge heraus.

---

16 Dazu Gärditz, Das Sonderverwaltungsprozessrecht des Asylverfahrens, in: FS Schenke, Berlin 2011, 690.

17 Zur Vertiefung verweise ich auf meine Beiträge „Reformbedarfe im Asylprozessrecht“, DVBl. 2015, 657 (Anlage 4) und „Sonderasylprozessrecht – Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz im Asylrecht“, InfAuslR 2018, 309 (Anlage 2).

18 Zu den Vorschlägen s. etwa Dietz, Reformvorschläge zum Asylprozessrecht im Kontext der Flüchtlingskrise, NVwZ-Extra 15/2018; Berlit (Fn. 17) (Anlage 4); ders. (Fn. 17) (Anlage 4); ders. (Fn. 1) (Anlage 1); Münch, Reuige Rückkehr zum allgemeinen Verwaltungsprozessrecht? Zur aktuellen Diskussion über Rechtsmittel im Asylverfahren, ZRP 2018, 193; Beschlüsse I.6 der Abteilung „Öffentliches Recht; Arbeits- und Sozialrecht“ des 72. Deutschen Juristentages Leipzig 2018; BDVR (Bundesvorstand), Stellungnahme „Beschleunigung und Vereinheitlichung asylgerichtlicher Verfahren“ v. 2.3.2018, BDVR-Rundschreiben 2/2018, 27 ff. (dazu Anmerkung von Müller-Rentschler, BDVR-Rundschreiben 2/2018, 33 f.); BRAK, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur Verfahrensbeschleunigung durch die erweiterte Möglichkeit der Zulassung von Rechtsmitteln (BR-Drs. 51/18 und BT-Drs. 19/1319), Stellungnahme Nr. 12/2018 (April 2018); Rechtsberaterkonferenz, 50 Forderungen zum Flüchtlings- Aufenthalts-, Staatsangehörigkeits- und Sozialrecht, Stuttgart 4.11.2017 (abrufbar unter

Neben weiteren Veränderungen im Rechtsmittelrecht, z.B. durch Öffnung des Zulassungsrechtsmittels auch bei Klageabweisung als „offensichtlich“ unzulässig/unbegründet, der Angleichung der Rechtsmittelfristen an die des allgemeinen Prozessrechts oder in der nachfolgenden Stellungnahme benannten Änderungen sind exemplarisch zu nennen die Möglichkeit einer Zurückverweisung durch das Verwaltungsgericht an das BAMF auch bei Verpflichtungsklagen (nach dem Vorbild des § 113 Abs. 3 Satz 1 VwGO) oder als „Fenster im Verfahren“, eine Aufhebung des § 37 Abs. 1 Satz 1 AsylG, Regelungen zum Umgang mit fremdsprachlichen Erkenntnismitteln oder zur Besetzung des Gerichts (neuerliche Verkürzung „Einzelrichterwartefrist“; Besetzung mit mehreren ProberichterInnen).[19]

2 Gesamtbewertung

Der Gesetzesentwurf gründet auf der Analyse, dass die Prozessrechtsänderungen der vergangenen Jahrzehnte und dort insbesondere die Rechtsmittelverkürzungen[20] kontraproduktive Effekte bewirken und insgesamt zu einer Qualitätsminderung verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung sowie – bei einer auf die Gesamtheit der Verfahren bezogenen Betrachtung – zu einer Verfahrensverlängerung und einem ineffektiven Einsatz der knappen Ressource „verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz“ geführt haben. Auf der Grundlage dieser Analyse habe ich bereits im Jahre 2015 für eine (schrittweise) Wiederangleichung des Sonderasylprozessrechts an das allgemeine Verwaltungsprozessrecht plädiert[21] und – gemeinsam mit dem seinerzeitigen Senatskollegen Prof. Dr. H. Dörig – Vorschläge für eine auf das Asylrecht begrenzte Tatsachenbewertungskompetenz des Bundesverwaltungsgericht vorgelegt.[22]

Diese Analyse ist nach wie vor zutreffend. Maßnahmen einer – zumindest begrenzten – Rechtsmittelerweiterung sind dringend notwendig, um den Gesamtaufwand für die rechtsstaatskonforme Entscheidung verwaltungsgerichtlicher Asylverfahren zu vermindern, dadurch die Verfahren insgesamt zu beschleunigen sowie Qualität und Kohärenz verwaltungsgerichtlichen Asylrechtsschutzes zu verbessern. Der Gesetz-

---

„http://rechtsberaterkonferenz.de/mediapool/121/1215437/data/50_Ford_Brosch_re_RBK_Nov2017fin.pdf“).

19 Nicht im Detail eingegangen wird auf weitere Vorschläge, die in einem semioffiziell kursierenden Referentenentwurf des BMI eines „Gesetzes zur Beschleunigung, Vereinfachung und Vereinheitlichung von Asylklageverfahren“ (Stand: 22.2.2019/2.4.2019), dessen Abstimmungsgrad innerhalb des BMI bzw. der Bundesregierung (mir) unklar ist, enthalten sind (abrufbar u.a. unter „https://www.migrationsrecht.net/referentenentwurf-bmi-fuer-ein-gesetz-zur-beschleunigung-vereinfachung-und-vereinheitlichung-von-asylklageverfahren/dokument-ansehen.html“ und „http://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/bmi_refentwurf_asylklage.pdf“). Der Entwurf enthält neben einer Reihe sinnvoller bzw. zumindest vertretbarer Änderungen auch einige unions- oder verfassungsrechtlich zumindest bedenkliche Regelungsvorschläge und bewirkte mit einigen Änderungen eine spürbare, systemwidrige Mehrbelastung der Verwaltungsgerichte zugunsten einer Arbeitserleichterung des BAMF.

20 Dazu Berlit, Asylrecht und Asylverfahren in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG), in: BAMF (Hrsg.), Aufgaben und Herausforderungen. Ein Rückblick auf 60 Jahre Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg Juli 2013, 74; ders. Rechtsschutz und Beschleunigungsmöglichkeiten im (gerichtlichen) Asylverfahren, in: Henneke (Hrsg.), Flüchtlingsunterbringung und -integration als kommunale Herausforderung, Stuttgart u.a. 2016, 66.

21 Berlit, Reformbedarf im Asylprozessrecht – für eine Reintegration des Sonderasylprozessrechts in das allgemeine Verwaltungsprozessrecht, DVBl. 2015, 657 (Anlage 3).

22 Berlit/Dörig, Asylverfahren verbessern durch eine Tatsachenbewertungskompetenz des BVerwG im Rahmen länderbezogener Leitentscheidungen, NVwZ 2017, 1481 (Anlage 3).

entwurf greift einige wenige Vorschläge auf. Sie sind in der Zielrichtung uneingeschränkt zu unterstützen. Indes gehen sie teils nicht weit genug; teils bedarf es Modifikationen in der Ausgestaltung.

Über eine Erweiterung von Rechtsmittelmöglichkeiten ist rechtspolitisch zu entscheiden. Weder Unions- noch nationales Verfassungsrecht fordern durchweg eine Rechtsmittelmöglichkeit gegen eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung.

II. Zu den einzelnen Vorschlägen des Gesetzentwurfes

1. Berufungszulassung durch das Verwaltungsgericht (Art. 1 Nr. 2 Buchst. a) bis e))

Als sinnvoll zu unterstützen ist der Vorschlag, in Verfahren grundsätzlicher Bedeutung und bei Divergenz in Rechts- oder Tatsachenfragen dem Verwaltungsgericht (also auch dem Einzelrichter) die Zulassung der Berufung zu ermöglichen.[23] Die Verwaltungsgerichte haben zur Vorbildregelung des § 124a VwGO bewiesen, dass sie zu einem sachgerechten und verantwortungsvollen Umgang mit der Berufungszulassungskompetenz bereit und in der Lage sind.

Die Zulassung durch das Verwaltungsgericht erspart in Fällen grundsätzlicher Bedeutung und rügefähiger Divergenz der jeweils betroffenen Prozesspartei (gegebenenfalls also auch dem BAMF) den Weg über den Antrag auf Zulassung der Berufung; wegen des gestuften Verfahrens und der Darlegungsanforderungen hängt auch bei der von Verfassungs wegen geschuldeten Auslegung, die eine aus Sachgründen nicht mehr gerechtfertigte Erschwerung des Zugangs zu der Berufungsinstanz vermeidet, die Berufungsmöglichkeit in „berufungswürdigen“ Verfahren von der Qualität des Berufungszulassungsantrages ab. Das Berufungszulassungsverfahren als Zwischenverfahren kann allzumal in Phasen hoher Belastung zu nicht unerheblichen Verfahrensverzögerungen führen.

Diese Gründe für eine Zulassungskompetenz der Verwaltungsgerichte sind gewichtiger als der Wegfall der alleinigen Zulassungshoheit der Berufungsgerichte und die Möglichkeit einer gewissen Mehrbelastung. Dies gilt umso mehr, als durch die Aufhebung bzw. Modifikation des Zurückverweisungsverbots (§ 79 Abs. 2 AsylG) oder eine (befristete oder dauerhafte) Möglichkeit des Berufungsgerichts, bei durch die jeweilige Senatsrechtsprechung grundsätzlich geklärter Rechts- und Tatsachenlage Mehrbelastungswirkungen (zumindest) abzufangen.

Kritisch anzumerken ist, dass es weiterhin bei den besonderen, engen Zulassungsgründen des § 78 Abs. 3 AsylG bleiben soll und damit nicht die im allgemeinen Verwaltungsprozess wichtigsten Zulassungsgründe der ernstlichen Zweifel an der Ergebnisrichtigkeit (§ 124 Abs. 2 Nr.1 VwGO) sowie der besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten (§ 124 Abs. 2 VwGO) greifen. In Verbindung mit der engen Fassung auch der rügefähigen Verfahrensfehler führt dies im Ergebnis dazu, dass ein verwaltungsgerichtliches Urteil umso weniger mit einem ordentlichen Rechtsmittel angreifbar wird, je qualitativ „schlechter“ es ist, und der Rechtsschutz

[23] S.a. Art. 1 Nr. 2 Gesetzesantrag der Länder Hamburg, Berlin, Brandenburg, Bremen v. 20.2.2018, BR-Drs. 51/18 (BR-Beschluss v. 15.2.2019: keine Einbringung [BR-Drs. 51/18 [B]).

auch in verwaltungsrechtlichen „Bagatellstreitigkeiten“ deutlich weiter reicht als im Asylprozess.

2. Zulassungsbeschwerde in Eilverfahren grundsätzlicher Bedeutung (Art. 1 Nr. 3)

Der absolute, ausnahmslose Beschwerdeausschluss in asylrechtlichen Eilverfahren (§ 80 VwGO) führt in Verbindung mit dem obligatorischen Einzelrichter in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes (§ 76 Abs. 4 Satz1 VwGO), bei dem von der Rückübertragung auf die Kammer (§ 76 Abs. 4 Satz 2 VwGO) zu selten Gebrauch gemacht wird, in Eilverfahren zu einer erheblichen Rechtszersplitterung zwischen den Gerichten und teils auch innerhalb der Gerichte, die der rechtsstaatlich gebotenen Vorhersehbarkeit und Verlässlichkeit gerichtlicher Entscheidungen widerspricht, mitunter auf eine „Rechtsprechungslotterie“ hinausläuft, ein massives Qualitätsproblem birgt und erstinstanzlich erhebliche Ressourcen bindet. Die „Leit-“ bzw. „Orientierungsfunktion“, die auch verwaltungsgerichtlichen Eilentscheidungen beizumessen ist, ist für die Rechtsschutzsuchenden ebenso wie für das BAMF nicht mehr gewährleistet. Dies gilt insbesondere, aber nicht nur in den sog. „Dublinverfahren“; betroffen sind neben unterschiedlichen Beurteilungen zu den Herkunftsstaaten z.B. auch Unzulässigkeitsentscheidungen nach § 29 Abs. 1 Nr. 2 AsylG (anderweitige Schutzgewähr in einem anderen EU-Staat) und Nr. 4 (anderweitige Sicherheit vor Verfolgung), bei denen nach geltendem Prozessrecht (§ 37 Abs. 1 Satz 1 AsylG)[24] eine stattgebende Eilentscheidung sogar zum Unwirksamwerden des Bundesamtsbescheides führt.

Die auf Rechts- und Tatsachenfragen grundsätzlicher Bedeutung beschränkte Möglichkeit der Beschwerde kann hier Milderung schaffen.[25] Bei einer verfahrensübergreifenden Betrachtung wird die Verlängerung der zur Beschwerde führenden Einzelverfahren sowie die Mehrbelastung der Oberverwaltungsgerichte/Verwaltungsgerichtshöfe durch die Effizienzgewinne fallübergreifender Klärung durch die Beschwerdeinstanz (mehr als) kompensiert; neben die Effizienzgewinne treten die Qualitäts- und Orientierungs“gewinne“.

Der vermeintliche Systembruch, dass verwaltungsgerichtliche Eilverfahren nicht auf (endgültige) Entscheidung von rechts- oder Tatsachenfragen grundsätzlicher Bedeutung angelegt seien, relativiert sich in all den Fällen, in denen bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen eine intensivierte Prüfung, die bis zur Vollprüfung auch der Tatsachen gehen kann, vorzunehmen ist; unabhängig davon ist im Eilverfahren die (wegen der Verfahrensart notwendig nur vorläufige, aber deswegen nicht notwendig „summarische“) Beurteilung der Sach- und Rechtslage Entscheidungsgrundlage auch dann, wenn es letztlich „nur“ zu einer Abwägungsentscheidung kommt.

Zu kritisieren ist auch hier die „Verzagtheit“: Eine Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Beschwerde ist nicht vorgesehen, die Beschwerdemöglichkeit bleibt deutlich hinter § 146 Abs. 4 VwGO zurück. Nicht aufgegriffen worden sind auch die nur begrenzt positiven Erfahrungen mit der zum 1.1.1997 eingeführten und zum 31.12.2001 wieder abgeschafften Zulassungsbeschwerde.

---

24 Zu dessen Auslegung s. BVerwG, U. v. 15.1.2019 – 1 C 15.18 -, Asylmagazin 2019, 113 (Anmerk. Berlit jurisPR-BVerwG 8/2019 Anm. 5).

25 S.a. S.a. Art. 1 Nr. 3 Gesetzesantrag der Länder Hamburg, Berlin, Brandenburg, Bremen v. 20.2.2018, BR-Drs. 51/18 (BR-Beschluss v. 15.2.2019: keine Einbringung [BR-Drs. 51/18 [B]).

3. Tatsachenkompetenz des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 1 Nr. 2 Buchst. f))

a) De lege lata ist das Rechtsmittel der Revision auf die Klärung allein von „Rechtsfragen“ grundsätzlicher Bedeutung beschränkt. Bei fallübergreifenden Rechtsfragen grundsätzlicher Bedeutung, denen im Asylverfahren erhebliche Bedeutung zukommen kann, kann die Vereinheitlichungs- und Leitfunktion des Bundesverwaltungsgerichts nicht zur Geltung kommen; seine Rechtsprechung, dass bei divergierenden Lagebeurteilungen die Obergerichte sich mit den abweichenden Beurteilungen anderer Obergerichte auseinandersetzen müssen, ersetzt als Quasi-Verfahrensanforderung nicht die Orientierungsfunktion im Ergebnis. Das Ziel des Gesetzentwurfs, dem durch eine „Tatsachenbefugnis“ des Bundesverwaltungsgerichts entgegenzuwirken, ist richtig, wichtig und nachhaltig – zumal im internationalen Vergleich – zu unterstützen.[26]

b) Eine derartige „Tatsachenkompetenz“ im Revisionsverfahren betritt im gestuften deutschen Rechtsmittelsystem rechtsdogmatisch Neuland. Ausländische Erfahrungen, z.B. der Länderleitentscheidungen nach britischem Recht,[27] sind zu nutzen, aber nicht direkt („1:1“) zu übertragen und in das nationale Recht einzupassen. Die teils auch aus der Praxis geäußerten Grundsatzbedenken an dem erreichbaren Nutzen, die neben der „Systemwidrigkeit“ u.a. an der (potentiellen) Volatilität von Verfolgungslagen, der fehlenden Präjudizienbindung der Instanzgerichte und der faktischen „Sperrwirkung“ bei anhängigen Grundsatztatsachenrevisionen anknüpfen, sind gewichtig, greifen im Ergebnis aber nicht durch und gebieten eine sorgsame Ausgestaltung dieses besonderen Rechtsmittels.

c) Eine sorgsame Ausgestaltung ist auch geboten, um einer „Überlastung“ des Bundesverwaltungsgerichts vorzubeugen. Selbst bei restriktiven Zugangsvoraussetzungen kann der angestrebte und erreichbare Gesamtbeschleunigungs- und Orientierungseffekt nur dann erreicht werden, wenn – mit oder doch zeitnah zum Inkrafttreten – die personelle und sachliche Ausstattung des Gerichts (richterliches und nichtrichterliches Personal; Asyldokumentation/ Informationsaufbereitung durch fachkundige Unterstützungspersonen) bedarfsgerecht verbessert wird. „Länderleitentscheidungen“, die (nur) durch Aktualität und Qualität in/bei den Instanzgerichten wirken können, erfordern einen erheblichen Aufwand, der mit dem derzeit im Bundesverwaltungsgericht für das Migrationsrecht insgesamt oder das Asylrecht bereitstehenden Ressourcen nicht erbracht werden kann.

d) Die knappe Formulierung des Entwurfs trägt dem Regulierungsbedarf nicht hinreichend Rechnung; Ergänzungsbedarf sehe ich in Konsequenz vielfältiger Debatten im Nachgang zu der Veröffentlichung mit dem Kollegen Prof. Dr. Dörig auch in Bezug auf die 2017 vorgeschlagenen Formulierungen. Diskussions-, weiterer Klärungs- und möglicher Regelungsbedarf besteht u.a. zu folgenden Detailfragen:[28]

---

26 S. auch Berlit/Dörig (Fn. 22) (dazu kritisch Münch [Fn. 18], 193 [194 f.]); Beschluss TOP I.14 der 89. JuMiKo 6./7. Juni 2018, Eisenach.

27 Dazu Dörig, Flüchtlingsschutz in Großbritannien, ZAR 2006, 272; s.a. Reiling/Mitsch, Wissen im Asylprozess. Rechtsvergleichende Betrachtungen zum Vereinigten Königreich und zu Deutschland, DVerw 2017, 537.

28 Dies gilt auch in Bezug auf die Formulierung in dem semioffiziell kursierenden Referentenentwurf des BMI (Fn. 19).

- In welchem Umfang entfällt die grundsätzliche Bindung an die Tatsachenfeststellungen des OVG/VGH?
- Inwieweit haben Feststellungen und Bewertungen zur allgemeinen Verfolgungslage auch solche zum Vorliegen besonderer gefahrerhöhender Umstände, die in der Personen eines Schutzsuchenden vorliegen, zu umfassen (Differenzierungsgrad; Abgrenzung allgemeiner bzw. fallübergreifender Feststellungen zu solchen zum individuellen Verfolgungsschicksal)?
- In welchem Umfange ist das Bundesverwaltungsgericht zu weiteren Ermittlungen/Beweiserhebungen befugt oder verpflichtet (inkl. der Frage eines etwaigen Beweisantragsrechts der Beteiligten)? Ist diese Befugnis in Bezug auf die individuellen Schutzgründe auszuschließen/zu beschränken?
- Ist der nach § 77 AsylG maßgebliche Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage jener der Berufungsentscheidung oder der des Bundesverwaltungsgerichts?
- In welchem Umfange ist/bleibt eine Zurückverweisung an das OVG/den VGH möglich, wenn sich weiterer Aufklärungsbedarf jenseits der allgemein bedeutsamen Fragen, z.B. zum individuellen Verfolgungsschicksal, ergibt?
- Empfiehlt es sich, die „Grundsatztatsachenrevision“ auf Musterverfahren zu beschränken und insoweit sachlich auf Grundgedanken des § 93a VwGO zurückzugreifen?
- In welchem Umfange steht die nach § 78 Abs. 8 E-AsylG zulassungsfähige Revision zur allgemeinen Revision?
- Ist die streitgegenstandserweiternde, zulassungsfreie Anschlussrevision auszuschließen?

Diese Fragen lassen sich regelungstechnisch durchweg bewältigen, soweit sie nicht ohnehin der Rechtsprechung überlassen bleiben können. Sie sprechen nicht dem Grunde nach gegen die Aufnahme einer entsprechenden Regelung.

e) Der Vorschlag für die Errichtung einer unabhängigen wissenschaftlichen Einrichtung zur Beurteilung der Gefahren[29] ist eine sinnvolle Ergänzung einer Tatsachenbewertungskompetenz des Bundesverwaltungsgerichts, im Rechtsschutzsystem des Grundgesetzes indes keine Alternative. Die komplexen „Wissensprobleme“ im Asylprozess[30] können durch eine behördenunabhängige, wissenschaftliche Unterstützung bei der fallübergreifenden Beschaffung, Sichtung, transparente Aufbereitung und die Gerichte nicht bindende Bewertung von Herkunftslandinformationen, die über bereits bestehende Dokumentationsstellen[31] hinausgeht, gemildert werden.

f) Der Umstand, dass dogmatisch Neuland betreten wird, rechtfertigt, die Neuregelung zunächst zu befristen und eine Evaluation der Wirkungen vorzusehen (Art. 2,

---

29 Dazu Kluth, Notwendigkeit und Instrumente der qualitativen Verbesserung und Vereinheitlichung der Einschätzung der Gefahrenlagen in Herkunfts- und Drittstaaten, ZAR 2018, 331.

30 Dazu eingehend Möller, Tatsachenfeststellung im Asylprozess, 2005; Dürig, Beweismaß und Beweislast im Asylrecht, 1990; Reiling/Mitsch (Fn. 27).

31 S. nur die 1981 bei dem Verwaltungsgericht Wiesbaden errichtete „Informations- und Dokumentationsstelle für Asyl- und Ausländerverfahren“, die Daten und Informationen über die Herkunfts-, Transit- und Zufluchtsländer der Asylsuchenden und Flüchtlinge sammelt, dokumentarisch aufbereitet und über die Datenbank „asylfact“ zugänglich macht (dazu Stanek, Die IuD-Stelle des VG Wiesbaden und ihre Datenbank „asylfact“, BDVR-Rundschreiben 2002, 49; s,a, ders., https://www.akademie-rs.de/fileadmin/user_upload/download_archive/migration/20141121_stanek_asylfact.pdf).

Art. 3 Abs. 2). Die Befristungsdauer und der Zeitpunkt der Vorlage der Evaluation sind dem an den mutmaßlichen Zeitpunkt des Inkrafttretens anzupassen.

Anlagen:

1. Berlit, Herausforderungen durch die Verlagerung von Asylverfahren auf die Gerichte, Asylmagazin 2019, 84-93 (Anlage 1)
2. Berlit, Sonderasylprozessrecht – Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz im Asylrecht, InfAuslR 2018, 309-318 (Anlage 2)
3. Berlit, Reformbedarf im Asylprozessrecht – für eine Reintegration des Sonderasylprozessrechts in das allgemeine Verwaltungsprozessrecht, DVBl. 2015, 657-661 (Anlage 3)
4. Berlit/Dörig, Asylverfahren verbessern durch eine Tatsachenbewertungskompetenz des BVerwG im Rahmen länderbezogener Leitentscheidungen, NVwZ 2017, 1481-1483 (Anlage 4)

Informationsverbund
ASYL & MIGRATION

Haus der Demokratie und Menschenrechte · Greifswalder Straße 4 · 10405 Berlin · kontakt@asyl.net · www.asyl.net

Beitrag aus dem Asylmagazin 4/2019, S. 84–93

Uwe Berlit

Herausforderungen durch die Verlagerung von Asylverfahren auf die Gerichte

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., April 2019. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung des Autors sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

Asylmagazin, Zeitschrift für Flüchtlings und Migrationsrecht

Das Asylmagazin liefert die wichtigsten Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration:

- Aktuelle Rechtsprechung und Länderinformationen,
- Beiträge zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen und Hinweise für die Beratungspraxis,
- Nachrichten, aktuelle Stellungnahmen und Literaturhinweise.

Das ASYLMAGAZIN erscheint im von Loeper Literaturverlag/Ariadne Buchdienst. Der Abonnement-Preis beträgt 62 € für regelmäßig neun Ausgaben pro Jahr. Ein Bestellformular und weitere Informationen zum Abonnenemt finden Sie unter

www.ariadne.de/engagiert/zeitschrift-asylmagazin/

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im ASYLMAGAZIN eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbund Asyl und Migration.

Thema: Aktuelle Herausforderungen im Asylprozess

Zum 20-jährigen Bestehen des Informationsverbunds Asyl und Migration fand am 19. Februar 2019 eine Veranstaltung zum Thema »Aktuelle Herausforderungen im Asylprozess« statt. In diesem Rahmen wurden die erschwerten Bedingungen beleuchtet, die sich für Verwaltungsgerichte in den letzten Jahren aufgrund der stark gestiegenen Zahl von Verfahren ergeben haben. Richterinnen und Richter weisen zunehmend nicht nur auf Überlastung hin, sondern auch darauf, dass die Asylverfahren beim zuständigen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge häufig oberflächlich und fehlerhaft durchgeführt würden. Dadurch werde die Durchführung eines angemessenen Verfahrens auf die Gerichtsebene verlagert. Auf diese Herausforderungen ging VRiBVerwG Prof. Dr. Uwe Berlit in seinem Vortrag ein, der im Zentrum der Veranstaltung stand.

Uwe Berlit, Leipzig*

Herausforderungen durch die Verlagerung von Asylverfahren auf die Gerichte

Inhalt

I. Einleitung: Erste Gedanken zum Thema
II. Faktischer Zugang zum Gericht
III. Entlastung der Gerichte durch qualitativ hochwertige Behördenentscheidungen
IV. Rechte und Rechtsverteidigung
1. Realität der Verwaltungsgerichtsbarkeit
1.1 Aktuelle Verfahrensentwicklungen
1.2 Verfahrensanstieg und Qualität verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen
2. Bewältigung der Herausforderung durch Entlastung der Verwaltungsgerichte?
2.1 Weitere »Verschärfungen« des Asyl(prozess)rechts?
2.2 Wiederannäherung an den allgemeinen Verwaltungsprozess?
2.3. Tatsachenbewertungskompetenz des Bundesverwaltungsgerichts
V. Bewältigung der Herausforderungen durch die Verfahrensbeteiligten
1. Mitwirkungsobliegenheiten des BAMF
2. Mitwirkungsobliegenheiten der Schutzsuchenden
VI. Schlussbemerkung

I. Einleitung: Erste Gedanken zum Thema

Der unkomplizierte und niedrigschwellige Zugang zu für die Beratungs- und Entscheidungspraxis relevanten Informationen, den sich der Informationsverbund zur Aufgabe gemacht hat, dient dem Abbau von Informationsasymmetrien. Sie bestehen im Verhältnis zu dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und seinen behördeninternen, überwiegend auch den Gerichten zugänglichen Datenbanken, aber auch zu den Gerichten mit der Informations- und Dokumentationsstelle für Asyl- und Ausländerverfahren bei dem VG Wiesbaden und den dort verfügbaren kostenpflichtigen juristischen Datenbanken. Der Sache nach geht es um – im weiteren Sinne – zivilgesellschaftliche »Gegenmacht« zugunsten eines Personenkreises, der als strukturell vulnerabel und der Unterstützung bedürftig gesehen wird, um Recht zielgerichtet zu aktivieren.

Die Selbstverpflichtung[1] auf die Ausgewogenheit der bereitgestellten Entscheidungen und Materialien, die Ansprüche an die Qualität der sachlichen Informationsvermittlung und der Verzicht auf eigene Stellungnahmen zu flüchtlings- und migrationspolitischen Themen bilden dabei für mich keinen Gegensatz zu einer grund- und menschenrechtlich fundierten Parteilichkeit. Gäbe es den Informationsverbund nicht schon seit 20 Jahren, müsste er dringend gegründet werden.

Nicht selbstverständlich ist die Auswahl eines Bundesrichters, der vom Alltag des erstinstanzlichen Asylprozesses entrückt ist, um Herausforderungen im Asylprozess zu erläutern. Als Verwaltungsrichter habe ich zwar Anfang der 1980er-Jahre erstmals zum seinerzeit ungeachtet der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) noch national gedeuteten Asylrecht judiziert und bin seitdem immer wieder mit dem Flüchtlingsrecht befasst gewesen. Ich kann heute indes nur noch aus einer analytisch-professoralen »Steuerungsperspektive«[2] Gedanken zu den aktuellen He-

* Prof. Dr. Uwe Berlit ist als Richter am Bundesverwaltungsgericht tätig, Honorarprofessor an der Juristenfakultät der Universität Leipzig, Vizepräsident des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs und Autor verschiedener Fachbeiträge u. a. zum Migrations- und Verwaltungsprozessrecht. Der Beitrag spiegelt allein die persönliche Auffassung des Autors. Mit ersten Nachweisen versehener Vortrag. Die Vortragsform ist beibehalten.

1 Dazu Abschnitt III.iii. der »Leitlinien zur Qualitätssicherung für die Informationsdienstleistungen« (Stand: September 2013), abrufbar auf asyl.net unter »Über uns«.

2 Dazu Markard, Migrationsverwaltungsrecht zwischen Beschleunigung und Effizienz, Die Verwaltung (VERW), Band 51 (Heft 4/2018), (i. E.).

rausforderungen für die verfassungsrechtlich notwendige Institution »Verwaltungsgerichtsbarkeit« vorstellen.

Mein Thema sind die Herausforderungen, die sich aus der »Verlagerung von Asylverfahren auf die Gerichte« ergeben. Der Titel birgt – durchaus berechtigte – Kritik. Das BAMF ist und bleibt de jure für das (behördliche) Asylverfahren zuständig. Dass es de facto vor allem von Mitte 2015 bis Mitte 2017 zu erheblichen Qualitätsproblemen im Verfahren vor dem Bundesamt und auch bei den Sachentscheidungen kommen musste und gekommen ist, ist dem Grunde nach unbestritten; die Kernkritikpunkte sind in dem »Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland« Ende 2016 bezeichnet worden.[3] Die Qualitätsoffensive des Bundesamts[4] soll dem für die Zukunft Rechnung tragen.

- Qualitativ bezeichnet »Verlagerung« von Asylverfahren eine Situation, in der der de jure an sich auf nachgehende Kontrolle getroffener Verwaltungsentscheidungen ausgelegte Asylprozess de facto Funktionen des behördlichen Asylverfahrens übernehmen muss. Dies ist dann der Fall, wenn die zur gerichtlichen Prüfung gestellten Bescheide des BAMF zumindest in Bezug auf die behördliche Sachverhaltsermittlung, die Anhörung der Betroffenen (und deren Protokollierung) sowie die Bescheiderstellung in erheblichem, deutlich die bei »normalem« Verfahrensverlauf erwartbare Mängelquote übersteigenden Umfang »defizitär« sind.
- Quantitativ steht der Asylprozess ebenfalls vor Herausforderungen. Der exponentielle Anstieg der Asylverfahren bei den Gerichten in den Jahren ab 2015 ist inzwischen zwar abgeflacht; die Eingänge in Asylsachen stabilisieren sich auf einem weiterhin beachtlichen, aber doch insgesamt bewältigbaren Niveau.[5] Der seit 2015 angewachsene Verfahrensberg birgt ungeachtet aller personellen Verstärkungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit schon durch den Umfang Herausforderungen; Kapazitäten zur Gewährung gerichtlichen Rechtsschutzes sind nur begrenzt variierbar und kurzfristig zu erhöhen.
- Die Quantität kann in Qualitätsverschlechterungen auch beim verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz umschlagen – und wird dies in schwer quantifizierbarem Umfang auch tun. Qualität von Rechtsprechung ist nun seinerseits ein komplexer und – aus Steuerungsperspektive – vor allem ein skalierbarer Begriff. Gerichte als »Rechtsprechungsorganisationen« sind in Verfahren und Ergebnis strukturell nicht fehlerfrei; auch in den für die Einzelnen existenziellen Fragen des Flüchtlingsrechts sind diskussionswürdige, fehlerhafte oder gar skandalisierbare Entscheidungen oder gerichtliche Verfahrenshandlungen »notwendig« im Sinne von »unvermeidlich«. Konsequenz ist dabei nicht fatalistisch deren Hinnahme. Zu diskutieren ist[6]
  - über die strukturellen Ursachen von Fehlern und möglichen Fehlerquellen,
  - die angezeigten qualitätserhaltenden oder -verbessernden Vorkehrungen und
  - die im demokratischen Rechtsstaat des Grundgesetzes unter Beachtung unionsrechtlicher Vorgaben noch akzeptierbaren Fehlerquoten.

Die Herausforderungen der Verlagerung auf die Gerichte treffen nicht nur die Gerichte und den Asylprozess.

- Dem Asylprozess vorgelagert sind Erschwerungen des De-facto-Zugangs zum gerichtlichen Verfahren, die im gerichtlichen Verfahren dann nicht mehr ausgeglichen werden können (II.).
- Aus der Debatte um »Alternativen zum Recht« ist bekannt, dass das beste verwaltungsgerichtliche Verfahren jenes ist, zu dem es wegen qualitativ hochwertiger Behördenentscheidungen oder durch anderweitige, akzeptanzstiftende Maßnahmen gar nicht erst kommt (III.).
- Gerichtliche Verfahren dienen im deutschen Rechtsschutzsystem der Verteidigung und Durchsetzung subjektiver Rechte: ohne Rechte kein Rechtsschutz, ohne Verfahrensmöglichkeiten keine wirksame Rechtsverteidigung. In den Blick zu nehmen sind daher auch mögliche und notwendige Rechtsänderungen (IV.).
- Selbst bei einer auf die aktuelle Belastungssituation der Verwaltungsgerichte fokussierten Betrachtung ist abschließend auf den Beitrag der Beteiligten des Asylprozesses einzugehen (V.).

[3] Amnesty International u. a. (Hrsg.), Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland. Standards zur Gewährleistung der asylrechtlichen Verfahrensgarantien, Berlin November 2016, abrufbar auf asyl.net unter »Publikationen/Arbeitshilfen zum Asylrecht«.

[4] Siehe dazu den Vortrag von Gräfin Praschma »Qualitätssicherung im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge« auf den »Hohenheimer Tagen zum Migrationsrecht« am 26.1.2019.

[5] Der Vorsitzende des Bunds Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen (BDVR) schätzt die Zahl der Asyleingänge 2018 auf ca. 100.000; siehe Neue Ruhr Zeitung (NRZ) vom 21.12.2018.

[6] Zur »Qualitätsdebatte« (in) der Justiz Berlit, Modernisierung der Justiz, richterliche Unabhängigkeit und RichterInnenbild, Kritische Justiz (KJ) 1999, 58; ders., Justizmodernisierung zwischen Demokratie und Ökonomie, Betrifft Justiz 2002, 319; Spindler, Qualität in der Justiz, in: FS 50 Jahre Deutsches Anwaltsinstitut, 2003, 145; Sodan, Qualitätsmaßstäbe für die Justiz?, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2003, 1494; ders., Das Spannungsverhältnis von Qualität und Quantität in der Justiz, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2005, 764.

II. Faktischer Zugang zum Gericht

Asylverfahren, die nicht auf die Gerichtsbarkeit »verlagert« werden, sind auf den ersten Blick die besten Asylprozesse: »Wo kein Kläger, da auch kein Richter«. Der (grund-)gesetzliche Auftrag der Verwaltungsgerichtsbarkeit, effektiven Rechtsschutz zu gewähren, setzt hierfür voraus, dass Menschen, die Rechtsberatung und -schutz benötigen oder begehren, diesen auch ohne Weiteres erlangen können.

Normativ ist dies – ungeachtet der kurzen Fristen, die das AsylG für die Einleitung des Rechtsschutzes normiert, und der Form- und Sprachbarrieren bei verfahrenseröffnenden Handlungen – gewährleistet. In regional unterschiedlichem Umfange sind die Rechtsantragstellen der Verwaltungsgerichte verstärkt und besonders geschult worden. Der Verwaltungsprozess bleibt normativ aber ein kontradiktorisches Verfahren zur Verteidigung subjektiver Rechte, das den RechteinhaberInnen die Fähigkeit und Bereitschaft zur Mitwirkung am und im Verfahren abverlangt. Die gerichtliche Kontrolle ist strukturell auf die Durchsetzung des materiellen Rechts fokussiert; ein etwa unzulängliches Verwaltungsverfahren garantiert in der Verpflichtungssituation nicht den Verfahrenserfolg; überdies kann nicht davon ausgegangen werden, dass alle Bescheide des BAMF im Verfahren oder Ergebnis defizitär sind. Ein effektives Rechtsschutzsystem muss die gerichtliche Durchsetzung bestehender Schutzansprüche ebenso gewährleisten wie die Nichtgewährung von Schutz in Fällen, in denen die tatbestandlichen Voraussetzungen nicht vorliegen. Die faktische Dringlichkeit auch dann zu garantierender gerichtlicher Kontrolle sinkt indes bei qualitativ hochwertigem Behördenhandeln.

Der Mobilisierung von Recht und damit dem Zugang zum Recht können – so eine Grunderkenntnis der rechtssoziologischen Forschung Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre[7] – indes vielfältige (außerrechtliche) Barrieren entgegenstehen. Schutzsuchende stehen zudem selbst bei unterstellter Zugänglichkeit vor besonderen, zusätzlichen Rechtsschutzwahrnehmungsproblemen:[8]

- Die Details und Verfahrensanforderungen des nationalen Rechtssystems sind ihnen nicht (hinreichend) bekannt.
- (Zu) oft sind relevante Informationen in verzerrter Form durch nicht hinreichend kundige Dritte aus dem persönlichen oder »landsmannschaftlichen« Umfeld vermittelt.
- Für die rechtlich relevante Kommunikation fehlen regelmäßig die notwendigen Sprachkenntnisse.
- Sie befinden sich in einem ihnen fremden kulturellen und sozialen Umfeld.
- Viele Geflüchtete befinden sich in einem psychischen Ausnahmezustand.

Die damit verbundenen Hürden beim Zugang zum gerichtlichen Asylverfahren können sich nach Maßgabe der Unterbringungssituation deutlich erhöhen. Die im Koalitionsvertrag und dem »Masterplan Migration« vorgesehenen AnKER-Zentren[9] zielen auf eine (weitere) Beschleunigung der Verfahren und – bei negativer Entscheidung – der Abschiebung durch zentrale Unterbringung der betroffenen Menschen. Für die Gewährung gerichtlichen Rechtsschutzes wird die Ausgestaltung der AnKER-Zentren (und funktionsgleicher Einrichtungen) relevant bei der Frage, inwieweit sie zusätzliche faktische Hindernisse auf dem Weg zur Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes bewirkt.

Als »Nachfolger« der »besonderen Einrichtungen« für beschleunigte Verfahren (§§ 5a, 30 AsylG), die dem sogenannten Flughafenverfahren (§ 18a AsylG) nachgebildet sind, stellen sich dem Flughafenverfahren im Ansatz strukturell vergleichbare Rechtsfragen. Für das sogenannte Flughafenverfahren hat das Bundesverfassungsgericht[10] aus dem Verfassungsgebot effektiven Rechtsschutzes Vorkehrungen des Bundesamtes und der Bundespolizei (seinerzeit noch: Grenzschutz) hergeleitet, nach denen die Erlangung gerichtlichen Rechtsschutzes nicht durch die obwaltenden Umstände unzumutbar erschwert oder gar vereitelt werden darf; auch nicht anwaltlich vertretene AntragstellerInnen müssten Gelegenheit erhalten, asylrechtskundige Beratung in Anspruch zu nehmen, um die Erfolgsaussichten einer etwaigen Beschreitung des Rechtsweges beurteilen zu können.

Diese Minimalanforderungen an die auch tatsächliche Effektivität des Zugangs zu gerichtlichem Rechtsschutz sind auch auf die neuen Einrichtungen und Zentren zu übertragen.[11]

---

7 Rasehorn (Hrsg.), Rechtsberatung als Lebenshilfe, Neuwied/Darmstadt 1979; Blankenburg/Reifner/Gorges/Tiemann, Rechtsberatung. Soziale Definition von Rechtsproblemen durch Rechtsberatungsangebote, Neuwied/Darmstadt 1982.

8 Siehe auch Hilb, die aus der Zusammenschau verschiedener Regelungen auf nationaler und supranationaler Ebene einen »Anspruch auf effektiven Zugang zu Recht auf Schutz« herleitet, aus dem dann »eine Notwendigkeit für umfassende, kostenfreie Rechtsberatung während des gesamten Verfahrens« hergeleitet wird, der Deutschland derzeit nicht hinreichend nachkomme: Hilb, Effektiver Zugang zu Recht. Der Anspruch auf Rechtsberatung während des Asylverfahrens, Beilage zum Asylmagazin 7–8/2017, 2.

9 Zu diesem Modell siehe Kluth, AnkER-Zenten – Ein Blick hinter die Kulissen eines migrationspolitischen Akronyms, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2018, 190; Kraft, Die ANKER-Einrichtung Oberfranken (AEO) – Grundlagen, Kritik und Alternative, Asylmagazin 10–11/2018, 351; siehe auch UNHCR, Empfehlungen zur Ausgestaltung der geplanten »AnkER«-Einrichtungen, Juni 2018, siehe asyl.net, Meldung vom 11.6.2018.

10 BVerfG, Beschluss vom 14.5.1996 – 2 BvR 1516/93.

11 Zu Herleitungen auch aus dem Unions- und Völkerrecht siehe Hilb, a. a. O. (Fn. 8).

- Sie müssen nach ihrer Lage und den Mobilitäts- und Kommunikationsmöglichkeiten so ausgestaltet sein, dass behördenunabhängige asylkundige Beratung bis hin zum anwaltlichen Rechtsbeistand und gerichtlicher Rechtsschutz auch tatsächlich effektiv erreichbar sind.[12]
- Zwar können – anders als in Abschiebungshafteinrichtungen oder im Flughafenverfahren – die Schutzsuchenden solche Einrichtungen verlassen, und u. a. aus Sicherheitsgründen sind Zugangskontrollen legitim. Weder Zugangskontrollen noch das Hausrecht[13] rechtfertigen es aber – vorbehaltlich begründeter Bedenken im Einzelfall – Hilfsorganisationen und zivilgesellschaftlichen Unterstützungspersonen, welche die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Rechtsschutz zu vermitteln geeignet sind, den Zutritt zu solchen Einrichtungen allgemein zu verweigern.
- Diese Zugangsrechte können allerdings auf bestimmte Bereiche der Einrichtung beschränkt bleiben (z. B. Besucherbereiche) und so ausgestaltet sein, dass Mindestanforderungen einer ergebnisoffenen Unterstützungs- und Beratungssituation erfüllt werden und die Inanspruchnahme solcher Angebote nicht kontrolliert werden kann.

Dies gilt namentlich dann, wenn diese Einrichtungen nicht so gelegen sind, dass eine dem erkennbaren Bedarf entsprechende Beratungs- und Unterstützungs»infrastruktur« faktisch ohne erhebliche Hindernisse erreicht werden kann. Die Hausordnung etwa, welche die Regierung von Oberbayern für die Einrichtungen in Manching/Ingolstadt erlassen hat,[14] genügt diesen Anforderungen aus meiner Sicht nicht.

Bei anstehenden Novellierungen des Asylgesetzes und des Aufenthaltsgesetzes ist rechtspolitisch anzustreben, ungeachtet der Bezeichnung für derartige Großeinrichtungen bestimmte Qualitätsstandards (auch der Rechte der BewohnerInnen auf Intimsphäre und unkontrollierter Bewegung) einschließlich des grundsätzlich unbehinderten Zugangs von Rechtsbeiständen und der optionalen Öffnung für unabhängige Asylberatung festzuschreiben – auch um den Abstand dieser Einrichtungen zu Abschiebungshafteinrichtungen sicherzustellen.

III. Entlastung der Gerichte durch qualitativ hochwertige Behördenentscheidungen

Über das verfassungsrechtlich gebotene Minimum der Sicherung des faktischen Zugangs zu Gericht hinaus gehen Ansätze einer systematischen, frühzeitigen und behördenunabhängigen Asylberatung während des Asylverfahrens.[15] Sie werden – wenngleich unter auch quantitativ anderen Rahmenbedingungen – u. a.[16] in der Schweiz[17] praktiziert und sind kurzzeitig auch in der Bundesrepublik erprobt worden.[18]

In welchem Umfange eine frühzeitige und systematische Asylverfahrensberatung in welcher Ausgestaltung rechtsstaatliche und faire, qualitativ hochwertige und effiziente Asylverfahren unterstützen kann, ist hier nicht im Detail zu erörtern.[19] Eine qualifizierte Asylberatung, die auch die Unterrichtung über etwa fehlende Erfolgsaussichten zu umfassen hat, sowie die frühzeitige Unterstützung der Schutzsuchenden bei der umfassenden Schilderung von Fluchtursachen können zur Wahrnehmung ihrer Verfahrens-, insbesondere Äußerungsrechte entscheidend beitragen. Es steht dem Grunde nach außer Streit, dass dadurch zugleich die Verfahrens- und auch Ergebnisrichtigkeit behördlicher Asylentscheidungen erhöht wird. Dies wird die Verfahrenszahlen nicht signifikant senken. Qualitativ hochwertige Behördenentscheidungen verhindern aber eine »Verlagerung« des behördlichen Erstverfahrens auf die Gerichte, die sich auf ihre Kontrollfunktion konzentrieren können – mit im Durchschnitt geringerem Aufwand.

Dieser Entlastungseffekt kann (nachträglich) auch bei bereits anhängigen gerichtlichen Verfahren bewirkt werden. Die Qualitätsoffensive des BAMF konzentriert sich bislang auf die Optimierung der internen Abläufe. Nur langsam wird auch die Vertretung in den anhängigen gerichtlichen Verfahren in den Blick genommen und in Ansätzen verbessert. Die Herausforderungen für die Ge-

[12] Siehe auch Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK), Sicherstellung der Inanspruchnahme unabhängiger rechtlicher Beratung und Vertretung in AnKER-Zentren, Stellungnahme Nr. 31 (Oktober 2018), abrufbar auf asyl.net unter »Publikationen/Stellungnahmen«.

[13] Allgemein zu auf das »Hausrecht« gestützten Hausverboten siehe Engler, Hausverbote in Flüchtlingsunterkünften, Asylmagazin 5/2018, 154.

[14] Hausordnung für das »ANKER Oberbayern einschließlich der Unterkunfts-Dependancen, das Ankunftszentrum und die Kurzaufnahme« (Fassung 10.8.2018).

[15] Dazu etwa Weinzierl, Asylverfahrensberatung in Deutschland. Zur aktuellen Debatte über Stärkung und Standards unabhängiger Beratungsangebote, Beilage zum Asylmagazin 7–8/2017, 9; siehe auch Anhang »Vereinbarung über die Erbringung von Beratungsleistungen im Rahmen des Pilotprojekts ›Asylverfahrensberatung‹« zum Entwurf einer Evaluation dieses Projekts (erstellt durch das Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des BAMF in Zusammenarbeit mit UNHCR Deutschland, Stand: 25.9.2017), 41 ff., abrufbar bei nds-fluerat.org, Pressemitteilung vom 16.5.2018.

[16] Zu Ansätzen in den Niederlanden siehe Thränhardt, Asylverfahren in den Niederlanden, Gütersloh 2016.

[17] Siehe dazu Bucher/Schönborn, Rechtsschutz im Testbetrieb, Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -praxis (Asyl) 2/2016, 9; zur Einführung eines beschleunigten Asylverfahrens in der ganzen Schweiz siehe Meier, Rechtsschutz unter neuen Vorzeichen, Zeitung der Schweizerischen Flüchtlingshilfe – Fluchtpunkt 83 (November 2018), 3; Gattiker, Beschleunigte Asylverfahren in der Schweiz, juris Monatszeitschrift (jM) 3/2019, 110.

[18] Dazu der Entwurf des Evaluationsberichts, a. a. O. (Fn. 15).

[19] Erste Hinweise gibt der Entwurf des Evaluationsberichts, a. a. O. (Fn. 15).

richte durch die Verlagerung der Asylverfahren können in Ansätzen durch eine Rückverlagerung auf das BAMF gemindert werden.

Dies bewirkt im Ergebnis die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) zur Statthaftigkeit der Anfechtungsklage bei den Unzulässigkeitsentscheidungen nach § 29 AsylG oder die Zulassung der isolierten Untätigkeitsbescheidungsklage bei Nichtentscheidung durch das Bundesamt. Bei den zumeist erhobenen Verpflichtungsklagen scheidet aber de lege lata eine »Zurückverweisung« an das BAMF zur »Ausbesserung« von Qualitätsmängeln aus; § 113 Abs. 3 Satz 1 VwGO ist nicht anzuwenden. Das Bundesamt ist aber auch nach Klageerhebung nicht gehindert, die zu Gericht gelangten Fälle intern darauf zu überprüfen, ob sie richtig entschieden worden sind, etwa neuem oder ergänzendem Klagevorbringen durch eigene Maßnahmen der Sachverhaltsaufklärung nachzugehen, Veränderungen der Erkenntnislage zu der Verfolgungs- oder Abschiebungssituation systematisch und »tagesaktuell«[20] in das gerichtliche Verfahren einzuführen – oder dieses Verfahren durch eine neuerliche Sachentscheidung zu erledigen. Bei einer Gesamtperspektive, welche das Asylverfahren gewaltenübergreifend als Einheit von behördlichem und gerichtlichem Verfahren sieht, sind die durch den Rückgang der Neueingänge beim Bundesamt freigewordenen behördlichen Kapazitäten hier deutlich effektiver eingesetzt als bei einer systematischen Überprüfung stattgebender Entscheidungen.[21]

Das (künftige) Mengenaufkommen bei den Gerichten kann auch durch eine kluge Rückkehrberatung beeinflusst werden. Sie ist nicht zuletzt als Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (drohenden) Zwangsmitteln vorzuziehen. Solange die Rückkehrberatung nicht rechtsschutzverkürzend falsch ist, ist auch eine nicht ergebnisoffene Beratung jedenfalls nach antragsablehnender Erstentscheidung »im Schatten der Abschiebung« legitim und legal.

Illusorisch scheint es mir indes, hierin mehr als einen – aus vielen Gründen sinnvollen – Baustein zu sehen.

[20] Zur Rechtsprechung des BVerfG siehe nur Kammerbeschlüsse vom 27.3.2017 – 2 BvR 681/17 – asyl.net: M24951 und vom 25.4.2018 – 2 BvR 2435/17 – asyl.net: M26246, Asylmagazin 9/2018, 313 ff.

[21] Siehe dazu Nachricht im Asylmagazin 9/2018, 285: Nur wenige Fehler bei Schutzgewährung durch das BAMF.

IV. Rechte und Rechtsverteidigung[22]

1. Realität der Verwaltungsgerichtsbarkeit

1.1 Aktuelle Verfahrensentwicklungen

Asylverfahren dominieren derzeit die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Wegen der Zeitverzögerung bei der Veröffentlichung der Gerichtsstatistik[23] können exakte aktuelle Daten nicht genannt werden; bei Fortschreibung der bisherigen Daten wird die Zahl allein der anhängigen Asylverfahren bei ca. 250.000 Verfahren liegen und damit die durchschnittliche jährliche Verfahrenslast der Verwaltungsgerichtsbarkeit überschreiten. Die Einstellung neuer RichterInnen, die in unterschiedlichem Umfang in den Ländern erfolgt ist, hat mit dem Verfahrensanstieg ebenso wenig Schritt gehalten[24] wie die Personalentwicklung in dem – für das »Gesamtergebnis« von Verwaltungsgerichtsbarkeit unverzichtbaren – nichtrichterlichen Dienst in den Serviceeinheiten/Geschäftsstellen. Eine qualifizierte Richterassistenz, welche die Richterschaft z. B. bei Recherchearbeiten, der Aufbereitung von Tatsachen und Rechtsprechung oder der Erstellung von Erkenntnismittellisten unterstützt,[25] besteht bislang nur in Ansätzen. Mit dem sprunghaften Größenwachstum ergeben sich notwendig formelle und informelle Probleme der Organisationsentwicklung und eine erhöhte Fehleranfälligkeit.

Eine Folge ist, dass die erheblichen Bemühungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit um einen Abbau von Verfahrensrückständen und um akzeptable Laufzeiten, die bis Anfang der 2010er Jahre durchaus erfolgreich waren, zunichte gemacht sind. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit steuert auf eine Situation zu, in der mehrjährige Verfahrenslaufzeiten im erstinstanzlichen Hauptsacheverfahren nicht mehr die Ausnahme, sondern wieder die Regel sind, der verwaltungsgerichtliche Eilrechtsschutz zulasten der Hauptsacheverfahren weiter an Bedeutung gewinnt[26] und insgesamt vermehrt nach Alternativen zur Verwaltungsgerichtsbarkeit gesucht werden wird.

[22] Dieser Abschnitt greift im Selbstplagiat auf Überlegungen in dem Beitrag Sonderasylprozessrecht – Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz im Asylrecht (InfAuslR 9/2018, 309) zurück.

[23] Die genauen, bundesweit aggregierten Zahlen werden regelmäßig nur mit erheblicher Zeitverzögerung veröffentlicht; die schneller verfügbare Statistik des BAMF »rechnet« anders als die Zählkartenstatistik der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

[24] Die Neue Richtervereinigung (NRV Masterplan, Juni 2018) plädiert zur Überwindung personeller Engpässe dafür, statt auf den Einsatz von Richtern auf Zeit (dazu BVerfG, Beschluss vom 22.3.2018 – 2 BvR 780/16 – asyl.net: M26275, NJW 2018, 1935) auf Abordnungen oder Versetzungen aus anderen Gerichtsbarkeiten zu setzen, abrufbar auf asyl.net unter »Publikationen/Stellungnahmen«.

[25] Siehe auch Nr. 3 NRV-Masterplan, a. a. O. (Fn. 24).

[26] Siehe – am Beispiel des Beamtenrechts – Burghardt, Droht dem Bundesverwaltungsgericht ein Bedeutungsverlust durch die Verlagerung des verwaltungsgerichtlichen Hauptsacherechtsschutzes in das Eilverfahren?, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2018, 417.

Besonderheiten des gerichtlichen Asylverfahrens bestehen auch in der Verfahrensrealität:

- Der Asylprozess ist derzeit weiterhin ein insoweit »einseitiges« Gerichtsverfahren, als das BAMF als Vertreter der beklagten Bundesrepublik Deutschland vor den Verwaltungsgerichten in dem Herzstück jeden Gerichtsverfahrens, der mündlichen Verhandlung, in der ersten Instanz derzeit immer noch – ungeachtet erster erkennbarer Bemühungen des BAMF – nicht oder doch nur selten auftritt.
- Noch immer gibt es VerwaltungsrichterInnen mit inzwischen bereits längerer Tätigkeit im Asylrecht, die in der mündlichen Verhandlung noch nie eine/n BAMF-Vertreter/in gesehen haben und in deren Verfahren die Mitwirkung des BAMF auch außerhalb der mündlichen Verhandlung auf ein Minimum reduziert ist. Sie arbeiten derzeit die BAMF-Bescheide aus den Jahren 2015 bis 2017 ab, die sehr unterschiedlicher und zu oft sehr geringer Qualität sind und bei denen das BAMF den »Verfahrensberg« an die Verwaltungsgerichte »durchgereicht« hat, soweit es nicht zu einer Anerkennung gekommen ist.

1.2 Verfahrensanstieg und Qualität verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen

Die organisatorischen und personellen Probleme, die sich beim BAMF durch den massiven Verfahrensanstieg ergeben hatten, treffen nun auch die Verwaltungsgerichte – einschließlich des Problems, dass das gerichtliche Asylverfahren auf eine Rechtmäßigkeitsüberprüfung einer Behördenentscheidung, nicht auf eine Erstbescheidung angelegt ist.

Die notwendige personelle Aufstockung birgt Probleme – auch soweit sie mit verfassungsgerichtlicher Billigung[27] durch RichterInnen auf Zeit oder durch abgeordnete RichterInnen aus anderen Gerichtsbarkeiten erfolgt. Hoher Erledigungsdruck lastet auch auf den VerwaltungsrichterInnen. Belastbarkeit und Erledigungszahlen sind – zumindest informell – gerade für die jüngeren VerwaltungsrichterInnen zentrale Beurteilungskriterien. Sie entscheiden über Lebenszeiternennung oder weiteren beruflichen Fortgang. Der Erledigungsdruck

- setzt Anreize, den Amtsermittlungsgrundsatz zugunsten der Obliegenheit zur Beibringung verfahrenserheblicher Tatsachen zurückzudrängen,
- verleitet zur Suche nach der »einfachsten Erledigung« und
- legt eine auch sonst allein auf maximale Erledigungszahlen optimierte Bearbeitungsweise nahe.

Effektiver Rechtsschutz bedeutet stets auch zeitnahen Rechtsschutz. Schnelligkeit darf aber Gründlichkeit und Qualität nicht verdrängen. Es bleibt das Paradoxon: In Zeiten sehr hoher Belastung und sprunghafter Organisationsentwicklung werden an sich Bemühungen um die Definition und den Erhalt von »Qualität« der Rechtsprechung[28] immer dringlicher, rücken aber aus Zeitnot[29] immer weiter in den Hintergrund. Exemplarisch sind einige Problemdimensionen zu benennen:

- Der gesetzlich gewollte, sehr hohe Anteil von Einzelrichterentscheidungen führt zum Wegfall der qualitätssichernden Funktion der Spruchkörpereinbindung. Die verwaltungsgerichtliche Kammer, die stets auch ein Ort des Wissens- und Erfahrungstransfers und der Möglichkeit zur »ungeschützten« Kommunikation in Situationen eigener Ungewissheit oder Unsicherheit ist, erfährt so einen wesentlichen Funktionsverlust und -wandel hin zu Dezentralisierung und Individualisierung von Erledigungsverantwortung.
- Die bei verantwortlicher Bearbeitung oft auch psychisch belastende Tätigkeit im Asylbereich verlangt zudem nach entlastenden Kommunikationsstrukturen, für die die Kammern nicht (mehr) das »geborene« Angebot sind.
- Unter diesen Rahmenbedingungen ist es eine normativ kaum steuerbare Frage des richterlichen Selbstverständnisses (»Berufsethos«), wie – jenseits der vorauszusetzenden Beachtung des Prozessrechts – mit einer qualifizierten Inanspruchnahme der Verfahrensrechte, einer sachgerechten Ausschöpfung des Beweisantragsrechts und sonstiger Verfahrensrechte umzugehen ist, die den Aufwand im jeweiligen Verfahren erhöhen und damit die Erledigungszahlen »drücken«.
- Ein (zu) hoher Erledigungsdruck gerade auf die jüngeren oder abgeordneten VerwaltungsrichterInnen ohne kompensierende »Schutz«- und Ausgleichsmechanismen lässt hier eine »Richtersozialisation« besorgen, welche das Selbstverständnis einer ganzen Gerichtsbarkeit oder doch einer RichterInnen»generation« zu verändern geeignet ist.

Hinzu kommen die methodischen und sachlichen Vorverständnisse, die in dem durch die richterliche Gesetzesbindung gezogenen Rahmen auf die Rechtsauslegung und -anwendung einwirken und ihrerseits durch die gesell-

[27] BVerfG, Beschluss vom 22.3.2018, a. a. O. (Fn. 24).

[28] Siehe nur von Bargen, Eigenverantwortliches Qualitätsmanagement als richterliche Gemeinschaftsaufgabe – Ein Beitrag zur Sicherung der Unabhängigkeit und Zukunftstauglichkeit der Gerichte, SächsVBl. 2008, 1; ders., Gute Rechtsprechung – Ein Plädoyer für eine engagierte Qualitätsdiskussion in den Gerichten, NJW 2006, 2531; Berlit, Richterliche Unabhängigkeit und Organisation effektiven Rechtsschutzes im »ökonomisierten« Staat, VERW Beiheft 5 (2002), 135.

[29] Dazu jüngst Rebehn, Sorge um Qualität der Rechtsprechung, Deutsche Richterzeitung (DRiZ) 2019, 6: Zwei von drei RichterInnen geben an, nicht genügend Zeit für ihre Fälle zu haben.

schaftliche Debatte geprägt oder doch beeinflusst werden. In der aus guten Gründen pluralen Richterschaft spiegelt sich auch das gesamte Spektrum vertretbarer Positionen zu Migration allgemein und Fluchtmigration im Besonderen.

2. Bewältigung der Herausforderung durch Entlastung der Verwaltungsgerichte?

Naheliegende Reaktion auf Überlastung ist Entlastung.

Bei gerichtlichem Rechtsschutz, der auf die Durchsetzung materieller Rechte gerichtet ist, kann Entlastung im Verfahren durch Aufhebung dieser Rechte, durch Reduktion gerichtlicher Prüfungsdichte, durch Beseitigung von Verfahrensrechten oder Maßnahmen bewirkt werden, die ihre Wahrnehmung faktisch erschweren oder behindern (2.1).

Alternative ist die qualitätserhaltende Ausgestaltung des Asylprozessrechts, die zielgerichtet auf die Probleme des gerichtlichen Asylverfahrens reagiert und Effektivitätssteigerung ohne Effizienzverluste bewirkt (2.2, 2.3).[30]

2.1 Weitere »Verschärfungen« des Asyl(prozess)rechts?

Das materielle Flüchtlingsrecht ist unions- und völkerrechtlich weitgehend determiniert. Dem nationalen Gesetzgeber verbleibt für substantielle Modifikationen kein Spielraum.

- Die Aufhebung des Art. 16a GG hätte erhebliche politisch-symbolische Bedeutung, bei fortbestehender Unionsmitgliedschaft und Bindung an die GFK sowie die EMRK aber keinen operativen Entlastungs- oder Problembewältigungsnutzen.
- Nationaler Gestaltung entzogen sind auch die Beeinflussung des Mengenaufkommens durch Abschottung der Außengrenzen. Zumindest nationale (verfassungs-) gerichtliche Kontrolle versagt auch weitestgehend bei Externalisierungs- und Abschottungsstrategien.
- Selbst die politisch heftig umstrittene Bestimmung von Staaten als »sichere Herkunftsstaaten« verkürzt in der Sache nicht materielle Rechte, sondern zielt – neben politischer Symbolik ungewisser Wirkungsweise – auf Verkürzung von Verfahren u. a. durch Vermutungsregelungen und Fristverkürzungen sowie auf Folgerechte im nationalen Bereich (z. B. Arbeitsmarktzugang) bis hin zur »Duldung light«.[31]

Einer substantiellen Verkürzung gerichtlicher Kontrolldichte steht Art. 46 EU-Verfahrensrichtlinie 2013/32/EU (VerfRL) entgegen, nach dem die Mitgliedstaaten sicherzustellen haben, dass Antragsteller bei ablehnenden Bescheiden das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor einem Gericht haben. Dieser muss eine umfassende Ex-nunc-Prüfung vorsehen, die sich sowohl auf Tatsachen- als auch auf Rechtsfragen erstreckt und bei der gegebenenfalls das Bedürfnis nach internationalem Schutz zumindest in Rechtsbehelfsverfahren vor einem erstinstanzlichen Gericht beurteilt wird.

Der EuGH wird auf einige Vorlagen hin in den nächsten Jahren Gelegenheit haben, die Reichweite des Art. 46 VerfRL weiter zu entfalten und dabei auch zu entscheiden haben, ob eine reine Kassationsklage stets dem Gebot wirksamen Rechtsschutzes entspricht.[32] Für eine Aufhebung des (nationalen) Amtsermittlungsgrundsatzes oder die Zurücknahme der Kontrolldichte durch Beweis- oder Entscheidungsregeln, die erhöhte Anforderungen an die richterliche Überzeugungsbildung stellen, den Prüfungsumfang beschränken oder Präklusionsregeln enthalten, bleibt allenfalls bei der Beschleunigung gerichtlicher Verfahren entweder nach nationalem Verfassungs- oder nach Unionsrecht nur ein geringer Raum.

Die zahlreichen Veränderungen des Asylverfahrens- und -prozessrechts der letzten Jahrzehnte, die sich aus nationaler Perspektive als Geschichte der Beschleunigung, des Abbaus und der Verkürzung darstellen lässt,[33] haben die Spielräume bei der personellen Besetzung (Einzelrichtergrundsatz) und den Rechtsmitteln bereits weitestgehend ausgeschöpft. Der Verzicht auf jegliches Rechtsmittel wäre verfassungsrechtlich zulässig, angesichts der kontraproduktiven Folgen bereits der bestehenden

[30] Zu »Effizienz« im Migrationsverwaltungsrecht und gegen einen verkürzten, primär auf Beschleunigung und Kosteneffizienz bezogenen Effizienzbegriff auch Markard, a. a. O. (Fn. 2) (III.).

[31] Bescheinigung über die vollziehbare Ausreisepflicht (§ 60b E-AufenthG) nach dem BMI-Referentenentwurf eines »Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht« (Geordnete-Rückkehr-Gesetz, Stand: Anfang Februar 2019, abrufbar auf fluechtlingsrat-berlin.de unter »Recht & Rat/Asyl & Aufenthalt«).

[32] EuGH, laufende Rechtssachen C-517/17 Addis gg. Deutschland (»Heilung« behördlicher Verfahrensfehler durch das Gerichtsverfahren nach § 46 VwVfG [Art. 14 Abs. 1 VerfRL], Vorlage durch BVerwG Beschluss vom 27.6.2017 – 1 C 26.16 – asyl.net: M25389, das Verfahren vor dem EuGH ist bis zur Urteilsverkündung in der Rs. Ibrahim u. a. C-297/17, C-318/17, C-319/17 und C-438/17 ausgesetzt); C-557/17 Y. Z. u. a. gg. Niederlande (Zuerkennung internationaler Schutz statt reiner Kassation [Art. 46 Abs. 3 VerfRL], Verkündung für den 14.3.2019 vorgesehen); C-406/18 PG gg. Ungarn (Durchentscheiden statt Kassation; feste Verfahrensdauer).

[33] Dazu Berlit, Asylrecht und Asylverfahren in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG). Impressionen zum 60-jährigen Bestehen des Bundesamtes, in: BAMF (Hrsg.), Aufgaben und Herausforderungen. Ein Rückblick auf 60 Jahre Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg Juli 2013, 74; ders., Rechtsschutz und Beschleunigungsmöglichkeiten im (gerichtlichen) Asylverfahren, in: Henneke (Hrsg.), Flüchtlingsunterbringung und -integration als kommunale Herausforderung, Stuttgart u. a. 2016, 66; Markard, a. a. O. (Fn. 2 [III.2]); aus der österreichischen Perspektive siehe Khakzadeh-Leiler, Verfahrensbeschleunigung und ihre Grenzen, in: Merli/Pöschl (Hrsg.), Das Asylrecht als Experimentierfeld, Wien 2017, 175.

Rechtsmittelbeschränkungen kein Beitrag zur Beschleunigung oder Effizienzsteigerung.

Raum bleibt für punktuelle Änderungen des Prozessrechts, die Verfahren vereinfachen und beschleunigen, ohne deswegen notwendig Rechtsschutz zu verkürzen oder dessen Qualität zu mindern. Neben einer Wiederangleichung des Asylprozessrechts an das reguläre Prozessrecht[34] sind an Vorschlägen exemplarisch zu benennen:

- Die Einsatzmöglichkeiten von RichterInnen auf Probe, kraft Auftrages oder kraft Abordnung zu erweitern,
- auch im Hauptsacheverfahren für obligatorische EinzelrichterInnen die Rückübertragungspflicht einzuführen,
- die Anforderungen an ärztliche Gutachten im Asylprozess weiter zu spezifizieren oder
- eine Regelung zur Verwendung fremdsprachiger Erkenntnismittel zu schaffen.[35]

2.2 Wiederannäherung an den allgemeinen Verwaltungsprozess?

Ein Mechanismus zur Verbesserung der Qualität von Rechtsschutz sind Rechtsmittel.

Allzumal in Verbindung mit einem (faktischen) Einzelrichterprinzip bergen weitgehende Rechtsmittelausschlüsse oder -beschränkungen wegen der notwendigen und unaufhebbaren Unabhängigkeit der streitentscheidenden RichterInnen Qualitätsrisiken für die Rechtsprechung. Dies gilt allzumal in Zeiten, in denen vermehrt RichterInnen ohne langjährige Erfahrung oder systematischen Wissens- und Erfahrungstransfer in diesem Rechtsgebiet judizieren (müssen). Zu oft herrscht noch der Irrglaube vor, das Flüchtlingsrecht sei materiell- wie verfahrensrechtlich ein »einfaches« Rechtsgebiet. Die Kombination von Rechtsmittelbeschränkungen und Einzelrichterentscheidungen bewirkt jedenfalls eine Zersplitterung von Rechtsprechung, die über das allgemeine Problem der »konstitutionellen Uneinheitlichkeit« von Rechtsprechung deutlich hinausgeht und die Funktion von Rechtsprechung beeinträchtigt, Rechtssicherheit und Rechtsklarheit zu gewährleisten.

Das höchstrichterliche Interesse an Vorkehrungen, die eine konsistente und kohärente Rechtsprechung[36] befördern, trifft sich mit dem Interesse der Betroffenen an einem Wiederausbau der Rechtsschutz- und -mittelmöglichkeiten. Ausgeblendet bleiben Fragen im Zusammenhang mit der Einbindung des nationalen Rechtsschutzes in ein Mehrebenensystem und die Spezifika, die sich aus der Zeit- und Entscheidungsstruktur des EuGH ergeben.

In der nationalen Diskussion sind hier unter anderem zu nennen:[37]

- Die Öffnung des Zulassungsrechtsmittels bei Klageabweisung als »offensichtlich« unzulässig oder unbegründet,
- die Öffnung des Asylprozesses zumindest für den Berufungszulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Ergebnisrichtigkeit,[38]
- die Möglichkeit der Berufungszulassung für die Verwaltungsgerichte,
- eine Beschwerdemöglichkeit in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes,
- bei erweiterten Berufungsmöglichkeiten die konditionierte Einführung der fakultativen Einzelrichterübertragung auch im Berufungsverfahren sowie
- die Möglichkeit einer vereinfachten Zurückverweisung an das Verwaltungsgericht oder die Zurückverweisung durch das Verwaltungsgericht an das BAMF (nach dem Vorbild des § 113 Abs. 3 Satz 1 VwGO).

In diesem Kontext ist angesichts der erheblichen, durch ein aktuelles Urteil des BVerwG[39] nur partiell geklärten Rechtsunsicherheit rund um § 37 Abs.1 AsylG,[40] eine (konstitutive oder deklaratorische) Klarstellung des Gewollten durch den Gesetzgeber erforderlich. Bei all diesen Möglichkeiten gilt es rechtspolitisch klarzustellen, dass Rechtsmittelerweiterungen auch dem BAMF – das auch keine Verfassungsbeschwerde einlegen kann – offenstehen und Rechtsmittel zur Korrektur als nicht richtig erachteter instanzgerichtlicher Rechtsprechung eröffnen, also pro »Qualität« und »Ergebnisrichtigkeit«, nicht aber »pro Schutzgewähr« wirken können und sollen.

[34] Dazu bereits Berlit, Reformbedarfe im Asylprozessrecht – für eine Reintegration des Sonderasylprozessrechts in das allgemeine Verwaltungsprozessrecht, DVBl. 2015, 657; siehe auch Münch, Reuige Rückkehr zum allgemeinen Verwaltungsprozessrecht? Zur aktuellen Diskussion über Rechtsmittel im Asylverfahren, ZRP 2018, 193.

[35] Dietz, Reformvorschläge zum Asylprozessrecht im Kontext der Flüchtlingskrise, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)-Extra 15/2018, 2 ff.

[36] Zu diesem Ziel siehe Reinhardt, Konsistente Jurisdiktion: Grundlegung einer verfassungsrechtlichen Theorie der rechtsgestaltenden Rechtsprechung, Tübingen 1997.

[37] Berlit, a. a. O. (Fn. 34), 657; Münch, a. a. O. (Fn. 34), 193; Dietz, a. a. O. (Fn. 35), 3 ff.; siehe auch Nr. I.6 der Beschlüsse der migrationsrechtlichen Abteilung des 72. Deutschen Juristentags (DJT) Leipzig (2018).

[38] Siehe auch Rechtsberaterkonferenz, 50 Forderungen zum Flüchtlings-, Aufenthalts-, Staatsangehörigkeits- und Sozialrecht, Stuttgart 4.11.2017, Forderung Nr. 2, abrufbar auf asyl.net unter »Publikationen/Stellungnahmen«.

[39] BVerwG, Urteil vom 15.1.2019 – 1 C 15.18 – asyl.net: M27051, ausführlich zitiert in diesem Heft ab S. 113.

[40] Dazu Berlit, Aktuelle Rechtsprechung zum Flüchtlingsrecht 2017/18, NVwZ-Extra 5/2019, 6 f.; Lean, Anmerkung zur Rechtsprechung zum Verfahren nach § 37 AsylG, Asylmagazin 7–8/2018, 269.

2.3 Tatsachenbewertungskompetenz des Bundesverwaltungsgerichts

Kontrovers diskutiert wird – auch aus diesem Grunde – der Vorschlag, dem Bundesverwaltungsgericht eine auf grundsätzliche Tatsachenfragen zu den Verhältnissen in Herkunfts- und Abschiebezielstaaten beschränkte Tatsachenfeststellungs- und -bewertungsbefugnis zuzuweisen, die durch eine Erweiterung der Revisions(zulassungs)gründe oder durch ein Vorlageverfahren eröffnet werden kann.[41] Neben dem Grundsatzbedenken, dass dies wieder ein »Sonderrecht« im Asylprozess bewirkte,[42] und den – berechtigten – Bedenken in Bezug auf die Belastungssituation und Personalausstattung des Bundesverwaltungsgerichts treten gewichtige, nach meiner Bewertung indes letztlich nicht durchgreifende Bedenken u. a. in Bezug auf die (rechtlichen oder faktischen) Bindungswirkungen sowie die erreichbare Aktualität von Länderleitentscheidungen bei volativen Verfolgungslagen in den Herkunftsländern bzw. Aufnahmebedingungen in den Überführungs- bzw. Abschiebungszielstaaten.

V. Bewältigung der Herausforderungen durch die Verfahrensbeteiligten

Der Verwaltungsprozess ist ein kontradiktorisches Verfahren. Der Amtsermittlungsgrundsatz ist eingebunden in die Mitwirkungsobliegenheiten der Verfahrensbeteiligten, die bei der Erforschung des Sachverhalts heranzuziehen sind.

1. Mitwirkungsobliegenheiten des BAMF

Bereits angesprochen sind die Mitwirkungsobliegenheiten des BAMF. Das BAMF »schuldet« eine ordnungsgemäße Verfahrensbegleitung und -betreuung. Es hat jedenfalls nach der Klagebegründung

- auch beklagte, ablehnende Entscheidungen in Bezug auf Verfahren und Ergebnis zu überprüfen,
- gegebenenfalls einzelne Verfahrensschritte unabhängig davon, ob sie zur isolierten Aufhebung führen könnten, nachzuholen,
- auf veränderte Verfolgungs- oder Erkenntnislagen oder Rechtsprechungsentwicklungen zu reagieren und
- in geeigneten Fällen auch durch erneute Bescheidung dem Klagebegehren (ganz oder teilweise) abzuhelfen.[43]

2. Mitwirkungsobliegenheiten der Schutzsuchenden

Bei den Schutzsuchenden sind mit der Präklusionsregelung des § 74 Abs. 2 AsylG die allgemeinen verwaltungsprozessualen Mitwirkungsobliegenheiten im Asylprozess spürbar verstärkt; dies kann durch Verfügungen nach § 87b VwGO im Vorfeld einer mündlichen Verhandlung weiter gesteigert werden.[44]

Mitwirkung durch professionelle, qualitativ hochwertige Prozessführung durch die (meist) anwaltlichen Verfahrensbevollmächtigten wird im Ergebnis zu einer Entlastung auch der Gerichte führen. Sie wird zwar in einzelnen Verfahren den gerichtlichen Aufwand bei der Entscheidungsfindung erhöhen. Sie hilft aber, Verfahren strukturiert zu führen und trägt insgesamt zu Verbesserung der Entscheidungsqualität und damit auch der Akzeptanz der Entscheidungen bei; qualifizierte Beratung vor und im Asylprozess kann den Gerichten auch Verfahren bzw. streitige Entscheidungen ersparen. Eine konsequente und in diesem Sinne »parteiliche« Vertretung der Interessen und Belange der Mandantschaft bildet dabei keinen notwendigen Gegensatz zu der aus der anwaltlichen Organstellung heraus geschuldeten »Kooperation« bei der Bewältigung der Herausforderungen im Asylprozess.

Professionelle Rechtsberatung ist indes voraussetzungsvoll und gerade im Asylbereich alles andere als banal.[45]

- Die Zahl der FachanwältInnen für Migrationsrecht oder sonst in diesem Rechtsgebiet Kundigen ist weiterhin überschaubar und nicht bedarfsdeckend; Entsprechendes gilt für den Kreis jener AnwältInnen, die zur Übernahme entsprechender Mandate bereit sind. Folge ist deren teils extreme Überlastung.[46]
- Die Mandate sind jedenfalls bei sachgerechter Wahrnehmung oft aufwändig. Zu nennen sind etwa
  - die – sprachlichen und kulturellen – Schwierigkeiten, die sich bei der Kommunikation mit der Mandantschaft ergeben,

[41] Dazu Berlit/Dörig, Asylverfahren verbessern durch eine Tatsachenbewertungskompetenz des BVerwG im Rahmen länderbezogener Leitentscheidungen, NVwZ 2017, 1481; Berlit Sonderasylprozessrecht, a. a. O. (Fn. 22), 316 ff.; Nr. I.6 der Beschlüsse der migrationsrechtlichen Abteilung des 72. DJT, a. a. O. (Fn. 38); BDVR, Stellungnahme vom 2.3.2018, 3 f., www.bdvr.de; dazu kritisch Münch, a. a. O. (Fn. 34), 194 ff.; Dietz (Fn. 36), NVwZ-Extra 15/2018, 4 f.; zu einem Alternativmodell siehe Luth, Notwendigkeit und Instrumente der qualitativen Verbesserung und Vereinheitlichung der Einschätzung der Gefahrenlagen in Herkunfts- und Drittstaaten, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) 2018, 331.

[42] Münch, a. a. O. (Fn. 34), 194 ff.

[43] Siehe auch Münch, a. a. O. (Fn. 34), 196.

[44] Sie setzen auf den vielfältigen, »sanktionsbewehrten« Mitwirkungsobliegenheiten im behördlichen Asylverfahren auf.

[45] Maidowski/Hanschmidt, Flüchtlingsrecht vor Gericht. Professionelle Rechtsberatung und Prozessführung, Beilage zum Asylmagazin 7–8/2017, 27.

[46] Siehe Maidowski/Hanschmidt, a. a. O. (Fn. 45), 31.

  - eine komplexe, durch ein Mehrebenensystem der Rechtsetzung und -anwendung geprägte Rechtslage und
  - die vielfältigen Probleme der Aufbereitung der allgemeinen Verfolgungs- oder Aufnahmelage im Herkunfts- oder Abschiebungs-/Überstellungszielstaat.

- Selbst wenn für die (Prozess-)Vertretung Prozesskostenhilfe gewährt wird,[47] ist eine (halbwegs) kostendeckende Bearbeitung jedenfalls nicht garantiert und oft nur über die Skaleneffekte zahlreicher (strukturell) gleichgelagerter Mandate erreichbar; auskömmliche Gebührenvereinbarungen sind zumindest nicht regelmäßig durchsetzbar. Unter den obwaltenden politischen Umständen ist eine Problemlösung oder -minderung über das Gebührenrecht auszuscheiden.

Die faktischen Voraussetzungen qualifizierter anwaltlicher Vertretung im Asylprozess – im Interesse des Systemganzen und damit auch der Rechtsverfolgung der Einzelnen – können durch eine »Entlastung« auch der Anwaltschaft verbessert werden. Dies ist indes keine (primär) staatliche Aufgabe oder eine Aufgabe des Gesetzgebers; innerhalb gewisser Grenzen kann eine richterliche Verfahrensführung weiterhelfen, welche die Funktionsbedingungen anwaltlicher Prozessvertretung zur Kenntnis nimmt.

- Entlastung bewirken kann eine Zulassung und Ausbau behördenunabhängiger qualifizierter Flüchtlingsberatung bereits während des behördlichen Asylverfahrens, die auch für die Anwaltschaft den Aufwand bei der Fallaufbereitung mindert.
- Entlastend wirken kann auch eine kluge, standesrechtlich kompatibel gestaltbare Vernetzung mit zivilgesellschaftlichen Beratungs- und Unterstützungsangeboten.
- Last but not least können sachkundige Unterstützungsangebote wie der Informationsverbund Asyl & Migration die anwaltliche Informationsbeschaffung und -aufbereitung partiell »zentralisieren« und zumindest das Problem mindern, dass in Zeiten des Internets die Herausforderung weniger in der Informationsbeschaffung denn in der Informationsaufbereitung und -filterung liegt.

VI. Schlussbemerkung

Als Institution werden die Verwaltungsgerichte auch die Herausforderung durch die »Verlagerung von Asylverfahren« be- bzw. überstehen – und früher oder später aus dem subkutanen Krisenmodus in ihren traditionellen »Kontrollmodus« zurückkehren. Erst in einigen Jahren wird festzustellen sein, ob bzw. mit welchen »Kollateralschäden« z. B. für das Recht, den Rechtsschutz, die Betroffenen oder die »Organisationskultur« die Bewältigung der Herausforderung verbunden (gewesen) sein wird. Rechtspolitisch sehe ich hier drei wichtige Weichenstellungen:

- Bei den Gesetzesvorhaben in Umsetzung des »Masterplans Migration« wird entscheidend sein, welches Gewicht einem qualitativ hochwertigen Rechtsschutz auch und gerade im Asylprozess eingeräumt wird oder ob (weiterhin) quantitativem Erledigungsdenken in »überschlanken«, aber notwendig fehlerträchtigen Verfahren der Vorrang eingeräumt wird.
- Unter dem Aspekt des »Verursacherprinzips« wird sich zeigen, ob die Bewältigung der Folgen der Problemverlagerung primär als Problem der Verwaltungsgerichtsbarkeit gesehen und behandelt wird oder ob gewaltenübergreifend die Beteiligten(mit)verantwortung des BAMF für den Asylprozess aktiviert werden wird.
- Wird als »Asylverfahren« der gesamte Prozess von der Antragstellung über das behördliche Asylverfahren bis zum rechtskräftigen Urteil in den Blick genommen, wird entscheidend sein, ob/wie eine effektive, sachkundige behördenunabhängige Beratung schon vor der Erstantragstellung mit der rechtlichen Betreuung im Verwaltungsprozess so »vernetzt« werden kann, dass in allen Verfahrensstadien Verfahrenseffektivität nicht zulasten der Qualität geht und die oft schwierige Entscheidung, ob bzw. welcher Schutz zu gewähren ist, möglichst schnell und möglichst »richtig« getroffen wird.

[47] Die Rechtsberaterkonferenz (a. a. O. [Fn. 38], Forderung Nr. 13) fordert eine – unionsrechtlich mögliche, aber nicht geforderte und dem PKH-System fremde – Prozesskostenhilfegewährung unabhängig von den Erfolgsaussichten des Verfahrens.

INFORMATIONSBRIEF
AUSLÄNDERRECHT

Heft 9/2018 · Seiten 309–348

Fachbeiträge

Sonderasylprozessrecht – Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz im Asylrecht

Von VRiBVerwG Prof. Dr. Uwe Berlit*

Unionsrecht (I.1) und Verfassungsrecht (I.2.1) setzen den Rahmen für die einfachrechtliche Ausgestaltung des Zugangs zu gerichtlichem Rechtsschutz im Asylrecht (I.2.2); seine effektive Gewährung bildet angesichts der hohen Verfahrenszahlen eine Herausforderung für die Verwaltungsgerichtsbarkeit insgesamt (I.3). Einer kurzen Bestandsaufnahme zu diesen Fragen (I.) folgt die Erörterung von Möglichkeiten zur weiteren Verschärfung des Asylprozessrechts (II.). Demgegenüber wird für eine Wiederannäherung des Asylprozessrechts an das allgemeine Prozessrecht plädiert, um kontraproduktiven Effekten einer zu starken Beschränkung insbesondere von Rechtsmitteln zu begegnen (III.). Der Bedeutung von fallübergreifenden Tatsachenfragen im Asylrecht sollte durch eine begrenzte Tatsachenkompetenz des Bundesverwaltungsgerichts Rechnung getragen werden (IV.). Inwieweit Schutzsuchende (in Deutschland) die Möglichkeit haben, ihre Rechte effektiv wahrzunehmen, beantwortet auch die Schlussbemerkung nicht (V.).

I. Zur Problemlage

1. Der unionsrechtliche Rechtsrahmen

Art. 46 RL 2013/32/EU gebietet den Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass Antragsteller bei ablehnenden Bescheiden das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor einem Gericht haben. Ungeachtet der fortbestehenden Autonomie der Mitgliedstaaten in Bezug auf das gerichtliche Verfahrensrecht, also auch das Verwaltungsprozessrecht, haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass der wirksame Rechtsbehelf eine umfassende ex nunc-Prüfung vorsieht, die sich sowohl auf Tatsachen- als auch auf Rechtsfragen erstreckt und bei der gegebenenfalls das Bedürfnis nach internationalem Schutz zumindest in Rechtsbehelfsverfahren vor einem erstinstanzlichen Gericht beurteilt wird. Festzulegen sind angemessene Fristen und sonstige Vorschriften, welche die Wahrnehmung eines wirksamen Rechtsbehelfes ermöglichen, also insbesondere nicht zu kurz sind. Außer in Fällen offensichtlich unbegründeter und unzulässiger Anträge ist der Verbleib im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates für die Dauer der Rechtsbehelfsfrist und eines nachfolgenden gerichtlichen Verfahrens zu gestalten.

Dieser unionsrechtliche Rechtsrahmen wird durch bundesrepublikanisches Asyl(prozess)recht normativ (insgesamt) gewahrt. Selbst die in bestimmten Fällen geltende Wochenfrist für einen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz und die entsprechende Klage (§ 74 Abs. 1 AsylG) unterschreitet nicht das unionsrechtlich Gebotene, zumal die Antragsteller damit rechnen können, dass eine Entscheidung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) über das Asylbegehren ergeht.[1] Systematische Hindernisse bei der Inanspruchnahme unentgeltlicher Rechtsberatung und -vertretung bestehen nicht. Die nach Art. 20 Abs. 1 RL 2013/32/EU zu gewährleistende unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung muss nicht gewährt werden, wenn der Rechtsbehelf des Antragstellers nach Einschätzung des Gerichts oder einer anderen zuständigen Behörde keine konkrete Aussicht auf Erfolg hat. Das auf die hinreichenden Erfolgsaussichten abstellende System von Beratungs- und Prozesskostenhilfe stellt dies einschließlich der Überprüfung einer behördlichen Entscheidung in Bezug auf die Nichtgewährung von Rechtsberatung sicher. Auf der Normebene bestehen keine willkürlichen Einschränkungen oder Behinderungen der effektiven Wahrnehmung der Rechte eines Antragstellers. Für das behördliche Verfahren sieht Art. 21 Abs. 1 RL 2013/32/EU ohnehin vor, dass Nichtregierungsorganisationen, Fachkräfte von Behörden oder spezialisierte staatliche Stellen die unentgeltlichen rechts- und verfahrenstechnischen Auskünfte (Art. 19 RL 2013/32/EU) erteilen können.

Tatsächlich ist die Rechtsberatungs- und -durchsetzungswelt auch[2] im Asylprozess nicht »in Ordnung«. Der Zugang zu Rechtsanwälten, die zur Vertretung bereit sind, hängt nicht zuletzt von Ort und Art der Unterbringung ab. Ein – bewältigungsbedürftiges, aber auch -fähiges – Problem der »besonderen Aufnahmeeinrichtungen« (§ 5 Abs. 5 AsylG) sowie der künftigen AnkER-Zentren[3] ist, dass faktisch der Zugang zu

* Um einige Nachweise ergänzte »Key note« auf der Fachtagung »Zugang zu(m) Recht« der Refugee Law Clinics Deutschland am 05.06.2018. Die Vortragsform ist beibehalten. Der Vortrag spiegelt allein die persönliche Auffassung des Vortragenden. Der Beitrag von Dietz (Reformvorschläge zum Asylprozessrecht im Kontext der Flüchtlingskrise, NVwZ-Extra 15/2018) ist erst nach Redaktionsschluss erschienen und konnte nicht mehr berücksichtigt/eingearbeitet werden.

1 S. aber – ohne Rekurs auf das Unionsrecht – VerfGH Österreich, Erk. v. 26.09.2017 – VfGH G 134/2017, G 207/2017 – NLMR 2017, 495 (kein Grund für eine Verkürzung der Beschwerde-/Rechtsbehelfsfrist bei negativer Entscheidung über Schutzbegehren).

2 Für das behördliche Asylverfahren s. Amnesty International u.a., Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland. Standards zur Gewährleistung der asylrechtlichen Verfahrensgarantien, November 2016 (https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/Memorandum-f%C3%BCr-faire-und-sorgf%C3%A4ltige-Asylverfahren-in-Deutschland-2016.pdf).

3 Dazu BMI, Masterplan Migration. Maßnahmen zur Ordnung, Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung, 04.07.2018, Nr. 32; UNHCR, Empfehlungen zur Ausgestaltung der geplanten »AnkER«-Einrichtungen, Juni 2018; zur Kritik verschiedener Wohlfahrtsverbände an der Etablierung von AnkER-Zentren unter dem Aspekt der Rechte von Kindern s. Offener Brief v. 24.05.2018 (https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Seiten/Presse/docs/AnschreibenAnKERKommunen_24052018.pdf).

qualifizierter Rechtsberatung erschwert wird. Ohnehin ist die Zahl im Migrationsrecht kundiger Rechtsanwälte nicht mit dem Bedarf mitgewachsen. Sollten tatsächlich in den AnkER-Zentren auch Außenstellen von Verwaltungsgerichten angesiedelt werden[4] – ein Ansatz, den die Berufsverbände der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Vergangenheit stets abgelehnt haben –, wird sich das Problem verschärfen. Zugang zu(m) Recht[5] setzt Wissen, Handlungskompetenz und tatsächliche Erreichbarkeit qualifizierten Rechtsrates voraus. Gerade bei Geflüchteten können das erforderliche Wissen und entsprechende Handlungskompetenzen nicht generell vorausgesetzt werden, sodass es zumindest entsprechender »Informationsmittler« bedarf. Die Gewährung von Beratungs- oder Prozesskostenhilfe ist immer wieder – in nicht klar quantifizierbarem Umfang – übermäßig restriktiv. Der rechtsstaatsaverse Vorwurf einer »Anti-Abschiebe-Industrie«[6] leistet dem zusätzlich Vorschub. Die Inanspruchnahme von Recht(en) kann Recht selbst aber nur begrenzt beeinflussen.

2. Der nationale Rechtsrahmen

2.1 Verfassungsrecht

Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG garantiert einen Rechtsweg bei Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt. Nach der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts garantiert Art. 19 Abs. 4 GG einen auch in der Sache effektiven Rechtsschutz.

Vom Gebot effektiven Rechtsschutzes nicht umfasst ist ein Instanzenzug. Der Gesetzgeber ist in der Ausgestaltung des Rechtsmittelrechts weitestgehend frei von verfassungsrechtlichen Vorgaben. Zwischen unbeschränkter Öffnung und vollständigem Ausschluss stehen ihm alle Möglichkeiten offen. Bei gegebener, tatbestandlich beschränkter Rechtsmittelmöglichkeit ist von Verfassungs wegen lediglich garantiert, dass bei der Auslegung und Anwendung der Rechtsmittelzugangsbeschränkungen der Zugang zu der nächsten Instanz nicht unzumutbar erschwert wird, der Rechtsschutz also auch im Hinblick auf gesetzlich vorgesehene Rechtsmittel effektiv sein muss.[7]

Nach nationalem Verfassungsrecht besteht grundsätzlich ein Anspruch auf vollständige – auch die Beurteilungsgrundlagen umfassende – Nachprüfung der angefochtenen Maßnahme in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht; eine Bindung an die von der Exekutive getroffenen Feststellungen und Wertungen ist ausgeschlossen. Gestaltungs-, Ermessens- und Beurteilungsspielräume der Exekutive, deren Anerkennung zu einer reduzierten Kontrolldichte führt, sind nur in Ausnahmefällen anzuerkennen; ein solcher liegt für die tatbestandlich gebundene Entscheidung über die Gewährung internationalen Schutzes nicht vor.

Eine Besonderheit des deutschen Verwaltungsprozesses ist die Möglichkeit der Verpflichtungsklage, wenn es um die Vornahme eines begünstigenden Verwaltungsaktes geht. Der bundesrepublikanische Verwaltungsrichter ist aktiver in die Aufbereitung des entscheidungserheblichen Tatsachenstoffes und die Ermittlung der Rechtslage einbezogen als die auf Kassationsentscheidungen beschränkten RichterInnen vieler anderer EU-Staaten, in denen oft auch kein Amtsermittlungsgrundsatz besteht. Hierauf wird zurückzukommen sein.

2.2 AsylG

Die im Abschnitt 9 AsylG zusammengefassten Regelungen zum Gerichtsverfahren in Streitigkeiten nach dem Asylgesetz (§§ 74 ff. AsylG), die den Kern des »Sonderverwaltungsprozessrechts des Asylverfahrens«[8] bilden, sind das Ergebnis einer langen Gesetzesentwicklung. Die Asylgesetzgebung der letzten 36 Jahre kann für das gerichtliche Asylverfahren als eine Geschichte der Beschleunigungsgesetzgebung erzählt werden, bei der der Gesetzgeber auf eine vermehrte Inanspruchnahme des Asylrechts vor Gericht mit Verfahrensmodifikationen und Abbau von Verfahrensrechten reagiert hat.[9]

Bereits das Gesetz über das Asylverfahren (Asylverfahrensgesetz) (1982)[10] enthielt in den §§ 30 ff. AsylVfG Sonderregelungen, die der vereinfachten und beschleunigten Verfahrensabwicklung dienen sollten. Neben dem obligatorischen Verfahrensverbund zwischen der asylrechtlichen und ausländerbehördlichen Entscheidung sind zu nennen die fakultative Übertragung auf den Einzelrichter und die Einführung einer Zulassungsberufung, die seinerzeit auch noch von dem Verwaltungsgericht hat ausgesprochen werden können. Die nächste Stufe war dann die Neufassung im Jahre 1992[11] im Vorfeld des sog. Asylkompromisses,[12] durch die die §§ 74 ff. AsylG in den Grundzügen ihre heutige Gestalt erlangt haben.

Das Bundesverfassungsgericht hat in der Folgezeit alle wesentlichen Elemente des neuen Sonderasylprozessrechtes als mit dem Grundgesetz vereinbar erkannt.[13] Die Kernelemente des (weitgehend) obligatorischen Einzelrichters und der lediglich eingeschränkten Berufungsmöglichkeit sind zum 01.01.1997 in abgemilderter Form in das allgemeine Verwaltungsprozessrecht übernommen worden.[14]

Beanstandungen des Bundesverfassungsgerichts hat es zwar immer wieder bei der Auslegung und Anwendung der Regelungen gegeben, etwa in Bezug auf vorschnelle Abweisungen

4 BMI, Masterplan Integration (Fn. 3), Nr. 32: »Möglichst auch Präsenz des zuständigen Verwaltungsgerichts vor Ort, um die verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren weiter zu beschleunigen. ... Verwaltungsgerichte müssen schnellstmöglich entscheiden«.

5 Hier im Sinne des Zugangs zu gerichtlichem Rechtsschutz, nicht verstanden als Zugang zu internationalem Schutz, der Gebietskontakt voraussetzt; s. dazu nur de Oliveira, Legaler Zugang zu internationalem Schutz – zur Gretchenfrage im Flüchtlingsrecht, KJ 2016, 167.

6 S. SZ v. 06.05.2018, Dobrindt beklagte »Anti-Abschiebe-Industrie« (http://www.sueddeutsche.de/politik/asylpolitik-dobrindt-beklagt-anti-abschiebe-industrie-1.3968956); s. dazu https://www.stern.de/politik/deutschland/alexander-dobrindt--anti-abschiebungs-industrie---das-sind-die-fakten-7986538.html.

7 S. etwa BVerfG, Beschl. v. 08.12.2009 – 2 BvR 758/07 – BVerfGE 125, 104 (137); Beschl. v. 14.11.2016 – 2 BvR 31/14 – InfAuslR 2017, 41.

8 *Gärditz*, Das Sonderverwaltungsprozessrecht des Asylverfahrens, in: Baumeister/Roth/Ruthig (Hrsg.), FS W.-R. Schenke, Berlin 2011, 689.

9 Dazu *Berlit*, Asylrecht und Asylverfahren in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG). Impressionen zum 60-jährigen Bestehen des Bundesamtes, in: BAMF (Hrsg.), Aufgaben und Herausforderungen. Ein Rückblick auf 60 Jahre Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg Juli 2013, 74.

10 AsylVfG 1982 v. 16.07.1982, BGBl. I, 946.

11 Gesetz zur Neuregelung des Asylverfahrens vom 26.06.1992, BGBl. I, 1126.

12 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 16 und 18) vom 23.06.1993, BGBl. I, 1002.

13 Zum Rechtsmittelrecht s. nur *Berlit*, in: GK-Asyl, § 78 Rn. 9 ff.

14 6. VwGO-ÄndG v. 01.11.1996, BGBl. I, 1626.

einer Asylklage als »offensichtlich unzulässig/unbegründet« oder überspannte Anforderungen an die Berufungszulassung, die seit 1992 zu beurteilen allein den Obergerichten obliegt. Die Grundstruktur aber ist unangefochten. Auch insoweit scheint die Rechtswelt in Ordnung.

3. Verwaltungsgerichtliche Realität

3.1 Verfahrensentwicklung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Verwaltungsgerichtsbarkeit ist quantitativ derzeit überwiegend Asylgerichtsbarkeit. Die genaue Zahl der aktuell bei den Verwaltungsgerichten anhängigen gerichtlichen Asylverfahren ist nicht öffentlich bekannt;[15] sie liegt irgendwo zwischen 300.000 und 400.000 Verfahren. Für 2017 melden nahezu alle Verwaltungsgerichte weiterhin hohe Eingangszahlen und ungeachtet hoher Erledigungszahlen – vor allem – einen Anstieg der anhängigen Verfahren. Die Einstellung neuer RichterInnen, die in unterschiedlichem Umfang in den Ländern erfolgt ist, hat mit dem Verfahrensanstieg nicht Schritt gehalten.[16] Dies gilt gleichermaßen für den – für das »Gesamtergebnis« von Verwaltungsgerichtsbarkeit unverzichtbaren – nichtrichterlichen Dienst in den Serviceeinheiten/Geschäftsstellen. Eine qualifizierte Richterassistenz, welche die Richterschaft z.B. bei Recherchearbeiten, der Aufbereitung von Tatsachen und Rechtsprechung oder der Erstellung von Erkenntnismittellisten unterstützt, besteht bislang nur in Ansätzen.[17]

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit schiebt einen Verfahrensberg vor sich her, der sie auch ohne jeden Neueingang bei gleichbleibend hoher Erledigungszahl drei bis vier Jahre beschäftigen wird. Unter Berücksichtigung eines Achtstundentages und 220 Arbeitstagen kann ein/e Verwaltungsrichter/in unter vollem Einsatz der Arbeitskraft sowie bei Zugrundelegung der Personalbedarfsbemessungszahlen 2016 im Jahr theoretisch max. 250 Hauptsacheverfahren oder 350 asylrechtliche Eilverfahren erledigen. Diese theoretischen Zahlen berücksichtigen indes wesentliche Elemente der Realität nicht.

Tatsache jedenfalls ist, dass die erheblichen Bemühungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit um einen Abbau von Verfahrensrückständen und um akzeptable Laufzeiten, die bis Anfang der 2010er Jahre durchaus erfolgreich waren, zunichte gemacht sind. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit steuert auf eine Situation zu, in der mehrjährige Verfahrenslaufzeiten im erstinstanzlichen Hauptsacheverfahren nicht mehr die Ausnahme, sondern wieder die Regel sind, der verwaltungsgerichtliche Eilrechtsschutz zulasten der Hauptsacheverfahren weiter an Bedeutung gewinnt[18] und insgesamt vermehrt nach Alternativen zur Verwaltungsgerichtsbarkeit gesucht werden wird.

3.2 Besonderheiten des Asylverfahrens

Das gerichtliche Asylverfahren weist nicht nur im Prozessrecht Besonderheiten auf. Besonderheiten zeigen sich auch – und gerade – in der Verfahrensrealität.

Der Asylprozess ist ein insoweit »einseitiges« Gerichtsverfahren, als das BAMF als Vertreter der beklagten Bundesrepublik Deutschland vor den Verwaltungsgerichten in dem Herzstück jeden Gerichtsverfahrens, der mündlichen Verhandlung, in der ersten Instanz derzeit faktisch nicht auftritt. Viele junge VerwaltungsrichterInnen mit inzwischen bereits längerer Tätigkeit im Asylrecht haben in der mündlichen Verhandlung noch nie eine/n BAMF-Vertreter/in gesehen. Die Verfahrensmitwirkung des BAMF ist auch außerhalb der mündlichen Verhandlung auf ein Minimum reduziert. Umfangreiche Generalprozesserklärungen erleichtern dem BAMF (und den Gerichten) den Ablauf, weil nicht gezielt verfahrensbezogen auf Anfragen des Gerichts reagiert werden muss. In vielen Gerichtsbezirken ist die in anderen Gerichtsbezirken funktionierende verfahrensbezogene Kommunikation zwischen Verwaltungsgerichten und BAMF schwierig bis de facto unmöglich; die vom BAMF eingerichteten »Servicecenter« erfüllen allenfalls begrenzt ihren Zweck, den Gerichten sach- und verfahrenskundige Ansprechpersonen zur Verfügung zu stellen, die auch befugt und in der Lage sind, verfahrensbezogene Erklärungen abzugeben.

Die VerwaltungsrichterInnen sind mit BAMF-Bescheiden sehr unterschiedlicher und zu oft sehr geringer Qualität konfrontiert. Die primär dem BAMF obliegende Aufgabe zur Ermittlung des Sachverhalts und insbesondere zur umfassenden Anhörung zu den Fluchtgründen ist in den letzten Jahren unter dem massiven Erledigungsdruck vernachlässigt worden; dies gilt insbesondere für das Gebot, bei vermeintlichen oder tatsächlichen Widersprüchen nachzufragen. Die Bescheidgründe haben immer wieder wenig bis nichts mit den Fluchtgründen zu tun – selbst jenen, die sich aus der BAMF-Akte ergeben.

Das BAMF hat faktisch den großen Verfahrensberg, soweit es nicht zur Zuerkennung internationalen Schutzes gekommen ist, an die Verwaltungsgerichte »durchgereicht«.

3.3 Zu Konsequenzen des Verfahrensanstiegs für den Verwaltungsrechtsschutz

Die Verwaltungsgerichte haben nun im Spannungsfeld von Amtsermittlungsgrundsatz, Mitwirkungsobliegenheit und Präklusionsregelungen (zu) oft de facto die Aufgaben des BAMF zu übernehmen – nur dass das gerichtliche Asylverfahren auf eine Rechtmäßigkeitsüberprüfung einer Behördenentscheidung, nicht auf eine Erstbescheidung angelegt ist.

Hoher Erledigungsdruck lastet auch auf den VerwaltungsrichterInnen. Belastbarkeit und Erledigungszahlen sind – zumindest informell – gerade für die jüngeren VerwaltungsrichterInnen zentrale Beurteilungskriterien. Sie entscheiden über Lebenszeiternennung und weiteren beruflichen Fortgang. Der Erledigungsdruck setzt Anreize, den Amtsermittlungsgrundsatz zugunsten der Obliegenheit zur Beibringung verfahrenserheblicher Tatsachen zurückzudrängen, verleitet zur Suche nach der »einfachsten Erledigung« und legt eine auch sonst allein auf maximale Erledigungszahlen optimier-

15 Die genauen, bundesweit aggregierten Zahlen werden regelmäßig nur mit erheblicher Zeitverzögerung veröffentlicht; die schneller verfügbare Statistik des BAMF »rechnet« anders als die Zählkartenstatistik der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

16 Die NRV (Masterplan der Neuen Richtervereinigung, Juni 2018) plädiert zur Überwindung personeller Engpässe dafür, statt auf den Einsatz von Richtern auf Zeit (dazu jüngst BVerfG, Beschl. v. 22.03.2018 – 2 BvR 780/16 – NJW 2018, 1935) auf Abordnungen oder Versetzungen aus anderen Gerichtsbarkeiten zu setzen.

17 S.a. Nr. 3 NRV-Masterplan (Fn. 16).

18 S. – am Beispiel des Beamtenrechts – Burghardt, Droht dem Bundesverwaltungsgericht ein Bedeutungsverlust durch die Verlagerung des verwaltungsgerichtlichen Hauptsacherechtsschutzes in das Eilverfahren, DVBl 2018, 417.

te Bearbeitungsweise nahe. Effektiver Rechtsschutz bedeutet stets zwar auch zeitnaher Rechtsschutz. Schnelligkeit darf aber Gründlichkeit und Qualität nicht verdrängen.

Der vom Gesetz gewollte, sehr hohe Anteil von Einzelrichterentscheidungen führt dazu, dass die qualitätssichernde Funktion der Spruchkörpereinbindung wegfällt. Die verwaltungsgerichtliche Kammer, die stets auch ein Ort des Wissens- und Erfahrungstransfers und der Möglichkeit zur »ungeschützten« Kommunikation in Situationen eigener Ungewissheit oder Unsicherheit ist, erfährt so einen wesentlichen Funktionsverlust und -wandel hin zu Dezentralisierung und Individualisierung von Erledigungsverantwortung. Die bei verantwortlicher Bearbeitung oft auch psychisch belastende Tätigkeit im Asylbereich verlangte zudem nach entlastenden Kommunikationsstrukturen, für die die Kammern nicht (mehr) das »geborene« Angebot sind.

3.4 Besserer Zugang zu(m) Recht als Mehrbelastung?

Unter diesen Voraussetzungen bedeutet besserer Zugang zu(m) Recht durch qualifizierte Rechtsberatung und Verfahrensbetreuung objektiv stets auch eine (potentiell »störende«) Mehrbelastung. Es ist eine normativ kaum steuerbare Frage des richterlichen Selbstverständnisses (»Berufsethos«), wie – jenseits der vorauszusetzenden Beachtung des Prozessrechts – mit einer qualifizierten Inanspruchnahme der Verfahrensrechte, einer sachgerechten Ausschöpfung des Beweisantragsrechts und sonstiger Verfahrensrechte umzugehen ist, die den Aufwand im jeweiligen Verfahren erhöhen und damit die Erledigungszahlen »drücken«. Ein (zu) hoher Erledigungsdruck gerade auf die jüngeren VerwaltungsrichterInnen ohne kompensierende »Schutz«- und Ausgleichsmechanismen lässt hier eine »Richtersozialisation« besorgen, welche das Selbstverständnis einer ganzen Gerichtsbarkeit oder doch einer RichterInnen»generation« zu verändern geeignet ist.

Hinzu kommen die methodischen und sachlichen Vorverständnisse, die in dem durch die richterliche Gesetzesbindung gezogenen Rahmen auf die Rechtsauslegung und -anwendung einwirken und ihrerseits durch die gesellschaftliche Debatte geprägt oder doch beeinflusst werden. In der aus guten Gründen pluralen Richterschaft spiegelt sich auch das gesamte Spektrum vertretbarer Positionen zu Migration allgemein und Fluchtmigration im Besonderen.

II. Weitere »Verschärfungen« des Asylprozessrechts?

Der hohe Erledigungsdruck und die überschaubaren Chancen, ihm innerhalb halbwegs verträglicher Zeit und ohne bereits eingetretene Rückwirkungen auf die Laufzeiten in nicht asylverfahrensrechtlichen Streitigkeiten vor den Verwaltungsgerichten entsprechen zu können, macht weitere Einschränkungen des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes oder der gerichtlichen Bearbeitungstiefe wahrscheinlicher.[19] Der »Masterplan Migration«[20] umfasst u.a. die »Erarbeitung eines Gesetzentwurfs zur Entlastung der Verwaltungsgerichte und Beschleunigung der Verfahren«, ohne die vorgesehenen Regelungen anzudeuten; auch die vorgesehene »Überprüfung der Rechtsmittel im Asylverfahren und Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht trotz Rechtsmittelverfahren« lässt Perspektive und Inhalte der Überprüfung offen.

1. Rechtsschutz-Verkürzung dem Grunde nach?

Bereits Unionsrecht lässt eine weitere Verkürzung des Rechtsschutzes dem Grunde nach nicht zu. Zumindest eine gerichtliche Instanz muss eröffnet werden und bleiben, auch im Bereich des vorläufigen Rechtsschutzes. Eine (weitere) personelle Verkürzung des (erstinstanzlichen) Rechtsschutzes ist ebenso wenig möglich: der obligatorische Einzelrichtereinsatz im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes und der »Soll-in-der Regel«-Einzelrichter im Hauptsacheverfahren macht schon heute erstinstanzliche Kammerentscheidungen im Asylverfahren zur Rarität. Die Rückübertragungsmöglichkeiten und -pflichten in Rechtssachen grundsätzlicher Bedeutung (§ 76 Abs. 3 und 4 AsylG) werden weitestgehend nicht genutzt.

2. Weitere Beschränkung des Amtsermittlungsgrundsatzes

Nach § 86 Abs. 1 Satz 1 VwGO erforscht das Verwaltungsgericht den Sachverhalt von Amts wegen und hat die Beteiligten lediglich dabei heranzuziehen. Der Amtsermittlungsgrundsatz ist ein (wesentliches) Kennzeichen des deutschen Verwaltungsprozesses.

Unionsrechtlich ist er (jedenfalls) im Asylverfahren nicht zwingend. Art. 46 RL 2013/32/EU fordert zwar, dass sich der wirksame Rechtsbehelf sowohl auf Tatsachen als auch auf Rechtsfragen erstreckt. Eine Ermittlung von Amts wegen fordert diese Bestimmung nicht; jedenfalls lässt sie unionsrechtlich Spielraum für eine deutliche Erhöhung der Beibringungs- und Mitwirkungsobliegenheiten der Schutzsuchenden. Mit dem Konzept der sicheren Herkunfts- und Drittstaaten, die eine durch den Schutzsuchenden widerlegliche Vermutung der Nichtverfolgung bzw. anderweitigen Verfolgungssicherheit statuieren und so die Kontrolldichte und damit den Kontrollaufwand reduzieren, haben solche Elemente bereits Einzug auch in das gerichtliche Asylverfahren gehalten. Ein weiteres Beispiel ist in Bezug auf die Abschiebungshindernisse die »Gesundheitsvermutung« in § 60 Abs. 7 AufenthG und die Obliegenheit zur unverzüglichen Vorlage qualifizierter ärztlicher Atteste, die mit Präklusionswirkung ausgestaltet ist.

Das dem Unionsrecht weitgehend fremde Konzept der Anknüpfung verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes an »wehrfähige« subjektive Rechte ist ein weiterer Bereich, der zur aufwandssenkenden Beschränkung des gerichtlichen Kontrollprogramms genutzt werden mag.

Nationales Verfassungsrecht (Art. 19 Abs. 4, Art. 20 Abs. 1 GG) zieht hier dem nationalen Gesetzgeber für eine nennenswerte Beschränkung des Amtsermittlungsgrundsatzes nach derzeitigem Verständnis Grenzen. Eine (weitestgehende) Aufhebung oder Beschränkung des Amtsermittlungsgrundsatzes kann schwerlich mit Besonderheiten des Asyl(verfahrens)rechts gerechtfertigt werden und müsste auch vergleichbare Konstellationen in anderen Rechtsgebieten in den Blick nehmen. Die Kollateralschäden für das deutsche Rechtssystem wären erheblich.

19 Zum Nachfolgenden s. bereits *Berlit*, Rechtsschutz und Beschleunigungsmöglichkeiten im (gerichtlichen) Asylverfahren, in: Henneke (Hrsg.), Flüchtlingsunterbringung und Integration als kommunale Herausforderung, Stuttgart u.a. 2016, 66 (71 ff.).

20 S. dazu BMI, Masterplan Migration (Fn. 3), Nr. 40: Optimierung asylgerichtlicher Verfahren.

3. Beurteilungsspielräume oder Beweislastregeln?

Der gerichtliche Überprüfungsaufwand kann durch Zubilligung von Ermessens- oder Beurteilungsspielräumen an die Verwaltung (mitunter deutlich) reduziert werden. Im Bereich der gebundenen Entscheidungen, zu denen nach bundesrepublikanischer Dogmatik auch die Entscheidung über internationalen Schutz gehört, ist die Rechtsprechung mit der Anerkennung von Beurteilungsspielräumen – aus guten rechtsstaatlichen Gründen – bislang sehr zurückhaltend. Der EuGH hat für diesen Bereich – anders als im Visumrecht[21] – auch nicht erkennen lassen, dass hier unionsrechtlich »Ermessensspielräume« einzuräumen oder sonst notwendig sind, um die Ziele der unionsrechtlichen Bestimmung zu erreichen. Eine insoweit sachlich begrenzte Kontrolle ist mit dem Wirksamkeitsgebot des Art. 46 Abs. 3 Satz 1 RL 2013/32/EU auch schwerlich in Einklang zu bringen.

Die Kontrolldichte können aber auch Beweis- oder Entscheidungsregeln steuern, die erhöhte Anforderungen an die richterliche Überzeugungsbildung stellen, den Prüfungsumfang beschränken oder Präklusionsregeln enthalten. Art. 16a Abs. 4 GG lässt ausdrücklich zu, was § 36 Abs. 4 Satz 2 und 3 AsylG für das Verfahren bei Unbeachtlichkeit oder offensichtlicher Unbegründetheit des Asylantrages umsetzen. Hier ziehen eher das unionsrechtliche Gebot wirksamer Kontrolle oder das Konventionsrecht[22] Grenzen.[23]

4. Kassations- statt Verpflichtungsklage?

Die Zuerkennung internationalen Schutzes ist eine tatbestandlich gebundene, gerichtlich voll überprüfbare begünstigende Entscheidung. Die gerichtliche Überprüfung ist nach (herkömmlichem) Verständnis bei einem ablehnenden Bescheid des BAMF nicht auf Rechtsfehler in der Bundesamtsentscheidung beschränkt. Bei der allgemeinen Verpflichtungsklage hat das Gericht die Sache spruchreif zu machen und ggf. die Verpflichtung der Behörde zum Erlass des begehrten Verwaltungsaktes auszusprechen (§ 113 Abs. 5 VwGO). Hierfür ist im Asylrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch der Gedanke der Gesamtverfahrensbeschleunigung herangezogen worden. Die Kombination von Amtsermittlungsgrundsatz und Pflicht zum »Durchentscheiden« ist in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union indes eher die Ausnahme als die Regel. In den meisten Mitgliedstaaten sind die Gerichte auf eine reine Kassationsentscheidung beschränkt.

Von dem Grundsatz der Verpflichtungsklage sind unter dem Eindruck des Unionsrechts in der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Abstriche gemacht worden. Der wichtigste Ausnahmebereich sind die nunmehr in § 29 Abs. 1 AsylG zusammengefassten Unzulässigkeitsentscheidungen, in denen das BAMF ein Schutzgesuch ohne eine Sachprüfung als unzulässig ablehnt. Hier ist hinsichtlich des internationalen Schutzes allein die Anfechtungsklage eröffnet; ist das Schutzgesuch zu Unrecht als unzulässig abgewiesen worden, ist die Unzulässigkeitsentscheidung aufzuheben und hat das BAMF nunmehr eine Sachentscheidung zu treffen.

Auch für die Untätigkeitsklage ist die (unbedingte) Pflicht zum Durchentscheiden infrage gestellt worden. Der BayVGH[24] hat angesichts der europäischen Entwicklungen im Asylrecht entschieden, dass im Rahmen einer Untätigkeitsklage isoliert die Verpflichtung des BAMF zur Entscheidung über den Asylantrag begehrt werden kann und das Verwaltungsgericht nicht gehalten ist, selbst inhaltlich über das Asylbegehren zu befinden und unmittelbar hierüber zu entscheiden. Das BVerwG hat jüngst eine hiergegen gerichtete Revision[25] zurückgewiesen und für eine reine Bescheidungsklage ein Rechtsschutzbedürfnis anerkannt; nicht entschieden worden ist, ob der Asylbewerber auf die Möglichkeit der Bescheidungsklage beschränkt ist oder er die Untätigkeitsklage auch mit dem Ziel erheben kann, das BAMF zur Gewährung internationalen Schutzes zu verpflichten.

Im Rahmen einer Vorlage mit einem anderen Schwerpunkt hat das BVerwG den EuGH auch zur Klärung der Frage angerufen, in welchem Umfang Fehler im behördlichen Asylverfahren nach § 46 VwVfG nicht zur Aufhebung des ablehnenden BAMF-Bescheides führen (müssen); der Sache nach geht es um die Reichweite einer Verselbständigung der asylverfahrensrechtlichen Behördenpflichten und die Frage, in welchem Umfang sie zur Disposition der Schutzsuchenden stehen (können).

Soweit nicht unter dem Eindruck des Unionsrechts in bestimmten Konstellationen von der Verpflichtungsklage als Regelklage zugunsten eines reinen Anfechtungsbegehrens Abstand zu nehmen ist, ist rechtspolitisch eine Entlastung der Verwaltungsgerichte durch erweiterte Möglichkeiten der »Zurückverweisung« an das BAMF auch im Rahmen von Verpflichtungsklagen in Anlehnung an § 113 Abs. 2 und 3 VwGO sachgerecht.[26]

III. Wiederannäherung des Asylprozesses an den allgemeinen Verwaltungsprozess?

1. Das Problem

Die erheblichen Einschränkungen insbesondere im Asylrechtsmittelrecht sind u.a. geschaffen worden, um die Rechtsmittelgerichte zu entlasten und so das Verfahren zu beschleunigen. Allzumal nach der partiellen Übernahme der Rechtsmittelbeschränkungen in das allgemeine Prozessrecht ist heute indes eine (schrittweise) Reintegration in das allgemeine Verwaltungsprozessrecht angezeigt.[27]

Die Kombination von Rechtsmittelbeschränkungen und Einzelrichterentscheidungen führt zu einer Zersplitterung von Rechtsprechung, die über das allgemeine Problem der »konstitutionellen Uneinheitlichkeit« von Rechtsprechung

21 EuGH, Urt. v. 19.12.2013 – C-84/12 (Koushkaki), InfAuslR 2014, 89; s.a. BVerwG, Urt. v. 17.09.2015 – 1 C 37.14, InfAuslR 2016, 48.

22 Das gerichtliche Asylverfahren unterfällt indes nicht Art. 6 EMRK.

23 Zur Notwendigkeit einer unionsrechtskonformen Auslegung s. *Müller*, in: Hofmann (Hrsg.), Ausländerrecht, 2. Aufl., Baden-Baden 2016, § 36 AsylG Rn. 4; *Bergmann*, in: Bergmann/Dienelt (Hrsg.), Ausländerrecht, 12. Aufl., München 2018, § 36 Rn. 6.

24 BayVGH, Urt. v. 23.03.2017 – 13a B 16.30951.

25 BVerwG, Urt. v. 11.07.2018 – 1 C 18.17.

26 S. *Berlit* (Fn. 19), 80 f. In Österreich etwa kann im Rahmen einer Untätigkeitsklage das Gericht die persönliche Anhörung der Schutzsuchenden der dortigen Asylbehörde übertragen.

27 S. zum Nachfolgenden *Berlit*, Reformbedarf im Asylprozessrecht – für eine Reintegration des Sonderasylprozessrechts in das allgemeine Verwaltungsprozessrecht, DVBl 2015, 657; s.a. *Neidhardt/Ehrbeck*, Das BVerfG als Beschwerdeinstanz in Dublin-Eilsachen?, NVwZ 2015, 761; *Rennert*, Änderungen des Asylrechts und Verbesserung der personellen und sachlichen Ausstattung der Verwaltungsgerichte dringend geboten, DVBl 2018, 401.

deutlich hinausgeht und die Funktion von Rechtsprechung beeinträchtigt, Rechtssicherheit und Rechtsklarheit zu gewährleisten. Im Flüchtlingsschutzrecht werden die gravierenden Rechtsprechungsunterschiede auch bei vergleichbaren Sachverhalten angesichts der dichten Kommunikationszusammenhänge, die sich in den und durch die Flüchtlings-»communities« und die Flüchtlingsorganisationen ergeben, schnell bekannt. Bei den Schutzsuchenden und ihren Rechtsvertretern muss sich angesichts der regionalen und teils örtlichen Rechtsprechungsunterschiede der fatale Eindruck einer »Rechtsprechungslotterie« oder gar »willkürlichen«, jedenfalls nicht konsistenten Rechtsprechung[28] aufdrängen, die dem Ansehen des deutschen Rechtsstaates abträglich sein muss. Die Unterschiede sind aber auch für das BAMF als zentraler, bundesweit agierender Behörde erkennbar und schließen eine Orientierung des Behördenverhaltens an »der« Rechtsprechung »der« Verwaltungsgerichte aus; das BAMF hat keine Chance, konsistent und kohärent sowie zugleich rechtsprechungskonform zu entscheiden.

Dies gilt allzumal bei durchaus vorkommender uneinheitlicher Rechtsprechung innerhalb eines Gerichts oder gar innerhalb einer Kammer. Ihnen sollen die Rückübertragungsmöglichkeiten bzw. -pflichten nach § 76 Abs. 3 und 4 AsylG begegnen. Im Drange der allgemeinen Überlastung finden diese Vorschriften jedoch in der erstinstanzlichen Praxis nicht die gebotene Beachtung, und zwar auch im Eilrechtsschutz nicht, wo die Rückübertragung bei grundsätzlicher Bedeutung oder Abweichung von der Kammerrechtsprechung obligatorisch ist. Die Nichtbeachtung der Rückübertragungspflicht ist relativ risikolos möglich, weil die Nichtrückübertragung allenfalls in Willkürfällen wirksam als Verfahrensfehler gerügt werden kann. Das Credo, das im Asylrecht nur die Einzelrichterentscheidung eine gute Entscheidung ist, weil sie zur Beschleunigung führt, verkehrt sich hier vielfach in das Gegenteil und bewirkt jedenfalls kontraproduktive Qualitätsverluste. Neben Gesetzesänderungen muss hier die Verwaltungsgerichtsbarkeit selbst die strikte Beachtung geltenden Rechts sicherstellen.

2. Zugang zur Berufungsinstanz

Im Vergleich zum allgemeinen Verwaltungsprozessrecht ist im gerichtlichen Asylverfahren der Zugang zur Berufungsinstanz in Hauptsacheverfahren in mehrfacher Hinsicht spürbar beschränkt.

Bei einer Klagabweisung als »offensichtlich« unzulässig/unbegründet greift ein vollständiger Rechtsmittelausschluss. Bei der Zulassungsberufung sind die Fristen für den Berufungszulassungsantrag deutlich verkürzt. Die Berufungszulassungsgründe sind auf die »klassischen« Revisionsgründe beschränkt. Die Hauptzulassungsgründe im allgemeinen Verwaltungsprozess, die »ernstlichen Zweifel an der Ergebnisrichtigkeit« und die »besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten«, sind ausgeschlossen. Die Berufung kann nicht durch das Verwaltungsgericht selbst zugelassen werden.

Dies führt im Zusammenspiel dazu, dass die obergerichtliche Rechtsprechung ihre koordinierende und rechtsvereinheitlichende Funktion nicht hinreichend wahrnehmen kann, zumal die »Fallbreite« der in die Berufung gelangenden Verfahren zu eng ist. Viele an sich »berufungswürdige« Verfahren gelangen deswegen nicht in die Berufungsinstanz, weil die jeweiligen Verfahrensbevollmächtigten die spürbaren Hürden zur Begründung eines erfolgversprechenden Antrages auf Zulassung der Berufung nicht überwinden können. Damit entfällt auch die Möglichkeit, zumindest hinsichtlich allgemeiner Lagebeurteilungen der Verhältnisse in bestimmten Herkunfts- oder Rückführungsstaaten ein Mindestmaß an regionaler Vereinheitlichung hinsichtlich der zugrunde liegenden Tatsachenbasis zu erwirken. Denn anders als im Revisionsverfahren kann sich die grundsätzliche Bedeutung einer Rechtssache auch aus Tatsachenfragen fallübergreifender Bedeutung ergeben, etwa der Einordnung der Verfolgungshandlungen durch den syrischen Staat oder der Versorgungslage anerkannter Flüchtlinge in Bulgarien.

All dies sind Gründe für eine Wiederangleichung an das allgemeine Verwaltungsprozessrecht. Für sie sprechen sich inzwischen auch – mit im Detail unterschiedlicher Reichweite und Ausgestaltung – u.a. der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen,[29] die Konferenz der PräsidentInnen der OVG/VGH und des BVerwG,[30] die Neue Richtervereinigung, der Deutsche Anwaltverein, die JustizministerInnenkonferenz[31] und – begrenzt – der Bundesrat aus;[32] auch der Masterplan Migration[33] sieht u.a. eine – wenngleich nach Richtung und Gestalt unklare – Überprüfung der Rechtsmittel im Asylverfahren vor. Ob sich eine Angleichung im Verfahrensergebnis zugunsten der Schutzsuchenden oder im Ergebnis zu deren Lasten auswirken, weil auch das BAMF von den erweiterten Rechtsmittelmöglichkeiten Gebrauch machen kann, ist für die systematische Ausgestaltung des Rechtsmittelrechts unerheblich; es kann zudem nicht sicher prognostiziert werden. Bei sachgerechter personeller und sächlicher Ausstattung der Berufungsinstanz ist auch der Zeitgewinn für die Schutzsuchenden, der sich allein durch die Durchführung des Rechtsmittel(zulassungs)verfahrens ergeben kann, auf einen vertretbaren Umfang zu begrenzen und so zu reduzieren, dass Rechtsmittel nicht allein oder vorrangig wegen dieses Zeitgewinns eingelegt werden.

Beim Rechtsmittelausschluss bei Klagabweisung als »offensichtlich« unbegründet führt eine Angleichung vor allem zu einer Entlastung des Bundesverfassungsgerichts, das gegen eine überzogene Anwendung der Möglichkeit einer Klagabweisung als »offensichtlich« unbegründet/unzulässig ohne jeden zusätzlichen Rechtsmittelfilter direkt mit der Verfas-

28 Zu diesem Ziel s. M. *Reinhardt*, Konsistente Jurisdiktion: Grundlegung einer verfassungsrechtlichen Theorie der rechtsgestaltenden Rechtsprechung, Tübingen 1997.

29 BDVR-Stellungnahme v. 02.03.2018, BDVR-Rundschreiben 2/2018, 27 ff. (www.bdvr.de/index.php/id-20182018.html).

30 S.a. *Rennert*, Änderungen des Asylrechts und Verbesserung der personellen und sachlichen Ausstattung der Verwaltungsgerichte dringend geboten, DVBl 2018, 401.

31 Beschluss der 89. JuMiKo v. 6./07.06.2018 (TOP I.14); s.a. Länderoffene Arbeitsgruppe Asylprozess, Zweiter Zwischenbericht für die 89. JuMiko »Prüfung und Bewertung des Vorschlags einer fallübergreifenden Prüfung allgemeiner Tatsachenfragen durch das Bundesverwaltungsgericht als Revisionsinstanz. Prüfung und Bewertung weiterer Vorschläge zum Haftrecht« (Stand: 24.04.2018).

32 BR-Drucks. 179/17 (Beschluss) v. 10.03.2017; BR-Drucks. 51/18 (Gesetzesantrag der Länder Hamburg, Berlin, Brandenburg, Bremen v. 20.02.2018) (dazu BRAK, Stellungnahme Nr. 12/2018 vom April 2018); s.a. Gesetzentwurf Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drucks. 19/1319.

33 Nr. 40 »Masterplan Migration« (Fn. 3).

sungsbeschwerde in Anspruch genommen werden kann. In diesen Fällen ist der Mehraufwand eines Berufungszulassungsantrages beim OVG/VGH regelmäßig überschaubar.

Bei der Berufungszulassung wissen die Verwaltungsgerichte am besten, wo Vereinheitlichungsbedarf besteht. Dies spricht dafür, ihnen auch bei unveränderten Berufungszulassungsgründen die Zulassungskompetenz zu eröffnen.[34] Mit der Zulassung der Sprungrevision im Juli 2017[35] hat der Gesetzgeber bereits zu erkennen gegeben, dass er der »Rechtsmittelweisheit« der Verwaltungsgerichte vertraut, mag wegen des Zustimmungserfordernisses des Rechtsmittelgegners bei der Sprungrevision auch eine Zulassung gegen den Willen des BAMF nicht erfolgen können. Die bislang bei dem Bundesverwaltungsgericht eingelegten Sprungrevisionen zeigen aber, dass mitunter im Gewande einer Rechtsfrage letztlich doch Tatsachenfragen zur Entscheidung gestellt und damit die Entscheidungsmöglichkeiten des Bundesverwaltungsgerichts verkannt werden.

Die Erweiterung der Sachgründe für die Berufungszulassung entlastete die Berufungsinstanz von der mitunter nicht einfachen Prüfung, ob bei Bewertungsdivergenzen zur Verfolgungslage im Herkunftsland oder bei Dublin-Rückführungen schon »grundsätzliche Tatsachenfragen« i.S.d. § 78 Abs. 3 Nr. 1 AsylG oder lediglich »besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten« gegeben sind. Die Maßstäbe für eine Zulassung wegen »ernstlicher Zweifel an der Ergebnisrichtigkeit« sind inzwischen in der obergerichtlichen Rechtsprechung auch so gefestigt, dass dem Berufungsgericht mit vertretbarem Mehraufwand eine Korrektur schwerer Mängel der erstinstanzlichen Entscheidung ermöglicht werden sollte.

Die Angleichung der Antrags- und Begründungsfristen entspricht bei fortbestehendem Vertretungszwang (§ 67 VwGO) einem Gebot prozessualer Fairness, weil auch die Zahl der sachgerechten Vertretung befähigten, auf das Migrationsrecht spezialisierten Rechtsanwälte begrenzt ist.

3. (Punktuelle) Aufhebung des Beschwerdeausschlusses (§ 80 AsylG)?

Der (unions- und verfassungsrechtlich zulässige) vollständige Ausschluss der Beschwerde in Verfahren nach dem Asylgesetz ist für all die Verfahren, in denen der Sache nach die wesentliche Prüfung im Verfahren des Eilrechtsschutzes stattfindet (insbesondere: Dublin-Verfahren), kontraproduktiv. Gerade hier besteht besonderer Vereinheitlichungsbedarf hinsichtlich der Bewertung tatsächlicher Verhältnisse, etwa zum Bestehen/Nichtbestehen »systemischer Mängel« in EU-Mitgliedstaaten, die an sich zur Rückübernahme verpflichtet sind, aber auch von Rechtsfragen.[36] Die (zumindest begrenzte) Eröffnung eines Rechtsmittels kann der rechtsstaatlich gebotenen Vorhersehbarkeit und Verlässlichkeit gerichtlicher Entscheidungen dienen und eine Vereinheitlichung der Rechtsprechung bewirken.[37] Der durch den Rechtsmittelausschluss bewirkte Beschleunigungseffekt wird durch die Rechtsprechungszersplitterung und deren Folgen bei einer verfahrensübergreifenden Betrachtung wieder aufgehoben; negative Effekte für die Selbstdarstellung des Rechtsstaates kommen hinzu.

Als Alternative zu einer vollständigen Aufhebung des Beschwerdeausschlusses kommt eine Zulassungsbeschwerde in Betracht, die von dem Verwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassen[38] oder für die – ergänzend oder alternativ – ein besonderes Zulassungsbeschwerdeverfahren zum Oberverwaltungsgericht eröffnet werden kann. Dabei können die Zulassungsgründe auf die grundsätzliche Bedeutung einer bestimmten Rechts- oder Tatsachenfrage beschränkt bleiben oder auch weitere Berufungszulassungsgründe in den Blick genommen werden.

Bei den Antragsfristen ist angesichts der durchschnittlichen Verfahrensdauer beim BAMF, aber auch der Verfahrensdauer im verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren eine Verlängerung zumindest rechtspolitisch ein Gebot der Fairness. Die verkürzten Antragsfristen tragen zur Beschleunigung des Gesamtverfahrens allenfalls marginal bei, wenn und weil der fristgerecht gestellte und begründete Eilantrag wegen der Verfahrensmängel erst einmal längere Zeit unbearbeitet liegen bleibt.

4. Sonstige Vereinheitlichungsmöglichkeiten

Bei der Übertragung von Rechtsstreitigkeiten auf den Einzelrichter bestehen mit dessen Einführung auch im allgemeinen Verwaltungsprozessrecht (§ 6 VwGO) keine tragfähigen Gründe für die Beibehaltung der Sonderregelung in § 76 AsylG mehr. Der Bedeutung des Asylrechts und seiner besonderen Anforderungen entspricht nicht, den Einzelrichter im gerichtlichen Asylverfahren schon nach sechs Monaten, im allgemeinen Verwaltungsprozessrecht indes erst nach einem Jahr einsetzen zu können.[39]

Das Zurückverweisungsverbot (§ 79 Abs. 2 VwGO) ist ebenfalls kontraproduktiv. Es verpflichtet selbst in den Fällen, in denen ein Verwaltungsgericht systematisch von obergerichtlicher Rechtsprechung abweicht und ohne Einzelfallprüfung der Klage stattgibt/sie abweist, das Berufungsgericht bei wegen Divergenz zuzulassender Berufung zur Vollprüfung; das Berufungsgericht muss in diesen Fällen aber stets in voller Senatsbesetzung entscheiden, soweit nicht die Beteiligten in eine Entscheidung durch den Einzelrichter einwilligen. Die Praxis im allgemeinen Verwaltungsprozessrecht zeigt, dass die Obergerichte mit der Zurückverweisungsmöglichkeit verantwortungsvoll umzugehen in der Lage sind. Als Alternative ist an eine fakultative Möglichkeit der Übertragung auf einen Einzelrichter durch das Gesetz unabhängig von der Zustimmung der Beteiligten zu denken, die auf Fälle der Divergenzzulassung oder Verfahren nach ergangener Grundsatzentscheidung im Senat begrenzt werden sollte.

---

34 S. Gesetzentwurf Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drucks. 19/1319 v. 21.03.2018.

35 Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht v. 20.07.2017, BGBl. I, 2780.

36 Z.B. in Bezug auf das Bestehen subjektiv-öffentlicher Rechte, Details der Fristberechnung, Anwendbarkeit bei Sekundärmigration.

37 Krit. zur Zulassungsbeschwerde im asylgerichtlichen Eilverfahren *Müller-Rentschler*, Echo: Änderungen des Asylprozessrechts?, BDVR-Rundschreiben 2/2018, 33.

38 So der Gesetzentwurf Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drucks. 19/1319 v. 21.03.2018.

39 Nr. 40 des Masterplans Migration (Fn. 20) sieht u.a. eine »Beteiligung von mehr Richtern, die noch nicht auf Lebenszeit eingestellt sind, bei Gerichtsentscheidungen« vor; das BVerfG hat jüngst die erweiterte Verwendung von Beamten auf Lebenszeit zu Richtern auf Zeit bei verfassungskonformer Auslegung als verfassungsgemäß gebilligt (BVerfG, Beschl. v. 22.03.2018 – 2 BvR 780/16 – NJW 2018, 1935).

IV. Rechtsmittelerweiterung durch Tatsachenkompetenz des Bundesverwaltungsgerichts?

1. Notwendigkeit von Leitentscheidungen

Auf eine Rechtsmittelerweiterung, die auf spezifische Probleme des gerichtlichen Asylverfahrens reagiert, zielen Vorschläge, dem Bundesverwaltungsgericht eine (begrenzte) Tatsachenkompetenz zuzuweisen.[40]

Im gerichtlichen Asylverfahren haben fallübergreifende, allgemeine Tatsachenfragen oft eine ganz zentrale Bedeutung.[41] Dies unterscheidet das Asylrecht von nahezu allen anderen Rechtsgebieten des Verwaltungsrechts. Derzeit entscheiden über Tatsachenfragen letztinstanzlich die 15 Oberverwaltungsgerichte/Verwaltungsgerichtshöfe der Länder.[42] Konsequenz ist eine Zersplitterung der Rechtsprechung, bei der gleiche Einzelschicksale je nach regionaler Gerichtszuständigkeit zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.[43] Dies ist in jüngerer Zeit insbesondere zum Problem bei der Bewertung der Verfolgungsmaßnahmen des syrischen Regimes gegenüber wehrpflichtigen Personen geworden und hat zu gerichtlichen Asylverfahren in zumindest fünfstelliger Zahl geführt. Weitere Beispiele betreffen die Verhältnisse in Eritrea, Somalia oder Afghanistan oder die Lebensbedingungen von Asylbewerbern oder -berechtigten z.B. in Bulgarien oder Italien.

Das Bundesverwaltungsgericht kann insoweit revisionsrechtlich nicht zu einer Recht(sprechung)svereinheitlichung beitragen. Es darf nur beurteilen, ob die Tatsachengerichte bei ihrer rechtlichen Bewertung von einem rechtlich zutreffenden Maßstab ausgegangen sind: es darf aber nicht die Tatsachenbewertung selbst überprüfen.[44] Diese beschränkte Prüfungskompetenz entspricht in Deutschland gefestigter Recht(sprechung)stradition, welche die Revision als reine Rechtsinstanz von der Berufungsinstanz abgrenzt, die neben Rechts- auch über Tatsachenfragen zu befinden hat.

Andere Rechtsstaaten in der EU lösen dieses Problem anders. In der Schweiz, Österreich und in den anglo-amerikanischen Ländern entscheiden ausschließlich Bundesrichter über das Ausländer- und Asylrecht und haben regelmäßig auch eine Tatsachenkompetenz, insbesondere dann, wenn sie erstinstanzliche Entscheidungskompetenzen haben. Das in der case law-Tradition stehende britische Asylverfahren sieht länderbezogene Leitentscheidungen (»country guidance determinations«)[45] vor, die in Bezug auf die Verfolgungslage in einem bestimmten Land oder nur bezogen auf eine bestimmte Gruppe mit relativer Bindungswirkung[46] durchentscheiden.[47] Dieser Ansatz kann nicht bruchlos in das deutsche Rechtssystem übernommen werden, zumal nach deutschem Rechtsverständnis eine formelle Bindung an Präjudizien nach angloamerikanischem Vorbild ausscheidet. Dies schließt aber eine Klärungsbefugnis des Bundesverwaltungsgerichts, dem hierfür in einem Rechtsmittelverfahren begrenzte Tatsachenkompetenzen einzuräumen wären, durch Länderleitentscheidungen nicht aus.

2. Grundsätzliche Bedenken gegen eine Tatsachenfeststellungskompetenz des BVerwG

Der Vorschlag ist nicht auf ungeteilte Zustimmung gestoßen und hat teils grundsätzliche Einwendungen evoziert, die über die Feststellung einer – gerade gewollten – Systemerweiterung hinausgehen oder schon kein (gewichtiges) bewältigungsbedürftiges Problem sehen.[48]

Rein praktisch sei das Bundesverwaltungsgericht ungeachtet der hohen Zahl erstinstanzlicher Verfahren, in denen es auch Tatsacheninstanz ist, derzeit nach der personellen und sächlichen Ausstattung nicht (hinreichend) dafür gerüstet, die (erwartbar) hohe Nachfrage nach Länderleitentscheidungen innerhalb angemessener Zeit zu befriedigen. Empirisch ist diese Einschätzung zutreffend. Für die künftige Gestalt eines Rechtsmittels ist dies systematisch aber kein tragfähiges Element und benennt nur eine – wenngleich zentrale – Zusatzbedingung. Ein Ansatz, personelle Engpässe zu mildern, kann hier – wie vor allem in den Instanzgerichten, die die Hauptlast zu tragen haben – in der Schaffung qualifizierter (Richter)Assistenzstellen liegen, welche die RichterInnen »bei der Recherche von Rechtsprechung und Tatsachenmaterial, der Einholung von Auskünften und der Zusammensetzung von Erkenntnismittellisten unterstützen.«[49]

Gewichtig ist das Argument der fehlenden (rechtlichen) Bindungswirkung der Instanzgerichte. Selbst bei Anordnung einer Bindung bleibt dem zur Entscheidung berufenen Instanzgericht regelmäßig die Möglichkeit, unter Berufung auf (vermeintliche oder tatsächliche) entscheidungserhebliche Veränderungen der Tatsachenlage sich aus der Bindung an die Länderleitentscheidung zu befreien. Normativ ist dies zutreffend, zumal den Instanzgerichten eine »tagesaktuelle« Erfassung der entscheidungsrelevanten Tatsachengrundlage abverlangt ist.[50] Es ändert aber nichts an der Erwartung, dass sich zumindest die große Mehrheit der VerwaltungsrichterInnen mit Blick auf den auch rechtlichen Eigenwert von Rechtssicherheit faktisch gebunden fühlen wird. So kann zwar keine perfekte, wohl aber weitgehende Rechtsvereinheitlichung bewirkt werden.

---

40 Dazu *Berlit/Dörig*, Asylverfahren verbessern durch eine Tatsachenbewertungskompetenz des BVerwG im Rahmen länderbezogener Leitentscheidungen, NVwZ 2017, 1481; s. bereits *Berlit* (Fn. 27), DVBl 2015, 657 (660).

41 S. nur *Kossens*, Die Tatsachenfeststellung im Asylverfahren, 1999; *Möller*, Tatsachenfeststellung im Asylprozess, 2005; *Reiling/Mitsch*, Wissen im Asylprozess. Rechtsvergleichende Betrachtung zum Vereinigten Königreich und zu Deutschland, DVerw 50 (2017), 537 (537 f., 549 ff.).

42 Zu möglichen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen diese Form gerichtlicher Wissensgenerierung s.a. *Reiling/Mitsch* (Fn. 41), 563 ff.

43 S.a. *Reiling/Mitsch* (Fn. 41), 561 (»vereinheitlichende Funktion begrenzt«).

44 Dazu etwa BVerwG, Beschl. v. 24.04.2017 – 1 B 22.17, InfAuslR 2017, 307. Die im Zweiten Zwischenbericht ([Fn. 31], 12 f.) zum Beleg dafür aufgelistete Rechtsprechung, dass das Bundesverwaltungsgericht in seiner früheren Rechtsprechung Tatsachen(würdigungs)fragen grds. Bedeutung »wiederholt, wenn nicht gar regelmäßig beantwortet« habe, belegen dies bei näherer Betrachtung gerade nicht. Es standen zumeist Maßstabsfragen im Raum, die auf die Tatsachenwürdigung einwirkten, teils wurde auch die Tatsachengrundlage als für die tatrichterlich gezogenen Schlüsse zu schmal erkannt.

45 Zugänglich unter https://tribunalsdecisions.service.gov.uk/utiac/.

46 Country Guidance-Entscheidungen sind als verbindlich zu behandeln, solange sie nicht ausdrücklich aufgehoben oder durch eine neue ersetzt wurde und auch sonst an die Aktualität der informatorischen Grundlagen rückgebunden ist; s. *Reiling/Mitsch* (Fn. 41), 550 f.

47 *Dörig*, Flüchtlingsschutz in Großbritannien, ZAR 2006, 272 (274 f.); s.a. *Reiling/Mitsch* (Fn. 41), 537 f., 548 ff.

48 Exemplarisch *Müller-Rentschler* (Fn. 37), BDVR-Rundschreiben 2/2018, 33.

49 NRV (Fn. 16), Nr. 3.

50 S. nur BVerfG, Beschl. v. 21.04.2018 – 2 BvR 273/16 – InfAuslR 2016, 315; v. 27.03.2017 – 2 BvR 681/17 – NVwZ 2017, 1702. Der Zweite Zwischenbericht ([Fn. 31], 12) verweist indes zutreffend auch darauf, dass sich – je nach Zielstaat – die allgemeine Gefahrenlage nicht ständig und grundlegend ändert.

Eine weitere Sorge gilt der Verlängerung der Gesamtverfahrensdauer durch eine weitere Instanz. Dies ist in Bezug auf das einzelne Verfahren, das zur Länderleitentscheidung führt, evident zutreffend. Bei hinreichend zeitnahen und aktuellen Länderleitentscheidungen wird aber das Rechtsprechungssystem insgesamt signifikant entlastet, weil es nach der Klärung effizienter und schneller entscheiden kann. Dies hängt indes von einer zeitnahen Entscheidung in Verfahren zu Länderleitentscheidungen ab.

3. Ausgestaltungsmöglichkeiten

Die Öffnung für Länderleitentscheidungen betritt dogmatisch Neuland. Denkbar sind unterschiedliche Ausgestaltungen, die jeweils Vor- und Nachteile haben.[51]

Die Ausgestaltung als weiteres (beschränktes) Berufungsverfahren knüpft an divergierende Entscheidungen von Obergerichten zur allgemeinen Gefahrenlage in einem bestimmten Verfolgerstaat/Zielstaat der Abschiebung an. Hier kann ein Oberverwaltungsgericht die beschränkte Berufung zulassen. Rechtspolitisch zu entscheiden ist dann, ob die Nichtzulassung auch mit einer Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht soll angefochten werden können. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ist in dieser Variante auf die Beurteilung der allgemeinen Gefahrenlage beschränkt; ausgeblendet bleiben alle weiteren Fragen, die sich im Einzelfall als entscheidungserheblich ergeben können.

Bei einer Ausgestaltung als erweitertes Revisionsverfahren wird die Revision (und deren Zulassung) abweichend von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO auch zur Klärung von Tatsachenfragen grundsätzlicher Bedeutung geöffnet. Hier ist u.a. klärungsbedürftig, ob insoweit auch die Sprungrevision eröffnet werden soll und ob eine Nichtzulassungsbeschwerde nach ergangener Länderleitentscheidung auch auf eine Abweichung von dieser soll gestützt werden können. Hier entscheidet nach der Zulassung der Revision das Bundesverwaltungsgericht ohne Begrenzung auf die zur Zulassung führende Tatsachenfrage zur allgemeinen Gefahrenlage. Die Leitfunktion bleibt implizit.

Ein Vorlageverfahren konzentriert die Befassung des Bundesverwaltungsgerichts auf die Tatsachenfrage allgemeiner Bedeutung und verpflichtet ein Obergericht zur Vorlage, wenn es insoweit von der Entscheidung eines anderen Obergerichts abweichen möchte. Die Tatsachenkompetenz des Bundesverwaltungsgerichts einschließlich der Kompetenz zur Ermittlung weiterer Tatsachen ist auf die »Grundsatzfrage« beschränkt. Eine Nichtvorlagebeschwerde findet nicht statt.

4. (Verbindliche) Lageeinschätzung durch eine unabhängige wissenschaftliche Einrichtung?

Als Alternative zu einer Länderleitentscheidungskompetenz ist jüngst vorgeschlagen worden, zur Vereinheitlichung der Feststellung der Gefahrenlage in den Herkunfts- und Zielstaaten durch die Behörden und Gerichte eine unabhängige wissenschaftliche Einrichtung des Bundes zu errichten, die aktuelle Lageeinschätzungen vornimmt, an die Behörden und Gerichte grundsätzlich gebunden sein sollen.[52] Ausgestaltung und Unabhängigkeit dieser Einrichtung sind nicht in einer Weise ausgeführt, die eine abschließende Bewertung dieses Vorschlages erlaubte.

Eine – auch von innen- wie außenpolitischen Zwängen – unabhängige Einrichtung bedeutete für die Gerichte sicherlich eine wertvolle Unterstützung. Wird diese Einrichtung mit entsprechenden personellen Ressourcen ausgestattet, mildert sie auch das Problem, dass namentlich bei den derzeitigen Hauptherkunftsländern die Zahl der erreichbaren Erkenntnismittel – allzumal in Zeiten des Internets – nahezu unendlich ist und diese oft auch nur in Sprachen verfügbar sind, die VerwaltungsrichterInnen (regelmäßig) nicht beherrschen. Schon die Vielzahl der nur in englischer oder französischer Sprache vorliegenden Erkenntnismittel (z.B. EASO-Länderberichte) wirft die Frage auf, ob § 184 Satz 1 GVG für das Asylverfahren angepasst werden muss, zumal auch die für das Flüchtlingsrecht relevante Rechtsprechung des EGMR oftmals nicht oder nur mit erheblicher Zeitverzögerung in deutscher Sprache verfügbar ist.

Schon die Übertragung einer Kompetenz zur Zusammenstellung und Bewertung der gesammelten Erkenntnismittel wirft Fragen auf, soweit diese über einen weiteren – wenngleich fachlich kompetenten – Beitrag zur gerichtlichen Entscheidungsfindung hinausgehen soll. Lagebeurteilungen sind nie vollständig »objektiv«. In sie fließen notwendig – teils unausgewiesen, teils ausgewiesen – rechtliche Bewertungen ein. Auch bei einer Vielzahl von Erkenntnisquellen ist die Erkenntnislage notwendig selektiv, unvollständig und gründet auf Erkenntnisquellen, die ihrerseits »interessengeleitete« Darstellungen enthalten (können).[53] Eine wie auch immer geartete – strikte oder relative – Bindungswirkung der jeweiligen Lagebeurteilung, von denen Gerichte nur unter bestimmten Voraussetzungen sollen abweichen dürfen, ist jedenfalls de lege lata dem deutschen Prozessrecht fremd. Auch bei einer Qualifizierung als »antizipiertes Sachverständigengutachten« verbleibt dem Gericht die Aufgabe (und die Befugnis) zur eigenständigen Bewertung – einschließlich der Abweichungsbefugnis.

Eine Bindungswirkung steht auch in einem Spannungsverhältnis zu der von Verfassungs wegen exklusiv den Gerichten zugewiesenen Rechtsprechungsaufgabe. Jedenfalls eine normative Bindung an die Ermittlungen und Bewertungen externer Stellen scheidet nach Art. 92 GG aus, weil diese Einrichtung unabhängig von ihrer Ausgestaltung jedenfalls nicht Teil der »rechtsprechenden Gewalt« ist. Bei einer relativen Bindung, von der (nur?) bei besserer Erkenntnis soll abgewichen werden können, stellt sich die Frage nach der Reichweite der Amtsermittlung und den Kriterien der statthaften Abweichung.

51 Dazu *Berlit/Dörig* (Fn. 40), 1481 (1482 f.); Zweiter Zwischenbericht ([Fn. 31], 14 ff.). Die JuMiKo (Fn. 31) spricht sich in ihrem Beschl. v. 6./07.06.2018 für ein um die Tatsachenfeststellungsbefugnis erweitertes Revisionsverfahren aus, der Masterplan Migration ([Fn. 20], Nr. 40) präferiert ein Vorabentscheidungsverfahren zur Klärung von Grundsatzfragen.

52 W. *Kluth*, Migration und ihre Folgen – wie kann das Recht Zuwanderung und Integration in Gesellschaft, Arbeitsmarkt und soziale Ordnung steuern? Gutachten D zum 72. Deutschen Juristentag, München 2018, D 43; Empfehlung 26.

53 Dazu nur die Debatten um die Vorlagen eines aktualisierten Asyllageberichts, den das Auswärtige Amt noch im Februar 2018 wegen des Anschlages vom 31.05.2017 und der stark eingeschränkten Arbeitsfähigkeit der Botschaft in Kabul noch nicht vorgelegt hatte; s. BT-Drucks. 19/632, 2.

V. Schlussbemerkung

Inwieweit Schutzsuchende (in Deutschland) die Möglichkeit haben, ihre Rechte »effektiv« wahrzunehmen, lässt sich nicht eindeutig beantworten. »Inwieweit« fragt nach einem Grad der Zielerreichung, die Frage nach der »Effektivität« der Rechtsdurchsetzung lässt zudem keinen klaren Maßstab erkennen. Die im europäischen Vergleich – insgesamt und in Bezug auf unterschiedliche Herkunftsstaaten – durchaus unterschiedlichen (behördlichen) Schutzquoten[54] allein sind kein aussagekräftiger Indikator für die Effektivität des Rechtsschutzes. Es fehlen schon belastbare EU-weite Vergleiche zu den Erfolgsquoten bei Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes. Ein effektives Rechtsschutzsystem muss – vor allem – die gerichtliche Durchsetzung bestehender Schutzansprüche ebenso gewährleisten wie die Nichtgewährung von Schutz in Fällen, in denen die tatbestandlichen Voraussetzungen nicht vorliegen. Ergebnisbezogene Erfolgsquoten sind – zumindest für sich allein – vor allem kein aussagekräftiger Indikator für die Qualität eines Rechtsschutzsystems und dessen Zugangsoffenheit.

Beantworten lässt sich allerdings, ob das normative Gerüst einem effektiven Rechtsschutz nachhaltig entgegensteht. Bei allen Mängeln im Detail und systematischen Verbesserungsbedarfen ist dies nicht der Fall. Das gerichtliche Asylverfahren steht aber vor Herausforderungen. Die Maßnahmen zu ihrer Bewältigung können normativ wie tatsächlich den Zugang erleichtern oder erschweren.

Eine Grunderkenntnis der rechtssoziologischen Forschung Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre[55] war, dass der Mobilisierung von Recht – und damit dem Zugang zum Recht – vielfältige (außerrechtliche) Mobilisierungsbarrieren entgegenstehen können und hier eine zentrale Funktion von Rechtsberatung und -hilfe liegt.[56] Dies hat sich bis heute nicht grundlegend geändert. Die beim BAMF nicht erfolgreichen Schutzsuchenden wissen in aller Regel, dass sie ein Rechtsproblem haben. Ohne kompensatorische Hilfe Dritter können sie dies aber nicht optimal angehen. Refugee Law Clinics[57] können hier eine wichtige Vermittlerrolle einnehmen.

54 S. nur *Schneider*, Das Gemeinsame Europäische Asylsystem: Auf Sand gebaut? Emergenz und Agonie eines teilharmonisierten Politikfeldes, in: T. Oppelland (Hrsg.), Das Recht auf Asyl im Spannungsfeld von Menschenrechtsschutz und Migrationsdynamik, 2017, 113 (135 ff.).

55 S. T. *Rasehorn* (Hrsg.), Rechtsberatung als Lebenshilfe, Neuwied/Darmstadt 1979; *E. Blankenburg/U. Reifner/I. Gorges/F. Tiemann*, Rechtsberatung. Soziale Definition von Rechtsproblemen durch Rechtsberatungsangebote, Neuwied/Darmstadt 1982.

56 Zum behördlichen Asylverfahren und der Bedeutung frühzeitiger sachkundiger Verfahrensbegleitung für die Betroffenen, die Qualität des Behördenverfahrens und dessen Effizienz s. nur BAMF (in Zusammenarbeit mit UNHCR Deutschland), Evaluation des Pilotprojekts »Asylverfahrensberatung«, Entwurf (Stand 25.09.2017) (https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2018/05/FB_Asylverfahrensberatung_Entwurf170925.pdf); s.a. DRK/Diakonie/Caritas, Stellungnahme und Hinweise zum Entwurf des Evaluationsberichts (10.08.2017) zum Pilotprojekt »Asylverfahrensberatung«; BAGFW, Unabhängige Verfahrensberatung – ein Beitrag zur Verbesserung der Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens, 14.11.2017 (https://www.bagfw.de/gremien-themen/sozialkommission-i/detail/article/unabhaengige-asylverfahrensberatung-ein-beitrag-zur-verbesserung-von-fairness-qualitaet-und-eff/).

57 Zum Konzept s. vom *Felde/Hilb*, Refugee Law Clinics in Deutschland – ein studentisches Modell für die Veränderung der juristischen Ausbildung, KJ 2016, 220; dies., Refugee Law Clinics – Aktuelle Entwicklungen, NVwZ 2017, 598; *Borowski/Helmrich*, Refugee Law Clinic Regensburg – das erste Jahr, Jura 2017, 678; s.a. https://rlc-deutschland.de/.; allgemein zu Law Clinics in der juristischen Ausbildung s. etwa *Deckenbrock*, Law Clinics als Rechtsdienstleister, AnwBl. 2017, 937; *Kilian*, Klinische Juristenausbildung als Element einer modernen Juristenausbildung, AnwBl. 2017, 950; *Möslein/Rennig*, Business Law Clinics in der rechtswissenschaftlichen Ausbildung, Juar 2017, 1084; *Paal*, Legal Clinics als Element der universitären Juristenausbildung, AnwBl. 2017, 956.

Freizügigkeitsrecht

Familiennachzug zu rückkehrenden Unionsbürgern

AEUV Art. 21 Abs. 1

Art. 21 Abs. 1 AEUV ist dahin auszulegen, dass er der Regelung eines Mitgliedstaats nicht entgegensteht, wonach einem drittstaatsangehörigen Familienangehörigen eines Unionsbürgers, der die Staatsangehörigkeit dieses Mitgliedstaats besitzt und dahin zurückkehrt, nachdem er sich auf der Grundlage und unter Beachtung des Unionsrechts in einem anderen Mitgliedstaat aufgehalten hat, ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht nach Unionsrecht nicht gewährt wird, wenn die Einreise des Familienangehörigen des betreffenden Unionsbürgers in den Herkunftsmitgliedstaat dieses Unionsbürgers oder die dortige Stellung eines Antrags auf einen Aufenthaltstitel nicht »in der natürlichen Verlängerung« zu der Rückkehr des Unionsbürgers in diesen Mitgliedstaat erfolgt, soweit nach dieser Regelung im Rahmen einer umfassenden Beurteilung auch die Berücksichtigung anderer relevanter Gesichtspunkte gefordert wird, insbesondere solcher, mit denen sich nachweisen lässt, dass trotz der Zeit, die zwischen der Rückkehr des Unionsbürgers in seinen Herkunftsmitgliedstaat und der Einreise des drittstaatsangehörigen Familienangehörigen dorthin verstrichen ist, das im Aufnahmemitgliedstaat entwickelte oder gefestigte Familienleben nicht beendet wurde, so dass dem betreffenden Familienangehörigen das abgeleitete Aufenthaltsrecht gewährt werden kann, was zu überprüfen Sache des vorlegenden Gerichts ist.

EuGH, Urt. v. 27.06.2018 – C-230/17 (Erdem Deha Altiner und Isabel Hanna Ravn)

Sachverhalt: Herr Erdem Deha Altiner wurde am 02.09.2004 in der Türkei geboren und ist türkischer Staatsangehöriger. Sein Vater, Herr Metin Altiner, der am 17.07.2008 nach Dänemark eingereist

Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

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

Herausgegeben von *Rechtsanwalt Prof. Dr. Rüdiger Breuer,* Bonn – *Prof. Dr. Martin Burgi,* München – *Prof. Dr. Christian Calliess,* Berlin – *Dr. Josef Christ,* Vizepräsident des BVerwG, Leipzig – *Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde,* Rechtsanwalt, Stuttgart – *Dr. Frank Fellenberg,* Rechtsanwalt, Berlin – *Dr. Andreas Heusch,* Präsident des VG, Düsseldorf – *Prof. Dr. Thomas Mayen,* Rechtsanwalt, Bonn – *Prof. Dr. Hubert Meyer,* Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover – *Prof. Dr. Janbernd Oebbecke,* Münster – *Prof. Dr. Joachim Scherer,* Rechtsanwalt, LL.M., Frankfurt a. M. – *Dr. Heribert Schmitz,* Ministerialrat, 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 Rechtsanwältin Dr. Christiane Prause, Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M.

20 2017

Seite 1481–1560
36. Jahrgang
15. Oktober 2017

Vors. Richter am BVerwG Professor Dr. Uwe Berlit und Richter am BVerwG Professor Dr. Harald Dörig*

Asylverfahren verbessern durch eine Tatsachenbewertungskompetenz des BVerwG im Rahmen länderbezogener Leitentscheidungen

Die Verwaltungsgerichte verzeichnen seit mehr als einem Jahr einen exponentiellen Anstieg von Asylklagen. Ihre Zahl übersteigt mittlerweile die Gesamtzahl aller übrigen Verwaltungsstreitverfahren deutlich. Gestritten wird über Rechts- und Tatsachenfragen. Viele reichen über das individuelle Verfolgungsschicksal hinaus: Wie ist die Verfolgungslage in den verschiedenen Provinzen Afghanistans? Steht syrischen Flüchtlingen nur subsidiärer Schutz zu oder der Schutz von Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention?

I. Hinführung

Letzte Tatsacheninstanz sind de lege lata die 15 Oberverwaltungsgerichte der Bundesländer. Folge ist eine Zersplitterung der Rechtsprechung auch in fallübergreifenden, allgemeinen Tatsachenfragen: Gleiche Einzelschicksale führen je nach regionaler Gerichtszuständigkeit zu unterschiedlichen Ergebnissen. Die allein auf Rechtsfragen beschränkte Revision kann nicht zur Vereinheitlichung betragen.[1] Für die Betroffenen führt dies zu einer Art Rechtsprechungs"lotterie". Das Bundesamt für Migration für Flüchtlinge kann sich nicht an einer vereinheitlichten Rechtsprechung orientieren. Die Rechtszersplitterung führt so auch zu deutlich mehr gerichtlichen Verfahren und erhöht insgesamt den Aufwand deren Bearbeitung. Rechtsstaatlich ist all dies im Ergebnis schwer erträglich.

Abhilfe kann de lege ferenda nur eine auf das Asylverfahren zu begrenzende Tatsachenermittlungs- und -beurteilungskompetenz des *BVerwG* bei grundsätzlich bedeutsamen Tatsachenfragen im Rahmen länderbezogener Leitentscheidungen schaffen.[2]

II. Über Bundesrecht entscheidet ein Bundesgericht

In den meisten Ländern der Welt entscheiden Bundesrichter über die Auslegung von Bundesrecht. Das gilt auch für föderale Staaten wie die Schweiz, Österreich, die USA, Kanada und Australien. In den föderal organisierten Staaten – mit Ausnahme Deutschlands – entscheiden die Gerichte der Bundesländer über Rechtsstreitigkeiten auf Gebieten der einzelstaatlichen Gesetzgebung, zB über 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 Einreisedekrete von Donald Trump. Gleiches gilt aber auch für Österreich und die Schweiz. Dort entscheiden die Richter des dortigen *BVerwG* erstinstanzlich 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. Hingegen ist das deutsche *BVerwG* nicht zur Entscheidung über die Gefahreinschätzung in potenziellen Verfolgerstaaten zuständig, die Divergenz von Urteilen der Oberverwaltungsgerichte wird beklagt, lässt sich mit den Mitteln des geltenden Rechts aber nicht ändern. Dem könnte durch länderbezogene Leitentscheidungen des *BVerwG* entgegen gewirkt werden.

III. Vorbild Großbritannien

Das britische Asylverfahren kennt ein System der länderbezogenen Leitentscheidungen („country guidance determina-

* Der Autor *Berlit* ist Vorsitzender Richter am BVerwG und Mitglied des *1. Revisionssenats*, der ua für das Asylrecht zuständig ist, zudem ist er Honorarprofessor an der Universität Leipzig; der Autor *Dörig* ist stellvertretender Vorsitzender des *1. Revisionssenats* beim *BVerwG*, Honorarprofessor an der Friedrich-Schiller-Universität in Jena und Vorstandsmitglied der Internationalen Vereinigung der Asylrichter (IARLJ). – Der Beitrag gibt allein die persönliche Auffassung der Autoren wieder; er ist weder den anderen Mitgliedern des Senats noch dem *BVerwG* zuzurechnen.

1 Siehe jüngst *BVerwG*, NVwZ 2017, 1204 (keine Revisionszulassung wegen grundsätzlich bedeutsamer Tatsachenfrage).

2 Siehe bereits *Berlit*, DVBl 2015, 657.

tions"). Der Präsident des obersten Asylfachgerichts (Upper Tribunal Immigration and Asylum Chamber – UTIAC) kann bestimmte asylrechtliche Berufungsverfahren als geeignet einstufen, als Leitentscheidung für die Verfolgungslage in einem bestimmten Land – unter Umständen für eine bestimmte Gruppe in diesem Land – zu dienen. Dann sind alle Tatsachengerichte im Vereinigten Königreich an diese Lageeinschätzung gebunden, es sei denn, der Fall weist beachtliche Besonderheiten auf oder dem Richter liegen relevante neue Erkenntnisse vor.[3] Konkret gestaltet sich das Verfahren der Autorisierung bestimmter Entscheidungen als Country-Guidance-Entscheidungen wie folgt: Der Präsident des UTIAC hat nach § 107 III Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 die Befugnis, seinem Gericht die Direktive (practise direction) zu geben, eine „bestimmte Entscheidung des Gerichts als verbindlich in Bezug auf eine bestimmte Frage zu behandeln". Am 4.4.2005 erteilte er die Direktive, dass Entscheidungen des Gerichts, die die Buchstaben „CG" (für „Country Guidance") tragen, von den Richtern als bindend anzusehen sind, soweit es die ermittelten Tatsachen in Bezug auf das konkrete Land und die konkrete Fragestellung in dem Land betrifft (zB Verfolgungsgefahr für christliche Apostaten im Iran,[4] für Zivilpersonen im somalischen Bürgerkrieg,[5] für Rückkehrer in die Demokratische Republik Kongo[6]). Eine Liste der gültigen CG-Entscheidungen wird auf der Website des UTIAC bereitgehalten.[7] Dieses System der länderbezogenen Leitentscheidungen, auch deren Bindungswirkung für die Instanzrichter, wird vom britischen *Court of Appeal* anerkannt.[8]

Weicht ein Gericht von den Feststellungen einer CG-Entscheidung ab, ohne einen besonderen Grund hierfür aufzuzeigen, stellt dieses einen „error of law" dar, der die Zulassung im Berufungs- oder Revisionsverfahren rechtfertigt. Der *Court of Appeal* hat dies unter anderem damit begründet, dass es eine Ungleichbehandlung gleichartiger Fälle darstellt, wenn ein Gericht trotz gleichgelagerten Sachverhalts von einer Leitentscheidung des UTIAC abweicht.[9] Die britischen Länderleitentscheidungen bereiten die Tatsachenlage so sorgfältig auf, dass sich der *EGMR* häufig darauf als Referenz für seine eigene Tatsachenwürdigung bezieht.[10]

IV. Regelungsansätze für Deutschland

1. Eckpunkte einer Regelung

Im Ausland erprobte Ansätze zur Herstellung und Wahrung der Rechtsprechungseinheit können nicht einfach in das bundesrepublikanische Rechts(mittel)system übertragen werden. Jedes Land hat eine eigene Rechtskultur – auch und gerade im Prozessrecht, das unionsrechtlich nur im (noch) relativ überschaubaren Umfange überformt ist. In Deutschland rechnet de lege lata dazu, dass die obersten Bundesgerichte als Rechtsmittelinstanz an die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanzen gebunden sind und dann auch keine eigene Tatsachenfeststellungs- und Bewertungskompetenz haben. Im Asylverfahren ist dies genau das Problem, das es de lege ferenda zu lösen gilt. Hierfür ist eine grundlegende Systemänderung, etwa hin zu einem (formellen) Präjudiziensystem nach angloamerikanischen Vorbild, denkbar, aber nicht zwingend. Erforderlich, aber auch hinreichend ist im Asylrecht eine Bewertungskompetenz des *BVerwG* bei Tatsachenfragen grundsätzlicher Bedeutung.

Die Ausgestaltung einer Regelung muss unterschiedliche Aspekte zu einem angemessenen Ausgleich bringen. Sie muss dem *BVerwG* eine hinreichende Klärung fallübergreifender Tatsachenfragen grundsätzlicher Bedeutung ermöglichen. Der Zugang zu dem „Klärungsverfahren" muss weit genug sein, um die erforderlichen Klärungswirkungen zu erreichen und sollte eine Begrenzung auf die wirklich klärungsbedürftigen Verfahren gewährleisten. Systematische Friktionen zum geltenden Prozessrecht sind auf das Notwendige zu beschränken. Der Aufwand für das Rechtsschutzsystem insgesamt ist zu begrenzen; es geht nicht um ein zusätzliches und gar durch Art. 19 IV GG gebotenes Rechtsmittel, sondern um die Klärung fallübergreifender Tatsachenfragen zur Verfolgungslage in einem Herkunftsstaat aus Anlass eines einzelfallbezogenen Rechtsschutzgesuchs. Die Zusatzbelastung für das *BVerwG* ist auf ein bewältigbares Maß zu begrenzen; dabei sind auch Personalverstärkungen namentlich im Bereich der Informationsaufbereitung in den Blick zu nehmen. Regelungsstandort sollte, weil es um eine Ausnahme allein für das Asylverfahren geht, das Asylgesetz sein.

2. Regelungsvarianten

Denkbar sind unterschiedliche Regelungsvarianten

a) *Weiteres (beschränktes) Berufungsverfahren. § 78 VIII AsylG erhält folgende Fassung:*

> § 78 (8). Das *BVerwG* entscheidet in einem weiteren Berufungsverfahren in Streitigkeiten nach diesem Gesetz, wenn die Entscheidungen zweier Oberverwaltungsgerichte über die allgemeine Gefahrenlage in einem bestimmten Zielstaat der Abschiebung voneinander abweichen. Das *BVerwG* trifft dann eine auf die Beurteilung der allgemeinen Gefahrenlage beschränkte länderbezogene Leitentscheidung. Das Oberverwaltungsgericht kann die auf eine länderbezogene Leitentscheidung beschränkte Berufung zum *BVerwG* zulassen. Gegen die Nichtzulassung steht den Beteiligten die Beschwerde an das *BVerwG* zu. Die Beschwerde kann auch darauf gestützt werden, dass ein Oberverwaltungsgericht von einer länderbezogenen Leitentscheidung des *BVerwG* abweicht.

Diese Variante stellt durch die Bezeichnung klar, dass Ziel eine weitere Prüfung (grundsätzlicher) Tatsachen ist. Es schafft neben der weiterhin möglichen Revision ein eigenständiges Rechtsmittel mit eigenen Zugangsvoraussetzungen und beschränktem Prüfungsgegenstand. Zu entscheiden ist allein über die allgemeine Gefahrenlage in einem bestimmten Zielstaat der Abschiebung. Alle weiteren Fragen, die sich in einem Revisionsverfahren stellen könnten, bleiben ausgeblendet. Die Beschränkung auf die Gefahrenlage im Abschiebezielstaat ermöglicht auch die Klärung anderweitiger Tatsachenfragen grundsätzlicher Bedeutung, zB das Vorliegen systemischer Mängel in einem anderen EU-Staat. Die

3 Upper Tribunal Immigration and Asylum Chamber Guidance 2011 No 2; Urteil des Upper Tribunal v. 3.10.2014, MOJ & Ors (Return to Mogadishu) Somalia CG [2014] UKUT 00442 (IAC).
4 Urteil des Asylum and Immigration Tribunal v. 12.11.2008, SZ and JM (Christians – FS confirmed) Iran CG [2008] UKAIT 00082.
5 Upper Tribunal-Urteil v. 3.10.2014, MOJ & Ors (Return to Mogadishu) Somalia CG [2014] UKUT 00442 (IAC).
6 Upper Tribunal-Urteil v. 2.6.2015, BM and Others (returnees – criminal and non-criminal) (CG) [2015] UKUT 293.
7 https://tribunalsdecisions.service.gov.uk/utiac.
8 *Court of Appeal*, Urt. v. 27.7.2005, R (Iran) v SSHD [2005] EWCA Civ 982 para 21–27, 90; Urt. v. 16.3.2017, [2017] EWCA Civ 143 Rn. 24–33.
9 Vgl. Urt. v. 27.7.2005, R (Iran) v SSHD [2005] EWCA Civ 982 para 22.
10 *EGMR*, Urt. v. 20.6.2017 – 41282/16, BeckRS 2017, 123577 Rn. 52 – M. O./Schweiz; *EGMR*, NVwZ 2016, 1785 Rn. 31–32, 65 – R. H./Schweden.

Beteiligten können auf die Zulassung durch eine entsprechende Nichtzulassungsbeschwerde einwirken, die insoweit auch die Divergenzrüge zu vorangegangenen Länderleitentscheidungen umfasst.

b) *Erweitertes Revisionsverfahren. § 78 VIII AsylG erhält folgende Fassung:*

> § 78 (8). In Rechtsstreitigkeiten nach diesem Gesetz ist die Revision abweichend von § 132 II Nr. 1 VwGO auch zur Klärung von Tatsachenfragen grundsätzlicher Bedeutung zuzulassen. Tatsachenfragen grundsätzlicher Bedeutung liegen (nur/insbesondere) vor, wenn die Entscheidungen zweier Oberverwaltungsgerichte über die allgemeine Gefahrenlage in einem bestimmten Zielstaat der Abschiebung voneinander abweichen. Auf den Zulassungsgrund nach Satz 1 kann die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision (§ 133 VwGO) oder die Zulassung der Sprungrevision (§ 134 VwGO) *nicht* gestützt werden. Eine Nichtzulassungsbeschwerde nach § 133 iVm § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO kann auch darauf gestützt werden, dass ein Oberverwaltungsgericht von einer nach Satz 1 zu einer Tatsachenfrage grundsätzlicher Bedeutung ergangenen Entscheidung des *BVerwG* abweicht.

Diese Variante erweitert ohne Einführung eines gesonderten Rechtsmittels das Revisions(-zulassungs-)verfahren auf „Tatsachenfragen grundsätzlicher Bedeutung. Dieser Begriff übernimmt den in der Rechtsprechung zu § 78 III Nr. 1 AsylG geprägten Begriff.[11] Insoweit greift der Regelungsvorschlag ergänzend auf die Definition der Variante 1 zurück. Sie kann abschließend („nur") oder exemplarisch („insbesondere") ausgeformt werden. Diese Variante ist offen dafür, den Beteiligten insoweit die Nichtzulassungsbeschwerde zu eröffnen und auch die jüngst zugelassene Sprungrevision auf diesen Komplex zu erweitern; dies kann aber auch ausgeschlossen werden.[12] Nach der Zulassung ist die Revision nach allgemeinen Grundsätzen zu beurteilen. Ergebnis ist eine „normale" Revisionsentscheidung, die implizit auch Klärung zu den länderbezogenen Grundsatzfragen enthalten kann, keine auf die „Länderleitentscheidung" beschränkte Entscheidung. Eine fallübergreifende Bindungswirkung wird nicht angeordnet. Die (implizite) Leitfunktion wird durch die insoweit (vorsorglich ausdrücklich) zugelassene Divergenzrevision unterstützt.

c) *Vorlageverfahren. § 78 VIII AsylG erhält folgende Fassung:*

> § 78 (8). Beabsichtigt ein Oberverwaltungsgericht, von der Beurteilung der allgemeinen Gefahrenlage in einem bestimmten Zielstaat einer verfügten Abschiebung durch ein anderes Oberverwaltungsgericht abzuweichen, hat es die Entscheidung des *BVerwG* einzuholen. Dieses entscheidet auf die Vorlage des Oberverwaltungsgerichts und trifft eine länderbezogene Leitentscheidung. Hierzu kann es ergänzende Tatsachenermittlungen durchführen. Das Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht ist bis zur Entscheidung des *BVerwG* auszusetzen. Eine gesonderte Beschwerde gegen die Unterlassung einer gebotenen Vorlage findet nicht statt.

Diese Variante weist die Klärung der entscheidungsbedürftigen Tatsachenfragen grundsätzlicher Bedeutung einem Zwischenverfahren zu, das durch eine Vorlage eines Oberverwaltungsgerichts eingeleitet wird. Der Regelungsvorschlag greift Elemente des Vorlageverfahrens nach Art. 267 AEUV und des Vorlageverfahrens nach § 47 V bis VII VwGO (aF) auf. Die Vorlagepflicht entsteht bereits bei erst beabsichtigter Divergenz zu der allgemeinen Lageeinschätzung eines anderen Oberverwaltungsgerichts. Der Verfahrensgegenstand ist beim *BVerwG* auf die allgemeine Tatsachenfrage beschränkt. Die in den beiden anderen Regelungsvorschlägen implizit vorausgesetzte Tatsachenermittlungskompetenz des *BVerwG* wird ausdrücklich betont. Der Ausschluss einer Beschwerde gegen die Nichtvorlage konzentriert die Verfahren auf die Tatsachenfrage fallübergreifender Bedeutung.

IV. Ausblick

Der Beitrag will eine rechtspolitische Diskussion anstoßen. Sie sollte – tunlichst zu Beginn der 19. Legislaturperiode – für asylrechtliche Streitigkeiten zu einer Lösung des Problems obergerichtlich divergierender Bewertungen in Tatsachenfragen grundsätzlicher Bedeutung führen. Präsentiert werden unterschiedliche Lösungsansätze. Sie mögen im Detail noch umgestaltet oder ergänzt werden; insoweit sind sie rechts*dogmatisch* weiterer Überlegungen wert und bedürftig und lassen Raum für rechtspolitische Akzentsetzungen. All dies ist gegenüber der drängenden rechts*politischen* Grundsatzfrage nachrangig, ob das Rechtsmittelrecht fortzuentwickeln ist, um wieder zu mehr Rechtssicherheit und Rechtseinheit im Asylrecht zu gelangen. ■

11 GK-AsylG/*Berlit*, § 78 Rn. 102 ff. (Stand Dezember 2015).
12 Zu den unterschiedlichen Regelungsmodellen bei der Revisionszulassung s. nur *Berchtold/Guttenberger*, NZS 2017, 121.

Professor Dr. Kai v. Lewinski*

Datenschutzaufsicht in Europa als Netzwerk

Es gibt es keine „Super-Datenschutzbehörde", sondern die Datenschutzaufsicht ist als Netzwerk (I.) organisiert. Diese verteilte, nach Meinung einiger auch zersplitterte Datenschutzaufsichtslandschaft (II.) auf der einen Seite bei weitgehender Harmonisierung des materiellen Datenschutzrechts auf der anderen bietet Anlass und Ansatz für eine weitgehende Europäisierung auch der Aufsichtsstrukturen mittels eines Netzwerks. Wegen der bisherigen fühlbaren Unterausstattung der Datenschutzbehörden und ihres bislang überwiegend beratungsorientierten Aufsichtsansatzes sind allerdings die rechtsstaatlichen und rechtsschutzbezogenen Aspekte von Netzwerken erst ansatzweise diskutiert

* Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Medien- und Informationsrecht an der Universität Passau. – Der Beitrag basiert auf einer aktualisierten Fassung eines Vortrags auf dem Deutsch-japanisches Symposium „Verwaltung in Netzwerken" an der DUV Speyer im Februar 2015.

DVBl
DEUTSCHES VERWALTUNGSBLATT

Heft 11/2015 · 130. Jahrgang · Seiten 657–724

Schriftleitung:
Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Richter am BGH-Senat für Anwaltssachen, Münster/Osnabrück (Schriftleitung, Abhandlungen, Berichte, Rezensionen) · Dr. Peter Szczekalla, Osnabrück (Redaktion)

Herausgeber:
Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas von Danwitz, Luxemburg · Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn · Marion Eckertz-Höfer, Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts a.D., Leipzig · Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages, Berlin · Prof. Dr. Wolfgang Kahl, Heidelberg · Prof. Dr. Christoph Moench, Rechtsanwalt, Berlin · Prof. Dr. Hans-Werner Rengeling, Osnabrück · Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert, Leipzig · Prof. Dr. Bernhard Stüer, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster/Osnabrück

Aufsätze

Reformbedarfe im Asylprozessrecht – für eine Reintegration des Sonderasylprozessrechts in das allgemeine Verwaltungsprozessrecht

von Prof. Dr. Uwe Berlit, Leipzig*

Für das gerichtliche Asylverfahren ist ein partielles Sonderprozessrecht geschaffen worden, um die gerichtlichen Asylverfahren zu vereinfachen und u.a. durch eine Entlastung der Beschwerde-/Berufungsinstanz zu beschleunigen. Dieses Sonderprozessrecht besteht ungeachtet aller Veränderungen des allgemeinen Prozessrechts fort. Das allgemeine Verwaltungsprozessrecht hat insb. mit dem Zulassungsrechtsmittel die im Asylrecht »erprobten« Veränderungen teils modifizierend aufgegriffen. Etliche der Sonderregelungen zeitigen indes zunehmend kontraproduktive Wirkungen. Abhilfe durch eine (schrittweise) weitgehende Reintegration in das allgemeine Verwaltungsprozessrecht ist angezeigt. Der Beitrag stellt einige der wichtigsten, teils schon kurzfristig zur »Qualitätssicherung« der Rechtsprechung nötigen Änderungen vor.

I. Zum Problem

Die Zahl der Flüchtlingsschutzanträge beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat im Jahr 2014 eine deutliche Steigerung erfahren und mit ca. 173 072 Erstanträgen den bislang höchsten Stand seit 20 Jahren erreicht.[1] Die internationale Flüchtlingssituation lässt einen weiteren Anstieg auch in den nächsten Jahren erwarten; die EU-Staaten insgesamt und auch die Bundesrepublik Deutschland erreicht bislang nur ein sehr kleiner Teil der weltweit inzwischen über 50 Millionen Flüchtlinge. Ungeachtet der schon im Bundesamt durchaus beachtlichen Schutzquote[2] von 2014 durchschnittlich ca. 30 v.H. aller Erstanträge – bei deutlich höheren Quoten für einzelne Herkunftsländer – lässt sich zeitversetzt ein weiterer Anstieg der Eingangszahlen bei den erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten durch Rechtsschutzgesuche der nicht Anerkannten erwarten.[3]

Signifikant gestiegen ist bereits vor allem der Anteil der Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes, in denen um die unionsrechtliche Zuständigkeit der Bundesrepublik Deutschland für die Bearbeitung des Schutzgesuches nach den sog. Dublin-Verordnungen[4] bzw. die Rechtmäßigkeit einer Überstellung der Schutzsuchenden in einen anderen, aus Sicht des BAMF zuständigen Unionsstaat gestritten wird (sog. Dublin-Verfahren).[5] In diesen Eilverfahren entscheidet der obligatorische Einzelrichter (§ 76 Abs. 4 Satz 1 AsylVfG), der den Rechtsstreit nur bei grundsätzlicher Bedeutung oder bei beabsichtigter Abweichung von der Kammerrechtsprechung auf die Kammer überträgt; die Beschwerde zum OVG/VGH ist ausgeschlossen (§ 80 AsylVfG). Konsequenz ist – nicht nur, aber gerade – in diesen »Dublinfällen« eine extreme Rechtsprechungsheterogenität auch in fallübergreifenden Fragen. Nur ein Beispiel ist die Beurteilung, ob wegen systemischer Mängel[6] im Asylverfahren eines anderen Mitgliedstaates eine Überstellung in diesen Staat generell oder für bestimmte Personengruppen[7] ausgeschlossen ist. Hier unterscheidet sich die

* Der Verfasser ist Bundesverwaltungsrichter und Honorarprofessor der Universität Leipzig. Der Beitrag gibt allein die persönliche Auffassung des Verfassers wieder. Das Manuskript wurde Anfang Februar 2015 abgeschlossen. Die Stellungnahme Nr. 14/2015 des Ausschusses Ausländer- und Asylrecht des Deutschen Anwaltvereins vom April 2015 sowie die Diskussionen im Vorfeld der sog. ChefpräsidentInnenkonferenz Ende April 2015 konnten nicht mehr eingearbeitet werden.

1 S. BAMF, Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2014, Januar 2015: 202 834 Anträge, davon 173 072 Erstanträge.

2 Anerkennung von internationalem Schutz (Flüchtlingsschutz, subsidiärer Schutz) und Abschiebungsschutz nach nationalem Recht.

3 Die Justizstatistik »hinkt« zeitlich hinterher, so dass genaue Zahlen für 2014 nicht genannt werden können.

4 Für Schutzgesuche ab dem 01.01.2014 VO (EG) Nr. 604/2013 v. 26.06.2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (sog. Dublin III-VO). Zu den Neuerungen etwa Marx, Änderungen im Dublin-Verfahren nach der Dublin III-Verordnung, ZAR 2014, 5; Huber, Umsetzung ausländer- und flüchtlingsrechtlicher Richtlinien der EU und die neue Dublin III-VO, NVwZ 2014, 548; Pelzer, Die Dublin III-Verordnung. Die neue EU-Verordnung zur Bestimmung des zuständigen Asylstaats, Beilage zum Asylmagazin 7–8/2013, 29.

5 Eingehend M. Hoppe, Eilrechtsschutz gegen Dublin II-Überstellungen, Baden-Baden 2013.

6 Grundlegend: EGMR, Urt. v. 21.01.2011 – Nr. 30696/09 (M.S.S./Belgien und Griechenland); EuGH, U.v. 21.12.2011 – C-411/10 (N.S. u.a.); Urt. v. 14.11.2013 – C-4/11 (Puid); Urt. v. 10.12.2013 – C-394/12 (Abdullahi). Zu diesem Begriff s.a. Lübbe, »Systemische Mängel« in Dublin-Verfahren, ZAR 2014, 105; BVerwG, Beschl. v. 19.03.2014 – 10 B 6.14; Beschl. v. 15.04.2014 – 10 B 16.14; Beschl. v. 21.05.2014 – 10 B 31.14; Beschl. v. 06.06.2014 – 10 B 35.14; Beschl. v. 14.07.2014 – 1 B 9.14.

7 Zur Unzulässigkeit einer Überstellung von Familien mit kleinen Kindern nach Italien s. BVerfG (Kammer), Beschl. v. 17.09.2014 – 2 BvR 732/14; Beschl. v.

Beurteilung für einzelne Mitgliedstaaten oft innerhalb eines Gerichts und teils selbst innerhalb einer Kammer. Eine gewisse Harmonisierung durch obergerichtliche Entscheidungen in einem Hauptsacheverfahren kommt zumindest für die Länder, in denen systemische Mängel ernsthaft in Betracht kommen, wegen der ständigen Veränderung der Erkenntnislage regelmäßig zu spät.

All dies mag verfassungsrechtlich wegen der notwendigen konstitutionellen Uneinheitlichkeit von Rechtsprechung noch gerechtfertigt sein. Fachlich weist dieser Zustand auf erhebliche Qualitätsmängel des Rechtsschutzsystems; rechtspolitisch besteht dringender Veränderungsbedarf. Das Recht verliert seine Schutz- und Steuerungsfunktion, wenn es bei identischer Fallfrage vom »Zufall der Geschäftsverteilung« oder der Zuweisung an einen bestimmten Wohnort abhängt, ob ein (vorläufiges) Rechtsschutzgesuch Erfolg hat oder nicht. Rechtsberatung durch Anwälte oder Hilfsorganisationen ist zielgerichtet und zuverlässig kaum noch möglich. Das BAMF, bei dem diese divergierenden Entscheidungen gebündelt auflaufen, kann sich angesichts der Heterogenität nicht an »der« Rechtsprechung »der« Verwaltungsgerichte orientieren. Diese »Zerfaserung von Rechtsprechung« unterminiert so auch die Steuerungsfunktion von Recht für die rechtsgebundene Verwaltung – und letztlich die »Autorität des Rechts« selbst. All dies gibt Anlass, das Sonderprozessrecht für das gerichtliche Asylverfahren insgesamt zu überdenken.

II. Aufhebung des Beschwerdeausschlusses (§ 80 AsylVfG)

§ 80 AsylVfG schließt – mit Ausnahme der Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision in Hauptsacheverfahren – alle Beschwerden in Rechtsstreitigkeiten nach dem Asylverfahrensgesetz aus. Diese Beschränkung des Eilrechtsschutzes auf nur eine Instanz begegnet grundsätzlich keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.[8] Art. 19 Abs. 4 GG fordert keinen Instanzenzug.[9] Ein Rechtsmittel wird auch durch Unionsrecht nicht gefordert; Art. 46 Abs. 1 AsylverfahrensRL (n.F.)[10] fordert nur, dass Antragsteller das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor einem Gericht haben. Der durch den vollständigen Rechtsmittelausschluss bewirkte Beschleunigungseffekt wird aber durch die Rechtsprechungszersplitterung rechtsstaatlich (zu) teuer erkauft.

Als Abhilfe drängt sich die ersatzlose Aufhebung des § 80 AsylVfG auf. § 146 Abs. 4 VwGO stellt nicht unerhebliche Anforderungen an die Darlegung der Beschwerdegründe und beschränkt die Überprüfung auf die dargelegten Gründe. Das Beschwerdegericht kann auf dieser Grundlage ohne erhebliche Verzögerungen entscheiden. Da der Ablauf der Dublin-Fristen bei Inanspruchnahme vorläufigen Rechtsschutzes gehemmt ist, kann die Beschwerde nicht dazu genutzt werden, einen Zuständigkeitswechsel durch Ablauf der Überstellungs(antrags)fristen[11] zu erwirken. Soll es (vorerst) bei der besonderen Beschleunigung des Asylverfahrens in Fällen der Unbeachtlichkeit und bei offensichtlicher Unbegründetheit (§ 36 AsylVfG) auch im gerichtlichen Asylverfahren bleiben (§ 74 Abs. 1 Halbsatz 2 AsylVfG), mag daran gedacht werden, diese Verfahren von der Beschwerdemöglichkeit auszunehmen. Systematisch wäre dies indes nur dann stimmig, wenn an dem absoluten Berufungsausschluss bei Klagabweisung als offensichtlich unbegründet (§ 78 Abs. 1 AsylVfG) festgehalten wird.

Lösungsansätze unterhalb der ersatzlosen Aufhebung des § 80 AsylVfG bergen jeweils Abgrenzungs- und neue Gerechtigkeitsprobleme. Als »second best«-Lösungsansätze bzw. erster Schritt einer stufenweisen Aufhebung des Sonderasylprozessrechts mögen sie die geschilderten Verwerfungen im Rechtsschutzsystem lindern. In Betracht kommt etwa, die Beschwerdebegründungsfrist auf zwei Wochen zu verkürzen. Dies aber erschwert erheblich die anwaltliche Vertretung – allzumal in Fällen, in denen ein Schutzsuchender in der ersten Instanz nicht durch eine nach § 67 Abs. 4 VwGO zur Vertretung berechtigte Person vertreten war – und blendet die teils erheblichen Verständigungsschwierigkeiten zwischen Anwalt und Mandant im Asylverfahren aus. In Betracht kommt auch eine Zulassungsbeschwerde, die entweder nur von dem Verwaltungsgericht aus den in § 124 Abs. 2 VwGO bzw. § 78 Abs. 3 AsylVfG benannten Gründen zugelassen werden kann oder bei der die Zulassung auch vom Schutzsuchenden durch einen eigenständigen Zulassungsantrag angestrebt werden kann. Für das allgemeine Prozessrecht hat der Gesetzgeber indes aus guten Gründen von dem 1997 eingeführten[12] Zulassungsrechtsmittel 2002 wieder Abstand genommen.[13]

Von vornherein nur das Teilproblem kammerinterner Rechtsprechungsdivergenzen erfasste eine Abkehr vom originären Einzelrichter (§ 76 Abs. 4 AsylVfG). Bereits de lege lata können bei kammerinternen Rechtsprechungsdivergenzen auch Tatsachenfragen eine »grundsätzliche Bedeutung«, z.B. zur Verfolgungslage im Herkunftsstaat oder der Möglichkeit internen Schutzes, herbeiführen,[14] die eine Rückübertragung auch zur Bildung einer Kammerrechtsprechung gebieten; in der Praxis wird »im Drange der Geschäfte« hiervon aber nicht stets Gebrauch gemacht, ohne dass dem mit ordentlichen Rechtsmitteln entgegengesteuert werden könnte. Schon bei kammerübergreifenden Rechtsprechungsdivergenzen besteht – neben vielerorts bestehenden »informellen« Koordinations- oder »Qualitätssicherungs«runden – kein prozessrechtlich geordneter Mechanismus zur Herstellung und Wahrung von Rechtssicherheit und Rechtseinheit.

17.09.2014 – 2 BvR 939/14; EGMR, Urt. v. 04.11.2014 – Nr. 29217/12 (Tarakhel).

8 BVerfG (Kammer), Beschl. v. 27.02.2001 – 2 BvR 2967/00; s.a. – zum sog. Flughafenverfahren – BVerfG, Urt. v. 14.05.1996 – 2 BvR 1516/93 – BVerfGE 94, 166 (189 ff.).

9 BVerfG, Urt. v. 04.07.1995 – 1 BvF 2/86 u.a. – BVerfGE 92, 365 (410); st. Rspr.

10 RL 2013/32/EU v. 26.06.2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes; so bereits Art. 39 Abs. 1 RL 2005/85/EG.

11 Nach Art. 21 Abs. 1 UAbs. 3 VO (EU) Nr. 604/2014 wird in den Fällen, in denen das Gesuch um Aufnahme eines Antragstellers nicht innerhalb der in den unter Abs. 1 und 2 niedergelegten Fristen unterbreitet wird, der (ersuchende) Mitgliedstaat, in dem der Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, für die Prüfung des Antrages zuständig.

12 6. VwGOÄndG v. 01.11.1996, BGBl. I, 1626.

13 RmBereinVpG v. 20.12.2001, BGBl. I, 3987.

14 So – zur Berufungszulassung nach § 78 Abs. 3 Nr. 1 AsylVfG – BVerwG, Urt. v. 31.07.1984 – 9 C 46.84 – BVerwGE 70, 24 (26); s.a. Berlit in GK AsylVfG, § 78 Rdnr. 90 ff. (52. Lfg.).

III. Zugang zur Berufungsinstanz

1. Berufungszulassungsgründe

§ 78 Abs. 3 AsylVfG knüpft für die Gründe, aus denen die Berufungszulassung angestrebt werden kann, an die »klassischen« Revisionszulassungsgründe (Grundsatz, Divergenz und Verfahren) an und begrenzt die möglichen Verfahrensrügen über § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO hinaus auf die absoluten Revisionsgründe des § 138 VwGO. Diese verfassungsgerichtlich bestätigte[15] Rechtsmittelbeschränkung ist mit der Einführung der Berufungszulassung im allgemeinen Verwaltungsprozess ebenfalls der Überprüfung wert und würdig. Nicht einsichtig ist, aus welchen Gründen gerade im Flüchtlingsrecht eine Überprüfung der erstinstanzlichen Entscheidung bei ernstlichen Zweifeln an ihrer Richtigkeit (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) oder bei besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) nicht soll erwirkt werden können. Diese beiden Zulassungsgründe bilden im allgemeinen Verwaltungsprozessrecht einen deutlichen Schwerpunkt bei den Zulassungsgründen[16] und so einen Eckstein in der Abwägung des Gesetzgebers zwischen einer Rechtsmittelbegrenzung aus Gründen der Effektivität des Rechtsschutzes und dem Anspruch des Einzelnen auf eine richtige Entscheidung im Einzelfall. Der Zulassungsgrund der »ernstlichen Zweifel« ist der einzige, der jenseits des verfassungsgerichtlichen Verfahrens eine gewisse Kontrolle tatrichterlicher Bewertungen der Glaubhaftigkeit des Vorbringens oder der Glaubwürdigkeit des Schutzsuchenden – und damit zentraler Entscheidungsgrundlagen im Asylverfahren – eröffnet. Die Herausnahme der »besonderen Schwierigkeiten« aus dem Kanon der Zulassungsgründe ist angesichts der deutlich verbesserten Möglichkeiten der Ermittlung der Verhältnisse im Herkunfts- oder Übermittlungsstaat auch nicht deswegen konsequent, weil wegen der Auslandsberührung von Asylverfahren dieser Zulassungsgrund regelmäßig vorläge.[17]

Eine Erweiterung der Sachgründe für die Berufungszulassung entlastete das Beschwerdeverfahren von der Prüfung, ob bei Bewertungsdivergenzen zur Verfolgungslage im Herkunftsland oder der für Dublin-Rückführungen erheblichen Ausgestaltung des Asylverfahrens in anderen EU-Mitgliedstaaten sich schon »grundsätzliche Tatsachenfragen« i.S.d. § 78 Abs. 3 Nr. 1 AsylVfG oder lediglich »besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten« ergeben. Eine Erweiterung der Verfahrensrüge auf alle Verfahrensfehler (so in § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO) kann weiterhin eine Konzentration im erstinstanzlichen Verfahren auf die Sachprüfung des Anliegens befördern; es entfallen zumindest gelegentliche anwaltliche Versuche, das Gericht zu nach § 138 VwGO auch beachtlichen Verfahrensfehlern zu verleiten, um die Chance einer Berufung zu wahren. Nicht ersichtlich ist eine Be- oder Überlastung der Oberverwaltungsgerichte mit Asylverfahren, die eine moderate Erweiterung der Berufungszulassung zur Verbesserung des Individualrechtsschutzes wie der Rechtsprechungsqualität nicht – ggfls. mit gewisser personeller Wiederaufstockung der Berufungsinstanz – als rechtfertigungsfähig erscheinen ließe. Auch die »Koordinations«- und Vereinheitlichungsfunktion bereits der Berufungsgerichte erfordert auch eine gewisse Fall«bandbreite«, die durch das reduzierte Berufungszulassungsrecht im Asylverfahren nicht mehr durchweg gewährleistet erscheint.

Die Erfahrungen, die mit der Berufungszulassung durch das Verwaltungsgericht selbst im allgemeinen Verwaltungsprozess gemacht worden sind (§ 124a Abs. 1 VwGO), ermuntern dazu, diese Möglichkeit auch im gerichtlichen Asylverfahren zu eröffnen. Es sollte dann erwogen werden, dem Verwaltungsgericht auf den Berufungszulassungsantrag hin eine Abhilfemöglichkeit zu eröffnen, die dann auch auf den Berufungszulassungsgrund »Verfahrensmangel« (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO) zu erstrecken wäre.

2. Frist zur Begründung des Berufungszulassungsantrages

Zumindest diskussionswürdig erscheint, die Fristen für die Stellung und Begründung des Nichtzulassungsantrages anzugleichen. Während die Berufungszulassungsgründe im allgemeinen Verwaltungsprozess innerhalb von zwei Monaten nach Urteilszustellung darzulegen sind, muss dies im gerichtlichen Asylverfahren binnen Monatsfrist erfolgen. Diese durch Beschleunigungsgründe motivierte Regelung blendet die Kommunikationsprobleme aus, die oftmals im Asylverfahren zwischen Anwalt und Schutzsuchenden bestehen. Als Zwischenlösung kommt in Betracht, den Berufungszulassungsantrag von seiner Begründung zu entkoppeln und eine kürzere Einlegungsfrist (z.B. von zwei Wochen [s.a. § 74 Abs. 1 Halbs. 1 AsylVfG]) mit einer einmonatigen Begründungsfrist zu verknüpfen; zur Vereinfachung der Fristberechnung mag die Gesamtdauer von sechs Wochen an die Zustellung der erstinstanzlichen Entscheidung gebunden werden.

3. Rechtsmittelausschluss bei Klagabweisung als »offensichtlich« unzulässig/unbegründet

Unter Bedingungen einer außerordentlichen Belastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Asylverfahren war der Rechtsmittelausschluss in Fällen der Klageabweisung als »offensichtlich« unzulässig/unbegründet auch unter dem Aspekt des effizienten Einsatzes knapper öffentlicher Mittel als verfassungskonform erkannt worden.[18] Das Bundesverfassungsgericht hat die sachlich-rechtlichen Anforderungen an das Offensichtlichkeitsurteil sowie die Benennung der Gründe, die im Einzelfall diese Bewertung tragen, in den Entscheidungsgründen schon seit längerer Zeit hinreichend klargestellt,[19] dass eine überzogene Anwendung der Möglichkeit einer Klageabweisung als »offensichtlich« unbegründet oder unzulässig nicht zu beobachten war. Der vollständige Rechtsmittelausschluss lässt sich rechtspolitisch leichter begründen als andere Sonderregelungen des Asylprozessrechts.

Dies ändert nichts an der systematischen Sonderstellung dieser Regelung. Ein vollständiger Ausschluss jedes Rechtsmittels ist dem Verwaltungsprozess sonst fremd. In den überschaubaren Fällen eines gesetzlichen Berufungsausschlusses[20] ist dann zumindest – nach Zulassung – die Revision eröffnet (§ 135 VwGO). In den Fällen der »Offensichtlichkeit« des

15 Berlit in GK AsylVfG, § 78 Rdnr. 17 ff. (52. Lfg.).

16 S.a. Neuhäuser, Die Zulassung der Berufung im Verwaltungsprozess unter den Einwirkungen des Verfassungs- und Unionsrechts, 2012, 94.

17 A.A. S. Gärditz, Das Sonderverwaltungsprozessrecht des Asylverfahrens, in: FS Schenke, 2011, 689 (701).

18 So – zur Vorgängerregelung des § 32 AsylVfG (a.F.) – BVerfG, Beschl. v. 12.07.1983 – 1 BvR 1470/82 – BVerfGE 65, 76; s.a. Rennert, Fragen zur Verfassungsmäßigkeit des neuen Asylverfahrensrechts, DVBl 1994, 717 (718).

19 S. etwa Berlit in GK AsylVfG, § 78 Rdnr. 36 ff.; Renner/Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 10. Aufl., § 78 AsylVfG, Rdnr. 10 f.

Seite 91 von 242

20 S. Berlit in BeckOK-VwGO, § 135 Rdnr. 4.

Entscheidungsergebnisses wird es zudem regelmäßig kaum möglich sein, einen begründeten Berufungszulassungsantrag zu stellen. Die Bearbeitung eines derartigen Antrages sollte anderweitig sinnvoller einsetzbare Ressourcen nur in geringem Umfange binden. Dies mag langfristig auch rechtfertigen, auf die Sonderregelung in »o.u.-Fällen« zu verzichten.

IV. Ausschluss der Sprungrevision

Kontraproduktiv ist auch der vollständige Ausschluss der Sprungrevision (§ 78 Abs. 2 Satz 2 AsylVfG).[21] Allzumal die Europäisierung des Flüchtlingsschutzrechts wirft immer wieder klärungsbedürftige Rechtsfragen auf, die sich aus dem Unionsrecht selbst oder seiner Umsetzung in das nationale Recht ergeben können. Soweit es sich dabei um unionsrechtliche Zweifelsfragen handelt, können sie letztverbindlich zwar nur durch den Gerichtshof der Europäischen Union im Vorlageverfahren (Art. 267 ff. AEUV) geklärt werden. Aber schon die Frage, ob es sich denn um eine unionsrechtliche Zweifelsfrage handelt, bedarf einer schnellen Klärung zumindest für den nationalen Rechtsraum. Zur Vorlage verpflichtet (§ 267 Abs. 3 AEUV) sind hier ohnehin nur die obersten Bundesgerichte und damit das Bundesverwaltungsgericht, soweit nicht ein Rechtsmittelausschluss (z.B. § 78 Abs. 1 AsylVfG) greift.

Ein »Missbrauch« der Sprungrevision zur Verfahrensverzögerung oder sonst verfahrensfremden Zwecken erscheint ausgeschlossen. Sie ist nicht nur von dem Verwaltungsgericht zuzulassen; es bedarf auch der Zustimmung durch den anderen Verfahrensbeteiligten. Ohne die Zustimmung des BAMF kann eine Sprungrevision nicht eingelegt werden. Dass es im Asylverfahren stets auf einen durch zwei Tatsacheninstanzen geklärten Sachverhalt ankomme, bevor das Bundesverwaltungsgericht Rechtsfragen sinnvoll entscheiden könne, ist überzeugend schwerlich begründbar. Eine andere Frage ist, ob de lege ferenda – hier dann in sachbereichsbezogener Abweichung von allgemeinem Prozessrecht – dem Bundesverwaltungsgericht in Anlehnung an britische Vorbilder im Rahmen von »Länderleitentscheidungen« eine gewisse Tatsachenfeststellungs- und Würdigungskompetenz einzuräumen ist. Dies will – nicht nur wegen der nicht unproblematischen Entwicklung des Bundesverwaltungsgerichts hin zum erstinstanzlichen Tatsachengericht[22] – wohl erwogen sein, bedeutete es doch einen Schritt hin zu einem dem deutschen Verwaltungsprozessrecht fremden »case law«-Ansatz.

V. Weitere Regelungsbereiche

1. Einzelrichterübertragung

Mit der weitgehenden Einführung des Einzelrichters auch in das allgemeine Verwaltungsprozessrecht (§ 6 VwGO) sind tragfähige Gründe für die Beibehaltung der Sonderregelung in § 76 AsylVfG nicht mehr ersichtlich. Problematisch ist etwa die Verkürzung der Frist für den Einsatz von ProberichterInnen, die im allgemeinen Prozessrecht erst nach einem Jahr als Einzelrichter tätig werden dürfen, im gerichtlichen Asylverfahren aber schon nach sechs Monaten. Personalwirtschaftliche Gründe sind ungeachtet der teils verzerrten Altersstruktur in der Verwaltungsgerichtsbarkeit schwerlich geeignet, den jungen ProberichterInnen die komplexen Tatsachenfeststellungs-[23] und Rechtsanwendungsfragen im Asylverfahren deutlich früher aufzubürden. Die implizite Vorstellung, es handele sich im Vergleich zu sonstigen, zudem im Studium zumindest dem Grunde nach oftmals schon vermittelten Rechtsgebieten »einfachere« Rechtsstreitigkeiten, trifft auch bei einer dem Gesetzgeber zuzubilligenden typisierenden Betrachtungsweise empirisch nicht zu; dazu variieren die Problem- und Schwierigkeitsgrade nach Herkunftsländern viel zu sehr. Der Aufwand für eine Einzelrichterübertragung im Einzelfall ist nicht so hoch, dass verfahrensökonomische Aspekte eine »Umkehrung« des Regel-Ausnahmeverhältnisses bei der Einzelrichterübertragung rechtfertigen könnten, die zudem de facto die »koordinierende Kraft der Kammer« von der Beachtung der gesetzlichen Rückübertragungsvoraussetzungen abhängig macht.

2. Verweis auf den Eilrechtsschutz

Aus Beschleunigungs- und Effektuierungsgründen beschränkt § 75 AsylVfG die aufschiebende Wirkung der Klage[24] auf eng begrenzte Ausnahmefälle.[25] Dies ist inzwischen nicht mehr ungewöhnlich.[26] Der vielfach kritisierte,[27] vollständige Ausschluss selbst des verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutzes[28] bei Dublin-Überstellungen ist unter dem Eindruck des Unionsrechts inzwischen aufgehoben.[29] Für den Ausschluss der aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen hat sich im allgemeinen Prozessrecht eine bereichs- bzw. situationsspezifische Betrachtung durchgesetzt; die restriktiveren Regelungen des AsylVfG sind nicht allein mit Blick auf »das« allgemeine Verwaltungsprozessrecht zu kritisieren.

Überprüfungsbedarf besteht aber bei den deutlich verkürzten Rechtsschutzfristen auch[30] für den Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz. Die Zielsetzung, über das Bestehen eines Schutzanspruchs und/oder eine Abschiebungsmöglichkeit zeitnah Klärung zu erwirken, ist legitim und auch unionsrechtlich anerkannt; dabei können Fristen auch nach Maßgabe der (voraussichtlichen) Erfolgsaussichten verkürzt werden,[31] soweit sie noch angemessen sind. Bei allen Bestrebungen zur Verfahrensbeschleunigung sind die Dauer des durchschnittlichen Asylverfahrens beim BAMF und die Dauer auch gerichtlicher Eilverfahren zu berücksichtigen; sehr kurze Antrags(begründungs)fristen tragen zur Beschleunigung des Gesamtverfahrens allenfalls unwesentlich bei, wenn der fristgerecht gestellte und begründete Eilantrag dann erst einmal unbearbeitet liegen bleibt. Geschieht dies regelhaft für nennenswerte Zeiträume, entfällt auch die innere Rechtfertigung für eine Verkürzung der Antrags(begrün-

21 Die Regelung übernimmt ohne nähere Begründung des Regelungszwecks § 32 Abs. 8 AsylVfG (a.F.) (BT-Drucks. 12/2062, 41).

22 S. Rennert, Wo steht die Verwaltungsgerichtsbarkeit?, SächsVBl. 2015, 25 (28).

23 Dazu nur Kossens, Die Tatsachenfeststellung im Asylverfahren, 1999.

24 Das Widerspruchsverfahren ist nach § 11 AsylVfG ausgeschlossen.

25 Zur verfassungsrechtlichen Absicherung von Beschränkungen des vorläufigen Rechtsschutzes s. Art. 16a Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 GG

26 S. etwa § 212a BauGB.

27 Zur Diskussion zusammenfassend Hoppe (Fußn. 5).

28 § 34a Abs. 2 AsylVfG (i.d.F. v. 02.09.2008): »Die Abschiebung nach Absatz 1 darf nicht nach § 80 oder § 123 der Verwaltungsgerichtsordnung ausgesetzt werden.«

29 § 34a Abs. 2 AsylVfG i.d.F. des Gesetzes zur Umsetzung der RL 2011/95/EU v. 28.08.2013, BGBl. I, 3474.

30 § 74 Abs. 1 AsylVfG verkürzt die Klagefrist auf zwei Wochen bzw. – in den Fällen des § 36 Abs. 3 Satz 1 AsylVfG – auf eine Woche.

31 S. Erwägungsgründe 19 bis 20 RL 2013/32/EU (Fußn. 10).

dungs)fristen.[32] Für das gerichtliche Asylverfahren haben sich dabei Ansätze, das Gericht unter Entscheidungsdruck zu setzen (§ 36 Abs. 3 Sätze 5 bis 7 AsylVfG), allenfalls begrenzt bewährt.[33]

VI. Fazit

Zeiten deutlich steigender Eingangszahlen bei den Gerichten und Schutzanträge beim BAMF mögen für Überlegungen zur Reintegration des Sonderasylprozessrechts in das allgemeine Verwaltungsprozessrecht vordergründig nicht die besten sein. Scheinbar konterkarieren sie den erklärten politischen Willen, die Asylverfahren so zu beschleunigen, dass sie innerhalb von drei Monaten abschlossen werden können[34] – eine für das Bundesamtsverfahren allzumal dann »ehrgeizige« Zielgröße, wenn darunter die unionsrechtlichen und nationalen Verfahrensgarantien oder die Entscheidungsqualität nicht leiden sollen. Tatsächlich führt Rechtsunsicherheit und Rechtszersplitterung zu Mehraufwand und Verfahrensverlangsamung. Veränderungen bei Sonderregelungen des gerichtlichen Asylverfahrens, die einst nicht zuletzt aus Beschleunigungsgründen eingeführt worden sind, können indes leicht unter den politisch kontraproduktiven Verdacht gestellt werden, Verzögerungen bewirken zu wollen. Sachlich gerechtfertigt wäre dies nicht. Eine Reintegration »aus einem Guss« ist in diesem Umfeld kurzfristig weder politisch realistisch noch fachlich zwingend. Möglich und sinnvoll ist aber ein schrittweises Vorgehen, bei dem zunächst die Herstellung und Wahrung von Rechtssicherheit und Rechtseinheit durch eine Wiedereinführung der Beschwerde im gerichtlichen Asylverfahren, eine Erweiterung der Berufungsmöglichkeiten und die Wiedereinführung der Sprungrevision ermöglicht wird.

32 Hier ausgeblendet bleiben soll die Sondersituation im sog. Flughafenverfahren (§ 18a AsylVfG), in dem ein Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nach der Verwaltungsgerichtsordnung innerhalb von drei Tagen nach Zustellung der Entscheidungen des Bundesamtes und der Grenzbehörde zu stellen ist.

33 S.a. Funke-Kaiser in GK AsylVfG, § 36 Rdnr. 105 (97. Lfg.): Der Regelung werde »auch teilweise in der gerichtlichen Verfahrenspraxis schlicht die Gefolgschaft verweigert, indem, ohne dass ein einziger Verlängerungsbeschluss ergeht, zu dem Zeitpunkt entschieden wird, den der zuständige Einzelrichter für richtig erachtet«.

34 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD »Deutschlands Zukunft gestalten« vom 16.12.2013, 65: »Die Verfahrensdauer bis zum Erstentscheid soll drei Monate nicht übersteigen«.

Das Verhältnis von Bundes- zu Landesrecht am Beispiel des Krankenhausrechts

von Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Peter Wysk, Leipzig*

Das öffentliche Krankenhausrecht ist zwischen Bund und Ländern aufgeteilt, was immer wieder Zweifel an der Verbandszuständigkeit und der Konformität von Landesrecht provoziert. Der Beitrag analysiert die verfassungsrechtlichen Kompetenzstrukturen mit der darin angelegten Verzahnung von Krankenhausfinanzierung und Krankenhausplanung und erläutert die höchstrichterliche Überprüfung des nordrhein-westfälischen Modells der sog. Baupauschalen, die Genehmigungsbedürftigkeit des Mehrleistungsabschlags und die Zuschlagsfähigkeit von Krankenhauszentren. Ein Schwerpunkt liegt auf prozessualen Zusammenhängen wie der Überprüfbarkeit von Schiedssprüchen und von Landesrecht durch das Bundesverwaltungsgericht.

I. Krankenhausrecht als Rechtsmaterie

Das Recht des Krankenhauswesens ist keine neue Materie, aber immer noch eine für Spezialisten. Bei den Verwaltungsgerichten gehört sie zum Gesundheitsverwaltungsrecht (zusammen mit dem Arzneimittel-, dem Apotheken- und dem Heilberuferecht), in der anwaltlichen Praxis zum Medizinrecht, das auch die zivil- und strafrechtlichen Bereiche umfasst und seit 2004 von Fachanwälten bearbeitet wird (vgl. § 14b der Fachanwaltsordnung). Auch wenn das Medizinrecht mittlerweile in Masterstudiengängen vertieft werden kann, scheint seine wissenschaftliche Durchdringung noch entwicklungsfähig. Das Krankenhausrecht zählen manche sogar zu den »Stiefkindern der Rechtswissenschaft«.[1] Dazu will seine außerordentliche praktische und ökonomische Bedeutung nicht recht passen.[2] Nicht nur geht es dort um eine bezahlbare Versorgung mit Krankenhausleistungen für alle; auch sind für diese jährlich Milliardenbeträge aufzuwenden, über deren Verteilung intensiv verhandelt und oft heftig gestritten wird. Dass die einschlägigen Rechtsgrundlagen auf Bund und Länder verteilt sind, macht die Dinge nicht einfacher und versperrt oft den Weg zu einer höchstrichterlichen Klärung von Fragen.

II. Kompetenzverteilung

1. Grundsätze

Das Recht der Gesetzgebung für das Krankenhauswesen steht nach der Regel der Art. 30 und 70 Abs. 1 GG den Ländern zu, soweit das Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten richtet sich seit der Föderalismusreform I (2006)[3], wie Art. 70 Abs. 2 GG hervorhebt, nur noch nach den Vorschriften über die ausschließliche (Art. 73 und 71 GG) und die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 und 72 GG). Freilich entstammen alle bislang »entdeckten« Kompetenztitel der konkurrierenden Gesetzgebung. Damit haben »die Länder

* Der Autor ist zudem Lehrbeauftragter an der Humboldt-Universität zu Berlin. Es handelt sich um die überarbeitete Fassung eines Vortrages auf der 21. Jahresarbeitstagung Verwaltungsrecht des Deutschen Anwaltsinstituts e.V. am 30.01.2015 in Leipzig

1 Literarisch hat sich die Lage freilich deutlich verbessert, denn mittlerweile widmen sich eine ganze Reihe systematischer Darstellungen diesem Gebiet, vgl. speziell zum Krankenhausrecht: Dettling/Gerlach (2014); Huster/Kaltenborn (2010) und Lenz/Dettling/Kieser (2007), zum Medizinrecht: Quaas/Zuck (3. Aufl. 2014), Bergmann/Pauge/Steinmeyer (2. Aufl. 2014) und Spickhoff (2. Aufl. 2014).

2 Vgl. dazu Dettling/Gerlach (Fußn. 1), Einl. Rdnr. 1 ff.

3 Umgesetzt mit dem (52.) Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006, BGBl. I S. 2034 (Begründung in BT-Drucks. 16/813, S. 7).

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)266 B

Prof. Dr. Harald Dörig

Erfurt, den 29. April 2019

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 Oberverwaltungsgericht.

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 Einreisedekrete 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 Verwaltungsrichterinnen (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) [1]Gegen 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. [2]Eine Nichtzulassungsbeschwerde kann auf diesen Zulassungsgrund nicht gestützt werden. [3]Abweichend von § 137 Abs. 2 VwGO ist das Bundesverwaltungsgericht insoweit an die in dem angefochtenen Urteil getroffenen tatsächlichen Feststellungen nicht gebunden. [4]Das Bundesverwaltungsgericht berücksichtigt für die Beurteilung der allgemeinen Lage diejenigen zielstaatsbezogenen Erkenntnisse, die zum Zeitpunkt seiner mündlichen Verhandlung oder Entscheidung (§ 77 Abs. 1 AsylG) vorliegen. [5]Eine 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.

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

Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung einer zügigen höchstrichterlichen Klärung zuzuführen.

Darüber hinaus bedarf es zeitnah weiterer gesetzgeberischer Maßnahmen, um die Oberverwaltungsgerichte 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-

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 Oberverwaltungsgericht 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 Oberverwaltungsgerichten 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.

Höchstrichterliche 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-

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 tatrichterliche „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) [1]Gegen 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. [2]Eine Nichtzulassungsbeschwerde kann auf diesen Zulassungsgrund nicht gestützt werden. [3]Abweichend von § 137 Abs. 2 VwGO ist das Bundesverwaltungsgericht insoweit an die in dem angefochtenen Urteil getroffenen tatsächlichen Feststellungen nicht gebunden. [4]Das Bundesverwaltungsgericht berücksichtigt für die Beurteilung der allgemeinen Lage diejenigen zielstaatsbezogenen Erkenntnisse, die zum Zeitpunkt seiner mündlichen Verhandlung oder Entscheidung (§ 77 Abs. 1 AsylG) vorliegen. [5]Eine 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.

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

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)

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)266 C

Rechtsanwalt
Dr. Reinhard Marx
- Fachanwalt für Migrationsrecht -

RA Dr. Reinhard Marx – Niddastr. 98 - 102 – 60329 Frankfurt am Main

Niddastr. 98 - 102
1.Stock, linke Seite
60329 Frankfurt am Main
Mo.-Fr.: 9.00 - 12.00 Uhr
Mo.,Di.,Do.:14.00 - 16.30 Uhr
Telefon: 0049 / 69 /24 27 17 34
Telefax: 0049 / 69 /24 27 17 35
E-Mail: sekretariat@ramarx.de
Internet: http://www.ramarx.de

--

2. Mai 2019
Bei Antwort und Zahlung bitte angeben

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 6. Mai 2019

I. Qualitätsmanagement beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

1. Expertenkommission

Ich begrüße die Idee der Einberufung einer Expertenkommission beim BAMF. Allerdings wird kein Aufgabenprofil für dieses vorgegeben und bleiben die Auswirkungen auf das seit 2000 bestehende Expertenforum beim BAMF, dem ich seit Beginn angehöre, offen. Dessen Aufgabenbereich ist zu eng und war ursprünglich nur auf das Informationszentrum fokussiert, hat aber in der Folgezeit auch andere asylspezifische und -politische Fragen diskutiert. Allerdings trifft es weder Beschlüsse noch Empfehlung noch hat es beratenden Charakter und bleiben die Auswirkungen seines Diskurses völlig offen. Im ursprünglichen Gesetzentwurf von 2001 zum Zuwanderungsgesetz (erste Runde) war die Einrichtung eines dem Vorschlag einer Expertenkommission vergleichbaren Gremiums vorgeschlagen worden. Dies wurde jedoch in der zweiten Runde des Zuwanderungsgesetzes nicht mehr aufgegriffen.

Das BAMF bemüht sich, mit dem Expertenforum und dessen Zusammensetzung um Transparenz nach außen und Pluralität nach innen. Das Forum tagt aber nur jeweils relativ kurz und nur zwei Mal im Jahr, eine längere Zeit lang sogar nur ein Mal im Jahr. Dies reicht nicht, um dem selbst gesetzten Anspruch gerecht werden zu können. Auch die Folgenlosigkeit des Diskurses dieses Gremiums ist kritikwürdig. Deshalb sollte die vorgeschlagene Expertenkommission beratenden Charakter haben und es Empfehlungen für die Gestaltung des Asylverfahrens aussprechen können. Der Aufgabenbereich sollte nicht bloß auf das Informationszentrum beschränkt bleiben, sondern grundsätzlich alle mit flüchtlingsrechtlichen Aufgaben befasste Abteilungen und diesen jeweils nachgeordnete Einheiten umfassen. So wäre es denkbar, dass es verfahrens-, materiellrechtliche und länderspezifische Fragen diskutiert, etwa Kompetenzen des BAMF hinsichtlich von Einreise- und Aufenthaltsverboten, Ermessensregelungen wie § 73 Abs. 2a Satz 5 AsylG; Form der persönlichen Anhörung, Direktanhörung, Ankerzentren, personelle Identität von Ermittlern und Entscheidern, Bescheidkontrolle, Abgrenzung von Flüchtlings- und subsidiärer Schutz, internationaler Schutz für Familienangehörige (26 AsylG), interner Schutz (§ 3e AsylG), Zulässigkeit von Drittstaatsbescheiden ungeachtet des Dublin-Verfahrens, ungeklärte unionsrechtliche Fragen etc. Die vorgeschlagene Expertenkommission sollte zu diesem Zweck kontinuierliche im monatlichen Rhythmus stattfindende Sitzungen am Sitz des BAMF durchführen. Das bereits bestehende Expertenforum könnte bestehen bleiben, müsste aber entsprechend den aufgezeigten Kriterien umgewandelt werden.

2. Ermittlungspraxis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge

a) Vorbemerkung

Seit der Übernahme der Präsidentschaft des BAMF Mitte 2018 durch Dr. Sommer sind nach seinen Erklärungen eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet worden, die die früheren, insbesondere seit Mitte 2016 mit Beginn der Leitung durch Herrn Frank-Jürgen Weise und im Anschluss daran durch Frau Jutta Cordt bestehenden Missstände beseitigen sollen. Diese hängen ursächlich mit der Einrichtung einer Vielzahl neuer Außenstellen und dem Einsatz ungenügend geschulten Personals und - vor ihrer Zuziehung hinsichtlich ihrer Qualifikation überhaupt nicht überprüften - Sprachmittlern bzw. Dolmetscher zusammen. Allerdings handelt

es sich bei einer nicht geringen Zahl von Mängeln um seit Jahrzehnten bestehende strukturelle Defizite, die durch Wohlfahrtsverbände und Menschenrechtsorganisation gegenüber den jeweils amtierenden Präsidenten bzw. Leitern des Amtes wiederholt vorgebracht wurden und in Bezug auf die jedes Mahl Abhilfe versprochen wurde. Die gerügten Mängel wurden jedoch nicht beseitigt.

Es handelt sich hierbei insbesondere um die Verletzung von *Vorhaltepflichten* gegenüber Antragstellern, also um Zuwiderhandlungen gegen den *Untersuchungsgrundsatz*, die Behandlung von standardisierten 25 Fragen zu Beginn der persönlichen Anhörung, welche die für die Abschiebung relevanten Daten feststellen. Das BAMF wurde zu dieser Verwaltungspraxis durch Beschlüsse der Innenministerkonferenz aufgefordert. Bevor Antragsteller über ihre Fluchtgründe berichten können, werden sie deshalb zunächst nicht mit entscheidungsrelevanten Ermittlungsfragen konfrontiert, was häufig zu erheblicher Verunsicherung und Irritationen führt. Diese Verfahrensweise ist mit der vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobenen *Verpflichtung zur loyalen und verständnisvollen Verhandlungsführung* (BVerfGE 94, 166 (204) = EZAR 632 Nr. 25 = NVwZ 1996, 678) unvereinbar. Häufig lassen sich abschiebungs- von flüchtlingsrelevanten Fragen nicht präzise voneinander trennen. Letztere werden deshalb häufig lediglich kurz zu Beginn abgefragt, im Rahmen des Fragenkatalogs aber nicht näher aufgeklärt und später auch nicht mehr behandelt. Den Antragstellern wird aber im negativen Statusbescheid vorgehalten, sie hätten unvollständige und nicht erlebnisfundierte Angaben zum Kernvorbringen gemacht, sodass diese unglaubhaft seien.

Ein weiteres strukturelles Verfahrensdefizit betrifft die *fehlende situationsbedingte Belehrung* während der persönlichen Anhörung. Die zu Beginn gegebene standardisierte Belehrung ist allgemein gehalten und ersetzt nicht die für die Beantwortung komplexer oder für die Antragsteller unverständlichen Fragen, zu deren Beantwortung jeweils eine sachspzifische situationsbedingte Belehrung erforderlich ist. Ferner ist die *personelle Trennung von Anhörern und Sachentscheidern* zu nennen, die nicht erst durch die Schnellentscheidungszentren eingeführt wurde, sondern ein traditionelles Defizit darstellt. Es ist zu begrüßen, dass Dr. Sommer dieses bislang überschießende Defizit beheben bzw. begrenzen will. Schließlich ist

die *Bescheidkontrolle* der jeweiligen Referatsleitungen in den Außenstellen zu nennen. Diese ist überwiegend unzulänglich oder wird lediglich formal gehandhabt.

Meine Beobachtungen beruhen auf meiner anwaltlichen Vertretungspraxis seit 1983 und auf persönlichen Gesprächen mit Bediensteten des Amtes in einer Vielzahl von Außenstellen. Ich vertrete die Mandanten aus unterschiedlichen Herkunftsländern sowohl während der persönlichen Anhörung in den Außenstellen wie auch während der mündlichen Verhandlung vor den Verwaltungsgerichten in der gesamten Bundesrepublik. Meine Beobachtungen beruhen deshalb auf eigenen Erfahrungen, die ich an nahezu allen Außenstellen des Amtes gemacht habe und die mir aus meiner Sicht einen verlässlichen Überblick ermöglichen. Die nachfolgende Stellungnahme umfasst deshalb nicht nur Beobachtungen bis zur Amtsübernahme von Dr. Sommer, sondern auch frühere wie auch aktuelle Erfahrungen. Nach meinem Eindruck hat sich in der gegenwärtigen Verwaltungspraxis noch nicht viel geändert.

b) Direktanhörung und Ankerzentren

Die seit kurzem wieder eingeführte Direktanhörung nach § 25 Abs. 4 AsylG sowie die Anhörung in den Ankerzentren genügen den unionsrechtlichen Anforderungen nicht. Die Praxis der Direktanhörung, also die Anhörung im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der förmlichen Antragstellung nach § 23 Abs. 1 AsylG, wurde 1992 eingeführt, aber seit Ende der 1990er Jahr nur noch selten geübt. Ob sie nunmehr wieder systematisch praktiziert wird, ist für mich nicht feststellbar. Sie kommt aber wieder häufiger vor als früher und hat zur Folge, dass ich die Mandanten während der Anhörung nicht vertreten kann. Da vor der Meldung als Asylsuchender die später zuständige Außenstelle nicht bekannt ist, können Anwälte vor der Anhörung gegenüber dem BAMF nicht schriftlich ihre Vertretung der Mandanten anzeigen und gelangen den Mandanten mitgegebene anwaltliche Schriftsätze häufig nicht zu Akte des BAMF, weil sie vorher bei der zuerst aufgesuchten oder der zuständigen Aufnahmeeinrichtung abgegeben werden und von dort nicht an die zuständige Außenstelle weitergeleitet werden. Wird im unmittelbaren Zusammenhang mit der förmlichen Antragstellung die Anhörung durchgeführt, entspricht es aufgrund dieser Umstände einem systematischen strukturellen Mangel, dass die Antragsteller ohne Anwalt angehört werden. In derartigen Fällen muss ich im Regelfall feststellen, dass die von mir ermittelten Sachverhalte mit den durch das BAMF ermittelten Asylgründen nicht übereinstimmen.

Auch wenn die Anhörung nicht am Tag der Antragstellung, sondern in den darauf folgenden Tagen durchgeführt wird, bedarf es keiner förmlichen Ladung (§ 25 Abs. 4 Satz 2 AsylG). Da die Direktanhörung innerhalb einer Woche nach förmlicher Antragstellung durchgeführt werden muss, können migrationsrechtlich spezialisierte Anwälte zumeist wegen Arbeitsüberlastung selbst dann nicht innerhalb derart kurzer Fristen an der Anhörung teilnehmen, wenn sie vorher benachrichtigt werden. Es ist nahezu unmöglich, innerhalb derart kurzer Fristen Mandantengespräche zu verschieben; ganz abgesehen davon, dass häufig bereits andere Anhörungs – oder Gerichtstermine einer Teilnahme an kurzfristig bestimmten Anhörungsterminen entgegenstehen.

Bei den im Bundesland Bayern und einigen anderen Bundesländern eingerichteten Ankerzentren wird wohl systematisch die Direktanhörung praktiziert. Weder die Ankerzentren noch die Direktanhörung sind mit Unionsrecht und deutschem Verfahrensrecht vereinbar, soweit dadurch der effektive Zugang von Anwälten zur Registrierung des Asylantrags und zur persönlichen Anhörung unmöglich gemacht oder erschwert wird. Nach Art. 23 Abs. 3 UAbs. 1 RL 2013/32/EU haben die Behörden sicherzustellen, dass der Antragsteller durch einen Rechtsanwalt während der persönlichen Anhörung vertreten werden kann. Dieses Recht gewährleistet auch § 14 Abs. 1 BVwVfG. Die Direktanhörung wurde 1992, also vor Etablierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, eingeführt. Sie ist mit den Regeln dieses Systems nicht vereinbar und verletzt deshalb den unionsrechtlichen Rechtsanwendungsvorrang. Der Gesetzgeber hat es bislang aber versäumt, die nationale Gesetzgebung unionsrechtlichen Erfordernissen anzupassen.

Nach dem Koalitionsvertrag sollen Ankerzentren - Zentren für Ankunft, Entscheidung und Rückführung - eingerichtet und dort Asylbewerber von ihrer Ankunft bis zum Abschluss des Asylverfahrens untergebracht werden. In diesen Zentren sollen Außenstellen des Bundesamtes, die Bundesagentur für Arbeit, Jugendämter, Justiz und Ausländerbehörden miteinander zusammenarbeiten. Unklar ist, ob der Hinweis auf die Justiz bedeutet, dass eine oder mehrere Kammern des Verwaltungsgerichtes, in dessen Gerichtsbezirk das jeweilige Ankerzentrum gelegen ist, in diesen Zentren eingerichtet werden sollen. Denn nach geltendem Recht können diese nur ihren Sitz „in räumlicher Nähe“ *zu* den Aufnahmeeinrichtungen haben

(§ 83 Abs. 2 Satz 2 AsylG), nicht jedoch *in* diesen. Eine derartige Option wird zwar immer wieder ins Gespräch gebracht, wurde aber bislang – wohl wegen des optischen Eindrucks einer zu engen örtlichen Nähe der unabhängigen Justiz zur Verwaltung und darüber hinaus auch noch in einem nach außen abgeschlossenem Flüchtlingslager – nicht ernsthaft erwogen.

Bereits jetzt können in Aufnahmeeinrichtungen 1.000 Asylbewerber (§ 5 Abs. 2 Satz 1 AsylG), aber auch mehr, untergebracht werden. Angesichts der geplanten Dauer von 18 Monaten Wohnverpflichtung und der massenhaften Unterbringung der Asylsuchenden und -antragsteller in den Ankerzentren werden die ohnehin durch die Unterbringung in derartigen Einrichtungen bereits jetzt bestehenden Konflikte unter den Asylbewerbern innerhalb dieser Einrichtungen und gesundheitliche, insbesondere psychische Leiden der Asylsuchenden, die häufig bereits bei der Ankunft aufgrund ihrer Erlebnisse im Herkunftsland oder auf der Flucht traumatisiert sind, weiter verschärft werden. Auch kann es zu Konflikten mit der Wohnbevölkerung kommen, wenn derartige Massenunterbringungen in kleineren Gemeinden eingerichtet werden. Die Zunahme der Konflikte und damit häufig einhergehende Delinquenz wird die Akzeptanz der Bevölkerung für die Aufnahme von Flüchtlingen weiter vermindern und den Zulauf zu rechtsextremen Parteien und Gruppierungen noch weiter erhöhen.

Nach geltendem Recht fehlt es für diese Zentren an einer Rechtsgrundlage. § 47 Abs. 1a AsylG erlaubt ausschließlich für Antragsteller aus sicheren Herkunftsstaaten und für diejenigen, deren Antrag nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 AsylG (Verfahren nach der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 - Dublin-Verfahren) als unzulässig abgelehnt worden sind, die Unterbringung über die maximale Dauer von sechs Monaten hinaus (§ 47 Abs. 1 Satz 1 AsylG) bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung (§§ 34 Abs. 1, 35 AsylG) oder -anordnung (§ 34a Abs. 1 AsylG) in Aufnahmeeinrichtungen. Die Residenzpflicht bleibt bis zum Vollzug räumlich beschränkt (§ 59a Abs. 1 Satz 2 AsylG). Unberührt hiervon bleibt die Bewegungsfreiheit. Diese ist auf den Bezirk der Ausländerbehörde, in deren Bezirk das Zentrum gelegen ist, beschränkt (§ 56 Abs. 1 AsylG). Das Verlassen des zugewiesenen Aufenthaltsbereich kann nicht aus humanitären Gründen oder zur Vermeidung einer unbilligen Härte, wohl aber aus zwingenden Gründen vorübergehend erlaubt werden (§ 57 Abs. 1 AsylG). Aus diesen Regelungen wird deutlich, dass nach geltendem Recht eine unterschiedslose Unterbringung aller Asylantragsteller in derartigen Zentren unzulässig ist.

Unter den Bundesländern ist das Pilotprojekt umstritten. Nach geltendem Recht „können“ die Länder regeln, dass Antragsteller, deren Antrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, längstens bis zu 24 Monaten in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen müssen (§ 47 Abs. 1b AsylG). Ungeachtet der entgegenstehenden geltenden Rechtslage sind seit dem 1. August 2018 aber bereits sieben Ankerzentren neu eingerichtet bzw. einige von diesen durch begriffliche Umwandlung bereits bestehender Aufnahmeeinrichtungen eingerichtet worden. Die Mehrzahl der Zentren befinden sich in Bayern, und zwar in Bamberg, Schweinfurt, Deggendorf, Donauwörth, Manching, Zirndorf und Regensburg.

Da die Ankerzentren auf neu einreisende Asylsuchende gemünzt sind und diese ganz überwiegend keinen Kontakt zu hier lebenden Personen und deshalb auch keine Informationen über die Möglichkeiten anwaltlicher Vertretung haben, folgt hieraus die behördliche Verpflichtung, sie bei der Beauftragung eines Verfahrensbevollmächtigten, beispielsweise durch Zurverfügungstellung einer Anwaltsliste zu unterstützen. Vorbild kann hierbei die Praxis des Flughafenverfahrens sein (§ 18a AsylG). Hier hat die Behörde sicherzustellen, dass Antragsteller nach Ablehnung ihres Antrags durch organisatorische Maßnahmen Gelegenheit erhalten, kostenlos asylrechtskundige Beratung in Anspruch zu nehmen, um die Erfolgsaussichten einer etwaigen Beschreitung des Rechtsweges beurteilen zu können (so ausdrücklich BVerfGE 94, 166 (206 f.) = EZAR 632 Nr. 25 = NVwZ 1996, 678). Die Beratung und Vertretung muss aber früher einsetzen, nämlich schon vor der förmlichen Antragstellung. Anders als die Flughäfen, in denen diese Verfahren stattfinden und die zumeist in städtischen Siedlungsgebieten gelegen sind, sind die Ankerzentren in aller Regel nicht in Städten eingerichtet worden, sodass sich mangels geeigneter Strukturen ein anwaltlicher Beratungsdienst kaum organisieren lässt. Dieser Mangel wird noch dadurch verschärft, dass wegen der Direktanhörung eine schnelle Vertretung organisiert werden muss. Aus all diesen Erwägungen folgt, dass die Praxis der bisherigen Ankerzentren und die offensichtlich beabsichtigte Gestaltung des Verfahrens in den Ankerzentren, die effektive Vertretung der Asylsuchenden durch Rechtsanwälte und -beistände verhindert oder gar ausschließt, weder mit Unions- noch mit Verfassungsrecht vereinbar ist.

c) Verfahrensberatung

Das BAMF hat in verschiedenen Außenstellen Beratungsdienste eingerichtet. Es ist unklar, welche Funktionen diesen zukommen und ob sie auf die Vertretungspraxis durch Anwälte sowie die Verfahrensberatung durch kirchliche und andere nichtstaatliche Stellen in den Ankerzentren Auswirkungen haben. In der bayerischen Praxis wurde kirchlichen und nichtstaatlichen Beratungsstellen zu Beginn der Zugang zu den Ankerzentren versperrt und damit die Verfahrensberatung durch diese Stellen unmöglich gemacht. Unklar ist, ob dieses Missstand inzwischen behoben worden ist.

Ein Ausschluss oder jedenfalls Zurückdrängen der nichtstaatlichen Verfahrensberatung hat zur Folge, dass die in den Ankerzentren untergebrachten Asylsuchenden nicht über ihre Verfahrensrechte vollständig und umfassend aufgeklärt werden. Die ausschließliche behördliche Beratung ist ungeeignet und widerspricht geltendem Unionsrecht. Art. 8 RL 2013/32/EU enthält nur eine allgemeine behördliche Informationspflicht, aber keine ins Einzelne gehende Beratungspflicht über die Verfahrensrechte und insbesondere über die Möglichkeiten, anwaltliche Hilfe in Anspruch zu nehmen und dabei zu helfen, dass diese effektiv in Anspruch genommen werden kann.

Zwar soll die Behörde den Antragstellern Auskünfte über ihre Verfahrensrechte erteilen (§ 25 Abs. 1 Satz 2 VwVfG). Eine derartige Verfahrensberatung kann aber eine unabhängige und nichtstaatliche Verfahrensberatung nicht ersetzen. Die Erfahrungen mit der Asylbehörde seit 65 Jahren, zuerst ab 1953 die Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, seit 1965 das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und seit 2005 das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge lehren jedoch, dass behördliche Informationspflichten nach Maßgabe standardisierter Texte, abstrakt und generell und nicht auf die offensichtlichen oder sich aufdrängenden konkreten Bedürfnisse der einzelnen Antragsteller abgestellt erteilt werden. Schon gar nicht wird über die Möglichkeit der anwaltlichen Vertretung unterrichtet und Hilfestellung bei der Beauftragung von Rechtsanwälten geleistet.

Nach § 8 Abs. 1 Nr. 5 Rechtsdienstleistungsgesetz können auch die Freien Wohlfahrtsverbände Rechtsdienstleistungen, also Tätigkeiten in fremden rechtlichen Angelegenheiten, die eine rechtliche Prüfung im Einzelfall erfordern (§ 2 Abs. 1

Rechtsdienstleistungsgesetz), ausüben. Hierauf können sich die Wohlfahrtsverbände für ihre Verfahrensberatung für Flüchtlinge berufen. Denn zum Beispiel die Asylbeantragung und -begründung, insbesondere die Frage, welche konkreten Maßnahmen im Falle der Antragsablehnung erforderlich sind, setzt eine rechtliche Prüfung voraus. Im zweiten Fall könnte der Prüfung allerdings § 1 Rechtsdienstleistungsgesetz, der die Beratung in gerichtlichen Angelegenheiten ausschließt, entgegenstehen, nicht jedoch in den diesen vorgelagerten Verfahrensphasen. Darüber hinaus ersetzt die Verfahrensberatung nicht die anwaltliche Beratung und Vertretung, bereitet diese aber vor und begleitet sie. Nach alledem folgt aus diesen Regelungen, dass den kirchlichen und anderen nichtstaatlichen Stellen nicht der Zugang zu den Ankerzentren versperrt werden darf, sondern ihnen effektiv die Möglichkeit einzuräumen ist, in diesen Zentren die Verfahrensberatung von Asylsuchenden und Antragstellern auszuüben.

Die Forderung im Antrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen – BT-Drs. 19/4853, S. 3 – auf *kostenlose Verfahrensberatung* entspricht Art. 19 in Verb. mit Art. 21 RL 2013/32/EU. Danach können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass nichtstaatliche Organisationen unentgeltliche Rechts- und verfahrenstechnische Auskünfte erteilen. Die Frage der Unentgeltlichkeit bezieht sich dabei auf die ratsuchenden Asylantragsteller. Ob darüber hinaus die Behörden auch die nichtstaatlichen Organisationen für ihre Serviceleistungen finanziell unterstützen müssen, kann der Richtlinie nicht entnommen werden. Ausgeschlossen wird dies aber nicht.

d) Gestaltung der Ermittlungspraxis

Nach Art. 10 Abs. 3 Buchst. c) RL 2013/32/EU haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die eingesetzten Ermittler die anzuwendenden Standards im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts kennen. Wie eingangs ausgeführt, wurde 2016 das überwiegende Personal im Ermittlungs- und Entscheidungsbereich vor dem Einsatz nicht geschult, sondern nur kurz informiert. Eine erforderliche umfassende und sachspezifische *Nachschulung* der Bediensteten hat jedoch bis heute nicht stattgefunden. 2018 wurden zwar zwei zentrale eintägige Veranstaltungen zur Schulung in der Zentrale des Amtes durchgeführt und werden dort auch vereinzelt Länderseminare abgehalten. Derart vereinzelte und nicht systematisch alle neu eingestellten Bediensteten im Ermittlungs- und Entscheidungsbereich erfassende Angebote können den aufgezeiten Mangel jedoch nicht im Ansatz beheben. Folglich bleiben

die Defizite in diesen Bereichen bestehen, was an den aktuellen Anhörungsniederschriften und Sachbescheiden ersichtlich wird.

Die Folge ist, dass die Verwaltungsgerichte die Arbeit des Bundesamtes nachholen müssen, die Anhörungsniederschriften überwiegend gerichtlich nicht verwertbar sind und insbesondere die anwaltliche Vorbereitung einer Klagebegründung zeitlich um das Drei- bis Vierfache an zeitlicher Dauer gegenüber den früheren entsprechenden Beratungen zugenommen hat. Dies ist u.a. darin begründet, dass Erklärungen der Antragsteller häufig nicht chronologisch geordnet ermittelt werden und überwiegend Nachfragen unterbleiben, sodass verstümmelte Sachverhalte schriftlich festgehalten werden.

Ich muss häufig feststellen, dass Abhörer unvorbereitet die Anhörung durchführen. Anwaltliche Schriftsätze werden vor der Anhörung zumeist nicht gelesen. Teilweise werden Dokumentenakten nicht beigezogen. Überwiegend werden die Anhörer für alle Herkunftsländer eingesetzt, sodass sich allein schon deshalb kein für die sachgerechte Durchführung der Anhörung unabdingbar notwendiges länderspezifisches Wissen bei den Anhörern herausbilden kann. Wiederholt haben sich Anhörer bei mir entschuldigt, weil sie überraschend ohne genügende Vorbereitung eingesetzt worden waren. Von den Antragstellern übergebene Originaldokumente verschwinden. Ich übermittle deshalb keine Originaldokumente mehr an das BAMF.

e) Einsatz von Sprachmittlern und Dolmetschern (§ 17 AsylG)

Die bis 2016 eingesetzten, überwiegend erfahrenen *Dolmetscher* wurden nahezu vollständig ausgetauscht durch Sprachmittler, die teilweise die deutsche Sprache nicht beherrschen und, weil sie in jungen Jahren eingereist sind, die politischen Verhältnisse in ihren Herkunftsländern nicht kennen und deshalb die Erklärungen der Antragsteller nicht verstehen und dementsprechend auch nicht sachgerecht übersetzen können. Eine vorgängige Qualifikationsprüfung der eingesetzten Dolmetscher findet nicht statt. Es kommt auch immer wieder vor, dass Dolmetscher zugezogen werden, die die Sprache der Antragsteller nicht beherrschen. So wurde zB im Fall einer afghanischen Familie ein arabisch sprechender Dolemtscher eingesetzt und die Rüge der Antragsteller nicht beachtet. Häufig kommt es auch vor, dass Pashtoo sprechende Dolmetscher, die Dari nur unzulänglich beherrschen, in Fällen

von Dari sprechenden Antragstellern eingesetzt werden und umgekehrt oder dass Farsi sprechende Dolmetscher bei Afghanen zugezogen werden und umgekehrt. Auch wird häufig nicht auf die unterschiedlichen kurdischen Dialekte Sorani und Kurmanci bei der Zuziehung von Dolmetschern geachtet.

f) Besonders schutzwürdige Antragsteller

Obwohl das Bundesamt nach Ablauf der Umsetzungsfrist der Aufnahmerichlinie 2003/9/EG und der Änderungsrichtlinie 2013/33/EU zu einer umfassenden *Bedarfsprüfung* insbesondere in medizinischer Hinsicht verpflichtet ist, werden ankommende Antragsteller nicht systematisch daraufhin überprüft, ob sie wegen erlittener *sexueller Gewalt* oder *Folterungen* im Herkunftsland oder auf der Flucht besonders schutzwürdig sind, obwohl derartige Erlebnisse bei vielen Herkunftsländern naheliegen. Die Aufnahmerichtlinie richtet sich zwar an die Landesbehörden. Doch verpflichtet die Verfahrensrichtlinie 2013/32/EU auch das BAMF dazu, eine medizinische Untersuchung zu veranlassen, wenn Anzeichen auf eine in der Vergangenheit erlittene Verfolgung bestehen. Aus dieser unionsrechtlichen Rechtslage folgt die Verpflichtung des BAMF, mit den Aufnahmeeinrichtungen oder den für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften zuständigen Ausländerbehörden eng zusammenzuarbeiten. Eine derart sachspezifisch ausgerichtete Zusammenarbeit findet jedoch bis heute nicht statt. Eine gerichtliche Durchsetzung der Durchführung dieser Bedarfsprüfung ist aus prozessualen Gründen kaum möglich, sodass dieser Missstand durch rechtsförmigen Verfahren nicht beseitigt werden kann.

Die Aufnahmerichtlinie verpflichtet den Gesetzgeber, nicht nur das AsylbLG zu ändern, sondern zugunsten *besonders schutzbedürftiger Personen* (Art. 22 Abs. 1 RL 2013/33/EU) eine *Bedarfsprüfung* (Art. 22 Abs. 1 RL 2013/33/EU) vorzunehmen. Asylsuchende haben generell Anspruch zumindest auf die Notversorgung und die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten. Die Interessen besonders schutzbedürftiger Personen sind bei der Wohnungssuche zu berücksichtigen (EuGH, InfAuslR 2014, 190, 191 Rn 46 = EZAR NF 87 Nr. 18 – *Saciri und Dordevic*) Sofern sie besondere Bedürfnisse haben, ist die »erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe, einschließlich erforderlichenfalls einer geeigneten psychologischen Betreuung« zu gewährleisten (Art. 19 Abs. 2 RL 2013/33/EU). Weder das Richtlinienumsetzungsgesetz 2007 noch das Richtlinienumsetzungsgesetz 2013

noch das AsylBLG haben diese seit 2003 bestehenden unionsrechtlichen Vorgaben umgesetzt. Die Kommentarliteratur schweigt zu dieser Frage. Es ist deshalb entsprechend dem Anwendungsvorrang unmittelbar auf die entsprechenden Rechtspositionen der Richtlinie zurückzugreifen.

Nach Art. 5 Abs. 1 RL 2013/33/EU sind Antragsteller nach Meldung innerhalb einer Frist von höchstens 15 Tagen über ihre *Rechte auf medizinische Versorgung* (Art. 19 Abs. 1 RL 2013/33/EU) zu informieren. Zunächst sind die Adressaten der Informationspflichten zu identifizieren. Dies setzt voraus, dass innerhalb der Frist von 15 Tagen die *Bedarfsprüfung* nach Art. 22 Abs. 1 RL 2013/33/EU) durchzuführen ist. Art. 22 Abs. 1 RL 2013/33/EU verpflichtet die zuständigen Behörden, festzustellen, ob ein Antragsteller besondere Bedürfnisse hat und welcher Art diese sind. Diese Beurteilung ist innerhalb einer angemessenen Frist nach der Antragstellung durchzuführen. Ferner haben diese Personen auch dann einen Betreuungsanspruch, wenn die besonderen Bedürfnisse erst in einer späteren Phase zutage treten. Es sind damit zunächst die Bedürftigen zu identifizieren und anschließend der Umfang und die Art des jeweiligen Bedarfs zu ermitteln (*Saborowski*, Asylmagazin 2015, 242, 243). Da die Umsetzungsfrist für die Richtlinie 2013/33/EU am 20.Juli 2015 abgelaufen ist, haben Asylbewerber einen unmittelbaren Anspruch auf Zugang zu einer ihrer besonderen Bedürftigkeit entsprechenden Behandlung (*Pelzer/Pichl*, Asylmagazin 2015, 331, 335). Dieser darf *nicht auf die »unerlässliche Versorgung«* (§ 6 Abs. 1 AsylbLG) reduziert werden, sondern umfasst die *»erforderliche«* medizinische oder sonstige Hilfe (Art. 19 Abs. 2 RL 2013/33/EU).

Besonders kritikwürdig ist die Praxis des BAMF, den Antragstellern ungeachtet der behördlichen Unterlassung der Bedarfsprüfung die *Mitwirkungs- und Beweisführunglast* für den Nachweis psychischer Schädigungen und darauf beruhender *Erinnerungs- und Darlegungsstörungen* aufzuerlegen. Diese haben angesichts des begrenzten Angebots an entsprechenden Behandlungszentren und deren Wartezeiten kaum eine realistische Chance, die geforderten Nachweise beizubringen. Fachärzte verfügen häufig nicht über die erforderlichen flüchtlingsspezifischen Erfahrungen zur Erstellung einer Anamnese und Diagnose oder sehen sich mangels ausreichender Finanzierung nicht in der Lage, die vom Gesetzgeber geforderten Kriterien für eine ärztliche Bescheinigung (§ 60a Abs. 2c Satz 2

AufenthG), die von der Rechtsprechung auch für die Prüfung des zielstaatsbezogenen krankheitsbedingten Abschiebungsverbote (§ 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG) angewandt werden, umfassend darzulegen. Die Verwaltungsgerichte verlängern diese Missstände in das gerichtliche Verfahren hinein, weil sie zumeist die beschriebene fehlerhafte Praxis des BAMF nicht rügen und ebenfalls überzogene und von den Klägern bzw. Antragstellern kaum zu erfüllende Nachweislasten fordern. Es liegt auf der Hand, dass angesichts dieser Umstände krankheitsbedingte Einwände häufig erst unmittelbar vor der Abschiebung zutage treten, den Antragstellern dann aber Fristversäumnisse vorgehalten oder besonders hohe Nachweispflichten auferlegt werden. Es bleibt den Betroffenen in diesen Fällen nur die verfahrensrechtlche Möglichkeit, einen Wiedereinsetzungsantrag nach § 51 Abs. 5 BVwVfG zu stellen, weil angesichts des prozesshaften Charakters psychischer Erkrankungen sowie der erheblichen Schwierigkeiten, geeignete Fachärzte zu finden, die Dreimonatsfrist des § 51 Abs. 3 BVwVfG überschritten ist, wenn die Erkrankung durch ärztliche Nachweise geltend gemacht werden kann. Ein Folgeantrag wird in diesem Fall aber als unzulässig zurückgewiesen (§ 29 Abs. 1 Nr. 5 AsylG). So bleiben vermutlich viele Antragsteller, die bei unionsrechtlich geforderter Behandlung als Flüchtlinge anerkannt worden wären, schutzlos oder werden bestenfalls auf den vollstreckungsrechtlichen Duldungsstatus wegen inlandsbezogener Vollstreckungshemmnisse beschränkt.

3. Bescheiderstellung

Der Antrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen wirft hinsichtlich der Bescheiderstellung zentrale Fragen auf, welche auf die seit langem bestehenden Missstände in der Verwaltungspraxis des BAMF zielen. Die bereits kritisierte *Trennung zwischen Ermittler und Entscheider* bezeichnet eine traditionelle Verfahrensgestaltung des BAMF, die auch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit kritisiert wird. Regelmäßig wird die Entscheidung durch eine andere Außenstelle als diejenige, die die persönliche Anhörung durchgeführt hat, getroffen. Nicht selten kommt es vor, dass sogar innerhalb der selben Außenstelle andere Bedienstete entscheiden als jene, die die Anhörung durchgeführt haben. So wurde erst jüngst in der Außenstelle in Gießen der Asylantrag einer iranischen Mandantin, die nach ihren glaubhaften Angaben durch Angehörige des Sicherheitsdienstes vergewaltigt und die auf meinen Antrag hin durch eine weibliche Bedienstete angehört worden war, durch einen anderen, vermutlich männlichen Bediensteten derselben Außenstelle entschieden. Der Fall war derart sensibel,

dass die Antragstellerin während der Anhörung aufgrund meiner Anwesenheit nicht in der Lage war, Erklärungen abzugeben und hierzu erst fähig war, nachdem ich das Dienstzimmer der Ermittlerin verlassen hatte. Der Antrag wurde mit der Begründung abgelehnt, es drohten keine staatlichen Verfolgungen, und es sei auch nicht mit einer Wiederholung der Vergewaltigung zu rechnen (Bescheid vom 5. März 2019 - 7649305). Letzterer Einwand wurde der Mandantin in der Anhörung nicht vorgehalten. Denn – wie erwähnt – wurde diese durch eine andere Bedienstete durchgeführt. Die Begründung besteht aus sechs Zeilen. Insgesamt umfasst die Becheidbegründung neun Seiten. Der Rest besteht aus hintereinander geschachtelten Testbausteinelementen.

Vorrang hat die Effizienz der Verwaltungsorganisation und nicht die Wahrung von Verfahrensgerechtigkeit sowie Herstellung von Rechtssicherheit. Ich selbst habe 2012 dem damaligen Präsidenten des BAMF nach einer Auswertung meiner Fallakten ein Kanzleistatistik vorgelegt, nach der in über 70% der Verfahren keine personelle Identität zwischen Ermittler und Entscheider und das Problem der mangelnden Identität sogar an den selben Außenstellen bestand. Das Problem wurde durch die Einrichtung von Schnellentscheidungszentren, die nunmehr aber wohl wieder leicht reduziert werden, weiterhin verschärft. In der Zentrale des BAMF scheint zwar der Eindruck vorzuherrschen, dass diese Praxis weitgehend abgebaut worden sei. Dies trifft aufgrund meiner anwaltlichen Erfahrungen jedoch nicht zu. Vielmehr ist die Tendenz unverändert, scheint sogar weiterhin zuzunehmen.

Die aufgezeigte Praxis verhindert eine effiziente Bescheidkontrolle durch die jeweiligen Referatsleitungen der Außenstellen. Ohnehin werden negative Bescheidentwürfe nicht wirksam kontrolliert. Denn in nahezu allen Verfahren werden Bescheide zugestellt, die deshalb fehlerhaft sind, weil Einwände gegen die Glaubhaftigkeit der Sachangaben der Antragsteller geltend gemacht werden, deren tatsächlichen Grundlagen während der Anhörungen dem zwingenden Untersuchungsgrundsatz (§ 24 AsylG, § 24 BVwVfG) zuwider nicht Gegenstand der Ermittlungen gewesen sind (s. oben). Eine an den Grundsätzen der Verfahrensfairness und der Richtigkeit des Verwaltungshandelns (Art. 20 Abs. 4 GG) ausgerichtete Verwaltungspraxis darf derartige Bescheidentwürfe nicht zur Zustellung freigeben, sondern muss den Entscheider zur Nachbesserung oder – wenn er die

Ablehnungsgründe beibehalten will – zur erneuten Durchführung der persönlichen Anhörung anweisen. Dies wird aber nahezu ausnahmslos nicht praktiziert. Dieser Missstand hat nach meinen jahrzehntelangen Erfahrungen systematischen Charakter.

Wird meiner Kanzlei ein ablehnender Statusbescheid zugestellt, vergleiche ich als erstes die wenigen Ablehnungsgründe mit der Anhörungsniederschrift und muss feststellen, dass in allen Fällen über die Hälfte der Ablehnungsgründe nicht Gegenstand der Anhörung gewesen waren. Es fällt mir aufgrund dessen leicht, die Richtigkeits- und Plausilibilitätsgewissheit der Behördenentscheidung im gerichtlichen Verfahren zu erschüttern. Bei einer Entscheidung durch eine andere Außenstelle verschärft sich das Problem dadurch, dass eine Kontrolle durch die Referatsleitung überhaupt nicht durchgeführt werden kann. Eine Rückgabe an den Entscheider zur Nachbesserung findet daher nicht statt. Nach meinen jahrelangen Erfahrungen handelt es sich bei den Bescheidbegründungen, die durch andere Bedienstete als die Bediensteten, die die Anhörungen durchgeführt haben, um pseudorationale Begründungen. Es drängt sich zumeist der Eindruck auf, dass verkrampft nach Gründen gesucht wird, um eine ablehnende Entscheidung zu rechtfertigen. Die Verletzung der Vorhaltepflicht und darauf aufbauend die verfahrensfehlerhafte Urteilsbegründung ist auch ein Problem, das in der gerichtlichen Praxis zu beobachten ist und häufig dazu führt, das Berufungszulassungsanträge wegen Verletzung des Gehörsrecht (§ 78 Abs. 3 Nr. 3 AsylG in verb. mit § 138 Nr. 3 VwGO) zugelassen werden müssen.

Ein weiteres Problem der Entscheidungspraxis betrifft die *Verwendung von Textbausteinen* und die *fehlende Auseinandersetzung mit den individuellen Sachvorbringen*. Dies verletzt Art. 103 Abs. 1 GG und Art. 11 Abs. 2 RL 2013/32/EU. Seit Einrichtung der neuen Außenstellen Mitte 2016 hat sich die Tendenz verstärkt, negative Statusbescheide überhaupt nicht mehr anhand der individuellen Sachangaben zu begründen. Die Bescheide sind zwar lang, in der Regel mehr als neun Seiten. Das individuelle Sachvorbringen wird aber überhaupt nicht gewürdigt, obwohl eine ausführliche persönliche Anhörung durchgeführt wurde. Soweit bekannt, unternehmen die Referatsleitungen der Außenstellen kaum etwas gegen diese verfassungsrechtlich bedenkliche und unionsrechtswidrige Verwaltungspraxis. Eine Klagebegründung ist daher nicht möglich. Vielmehr sind die Anwälte gezwungen, antizipatorisch die ihnen als möglich erscheinende gerichtliche Ermittlungspraxis

vorwegzunehmen und darauf ausgerichtet, die Klage nach Rücksprache mit íhren Mandanten zu begründen.

4. Weitere Empfehlungen im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – BT-Drs. 19/4853

Die Empfehlungen zur Qualitätssicherung und zum Qualitätsmanagement sind zu begrüßen. Die Prozessreferate nehmen überwiegend ihre Aufgabe nicht wahr. Schriftliche Äußerungen sind zumeist standardisiert und teilweise falsch. So wird häufig beantragt, den Eilrechtsschutzantrag zurückzuweisen, obwohl ein solcher gar nicht gestellt wurde und dies auch nicht erforderlich war, weil die Klage Suspensiveffekt hat (§ 75 Abs. 1 AsylG). Seit Beginn meiner anwaltlichen Arbeit 1983 kann ich die Verhandlungen, an denen ein Prozessbevollmächtigter des BAMF an der Verhandlung teilgenommen hat, nahezu an zwei Händen abzählen. Sofern sie erscheinen, beschränken sie sich überwiegend auf eine stille Teilnahme sowie die Antragstellung. Auch Verwaltungsrichter bestätigen die dadurch bewirkte prozessuale Situation, dass die Richter über die Jahre unbemerkt in die prozessuale Situation der Verwaltung hineingeraten sind, das heißt, im Verlauf der mündlichen Verhandlung stehen sich nicht Kläger und Beklagter gegenüber, sondern Kläger und Verwaltungsgericht. Das Verfahren hat seinen kontradiktorischen Charakter verloren, wenn es diesen denn je gehabt haben sollte. Die Amtsleitung behauptet zwar, inzwischen würden Prozessvertreter des Amtes in über dreißig Prozent der Verfahren an den Verhandlungen teilnehmen. Ich selbst habe aber in den letzten zwei Jahren bei der Vielzahl von Verwaltungsstreitverfahren, in denen ich auftrete, lediglich zwei Mal feststellen können, dass das BAMF vertreten war.

Es bedarf einer umfassenden Prüfung, ob und in welchem Umfang sowie durch welche Maßnahmen im Einzelnen die Referatsleitungen der Außenstellen durch die Zentrale wirksam kontrolliert werden. Es drängt sich nach meinen Erfahrungen der Eindruck auf, dass es keine durchgehenden effektiven Kontrollen gibt. Dies gilt auch für den internen Kontrollprozess innerhalb der einzelnen Außenstellen. Zwar soll hier das „Vier-Augen-Prinzip“vorherrschen. Dies ist aber wenig effektiv. Andernfalls ist nicht zu erklären, dass derart viele fehlerhafte Bescheide wie oben beschrieben zur Zustellung gegeben werden.

4. Kommunikation zwischen den Behörden und telefonische Erreichbarkeit der Außenstellen sowie Einsatz von Sicherheitspersonal

Seit 2016 besteht zwischen den Aufnahmeeinrichtungen, bei denen sich Antragsteller und Anwälte zwecks Teilnahme an der persönlichen Anhörung melden müssen, und den Außenstellen keine telefonische Kommunikation. Anwälte werden daher nicht darüber informiert, wann die Anhörung beginnt und warten häufig über Stunden, obwohl sie 30 Minuten oder länger vor dem bestimmten Termin erschienen waren. Es ist kein Service eingerichtet worden, der sicherstellt, dass bei anwaltlich vertretenen Antragstellern eine unverzügliche Anhörung durchgeführt wird, wenn sie pünktlich erscheinen. Dies führt zu unzumutbaren Wartezeiten und einschneidenden Beeinträchtigungen des anwaltlichen Betriebs.

Darüber hinaus sind die neuen Außenstellen nicht unmittelbar telefonisch erreichbar. Vielmehr werden Telefonanrufe wie Faxschreiben stets über die Zentrale vermittelt. In einem Fall konnte ich deshalb die Außenstelle nicht rechtzeitig erreichen, um mitzuteilen, dass mein Zug ersatzlos ausgefallen war. Über die Zentrale konnte ich die Außenstelle erst um 9.00 Uhr erreichen. Die Anhörung hatte aber bereits um 8.00 Uhr begonnen. Faxschreiben, die unmittelbar vor der Anhörung an die Außenstellen gerichtet werden und wichtige Informationen enthalten, erreichen diese nicht rechtzeitig, weil die Vermittlung über die Zentrale erhebliche Zeitverzögerungen bewirkt. Bis 2016 waren die Außenstellen unmittelbar von außen erreichbar. Beschwerden bei der Präsidentschaft des BAMF wegen der Unmöglichkeit, unmittelbar mit den Außenstellen telefonisch Kontakt aufzunehmen, blieben erfolglos.

Ein besonders gravierender Missstand stellt der über die Belange der Sicherheitsinteressen weit hinausgehende überschießende Einsatz von Sicherheitspersonal dar. Dies führt häufig zu Konflikten. Ein Mal wurde ich in Bonn von dem Leiter des Sicherheitspersonals tätlich angegriffen, weil ich mich geweigert hatte, im überfüllten, nicht gelüfteten stickigen Wartesaal Platz zu nehmen und mich statt dessen in das weiträumige Foyer gesetzt hatte, wo ich niemanden gestört hatte. Ich wurde des Foyers verwiesen und dabei tätlich angegriffen und sollte draußen vor dem Gebäude im strömenden Regen warten. Eine Beschwerde hatte zur Entlassung des Abteilungsleiters geführt. Vorher war ich beim Einlass gezwungen worden, im strömenden Regen meine Akte vorzulegen, und es wurde wiederholt im strömenden Regen

mein Ausweis kontrolliert. In der Außenstelle in Gießen mussten die Anwälte zu Beginn farbige Warnwesten anziehen. Als ich mich geweigert hatte, wurde mir der Einlass und die Kontaktaufnahme mit den im Gebäude wartenden Mandanten verwehrt. Als ich nach wiederholten Insistieren mit den Mandanten vor dem Eingangsbereich sprechen konnte, standen sechs bis sieben Sicherheitskräfte bedrohlich um uns herum, sodass ein Gespräch mit den Mandanten zunächst nicht möglich war. Erst als ich auf das Recht der Mandanten hingewiesen hatte, dass diese ohne Anwesenheit von Dritten mit ihrem Rechtsanwalt sprechen können, zogen sich die Sicherheitskräfte zurück. Nachdem ich darauf bestanden hatte, dass ein Bediensteter der Außenstelle zugezogen wird, damit ich zwecks Verhinderung der Verfahrenseinstellung (§ 33 Abs. 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AsylG) zu Protokoll geben konnte, dass die Mandanten nicht an der persönlichen Anhörung teilnehmen werden, weil mir der Zugang verwehrt worden war, erschien der Referatsleiter persönlich und konnte mit dem Abteilungsleiter der Aufnahmeeinrichtung erreichen, dass in meinem Fall eine Ausnahme gemacht wurde. Auf meine anschließende Beschwerde beim Regierungspräsidenten und beim Präsidium des BAMF hin, wurde die Praxis, von Anwälten das Tragen einer Weste zu fordern, abgestellt. Auf jeder Etage im Gebäude der Außenstelle in Gießen wird Sicherheitspersonal eingesetzt und dürfen die Antragsteller nicht ohne Begleitung durch diese die Toilette aufsuchen. Wenn bereits Anwälte derart rüde und unhöflich vom Sicherheitspersonal behandelt werden, spricht Vieles dafür, dass mit Asylsuchende noch weitaus schlechter umgegangen wird.

Ein besonders eklatanter Fall von menschenunwürdiger Behandlung ereignete sich in der Aufnahmeeinrichtung in Gießen. Ein afghanisches Ehepaar mit Kindern war zur Anhörung geladen worden und musste die Nacht über in der Aufnahmeeinrichtung verbringen. Die Ehefrau war schwanger, und des nachts setzten die Geburtswehen ein. Es wurden während der gesamten Nacht keine Vorkehrungen für einen Transport in die Klinik getroffen. Erst am nächsten Morgen erfolgte dieser Transport. Jedoch durften Ehemann und Kinder die Ehefrau bzw. Mutter nicht in die Klinik begleiten. Sie mussten vielmehr zwecks Durchführung der persönlichen Anhörung an diesem Tag in der Außenstelle verbleiben. Diese wurde schließlich um 17.00 Uhr an diesem Tag durchgeführt. Die Mutter musste währenddessen das Kind ohne verwandtschaftlichen Beistand gebären. Wenn auch die Verantwortung für die menschenunwürdige Behandlung der Ehefrau überwiegend der Landesbehörde zuzuweisen

ist, zeigt dieser Fall illustrativ die Folgen der mangelhaften Kooperation zwischen Aufnahmeeinrichtung und Außenstelle. Auch der Außenstelle musste bekannt geworden sein, dass die Ehefrau nicht zur Anhörung wird erscheinen konnte. Es hätten deshalb kooperativ Maßnahmen getroffen werden müssen, um die Anwesenheit der Familienmitglieder auf der Entbindungsstation zu gewährleisten.

II. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des AsylG zur Beschleunigung von Verfahren durch erweiterte Möglichkeiten der Zulassung von Rechtsmitteln vom 10. Oktober 2018 (BT-Drs. 19/1319)

1. Vorbemerkung

Nachfolgend wird zum Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis90/Die Grünen vom 10. Oktober 2018 Stellung genommen und dabei auch auf die vorgeschlagene Regelung des Referentenentwurfs des BMI vom 2. April 2019 eingegangen, soweit in diesem eine Erweiterung des Aufgabenbereichs der Revisionsinstanz vorgeschlagen wird, weil hier ein sachlicher Zusammenhang mit der erwünschten Regelung des § 78 Abs. 8 Satz 1 und Satz 2 AsylG-E besteht.

Der Gesetzentwurf ist grundsätzlich zu begrüßen. Er springt jedoch zu kurz. Die einschneidenden Verkürzungen des Asylprozessrechts wurde von Anfang mit dem im Asylverfahren geltenden *Beschleunigungsgebot* begründet. Doch überzeugt dieses Argument nicht mehr, wenn nach der Asylantragstellung (§ 23 Abs. 1 AsylG) Monate, teilweise sogar über ein Jahr vergeht, bis die persönliche Anhörung durchgeführt und weitere Monate bis die Sachentscheidung getroffen wird, wenn die Asylbehörde die Ersuchensfrist bis zum letzten Tag ungeachtet des vom Gerichtshof der Europäischen Union hervorgehobenen Beschleunigungsgrundsatz ausschöpft, wenn im Falle der Klageerhebung die Aktenübersendung vom BAMF an die Verwaltungsgerichte unverhältnismäßig lange Zeit in Anspruch nimmt und die Verwaltungsgerichte mit Asylsachen überlastet sind. Aus all diesen Gründen, aber auch aus Gründen des wirksamen Rechtsschutzes sollte die Sonderstellung des Asylprozesses insgesamt abgeschafft und ein prozessualer Gleichlauf von Asylprozess und allgemeiner Verwaltungsprozess eingeführt werden.

2. Rechtlicher Gleichlauf von Asylprozess und allgemeinem Verwaltungsprozessrecht

a) Vorbemerkung

Das Asylprozessrecht hat seit 1982 eine vom allgemeinen Verwaltungsprozessrecht signifikant abweichende Entwicklung eingeschlagen und dabei auch teilweise *Vorbildfunktion* für die Gestaltung des Verwaltungsprozessrechts übernommen. So war dem allgemeinem Verwaltungsprozessrecht eine *Berufungszulassung* (§ 124 ff. VwGO) nicht bekannt und hat es diese einschneidenden Regelungen vom Asylprozessrecht übernommen. Ebenso kannte das Verwaltungsprozessrecht nicht die *Betreibenssaufforderung*, die im Asylprozess von Anfang an (§ 33 AsylVfG 1982, § 81 AsylG) eingeführt worden war und später in § 92 Abs. 2 VwGO nachgebildet wurde, freilich mit dem bedeutsamen Unterschied, dass anstelle der einmonatigen Frist für die Erfüllung der Darlegungspflichtigen eine zweimonatige Frist eingeführt wurde. Ganz zu Beginn galt im Asylprozess insoweit eine Dreimonatsfrist. Der Gesetzentwurf will diese prozessualen Besonderheiten nicht abschaffen.

b) Einführung einer Beschwerde gegen erstinstanzliche Eilrechtsschutzbeschlüsse

Ein *Beschwerdeausschluss* wie im Asylprozess (§ 80 AsylG) ist dem Verwaltungsprozessrecht fremd. Allerdings galt im Verwaltungsprozessrecht für eine kurze Dauer ein Beschwerdezulassungsverfahren. Der Gesetzentwurf will zwar den Beschwerdeausschluss abschaffen, an seine Stelle aber einen prozessualen Mechanismus setzen, der genau diesen als ungeeignet abgeschafften Regelungen nachgebildet ist. Eine nachvollziehbarer Begründung für eine derartige Abweichung vom allgemeinen Verwaltungsprozessrecht wird nicht gegeben. Ein prozessualer Gleichlauf von Asyl- und Verwaltigungsprozessen im Beschwerdeverfahren erscheint am besten geeignet, fehlerhafte erstinstanzliche Entscheidungen zu korrigieren. Hinzu kommt, dass in Eilrechtsschutzverfahren der obligatorische Einzelrichter entscheidet und bereits als Richter auf Probe nach Ablauf von sechs Monaten eingesetzt wird. Gerade das Einrechtsschutzverfahren birgt das immanente Risiko, dass irreparable, für den Asylsuchenden schwerwiegende Folgen eintreten können. Daher sollte – wie früher – im Eilrechtsschutzverfahren die Kammerentscheidung wieder eingeführt werden.

c) Berufungszulassung

Der Gesetzentwurf schlägt diesen Gleichlauf beim Berufungszulassungsrecht vor und will die früher bestehende Berufungszulassung durch das Verwaltungsgericht wieder einführen (§ 78 Abs. 2 uns AsylG-E). Unangetastet bleibt der eng gefasste Kanon der Zulassungsgründe in § 78 Abs. 3 AsylG). Insbesondere der Umstand, dass im Asylprozessrecht keine *ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils* (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) gerügt werden können, hat zur Folge, dass die fehlerhafte erstinstanzliche Rechtsanwendung und Beweiswürdigung im Zulassungsverfahren nicht angegriffen werden kann, sodass selbst Entscheidungen, die gegen das Willkürverbot verstoßen, nicht erfolgreich angefochten werden können. Vielmehr ist die Berufungszulassung ausschließlich auf *Verfahrensfehler* nach § 138 VwGO, also nicht auf alle, beschränkt und scheitert der Antrag häufig deshalb, weil die schmale Gratwanderung zwischen Verfahrens- und Rechtsanwendungsfehlern misslungen ist. Die Beschränkung auf absolute Revisionsgründe nach § 138 VwGO hat zur Folge, dass etwa die fehlerhafte Aufklärung nicht unter Bezugnahme auf § 86 Abs. 1 VwGO, sondern nur dann angegriffen werden kann, wenn ein in der ersten Instanz gestellter Beweisantrag (§ 86 Abs. 2 VwGO) prozessordnungswidrig zurückgewiesen wurde. Wie eine Mantra zieht sich der Einwand, dass im Asylprozess die Aufklärungsrüge nicht zulässig ist, durch die Rechtsprechung der Berufungsgerichte. Es ist auch sachlich nicht gerechtfertigt, im Asylprozess für die Begründung auf Zulassung der Berufung eine Monatsfrist vorzusehen, wie es der Gesetzentwurf vorschlägt, während nach § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO hierfür zwei Monate eingeräumt werden.

c) Rechtsbehelfsfristen

Eine auf eine Woche *fristgebunde Antragsfrist* wie im asylrechtlichen Eilrechtsschutzverfahren (§ 34a Abs. 2 Satz 1, § 36 Abs. 3 Satz 1 und 10, § 71 Abs. 4 AsylG) kennt das Verwaltungsprozessrecht nicht. Vielmehr kann jederzeit Eilrechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO beantragt werden. Eine lediglich auf *drei Tage* befristete Antragsfrist wie im Flughafenverfahren (§ 18aAbs. 4 Satz 1 AsylG) ist dem Verwaltungsprozessrecht völlig fremd. Das Bundesverfassungsgericht hat insoweit eine – freilich die Grenzen verfassungskonformer Auslegung überschreitende (so *Lübbe-Wolff*, DVBl 1996, 825 (840) – geringfügige Modifizierung des Gesetzes vorgenommen. Aus Art. 19 Abs. 4 GG und Art. 103 Abs. 1 GG folge, dass das Verwaltungsgericht dem Antragsteller, wenn er dies verlange, für die Begründung seines innerhalb von drei Tagen zu stellenden Antrags eine *Nachfrist* von vier

Tagen zu gewähren, d.h. für die Begründung des Eilrechtsschutzantrags eine Frist von einer Woche ab Zustellung der behördlichen Entscheidung für den Zeitraum, der ihm für eine wirksame Wahrnehmung seiner Rechte verfügbar sein muss (BVerfGE 94, 166 (207)= EZAR 632 Nr. 25 = NVwZ 1996 (678)). Von Anfang an wurde im Asylprozess abweichend von der Monatsklagefrist (§ 74 VwGO) eine zweiwöchige Klagefrist (§ 74 Abs. 1 Halbs. 1 AsylG) eingeführt, die beim Eilrechtsschutz sogar auf eine Woche verkürzt wird (§ 74 Abs. 1 Halbs. 2 AsylG). Während im Verwaltungsprozessrecht, das vom Bundesverfassungsgericht vorgegebene Regel-Ausnahme-Verhältnis für die *aufschiebende Wirkung der Klage* nach § 80 Abs. 1 VwGO maßgebend ist (BVerfGE 35, 382 (402); 38, 52 (57); 69, 220 /227)), ist im Asylprozessrecht dieses Verhältnis umgekehrt worden (vgl. § 75 AsylG). Auch diese Besonderheiten bleiben vom Gesetzentwurf unberührt. Die Verfahrensrichtlinie bestimmt, dass „*angemessene Fristen* und sonstige Vorschriften“ festgelegt werden, „damit der Antragsteller sein Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf wahrnehmen kann. Die Fristen dürfen die Wahrnehmung dieses Rechts weder unmöglich machen noch übermäßig erschweren“ (Art. 46 Abs. 4 RL 2013/32/EU). Diesen Anforderungen werden die kurzen Fristen im deutschen Asylprozessrecht nicht gerecht.

d) Qualifizierte Klageabweisung (§ 78 Abs. 1 AsylG)

Eine qualifizierte Klageabweisung mit der Folge, dass eine offensichtlich unzulässige oder Affensicht unbegründete Klage unmittelbar in Rechtskraft erwächst (§ 78 Abs. 1 AsylG), kennt die VwGO nicht. Obwohl der Gesetzentwurf eine grundlegende Reform des § 78 AsylG anstrebt, bleibt Abs. 1 dieser Vorschrift unberührt.

3. Erweiterung des Aufgabenbereichs des Bundesverwaltungsgerichts

Der Gesetzentwurf schlägt vor, dass die Revision zugelassen werden kann, wenn es in der Rechtssache auf „*fallübergreifende allgemeine Tatsachenfeststellungen* ankommt.“ Dem BAMF wie dem Kläger wird insoweit die prozessual uneingeschränkte Einlegung der Revision ermöglicht (§ 78 Abs. 8 Satz 1 und 2 AsylG-E). Es bedarf also keiner Nichtzulassungsbeschwerde, wenn das Berufungsgericht die Revision zugelassen hat. Auch nach dem Referentenentwurf sollen gegen ein Berufungsurteil für die Beteiligten die Möglichkeit bestehen, bei einer „allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage,“ in deren Beurteilung das Berufungsgericht von der

Beurteilung durch ein anderes Berufungsgericht oder durch das Bundesverwaltungsgericht abweicht, Revision einzulegen, wenn das Berufungsgericht diese zugelassen hat (§ 78 Abs. 8 AsylG-E).

Diese Erweiterung der Zuständigkeiten des BVerwG geht offensichtlich auf einen Vorschlag aus der Mitte des Asylsenates des Bundesverwaltungsgerichtes zurück (*Berlit/Dörig*, NVwZ 2017, 1481), der in diesem und auch in der Rechtsprechung stark umstritten ist. Eine Realisierung dieses Vorschlags würde die traditionelle Aufteilung des deutschen Verwaltungsprozessrechts zwischen Tatsacheninstanzen und der Revisionsinstanz weiter aufweichen. Das Bundesverwaltungsgericht ist bereits die erste und letzte Instanz für vom BMI angeordnete Vereinsverbote (Art. 9 Abs. 3 GG) und die Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG (§ 50 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 VwGO).

Die Aufgabenverteilung zwischen Tatsachen- und Revisionsinstanz hat sich bewährt, weil der Diskurs über ungeklärte Rechtsfragen zwischen den Tatsacheninstanzen eine Grundvoraussetzung für klärende Entscheidungen der Revisionsinstanz ist, die sich nach vorangegangener ausführlicher Diskussion unter den Tatsachengerichten ein umfassendes Bild über die in Rede stehenden Probleme einer umstrittenen Rechtsfrage machen und über diese sodann eine abschließende rechtsvereinheitlichende Entscheidung treffen kann. Der Hinweis auf die Leitentscheidungen zur tatsächlichen Verfolgungslage durch das oberste Berufungsgericht in Asylsachen im Vereinigten Königreich (*Berlit/ Dörig*, NVwZ 2017, 1481 (1482)) zeigt, dass hier ein dem deutschen Prozessrecht systemfremdes Element eingeführt werden soll. Im Vereinigten Königreich binden derartige Entscheidungen die nachgeordneten Instanzen, haben also geichsam – wie ein Gesetz – abstrakt-generellen Charakter.

Die Augabenerweiterung des Bundesverwaltungsgerichts verstärkt eine ohnehin schon bestehende Tendenz in der asylrechtlichen Rechtsprechung, allgemeine Tatsachenfeststellungen bezogen auf bestimmte Herkunftsländer als richtungsgebend vorzugeben mit der Folge, dass dem individuellen Vortrag zunehmend weniger Gewicht beigemessen wird. Auch in der Verwaltung besteht – wie aufgezeigt – mit der Verwendung von Textbausteinen diese Tendenz. Angesichts des sich häufig schnell ändernden Verfolgungsgeschehens inbesondere in Herkunftsländern, in denen bewaffnete Konflikte

vorherrschen, ist die Aussagekraft solcherart allgemeiner Tatsachenfeststellungen begrenzt. Da stets nur anhand der *aktuellen* tatsächlichen Situation entschieden werden darf, laufen allgemeine Tatsachenfeststellungen diesem Erfordernis zuwider.

Der zentrale Einwand besteht darin, dass im Rahmen der Tatsachenermitttlung und der Beweiswürdigung die Gewichte zwischen den allgemeinen Verhältnissen und den individuellen fallspezifischen Besonderheiten zuungunsten der Asylsuchenden verschoben werden: Bringen diese individuelle Erlebnisse vor, die von den allgemeinen Tatsachenfeststellungen nicht getragen werden oder diesen sogar widersprechen, werden die Tatsachengerichte einen derartigen Vortrag als nicht glaubhaft erachten und auf die Aufklärung des individuellen Sachvorbringens gerichtete Beweisanträge mit der Begründung ablehnen, dass die Beweistatsachen bereits erwiesen seien. Die Tatsachengerichte werden geneigt sein, ihre Sachkunde mit Hinweis auf die tatsächlichen Leitentscheidungen der Revisionsinstanz zu belegen, sodass prozessuale Verteidigungsmöglichkeiten der Asylsuchenden leer laufen werden.

Verschärfend kommt hinzu, dass beide Vorschläge unbestimmte, schwammige Begrifflichkeiten verwenden: „Fallübergreifende allgemeine Tatsachenfeststellungen“ oder „allgemeine asyl- oder abschiebungsrelevante Lagen“ kann alles und nichts heißen. Diese Begrifflichkeiten können sich etwa auf die Beurteilung der allgemeinen Verhältnisse in einer internen Zone in einem Herkunftsland (§ 3e Abs. 2 AsylG) beziehen und dazu führen, dass die vorrangigen persönlichen, familiären, sozialen Umstände, Geschlecht und Alter nur nachrangig oder nur noch formal behandelt werden. Sie können sich auch auf die Einschätzung bestimmter oppositioneller Gruppierungen in einem Herkunftsland beziehen, sodass der hiervon abweichende individuelle Sachvortrag hinsichtlich Aktivitäten in derartigen Gruppierungen als unglaubhaft bewertet wird. Gerade diese und auch weitere Beispiele zeigen, dass ein hohes Risiko besteht, dass die Einzelfallumstände nicht mehr konkret aufgeklärt und die durch das Revisionsgericht festgestellten allgemeinen Verhältnisse im Herkunftsland hierfür als Rechtfertigung dienen werden könnten.

Darüber hinaus zeigt der Vergleich mit der Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG und dem Vereinsverbot nach Art. 9 Abs. 3 GG, dass ein dem Revisionsrecht völlig neues Element

in das deutsche Prozessrecht eingeführt werden würde. In beiden Fällen stellt das Verwaltungsgericht die im *konkreten* Einzelfall und den nur für diesen maßgebenden Sachverhalt fest und hat seine Entscheidung nur die Verfahrensbeteiligten bindende Wirkung. Denn das Bundesverwaltungsgericht ist die *einzige* Tatsacheninstanz. Den Vorschlägen im Gesetz- und Referentenentwurf liegt aber zugrunde, dass die Tatsacheninstanzen im konkreten Einzelfall die für diesen maßgebenden Tatsachen feststellen und sich zur Arbeitserleichterung vom Revisionsgericht festgestellter fallübergreifende Tatsachenfeststellungen bedienen werden. Drei Instanzen würden Tatsachen feststellen. Ein derartiges Verfahren kennt das deutsche Prozessrecht nicht. Die Tatsacheninstanzen klären den Sachverhalt und das Bundesverwaltungsgericht klärt die rechtlichen Zweifelsfragen. Auf der Grundlage von *Rechtsnormen*, deren Inhalt und Umfang durch das Revisionsgericht geklärt werden und die gleichsam allgemeine Wirkung haben, stellen die Instanzgerichte sodann die Tatsachen fest. Es gibt aus guten Gründen keinen Mechanismus im deutschen Prozessrecht, demzufolge ein oberstes Gericht für die Rechtsanwendung allgemeine tatsächliche Tatsachen feststellt und für die Gerichtspraxis mit gleichsam bindender Wirkung festlegt. Denn stets hat die Entscheidung auch des Revisionsgerichts im konkreten Verfahren nur eine die Verfahrernsbeteiligten bindende Wirkung (§ 121 Nr. 1 VwGO). Revisionsgericht festgestellte Tatsachen können deshalb keine abstrakt-generelle Bindungswirkung entfalten.

Schließlich wird die Einführung dieses Vorschlags *nicht* zur *Verfahrensbeschleunigung* führen, vielmehr die Verfahren verlängern: Es wird Streit über die Frage geben, ob eine Tatsache fallübergreifenden oder nur auf den konkreten Einzelfall bezogenen Charakter hat, ob bestimmte sachspezifische Bereiche überhaupt der Anwendung fallübergreifender Tatasachenfeststellungen zugänglich sind. Jeder Anwalt, der im Interesse seiner Mandanten handelt, wird versuchen, derartige Fragen zu identifizieren, sodass die Tatsacheninstanzen erst diese Fragen behandeln müssen, über die auch im Instanzenzug gestritten werden kann,´bevor sie die Revision zulassen. Schließlich werden die Instanzgerichte konkrete anhängige Verfahren aussetzen, wenn eine bestimmte Tatsachenfrage, die im Verfahren entscheidungserheblich ist, beim Bundesverwaltungsgericht anhängig ist. Dadurch wird es zu einer signifikanten Erhöhung der Verfahrensdauern kommen.

Dr. Marx
Rechtsanwalt

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)266 D

Dr. Michael Hoppe

Karlsruhe, den 2. Mai 2019

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des
Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages
am 6. Mai 2019

zum Gesetzentwurf der Abgeordneten Katja Keul, Luise Amtsberg, Canan Bayram, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur Beschleunigung von Verfahren durch erweiterte Möglichkeit der Zulassung von Rechtsmitteln
BT-Drucksache 19/1319 vom 22.03.2018

Für die Möglichkeit, als Sachverständiger zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur Beschleunigung von Verfahren durch erweiterte Möglichkeit der Zulassung von Rechtsmitteln im Ausschuss für Inneres und Heimat des 19. Deutschen Bundestages Stellung nehmen zu können, danke ich sehr.

Zu dem Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Für ein umfassendes Qualitätsmanagement beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge“ – BT-Drs 19/4853 vom 10.10.2018 – werde ich – aufgrund der Kürze der Zeit seit meiner Bestellung als Sachverständiger – allein mündlich Stellung nehmen.

Meine Stellungnahme untergliedert sich in einen allgemeinen Teil mit zentralen Aussagen zur Bedeutung des Rechtsmittelrechts im Asylprozess (A.) sowie in eine genauere Analyse des im zur Anhörung stehenden Gesetzesentwurfs und der mit ihm vorgeschlagenen Regelungen (B.).

A. Die Bedeutung des Rechtsmittelrechts im Asylprozess

Es ist im Grundsatz anerkannt, dass das Berufungsverfahren im Verwaltungsprozess regelmäßig zur Bündelung der Rechtsprechung von rund 50 Verwaltungsgerichten, die – bezogen auf alle Verwaltungsstreitsachen – häufig mit einem Einzelrichter entscheiden,[1] sich als sachlich schlechthin unentbehrlich erweist.[2] Rechtsmittel dienen der Richtigkeitsgewähr im Einzelfall ebenso wie dem Erhalt und der Förderung des Rechts. Die Kontrolle erstinstanzlicher Gerichte durch übergeordnete Gerichte stellt einen wesentlicher Beitrag zur Qualitätssicherung und zur Gewährleistung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung – einschließlich notwendiger richterlicher Rechtsfortbildungen[3] - dar.[4] Aufgrund der zwingend zu gewährleistenden Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter, wie sie in Art. 97 Abs. 1 GG garantiert ist, ist eine andere, ebenso effektive Form der Qualitätssicherung nicht denkbar. Die Qualitätssicherung ist schon deshalb bei den Verwaltungsgerichten ein derzeit bestimmendes Thema, weil sie zur Bewältigung der hohen Verfahrenseingänge gerade im Asyl mit einer Vielzahl neuer Stellen versehen wurden, die weit überwiegend von hoch motivierten und qualifizierten, aber auch unerfahrenen Berufs- und Quereinsteigern besetzt worden sind. Schließlich dienen Rechtsmittel der Rechtssicherheit, was bei der bei der Rechtsprechung bedeutet, dass eine gewisse Vorhersehbarkeit gewährleistet werden muss. Die Beteiligten sollen sich keiner Rechtsprechungslotterie[5] gegenübersehen. Rechtsprechung ist indes wegen der Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter konstitutionell uneinheitlich.[6] Das ist im Rechtsstaat nur erträglich, wenn Mittel und Wege zur Vereinheitlichung bestehen. Nur so wird Rechtsprechung vorherseh- und also berechenbar.[7]

Jede Einschränkung von Rechtsmitteln führt zu Abstrichen bei Einzelfallgerechtigkeit, Qualitätssicherung, der Gewährleistung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung und damit auch bei der Vorhersehbarkeit der Entscheidungen. Das ist keine Kritik, sondern zunächst eine Feststellung. Rechtsmittel sind kosten- und zeitintensiv. Die knappe

---

[1] Im Asylprozess werden die Verwaltungsgerichte bezogen auf die Gesamtheit der durch Urteil zu entscheidenden Fälle fast ausschließlich durch die Einzelrichterinnen und -richter tätig.
[2] Happ, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, Vor § 124 Rn. 1.
[3] Zu diesem Aspekt: BVerfG, Urteil vom 11.06.1980 – 1 PBvU 1/79 –, BVerfGE 54, 277.
[4] Blanke, in: Sodan/Ziekow, VwGO, vor §§ 124 ff. Rn. 12.
[5] Bergmann, Der SPIEGEL von 29.6.2018: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/asyl-verwaltungsrichter-jan-bergmann-beklagt-asyllotterie-a-1215733.html (link aufgerufen am 01.05.2019)
[6] Siehe etwa: BVerfG, Beschluss vom 03.11.1992 – 1 BvR 1243/88 –, NJW 1993, 996.
[7] Rennert, DVBl. 2017, 857 (858).

Ressource Justizgewährung auf Verfahren zu konzentrieren, die „rechtsmittelwürdig“ sind, ist gewiss notwendig, auch damit die Berufungs- und Revisionsgerichte die notwendige Zeit für die Erarbeitung von Lösungen komplizierter Rechts- und / oder Tatsachenfragen haben.[8] Im Asylprozess kommt hinzu, dass es Anreize für den unterlegenen Kläger geben kann, sich eines Rechtsmittels zu bedienen, allein um das Verfahren in die Länge zu ziehen und von der verfahrensrechtlichen Komponente des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung[9] zu profitieren, also eine Aufenthaltsgestattung oder jedenfalls Duldung bis zum rechtskräftigen Verfahrensabschluss zu be- oder erhalten.[10] Dies war 1982 die Hauptmotivation für die deutliche Einschränkung von Rechtsmitteln im Asylprozess.[11] Im Kern lassen sich die Beschränkungen der Rechtsmittel, wie sie heute in § 78 AsylG festgelegt sind, schon auf § 32 AsylVfG 1982[12] zurückführen.[13]

In diesem Spannungsfeld zwischen Notwendigkeit von Rechtsmitteln, ihren Kosten und der Möglichkeit ihres zweckwidrigen Gebrauchs steht jede gesetzgeberische Entscheidung über Art und Umfang der Schaffung, Erweiterung oder Beschränkung von Rechtsmitteln im Asylprozess. Die Gewichtung der einzelnen Argumente ist eine Frage, die der Legislative überantwortet ist. Weder nationales Verfassungsrecht noch Unionsrecht fordern allgemein oder im Asylverfahren einen Instanzenzug.[14] Gerade deswegen sollte der Umgang mit dem Ausschluss oder der Zulassung von Rechtsmitteln besonders sorgsam abgewogen werden. Während einerseits der Rechtsstaat sich nicht dadurch ad absurdum führen lassen darf, dass vom Rechtsmittelführer selbst als offensichtlich aussichtslos erkannte Rechtsmittel eingelegt werden – was bei einer beschränkungslosen Zulassung der Berufung im Asylverfahren zu erwarten wäre –, darf die Kehrseite der Beschränkung von Rechtsmitteln nicht außer Betracht gelassen werden: Die Einheit der Rechtsordnung ist im Kern bedroht, wenn gleiches Recht ungleich

[8] Siehe etwa Rennert, DVBl. 2017, 857 (860).
[9] Siehe dazu: EASO/IARLJ-Europe, Judicial Analysis, Asylum procedures and the principle of non-refoulement, 2018, S. 80 ff.
[10] § 67 Abs. 1 Nr. 6 AsylG.
[11] Vgl. BT-Drs. 9/221, S. 9 – zu dem nicht Gesetz gewordenen Entwurf eines § 7b des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens: die Anrufung von Obergerichten sollte nur ermöglicht werden, wo sie aus verfassungspolitischen Gründen erhalten werden.
[12] Vom 16.07.1982, BGBl I S. 946.
[13] Zur Entwicklung von § 78 AsylG: Bergmann, in Bergmann/Dienelt, AuslR, 12. Aufl. 2018, § 78 Rn. 1 ff.
[14] Zum Unionsrecht: EuGH, Urteil vom 26.09.2018 – C-180/17 –, ZAR 2019, 38 <X, Y> zur Notwendigkeit einer zweiten Instanz im Asylprozess; zum nationalen Verfassungsrecht und § 32 AsylVfG 1982: BVerfG, Beschluss vom 24.05.1983 – 2 BvR 546/83 -, NVwZ 1983, 405.

gesprochen wird[15], und diese Ungleichheit droht nicht nur, sie lässt sich vielmehr durchgehend in Asylprozessen belegen. Deswegen stehen die Rechtsmittelbeschränkungen, wie sie in den §§ 78, 80 AsylG vorgesehen sind – aus unterschiedlichsten Erwägungen –. unter rechtspolitischem Druck.[16]

In diesem Zusammenhang ist nicht nur der hier zu diskutierende Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur Beschleunigung von Verfahren durch erweiterte Möglichkeit der Zulassung von Rechtsmitteln zu sehen, sondern unter anderem auch ein Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat eines Gesetz zur Beschleunigung, Vereinfachung und Vereinheitlichung von Asylklageverfahren.[17]

B. Der zu diskutierende Gesetzentwurf

I. Allgemeines

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur Beschleunigung von Verfahren durch erweiterte Möglichkeit der Zulassung von Rechtsmitteln wird das Problem eines drohenden Flickenteppichs von Einzelentscheidungen, die es zu vermeiden gelte, identifiziert. Es gelte, einen möglichst einheitlichen, schnellen und effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten. Das derzeitige Rechtsmittelsystem habe zur Folge, dass eine obergerichtliche Klärung von Tatsachen- und Rechtsfragen fehle; gleichartige Fälle müssten immer wieder neu entschieden werden, divergierende erstinstanzliche Entscheidungen lösten Rechtsunsicherheit aus. Im Eilrechtsschutz fehlten

[15] BVerfG, Urteil vom 11.06.1980 – 1 PBvU 1/79 –, BVerfGE 54, 277.

[16] Siehe nur: Bergmann, ZAR 2015, 81 (87); Berlit, DVBl 2015, 657, ders. InfAuslR 2018, 309; ders./Dörig, NVwZ 2017, 1481; Dietz, NVwZ-Extra 15/2018; Funke-Kaiser, in: GK-AsylG, Stand: Dezember 2015, § 78 AsylG Rn. 3.1; Münch, ZRP 2018, 193; Neidhardt/Ehrbeck, NVwZ 2015, 761; Rennert, VBlBW 2015, 45 (47); Rudisile, in: Schoch/ Schneider/Bier, VwGO, Stand: Oktober 2015, § 124 Rn. 72; Stellungnahme des Bundes deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen vom 02.03.2018; https://www.bdvr.de/index.php/id-20182019.html?file=files/bdvr-site/content/stellungnahmen/st_2018-03-02_zu-BR-Drs-51-18.pdf (zuletzt abgerufen am 01.05.2019)

[17] Stand 02.04.2019; dem Verfasser ist nicht bekannt, in welcher Phase der Ressortabstimmung sich dieser im Internet kursierende Entwurf befindet. Dieser Entwurf enthält auch eine Regelung für die Schaffung einer beschränkten „Tatsachenkompetenz“ des Bundesverwaltungsgerichts und zielt insoweit in die gleiche Richtung wie Art. 1 Nr. 2 f) des hier zu diskutierenden Gesetzentwurfs. Im Übrigen finden sich dort eine Reihe sinnvoller Bestimmungen, aber auch einiges unions- und verfassungsrechtlich Zweifelhaftes.

obergerichtliche Leitentscheidungen.[18] Diese vom 22.03.2018 stammende Problemanalyse beansprucht auch über ein Jahr später Gültigkeit.

Die vorgeschlagenen Lösungen weisen durchweg in die richtige Richtung. Der Entwurf verdient deswegen grundsätzliche Unterstützung. Er geht drei zentrale Probleme des Rechtsmittelsystems des Asylgesetzes an, indem er sich dem Zugang zur Berufungsinstanz, dem bisherigen vollständigen Beschwerdeausschluss und der fehlenden bundesweiten Vereinheitlichung von Tatsachenbewertungen annimmt. In einigen Bereichen geht er nicht weit genug, was ich im nachfolgenden aufzeigen werde. Teilweise bedarf der Entwurf einer weiteren, näheren Ausgestaltung, damit die Regelungen praktikabel und gewinnbringend gehandhabt werden können.

II. Die Regelungen im Einzelnen

1. Die Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht (Art. 1 Nr. 2 lit. a) – e))

Der Vorschlag ist zu begrüßen, auch wenn er nicht weit genug geht.

a) Mit den Regelungen in Art. 1 Nr. 2 lit. a) bis e) des zu diskutierenden Entwurfs soll dem Verwaltungsgericht ermöglicht werden, die Berufung zuzulassen, wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat oder das Urteil des Verwaltungsgerichts von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht. Die Vorschrift ist parallel zur allgemeinen verwaltungsprozessualen Norm des § 124a VwGO konzipiert.

b) Der Vorschlag verdient aus drei Gründen Zustimmung.

aa) Die Möglichkeit der Berufungszulassung durch das Verwaltungsgericht selbst dient in den Fällen, in denen das Verwaltungsgericht die grundsätzliche Bedeutung der

[18] BT-Drs. 19/1319 S. 1.

Rechtssache oder eine Abweichung des Urteils von höhergerichtlicher Rechtsprechung selbst erkennt, der Verfahrensbeschleunigung.[19] Es bedarf dann keines vorgeschalteten, fristgebundenen Zulassungsverfahrens, das insbesondere dann eine längere Verfahrenszeit in Anspruch nehmen kann, wenn die Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe eine hohe Zahl von Zulassungsanträgen zu bearbeiten haben.

bb) In meiner langjährigen Praxis am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg[20] und auch als wissenschaftlicher Mitarbeit am Bundesverfassungsgericht bei BVR aD Dr. Gerhardt[21] habe ich beobachtet, dass das Berufungszulassungsverfahren selbst in Fällen, in denen ein Zulassungsgrund offensichtlich vorliegt, eine nur schwer zu überwindende Klippe darstellen kann. Dies liegt an verschiedenen, oftmals mit einander kombinierten Faktoren wie etwa den juristischen Fähigkeiten einiger Prozessbevollmächtigter – dies meint Teile der Anwaltschaft ebenso wie einige Prozessvertreterinnen und Prozessvertreter des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge –, die Wirtschaftlichkeit des Arbeitseinsatzes bei der Anwaltschaft angesichts eines Gegenstandswerts von nur 5.000,- EUR[22] sowie auch hohe und teilweise überzogene Anforderungen der Oberverwaltungsgerichte / Verwaltungsgerichtshöfe an die erforderliche Darlegung[23] der Zulassungsgründe. Mit einer Zulassung eindeutig berufungswürdiger Verfahren durch das Verwaltungsgericht entfiele die sehr formale Hürde des Zulassungsverfahrens. Ein formales Scheitern auf dem gebotenen Weg zur nächsten Instanz bliebe den in erster Instanz unterlegenen Beteiligten dann erspart. „Berufungswürdige“ Verfahren würden mit größerer Gewissheit tatsächlich in die zweite Instanz gelangen und dort einer erneuten inhaltlichen Überprüfung unterzogen.

cc) Weiter würde mit der Ermächtigung der Verwaltungsgerichte, die Berufung selbst zuzulassen, eine mit dem Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht[24] entstandene dogmatische Unwucht ausgeglichen. Seit Juli 2017 ist das Verwaltungsgericht befugt, die Sprungrevision gegen sein Urteil nach den allgemeinen Regeln der

---

[19] Zu diesem Aspekt der Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht nach § 124a VwGO: Seibert, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 124a Rn. 7.
[20] 2010 und 2013 – 2018.
[21] 2007 – 2009.
[22] § 30 Abs. 1 RVG.
[23] § 78 Abs. 4 Satz 4 AsylG.
[24] Vom 20.07.2017 (BGBl. I S. 2780).

Verwaltungsgerichtsordnung zuzulassen. Es ist in sich widersprüchlich, dass das Verwaltungsgericht zwar den Weg zur Rechtskontrolle in die dritte Instanz, nicht aber zur umfassenden Rechts- und Tatsachenkontrolle in die zweite Instanz eröffnen kann. Dieser Widerspruch würde durch die Möglichkeit, die Berufung zuzulassen, aufgelöst. Genau so wurde auch die Einführung der Berufungszulassung durch das Verwaltungsgericht in allgemeinen Verwaltungsrechtssachen[25] aufgefasst.[26]

c) Der Vorschlag geht indes nicht hinreichend weit. Man könnte versucht sein zu formulieren, er sei nicht „mutig" genug, doch braucht es nicht viel politischen Mutes, um über den Vorschlag hinaus zu gehen. Der Vorschlag bleibt nämlich beim Kanon der Zulassungsgründe des § 78 Abs. 3 AsylG stehen und erweitert ihn nicht um den im allgemeinen Verwaltungsprozess zentralen Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des angegriffenen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Der Entwurf erweitert auch nicht den Kreis der Verfahrensfehler, die zu einer Berufungszulassung durch das Oberverwaltungsgericht / den Verwaltungsgerichtshof führen können, und passt ihn insbesondere nicht an die allgemeine Regelung des § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO an. Beide hier angesprochenen Zulassungsgründe dienen vor allem der Einzelfallgerechtigkeit.[27]

aa) § 124 Abs. 2 Satz 1 VwGO bildet einen Eckstein in der Abwägung des Gesetzgebers zwischen einer Rechtsmittelbegrenzung aus Gründen der Effektivität des Rechtsschutzes und dem Anspruch des Einzelnen auf eine richtige Entscheidung im Einzelfall. Der Zulassungsgrund der „ernstlichen Zweifel" ist der einzige, der jenseits der Verfassungsbeschwerde eine gewisse Kontrolle tatrichterlicher Bewertungen der Glaubhaftigkeit des Vorbringens – und damit zentraler Entscheidungsgrundlagen im Asylverfahren – eröffnen könnte.[28] Dass ausgerechnet im Asylverfahren Einzelfallgerechtigkeit klein geschrieben werden soll, ist in keiner Weise überzeugend. Hinzu kommt, dass neben der Einzelfallgerechtigkeit auch dar Gesichtspunkt der Qualitätssicherung als Aufgabe des Rechtsmittelrechts in den Blick zu nehmen ist. Nach dem derzeitigen

[25] Durch das Gesetz zur Bereinigung des Rechtsmittelrechts im Verwaltungsprozess vom 20.12.2001 (BGBl I. S. 3987) mit Wirkung zum 01.01.2002.
[26] Dazu: Seibert, in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 124a Rn. 7.
[27] Happ, in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 124 Rn. 11 und 47.
[28] Berlit, DVBl 2015, 657 (659).

System der Berufungszulassungsgründe des Asylgesetzes gilt: Je schlechter und falscher eine Entscheidung ist, desto weniger angreifbar wird sie. Denn alles, was offensichtlich falsch ist, kann nicht zu Fragen grundsätzlicher Bedeutung führen. Ich selbst musste Entscheidungen verfassen, in denen es beinahe wörtlich hieß:

„Das Vorbringen des Klägers gegen das verwaltungsgerichtliche Urteil trifft vollständig zu. Das Urteil ist erkennbar fehlerhaft. Da sich dies aber unmittelbar aus dem Gesetz ergibt, bedarf es zu dieser Feststellung keines Berufungsverfahrens, so dass der Antrag auf Zulassung der Berufung abzulehnen ist."

Das befriedigt wirklich nicht, weder den erstinstanzlich unterlegenen Kläger noch die Richter zweiter Instanz und erst recht nicht den Rechtsstaat.

bb) Mag man befürchten, dass ein so weiter Zulassungsgrund zu einer erheblichen Überlastung der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe durch im Ergebnis dann erfolglose, aber kompliziert abzuarbeitende Zulassungsanträge führen könnte. Bei der Beschränkung der Verfahrensfehler, die zu einer Berufungszulassung führen können, kann dies allerdings nicht ins Feld geführt werden. Bislang sind nur die so genannten absoluten Revisionsgründe des § 138 VwGO als Verfahrensfehler zulassungsrelevant, was aus § 78 Abs. 3 Nr. 3 AsylG folgt. Anderer Verfahrensfehler eröffnen den Weg in die Berufungsinstanz nicht. Damit werden wichtige Elemente der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungsfindung der Kontrolle des Berufungsgerichts entzogen.[29] Insbesondere lassen sich Verstöße gegen die richterliche Aufklärungspflicht nach § 86 Abs. 1 VwGO, der im erstinstanzlichen Verfahren eine hohe Bedeutung zukommt und gravierende Fehler bei der richterlichen Beweiswürdigung, die dann, wenn sie objektiv willkürlich ist, gegen die Denkgesetze verstößt oder einen allgemeinen Erfahrungssatz missachtet, einen Verfahrensfehler als Verstoß gegen § 108 Abs. 1 VwGO darstellt[30], nicht mit Erfolg im Berufungszulassungsverfahren nach dem Asylgesetz rügen. Die Erweiterung der zu einer Zulassung führenden Verfahrensfehler um Verstöße gegen § 86 Abs. 1 VwGO und § 108 Abs. 1 VwGO wäre deshalb bereits ein wesentlicher Fortschritt, um ein höheres Maß an Qualitätssicherung in der Rechtsprechung und an Einzelfallgerechtigkeit für die Beteiligten zu erzielen. Umgekehrt

[29] Funke-Kaiser, in: GK-AsylG, Stand: Dezember 2015, § 78 AsylG Rn. 67.
[30] BVerwG, Beschluss vom 14.07.2010 – 10 B 7.10 –, NVwZ 2011, 55 Rn. 4.

hieße dies aber nicht, ein unvertretbar hohes Maß an weiteren Gerichtsverfahren vor den Oberverwaltungsgerichten und Verwaltungsgerichtshöfen zu generieren. Denn schwerwiegende Ausreißer – und um solche handelt es sich bei den genannten Verfahrensverstößen – sind weiterhin die Ausnahme und nicht die Regel. Wenn solche Verfahrensfehler vorliegen – den Gerichten unterlaufen zwangsläufig auch Fehler – sollte es in einem funktionierenden Rechtsstaat auch die Möglichkeit geben, diese Fehler im Berufungsverfahren zu korrigieren.

d) Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Gesetzesentwurf mit der vorgeschlagenen Regelung zur Ermächtigung des Verwaltungsgerichts, die Berufung zuzulassen, einen wesentlichen Schritt in die richtige Richtung bedeutet. Die geäußerte Kritik, nicht weit genug zu gehen, darf nicht dahin missverstanden werden, dass der Entwurf ohne die hier vorgeschlagenen Erweiterungen nicht umgesetzt werden sollte.

2. Die Zulassung der Beschwerde durch das Verwaltungsgericht in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes (Art. 1 Nr. 3)

Der Vorschlag ist zu begrüßen.

a) Mit der Regelung in Art. 1 Nr. 3 des zu diskutierenden Entwurfs soll dem Verwaltungsgericht die Möglichkeit eröffnet werden, die Beschwerde im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes zuzulassen, wenn der Rechtssache grundsätzliche Bedeutung zukommt, und zwar entweder, wenn eine Frage, die sich spezifisch auf das vorläufige Rechtsschutzverfahren bezieht oder aber eine, die sich auf das Hauptsacheverfahren bezieht, diese grundsätzliche Bedeutung hat.

b) Die Möglichkeit, in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes im Asylprozess den Weg in die zweite Instanz zu eröffnen, besteht bei der derzeitigen Regelung des § 80 AsylG nicht. Sie wird weiterhin dringend zur Beschleunigung von Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes sowie der Gewährleistung von Rechtssicherheit gerade bei den so genannten Dublin-Verfahren benötigt.

aa) Die Folge des im asylprozessualen Eilverfahrens obligatorischen Einzelrichters (§ 76 Abs. 4 Satz 1 AsylG) – die Rückübertragung an die Kammer (§ 76 Abs. 4 Satz 2

AsylG) spielt in der Praxis keine Rolle – ist eine in jeder Hinsicht unbefriedigende Rechtszersplitterung. In einem Asylgesprächskreis in meinem Verwaltungsgericht war aus einer mit vier Richterinnen und Richtern besetzten Kammer zu einem Problem zu hören, dass vier unterschiedliche Lösungsansätze judiziert werden. Das ist das Gegenteil von Rechtssicherheit, Vorhersehbarkeit und Verlässlichkeit, das ist für die Verfahrensbeteiligten „Lotterie". Ohne die Möglichkeit, eine vereinheitlichende Linie wenigstens für das jeweilige Bundesland durch das Oberverwaltungsgericht / den Verwaltungsgerichtshof herbeizuführen, muss es aber bei diesem Rechtszustand verbleiben.

bb) Das Bedürfnis nach mehr Vereinheitlichung stellt sich vor allem in den Verfahren, in denen Überstellungsentscheidungen an andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union angegriffen werden. Dies betrifft vor allem so genannte Dublin-Überstellungen, aber auch Entscheidungen nach § 29 Abs. 1 Nr. 2 AsylG (anderweitige Schutzgewähr in einem anderen Mitgliedstaat). Hier kommt es in den einzelnen Verfahren vor den verschiedenen Einzelrichterinnen und -richtern zu Diskrepanzen hinsichtlich der Tatsachenfeststellungen zu Asylsystem und Aufnahmebedingungen in den anderen Mitgliedstaaten. Dies gilt aber auch bei Fragen der Maßstabsbildung und -anwendung.[31] Da sich eine Vielzahl dieser Verfahren dann, wenn die Überstellungsentscheidung im Eilverfahren bestätigt wird, nicht mehr in der Hauptsache stellen,[32] ist hier die Notwendigkeit einer Beschwerdeinstanz unabweisbar. Beschwerdeentscheidungen würden den Richterinnen und Richtern in der ersten Instanz insbesondere dadurch helfen, dass Fragen aus Sicht der Beschwerdeinstanz mit der dort deutlich großzügiger vorhandenen Zeit je Verfahren intensiv durchdacht würden und die Obergerichte umfassende Begründungen liefern könnten. Tatsachen wären aufgearbeitet und müssten nicht von jedem Verwaltungsgericht oder sogar jeder einzelnen Kammer – oder gar jedem / jeder Einzelrichter/in in eigener Verantwortung – erneut selbstständig ermittelt werden. Obergerichtliche Leitentscheidungen vermögen entweder nach Prüfung die Richterinnen und Richtern erster Instanz zu überzeugen und lassen sich dann auch in

[31] Beispielhaft sei verwiesen auf die Übersicht: https://www.asyl.net/view/detail/News/rechtsprechungsuebersicht-zu-dublin-ueberstellungen-von-asylsuchenden-und-abschiebungen-von-anerkannt/ (zuletzt abgerufen am 01.05.2019).

[32] Entweder, weil die Überstellung nicht innerhalb der für sie vorgesehenen Frist erfolgt oder weil nach erfolgter Abschiebung der Betroffene nicht mehr (rechtzeitig) Kontakt zu seinem / seiner Prozessbevollmächtigten und dem Verwaltungsgericht aufnimmt.

der Begründung übernehmen oder aber sie erleichtern es der ersten Instanz zu begründen, weshalb sie anderer Auffassung ist. In jedem Fall werden einige zugelassene und sodann durchgeführte Beschwerdeverfahren dazu führen, dass die Masse der Verfahren in der ersten – und auch letzten – Instanz wesentlich zügiger abgearbeitet werden können.

3. Revision wegen fallübergreifender allgemeiner Tatsachenfeststellungen (Art. 1 Nr. 2 lit. f))

Die hinter dem Vorschlag stehende Idee, eine Möglichkeit zu einer Vereinheitlichung richterlicher Tatsachenbewertungen in Asylprozess zu schaffen, ist ebenfalls grundsätzlich zu begrüßen. Der Vorschlag selbst hingegen scheint noch nicht hinreichend ausgereift.

a) Der zu diskutierende Entwurf will die Zulassung der Revision und auch Sprungrevision in Fällen ermöglichen, bei denen es „auf fallübergreifende allgemeine Tatsachenfeststellungen ankommt."

b) Die Schaffung einer Tatsachenkompetenz im Revisionsverfahren wäre eine dogmatische Neuerung. Bislang dient die Revision im gesamten Verwaltungsprozessrecht der einheitlichen Anwendung und Fortentwicklung von (im Wesentlichen) Bundesrecht.[33] Im Unterschied zu den (jedenfalls) meisten[34] Mitgliedstaaten der Europäischen Union gibt es daher kein Gericht, das abschließend und verbindlich über Tatsachenbewertungen im Asylprozess mit Geltungsanspruch für das gesamte Bundesgebiet entscheiden kann und darf. Das Bundesverwaltungsgericht ist mithin nicht zur Entscheidung über die Gefahreinschätzung in potenziellen Verfolgerstaaten zuständig.[35] Die Divergenz von Urteilen der Oberverwaltungsgerichte wird beklagt, lässt sich mit den Mitteln des geltenden Rechts aber nicht ändern. Dem sollte durch die Schaffung einer Kompetenz für länderbezogene Leitentscheidungen des Bundes entgegengewirkt werden.[36]

---

[33] Czybulka/Hösch, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 132 Rn. 4.
[34] Möglicherweise auch allen Mitgliedstaaten, in der Kürze der Zeit konnte ich mir keinen abschließenden Überblick verschaffen.
[35] BVerwG, Beschluss vom 24.04.2017 – 1 B 22.17 –, NVwZ 2017, 1204.
[36] Berlit/Dörig, NVwZ 2017, 1481.

Dieses Ziel sollte unbedingt verfolgt und erreicht werden. Es fällt schwer zu erklären, dass ein 19 Jahre alter syrischer Staatsangehöriger in Ludwigshafen am Rhein im Juli 2017 vor Gericht mit seinem Begehren, die Flüchtlingseigenschaft deshalb zuerkannt zu bekommen, weil er sich dem Wehrdienst entzogen habe, keinen Erfolg haben konnte, wohingegen ein mit ihm gut befreundeter 19 Jahre alter syrischer Staatsangehöriger in Mannheim, also einfach auf der anderen Rheinseite, mit der gleichen Klage Erfolg hatte und es keine Instanz gibt, die unterschiedliche Tatsachenbewertungen der Oberverwaltungsgerichte / Verwaltungsgerichtshöfe im Asylverfahren zusammenführen kann und darf.

Die Rechtslage im Vereinigten Königreich, die in der Literatur wiederholt als „leuchtendes" Beispiel herangezogen wird,[37] kann als Inspiration, aber nicht als Blaupause dienen, weil die Länderleitentscheidungen dort vom Upper Tribunal und nicht vom letztinstanzlich zuständigen Supreme Court getroffen werden.[38] Lernen kann man von der dortigen Rechtslage, kopieren sollte man sie eigentlich nicht.

c) Die vorgeschlagene Regelung überantwortet dem Bundesverwaltungsgericht prozessuale Fragen zur Ausgestaltung der Revision, die der Gesetzgeber durchgängig beantworten könnte und zum Teil auch sollte, um ein von Anfang an effektives „Tatsachenrevisionsverfahren" zu gewährleisten.

aa) Zunächst ist der Umfang der fortbestehenden Bindung an die Tatsachenfeststellungen des Berufungsgerichts zu klären und damit auch die Frage, in welcher Weise vom Bundesverwaltungsgericht Feststellungen zu solchen Umständen getroffen werden dürfen, die die Verfolgungs- oder Schadensgefahr eines Schutzsuchenden aufgrund der allgemeinen Lage individuell erhöhen.

bb) Von zentraler Wichtigkeit und daher durch die Legislative zu beantworten ist die Frage, ob für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage der Zeitpunkt der Berufungsentscheidung oder der des Bundesverwaltungsgerichts maßgeblich sein soll. Im Asyl-

[37] Berlit/Dörig, NVwZ 2017, 1481; Reiling/Mitsch, Wissen im Asylprozess. Rechtsvergleichende Betrachtungen zum Vereinigten Königreich und zu Deutschland, Die Verwaltung 2017, 537.
[38] Zur Rechtslage im Vereinigten Königreich: Dörig, ZAR 2006, 272.

prozess hat das Revisionsgericht das Recht zugrunde zu legen, welches das Berufungsgericht anzuwenden hätte, würde es anstelle des Revisionsgerichts am Tag der Entscheidung des Revisionsgerichts zu urteilen haben.[39] Hinsichtlich der tatsächlichen Feststellungen ist das Bundesverwaltungsgericht bisher aufgrund von § 137 Abs. 2 VwGO an die Feststellungen des Berufungsgerichts gebunden. Wollte man die Revisionsentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts hinsichtlich der Tatsachenfragen auf den Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung vor dem Oberverwaltungsgericht / Verwaltungsgerichtshof beschränken,[40] stellt sich unmittelbar die Frage, wie sich eine solche Einschränkung bei der Tatsachenfeststellung mit der aus Art. 19 Abs. 4 GG abgeleiteten, verfassungsrechtlichen Verpflichtung der Gerichte, sich laufend über die tatsächlichen Entwicklungen zu unterrichten und nur auf der Grundlage aktueller Erkenntnisse zu entscheiden,[41] verhält.

cc) Überdies erwiese sich eine Tatsachenfeststellung auf einen zurückliegenden Zeitpunkt auch nicht als hinreichend effektiver Versuch, eine Entlastung der Verwaltungsgerichte zu erreichen.

Dies lässt sich an folgenden Überlegungen illustrieren. In einem fiktiven Beispielsfall entscheidet der Verwaltungsgerichtshof über die humanitären Bedingungen und die Gefahrenlage für Zivilpersonen in Afghanistan am 16. Oktober 2018 und zieht dafür aktuelle Jahresberichte von Organisationen aus dem Januar 2018 heran. Die Revision wird gestützt auf die hier vorgeschlagene Regelung zur Tatsachenkompetenz zugelassen. Das umfangreiche Urteil wird den Beteiligten am 30. November 2018 zugestellt.

Die Revision am 30. Dezember 2018 eingelegt und am 30. Januar 2019 begründet. Die Gegenseite erwidert innerhalb der ihr gesetzten Frist am 15. März 2019. Das Bundesverwaltungsgericht kann das Verfahren schnell terminieren und vorbereiten Es verhandelt am 15. September 2019, das Urteil ist am 2. November 2019 abgesetzt und zugestellt.

---

[39] BVerwG, Urteil vom 20.02.2013 – 10 C 23.12 –, BVerwGE 146, 67 Rn. 12.
[40] So etwa Art. 1 Nr. 12 des Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (Fn. 16).
[41] BVerfG, Beschluss vom 25.04.2018 – 2 BvR 2435/17 –, NVwZ 2018, 1563 Rn. 34.

Wenn hinsichtlich der Tatsachen auf den 16. Oktober 2018 abgestellt wird, gäbe es neben den allgemeinen Entwicklungen einen neueren Jahresbericht der verschiedenen Organisationen zur Lagebewertung aus dem Januar 2019, im Übrigen sind die Tatsachen im Zeitpunkt der Entscheidung rund ein Jahr alt. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts nicht mehr dazu dienen kann, die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte zu erleichtern und im Sinne einer größeren Einheitlichkeit zu prägen, erscheint demnach hoch und ist jedenfalls nicht vernachlässigbar, wenn und weil sich die Lage in Afghanistan weiterentwickelt hat.

dd) Eine weitere, eng damit verbundene Frage ist die nach dem Umfang der Ermittlungspflichten und -rechte des Bundesverwaltungsgerichts und nach der Bindungswirkung der Tatsachenfeststellungen im Falle der Zurückverweisung bei – behaupteten – Änderungen der Lage im Herkunftsstaat. Auch hier wäre eine Klärung bereits durch den Gesetzgeber wünschenswert, damit nicht langwierige Gerichtsverfahren mit zwei Revisionsverfahren beim Bundesverwaltungsgericht erforderlich werden, um Rechtssicherheit zu gewinnen.

d) Die aufgezeigten zu beantwortenden Fragen sprechen nicht gegen die Einführung der Tatsachenkompetenz beim Bundesverwaltungsgericht. Sie müssen vielleicht nur anders angegangen und sodann mit einem gesetzgeberischen Konzept bewältigt werden.

III. Abschließende Bemerkungen

Meine Ausführungen machen deutlich, dass in der Verwaltungsgerichtsbarkeit definitiv dringender Handlungsbedarf besteht. Dieser Handlungsbedarf besteht vor allem jetzt und nicht erst in drei bis vier Jahren, wenn die Mehrzahl der zahllosen Klageverfahren abgearbeitet sein dürfte. Deshalb begrüße ich Reformvorschläge, die eine sinnvolle und behutsame Erweiterung der Rechtsmittel zum Verwaltungsgerichtshof / Oberverwaltungsgericht ermöglichen. Denn diese Erweiterung wird auf die Masse der Verfahren gesehen eine spürbare Arbeitserleichterung und damit Verfahrensbeschleunigung mit sich bringen. Im Detail kann man zu vielen Punkten verschiedene Meinungen haben. Diese verschiedenen Auffassungen dürfen aber nicht dazu führen, dass alle Reformvorschläge zerredet und letztendlich überhaupt kein Reformvorschlag umgesetzt

wird. Die Zeit zum Handeln ist jetzt. Handeln können und müssen Sie, der Deutsche Bundestag und der Bundesrat.

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Ausschussdrucksache
19(4)266 E

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Der Präsident
02.05.2019

Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags am 06.05.2019 zu:

1. Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Antrag für ein umfassendes Qualitätsmanagement beim Bundesamt für Migration und Flüchtlingen“, BT-Drucksache 19/4853 sowie

2. Gesetzentwurf der Abgeordneten Katja Keul, Luise Amtsberg, Canan Bayram, Britta Haßelmann, Monika Lazar, Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, Filiz Polat, Tabea Rößner, Dr. Manuela Rottmann, Corinna Rüffer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur Beschleunigung von Verfahren durch erweiterte Möglichkeit der Zulassung von Rechtsmitteln“ vom 22.03.2018, BT-Drucksache 19/1319

Stellungnahme des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge

A) Umfassendes Qualitätsmanagement beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Die Qualität des Asylverfahrens wird vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) umfassend verstanden. In allen Phasen der Durchführung des Asylverfahrens hat die Qualität hohe Priorität. Qualitätssicherung beschränkt sich dabei nicht auf die Ergebniskontrollen, sondern setzt bereits bei der sorgfältigen Personalauswahl und Personalqualifizierung an. Die für die Entscheidungen erforderlichen Informationen werden umfassend zur Verfügung gestellt und die Spruchpraxis regelmäßig mit externen Partnern wie dem UNHCR und dem im Jahr 2000 zu diesem Zweck gegründeten Expertenforum Asyl und Migration beraten.

Bereits im Herbst 2017 hat das BAMF ein Maßnahmenpaket der zentralen und dezentralen Qualitätssicherung auf den Weg gebracht, um die Qualität im Asylverfahren weiter zu steigern. Um dies formal-organisatorisch zu verankern, wurde zunächst im Mai 2018 und modifiziert im Oktober 2018 eine neue Gruppe „Qualitätssicherung, Informationszentrum Asyl und Migration“ eingerichtet, in der alle Aufgaben der zentralen Qualitätssicherung in drei Referaten gebündelt wurden.

Das Qualitätssicherungssystem besteht aus den zwei sich ergänzenden Komponenten der Qualitätssicherung und der Qualitätsverbesserungsmaßnahmen und ist mehrstufig aufgebaut. Ergänzend zum Kernbereich Asyl (Aktenanlage, Anhörung, Bescheid und Abschlussarbeiten) wurden für weitere Bereiche (z.B. Widerrufverfahren, Dublinverfahren, Klageverfahren, Dolmetscherbereich) Qualitätssicherungskonzepte entwickelt. Diese fachbereichsspezifischen Konzepte definieren die Soll-Anforderungen der jeweiligen Kernprozesse /-produkte sowie die Definition und Ausgestaltung von Qualitätsprüfungen inklusive detaillierter Prüflisten.

Umsetzung des mehrstufigen Qualitätssicherungskonzepts

Die Qualitätssicherung im Asylverfahren wird sowohl durch Maßnahmen vor Ort in den dezentralen Standorten des Bundesamtes als auch durch zentral koordinierte Maßnahmen umgesetzt:

- *Stufe 1* (dezentrale Qualitätssicherung):

- Prüfung von 100% der Bescheide im Vier-Augen-Prinzip durch Qualitätssicherer vor Ort.
- Ergänzende stichprobenartige Qualitätssicherung in verschiedenen Verfahrensschritten dezentral (insbesondere Antragstellung, Anhörung, Abschlussarbeiten)

- *Stufe 2:* Repräsentative, zentrale Stichprobensichtung (zentrale Qualitätssicherung).
- *Stufe 3*: Jährliche Prüfung durch die interne Revision des Bundesamtes.

Neben dem Vier-Augen-Prinzip durch Qualitätssichernde wurde an den dezentralen Standorten ein Verfahrensmanagement zur internen Koordination der Prozessabläufe eingeführt. Darüber hinaus wurde zur Qualitätssteigerung die Rückkehr zur **Einheit von Anhörer und Entscheider** als Regelprozess eingeleitet und weitgehend umgesetzt.

Entwickelt wurde zudem eine außenstellenübergreifende **Rotation** der qualitätssichernden Mitarbeitenden. Die außenstellenübergreifenden Rotationen werden gegenwärtig erprobt und voraussichtlich ab Mitte August 2019 in allen Außenstellen möglich sein. Dies fördert den Erfahrungsaustausch der unmittelbar mit der Qualitätssicherung befassten Mitarbeitenden und ermöglicht eine flächendeckende Verbreitung von Best Practice-Elementen.

Die Erfassung und Auswertung der Ergebnisse der Qualitätsprüfungen soll durch eine **IT-Fachanwendung** unterstützt werden. Für den Kernbereich Asyl (Aktenanlage, Anhörung, Bescheid, Abschlussarbeiten) ist die Einführung für Mai 2019 vorgesehen.

Maßnahmen der zentralen Qualitätssicherungsreferate

Die Referate der zentralen Qualitätssicherung des Bundesamtes sind u. a. für die Qualitätssicherung des Asylverfahrens im Gesamtprozess zuständig. Ziel ist es, durch eine frühestmögliche Identifizierung von Mängeln und deren Behebung die Qualität der Verfahrensbearbeitung zu gewährleisten und zu steigern. Dies wird u.a. durch die o.a. **regelmäßigen repräsentativen Stichprobenprüfungen** und ausgewählte **Einzelfallprüfungen** sowie die Durchführung von themenspezifischen **Qualitätsaudits** verwirklicht. Auch werden die Entscheidungsergebnisse der Außenstellen betreffend die wichtigsten Herkunftsländer miteinander verglichen und Gründe für die Abweichungen aufgeklärt, ggf. durch konkrete Nachprüfung.

Weitere Bereiche, wie z.B. der Prozessbereich, sind Teil des Qualitätsmanagementsystems Asyl. Ergeben sich im Rahmen der Prüfungen von Rechtsmitteln und aus Entscheidungen der Verwaltungsgerichte Erkenntnisse zu Qualitätsmängeln, werden diese an den zentralen Qualitätssicherungsbereich und Verfahrensbereich zur Einleitung von Sicherungsmaßnahmen kommuniziert.

Eine kontinuierliche **Rückkoppelung der Erkenntnisse** aus der Qualitätssicherung ist dabei entscheidend. Um Mitarbeitende flächendeckend zu sensibilisieren, werden Fehlerquellen an den operativen Bereich und den Bereich der Fortbildung rückgespiegelt, Anpassungen vorgenommen und Unterstützungsangebote und Vorgaben für die einheitliche Verfahrensdurchführung bereitgestellt. Zu diesen zusätzlichen internen Unterstützungsangeboten zählen z. B.:

- Länderspezifische **Leitsätze und Entscheidungshilfen**
- **Briefing Notes,** die Überblick über Entwicklungen in Hauptherkunftsländern geben,
- eine interne **Informationsvermittlungsstelle**, die zur Klärung rechtlicher, herkunftsländerspezifischer und medizinischer Fragen Einzelrecherchen durch Analysten koordiniert
- die **Wissensdatenbank MILo** zur Bereitstellung von aktuellen Informationen zu Herkunftsländern und asylrelevanten Themen aus verschiedenen Quellen
- **Länderreports**, eine komprimierte Veröffentlichung zu einzelnen Ländern

- der auch für externe Akteure zugängliche, sog. **Entscheiderbrief**, der über Neuigkeiten im Amt oder in Rechtsprechung berichtet
- interne **Entscheider-Tagungen,** zwecks Austausch unter der Entscheider*innen, werden neu aufgelegt
- **Qualitätsdialoge** zum Austausch der dezentralen und der zentralen Qualitätssicherung (in 2019 bereits fünf Veranstaltungen mit den Qualitätsfördernden der Außenstellen, weitere Formate befinden sich derzeit in Abstimmung)

Darüber hinaus stehen die Qualitätssicherungsreferate in engem Kontakt zu internationalen Partnern wie **EASO** und dem **UNHCR** (gemeinsamer Austausch und Projekte, Einbeziehung bei Schulungen).

Individuelle Schulungsangebote sowie Ausbildung von Multiplikator*innen

Das Bundesamt unterhält ein eigenes Qualifizierungszentrum, welches mit modernsten Methoden und spezialisierten Dozent*innen Schulungen an die Bedarfe der Mitarbeitenden anpasst, Qualifizierungsmaßnahmen koordiniert und systematisch steuert. Im Rahmen einer **Qualifizierungsoffensive** wurden von den Mitarbeitenden allein im Jahr 2018 rund 1.500 Fortbildungsmaßnahmen besucht und Trainerpools geschaffen. Diese stehen gleichzeitig den Entscheiderinnen und Entscheidern als Mentoren zur Verfügung. Neuen Anforderungen an das Bundesamt wird so zügig Rechnung getragen.

Neue Entscheider*innen werden im Rahmen 12-wöchiger Schulungen für ihre Tätigkeit qualifiziert. Zunehmend finden in der Praxis wieder die „**Herkunftsländer – Workshops**“ und herkunftslandspezifische Schulungen statt. **EASO-Schulungsmodule** sind als Standardschulungen für alle Entscheider/innen vorgeschrieben.

Verfahrens- und Qualitätsoptimierung durch neue IT-Assistenztools

Die Aufklärung der Identität ist ein primäres Qualitätserfordernis. Seit September 2017 werden in allen operativen Dienststellen des BAMF neue IT-Assistenzsysteme zur Namenstranskription, Sprachbiometrie sowie zum Auslesen von mobilen Datenträgern eingesetzt. Ziel der Assistenzsysteme ist es, die Angaben der Antragsstellenden zu verifizieren und zu plausibilisieren, indem zusätzliche Informationen zu Identität und Herkunft gewonnen werden, mit denen die Asylentscheidungen auf eine breitere Grundlage gestellt werden.

Diese sog. IT-Werkzeuge leisten damit einen ergänzenden Beitrag zur Qualitätssicherung und zugleich zur wesentlichen Verbesserung der Sicherheit. Sie kommen planmäßig nur bei einem Teil der Antragstellenden zur Anwendung: Sprachbiometrie und Namenstranskription betreffen nur arabisch-sprechende Antragsteller; das Auslesen mobiler Datenträger findet nur bei Personen ohne Identitätspapiere über 14 Jahren Anwendung. Die Auswertungen stellen ergänzende Zusatzinformationen für die Entscheider*innen dar, die in der Anhörung weiter aufgeklärt werden können.

Qualitätssicherung Sprachendienste

Sprachmittelnden kommt im Asylverfahren eine zentrale Rolle zu. Vor diesem Hintergrund ist der Einsatz praxiserprobter und interkulturell sensibler Dolmetschender besonders wichtig. Alle Sprachmittelnden, die für das Bundesamt auf Honorarbasis tätig sind, werden in umfangreiche Qualitätssicherungsmaßnahmen einbezogen. Im Rahmen des Rekrutierungsprozesses wird die persönliche Zuverlässigkeit überprüft. Die Bewerbenden müssen zudem ein erweitertes polizeiliches Führungszeugnis einreichen und ihrer Überprüfung durch Sicherheitsbehörden zustim-

men (Zuverlässigkeits- und Eignungsprüfung). Daneben hat das Bundesamt einen **Verhaltenskodex für Sprachmittelnde** entwickelt sowie eine Mitwirkungsverpflichtung eingeführt, gemäß welcher Sprachmittelnde z.B. auf sprachliche Auffälligkeiten hinweisen müssen. Qualitätsbefragungen bei den Entscheiderinnen und Entscheidern wurden regularisiert und ein Beschwerdeverfahren installiert. Im Jahr 2017 wurde zudem eine **Online-Video-Sensibilisierung** für alle Sprachmittelnden eingeführt. Darüber hinaus müssen seit Frühjahr 2018 Sprachmittelnde grundsätzlich Deutschkenntnisse auf dem **Sprachniveau C1** nachweisen. Ein etabliertes **Rotationsverfahren**, aber auch der flächendeckende Einsatz des Video-Dolmetschens, stellen zudem sicher, dass die Sprachmittelnden stets wechselnd eingesetzt werden. Das **Video-Dolmetschen** dient darüber hinaus der flexibleren Deckung des Dolmetschendenbedarfs. Im Jahr 2019 liegt der Fokus u.a. darauf, die Mitarbeitenden des Bundesamtes im Umgang mit Sprachmittelnden weitergehend zu schulen.

Asylverfahrensberatung

In Erfüllung des Koalitionsvertrages vom Februar 2018 pilotiert das BAMF seit August 2018 eine unabhängige, kostenlose und qualifizierte Asylverfahrensberatung an mittlerweile elf AnkER-Standorten bzw. in wirkungsgleichen Einrichtungen (Bayern, Sachsen, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern). Weitere Standorte kommen sukzessive hinzu.

Das Angebot umfasst eine allgemeine Verfahrensinformation in Gruppengesprächen vor Antragstellung und eine individuelle Verfahrensberatung. Die Asylverfahrensberatung steht allen Asylsuchenden und Antragstellenden offen und kann (auch mehrmals) „vor Antragstellung“ bis „Abschluss des Behördenverfahrens“ in Anspruch genommen werden. Sie soll über Ablauf und Inhalt des Verfahrens informieren und beraten, damit Betroffene ihre Rechte und Pflichten im Verfahren wahrnehmen können. Gleichzeitig kann sie zur frühzeitigen Identifizierung von Vulnerabilitäten beitragen und zu den erforderlichen Vorkehrungen bei der Verfahrensdurchführung sorgen, z.B. durch Hinzuziehung von Sonderbeauftragten. Die Asylverfahrensberatung soll so einen Beitrag zur Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit und Fairness, der Qualität und Effizienz des Asylverfahrens leisten. Ergänzend zur AVB durch das BAMF ist immer auch eine Beratung durch Wohlfahrtsverbände an den jeweiligen Standorten möglich.

B) „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur Beschleunigung von Verfahren durch erweiterte Möglichkeit der Zulassung von Rechtsmitteln“ vom 22.03.2018, BT-Drucksache 19/1319

Der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur Beschleunigung von Verfahren durch erweiterte Möglichkeit der Zulassung von Rechtsmitteln will das Rechtsmittelsystem in Asylverfahren reformieren, indem die Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht und Beschwerdemöglichkeiten in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes sowie die Zulassung der Revision bei fallübergreifenden Tatsachenfeststellungen eingeführt werden.

Zielsetzung und Kontext

Die derzeitige Problemlage ist dadurch gekennzeichnet, dass gleichgelagerte Fälle vor den Verwaltungsgerichten immer wieder neu entschieden werden und divergierende erstinstanzliche Entscheidungen Rechtsunsicherheit auslösen. Die vorgeschlagene Einführung bzw. Erweiterung der Einlegung von Rechtsmitteln an die Oberverwaltungsgerichte und das Bundesverwaltungsgericht verfolgen das Ziel, eine Beschleunigung der Asylklageverfahren durch Vereinheitlichung

der Rechtsprechung in Asylsachen zu erreichen. Dabei soll aber gleichzeitig sichergestellt werden, dass diese Rechtsmittel auf die Fälle von grundsätzlicher Bedeutung beschränkt sind.

Bewertung und Alternativen

Aus Sicht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) werden die Ziele der Beschleunigung der Asylklageverfahren sowie der Ansatzpunkt der Vereinheitlichung der Rechtsprechung mit dem Ziel der Schaffung verlässlicher Prüfungsmaßstäbe für das BAMF grundsätzlich gefördert. Allerdings bestehen aus Sicht des BAMF Zweifel daran, dass eine erweiterte Möglichkeit der Zulassung von Rechtsmitteln tatsächlich zu einer Verfahrensbeschleunigung führen wird. Denn die Ausweitung von Rechtsmitteln ist verknüpft mit einer nicht nur unerheblichen Verlängerung der jeweiligen Dauer der gerichtlichen Klärung eines individuellen Verfahrens, statt das gewünschte Ziel eines Beschleunigungseffektes zu erreichen.

Eine Intention des Gesetzgebers ist aber seit jeher die Verfahrensbeschleunigung, insbesondere um eine schnelle Erledigung der Asylklageverfahren sicherstellen zu können. Diesen Besonderheiten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens in Asylsachen wurde bisher dadurch Rechnung getragen, dass die regulären Rechtsmittel im Asylrecht stark eingeschränkt wurden, um die Rechtsmittelgerichte von aussichtslosen Asylstreitigkeiten zu entlasten und die Einlegung von Rechtsmitteln allein um eines etwaigen Zeitgewinns willen zu unterbinden. Dafür hat der Gesetzgeber sogar Unterschiede in der Entscheidungspraxis hingenommen.

In diesem Zusammenhang wird die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagene Erweiterung von Rechtsmitteln wegen der aktuell bestehenden Belastungssituation der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Asylsachen äußerst kritisch gesehen, da diese einen noch höheren Arbeitsanfall zur Folge hätte.

- Die fehlende Möglichkeit der Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht selbst führt zwar derzeit dazu, dass eine ober- oder höchstrichterliche Klärung streitiger, schwieriger Rechtsfragen nicht umfassend möglich ist. Mögliche Nachteile wegen der ausschließlichen Zulassung der Berufung durch die Oberverwaltungsgerichte erscheinen aber in der Abwägung zwischen möglichen Unterschieden in der Entscheidungspraxis und einer zusätzlicher Belastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und damit verbundener Verzögerungen beim Eintritt der Rechtskraft eher hinnehmbar.
- In der vorgeschlagenen Zulassung der Beschwerde wegen Grundsatzfragen und der damit verbundenen Schaffung einer zusätzlichen Instanz auch im Eilverfahren könnten bei Grundsatzfragen gerade in Dublin-Verfahren Vorteile auch für das BAMF gesehen werden. Die pauschale Feststellung menschenrechtswidriger Zustände in EU Mitgliedstaaten seitens mancher Verwaltungsgerichte in Verfahren vorläufigen Rechtsschutzes möchte auch das BAMF einer obergerichtlichen Klärung zuführen. Andererseits bedeutet die Entscheidung in einer weiteren Instanz eine Verlängerung des Verfahrens. Im Hinblick auf die bestehende obergerichtliche Klärungsmöglichkeit im Hauptsacheverfahren verzichtet das BAMF im Interesse der Beschleunigung der Verfahren auf eine solche Regelung.
- Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene uneingeschränkte Erweiterung der Revision zur Ermöglichung der Klärung bestimmter Grundsatzfragen durch das Bundesverwaltungsgericht wird vom BAMF abgelehnt. Zwar kann dieser Weg zu einer bundesweiten Vereinheitlichung der Rechtsprechung führen, wie z.B. bei der unter den OVG umstrittenen Frage der Folgen von Wehrdienstentziehung bzw. Desertion bei der Rückkehr nach Syrien, und dadurch im Endeffekt durch Rechtsklarheit auch zu einer Beschleunigung bei der Bearbeitung führen. Doch die vorgeschlagene Form führt zu einer Überlastung des Bundes-

verwaltungsgerichtes und hat im Vorfeld solcher Entscheidungen einen Stillstand der gesamten Rechtspflege zur Folge. Um eine höchstrichterliche Bewertung umstrittener Tatsachenfragen in angemessener Zeit zu ermöglichen, müsste die Regelung daher anders ausgestaltet sein:

  - Durch die Beschränkung des Prüfumfangs auf Tatsachen, die die asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevante Lage im Zielstaat betreffen, würde verhindert, dass das Bundesverwaltungsgericht weitere regelmäßig zeitaufwändige Tatsachenermittlungen zu betreiben hat.
  - Die Regelung müsste eine instanzenabschließende Entscheidung in den jeweiligen Verfahren ermöglichen.
  - Die Nichtzulassungsbeschwerde müsste wegen einer sonst zusätzlichen Belastung des Bundesverwaltungsgerichts ausgeschlossen werden.
  - Die Erweiterung der Revision zur Klärung von entsprechenden Tatsachenfragen sollte auf Fälle der Divergenz zwischen Obergerichten beschränkt bleiben, um eine Überlastung des Bundesverwaltungsgerichts zu verhindern.

Darüber hinaus erscheinen zur Beschleunigung und Vereinfachung der Asylklageverfahren und Entlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit aber auch noch weitergehende Änderungen des Asylgesetzes angezeigt:

- Um im Hinblick auf die derzeitige Belastungssituation der Verwaltungsgerichtsbarkeit die Personalressourcen besser nutzen zu können, ist eine Regelung denkbar, wonach in Asylklageverfahren in der ersten Instanz als gesetzlicher Regelfall eine Entscheidung durch den Einzelrichter und nur bei grundsätzlicher Bedeutung eine Übertragung auf die Kammer erfolgen sollte. Darüber hinaus könnten auch erweiterte Möglichkeiten der Übertragung der Berufungsverfahren auf einen Einzelrichter des Berufungssenats vorgesehen werden.
- Zur guten Ressourcennutzung erscheint es sinnvoll, durch eine Änderung des § 29 DRiG die Mitwirkung von bis zu zwei Richtern auf Probe (oder Richtern kraft Auftrags oder abgeordneten Richtern) bei verwaltungsgerichtlichen bei Kammer-Entscheidungen zu ermöglichen.
- Zur Erleichterung des schriftlichen Verfahrens in Asylsachen könnte man durch Ergänzung des AsylG die Möglichkeit schaffen, dass das Gericht in klar gelagerten Fällen selbst festlegen kann, ob es im schriftlichen Verfahren entscheidet.

Insgesamt sollte ein legislativer Lösungsansatz entwickelt werden, der nicht nur den Gesichtspunkten der Vereinheitlichung gerecht wird, sondern zudem auch die oben genannte gesetzgeberische Intention der Verfahrensbeschleunigung befördert und einen angemessenen Ausgleich zwischen Beschleunigungsgesichtsunkten einerseits und Vereinheitlichungsgedanken andererseits schafft.

Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge

Personalentwicklung und Qualifizierung

Jahresrückblick 2018 und Ausblick 2019

Das BAMF

BAMF
Qualifizierungszentrum

Abb. 1

Dr. Sebastian Gradinger,
Leiter BAMF-Qualifizierungszentrum

Sehr geehrte Damen und Herren,
liebe Kolleginnen und Kollegen,

in den vergangenen Jahren stand das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge vor großen Herausforderungen. Allein im Zeitraum von 2014 bis 2016 verzeichnete das BAMF einen beträchtlichen Personalzuwachs, der zu vielen Umstrukturierungen führte. Im Laufe des Jahres 2018 hat sich ebenfalls einiges getan: neue Mitarbeitende, Gruppen und Referate kamen hinzu. Auch in den kommenden Monaten ist mit viel Dynamik zu rechnen - nicht zuletzt mit der Neueinstellung vieler Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

All diese Prozesse bedeuten einen Wandel in Struktur, Kultur und Organisation des Amtes. Dieser stellt in hohem Maße auch eine Herausforderung für die Personalentwicklung dar. Das BAMF-Qualifizierungszentrum (QZN) hat deshalb im Jahr 2016 die Kompetenzinitiative entwickelt - ein nachhaltiges Konzept für die Personalentwicklung und Qualifizierung. Dieses Konzept integriert die verschiedenen Dimensionen von Willkommenskultur, Aus- und Fortbildung sowie den immer wichtiger werdenden interaktiven Austausch.

Im vergangenen Jahr setzte das Qualifizierungszentrum weitere Schritte der Kompetenzinitiative um. So wurde beispielsweise das Schulungsprogramm „Antidiskriminierung und Diversitätssensibilisierung“ eingeführt, ein neues Fortbildungsangebot für Regionalkoordinatorinnen und Regionalkoordinatoren aufgelegt sowie das Format der Klausuren für Führungskräfte weiterentwickelt.

Der Jahresrückblick gibt Ihnen eine Übersicht über die verschiedenen Arbeitsbereiche, Aktivitäten und Schwerpunkte des BAMF-Qualifizierungszentrums. Mit dieser Broschüre möchten wir auf die Ereignisse des vergangenen Jahres zurückblicken – und Sie zugleich über die kommenden Projekte und Qualifizierungsangebote informieren.

Mit freundlichen Grüßen

S. Gradinger

Dr. Sebastian Gradinger,
Leiter BAMF-Qualifizierungszentrum

Abb. 2

Inhalt

Vorwort ... 3

Kompetenzinitative – Die Umsetzung eines integrativen Konzepts ... 6

„Der direkte Kontakt zu den Mitarbeitenden ist mir sehr wichtig“
Interview mit Präsident Dr. Hans-Eckhard Sommer ... 8

Personalentwicklung ... 9

Kompetenzentwicklung & Qualifizierungsveranstaltungen ... 11

Ausbildung ... 16
Interview mit Daniel Kuehn, Dozent (Referat 11F, Personalgewinnung) ... 18

Allgemeine Fortbildung ... 19

Fachliche Fortbildung ... 22
Interview mit Florian Hoch, Trainer (Referat 11D, Qualifizierungszentrum) ... 27
Interview mit Sven Pfeiffer, Trainer (Referat 11D, Qualifizierungszentrum) ... 29

Diversity-Management ... 31

Praktikum ... 32
Interview mit Luise Töpolt, Praktikantin ... 33

Highlights: Besuch Innenausschuss und BAMF-Tag ... 34

Qualifizierungszentrum – Erfolge und Ausblick ... 36

Kontakte ... 38

Kompetenzinitiative – Die Umsetzung eines integrativen Konzepts

Um dem raschen Personalzuwachs und dem damit einhergehenden Wandel innerhalb des BAMF Rechnung zu tragen, hat das Qualifizierungszentrum (QZN) ein neues, nachhaltiges Konzept für die aktuelle und zukünftige Personalentwicklung erstellt: die Kompetenzinitiative. Ziel ist es, bisherige Maßnahmen in Personalentwicklung und Qualifizierung und neue Formen des Lernens, des gegenseitigen Austauschs und der Kommunikation zu integrieren.

Die zukünftige Personalqualifizierung des BAMF beruht auf drei integrativen Säulen, die unterschiedliche Dimensionen von Lernen darstellen und sich gegenseitig ergänzen.

Entwicklung gestalten

Auf Basis eines Kompetenzmodells für Führungskräfte soll in Zukunft ein amtseigenes, einheitliches Verständnis bezüglich der Anforderungen an die Beschäftigten entwickelt werden, um diese zielgerichtet in ihrer Entwicklung zu unterstützen. In diesem Zusammenhang werden interne Entwicklungsprogramme angeboten, die in Form modularer Bausteine jedem/jeder Einzelnen die Möglichkeit einer nachhaltigen Weiterentwicklung geben (erste Schritte: Kompetenzklausuren 2017 und Führungsklausuren 2018).

Qualifizierung fördern

Die Säule „Qualifizierung fördern“ beschäftigt sich vor allem mit Qualifizierungskonzepten zur Professionalisierung und Ausbildung der Mitarbeitenden. Der Fokus liegt hier zum einen in der Vermittlung von Methoden- und Fachkompetenzen – zum anderen soll durch ein nachhaltiges Bildungscontrolling die Qualitätssicherung der Qualifizierungsangebote gewährleistet werden.

Gemeinschaft leben

Der Bereich „Gemeinschaft leben“ unterstützt ein interaktives und exploratives Lernen. Hierfür ist 2017 im Qualifizierungszentrum eine Lernwelt geschaffen worden. Allen interessierten Referaten des Hauses und kleinen Gruppen von Mitarbeitenden ist die Möglichkeit zur Nutzung der Lernwelt gegeben. Ob gemeinsames Gespräch, Seminar, gegenseitiges Kennenlernen, interaktives Lernen oder Vernetzung: die Lernwelt steht allen Interessierten offen, die gemeinsam lernen oder sich einfach nur austauschen wollen.

BAMF-Kompetenzinitiative – Die Arbeitsbereiche des Qualifizierungszentrums

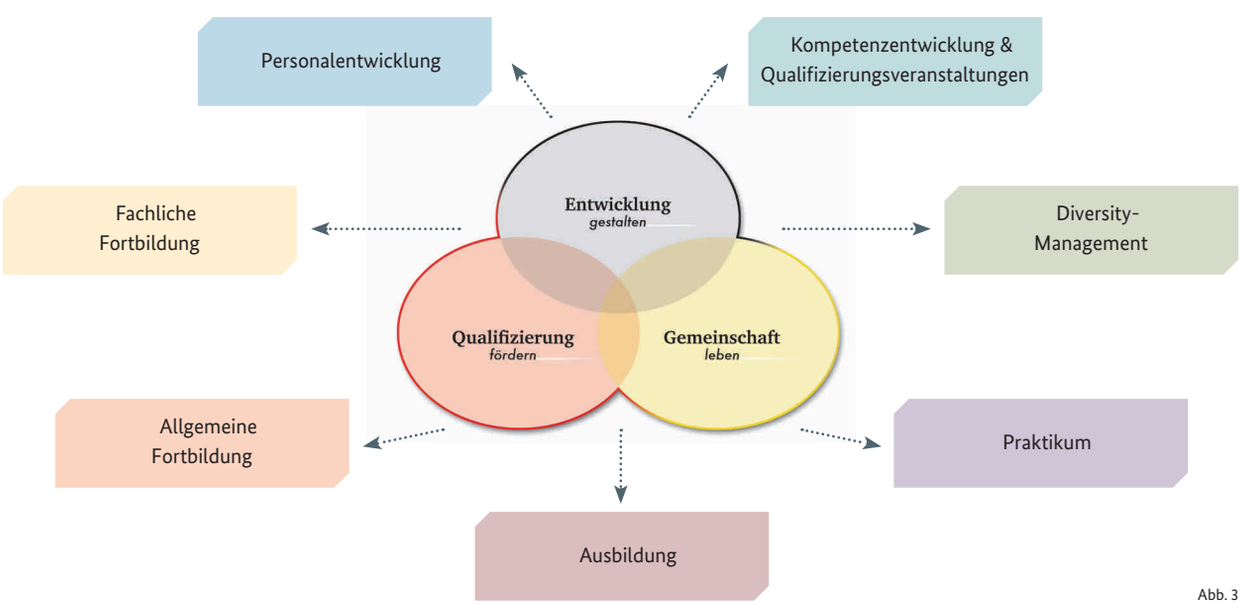


Abb. 3

Anzahl der Qualifizierungsmaßnahmen 2018

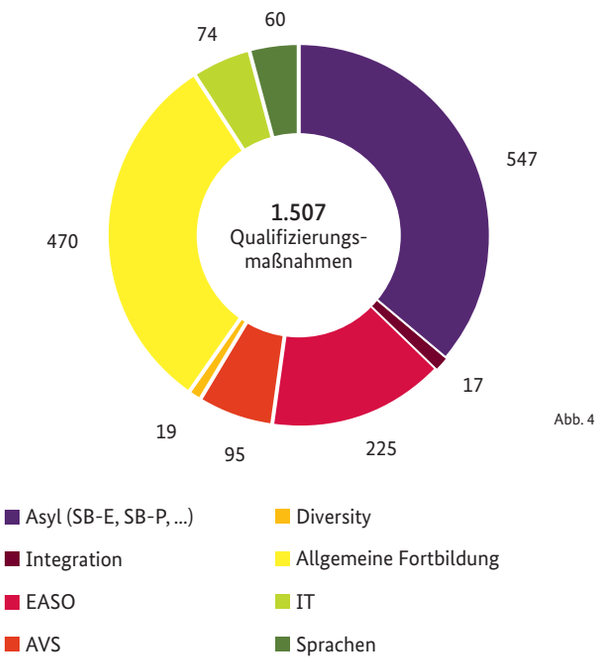


Abb. 4

Anzahl der Teilnehmenden 2018

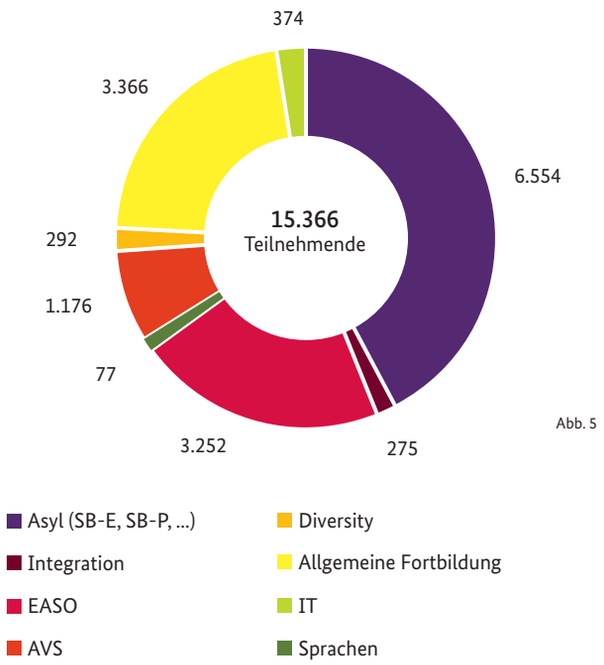


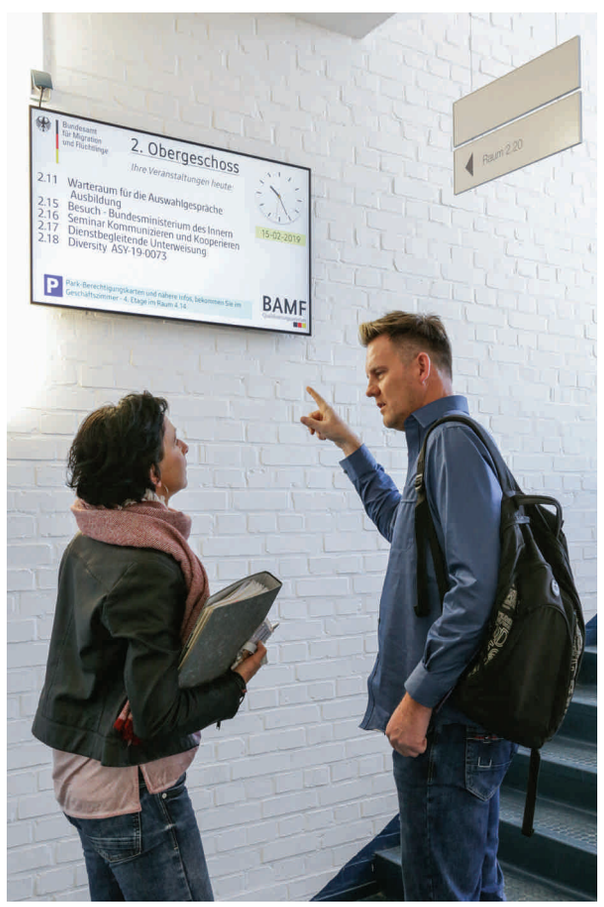
Abb. 5

Qualifizierung in Zahlen

Im Jahr 2018 konnte das Qualifizierungszentrum rund 15.400 Personen qualifizieren. Hinter dieser Zahl verbirgt sich eine enorme Arbeitsleistung. Neben der Beteiligung der Gremien und Interessensvertretungen, der Erstellung von Einladungsschreiben und den Eintragungen in das Personaldatensystem EPOS, müssen Dozierende akquiriert, Schulungsräume und Unterrichtsmaterial vorbereitet sowie Vergabeverfahren durchgeführt werden.

Die Zielgruppen bzw. Bedarfsträger sind dabei so unterschiedlich und vielfältig wie die Aufgabengebiete des BAMF selbst. Wir greifen auf die fachliche Expertise erfahrener Kolleginnen und Kollegen zurück und führen Schulungen durch hausinterne Dozierende in den Bereichen Asyl, Asylverfahrenssekretariat und Integration durch. Der Asylbereich bildet mit 547 Schulungen und 6.554 Teilnehmenden hierbei den Fokus.

Mit 3.366 Teilnehmenden an ca. 470 Qualifizierungsmaßnahmen schulten wir die Mitarbeitenden durch Einzel- oder Gruppenmaßnahmen im Bereich der allgemeinen Fortbildung. Durch standardisierte Maßnahmen der BAköV als zentrale Fortbildungseinrichtung aller Behörden im Geschäftsbereich des BMI und durch externe Schulungen leisten wir einen wesentlichen Beitrag zur Ausbildung und Professionalisierung unseres Personals.



Welche Schulung – welcher Raum? Im Qualifizierungszentrum findet man sich schnell zurecht (Abb. 6)

„Der direkte Kontakt zu den Mitarbeitenden ist mir sehr wichtig“

Interview

Abb. 7

Dr. Hans-Eckhard Sommer, Präsident des BAMF

Herr Präsident, seit Ihrem Amtsantritt haben Sie viele Außenstellen und Organisationseinheiten besucht und konnten sich einen Überblick über die zentralen Arbeitsbereiche verschaffen. Im August führte Sie Ihre Tour auch ins Qualifizierungszentrum, wo Sie sich in Gesprächen mit den Kolleginnen und Kollegen ein Bild von den Qualifizierungsmaßnahmen gemacht haben. Was ist Ihr Eindruck vom Qualifizierungszentrum?

Als Präsident bin ich stolz auf unser Qualifizierungszentrum und zeige Besuchern gerne, was hier in den letzten Jahren aufgebaut wurde. Besonders ist mir noch mein erster Besuch im Qualifizierungszentrum in Erinnerung: bei einem Gallery-Walk wurde das Aufstiegsverfahren, die Themen „Antidiskriminierung“ und „Diversity-Management“ sowie die Ausbildung im BAMF vorgestellt. Das Engagement, mit welchem diese Themen präsentiert wurden, steht für das, was ich seit meinem Amtsantritt im BAMF erlebe: viele hochmotivierte und kompetente Kolleginnen und Kollegen. Mit der Kompetenzinitiative „Entwicklung gestalten - Qualifizierung fördern - Gemeinschaft leben“ wurde zudem ein auf Nachhaltigkeit angelegtes Konzept entwickelt, womit wir auf den starken Personalzuwachs sowie den Wandel in Kultur und Organisation des Amtes reagieren. Eine der wichtigsten Aufgabe des Qualifizierungszentrums ist natürlich auch die Durchführung der Schulungen für die verschiedenen Arbeitsbereiche des BAMF, die in enger Kooperation mit den Fachbereichen organisiert werden. Hier wird unsere Grundlage gelegt für eine qualitativ hochwertige Arbeit – dies ist insbesondere mit Blick auf die große Herausforderung im Bereich „Widerruf“ der nächsten Jahre aktuell ganz entscheidend.

Neben Ihrer Tour besuchen Sie auch regelmäßig Veranstaltungen des Qualifizierungszentrums, z.B. die Einführungsveranstaltungen für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder die Führungsklausuren. Hier halten Sie traditionell die Begrüßungsrede und tauschen sich mit den Teilnehmenden aus. Wie erleben Sie diese Veranstaltungen?

Der direkte Kontakt zu den Mitarbeitenden ist mir sehr wichtig, daher nehme ich mir für diese Formate immer gerne Zeit. In 2018 haben an den 7 Einführungsveranstaltungen, an denen viele Kolleginnen und Kollegen im Haus mit Beiträgen mitwirken, über 600 neue Mitarbeitende teilgenommen! Durch diese Veranstaltung erhalten unsere neuen Kolleginnen und Kollegen einen guten Einblick in die Aufgabenfelder, Herausforderungen und Ziele des BAMF. Auch die Führungsklausuren, an welchen ich regelmäßig teilnehme, sind ein wichtiges Format, um führungsrelevante Fähigkeiten zu erweitern sowie eine Vernetzung und eine Reflexion des eigenen Verhaltens und des Kommunikationsstils anzuregen. Durch Qualifizierung, verbunden mit Kommunikation und gegenseitigem Austausch, schaffen wir eine zentrale Basis für eine qualitativ hochwertige Arbeit und ein kooperatives Arbeitsumfeld.

Interview: Ulrich Hanzig

Personalentwicklung

Die Personalentwicklung beschäftigt sich mit der professionellen und persönlichen Entwicklung der Mitarbeitenden des Bundesamtes. Ziel ist es, die fachliche, methodische und soziale Kompetenz der Mitarbeitenden zu fördern und mit Hilfe von Qualifizierung neue berufliche Chancen zu ermöglichen.

Aufstiegsverfahren für Beamtinnen und Beamte

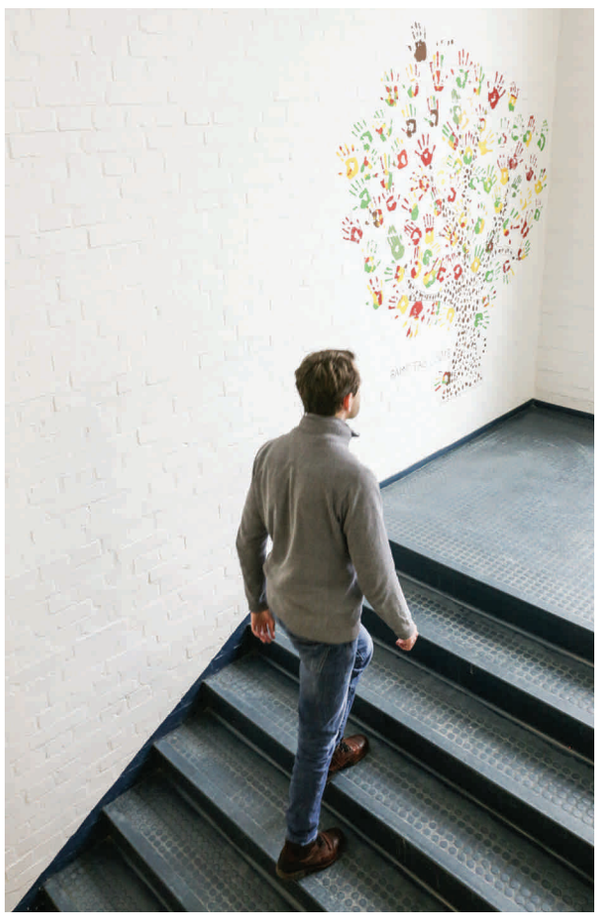
Ende 2018 wurde erstmals ein Aufstiegsverfahren vom mittleren in den gehobenen Dienst für Beamtinnen und Beamte über fachspezifische Qualifizierung gem. § § 35, 38 Bundeslaufbahnverordnung (BLV) ausgeschrieben. Bei dem durch den Gesetzgeber neu geschaffenen Aufstiegsformat nimmt das BAMF am Pilotjahrgang teil. Die zweijährige, berufsintegrierte Qualifizierungsmaßnahme, die von der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung (HS Bund) in Brühl durchgeführt wird, vereint fachliche Ausbildung mit einem Fokus auf Praxisorientierung.

Von insgesamt 28 Bewerbungen wurden die 20 Bewerbenden, welche die formalen Voraussetzungen fristgerecht und abschließend erfüllen, zum externen Auswahlverfahren an der HS Bund zugelassen, das zu Beginn des ersten Quartals 2019 stattfindet.

Teilnehmendenzahl am Auswahlverfahren zum Aufstiegsverfahren in den gehobenen Dienst über fachspezifische Qualifizierung gem. § § 35, 38 BLV
(Abb. 8)

Qualifizierung für Tarifbeschäftigte

Im dritten Quartal 2018 wurde ein Interessenbekundungsverfahren für den Angestelltenlehrgang I des Bundes als Qualifizierungsmaßnahme für Tarifbeschäftigte des vergleichbaren einfachen Dienstes initiiert. 17 formal geeignete Beschäftigte des BAMF bekundeten ihr Interesse an dem Lehrgang, der mit erfolgreichem Abschluss die Bildungsvoraussetzung für den mittleren nichttechnischen Verwaltungsdienst schafft. Aufgrund der positiven Resonanz der Mitarbeitenden wurde der Angestelltenlehrgang I im 1. Quartal 2019 ausgeschrieben.



Aufstiegsverfahren eröffnen den Teilnehmenden neue Möglichkeiten der beruflichen Weiterentwicklung
(Abb. 9)

Betreuung der Aufsteigenden

Im April 2018 begann für zehn Beschäftigte des BAMF das Aufstiegsverfahren in den gehobenen Dienst gemäß § 35 BLV über das berufsintegrierte Fernstudium „Verwaltungsmanagement“ an der HS Bund. Im Mai 2018 folgten drei Aufsteigende in den höheren Dienst, die ihr Fernstudium zum „Master of Public Administration“ im Rahmen eines Aufstiegsverfahrens nach § 35 BLV ebenfalls an der HS Bund aufnahmen. Sie alle waren erfolgreich aus den Auswahlverfahren im Jahr 2017 hervorgegangen. Das Qualifizierungszentrum übernimmt als zentrale Ansprechstelle die Betreuung und Koordinierung der Aufsteigenden während der gesamten Aufstiegsausbildung.

Anzahl der Beamtenanwärterinnen und Beamtenanwärter bzw. Mitarbeitenden anderer Behörden im Jahr 2018

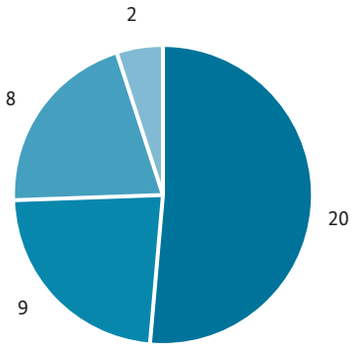


Abb. 10

- Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung
- Bundesverwaltungsamt
- sonstige Hochschulen bzw. Behörden
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Ausblick auf das Jahr 2019

Im Zeichen des Strategieprogramms des BAMF soll die Arbeitgeberattraktivität sowohl intern als auch extern gesteigert werden. Erreicht werden soll die interne Arbeitgeberattraktivität durch individuelle Personalentwicklung und dem Angebot verschiedener Personalentwicklungsmaßnahmen.

Nachdem sich in den vergangenen Jahren 2017 und 2018 Personalentwicklungsmaßnahmen in erster Linie an Beamtinnen und Beamte und Tarifbeschäftigte des mittleren und gehobenen Dienstes gerichtet haben, sollen im Jahr 2019 sowohl Beamtinnen und Beamte des einfachen Dienstes als auch vergleichbare Tarifbeschäftigte gezielt gefördert werden. Mit der Ausschreibung des Angestelltenlehrgangs I, der sich an Tarifbeschäftigte des vergleichbaren einfachen Dienstes richtet, wurde dies bereits im ersten Quartal umgesetzt. Auch für Beamtinnen und Beamte des einfachen Dienstes ist ein Angebot zur Weiterentwicklung geplant.

Unabhängig davon, werden je ein behördeninternes Verfahren zum Laufbahngruppenwechsel nach § 27 BLV in den gehobenen und in den höheren Dienst für besonders leistungsstarke und berufserfahrene Beamtinnen und Beamte im I. Quartal 2019 durchgeführt.

Einsätze der Beamtenanwärterinnen und -anwärter sowie Mitarbeitenden anderer Behörden

Das Bundesamt beschränkt sich nicht nur auf die Qualifizierung der eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sondern leistet einen wesentlichen Beitrag im Rahmen der Ausbildung von Nachwuchskräften und der Weiterbildung von Mitarbeitenden anderer Behörden der Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen durch die Bereitstellung von Praktikumsplätzen. Durch das besondere Engagement der Referate, in denen die Praktikantinnen und Praktikanten eingesetzt werden, gelingt es hierbei nicht nur den Anwärterinnen, Anwärtern und Mitarbeitenden anderer Behörden einen Einblick in die vielfältigen Aufgaben des BAMF zu geben – es ermöglicht dem Bundesamt zudem, sich als späterer potentieller Arbeitgeber bzw. Partnerbehörde zu präsentieren. Im Jahr 2018 konnte so insgesamt 39 Personen ein Praktikum ermöglicht werden.

Im Jahr 2019 wird ein besonderer Fokus auf dem Ausbau der Ausbildung der bundesamtseigenen Beamtenanwärterinnen und -anwärter im Studiengang Verwaltungsinformatik liegen, der wissenschaftliche Erkenntnisse und Methoden aus verschiedenen Disziplinen (Informationstechnik (IT), Recht, Organisation, Kommunikation, Managementlehre etc.) miteinander verbindet. Die Beamtenanwärterinnen und -anwärter werden während ihres Studiums im Bundesamt als Beamte auf Widerruf eingestellt und aufgrund ihres besonderen Fachwissens nach erfolgreichem Abschluss des Studiums an Schnittstellen zwischen Verwaltung und IT eingesetzt.

Der Coaching-Raum des Qualifizierungszentrums: beim BAMF-Tag bot Martina Böhm (links) allen Interessierten Beratungsgespräche zur persönlichen und beruflichen Entwicklung an
(Abb. 11)

Kompetenzentwicklung & Qualifizierungsveranstaltungen

Der Wandel von Struktur und Organisation, aber auch der Arbeitsschwerpunkte des BAMF hat großen Einfluss auf eine nachhaltige Personalentwicklung. Daher sind Qualifizierungsmaßnahmen erforderlich, die sowohl die Wissensbestände der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erweitern als auch die Kommunikation und den gegenseitigen Austausch fördern. Auf diese Weise gestalten wir den Wandel im Amt gezielt mit.

In den Aufgaben des Teams „Kompetenzentwicklung & Qualifizierungsveranstaltungen“ vereinen sich deshalb alle drei Dimensionen der Kompetenzinitiative:

Entwicklung gestalten: der starke Personalaufwuchs der vergangenen Jahre und die Dynamik der Arbeitsabläufe erfordern immer neue Konzepte für Personalentwicklung und Veranstaltungsformate.

Qualifizierung fördern: mit der Durchführung von Qualifizierungsveranstaltungen lernen neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter das Amt kennen – die Erfahrenen erhalten Möglichkeiten zur persönlichen Weiterentwicklung.

Gemeinschaft leben: die angewandten Veranstaltungsformate verfolgen das Ziel, den Mitarbeitenden über die Qualifizierung hinaus Möglichkeiten zur Kommunikation und zur Vernetzung zu bieten.

Vor diesem Hintergrund wurde im Jahr 2018 eine Kombination aus bewährten und neuen Veranstaltungsformaten erfolgreich konzipiert, organisiert und umgesetzt – insgesamt haben wir sieben Einführungsveranstaltungen, fünf Führungsklausuren sowie eine Tagung für Verwaltungsleiterinnen und Verwaltungsleiter durchgeführt.

Das innovative Potential der Veranstaltungsformate und die dahinterstehende Philosophie werden jedoch nur wahrgenommen, wenn die Mitarbeitenden über die wichtigsten Qualifizierungsmaßnahmen, Veranstaltungen und weitere Aktivitäten gezielt informiert werden. Daher liegt ein weiterer Arbeitsschwerpunkt des Teams „Kompetenzentwicklung & Qualifizierungsveranstaltungen“ in der Erstellung und Gestaltung von Publikationen (Flyer, Plakate, Programme etc.) sowie dem Verfassen von Texten und deren Veröffentlichung auf „infoPORT“. Auf diese Weise wird die referatsübergreifende Kommunikation gefördert – und gleichzeitig erhalten die Mitarbeitenden gezielt Informationen rund um das Qualifizierungszentrum.

Veranstaltungsformate – Entwicklungsprozess

Abb. 12

Gelebte Willkommenskultur: Einführungsveranstaltung für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Der mit den Veranstaltungen beginnende Onboarding-Prozess gibt den Beschäftigten

- einen Einblick in die Aufgabenfelder, Herausforderungen und Ziele des Amtes,
- Unterstützung in der Startphase und
- ermöglicht einen gegenseitigen Austausch mit anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern

Mit einer Bandbreite an attraktiven analogen und digitalen Veröffentlichungen sorgen wir dafür, dass Wissenswertes rund um das Qualifizierungszentrum auch nach außen dringt (Abb. 13)

Nach einer ersten Einarbeitungsphase in ihren Referaten besuchen die neu eingestellten Kolleginnen und Kollegen die Einführungsveranstaltung im großen Konferenzsaal der Zentrale. Hier erhalten sie einen Überblick über die zentralen Themen und Arbeitsbereiche des BAMF. Die in verschiedenen Referaten und Abteilungen eingesetzten Dozentinnen und Dozenten erklären mit ihren Vorträgen etwa, wie das Amt strukturiert ist, auf welche Weise das Leitbild umgesetzt wird, was unter „Integration“ zu verstehen ist, oder wie man den eigenen PC effektiv vor fremden Zugriffen schützt.

Aufgrund der vielen Neueinstellungen führte das Qualifizierungszentrum im vergangenen Jahr sieben Einführungsveranstaltungen für alle Laufbahnen durch, an denen 634 neue Mitarbeitende teilnahmen. Um untereinander ins Gespräch zu kommen und sich gegenseitig kennenzulernen, nahmen viele Kolleginnen und Kollegen auch das Angebot der Abendveranstaltung wahr. Beim gemeinsamen Abendessen tauschten sich die Teilnehmenden rege aus und begannen sich untereinander zu vernetzen.

	Einführungs-veranstaltungen 2017		Einführungs-veranstaltungen 2018
Laufbahn	mD/gD	hD	mD/gD/hD
Anzahl Veranstaltungen	1	1	7
Anzahl Teilnehmende	43	20	634

Vergleich der Einführungsveranstaltungen für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jahren 2017 und 2018
(Abb. 14)

Gemeinsame Erfahrungen: Follow-Up-Veranstaltung für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des höheren Dienstes

Die Follow-Up-Veranstaltungen ermöglichen es den neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern,

- erste Erfahrungen zu reflektieren,
- Handlungs- und Optimierungsbedarfe zu erörtern,
- die Netzwerkbildung fortzuführen

Die Follow-Up-Veranstaltungen folgen in einem mehrmonatigen Abstand auf die Einführungsveranstaltungen. Diese Anschluss-Veranstaltungen dienen der Kommunikation der bisherigen Erfahrungen sowie des weiteren Austauschs zwischen den Teilnehmenden.

Im Jahr 2018 führte das QZN zwei Follow-Up-Veranstaltungen durch, die von 40 Teilnehmenden besucht wurden. Das jeweils am Abend durchgeführte Kamingespräch lud zum Austausch mit den Leitungsmitgliedern ein.

Interaktiver Austausch: Führungsklausuren für Gruppenleiterinnen und Gruppenleiter sowie für Referatsleiterinnen und Referatsleiter

Die zweitägigen Führungsklausuren dienen der

- Erweiterung der führungsrelevanten Fähigkeiten und Handlungsoptionen,
- Reflexion des eigenen Verhaltens und Kommunikationsstils,
- Förderung der nachhaltigen Vernetzung und des gegenseitigen Austauschs

Die Klausuren sind ein Format, das vom Qualifizierungszentrum bereits im Jahr 2017 entwickelt wurde. In Anlehnung an die Kompetenzklausuren für Referentinnen und Referenten wurden im vergangenen Jahr vier Führungsklausuren für Referatsleiterinnen und Referatsleiter durchgeführt. Hinzu kam eine Klausur für die Gruppenleiterinnen und Gruppenleiter. Insgesamt nahmen im vergangenen Jahr 97 Personen teil.

Im Gegensatz zu den Kompetenzklausuren, die auf die Themen „Führung“, „Gesundheit“ und „Kommunikation“ fokussiert waren, lag der Schwerpunkt der Führungsklausuren auf dem inhaltlichen wie methodischen Konzept der „Agilen und Systemischen Führung“. Dieses basiert auf Ganzheitlichkeit sowie zusammenhängendem Denken und Handeln. Auf dieser Grundlage prüften die Teilnehmenden in Gruppenarbeiten die gestellten Aufgaben zu Themen wie dem Umgang mit Konflikten oder zu Vorbildfunktionen auf deren praktischen Nutzen.

Dem gegenseitigen Austausch dienten erneut die abendlichen Kamingespräche. Hierbei konnten die Teilnehmenden auch die neue Leitung kennenlernen. Sowohl Präsident Dr. Sommer als auch Vizepräsidentin Schumacher gingen offen auf die Teilnehmenden zu und erkundigten sich nach Lage und Bedarfen in den Referaten. Bei seiner Tischrede im Rahmen der zweiten Führungsklausur im Juli hob Dr. Sommer zudem die Relevanz eines besseren Miteinanders unter den Beschäftigten im Amt hervor. Hierzu könnten auch die Führungsklausuren beitragen.

Information und Kommunikation: Tagung für Verwaltungsleiterinnen und Verwaltungsleiter

Die Tagung bietet

- einen Überblick der verwaltungsrelevanten Prozesse und Ansprechpartner aus der Zentrale
- Austauschmöglichkeiten über die Zusammenarbeit zwischen Außenstellenverwaltung und Zentrale
- Gelegenheit zu kollegialer Beratung und Vernetzung der Teilnehmenden untereinander

Im Juni 2018 fand in der Zentrale des BAMF eine Tagung mit jeweils einer Verwaltungsmitarbeiterin oder einem Verwaltungsmitarbeiter aus einer von 57 Außenstellen statt. Während der Veranstaltung erhielten die Teilnehmenden einen Überblick über ihre wichtigsten Schnittstellenreferate und Ansprechstellen in der Zentrale. Ziel der Veranstaltung war einerseits, den Mitarbeitenden die Möglichkeit zu bieten, sich über ihre Arbeitsprozesse auszutauschen und andererseits, neue mit erfahrenen Kolleginnen und Kollegen zusammenzubringen.

Teilnehmende der Führungsklausur während einer Gruppenarbeit im Workshop „Zukunft gestalten“ (Abb. 15)

Die für die Arbeit der Verwaltungsleiterinnen und Verwaltungsleiter besonders wichtigen Referate und Personen haben sich im Rahmen von kürzeren oder längeren, auf die Bedarfe der Zielgruppe orientierte Präsentationen vorgestellt. Diese erhielten somit einen Überblick über die verwaltungsrelevanten Prozesse und hatten die Möglichkeit, offene Fragen direkt vor Ort zu platzieren. Insbesondere letzteres wurde sehr gut von allen Teilnehmenden in Anspruch genommen, so dass eine interaktive Tagung entstand. Viele Fragen kreisten etwa um Themen wie die Verwaltung der Liegenschaften, Personalentwicklung, Haushalt und Beschaffung oder allgemeine Bestimmungen zu Arbeitszeit und Urlaub.

Während der Abendveranstaltung im Nürnberger Restaurant „Bratwurst-Röslein“, bei der auch einige Tagungsdozierenden anwesend waren, wurde der Kommunikation und Vernetzung der Beteiligten viel Raum gegeben.

Führungsklausuren – Auswertung Feedbackbögen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Bereiche	Frage	sehr gut	gut	mittelmäßig	ungenügend
A. Gesamteindruck	Der Gesamteindruck der Führungsklausur war	65%	33%	2%	0%
B. Seminar zu Systemischer und Agiler Führung	Inhalte und Zielsetzung des Seminars waren	20%	68%	12%	0%
	Der inhaltliche Austausch war	62%	33%	5%	0%
C. Seminar zu Zielvereinbarungsgesprächen	Inhalte und Zielsetzung des Seminars waren	18%	63%	8%	0%
	Der inhaltliche Austausch war	43%	42%	5%	0%
E. Networking	Die Möglichkeiten zum Netzwerken waren	92%	7%	2%	0%
F. Organisation der Veranstaltung	Das Organisationsteam der Führungsklausur war	87%	13%	0%	0%
Anzahl Teilnehmende: 97					

Abb. 16

Feedbacks von Teilnehmenden der Führungsklausuren

Abb. 17

Wolfgang Meier
Leiter der Gruppe Region Ost

„Für die ausgezeichnete Organisation und inhaltliche Schwerpunktsetzung der Tagung in Reichenschwand darf ich mich ganz herzlich bedanken. Ausgesprochen professionell gestaltete Abläufe, hervorragende Tagungsunterlagen und ein stets freundliches und kompetentes Team haben diese Veranstaltung erfolgreich geprägt. Neben dem gegenseitigen Austausch war so die Basis vor allem für eine effiziente Erweiterung der führungsrelevanten Fähigkeiten und Handlungsoptionen einschließlich der Selbstreflexion und der verschiedenen Kommunikationsformen bereitet.“

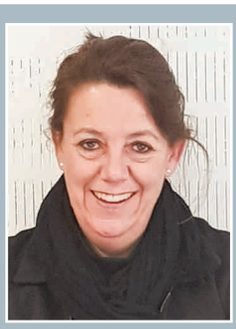


Abb. 18

Felizitas Graute
Leiterin der Gruppe Region Süd

„Vernetzung und Austausch - das sind die beiden Schlagworte, die mir einfallen, wenn ich an die Führungsklausuren denke. Die Veranstaltung hat einen hervorragenden Rahmen geboten, sich sowohl in den Arbeitsgruppen als auch am Rande des offiziellen Programms mit Kolleginnen und Kollegen über die jeweiligen Arbeitsaufgaben und die unterschiedlichen Sichtweisen der einzelnen Abteilungen, die zusammen am „großen Ganzen“ arbeiten, auszutauschen. Gemeinsam arbeiten - und auch gemeinsam Lachen können, das hat mir sehr gut gefallen. Ein besonderer Dank gilt natürlich dem engagierten Organisations-Team. “

Abb. 19

Tobias Tummescheit
Leiter des Referats Organisation

„Ich fand es persönlich sehr bereichernd, an der Führungsklausur teilnehmen zu können. Neben dem inhaltlichen Input haben mir speziell die Möglichkeiten der Vernetzung viel gebracht, vor allem, dass ich viele Kolleginnen und Kollegen aus den Außenstellen kennengelernt habe und Einblicke in ihre Aufgabenfelder bekommen konnte. Ich bedanke mich beim Qualifizierungszentrum für dieses innovative Veranstaltungsformat und beim Organisationsteam für die sehr gelungene Konzeption und Durchführung der Führungsklausur.“

Abb. 20

Frank Hauenstein
Leiter des Referats Lagezentrum

„Aufgrund der verschiedenen Teilnehmerinnen und Teilnehmer bot die Führungsklausur eine ideale Gelegenheit, auf Führungsebene abteilungsübergreifende Kontakte zu knüpfen. Mein besonderer Dank gilt dem Qualifizierungszentrum für die Bereitschaft, auch kurzfristig spezielle Lehrgänge für die Mitarbeitenden einzurichten und bedarfsorientiert anzubieten. Der ganzheitliche Ansatz der Aufgaben und die interdisziplinäre Zusammensetzung der Arbeitsgruppen haben die Klausur zu einer bereichernden und motivierenden Erfahrung gemacht – in fachlicher Hinsicht als auch auf persönlicher Ebene.“

Susann Wieczorek (Operatives Controlling, Referat 23C) erklärt den Teilnehmenden der Einführungsveranstaltung im Oktober die Grundlagen des Controlling und des Risikomanagements
(Abb. 21)

Teilnehmende der Tagung für Verwaltungsleiterinnen und Verwaltungsleiter im Juli 2018 halten die vielen Information und Tipps schriftlich fest
(Abb. 24)

Dr. Sebastian Gradinger (Leiter des Qualifizierungszentrums) heißt die Gruppenleiterinnen und Gruppenleiter auf der Führungsklausur Nr. 4 im November herzlich willkommen
(Abb. 22)

Präsident Dr. Hans-Eckhard Sommer tauscht sich mit den Teilnehmenden während der Führungsklausur Nr. 2 im Juli 2018 aus
(Abb. 25)

Teilnehmende der Follow-Up-Veranstaltung im September diskutieren im Rahmen des Workshops „Ein Team, ein Ziel, gemeinsam durchstarten“
(Abb. 23)

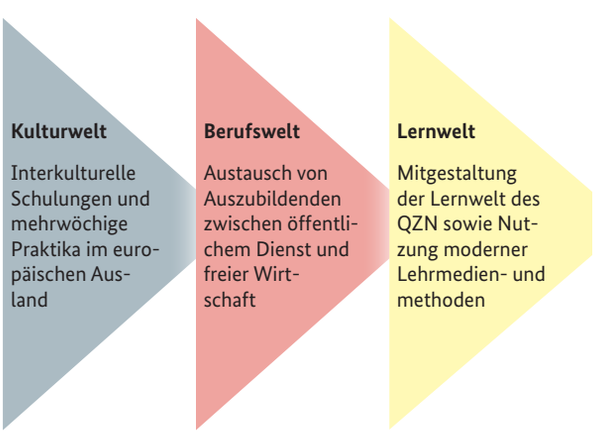
Ausbildung

Der Ausbildungsbereich ist zuständig für die Betreuung der knapp 60 Auszubildenden des Bundesamtes. Von der Einführungswoche bis zur erfolgreichen Abschlussprüfung koordiniert das Ausbildungsteam die praktischen und theoretischen Teile der Ausbildung. Um dem Auftrag einer qualitativ hochwertigen Ausbildung gerecht zu werden, steht das Ausbildungsteam mit zahlreichen Beteiligten in regem Kontakt: Ob Berufsschule, Ausbilder am Arbeitsplatz, Dozierende der Inhouse-Schulungen oder kooperierende Firmen aus der freien Wirtschaft – sie alle tragen dazu bei, die Ausbildung noch attraktiver zu gestalten.

Alles neu – der Perspektivenwechsel 2018

2018 zeigte sich der Perspektivenwechsel gleich in mehreren Ausprägungen. In seinen drei Dimensionen „Kulturwelt“, „Berufswelt“ und „Lernwelt“ gab es im vergangenen Jahr zahlreiche Neuerungen.

Einen herausragenden Meilenstein stellte für uns der Auslandsaufenthalt unserer Auszubildenden Anika Martin und Selina Widulle dar. Im Rahmen des Perspektivenwechsels „Kulturwelt“ und unterstützt durch das europäische Förderprogramm „Erasmus plus“ konnten Anika und Selina für knapp vier Wochen in die südenglische Stadt Torquay reisen. Sie wohnten bei einer Gastfamilie und arbeiteten in der Verwaltung einer Klinik. Neben unvergesslichen Erlebnissen brachte der Aufenthalt auch eine Vertiefung der Kompetenzen, die durch die interkulturellen Schulungen zuvor vermittelt wurden.



Die drei Dimensionen des Perspektivenwechsels in der Ausbildung (Abb. 26)

Die zweite Etage des Qualifizierungszentrums steht ganz im Zeichen der Ausbildung (Abb. 27)

Außerdem erweiterten Selina und Anika ihre Fremdsprachenkenntnisse: „Durch das tägliche Kommunizieren mit der Gastfamilie oder mit Kollegen auf der Arbeit geht das ganz schnell“, schrieben sie in ihrem Bericht. Auch in den kommenden Jahren möchte der Ausbildungsbereich besonders leistungsstarken Auszubildenden die Möglichkeit geben, Erfahrungen im europäischen Ausland zu sammeln.

Im Schulungsraum für die dienstbegleitende Unterweisung schlossen die Auszubildenden ein großes Gestaltungsprojekt ab. Das Wandbild war Teil des Perspektivenwechsels Lernwelt und verweist auf die vielfältigen Wurzeln aller Mitarbeitenden. Damit illustriert es eine wichtige Aussage des Leitbildes: Wir stehen für Diversität und interkulturelle Sensibilität. Wie lebendig diese Aussage gerade im Ausbildungsbereich ist, verdeutlicht eine kleine Statistik – 50 Prozent der Auszubildenden des ersten Ausbildungsjahres besitzen einen Migrationshintergrund.

Im April fand eine ganz besondere interkulturelle Schulung im Qualifizierungszentrum statt: Die Teilnehmenden waren keine Mitarbeitenden des Bundesamtes, sondern Auszubildende des Unternehmens UVEX. Die Firma produziert und vertreibt Schutz- und Sicherheitsprodukte im Berufs-, Sport- und Freizeitbereich – seit 2017 ist sie eine

Kooperationspartnerin des Bundesamtes im Perspektivenwechsel „Berufswelt“.

Um unsere Auszubildenden über den Tellerrand des öffentlichen Dienstes hinausschauen zu lassen, erhalten sie bei UVEX Einblicke in die Welt der Finanzen und des Controllings. Im Gegenzug können die Auszubildenden von UVEX ihre kulturellen Kompetenzen unter fachkundiger Anleitung erfahrener Dozierender im Bundesamt erweitern. Das Feedback der ersten Schulung war äußerst positiv. „Ich kann nur jedem BAMF- und UVEX-Azubi empfehlen, an diesem Austausch teilzunehmen“, resümierte eine Teilnehmerin im anschließenden Auswertungsbogen.

Am 12. November erhielt das Qualifizierungszentrum hohen Besuch. Abgeordnete aus dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages besuchten das Qualifizierungszentrum und konnten bei dieser Gelegenheit erfahren, was die Ausbildung im Bundesamt so besonders macht.

Neben Thomas Breitung, der den Perspektivenwechsel präsentierte, kam auch der Blickwinkel der Auszubildenden zur Sprache: Nadine Kinzelmann, Auszubildende des dritten Ausbildungsjahres berichtete aus erster Hand von ihren Erlebnissen mit Praxiseinsätzen, dienstbegleitenden Unterweisungen und interkulturellen Schulungen. Die Abgeordneten zeigten sich sehr interessiert an der abwechslungsreichen Gestaltung der Ausbildung und den vielfältigen Möglichkeiten, die sich den Auszubildenden auch nach Abschluss der Ausbildung im Bundesamt bieten.

Ausblick für das neue Jahr

Auch im Jahr 2019 möchten wir im Ausbildungsbereich viele Highlights erleben. Ein großes Projekt wird dabei die Modernisierung unseres Personalmarketings sein. Um die Reichweite der Ausschreibungen im Ausbildungsbereich zu erhöhen, soll es in den kommenden Monaten einen ganz neuen Messeauftritt, einen professionellen Recruiting-Film und einen Relaunch der Internetseite „wir-sind-bund.de“ geben.

Alle Maßnahmen sind in ihrem Design und inhaltlich aufeinander abgestimmt. Potentielle Bewerbende können so auf den ersten Blick erkennen, welche Vorzüge das Bundesamt als attraktiver Arbeitgeber bietet.

Unterricht einmal anders: während der dienstbegleitenden Unterweisung (dbU) vermittelt Thomas Breitung (stellv. Ausbildungsleitung) Wissen mit Hilfe von modernen Lernmethoden
(Abb. 28)

Mit dem Förderprogramm „Erasmus plus“ ins Ausland: unsere Auszubildenden Anika Martin und Selina Widulle (von links) in Südengland
(Abb. 29)

„Die Auszubildenden sind unsere Kolleginnen und Kollegen von morgen“

Interview

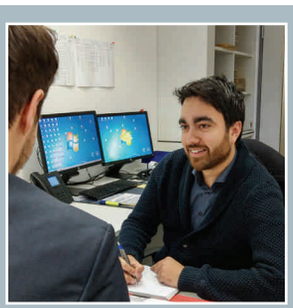


Abb. 30

Daniel Kuehn,
Dozent (Personalgewinnung)

Seit September 2018 ist Daniel Kuehn aus der Personalgewinnung (Referat 11F) als Dozent für die dienstbegleitende Unterweisung (dbU) aktiv. Bei der dienstbegleitenden Unterweisung handelt es sich um eine mehrwöchige Inhouse-Schulung für unsere Auszubildenden – ihr kommt die wichtige Funktion zu, den Berufsschulunterricht mit den praktischen Teilen der Ausbildung zu verknüpfen und dabei auf die Besonderheiten des öffentlichen Dienstes und der Arbeit im Bundesamt einzugehen. Daniel Kuehn unterrichtet das Fach „Berufsbildung“, in dem er die Auszubildenden über ihre Rechte und Pflichten im Ausbildungsverhältnis informiert.

Was hat Dich motiviert, Dozent für die dienstbegleitende Unterweisung zu werden?

Unsere Auszubildenden sind unsere „Kolleginnen und Kollegen von morgen“, gerade deshalb ist es besonders wichtig, diese auch im Rahmen der Ausbildung maximal zu unterstützen. Ein Teil dieser Unterstützung ist eben auch die dienstbegleitende Unterweisung, weswegen ich diese Aufgabe sehr gerne wahrnehme. Aufmerksam gemacht wurde ich von meiner Kollegin Elisa Gruhn, die auch immer begeistert vom Dozieren gesprochen hat.

Welche Themen behandelst Du in Deinem Unterricht?

Mein Fach ist „Berufsbildung“, hier werden den Auszubildenden die Grundlagen für das duale Ausbildungssystem, Ausbildungsordnung und auch Bestandteile des Ausbildungsvertrages vermittelt und beigebracht. Beispielsweise wird die Rechtsgrundlage dafür behandelt, dass die Auszubildenden ebenfalls (wie alle anderen auch) Anspruch auf eine angemessene Vergütung haben. Falls jemand nachlesen möchte: § 17 Berufsbildungsgesetz.

Würdest Du auch anderen Kolleginnen und Kollegen empfehlen sich als Dozierende für die dbU zu bewerben?

Definitiv! Es macht sehr viel Spaß im direkten Kontakt mit den Auszubildenden zu stehen und man ist auch gefordert, sich immer wieder mit dem Stoff zu beschäftigen – man profitiert also auch selbst davon.

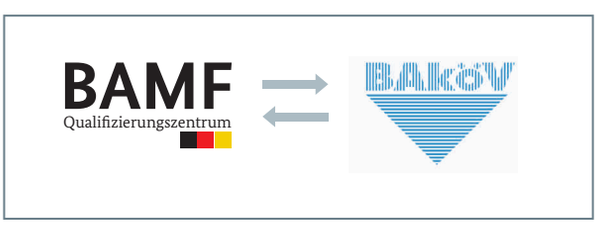
Interview: Thomas Breitung

Linda Distler (stellv. Ausbildungsleitung) erklärt den Ablauf der Ausbildung im Bundesamt (Abb. 31)

Allgemeine Fortbildung

Die Aufgaben im Bereich der allgemeinen Fortbildung betreffen die Organisation und Umsetzung von Qualifizierungsmaßnahmen aller Beschäftigten des BAMF. Dabei findet vor allem eine Zusammenarbeit mit der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAköV), aber auch mit externen Anbietenden statt. Zielsetzung ist die bedarfsgerechte, stets aktuelle und individuell nötige Qualifizierung der Mitarbeitenden, um die bestmögliche Erfüllung der dienstlichen Aufgaben zu gewährleisten, zugleich aber auch die persönliche Weiterentwicklung der einzelnen Beschäftigten zu fördern.

Besonders hervorzuheben sind dabei die zahlreichen Qualifizierungsmaßnahmen, die für spezielle Personengruppen, insbesondere Gleichstellungsbeauftragte, Personalrat, Schwerbehindertenvertretung sowie besondere Beauftragte, angeboten werden.



Erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen dem BAMF-Qualifizierungszentrum und der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BaköV) (Abb. 32)

Schwerpunktthemen

„Weiterbildung hilft uns, Kompetenzen weiterzuentwickeln, die bereits in uns stecken.“
(Dr. Sebastian Gradinger)

Es wird das Ziel verfolgt, die Seminarteilnehmenden so zu qualifizieren, dass deren persönliche Kompetenzen gefördert werden. Außerdem sollen diese Fähigkeiten auch für das Bundesamt bestmöglich in Bezug auf dienstliche Belange ein- und umgesetzt werden. So können Teilnehmende erfolgreich absolvierter Maßnahmen als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren und Impulsgebende der gesamten Organisation dienen. Folgende Themengebiete haben das Team der allgemeinen Fortbildung besonders beschäftigt und sollen hiermit kurz vorgestellt werden:

Kommunikation und Führung

Das Seminar „Kommunizieren und kooperieren“ ist Voraussetzung für viele Führungsseminare, die durch die BAköV angeboten werden. Aus diesem Grund war die Seminarreihe in 2018 ein Schwerpunktthema bei der Fort-und Weiterbildung zur Qualifizierung unserer Führungskräfte. Neben einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen bei der BAköV fanden über das ganze Jahr verteilt sieben Sonderseminare im Qualifizierungszentrum statt. Hierbei konnten Mitarbeitende aus den Laufbahngruppen des höheren und gehobenen Dienstes sowie Mitarbeitende des mittleren Dienstes, die mit Leitungsaufgaben betraut sind, fortgebildet werden.

In 2018 wurden im Bereich „Führung“ 183 Mitarbeitende in diversen Seminaren weitergebildet. Die Seminarreihe „Führung kompakt“ wurde sowohl als Einzelmaßnahme bei der BAköV als auch als Sonderseminar durchgeführt.

Ausblick

Für das Jahr 2019 werden 18 Inhouse-Seminare „Kommunizieren und kooperieren“ und drei Inhouse-Seminare „Führung kompakt“ über das Jahr verteilt angeboten.

Dem Jahresprogramm lassen sich sämtliche Informationen zu den Schulungen der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BaköV) entnehmen (Abb. 33)

Coaching

Coaching versteht sich als eine interaktive, professionelle Begleitung, Beratung und Unterstützung von Einzelpersonen und Teams auf Augenhöhe, außerhalb der Hierarchie. Hierbei arbeitet das Bundesamt eng mit dem Coaching-Zentrum der BAköV zusammen.

Coaching setzt unmittelbar vor Ort an und ist ziel- und lösungsorientiert. Der unmittelbare berufliche und organisationsbezogene Kontext wird dabei gezielt in den Blick genommen und berücksichtigt die Wechselwirkungen zwischen allen Beteiligten. Coaching bezieht sich auf konkrete Ziele, die im Rahmen einer vertrauensvollen Zusammenarbeit erreicht werden sollen.

Dabei ist Coaching immer zeitlich begrenzt und der Fokus richtet sich auf die Zukunft. Coaching wird neben den bestehenden Qualifizierungsmaßnahmen angeboten und ergänzt diese wirksam. Hierbei gibt es die Möglichkeit von Einzelcoachings, Teamcoachings sowie Mediation und Situationsanalysen vor Ort. Im Jahr 2018 konnten mehr als 20 Einzel- und Teamcoaching-Maßnahmen durchgeführt werden.

Besondere Zielgruppen

Für die Gleichstellungsbeauftragte und ihre Stellvertreterinnen, die Personalratsmitglieder und die Schwerbehindertenvertretung besteht ein gesetzlicher Qualifizierungsanspruch. In 2018 konnten hier 81 Mitarbeitende in verschiedenen Seminaren geschult werden.

Anzahl Teilnehmende an Qualifizierungen für besondere Zielgruppen

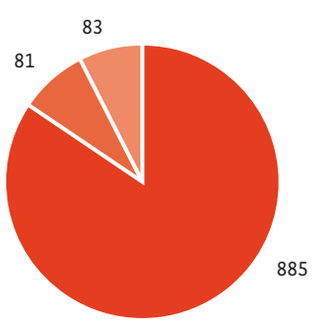
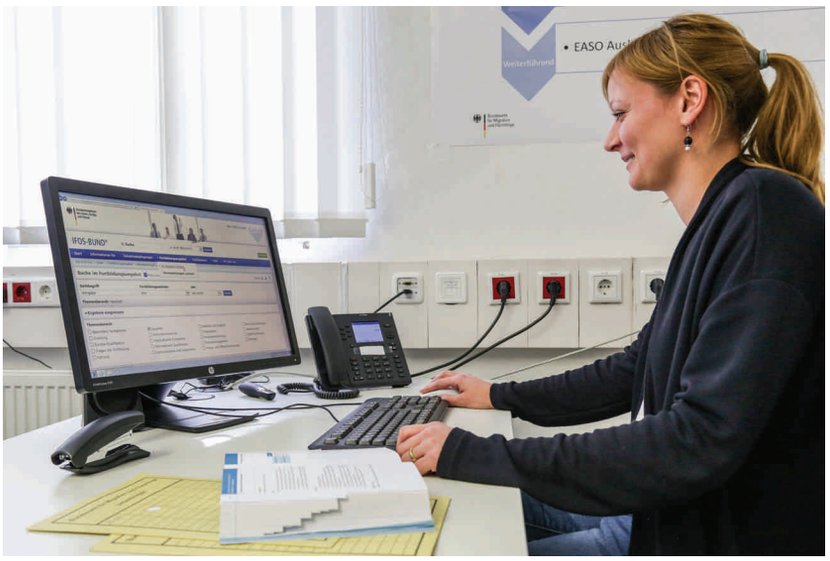


Abb. 34

- Besondere Beauftragte (Brandschutzhelfende, Ersthelfende, Sicherheitsbeauftragte)
- Interessensvertretungen (Personalrat, Gleichstellungsbeauftragte,Vertrauenspersonen)
- Besondere Fachgebiete (Korruptionsprävention, Datenschutz)



Infos, Daten und Fakten zu den Schlungen lassen sich außerdem auch auf der Internetseite von „IFOS-Bund“ finden (Abb. 35)

Besondere Beauftragte

Der Arbeitgebende ist gesetzlich dazu verpflichtet, besondere Beauftragte (Ersthelfende, Brandschutzhelfende und Sicherheitsbeauftragte) zu bestellen. Die Wahrnehmung dieser Funktionen erfolgt nebenamtlich durch Mitarbeitende des Bundesamtes. In diesen Bereichen wurden 885 Mitarbeitende geschult.

Neu ist in diesem Zusammenhang das Kursangebot „Erste Hilfe am Kind“, das auf Initiative der Gleichstellungsbeauftragten, erstmalig in 2018 für Standorte, die über ein Eltern-Kind-Zimmer verfügen, angeboten werden konnte.

Besondere Fachgebiete

Für die besonderen Fachgebiete „Korruptionsprävention“ und „Datenschutz“ wurden diverse Seminare durchgeführt. Hier wurden 83 Mitarbeitende in 2018 geschult.

Ausblick

Korruptionsprävention

Das Bundesamt ist nach wie vor durch die hohe Anzahl an geflüchteten Personen vor außergewöhnliche Aufgaben gestellt. Um die vervielfachte Arbeitsbelastung bewältigen zu können, musste der Personalbestand in den letzten Jahren enorm aufgestockt werden. Dementsprechend ist auch die Anzahl der Mitarbeitenden gestiegen, die in besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten tätig sind.

Führungskräfte haben beim Thema „Korruptionsprävention“ eine besondere Vorbildfunktion und Fürsorgepflicht für die ihnen unterstellten Beschäftigten und müssen daher besonders geschult und qualifiziert werden.
In 2019 werden in Zusammenarbeit mit der Beauftragten für Korruptionsvorsorge, Frau Britta Reiß, und der BAköV zehn Sonderseminare zum Thema „Korruptionsprävention“ angeboten.

Steuern und Leiten

Für die Mitarbeitenden im operativen Bereich, die im Rahmen der Qualitätssicherung als Qualitätssichernde eingesetzt sind, wird in 2019 das fünftägige Seminar „Steuern und Leiten“ neu aufgelegt.

Inhaltlich setzt sich dieses aus den drei Themenschwerpunkten „Kommunizieren und kooperieren“, „Führen ohne Vorgesetztenfunktion“ und „Konfliktmanagement als Führungsaufgabe“ zusammen.

Qualifizierungsmaßnahmen insgesamt

Fachbereich	Teilnehmende
Führung	183
Kommunikation	318
Methodik und Didaktik	142
Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	48
Coaching und Selbstentwicklung	30
Querschnittsaufgaben (Haushalt, Organisation, Personalentwicklung, Personalmanagement, Recht und Verwaltung, Interkulturelle Kompetenz)	324
Grundlagenschulung öffentlicher Dienst	199
Besondere Beauftragte (Brandschutzhelfende, Ersthelfende, Sicherheitsbeauftragte)	885
Interessensvertretungen (Personalrat, Gleichstellungsbeauftragte, Vertrauenspersonen)	81
Besondere Fachgebiete (Korruptionsprävention, Datenschutz)	83
Sprachen	84
IT	264
Sonstige Veranstaltungen*	45
Gesamt	2.686

Abb. 36

*u.a. Fachtagungen, Netzwerktreffen und weitere Einzelmaßnahmen

Anzahl der Teilnehmenden an den Qualifizierungsmaßnahmen insgesamt

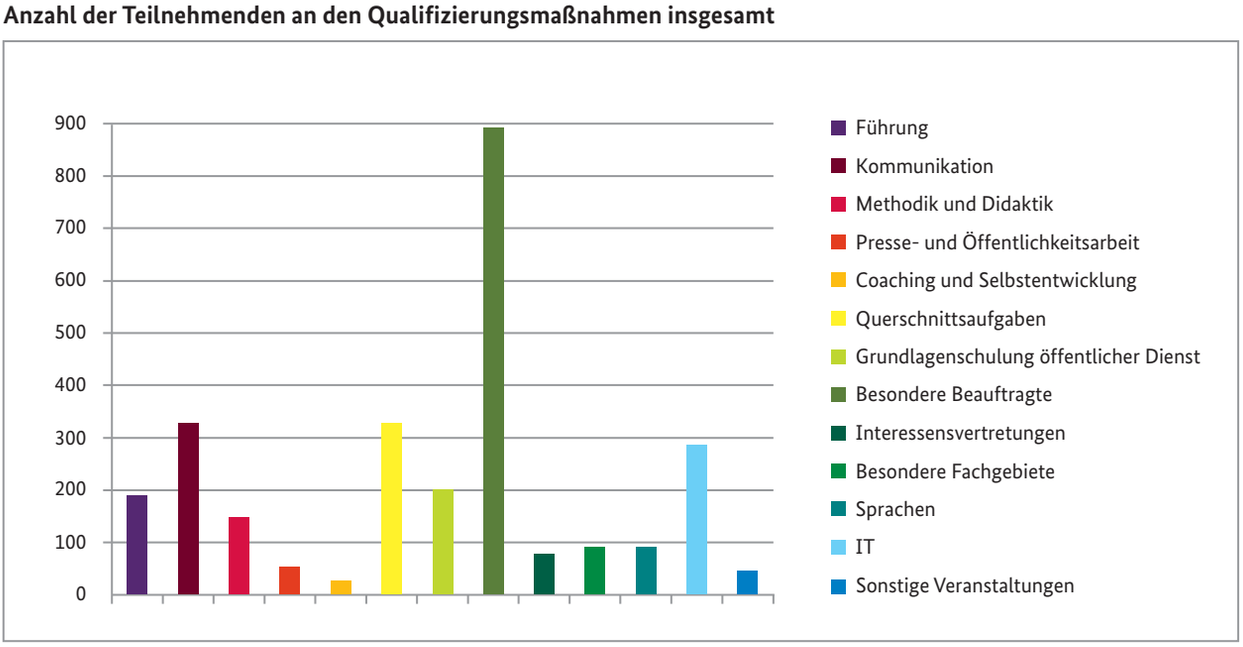


Abb. 37

Fachliche Fortbildung

Besonders für die Fachabteilungen, in denen die gesetzlichen Aufgaben des Bundesamtes wahrgenommen werden, will das Qualifizierungszentrum ein verlässlicher Dienstleister bei der Umsetzung von Schulungsbedarfen sein.

Die Aktivitäten in der fachlichen Fortbildung standen daher 2018 im Licht der umfangreichen Weiterqualifizierung der Entscheiderinnen und Entscheider sowie der Einführung neuer Schulungsangebote für die Mitarbeitenden im Integrationsbereich und bei der Asylprozesssachbearbeitung: Für diese Bereiche, die in den letzten Jahren nicht im Fokus des Schulungsbetriebs standen, konnten neu entwickelte Angebote erprobt und umgesetzt werden.

Neues Schulungsangebot für Regionalkoordinatorinnen und Regionalkoordinatoren (ReKos)

Zu Beginn des Jahres fanden erstmals zehntägige Grundlagenschulungen für neueingestellte Regionalkoordinatorinnen und -koordinatoren statt. Schwerpunktmäßig befassen sich diese mit den Integrationskursen. In zwei Pilotschulungen wurde das Konzept erfolgreich erprobt. Insgesamt fanden im Jahr 2018 fünf Schulungen mit 84 Teilnehmenden statt. Zudem gab es zwei Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch, bei denen die ReKos ihr Fachwissen vertiefen und offene Fragen in einem Forum klären konnten.

Weiterhin wurde 2018 ein neues Schulungskonzept für BSB-ReKos entwickelt. Die Grundlagenschulung dauert fünf Tage und wird um eine Praxisphase ergänzt. 2019 wird es die ersten Schulungen geben. Außerdem wurde im Dezember 2018 mit der Entwicklung eines Schulungskonzepts für pädagogische Regionalkoordinatorinnen und -koordinatoren (SB ReKo-Päds) begonnen. Die Teilnehmenden sollen neben der zehntägigen ReKo-Grundlagenschulung zusätzliches Wissen im pädagogischen Bereich erwerben. Eine erste Pilotschulung wird voraussichtlich im April 2019 stattfinden.

Anzahl der Maßnahmen in der Fachlichen Fortbildung
(Datenstand: 01.01.2018 - 31.12.2018)

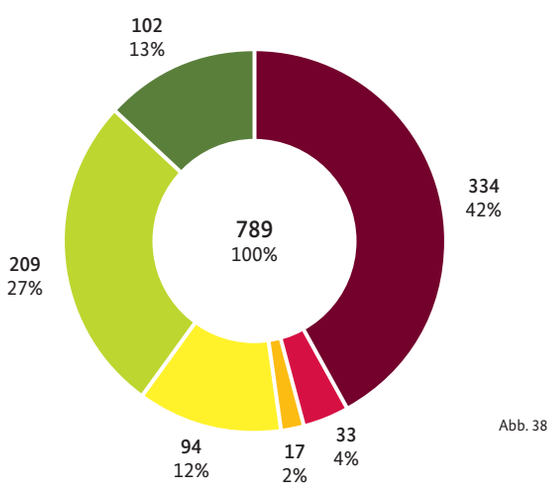


Abb. 38

- Maßnahmen im Entscheidungsbereich
- Maßnahmen im AVS-Bereich
- Maßnahmen im Prozessbereich
- Maßnahmen im EASO / Sonderbeauftragte
- Maßnahmen im ReKo-Bereich
- Maßnahmen Sonstiges

Anzahl der Teilnehmenden in der Fachlichen Fortbildung (Datenstand: 01.01.2018 - 31.12.2018)

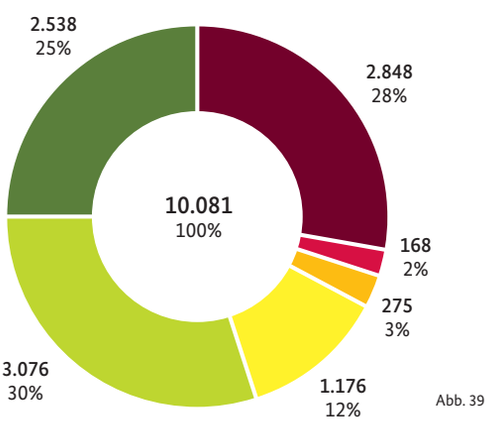


Abb. 39

- Maßnahmen im Entscheidungsbereich
- Maßnahmen im AVS-Bereich
- Maßnahmen im Prozessbereich
- Maßnahmen im EASO / Sonderbeauftragte
- Maßnahmen im ReKo-Bereich
- Maßnahmen Sonstiges

Dr. Stephan Humpert beantwortet Fragen zur Prüfungsreihe der Anspruchsgrundlagen im Asylrecht (Abb. 40)

Neues Schulungsangebot für Prozesssachbearbeiterinnen und Prozesssachbearbeiter (SB-P)

Um auch der großen Zahl von Neueinstellungen im Prozessbereich ein Schulungsangebot machen zu können, wurde ein neues Schulungskonzept für SB-P entwickelt. Der theoretische Teil der Schulungen umfasst insgesamt fünf Wochen und beinhaltet neben den Grundlagen der Entscheidertätigkeit auch Punkte zum verwaltungsprozessrechtlichen Verfahren. Im Zuge der Schulung wird zudem eine Asylverhandlung am Verwaltungsgericht Ansbach besucht. 2018 haben bereits fünf Schulungen mit 96 Teilnehmenden stattgefunden.

Schulungsangebote für den Asylbereich

Die Schulungen für den Asylbereich standen dennoch im Zentrum aller Anstrengungen im Fortbildungsbereich. Die Qualifizierung der zahlreichen AVS-Kräfte und der Entscheiderinnen und Entscheider konnte 2018 intensiviert werden und leistete damit einen wichtigen Beitrag für die Qualitätssteigerung der Arbeitsergebnisse des Bundesamtes.

Asylverfahrenssekretariat (AVS)

Um sowohl die beim BAMF neueingestellten Mitarbeitenden im AVS als auch Bestandspersonal angemessen qualifizieren zu können, wurde 2018 das bereits bestehende Schulungsmodul „Asylantragsannahme“ in zwei spezielle Schulungsangebote ausdifferenziert. Einerseits gab es eine zweiwöchige Schulung für Neueingestellte. Dazu zählen Mitarbeitende, die weniger als zwölf Monate im Amt beschäftigt sind und somit eine intensive Schulung erhalten haben, in der neben den komplexen fachlichen Themen zusätzlich IT-Inhalte vermittelt werden. Eine kompaktere, einwöchige Schulung mit vergleichbarem Inhalt erhielten fortgeschrittene Mitarbeitende, die seit über 12 Monaten dem Amt angehören und bisher noch keine Schulung erhalten hatten, jedoch am Arbeitsplatz bereits Fachkenntnisse erworben haben.

Neben den vier hauptamtlichen Trainerinnen und Trainern verfügt auch das AVS über einen Trainerpool von aktuell 22 Dozierenden. Damit jedoch der fortbestehende hohe Schulungsbedarf bedient werden kann, wird weiterhin nach interessierten Kolleginnen und Kollegen gesucht. Das im Jahr 2017 initiierte eintägige Modul IDM-S (integriertes Identitätsmanagement-System) wurde in der Fläche gut angenommen und es fanden 2018 zahlreiche Schulungen statt. Auch für 2019 sind für das erste Halbjahr bereits fünf IDM-S Schulungen geplant.

Im Zuge der Einführung eines neuen Dolmetscherverwaltungssystems BABS (Bundesamt Bereitstellung Sprachmittler) war das Qualifizierungszentrum Austragungsort für die Auftaktveranstaltung mit ca. 80 Mitarbeitenden bundesweit sowie für mehrtägige Multiplikatoren-Schulungen mit Praxisübungen in den PC-Räumen.

Modul/Maßnahme	Maßnahmen	Teilnehmende
Antragsannahme	28	357
Bescheidzustellung	31	349
Identitätsmanagementsystem IDM-S	16	177
Dolmetscherverwaltungssystem BABS (Multiplik.)	3	107
Physikalisch-technische Urkundenuntersuchung PTU	13	124
AVS Workshop	4	62
Gesamt	95	1.176

Schulungsmaßnahmen im Bereich „Asylverfahrenssekretariat“ (AVS) (Abb. 41)

Zudem fand im November 2018 ein Trainings-Workshop zur Optimierung von Schulungen mit 14 Teilnehmenden aus dem Trainerinnen- und Trainerpool statt, bei dem unter anderem gemeinsam neue Schulungsmodule generiert werden konnten, die in der Fläche von hoher Bedeutung sind. Im April 2019 wird ein weiterer Workshop durchgeführt, für den bereits 12 Teilnehmende zugesagt haben.

Entscheiderinnen und Entscheider

Wesentliche Verbesserung im Schulungsbetrieb für Entscheiderinnen und Entscheider war die Wiederaufnahme der umfangreichen Erstqualifizierung für neu eingestellte Entscheiderinnen und Entscheider – eine intensive zwölfwöchige Qualifizierung, die sie optimal auf die Praxis im Asylverfahren vorbereitet hat. Die lange und intensive Schulung führt die Teilnehmenden Schritt für Schritt vom Einfachen zum Komplexen und befähigt sie, mit vielfältigen Asylanträgen aus verschiedenen Herkunftsländern sicher umgehen zu können.

Im Jahr 2018 haben insgesamt 209 neue Entscheiderinnen und Entscheider eine entsprechende Schulung erhalten. Die begleitenden Fachmodule „Migrations-Info-Logistik (MILo)“, „Medical Country of Origin Information (MedCOI)“, „Datenschutz“, „Dublin“, „Physikalisch-technische Urkundenuntersuchung (PTU)“ und „Zusammenarbeit mit Sicherheitsbehörden“ wurden insgesamt 129 mal mit 1.298 Teilnehmenden durchgeführt. Sie schärfen den Blick auf die interdisziplinären Zusammenhänge im Asylverfahren und lassen die Teilnehmenden über den Tellerrand ihres Arbeitsplatzes hinausschauen. Zusätzlich werden die EASO-Core-Module „Schutzgewährung“ und „Gesprächstechniken“ durchgeführt, die EU-weit den Ausbildungsstandard aller „Case Worker“ darstellen.

Nachqualifizierung

Im Frühjahr 2017 wies die Leitung des Bundesamtes eine umfangreiche Nachqualifizierung aller Entscheiderinnen und Entscheider an, die das Qualifizierungszentrum mit den Grundlagenmodulen „materielles Asylrecht“, „Bescheiderstellung (10 Tage)“, „Bescheiderstellung Teil 1“, „Bescheiderstellung Teil 2“ und „Anhörungstechniken“ umsetzte. Das Nachqualifizierungsprogramm konnte planmäßig zum 31.07.2018 abgeschlossen werden, allerdings werden die Nachqualifizierungsmodule bei individuellem Bedarf weiterhin angeboten.

Fachmodule	Maßnahmen	Teilnehmende
Materielles Recht	25	127
Bescheiderstellung (10 Tage)	16	37
Bescheiderstellung Teil 1	41	376
Bescheidererstellung Teil 2	50	426
Anhörungstechniken	9	42
Gesamt	141	1.044

Schulungsmaßnahmen im Bereich „Nachqualifizierung“ der Entscheiderinnen und Entscheider (AVS) (Abb. 42)

Die erkennungsdienstliche Behandlung ist ein wichtiger Bestandteil der Schulung zur Antragsannahme (AVS-Bereich) (Abb. 43)

EASO-Module und Sonderbeauftragte

Seit 2014 sind EASO-Module ein wesentlicher Bestandteil der Qualifizierung von Entscheidenden. EASO ist das European Asylum Support Office mit Sitz in Malta. Die Module des European Training Curriculums wurden entwickelt, um die Leistungsfähigkeit und Qualität des europäischen Asylverfahrens zu steigern und die praktische Harmonisierung zwischen den europäischen Asyl- und Migrationsverfahren zu intensivieren.

Schulung von Sonderbeauftragten

Mit den Qualifizierungsmaßnahmen für Sonderbeauftragte setzt das Bundesamt die EU-Richtlinie 2013/32/

	EASO Modul	Schulungen	Teilnehmende
EASO Core-Module	Schutzgewährung	47	678
	Gesprächsführungstechniken	45	669
	Beweiswürdigung	34	488
EASO Aufbau-Module	Interviewing Children	12	176
	Vulnerable Persons	15	239
	Gender (seit Sep. 2018)	3	41
	Country of Origin (Referat für Länderanalysen)	1	8
	Dublin III Regulations (Dublin-Referate)	2	33
	Gesamt	159	2.332

Schulungsmaßnahmen im Bereich „European Asylum Support Office“ (EASO) (Abb. 44)

	EASO Trainerausbildung im Kalenderjahr 2018	Seminare	Teilnehmende	Ort
englisch	EASO ETC Inclusion Advanced	1	3	Malta
	EASO ETC Interviewing vulnerable Persons	1	1	Malta
	EASO ETC Curricullum Common European Asylum System (CEAS)	1	5	Tallinn
	EASO ETC Curricullum Dublin III Regulation	1	7	Malta
	EASO ETC End of Protection	1	8	Malta
	EASO ETC Evidence Assessment	1	6	Malta
	EASO ETC Gender, Gender Identity and Sexual Orientation	1	5	Malta
	EASO ETC Interview Techniques	1	9	Tallinn
	EASO ETC Interviewing Children	1	5	Malta
	EASO ETC Trafficking in Human Beings	1	5	Malta
	EASO ETC COI Country of Origin Information	1	4	Malta
	EASO ETC Evidence Assessment	1	7	Wien
	EASO ETC Inclusion	1	8	Wien
	EASO ETC Resettlement	1	8	Malta
deutsch	EASO ETC Evidence Assessment - Beweiswürdigung	2	29	BAMF
	EASO ETC Gender, geschlechtliche Identität und sexuelle Orientierung	2	20	
	EASO ETC Interview Techniques - Gesprächsführungstechnik	2	16	
	EASO ETC vulnerable Persons - schutzbedürfige Personen	2	31	
	Gesamt	22	177	

Schulungsmaßnahmen für die Ausbildung zu EASO-Trainerinnen- und -Trainern (Abb. 45)

EU um. Seither werden auch die Sonderbeauftragten Entscheiderinnen und Entscheider im Asylverfahren auf EU-Standard ausgebildet. Im Jahr 2018 wurden insgesamt 35 Maßnahmen mit 827 Teilnehmenden durchgeführt. Im Einzelnen sind hierdurch neue Sonderbeauftragte für geschlechtsspezifisch Verfolgte (95), für Opfer von Menschenhandel (109), für Traumatisierte und Folteropfer (147), unbegleitete Minderjährige (308) und für Sicherheitsfragen im Asylverfahren (168) geschult worden. Die Aufgaben und Voraussetzungen zu den Funktionen der Sonderbeauftragten sind in der DA Asyl unter „Sonderbeauftragte“ näher erläutert.

Einsatzvorbereitungen und -nachbereitungen für EASO-Auslandseinsätze in Griechenland und Italien

Das BAMF unterstützt, im Rahmen der EU-Türkei-Vereinbarung, das European Asylum Support Office (EASO) bei der Behandlung von Flüchtlingen. Das entsendete Fachpersonal aus den Mitgliedstaaten unterstützt die griechischen Asylbehörden bei der Durchführung beschleunigter Verfahren in den „Hotspots“, die auf mehreren Inseln im Mittelmeer nahe dem türkischen Festland verteilt sind.

Deutschland entsendet Mitarbeitende des BAMF, die sich hierzu freiwillig gemeldet haben, für jeweils mehrere Wochen, um bei Interviews und der Vorbereitung von Asylentscheidungen zu unterstützen. Allein hierzu haben 16 Schulungsmaßnahmen mit 176 Teilnehmenden stattgefunden, jeweils acht Maßnahmen für die Einsatzvorbereitung (87 Teilnehmende) und Einsatznachbereitung (89 Teilnehmende).

Highlight 2018: EASO Netzwerktreffen

Am 27. und 28.03.2018 fand im Großen Konferenzsaal der Zentrale des Bundesamtes erstmalig ein Netzwerktreffen der EASO-Trainerinnen und EASO-Trainer mit insgesamt 82 Teilnehmenden statt. Die EU-Behörde EASO wurde durch Fr. Lederle und Fr. Galjaard vertreten, die u.a. über inhaltlichen Fort- und Neuentwicklungen sowie Mitwirkungsmöglichkeiten im europäischen Kontext informierten.

Die BAMF-EASO-Kontaktstelle referierte zum Thema EASO-Einsatzvorbereitung im Vorfeld einer Auslandsverwendung. Im Erfahrungsbericht wurden praxisnahe Schilderungen persönlicher Eindrücke von Auslandseinsätzen veranschaulicht. Die Darstellung der Verzahnung zwischen den Modulen des EASO-Schulungsprogrammes und den nationalen Schulungen im Asylbereich rundeten die Veranstaltung ab.

Supervision

Seit 2013 wird Supervision im Bundesamt angeboten. Die Tätigkeitsdarstellungen der Entscheidenden sowie den Mitarbeitenden des AVS sind komplex und anspruchsvoll. Im täglichen Umgang mit Flüchtlingsschicksalen sind diese Kolleginnen und Kollegen einer besonders hohen psychischen Belastung ausgesetzt. Im Rahmen von Anhörungen sehen sie sich vor die schwierige Aufgabe gestellt, über die verschiedensten Fluchtgründe und Schicksale von Asylbewerbenden Kenntnis zu erlangen und im weiteren Verfahren darüber zu entscheiden. Seit 2018 sind zu den genannten Zielgruppen die Mitarbeitenden des Auslandspools hinzugekommen.

Um die Kolleginnen und Kollegen bei der Erfüllung des anspruchsvollen Arbeitsauftrages zu stärken, bietet das Bundesamt, in Zusammenarbeit mit der DGSv (Deutsche Gesellschaft für Supervision e.V.) und der AS Agentur für Supervision, Gruppensupervision für die genannten Zielgruppen an.

Herkunftsländer-Workshops

Die länderspezifischen Informationen sind wesentlicher Bestandteil der Asylentscheidungen im Bundesamt. Zur Vermittlung der Inhalte wurden 2018 im BAMF 17 HKL-Workshops mit 301 Teilnehmenden durchgeführt.

Sonstige Asylschulungen

Unter dem Begriff sonstige Asylschulungen sind alle Maßnahmen zusammengefasst, die weiterführend für die Qualifizierung der Mitarbeitenden im operativen Bereich relevant sind.

Supervision – Anzahl Teilnehmende an Qualifizierungen

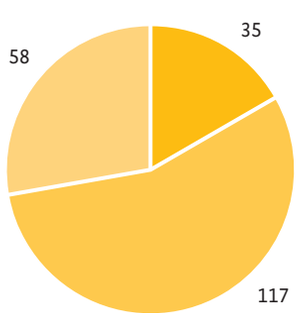


Abb. 46

- Asylverfahrenssekretariat (AVS)
- Entscheiderinnen und Entscheider
- MA EASO Auslandseinsätze

Herkunftsländer-Workshops 2018

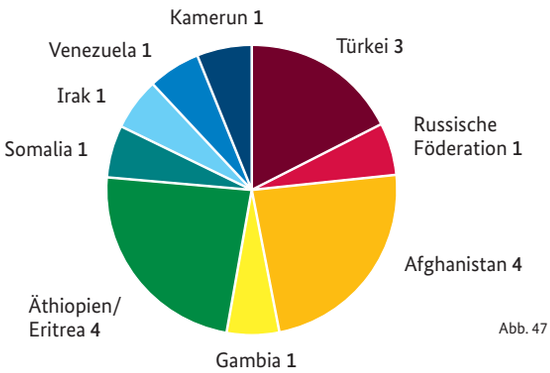


Abb. 47

Beispiele:

- Einzelmaßnahmen bei externen Fortbildungsanbietenden mit Asylbezug
- Sicherheit im Asylverfahren für Mitarbeitende im operativen Bereich
- Asyl-/Rückkehrberatung
- Zusammenarbeit mit Sicherheitsbehörden

Insgesamt haben 2.069 Teilnehmende 83 sonstigen Maßnahmen mit Asylbezug besucht.

Schulungsangebot für Mitarbeitende in den AnkER-Einrichtungen:

Asylverfahrensberatung

Innerhalb des Jahres 2018 fiel dem BAMF die Aufgabe zu, die Asylverfahrensberatung sowohl in den Ankerzentren als auch in den Außenstellen des Freistaats Sachsen zu übernehmen. Mit der Asylverfahrensberatung wird dem Wunsch entsprochen, Antragstellende frühzeitig über den Ablauf und die Möglichkeiten, aber auch die Rechte und Pflichten im Asylverfahren ausführlich zu informieren und zu beraten. Hierfür fanden im Jahr 2018 zwei Schulungen für Asylverfahrensberater und -beraterinnen mit insgesamt 39 Teilnehmenden statt.

Rückkehrberatung

Im Dezember 2018 fand die erste, viertägige Schulung für Rückkehrberaterinnen und -berater statt. Die Rückkehrberatung bietet Hilfestellung für Antragstellende, deren Asylantrag abgelehnt worden ist und zeigt Wege für eine freiwillige Rückkehr auf. Dabei wird auf die Beratungspraxis, die unterschiedlichen Rückkehrprogramme und Reintegrationsprogramme eingegangen.

„Tragende Säule in der Einzelentscheiderausbildung ist die Teamarbeit“

Interview

Abb. 48

Florian Hoch,
hauptamtlicher EE-Trainer (QZN)

Lieber Florian, schön dass wir Dich nun schon seit 01. September 2018 zu unserem Einzelentscheider-Trainerteam (EE) zählen können. Was hat Dich bewogen, Dich auf eine feste Trainerstelle im Qualifizierungszentrum zu bewerben?

Aus beruflicher Sicht habe ich schon frühzeitig begonnen, für das QZN als nebenamtlicher Trainer zu arbeiten. Diese Tätigkeit wurde sowohl im Kollegenkreis als auch von der Referatsleitung meiner damaligen Außenstelle Deggendorf unterstützt, worüber ich sehr dankbar bin. Ich habe es als große Bereicherung empfunden, über den Tellerrand hinaus zu schauen und Kollegen aus dem ganzen Bundesgebiet kennenlernen zu dürfen. Hierbei wurde ich von Beginn an vom QZN unterstützt. Dieses habe ich mit der Zeit immer besser kennen lernen können. Insbesondere die Betreuung empfand ich als sehr positiv.

Nach über 12 Jahren in Niederbayern wollte ich wieder zurück in den fränkischen Raum. Als gebürtiger Unterfranke wohne ich jetzt näher bei meiner Familie und kann insbesondere mein Patenkind Oskar viel öfter sehen, was mich sehr freut.

Aus fachlicher Sicht hatte die feste Trainerstelle für mich einen ganz besonderen Reiz, weil mir das Unterrichten viel Spaß macht. Hierzu mag mein Vater seinen Teil dazu beigetragen haben, der selbst Lehrer war.

Der Perspektivenwechsel von der Außenstelle, die Schulungen anfordert, hin zu der Stelle, die Schulungen organisiert, war bestimmt ungewohnt. Wie hast du Dich im Trainerteam eingelebt?

Ziemlich gut! Ich wurde mit offenen Armen empfangen und von Anfang an in die tägliche Arbeit eingebunden. Obwohl der „Welpenschutz“ ziemlich schnell vorbei war, habe ich mich nie überfordert oder alleine gefühlt. Ich hatte und habe jederzeit Ansprechpartner, auf die ich gerne zugehe. Tragende Säule in der Einzelentscheiderausbildung ist die Teamarbeit. Erst in Austausch, Nachfragen und Abstimmungen ergeben sich nach und nach eine Linie und ein Konzept, anhand dessen sich detaillierte Schulungsinhalte entwickeln und umsetzen lassen. Bei diesem Arbeitsprozess war ich von Anfang an gleichwertig integriert. Auf diese Weise habe ich mich Schritt für Schritt in meine neue Tätigkeit einfinden können.

Welche Dinge fandest Du besonders herausfordernd?

Die Verantwortung, die mit dieser Tätigkeit einhergeht. Neben den alltäglichen Erledigungen, wie etwa Zuarbeiten zu Anfragen aus dem Bundestag und dem BMI und Zusammenarbeit mit anderen Referaten, spielen die Neuentwicklung von Schulungskonzepten und deren Implementierung eine große Rolle. Man muss sich dessen bewusst sein, dass man mit eigenen Gedanken und Ideen zu Projekten beiträgt, die durch die Schulungen für die

Kollegen eine Breitenwirkung erzeugen. Gerade deshalb stehen Sorgfalt und genaues Durchdenken von Arbeitsprozessen an erster Stelle.

Was sind die aktuellen Herausforderungen für Euch Trainer im Hinblick auf 2019?

Zu Beginn des Jahres 2019 finden die Pilotschulungen für Folge- und Zweitanträge statt. Diese dürften dann zu Beginn des 2. Halbjahres 2019 regelmäßig durchgeführt werden.

Schwerpunkt für das gesamte Trainerteam bildet das „Trainer-Manual“. Grundlage hierfür ist die völlige Überarbeitung der Materialen in der Ausbildung von Einzelentscheidern gemeinsam mit erfahrenen Trainern aus dem operativen Bereich. Diese wird von drei Säulen getragen: Materielles Recht, Bescheiderstellung und Anhörungstechniken. Grundgedanke der Überarbeitung ist das Baukastenprinzip. Hierbei geht es um die Bereitstellung von aufeinander abgestimmten Ausbildungsmodulen, die auch separat für sonstige Schulungsmaßnahmen verwendet werden können.

Leitgedanke des gesamten Konzepts des „Trainer-Manuals“ ist es, den nebenamtlichen Trainierenden eine fundierte und aktuelle Arbeitsgrundlage an die Hand zu geben. Ziel ist eine Fortschreitung der Vereinheitlichung der Einzelentscheiderausbildung.

Welchen Rat gibst Du all jenen, die überlegen, ob sie auch eine Trainertätigkeit im QZN auszuprobieren sollten?

Sprecht miteinander! Es hat nur den wenigsten geholfen, als gefühlter Einzelkämpfer im stillen Kämmerlein Höchstleistungen zu Papier zu bekommen. Erst im kollegialen Austausch ergibt sich die notwendige Reflexion des eigenen Könnens, der Blick über den Tellerrand und der persönlichen Weiterentwicklung.

Interview: Boris Leuthold

Die beiden Trainer Dr. Stephan Humpert und Florian Hoch demonstrieren gemeinsam mit einer Kursteilnehmerin die interaktive Kommunikation in einer Triade (Abb. 49)

„Gut ausgebildete Trainerinnen und Trainer sind ein großer Gewinn“

Interview

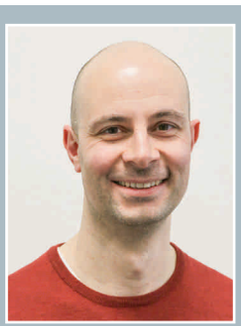


Abb. 50

Sven Pfeiffer,
Fachl. Fortbildung (QZN)

Lieber Sven, Du bist seit 2015 unter anderem als EASO Training National Contact Point (NCP) für das EASO-Schulungsprogramm im Qualifizierungszentrum (QZN) tätig. Worin bestehen die Schwerpunkte Deiner Arbeit? Wieso ist es so wichtig, dass es einen National Contact Point (NCP) im QZN gibt?

Der Hauptschwerpunkt in der Tätigkeit als EASO Training NCP liegt in der Sicherstellung der Kommunikation zwischen uns als zuständiger Behörde des Mitgliedstaates und EASO in Angelegenheiten, die das EASO-Schulungsprogramm (ETC) betreffen. Das ETC ist modular fachthematisch aufgebaut und als „blended learning“ konzipiert. Jedes Modul besteht aus einer Online-Phase, die von einem Trainer begleitet wird, und einer mehrtägigen Präsenzveranstaltung.

Die Kommunikation erfolgt per Telefon oder E-Mail auf Arbeitsebene, das heißt, mit den zuständigen Training Officers bei EASO. Inhaltlich geht es hier um Themenfelder wie den nationalen und internationalen Pool an ETC-Trainerinnen und -Trainern, die Koordination der Auslandseinsätze von ETC-Trainerinnen und -Trainern sowie ETC-Expertinnen und -Experten, aber auch um die Identifizierung des Schulungsbedarfes und weiterer Zielgruppen. Wir haben somit die Möglichkeit, den trainingsbezogenen Input - gebündelt in einer Hand - an EASO weiterzugeben und auch unsere Wünsche und Bedürfnisse an die zuständigen Stellen zu formulieren.

Gibt es ein Erlebnis, welches Dir besonders im Gedächtnis geblieben ist?

Bei meinem ersten Netzwerktreffen auf Malta hat mich der gute, offene und konstruktive Austausch zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und das herzliche Miteinander auch unterschiedlicher Kulturen beeindruckt. Trotz teilweise konträrer Auffassungen zu Sachthemen im Detail wurde das gemeinsame Ziel nicht aus den Augen gelassen. Und abseits der Fachlichkeit: Valletta besteht quasi nur aus Treppen und glatten Kopfsteinpflasterstraßen. Ungünstig für Rollkoffer und Schuhe mit Ledersohlen, musste ich feststellen.

Wie lief das Jahr 2018? Kannst Du uns einen kurzen Rückblick geben?

Auch im Jahr 2018 hat sich das BAMF als deutsche Asylbehörde wieder sehr aktiv in die internationale Arbeit eingebracht. Die jährlich von unserem Referat veranlasste Interessenabfrage erzeugte eine hohe Resonanz. Insgesamt 70 Kolleginnen und Kollegen konnten auf Malta, in Athen oder Wien einen Trainerschein für Module des ETC erwerben. Sie stehen somit für einen Einsatz als ETC-Trainerin bzw. ETC-Trainer im Bundesamt, aber auch im europäischen Ausland zur Verfügung. Auch den deutschsprachigen Pool an Trainerinnen und Trainern konnten wir durch regionale Veranstaltungen in Nürnberg weiter ausbauen. Über zwei Drittel der 21 ETC-Module können zwischenzeitlich mit eigenen Trainerinnen und Trainern abgedeckt werden. Auch wurde die Übersetzung von 5 überarbeiteten bzw. neugefassten Modulen vom Englischen ins Deutsche in Auftrag gegeben, damit diese zeitnah für die Qualifizierung der Beschäftigten genutzt werden können. Zudem waren auch in diesem Jahr wieder Beschäftigte des Bundesamtes als ETC-Trainerinnen und -Trainer bzw. ETC-Expertinnen und -Experten für die Weiterentwicklung der Module im Auslandseinsatz.

Nicht zu vergessen sei das Netzwerktreffen der ETC-Trainerinnen und ETC-Trainer im Frühjahr 2018, bei welchem auch EASO vertreten war. Es bot für alle Beteiligten eine gute Möglichkeit der Vernetzung und des fachlichen Austausches. Insgesamt ein sehr gelungenes Jahr!

Was sind die aktuellen Herausforderungen für 2019?

Die Aktualisierung und der weitere Ausbau des Pools an ETC-Trainerinnen und –Trainern sind nach wie vor im

Fokus. Eine Anzahl an Beschäftigten steht aufgrund eines fachlichen Wechsels, neuer Aufgabenschwerpunkte oder sonstiger Gründe nicht mehr für einen Einsatz zur Verfügung, so dass die Gewinnung neuer Trainerinnen und Trainer ein fortwährender Prozess ist. Mit dem Jahreswechsel wurde in infoPORT das jährliche Interessenbekundungsverfahren veröffentlicht und ich gehe auch hier wieder von einer hohen Resonanz aus.

Die zügige Qualitätssicherung der Übersetzung von ETC-Modulen stellt uns vor gewisse Herausforderungen. Die beauftragte Übersetzungsfirma, aber auch die zuständige Behörde für Übersetzungen bei der EU, liefern eine gute Qualität, jedoch gibt es länderspezifische Feinheiten, die einer nachgehenden Sicherung bedürfen. Bislang gelang es immer, einen Ausgleich zwischen den originären Aufgaben der angefragten Kolleginnen und Kollegen in den Fachreferaten und dieser zusätzlichen Aufgabe herzustellen. Auch in 2019 bin ich in diesem Punkt zuversichtlich.

Unser Ziel ist zudem, die eingehenden Anfragen – sogenannte „Deployment Requests“ – von ETC-Trainerinnen und -Trainern sowie ETC-Expertinnen und -Experten für einen internationalen Einsatz weitgehend positiv beantworten zu können. Da EASO hier oft eine sehr enge Reaktionszeit setzt, ist nicht in allen Fällen eine Freigabe durch die Fachreferate möglich.

Warum ist es besonders wichtig, dass sich Mitarbeitende als EASO-Trainerinnen und -Trainer melden und die Vorgesetzten dies unterstützen?

Ein Ziel des Qualifizierungszentrums ist, die Qualität der Ausbildung der Entscheiderinnen und Entscheider zu stärken und kontinuierlich zu verbessern. Davon profitiert auch jede einzelne Außenstelle. Das ETC ist hier ein überaus geeignetes Medium für eine strukturierte Fortbildung im Asylbereich, gerade auch in Hinblick auf den weiteren Aufbau eines gemeinsamen europäischen Asylsystems. Daher kann ich nur jeden Beschäftigten ermutigen, bei Vorliegen der Voraussetzungen das Interesse für eine Ausbildung zum ETC-Trainer bzw. zur ETC-Trainerin zu bekunden. Wir können allerdings nur die Trainerinnen und Trainer qualifizieren, die im erforderlichen Maße für diese Maßnahmen freigestellt werden. Dazu gehört neben der Präsenzphase auch die Online-Phase, welche zu durchlaufen ist. Daher ergeht auch meine Bitte an die Führungskräfte, die Teilnahme an den Maßnahmen zu ermöglichen.

Gut ausgebildete Trainerinnen und Trainer sind zudem ein Gewinn für die Organisationseinheit vor Ort, da sie auch dort in fachlichen Fragen helfend zur Seite stehen können. Sie steigern aber auch unsere Reputation im internationalen Kontext, da zeitgleich auch für den europäischen Pool der Trainerinnen und Trainer sowie Expertinnen und Experten ausgebildet wird.

Interview: Julia Häring

Information zur fachlichen Fortbildung beim BAMF-Tag im Qualifizierungszentrum: Sven Pfeiffer steht interessierten Kolleginnen für Fragen zur Verfügung (Abb. 51)

Diversity-Management

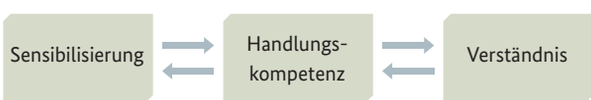
Mit der Unterzeichnung der „Charta der Vielfalt“ im Jahr 2007 verpflichtete sich das BAMF zur Nutzung der sozialen Vielfalt im Personalwesen und bekräftigte dieses Engagement 2018 mit der Verankerung von Diversität und interkultureller Sensibilität im Leitbild. Innerhalb der Personalqualifizierung wurden bereits seit 2003 interkulturelle Seminare für alle Mitarbeitenden durchgeführt, die 2015 aufgrund des hohen Arbeitsaufkommens faktisch ausgesetzt wurden.

Um bei der Wiederaufnahme neue Entwicklungen, Herausforderungen und Chancen rund um die Vielfalt in Organisationen zu berücksichtigen, wurde eine Anpassung des Schulungskonzeptes angestoßen.

Gemeinsam mit dem Bereich Forschungsfeld II, dem Fachverband „Gender-Diversity“ und dem Qualifizierungszentrum (QZN) wurde das Schulungsprogramm „Antidiskriminierung und Diversitätssensibilisierung“ konzipiert.

Es beinhaltet
- ein auf mindestens zwei Zielgruppen – Führungskräfte und Mitarbeitende – ausgerichtetes Schulungskonzept sowie die
- Ausbildung hauseigener Trainerinnen und Trainer zur Deckung des internen Bedarfs

Im vergangenen Jahr implementierte und begleitete das so entstandene Pilotprojekt erste Schulungsmaßnahmen, überprüfte das Konzept auf seine Praxistauglichkeit und seine Passung zu den jeweiligen Zielgruppen.



Die drei Dimensionen „Sensibilisierung“, „Handlungskompetenz“ und „Verständnis“ bilden die Basis des Diversity-Managements (Abb. 52)

Mit einer Mischung aus Inputsequenzen, Sensibilisierungs- und Transferübungen zum jeweiligen Arbeitskontext werden die Teilnehmenden in ihrer Diversity-Kompetenz gestärkt. Zur Erprobung und finalen Konzeption wurde ab Juni über eine Interessenabfrage Beschäftigten die Möglichkeit zur Teilnahme an den neu entwickelten Schulungen an den Schulungsorten – Nürnberg, Düsseldorf und Berlin – gegeben. Diese Schulungen wurden intensiv begleitet und stichpunktartig über Fokusgruppengespräche evaluiert, zur optimalen Anpassung des Konzeptes an die Bedürfnisse der Belegschaft des Bundesamtes. Von Juni bis Dezember 2018 führte das Qualifizierungszentrum 17 Maßnahmen durch, an denen insgesamt 272 Mitarbeitende teilnahmen.

Schulungsziele

» Diversitätssensible Handlungskompetenz für Kommunikation und Arbeitsalltag
» Verständnis für individuelle und institutionelle Formen und Funktionsweisen von Diskriminierung und Rassismus fördern
» Erkennen von Pauschalisierungen, Vorurteilen, gruppenbezogener Ablehnung und Reaktionsmöglichkeiten thematisieren bzw. trainieren
» Zusätzliche Schwerpunkte für die Leitungsebene: den Blick für diversitätssensible und antidiskriminierende Organisationsentwicklung stärken (z.B. Personalentscheidungen, Teamaufbau)

Abb. 53

Ausblick

Für das kommende Jahr ist eine Verstetigung der Schulungen für alle Beschäftigten des Bundesamtes geplant. Parallel werden die ausgewählten Trainerinnen und Trainer vom Fachverband „Gender-Diversity“ in einwöchigen Seminaren über das Jahr verteilt geschult. Regelmäßige Veranstaltungen für interessierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aller Laufbahnen einschließlich weiterer Evaluationen runden das Aufgabenportfolio ab.

Zeitliche Abfolge	Prozess
Januar 2018	Vorstellung des neuen Leitbildes des BAMF einschließlich der Maßnahmen zur Umsetzung
April 2018	Zuschlag zur Konzipierung und Erprobung der Schulung an den „Fachverband Gender Diversity“
Juni 2018	Start der Pilotphase mit Interessenabfrage zu Schulungen in Nürnberg, Düsseldorf und Berlin
Oktober 2018	Zweite Interessenabfrage mit Schulungen in Nürnberg, Düsseldorf, Berlin
November 2018	Interessenabfrage zum Aufbau eines Pools hausinterner, nebenamtlicher Trainerinnen und Trainer für die Schulungsmaßnahme

Meilensteine der Wiederaufnahme und der Anpassung des Schulungskonzepts (Abb. 54)

Praktikum

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bietet Praktikumsplätze für alle Personengruppen an, die aufgrund einer schul- oder hochschulrechtlichen Bestimmung ein Pflichtpraktikum absolvieren müssen. Zu den Zielgruppen gehören Schülerinnen und Schüler, Studentinnen und Studenten, sowie Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare.

Charakter des Praktikums

Das Bundesamt ermöglicht den Bewerbenden einen bundesweiten Einsatz in den Außenstellen und Ankunftszentren sowie den Einblick in die Referate der Zentrale. Praktikantinnen und Praktikanten sollen dabei verschiedene Einsatzbereiche und Tätigkeitsfelder des Amtes kennenlernen, auf den künftigen Beruf vorbereitet und bei der Berufswahl unterstützt werden. Gleichzeitig dienen die Praktika dazu, Potentiale zu erschließen und leistungsstarke junge Menschen für einen späteren Berufsweg im öffentlichen Dienst zu gewinnen.

Für die Praktikumsvermittlung ist das Qualifizierungszentrum zuständig. An der Koordinationsstelle wird bei den Bewerbungen anhand der einschlägigen Studien- oder Schulordnung überprüft, ob es sich um ein Pflichtpraktikum handelt. Anschließend werden die Bewerbungen an die Fachbereiche weitergeleitet.

Praktikumsentwicklung 2016-2018

Das Interesse gegenüber dem Praktikum im Bundesamt ist groß. Die Anzahl der eingegangenen Bewerbungen bleibt hoch. Hierbei erhält jeder dritte Bewerbende einen Praktikumsplatz.

Studierende sind die größte soziale Gruppe der Praktikantinnen und Praktikanten im Bundesamt. Ein leichter Anstieg ist bei den Schülerinnen und Schülern sowie bei den Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendaren zu beobachten.

Neuerungen 2018

Einführung des Führungszeugnisses zur Vorlage bei einer Behörde/ Europäisches Führungszeugnis ohne Eintragungen: Die Bewerbenden werden aus sicherheitsrelevanten Gründen dazu aufgefordert, ein Führungszeugnis ihrer Bewerbung beizulegen.

B.A.D.-Gespräch: Ein Beratungsgespräch zur Gesundheitsvorsorge soll bei dem zuständigem Betriebsärztlichen Dienst (B.A.D.) absolviert werden. Der Impfschutz kann bei Interesse aufgefrischt werden.

Wir danken allen Einsatzreferaten für ihre Bereitschaft, Praktikantinnen und Praktikanten in ihrem Bereich auszubilden und ein Stück Praxiserfahrung zu vermitteln.

Verhältnis von Bewerbungen und absolvierter Praktika

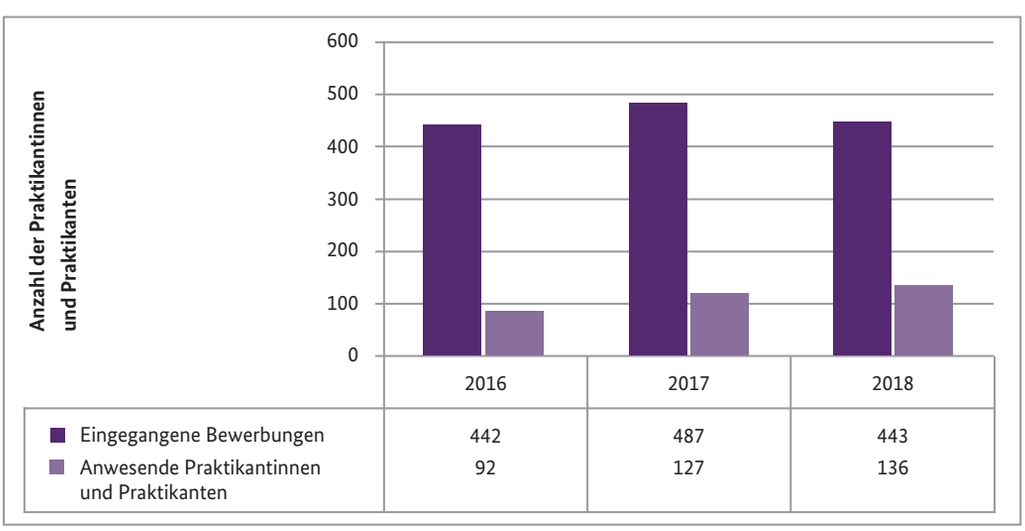


Abb. 55

„Persönliche Weitentwicklung und praktischer Input für meinen Berufsweg“

Interview

Abb. 56

Luise Töpolt,
Praktikantin

Sehr geehrte Frau Töpolt, warum haben Sie ein Praktikum im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge angestrebt?

Mich hat das Thema Asyl und Migration immer interessiert. Außerdem hat die Arbeit im Bundesamt thematisch zu meinen Studieninhalten gepasst. Da Verwaltung einer der Hauptbestandteile meines Studiums ist, wollte ich einen Einblick in die öffentliche Verwaltung gewinnen.

Inwieweit wird das Thema „Asyl“ in Ihrem Studium an der Universität Potsdam diskutiert?

Das Thema „Asyl“ wird in meinem Studium wenig thematisiert, da sehr viel Wert auf die Theorie gelegt wird und kaum praxisnahe Beispiele besprochen werden. Mit Kommilitoninnen und Kommilitonen haben wir schon Diskussionen darüber geführt, aber weniger mit Professoren oder Dozenten.

Welche Tätigkeitsfelder des Amtes haben Sie während Ihres Praktikums kennenlernen dürfen?

Vor allem war ich in der Verwaltung tätig und habe im Geschäftszimmer geholfen, aber wenn Not am Mann war, bin ich im AVS eingesprungen und habe bei der Aktenanlage geholfen. Ich habe in allen Bereichen hospitiert, auch bei der PTU, bei den Anhörungen und bei der Bescheiderstellung. Mein Praktikum war sehr abwechslungsreich, da ich verschiedene Berufsfelder kennenlernen durfte.

Welche neuen Erkenntnisse haben Sie während Ihres Studiums im Bundesamt gewinnen können?

Ich konnte mein theoretisches Wissen über Verwaltung in der Praxis anwenden. Vor allem habe ich gelernt, welche Dienstwege im Bundesamt eingehalten werden müssen. Durch den Kontakt zu Antragsstellern habe ich mich persönlich weiterentwickelt und viel für das weitere Leben gelernt. Außerdem habe ich nun eine klarere Sicht auf meinen weiteren Berufsweg gewonnen.

Haben Sie hier bei uns im Bundesamt eine schöne Zeit gehabt? Was hat Ihnen am meisten gefallen?

Ich habe im Bundesamt selbstverständlich eine sehr schöne Zeit gehabt. Erstens hat mir das Team im Ankunftszentrum sehr gut gefallen. Ich wurde freundlich aufgenommen, gut eingearbeitet und mit verantwortungsvollen Aufgaben vertraut. Außerdem hat es mir gefallen, dass ich verschiedene Aufgabenbereiche kennenlernen durfte und dass ich auch in andere Referate Einblick gewinnen konnte. So lernte ich zum Beispiel das Referat 51A (Außenstelle Berlin) kennen. Ich wünsche mir, dass diese Art der Rotation auch für andere Praktikantinnen und Praktikanten im Bundesamt möglich wäre.

Waren Sie zufrieden mit Ihren Tätigkeiten und mit dem Feedback?

Ich war sehr zufrieden mit den Tätigkeiten, da ich das Gefühl hatte, dass man mir bei der Ausübung meiner Tätigkeit vertraute. Außerdem habe ich Aufgaben aus verschiedenen Bereichen des Bundesamtes bekommen und konnte bei Schwierigkeiten immer nach Hilfe fragen. Das Feedback war meiner Meinung nach sehr gut. Die Kritik war konstruktiv, aber auf der anderen Seite wurde mir bestätigt, wenn meine Aufgaben gewissenhaft erledigt wurden.

Was können Sie von Ihrer Zeit im Bundesamt für die Zukunft mitnehmen?

Ich habe Durchblick bezüglich meines weiteren Bildungs- und Berufsweges erlangt und wertvolle Erfahrungen hinsichtlich Teamarbeit gewonnen. Außerdem kann ich meine theoretischen Studieninhalte nun auf eine praktische Grundlage stützen.

Interview: Laura Weinhold

Highlights: Besuch Innenausschuss und BAMF-Tag

In den vergangenen Monaten gab es zwei Highlights im Qualifizierungszentrum. Zum einen den Besuch von Mitgliedern des Innenausschusses des Deutschen Bundestages - zum anderen den BAMF-Tag, der zu Jahresbeginn erstmalig stattfand.

Der Innenauschuss zu Besuch

Am 12. November 2018 erhielt das Qualifizierungszentrum ganz besonderen Besuch: Gleich neun Mitglieder des Innenausschusses* waren der Einladung von Präsident Dr. Sommer in das BAMF gefolgt. Neben der Zentrale besichtigten die Abgeordneten auch das Qualifizierungszentrum und überzeugten sich dort aus erster Hand von den vielfältigen Qualifizierungsmöglichkeiten, die sich den Mitarbeitenden des Bundesamtes bieten.

Begrüßt wurden die Besucherinnen und Besucher durch Herrn Dr. Gradinger, der in seinem Vortrag „Interaktives BAMF-Qualifizierungszentrum“ die Entstehung und Hintergründe des Qualifizierungszentrums erläuterte. Schon das Betreten der Lernwelt sorgte bei den Abgeordneten für sichtliches Erstaunen: Mit ihrer ansprechenden Gestaltung und den vielfältigen Einsatzmöglichkeiten zeigt die Lernwelt eindrucksvoll, dass eine Behörde nicht grau und langweilig sein muss.

Im Anschluss wurden die Aufgabenbereiche des Qualifizierungszentrums im Rahmen eines Gallery-Walks vorgestellt. An der Station „AVS-Schulungen“ konnten sich die Abgeordneten ein Bild davon machen, auf welch hohem qualitativem Niveau die Mitarbeitenden des Asylverfahrenssekretariates geschult werden – Frau Julius und Herr Langer, aktive Dozierende für den Bereich AVS, vermittelten einen praktischen Eindruck vom Ablauf einer solchen Schulung.

Das große und vielschichtige Thema „Antidiskriminierung und Diversitätssensibilisierung“ wurde den Gästen durch Frau Götschel, stellv. Referatsleiterin, nähergebracht. Sie zeigte, wie weit verbreitet Stereotype auch in einer weltoffenen Gesellschaft sein können und unterstrich die Bedeutung, mit regelmäßigen Seminaren alle Mitarbeitenden des Bundesamtes entsprechend zu sensibilisieren.

Die Station „EntscheiderInnen-Schulungen“ verdeutlichte den Gästen, wie umfangreich die Qualifizierung zu einer Entscheiderin / einem Entscheider im Bundesamt ist. Frau Knobloch, die als Sachbearbeiterin in der Außenstelle Zirndorf tätig ist, präsentierte den Weg bis zur ersten Anhörung und Entscheidung.

Um den Ausbildungsbereich so authentisch wie nur möglich vorzustellen, wurde Herr Breitung (stellv. Ausbildungsleitung) bei seinem Vortrag durch Frau Kinzelmann, Auszubildende im dritten Ausbildungsjahr, unterstützt. Die Abgeordneten zeigten sich besonders interessiert am Perspektivenwechsel in der Ausbildung – gerade die Möglichkeit, ein Auslandspraktikum über das europäische Förderprogramm „Erasmus+“ oder einen Austausch mit führenden Wirtschaftsunternehmen der Region durchzuführen, fanden die Besuchenden sehr reizvoll. Durch Herrn Präsidenten Dr. Sommer wurde abschließend noch ein Ausblick auf die weitere Planung des Bundesamtes

* Detlef Seif und Alexander Throm (beide CDU); Andrea Lindholz (CSU); Gabriela Heinrich und Helge Lindh (beide SPD); Lars Herrmann (AfD); Gökay Akbulut (Die Linke); Filiz Polat (Bündnis 90/Die Grünen); Britta Dassler (FDP)

Interaktives BAMF-Qualifizierungszentrum: Dr. Sebastian Gradinger stellt den Mitgliedern des Innenauschusses die Arbeitsbereiche und bisherigen Erfolge des QZN vor (Abb. 57)

gewährt. Parteiübergreifend bedankten sich die Gäste für den herzlichen Empfang und versprachen, bei nächster Gelegenheit gerne einmal wieder das Qualifizierungszentrum zu besuchen.

Der BAMF-Tag im Qualifizierungszentrum

Im Rahmen des BAMF-Tages öffnete auch das Qualifizierungszentrum seine Pforten und lud alle Interessierten mit einem attraktiven Programm zum gemütlichen Beisammensein und Erkunden ein. Mit einem extra eingerichteten Shuttle-Service ging es von der Zentrale zum Vorplatz des Qualifizierungszentrums, wo für hungrige Gäste bereits ein Foodtruck mit fränkischen Köstlichkeiten „to go“ bereitstand.

Gleich im Eingangsbereich betreuten unsere Auszubildenden ein kreatives Projekt, bei dem sich die Besucherinnen und Besucher aus allen Teilen der Bundesrepublik mit Handabdrücken verewigen konnten. Unter Anleitung der Azubis des zweiten und dritten Lehrjahres bemalten die Gäste ihre Finger mit unterschiedlichsten Farben, um anschließend ihren Abdruck auf der Wand zu hinterlassen.

Auch das Motiv war selbstverständlich nicht zufällig ausgewählt: Wie kein anderes Symbol steht der farbenprächtige Baum für das Leitbild des Bundesamtes mit all seiner Vielschichtigkeit. Die bunten Hände sorgten darüber hinaus sichtlich für gute Laune bei unseren Besucherinnen und Besuchern.

Zum Auftakt lockte eine Podiumsdiskussion mit Herrn Präsidenten Dr. Sommer zum Thema „Wir ermöglichen flexibles Arbeiten in einer modernen Arbeitswelt“ – die Veranstaltung war so gut besucht, dass die bereitgestellten Sitzmöglichkeiten kaum ausreichten.

Auf drei Etagen verteilten sich die Attraktionen des Qualifizierungszentrums. Im zweiten Obergeschoss etwa führte die Gleichstellungsbeauftragte des Bundesamtes, Frau Biesen, ein Begegnungscafé unter dem Motto „Eltern-Treff“ durch – dabei ging es um die wichtige Frage, wie man Beruf und Familie miteinander verbinden kann. Interessierte Gäste konnten sich gleich nebenan im Ausbildungsbereich über die Möglichkeit informieren, als Ausbildende am Arbeitsplatz oder Dozierende für die dienstbegleitende Unterweisung tätig zu werden – oder sich im Coachingroom ungestört über ihre berufliche Entwicklung und Aufstiegsverfahren mit dem Fachbereich austauschen.

Das bedeutende Thema „Diversity“ wurde unter Leitung von Frau Karakoc, Referentin im Qualifizierungszentrum, mit Informationen zu einer Trainee-Ausbildung und zur Entstehungsgeschichte der Schulung behandelt.

In der Lernwelt gewährte Herr Dr. Gradinger einen Überblick zur Kompetenzentwicklung und Qualifizierungsveranstaltung, hierbei zeigte er unter anderem ein Image-Video und stellte den Arbeitsbereich näher vor, was auf großes Interesse bei den Besucherinnen und Besuchern stieß.

Neben informativen und unterhaltsamen Ständen bot das Qualifizierungszentrum auch die Möglichkeit, sich sportlich zu betätigen. Im Rahmen der Haus-Rallye gab es für die Gäste sogar die Möglichkeit, Preise zu gewinnen, damit sie sich noch lange an den BAMF-Tag im Qualifizierungszentrum erinnern. Anhand eines Fragebogens mussten 17 Fragen richtig beantwortet werden – selbst wenn die eine oder andere Antwort vielleicht nicht stimmte, gab es dennoch Trostpreise für alle Teilnehmenden.

Alles in allem war das Feedback der Besucherinnen und Besucher mehr als positiv – einige von ihnen haben sich bereits für den nächsten BAMF-Tag im Qualifizierungszentrum angekündigt.

BAMF-Tag im Qualifizierungszentrum: im Anschluss an die Podiumsdiskussion besucht Präsident Dr. Sommer die Info-Stände der verschiedenen Arbeitsbereiche – hier den Stand des Teams „Kompetenzentwicklung und Qualifizierungsveranstaltungen“
(Abb. 58)

Qualifizierungszentrum – Erfolge und Ausblick

Erfolge 2018

Entwicklung gestalten	Qualifizierung fördern	Gemeinschaft leben
Neu geschaffenes Aufstiegsverfahren für Beamtinnen und Beamte vom mittleren in den gehobenen Dienst	Umsetzung des Perspektivenwechsel in drei Dimensionen (Kultur-, Berufs-, Lernwelt) für Auszubildende	EASO Netzwerktreffen für EASO Trainerinnen und Trainer im großen Konferenzsaal
Umsetzung des Kompetenzmodells: Führungsklausuren für Gruppenleiterinnen und Gruppenleiter sowie für Referatsleiterinnen und Referatsleiter	Schulung von 81 Mitarbeitenden verschiedener Interessenvertretungen	Regelmäßige Veranstaltungen für interessierte Mitarbeitende zur weiteren Verbesserung des Schulungskonzeptes „Antidiskriminierung und Diversitätssensibilisierung“
Durchführung laufbahnübergreifenden Einführungsveranstaltungen für neue Mitarbeitende	Schulung von 885 Mitarbeitenden in den Bereichen Erste-Hilfe, Brandschutz und Sicherheit	Einmal jährlich stattfindende Führungskräftetagung
Durchführung einer Tagung für Verwaltungsleiterinnen und Verwaltungsleiter	Neues Schulungsangebot für Regionalkoordinatoren/innen sowie Prozesssachbearbeitende	BAMF-Tag im Qualifizierungszentrum
Durchführung des Schulungsprogramms „Antidiskriminierung und Diversitätssensibilisierung“	12-wöchige Qualifizierung für Entscheiderinnen und Entscheider	Gemeinsame Gestaltung eines Wandbildes der Auszubildenden im Rahmen des Perspektivenwechsels
	Ausschreibung der Interessenbekundungen zur Ausbildung von hausinternen Lehrenden der Schulung „Antidiskriminierung und Diversitätssensibilisierung“	Interkulturelle Schulung und Austausch in der Lernwelt des QZN für Auszubildende des Unternehmens UVEX
	Praktikanteneinsätze: Mehr Sicherheit für Bewerbende und das BAMF durch Einführung eines ärztlichen Beratungsgesprächs und Vorlage eines Führungszeugnisses	

Kompetenzzuwachs
Gesteigerte Leistungsfähigkeit
Mehr Zufriedenheit und Identifikation
Höhere Bindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Abb. 59

Ausblick 2019

Entwicklung gestalten	Qualifizierung fördern	Gemeinschaft leben
Aufstiegsverfahren vom eD in den mD im Rahmen des BAMF-Strategieprogramms	Professionalisierung des Personalmarketings durch neuen Messeauftritt, Recruiting-Film und Relaunch der „wir-sind-bund.de“-Seite	Durchführung einer Tagung für Verwaltungsleiterinnen und Verwaltungsleiter
Fortsetzung der Veranstaltungsreihe zur Umsetzung des Kompetenzmodells: Kompetenzklausuren für Referentinnen und Referenten 2.0	Neue Seminarangebote „Kommunizieren und Kooperieren“sowie „Führung kompakt“ durch die Allgemeine Fortbildung	Führungskräftetagung
Zehn Sonderseminare zum Thema „Korruptionsprävention“ für Führungskräfte	Neuauflage des Seminars „Steuern und Leiten“ für den operativen Bereich	Workshop der Trainierenden im AVS zum Austausch und zur Optimierung von Schulungen
Weiterführung der Einführungsveranstaltungen für neue Mitarbeitende	Einführung eines Praktikumsplans und hausweite Bedarfsabfrage für Einsätze von Praktikantinnen und Praktikanten	Behördenübergreifender Erfahrungsaustausch zu der Thematik „Diversity Management“
Errichtung eines Trainerinnen- und Trainer-Pools für die Schulung „Antidiskriminierung und Diversitätssensibilisierung“	Praktikanteneinsätze: Mehr Sicherheit für Bewerbende und das BAMF durch Einführung eines ärztlichen Beratungsgesprächs und Vorlage eines Führungszeugnisses	Treffen der nebenamtlichen Trainerinnen und Trainer im Asylbereich u.a. zur Vorstellung des neuen Trainer-Handbuchs
Politische Bildung der Auszubildenden		Entwicklung weiterer Veranstaltungsformate zu Austausch und Vernetzung
Erstellung eines einheitlichen Trainer-Handbuchs für die Qualifizierung von Sachbearbeitenden im Asylbereich		

Kompetenzzuwachs
Gesteigerte Leistungsfähigkeit
Mehr Zufriedenheit und Identifikation
Höhere Bindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Abb. 60

Kontakte

Referatsleitung und Referentinnen

Dr. Sebastian Gradinger,
Referatsleiter
Tel. 0911/943-27000

Sandra Götschel,
stellv. Referatsleiterin
Tel. 0911/943-27016

Özlem Karakoc,
Referentin
Tel. 0911/943-27008

Sieglinde Braun,
Referentin
Tel. 0911/943-27010

Die Führungskräfte des Qualifizierungszentrums (von links):
Özlem Karakoc, Sieglinde Braun, Dr. Sebastian Gradinger und Sandra Götschel
(Abb. 61)

Personalentwicklung
Enrico Manthey
Tel. 0911/943-27029

Kompetenzentwicklung & Qualifizierungsveranstaltungen
Ulrich Hanzig
Tel. 0911/943-27027

Ausbildung
Simone Mitschke
Tel. 0911/943-27014

Allgemeine Fortbildung
Jürgen Mählert
Tel. 0911/943-27075

Fachliche Fortbildung
Boris Leuthold
Tel. 0911/943-27048

Diversity-Management
Katrin Smith
Tel. 0911/943-27054

Praktikum
Laura Weinhold
Tel. 0911/943-27069

Impressum

Herausgeber
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg
info@bamf.bund.de
www.bamf.de

Gesamtverantwortung
Dr. Sebastian Gradinger

Projektkoordination und Umsetzung
Ulrich Hanzig

Stand
April 2019

Druck
MKL Druck GmbH & Co. KG, Ostbevern

Gestaltung
Ulrich Hanzig

Bildnachweis
Titelbild, Abb. 1, 6 , 9, 13, 15, 21-25, 27-29, 31, 33, 35, 40, 43, 48-50, 56, 57, 61: Ulrich Hanzig; Abb. 11, 51, 58: Francisco Lopez; Abb. 2: Nieko Carr; das in Abb. 32 verwendete Logo entsprechend: Bundesakademie für öffentliche Verwaltung; alle sonstigen Abbildungen: Referat 11D

KONTAKTADRESSE
Referat 11D
BAMF-Qualifizierungszentrum
Löffelholzstraße 21
D-90441 Nürnberg
(Postadresse siehe oben)

www.bamf.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)266 F

PRO ASYL
DER EINZELFALL ZÄHLT.

PRO ASYL
Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge e.V.
Postfach 160624 · 60069 Frankfurt/Main
Telefon +49 69 24 23 14 10 · Fax +49 69 24 23 14 72
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de
Spendenkonto: Bank für Sozialwirtschaft Köln
BLZ 37020500 · Konto-Nr. 8047300
IBAN DE62 3702 0500 0008 0473 00
BIC BFSWDE33XXX

Frankfurt am Main, 02.05.2019

Stellungnahme von PRO ASYL

zum Antrag

für ein umfassendes Qualitätsmanagement beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BT-Drs. 19/4853)

sowie zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur Beschleunigung von Verfahren durch erweiterte Möglichkeit der Zulassung von Rechtsmitteln (BT-Drs. 19/1319)

Zur Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 06.05.2019

PRO ASYL bedankt sich für die Einladung zur Sachverständigenanhörung zu den Anträgen der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein umfassendes Qualitätsmanagement beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BT-Drs. 19/4853) sowie zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur Beschleunigung von Verfahren durch erweiterte Möglichkeit der Zulassung von Rechtsmitteln (BT-Drs. 19/1319). Die Anhörung von Verbänden und Organisationen ist ein wichtiges Element im Gesetzgebungsverfahren, insbesondere damit deren Wirkung praxisbasiert reflektiert wird.

Zusammenfassung

Je stärker existenzielle Rechte betroffen sind, desto sorgfältiger sollte eine Behörde einen Fall prüfen können und desto umfangreicher sollten Verfahrensrechte vor Gericht sein – so würde man vermuten, wenn es um die Ausgestaltung von Verfahrensbedingungen geht. Doch: Gerade im Asylrecht, wo es um die **Erkennung von Schutzbedarf vor Verfolgung, Gewalt, Willkür und Rechtlosigkeit** geht, werden Prüfungsverfahren durch **Beschleunigungsanforderungen und Rechtseinschränkungen** erschwert. Die BAMF-Verfahren sollen immer schneller und in schwer zugänglichen AnKER-Einrichtungen oder ähnlichen Aufnahmeeinrichtungen unter Ausschluss einer echten, unabhängigen Asylverfahrensberatung stattfinden, Sonderprozessrecht führt zu weiteren Hürden vor Gericht für effektiven Zugang zu Recht.

Dass aber gerade im Flüchtlingsrecht genau hingeschaut werden muss, liegt nach den Erkenntnissen letzten Jahren auf der Hand: Politisch stand stets der Abbau der hohen Zahl an Anträge im Eiltempo im Vordergrund, die Qualität der Verfahren und Entscheidungen hat erheblich darunter leiden müssen. Fehler waren vorprogrammiert – und sind schließlich auch eingetreten. Allein die Gerichtsstatistik 2018 bestätigt: **Rund jede Dritte Entscheidung des BAMF wurde 2018 bei inhaltlicher Prüfung vom Gericht korrigiert** (31, 4 %), bei afghanischen Geflüchteten als eine der größten Gruppe vor Gericht beträgt sie sogar knapp 58 %. Insgesamt bedeutet das, dass fast 30.000 BAMF-Bescheide von den Gerichten in einem Jahr als fehlerhaft bewertet wurden!

Ebenfalls Konsequenz aus der qualitativ unzureichenden Entscheidungsmasse: **Die Verfahren vor dem Bundesamt haben sich aufgrund der qualitativen Mängel auf die Verwaltungsgerichte verlagert.** Derzeit ist eine enorme Zahl an asylrechtlichen Rechtsmitteln vor den Verwaltungsgerichten anhängig, über 310.000 Klagen laut Ergänzender Asylstatistik am Ende des Jahres 2018. Die Überlastung der RichterInnen ist bei einer solchen Aktenlage ohne personelle Aufstockung nachvollziehbar – gleiches gilt verstärkt für RechtsanwältInnen, die im Gegensatz zum BAMF und zu Gerichten staatlicherseits nicht personell aufgestockt werden können.

Um eine Entlastung der Verwaltungsgerichte zu schaffen, stehen nun verschiedene Alternativen im Raum. Der Vorschlag, dass das Bundesverwaltungsgericht entgegen der Systematik des deutschen Prozessrechts zu einer Instanz für abstrakte Tatsachenfragen – d.h. losgelöst des Einzelfalls – wird, kann jedoch nicht zu einer Verfahrensbeschleunigung führen. Schon das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach betont, dass im Rahmen des Asylrechts **„tagesaktuell“** über Tatsachen und die Situation in Herkunftsländern zu entscheiden ist. Darüber hinaus bleibt die Pflicht zur Prüfung von Besonderheiten im **individuellen Einzelfall** der RichterInnen ebenso unangetas-

tet. Genau das macht die **Besonderheit des Flüchtlingsschutzes** aus – unabhängig davon, ob es sich um afghanische, syrische oder andere Staatsangehörige handelt.

Stattdessen ist das sehr verkürzte Asylprozessrecht wieder dem **allgemeinen Verwaltungsprozessrecht anzugleichen**, denn durch dieses Sonderrecht ist gerade keine Beschleunigung oder Vereinfachung eingetreten. Derzeit dauern die Asylverfahren vor dem Gericht im Durchschnitt über ein Jahr an, Entscheidungen der Verwaltungsgerichte können zur weiteren Klärung kaum in die Berufung gehen – nicht einmal dann, wenn ernstliche Zweifel an der Entscheidung bestehen. Vergleicht man das mit anderen Bereichen, die unter das reguläre Verwaltungsprozessrecht fallen, wird der absurde Widerspruch erkennbar: Bei Klagen betreffend Schankerlaubnissen, Baugenehmigungen, Fahrerlaubnissen, Jagdscheinen und vieles weiteres ist die Herstellung von Einzelfallgerechtigkeit durch entsprechende Berufung möglich – nicht aber bei Klagen gegen die Entscheidung über einen Schutzstatus eines **einzelnen Menschen, der um sein Leben, seine Gesundheit und seine Freiheit kämpft**.

Letztlich aber ist die effektivste Maßnahme dort zu finden, wo auch die Ursache herrührt: Das **BAMF steht weiterhin in der Verantwortung**, es muss eine Überprüfung und gegebenenfalls Aufhebung der negativen Bescheide schon vor Durchführung aufwendiger Gerichtsverfahren durchführen. Spätestens aber, wenn eine Klage erhoben wird, muss das Bundesamt dies zum sofortigen Anlass einer internen Überprüfung und gegebenenfalls Korrektur nehmen. So wird die unnötige Beanspruchung der RichterInnen vermieden und schafft eine enorme Erleichterung gerade bei Verfahren, in denen kaum eine vollständige Sachverhaltsermittlung stattgefunden hat. Die **Politik** könnte ebenfalls abhelfen, indem sie eine **Altfallregelung** für Eingereiste aus den Jahren 2015 – 2017 schafft, insbesondere für Menschen aus Kriegs- und Krisengebieten.

Auch in der Zukunft wird die **Qualität der Verfahren beim Bundesamt ausschlaggebender Faktor für die Verfahrenseingänge** bei den Verwaltungsgerichten sein. Umso wichtiger sind angemessene Rahmenbedingungen für das Asylverfahren sowie sorgfältige, individuelle Prüfungen und Entscheidungen. Unerlässlich aus dem Blickwinkel der Rechtsstaatlichkeit und Fairness, sowie Qualität und Effizienz der Verfahren ist dabei eine **flächendeckende, unabhängige Asylverfahrensberatung** – wobei auf der Hand liegt, dass das BAMF eine solche nicht gewährleisten kann, wenn es selbst Beteiligte am Verfahren ist.

Schon frühzeitig hat ein breites Bündnis von Wohlfahrtsverbänden, Vereinigungen von AnwältInnen und RichterInnen und Menschenrechtsorganisationen auf erhebliche Probleme hingewiesen und 2016 in einem **„Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland“** Standards zur Gewährleistung asylrechtlicher Verfahrensgarantien aufgestellt, die noch heute Gültigkeit besitzen. Diese Verfahrensgarantien sind einzuhalten.

Vor diesem Hintergrund ist der Antrag der GRÜNEN-Fraktion für ein umfassendes Qualitätsmanagement beim BAMF zu begrüßen (BT-Drs. 19/4853). Der Gesetzentwurf zum Asylprozessrecht hingegen greift zu kurz und müsste daher dringend nachgebessert werden (BT-Drs. 19/1319).

Inhalt

A. Zum Qualitätsmanagement beim BAMF (BT-Drs. 19/4853)

I. Frühzeitige Warnhinweise aus der Zivilgesellschaft

II. Schnelligkeit vor Qualität, politischer Entscheidungsdruck

III. Dringender Handlungsbedarf

1. Unabhängige Asylverfahrensberatung

a) Notwendigkeit einer unabhängigen Asylverfahrensberatung
b) BAMF-Pilotprojekt 2017: Unabhängige Beratung führt zu mehr Qualität und Effizienz
c) Anspruch auf effektiven Zugang zu Recht

2. Keine überstürzte staatliche Rückkehrberatung

3. Angemessene zeitliche Verfahrensabläufe

4. Frühzeitige Erkennung besonderer Bedarfe

Exkurs: Spezielle Rechtsberatung für vulnerable Gruppen

5. Reisewegbefragung am Ende der Anhörung

6. Qualifizierte DolmetscherInnen

7. Erhebung erforderliche Beweise

a) Berücksichtigung von Herkunftslandinformationen
b) Berücksichtigung von Attesten und finanzielle Unterstützung

8. Konkrete Prüfung des Einzelfalls

a) Pauschale Ablehnungen
b) Vorschnelle o.u.-Ablehnungen

9. Keine Trennung von AnhörerIn und EntscheiderIn

10. Qualitätssicherung durch systematischen Vergleich von Bescheid und Anhörungsprotokoll

11. Prozessreferate im Rahmen der Qualitätssicherung

12. Kommunikation während Gerichtsverfahren

Exkurs: Vorschlag aus dem Bundesinnenministerium

13. Regelmäßige Überprüfung negativer Asylbescheide

B. Zum Asylprozessrecht (BT-Drs. 19/1319)

1. Berufung

a) Berufungszulassungsgründe
b) Begründung des Zulassungsantrags
c) Berufungszulassung durch das Verwaltungsgericht
d) Rechtsmittelausschluss nach „offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet“

2. Beschwerdemöglichkeit im Eilverfahren

3. Zum BVerwG als Tatsacheninstanz

a) Erhoffte Wirkung nicht zu erwarten – Pauschalisierung zu befürchten
b) Fachlicher Austausch auf mehreren Ebenen notwendig
c) Sonderprozessrecht wird zum Spezial-Sonderprozessrecht

Exkurs: Vorschlag aus dem Bundesinnenministerium

4. Alternativen zur Entlastung der Verwaltungsgerichte

a) Bereits anhängige Verfahren
b) Künftige Verfahren
c) Altfallregelung

Exkurs: Weitere Verschärfungen aus dem Bundesinnenministerium

C. Anhang

Zentrale Forderungen für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland

A. Zum Qualitätsmanagement beim BAMF (BT-Drs. 19/4853)

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge entscheidet im Asylverfahren über existenzielle Rechte. Es geht um den Schutz vor Verfolgung, vor Folter, vor Gefahren für das eigene Leben und Gewalt, vor Unterdrückung und Rechtlosigkeit, es geht um Entscheidungen, die für die Schutzsuchenden lebensentscheidend sind. Ein faires und sorgfältiges Asylverfahren ist dabei unerlässliche Voraussetzung, um der Situation jedes/jeder einzelnen Betroffenen gerecht zu werden. Dementsprechend müssen auch die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger die äußeren Umstände so gestalten, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesamtes ihre Verantwortung angemessen wahrnehmen können.

I. Frühzeitige Warnhinweise aus der Zivilgesellschaft

Die Qualität der Verfahren und der Entscheidungen des Bundesamtes steht seit einigen Jahren in erheblicher Kritik – nicht erst durch Ereignisse wie „Franco A." oder den fragwürdigen Vorwürfen gegenüber der Bremer Außenstelle.[1] Bereits im Jahr **2005** veröffentlichte ein breites Bündnis von Wohlfahrtsverbänden, Vereinigungen von AnwältInnen und RichterInnen und Menschenrechtsorganisationen das erste **„Memorandum zur derzeitigen Situation des deutschen Asylverfahrens"**.[2] Schon zu diesem Zeitpunkt stand die Behandlung von Asylanträgen, insbesondere die Qualität von Anhörungen und Entscheidungen, im Fokus. Das Bündnis wirkt seither gemeinsam im Rahmen der **Memorandumsgruppe** als Stimme der Zivilgesellschaft im Bereich des Flüchtlingsschutzes und setzt Impulse in der politischen Debatte, um eine verantwortungsvolle Aufnahme von Flüchtlingen zu bewirken.

2016 veröffentlichte dieses Bündnis erneut ein **„Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland"**, welches Standards zur Gewährleistung der asylrechtlichen Verfahrensgarantien aufstellt – herausgegeben von Amnesty International Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V., Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V., Bundesweite Arbeitsgemeinschaft Psychosozialer Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer e. V., Arbeitsgemeinschaft Migrationsrecht im Deutschen Anwaltverein, Deutscher Caritasverband e. V., Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Neue Richtervereinigung e. V., Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland, PRO ASYL – Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge, Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e. V. und Die Rechtsberaterkonferenz. Grundlage für diese Studie war eine **Auswertung von Anhörungsprotokollen und Bescheides des BAMF, dazugehörige Gerichtsentscheidungen sowie Anhörungs- und Verfahrensvermerke und Anmerkungen von AnwältInnen und BeraterInnen von 2014-2016**.

Die Ergebnisse[3] waren alarmierend:

- **Beginn des Verfahrens:** Fehlende Informationsvermittlung, mangelnder effektiver Zugang zu rechtlicher Beratung und Vertretung.

---

[1] Vgl. Überblick ab 2012 in „Chronologie zum »BAMF-Skandal«", Nachricht von Ulla Jelpke, 24. September 2018, abrufbar unter https://www.linksfraktion.de/themen/nachrichten/detail/chronologie-zum-bamf-skandal/.

[2] November 2016, abrufbar unter http://archiv.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Broschueren_pdf/01_05_0524_B_Memorandum.pdf.

[3] Ebd., S. 4 ff.

- **Anhörung:** Mangelhafte Sachaufklärung durch unzureichende Gesprächsführung und fehlende Nachfragen und Vorhalte bei Unklarheiten; teilweise falsche oder verkürzte Übersetzungen der SprachmittlerInnen.

- **Bescheide:** Mangelhafte Sachaufklärung durch unzureichende Berücksichtigung aktueller Menschenrechtssituationen in den Herkunftsländern; unzureichende Entscheidungsbegründungen; pauschale Begründungen durch Textbausteine; mangelnde Beweismittelerhebungen; Trennung von AnhörerIn und EntscheiderIn ohne Möglichkeit der Berücksichtigung von Glaubwürdigkeitsfragen.

- **Verfahrensdauer:** Einerseits überlange Verfahrensdauern je nach Herkunftsland; andererseits extreme Beschleunigung.

- **Flughafenverfahren:** Besonders häufig fehlende objektive und sorgfältige Prüfung; fehlende Berücksichtigung bzw. Erkennung besonderer Bedürfnisse von Asylsuchenden.

- **Überlastung des BAMF:** Einsatz neuer und wenig geschulter MitarbeiterInnen (Einarbeitungszeiten von drei Wochen); oftmals fehlende Nachfragen in Anhörungen mangels länderspezifischer oder asyl- und flüchtlingsrechtlicher Kenntnisse nach Kurzschulung; fehlende Aktenvorlage bei Anhörungen (d.h. ErmittlerInnen kennen weder die Asylbegründung noch vorgelegte Beweismittel).

Auf Grundlage dieser Erkenntnisse formulierte das Bündnis **Forderungen und Handlungsempfehlungen für ein faires und sorgfältiges Asylverfahren in Deutschland**, die nach wie vor aktuell sind und in großen Teilen dem Antrag der GRÜNEN entsprechen.[4]

Auch im regelmäßigen Austausch mit der Spitze des Bundsamtes, in Gesprächen mit VertreterInnen des Bundesinnenministeriums sowie mit dem Innenausschuss des Bundestages haben ExpertInnen, PraktikerInnen, Organisationen und Bündnisse, denen PRO ASYL angehört, wie das FORUM MENSCHENRECHTE[5] immer wieder konkret auf die Entwicklungen der Asylverfahren und der mangelhaften Qualität hingewiesen.

II. Schnelligkeit vor Qualität, politischer Entscheidungsdruck

Hinweise, Anlässe und Forderungen zu einem besseren Qualitätsmanagement hat es demnach bereits früh gegeben – und sie bestehen noch heute:

- Zwar ist begrüßenswert, dass das Bundesamt im September 2017 **Qualitätssicherungsmaßnahmen** eingeleitet hat – doch ist ihre Reichweite nicht ausreichend. Insbesondere das sog. **„4-Augen-Prinzip“** zur Kontrolle jedes Einzelfalles erfolgt nur unzureichend und führt nicht zum gewünschten qualitativen Ergebnis. Tatsächlich wird allein ein Bescheid vor Versendung kontrolliert, ohne gleichzeitig das Anhörungsprotokoll heranzuziehen. Ein

[4] Ebd., Liste S. 6 f., nähere Erläuterungen S. 33 ff.

[5] Das FORUM MENSCHENRECHTE ist ein Netzwerk von über 50 deutschen Nichtregierungsorganisationen, die sich für einen verbesserten, umfassenden Menschenrechtsschutz einsetzen – weltweit, in einzelnen Weltregionen, Ländern und in der Bundesrepublik Deutschland, siehe https://www.forum-menschenrechte.de/.

Bescheid allein unter Einbeziehung von Textbausteinen und oftmals stark verkürzter Sachverhaltsdarstellung sagt aber wenig aus über die Qualität und Übereinstimmung mit dem eigentlichen Sachvortrag. Nur **durch Vergleich des Bescheides und des Anhörungsprotokolls** (und ggf. weiterer Dokumente wie bspw. Atteste) könnte ein „4-Augen-Prinzip" zu einer tatsächlichen Kontrolle des Einzelfalls führen.

- Die aufgezeigten Probleme verstärken sich durch den anhaltenden **Trend von „Schnelligkeit vor Qualität"** und durch die Bedingungen in AnKER-Zentren und wirkungsgleicher Einrichtungen. Dabei geht es um Schutzsuchende, die kurz nach ihrer Ankunft physische und psychische Auswirkungen einer Verfolgung und Flucht in der Regel noch nicht überwunden haben und einen entsprechenden Rahmen brauchen, in dem sie erst einmal ankommen dürfen. Schon das Bundesverfassungsgericht stellte in einer Grundsatzentscheidung aus 1996 fest, dass bei AsylbewerberInnen, die alsbald nach ihrer Ankunft angehört werden, ihre noch unmittelbaren Erfahrungen die Fähigkeit zu einer überzeugenden Schilderung des Fluchtgrundes beeinträchtigten können.[6] Einrichtungen, in denen Betroffene zunächst von der Außenwelt abgeschnitten sind und in denen der tatsächliche Zugang von BeraterInnen und RechtsanwältInnen erschwert wird, gefährden ein faires, qualitatives und effizientes Verfahren. Diese Entwicklung erfordert umso mehr eine **unabhängige Asylverfahrensberatung**.

- Es drängt sich der Eindruck auf, dass **politische Vorgaben** die Verfahren und Entscheidungspraxis negativ beeinflussen. Fraglich sind insbesondere die Änderungen der Entscheidungspraxis zu den Hauptherkunftsländern, ohne dass sich die Lage in den Hauptherkunftsländern stark geändert hat. So fällt insbesondere bei **syrischen und eritreischen AntragstellerInnen** auf, dass genau dann eine Änderung von der Flüchtlingsanerkennung nach der Genfer Flüchtlingskonvention hin zum subsidiären Schutz eingetreten ist, als der Familiennachzug für subsidiär Geschützte ausgesetzt wurde.[7] Aktuell sind sogar erste Abschiebungsverbote für SyrerInnen erteilt worden, obwohl keine entsprechende Neubewertung durch das Auswärtige Amt oder internationale Quellen stattgefunden hat.[8] **Afghanistan** hingegen hat in den letzten Jahren eine rasante Senkung der Gesamtschutzquote erfahren, obwohl sich die Sicherheitslage gerade in den letzten Jahren nicht verbessert hatte – es ist nach wie vor nach Syrien das zweitgefährlichste Land weltweit, die Opferzahlen im Kriegs- und Krisengebiet sind nach wie vor auf Höchststand.[9] Ebenfalls nicht nachvollziehbar ist, warum in **AnKER-Zentren, zum Beispiel bezüglich Irak in Regensburg und bezüglich Afghanistan in Zirndorf,** eine weitaus seltener Schutz erteilt wird, als in anderen Einrichtungen und Bundesländern.[10] Gleiches gilt für den zu beobach-

[6] BVerfG, Urteil v. 14.5.1996 – 2 BvR 1516/93.

[7] Bis Anfang 2016 erhielten fast 100 % der Betroffenen SyrerInnen Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention, mit Eintreten der Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte, fiel diese Zahl drastisch, vgl. dazu auch PRO ASYL, Stellungnahme Familiennachzugsneuregelungsgesetz vom 07.06.2018, abrufbar unter https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/2018-06-07-PRO-ASYL_Stellungnahme-zum-GE-Familiennachzugsneuregelungsgesetz.pdf.

[8] Zwischenzeitlich hat das BAMF einen Entscheidungsstopp eingeführt, eine Bewertung seitens des Bundesinnenministeriums steht noch aus, SPIEGEL, Bamf stellt Asylentscheide für Syrer zurück, 27.4.2019, abrufbar unter https://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-bamf-stellt-offenbar-asyl-entscheide-fuer-syrer-zurueck-a-1264737.html

[9] Während 2015 rund 78 % der inhaltlich geprüften Asylanträge von AfghanInnen positiv beschieden wurden (sogenannte bereinigte Schutzquote), sank diese Quote auf rund 52 % im Jahr 2018, Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2018, BT-Drs. 19/8701.

[10] Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2018, BT-Drs. 19/8701, S. 17 f.

tenden Trend der **Ablehnungen an Flughäfen**: Während 2015 nicht einmal 12 % der Anträge als „offensichtlich unzulässig“ abgelehnt und damit eine Einreise nach Deutschland verweigert wurden, beträgt diese Quote 2017 knapp 45 % – eine Steigerung in vier Jahren um fast das Vierfache.

PRO ASYL erkennt das Engagement vieler Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesamtes an. Sie befinden sich in einer besonders verantwortungsvollen Situation in einer Zeit, in welchem das Thema hochpolitisch diskutiert wird. Nicht zuletzt der Personalrat hat bereits 2015 in einem offenen Brief davor gewarnt, dass die bis dato umgesetzten Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung und zur Erhöhung der Anzahl der Entscheidungen systematische Mängel aufweisen, welche nach Auffassung zahlreicher EntscheiderInnen und des Personalrats mit einem rechtsstaatlichen Verfahren nicht vereinbar seien.[11] Auch wenn die Antragszahlen deutlich zurückgegangen sind, hält der politische Druck auch heute noch an. Dies zeigt sich insbesondere am Umgang mit den Durchführungen von Widerrufsverfahren: Anstatt sich nun vor allem auf die qualitative Umsetzung der Verfahren zu konzentrieren, hat das BAMF 2018 rund 192.700 **Widerrufsverfahren** eingeleitet und will diese in diesem Umfang in den kommenden Jahren fortsetzen, obwohl bei den abgeschlossenen Widerrufsverfahren lediglich 1,2 % der Fälle zu einer Aufhebung der Entscheidung führten.[12] Vor diesem Hintergrund müssen das Bundesinnenministerium und das BAMF umso mehr einen Rahmen schaffen, der den MitarbeiterInnen einen verantwortungsvollen Umgang mit den zu bearbeitenden Einzelschicksalen ermöglicht.

III. Dringender Handlungsbedarf

Nach wie vor müssen die im „Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland“ aufstellten Standards zur Gewährleistung der asylrechtlichen Verfahrensgarantien gefordert werden (siehe Anhang). Ergänzend sind entsprechend der Gliederung des Antrags der GRÜNEN-Fraktion insbesondere folgende Punkte hervorzuheben:

1. Unabhängige Asylverfahrensberatung

Dem Antrag, vor der Anhörung Asylsuchenden der Zugang zu unabhängiger, kostenloser und qualifizierter Verfahrensberatung zu ermöglichen, die begleitend während des gesamten Asylverfahrens zur Verfügung stehen sollte, ist vollumfänglich zuzustimmen (Antrag, S. 2).

Wenn Geflüchtete Zugang zu unabhängiger, unentgeltlicher Asylverfahrensberatung haben, wirkt sich das **positiv auf Rechtsstaatlichkeit, Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens aus.** Dies hat das BAMF-Pilotprojekt im Frühjahr 2017 ergeben, bei welchem Wohlfahrtsverbände eine unabhängige Beratung gewährleisteten.[13] Eine solche Beratung hilft demnach nicht nur dem Verständnis der Betroffenen, sondern stellt eine Erleichterung für alle Beteiligten ein-

[11] Offener Brief des Gesamtpersonalrats und des Örtlichen Personalrats an den Leiter des BAMF vom 11.11.2015, abrufbar unter https://www.tagesschau.de/inland/brandbrief-bamf-105~_origin-f6ce9f91-72e7-44f4-8685-ac9f20fbdf5e.pdf.

[12] „Aufwand und Ergebnis sowie Einhaltung von Mitwirkungspflichten in Widerrufsund Rücknahmeverfahren“, BT-Drs. 19/9206.

[13] Siehe A. III. 1. b).

schließlich der MitarbeiterInnen des Bundesamtes dar. Ebenso führt eine qualitative und effiziente Beratung zur **Entlastung der Verwaltungsgerichte**.[14]

Eine Beratung durch das BAMF kann die Anforderungen an eine unabhängige Beratung nicht erfüllen. Eine unabhängige Beratung umfasst eine individuelle, vertrauliche Beratung sowohl zum Dublin- als auch zum Asylverfahren. Die Betroffenen werden zu **Ziel** und **Zweck, Ablauf** einschl. Zuständigkeiten**, Rechte** und **Pflichten, Handlungsmöglichkeiten** sowie **Rechtsfolgen** des Asylverfahrens und **Mitwirkungspflichten aufgeklärt, beraten und unterstützt**. Besonders hervorzuheben ist – wie auch im Pilotprojekt vorgesehen – die **Vorbereitung der Asylsuchenden auf die Anhörung und deren Begleitung**, um so die Effizienz und den Beschleunigungseffekt der Asylverfahrensberatung zu gewährleisten. BeraterInnen können zudem **zu konkreten RechtsanwältInnen** vermitteln – bei der derzeitigen Überlastung der RechtsvertreterInnen und der unterschiedlichen Spezialisierungen ist dies essentiell, um einen Termin bei einem geeigneten Rechtsbeistand zu erhalten. Letztlich kann eine Asylverfahrensberatung auch dazu führen, im Falle fehlender Erfolgsaussichten alternative Handlungsoptionen aufzuzeigen.

a) Notwendigkeit einer unabhängigen Asylverfahrensberatung

Die Anhörung vor dem BAMF ist das Herzstück des Asylverfahrens und das dort Vorgetragene entscheidet darüber, ob ein Schutzstatus zugesprochen wird oder nicht. Die Anforderungen in der Anhörung sind enorm. Aufgrund besonderer Präklusionsvorschriften ist es kaum mehr möglich, noch nachträglich vorzutragen oder Missverständnisse auszuräumen. Gleichzeitig soll derzeit die Anhörung so schnell wie möglich erfolgen – nach Vorstellungen der Bundesregierung bestenfalls in AnkER-(Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückführungs)-Zentren oder ähnlichen („wirkungsgleichen“) Einrichtungen, in denen Menschen bis zu 24 Monate isoliert werden.[15] Damit geht auch ein erschwerter Kontakt zur Bevölkerung, ehrenamtlichen HelferInnen und BeraterInnen einher. Der rechtzeitige Zugang zu AnwältInnen in solchen isolierten Großunterkünften ist für Betroffene ebenfalls kaum möglich.[16] Dazu kommen extrem kurze Fristen im Asylverfahren, die die Anrufung von Gerichten unter rechtsanwaltlicher Vertretung stark erschweren.[17]

Diesen Anforderungen und Entwicklungen gegenüber stehen Schutzsuchende, die sich oftmals in einem psychischen und physischen Ausnahmezustand befinden.[18] Sie sind kurz nach der Ankunft häufig noch gar nicht in der Lage, das Erlebte gleich wiederzugeben und sich fremden Menschen anzuvertrauen – neben den Geschehnissen im Herkunftsland, die sie zur Flucht gezwungen ha-

---

[14] Von einem Klagerückgang bei kostenloser Rechtsberatung und –vertretung geht auch die Europäische Kommission aus, vgl. European Commission, Proposal for a Regulation oft he European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protextion in the Union and repealing Directive 2013/32/EU, 13.7.2016, COM(2916) 467 final, S. 14 („possibly less appeals“).

[15] Zwar spricht der Koalitionsvertrag der Großen Koalition 2018 zunächst von 18 Monaten, doch ist landesweit eine 24monatige Unterbringung ermöglicht durch § 47 Abs. 1b AsylG.

[16] Siehe auch Abschnitt B. III. 3.

[17] Zur Kritik der AnKER-Zentren und ähnlich wirkender Einrichtungen siehe PRO ASYL, Hintergrund zu #NichtMeineLager, abrufbar unter https://www.nichtmeinelager.de/; siehe ebenso ECRE, The AnkER centres. Implications for asylum procedures, reception and return, April 2019, http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/anker_centres_report.pdf.

[18] So auch EGMR, Urteil vom 21.02.2011 – 30696/09, Rn. 251: “The Court attaches considerable importance to the applicant's status as an asylum seeker and, as such, a member of a particularly underprivileged and vulnerable population group in need of special protection.” Vgl. zur Situation der Antragstellenden nach Ankunft ebenso Berlit, Herausforderungen durch die Verlagerung von Asylverfahren auf die Gerichte, Asylmagazin 2019, 84 (86); Hilb, Effektiver Zugang zu Recht. Der Anspruch auf Rechtsberatung während des Asylverfahrens, Beilage zum Asylmagazin 7-8/2017, 2.

ben, müssen sie ebenso meist einschneidende Fluchterlebnisse verarbeiten.[19] Ihr Vertrauen in MitarbeiterInnen des Staates ist oftmals aufgrund negativer Erfahrungen im Herkunftsland erheblich eingeschränkt. Sie sind regelmäßig mit der Situation überfordert und wissen (noch) nicht, welche Bedeutung die Anhörung hat. Fehlende Kenntnisse des Rechtssystems kommen als große Hürden hinzu. Diese Hürden können sich nach Maßgabe der Unterbringungssituation deutlich erhöhen.[20] Dabei haben sie einen besonders hohen Beratungsbedarf.[21]

Aufgrund dieses Ungleichgewichts zwischen der Bedeutung der Anhörung, der Schnelligkeit der Verfahren und der fehlenden Kenntnis und psychischer Stabilität vieler Betroffenen ist eine unabhängige Asylverfahrensberatung zu Beginn des Verfahrens für qualitative Asylverfahren unerlässlich.[22]

Umso begrüßenswerter ist deshalb die klare Vereinbarung der Großen Koalition aus dem Koalitionsvertrag: **»Eine unabhängige und flächendeckende Asylverfahrensberatung ist zu gewährleisten.«**[23] Diese Vereinbarung muss schnellstmöglich wie verabredet umgesetzt werden. PRO ASYL begrüßt insbesondere die Klarstellung, dass eine **»unabhängige«** Verfahrensberatung zu gewährleisten ist. Dies muss im Sinne einer institutionellen Unabhängigkeit verstanden werden, was eine staatliche Beratung ausschließt. Schließlich kann eine staatliche Behörde, die über den Asylantrag zu entscheiden hat und damit als eine Art Partei des Verfahrens auftritt, nicht gleichzeitig unabhängig über eben dieses Verfahren beraten oder beim Zugang zu Gericht unterstützen. Ebenso ist durch die gewählte Formulierung des Koalitionsvertrages klargestellt, dass die Verfahrensberatung **flächendeckend** gewährleistet sein muss – das heißt nicht nur in AnkER-Zentren, sondern überall.

Informationen durch das BAMF können eine solche unabhängige Beratung nicht ersetzen. Seit August 2018 informiert im Rahmen der AnKER-Zentren das BAMF die Asylsuchenden über das Asylverfahren. Dies geschieht zunächst durch ein allgemeines Gruppengespräch, in welchem Informationen über die Rechte und Pflichten des Asylverfahrens vermittelt werden – losgelöst vom Einzelfall. Eine solche abstrakte Informationsvermittlung kann zwar als eine Art „Erstinformation“ hilfreich sein, ersetzt aber keineswegs eine tatsächliche, individuelle Beratung. Nur in einem zweiten Schritt wird lediglich auf Wunsch ein „persönliches Gespräch“ angeboten, wobei nicht garantiert, dass das zweite Gespräch noch vor einer Anhörung erfolgt.[24] Dieses Gespräch wird entweder von BAMF-MitarbeiterInnen selbst geführt (wie beispielsweise in Bamberg) oder soll in „Kooperation“ mit Wohlfahrtsverbänden erfolgen. Eine tatsächliche Rechtsberatung wird hier

---

[19] Siehe auch BVerfG, Urteil vom 14.5.1996 – 2 BvR 1516/93, S. 28.

[20] So auch Berlit, Herausforderungen durch die Verlagerung von Asylverfahren auf die Gerichte, Asylmagazin 2019, 84 ff (86).

[21] Vgl. nur Bericht von Rechtsanwalt Heinhold, Hohenheimer Tage zum Migrationsrecht 2019, Forum AnKER-Zentren: „In Zusammenarbeit mit der Erzdiözese München und Freising halten sie [Münchner RechtsanwältInnen] kostenlose Sprechstunden in einem Raum in der Stadt Ingolstadt ab, um dem eklatanten Beratungsdefizit der Menschen im AnKER wenigstens ein wenig Abhilfe zu leisten. Sie berichten, dass es erschreckend sei, wie uninformiert die Ratsuchenden sind. Obwohl die meisten bereits angehört sind, wenn sie in die Sprechstunde kommen, wissen sie oft nicht, was Inhalt und Voraussetzung des asylrechtlichen Schutzes ist, was wichtig und überflüssig ist und was unbedingt hätte vorgetragen werden müssen. Man lässt sie, so eine Rechtsanwältin, ins Messer laufen. Die RechtsanwältInnen berichten auch über vielfältige Klagen über die Lebensbedingungen in Manching die man eigentlich aufgreifen müsste und vor Gericht bringen müsste, doch fehle hierfür Zeit und die Finanzierung.“

[22] Ebenso: Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW), »Unabhängige Asylverfahrensberatung – ein Beitrag zur Verbesserung von Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens«, 14.11.2017, www.bagfw.de.

[23] Koalitionsvertrag, Zeile 4918 f.

[24] Vgl. „Konzept der Bundesregierung für sogenannte AnkER-Zentren“, BT-Drs. 19/4284 S. 7.

aber ohnehin nicht unter diesen beiden Angeboten verstanden (so ausdrücklich das Bundesinnenministerium),[25] obwohl das von den Verbänden und Wohlfahrtsorganisationen im Rahmen einer Verfahrensberatung machen, wie es gesetzlich im Rechtsdienstleistungsgesetz vorgesehen ist.[26] Schon allein das zeigt, dass die BAMF-„Beratung" keinen Ersatz für eine echte Beratung darstellen kann.

Dabei lassen sich bei einer BAMF-„Beratung" aus rechtsstaatlicher Sicht vor allem drei Hauptprobleme identifizieren:

- **Keine Unabhängigkeit vom Arbeitgeber:** Schon formal besteht keine Unabhängigkeit der BAMF-MitarbeiterInnen. Insbesondere ist nicht davon auszugehen, dass im Falle eines fehlerhaften Ablehnungsbescheids Angestellte dazu raten, den eigenen Arbeitgeber zu verklagen.

- **Unzureichender Beratungsumfang:** BAMF-BeraterInnen können dem Umfang einer echten Beratung nicht gerecht werden. Schon beim „persönlichen Gespräch" wird nicht garantiert, dass dies vor der Anhörung stattfindet. Die MitarbeiterInnen werden Betroffene kaum zu einer Anhörung oder anderen Terminen begleiten, noch dazu im Bedarfsfall in einer Anhörung kritische Nachfragen stellen, die von ArbeitskollegInnen durchgeführt wird. Noch deutlicher wird der begrenzte Umfang bei der Vermittlung zu RechtsanwältInnen: BeraterInnen sind dafür da, im Einzelfall an konkrete RechtsanwältInnen zu vermitteln. Das macht aber eine staatliche Behörde gerade nicht – schon allein aufgrund ihrer Neutralität und wegen des Wettbewerbs zwischen AnwältInnen. Dabei kann der Kontakt zu RechtsanwältInnen entscheidend dafür sein, ob eine Klage eingereicht bzw. gewonnen wird – und entsprechend auch, ob die Person den ihr zustehenden Schutz bekommt. Zudem würde keine Vermittlung zu einem Rechtsbeistand im Vorhinein einer Entscheidung erfolgen, denn das könnte ja einem Eingeständnis gleichkommen, dass der Fall problematisch werden könnte. Genau auf diesen frühen Zugang haben die Schutzsuchenden aber einen Rechtsanspruch.

- **Fehlendes Vertrauensverhältnis:** Gerade für die neu angekommenen Schutzsuchenden ist es essentiell, dass sie Informationen und Beratung nicht nur von einer Behörde erhalten, sondern durch eine unabhängige Stelle, die eine vertrauensvolle Atmosphäre schaffen kann. Entscheidend ist, wie die Unabhängigkeit aus Sicht der Empfänger zu beurteilen ist. Da Schutzsuchende in der Regel fliehen, weil sie entweder staatlicherseits verfolgt wurden oder aber mit den staatlichen Behörden schlechte Erfahrungen machen mussten, da diese sie nicht schützen konnten, übertragen sich diese Vorbehalte zunächst nach Ankunft auch auf deutsche Behörden. Dabei ist es für die Schutzsuchenden irrelevant, ob ein/e BAMF-BeraterIn gleichzeitig keine EntscheiderIn ist, da das Behördenmerkmal nach wie vor gegeben ist.

[25] Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das dritte Quartal 2018 – Schwerpunktfragen zur Asylverfahrensdauer, BT-Drs. 19/7552, S. 29.

[26] Siehe § 6 Abs. 2 i.V.m. § 2 Abs. 1 RDG.

PRAXISBEISPIEL

Die Befürchtungen von PRO ASYL über die Auswirkungen der Rahmenbedingungen durch die AnKER-Zentren sowie das unzureichende Konzept einer Informationsvermittlung durch das BAMF bestätigten sich bei einem Besuch im Bamberger AnKER-Zentrum im Dezember 2018: Nur durch einen glücklichen Zufall kam das PRO ASYL-Team mit einem Betroffenen in Kontakt, der eine offensichtliche rechtswidrige Dublin-Entscheidung im AnKER-Zentrum erhalten hat, was selbst durch ein gerichtliches Verfahren nicht aufgehoben wurde.

Der Schutzsuchende aus Eritrea war im Sommer 2018 mit einem Direktflug aus Eritrea nach Deutschland geflogen. Da die deutsche Botschaft in Eritrea derzeit nicht für Visa-Verfahren zur Verfügung steht, hatte er ein Visum im Auftrag der Bundesrepublik Deutschland in der italienischen Botschaft ausgestellt bekommen. Der Zweck dieses Visums lag in seiner schwierigen gesundheitlichen Situation begründet. Sein Asylantrag wurde als unzulässig abgewiesen, da Italien zuständig sei – eine offenkundige Fehlentscheidung des Bundesamtes. Eine möglicherweise stattgefundene Qualitätskontrolle hat hier also auch nicht gewirkt. **Ohne Rechtsbeistand** hat er, wie es das Konzept des AnKER-Zentrums durch die Zusammenlegung der Behörden gerade vorsieht, eigenständig seine Klage bei der Außenstelle des Verwaltungsgerichts Bayreuth erhoben. Diese wurde bereits vier Tage später abgelehnt – auch diese Entscheidung des Verwaltungsgerichts eine glatte Fehlentscheidung. Das Gericht scheint hier ebenfalls nicht das erteilte Visum in Augenschein genommen und rechtlich bewertet zu haben. Erst durch die Intervention von PRO ASYL wurde geklärt, dass sich aus den Unterlagen eindeutig ergibt, dass Deutschland für die Prüfung dieses Asylantrags zuständig und damit die Unzulässigkeitsentscheidung eindeutig rechtswidrig ist.

b) BAMF-Pilotprojekt 2017: Unabhängige Beratung führt zu mehr Qualität und Effizienz

Vom 01. März bis 31. Mai 2017 führte das BAMF ein Pilotprojekt zur Asylverfahrensberatung an drei Standorten durch, an denen schnelle Asylverfahren umgesetzt wurden (Bonn, Lebach, Gießen). PRO ASYL hatte sich bei verschiedenen BAMF-PräsidentInnen für eine bessere Qualitätssicherung eingesetzt und war dankbar, dass die Anregung zu einem solchen Pilotprojekt von BAMF-Präsident Weise aufgegriffen wurde.

Ziel des Projekts war die Erprobung eines Modells zur Verbesserung des Zugangs von Asylsuchenden zu einer unabhängigen, unentgeltlichen und individuellen Asylverfahrensberatung. Die Asylverfahrensberatung soll Asylsuchende darin unterstützen, frühzeitig qualifizierte Information und Beratung über den Inhalt und Ablauf des Asylverfahrens und ihre diesbezüglichen Rechte und Pflichten zu erhalten. Die Umsetzung des Projektes erfolgte durch drei große Wohlfahrtsverbände: Deutscher Caritasverband, Deutsches Rotes Kreuz und Diakonie Deutschland Evangelischer Bundesverband.

In der Vereinbarung über die Erbringung von Beratungsleistungen im Rahmen des Pilotprojektes[27] wurde auch der Leistungsumfang der Beratung definiert. Neben der

[27] „Vereinbarung über die Erbringung von Beratungsleistungen im Rahmen des Pilotprojektes „Asylverfahrensberatung““ zwischen BRD und Wohlfahrtsverband, siehe Anhang zum Evaluation des Pilotprojektes „Asylverfahrensberatung“, Entwurf vom 25.09.2017, abrufbar unter https://www.bafl-evaluation.de/wp-content/uploads/2018/05/FB_Asylverfahrensberatung_Entwurf170925.pdf.

Unterstützung zum Dublin- und Asylverfahren (Abläufe, Inhalte und Zuständigkeiten; Rechte und Pflichten; Chancen, Handlungsmöglichkeiten und Rechtsfolgen) sowie Alternativen zum Asylverfahren ist insbesondere auch die Vorbereitung, Begleitung und Teilnahme an Verfahrensterminen (insbesondere Antragstellung und Anhörung) hervorzuheben.

Das Pilotprojekt wurde durch das Forschungszentrum des BAMF und UNHCR Deutschland evaluiert, um die Auswirkungen der Beratung auf die **Rechtsstaatlichkeit und Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens** zu untersuchen. Betrachtet wurde auch die Effektivität des Beratungsmodells. Eine Veröffentlichung des Evaluationsberichts ist bis heute seitens des Bundesinnenministeriums nicht erfolgt.[28] Allerdings ist online eine Version vom 25.09.2017 auffindbar.[29]

Danach sind die Ergebnisse bezüglich der Auswirkung der Beratung im Rahmen dieses Pilotprojekts höchst positiv: [30]

- Es besteht grundsätzlich ein **hoher Informations- und Beratungsmangel vonseiten der Asylsuchenden**, allgemeine Informationen des BAMF reichen nicht aus.
- Die Asylsuchende können die einzelnen Schritte des Behördenverfahrens und deren Bedeutung besser kennen, **ihre Rechte besser verstehen und ihren Pflichten besser nachkommen**. Die Beratung hilft, einen effektiven Zugang zu Verfahrensgarantien und zum Rechtsschutz zu gewährleisten.
- Die Beratung hat das Potenzial, bei der **frühzeitigen Identifizierung von besonderen Bedarfen** zu unterstützen.
- **Eine unabhängige Beratung zur Bedeutung und zum Ablauf der Anhörung** ist für Asylsuchende von großer Wichtigkeit. Sie kann zu einem effektiveren Sachvortrag und folglich zu einer besseren Aufklärung des Sachverhalts in der Anhörung beitragen. Die Asylverfahrensberatung unterstützt zudem die **Erfüllung von weiteren durch das BAMF auferlegten Mitwirkungspflichten**. Dies fördert die Qualität der im Asylverfahren getroffenen Entscheidungen.
- Durch die **Kooperation zwischen Beratungsstellen und Ankunftszentren** sind frühzeitige Hinweise auf verfahrensrelevante Informationen zu Einzelfällen möglich, insbesondere kann das in komplexen Fällen und bei vulnerablen Personen zur Effizienz des Verfahrens führen. Durch die Beratung sind **keine zeitlichen Verzögerungen** des Verfahrens zu verzeichnen.
- Es gelang jedoch nicht, alle Asylsuchenden möglichst frühzeitig zu erreichen. Nur ein Viertel aller Beratenen wurde vor Antragstellung und insgesamt rund 40 % zur Anhörung beraten. Ein möglicher beitragender Faktor ist die Schnelligkeit und Taktung des Asylverfahrens.

---

[28] Arnsperger, Innenministerium prüft bessere Asyl-Verfahren - doch hält Ergebnisse seit 2017 geheim, 04.04.2019, https://www.focus.de/politik/deutschland/studie-kostete-135-000-euro-innenministerium-prueft-bessere-asyl-verfahren-doch-haelt-ergebnisse-seit-2017-geheim_id_10548842.html.

[29] Evaluation des Pilotprojektes „Asylverfahrensberatung“, Entwurf vom 25.09.2017, abrufbar unter https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2018/05/FB_Asylverfahrensberatung_Entwurf170925.pdf. Zur Auswertung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW), siehe »Unabhängige Asylverfahrensberatung – ein Beitrag zur Verbesserung von Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens«, 14.11.2017, abrufbar unter https://www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Stellungnahmen/2017/2017-11-14_Unabhaengige_Asylverfahrensberatung.pdf.

[30] Ebd., S. 7.

- Eine zukünftige Umsetzung des Beratungsmodells sollte darauf ausgerichtet sein, dass möglichst alle neuankommenden Asylsuchenden **frühzeitigen Zugang zur Information/Beratung im Asylverfahren** erhalten.

Es ist nicht ersichtlich, warum angesichts dieser beeindruckenden positiven Ergebnisse die im Koalitionsvertrag vorgesehene flächendeckende unabhängige Beratung nicht umgesetzt wird, noch dazu nachdem der Beratungsbedarf explizit festgestellt wurde. Das BAMF kann diese erforderliche Beratung nicht ersetzen.[31]

Die beteiligten Wohlfahrtsverbände setzen sich für eine **Bundesfinanzierung** ein, auf deren Grundlage ein flächendeckender Zugang zu unabhängiger, unentgeltlicher Asylverfahrensberatung gewährleistet werden kann. Eine solche Finanzierung müsste – wie auch das Pilotprojekt Asylverfahrensberatung – insbesondere Personalkosten, Fortbildungen, Sprachmittlung und Sachkosten umfassen.[32]

c) Anspruch auf effektiven Zugang zu Recht

Derzeit besteht theoretisch die Möglichkeit, als Schutzsuchender seine Rechte vor dem Bundesamt wahrzunehmen und einen Rechtsbeistand zu erhalten. Faktisch allerdings bestehen erhebliche Hürden,[33] die sich durch eine Unterbringung in abgelegenen Aufnahmeeinrichtungen, dem fehlenden Außenkontakt und oftmals fehlender finanzieller Möglichkeiten noch vergrößern. Eine rein theoretische Möglichkeit der Wahrnehmung von Rechten genügt allerdings nicht. **Aus dem verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzip besteht ein Anspruch auf effektiven Zugang zu Recht.** Eine »effektive« Rechtsgewährung bedeutet, dass den Grundrechten tatsächliche Wirksamkeit verschafft werden muss – dies bedeutet, dass der betroffenen Person ihre eigenen Rechte bekannt sein müssen, um diese dann wahrzunehmen und überhaupt einzufordern.[34]

Auch nach Art. 22 der EU-Asylverfahrensrichtlinie[35] besteht ein Anspruch auf Rechtsberatung und –vertretung **in allen Phasen des Verfahrens**, der **effektiv** die Gelegenheit einräumen muss, RechtsanwältInnen zu konsultieren. Auch hier ist also erforderlich, dass der/die Betroffene überhaupt faktisch (»effektiv«) die Gelegenheit erhält, einen Rechtsbeistand aufzusuchen. Durch die besondere Situation, in der sich Schutzsuchende befinden, die Verständnis- und Sprachbarrieren und die akute Überlastung auch der RechtsanwältInnen ist hier mehr denn je erforderlich, dass die BeraterInnen nicht nur auf das allgemeine Recht verweisen, eine Rechtsvertretung in der Theorie aufsuchen zu können, sondern konkret auch eine Vermittlung an den Rechtsbeistand unterstützen.[36] Art. 12 der EU-Asylverfahrensrichtlinie enthält darüber hinaus »Garantien für Antragsteller«. Nach Art. 12 Abs. 1 c) darf ihnen nicht »die Möglichkeit verwehrt werden, mit dem UNHCR oder einer anderen Organisation, die für Antragsteller nach Maßgabe des Rechts

---

[31] Siehe A. III. 1. a).

[32] Stellungnahme und Hinweise des Deutschen Rotes Kreuzes, der Diakonie Deutschland und des Deutschen Caritasverbandes zum Entwurf des Evaluationsberichts zum Pilotprojekt „Asylverfahrensberatung“ vom 10.08.2017, siehe Anhang zum Evaluationsbericht, abrufbar unter https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2018/05/FB_Asylverfahrensberatung_Entwurf170925.pdf.

[33] Siehe A. III. 1. a).

[34] Zur Herleitung auf nationaler, europäischer und völkerrechtlicher Ebene siehe auch Hilb, Effektiver Zugang zu Recht. Der Anspruch auf Rechtsberatung während des Asylverfahrens, Beilage zum Asylmagazin 7-8/2017, 2 (3).

[35] RL 2013/32/EU.

[36] In anderen Staaten ist die unabhängige Rechtsberatung bereits Standard, zum Beispiel in den Niederlanden durch von der Regierung bezahlte AnwältInnen oder in der Schweiz, vgl. Markard, Migrationsverwaltungsrecht zwischen Beschleunigung und Effizienz, Die Verwaltung 2018 (i.E.).

des betreffenden Mitgliedstaates Rechtsberatung oder sonstige Beratungsleistungen erbringt, Verbindung auf zu nehmen«. Da hier auf die Möglichkeit abgestellt wird, ist eine faktische Verhinderung durch äußere Umstände ebenso nicht erlaubt.

Zusätzlich gewährt Art. 18 der EU-Aufnahmerichtlinie[37] das Recht auf Rechtsberatung. Art. 18 Abs. 2 b) konkretisiert, dass die AntragstellerInnen die Möglichkeit haben müssen, mit »(…) Rechtsbeistand oder Beratern, Personen, die den UNHCR vertreten, und anderen einschlägig tätigen nationalen und internationalen Organisationen sowie Nichtregierungsorganisationen in Verbindung zu treten«. Korrespondierend dazu ergibt sich ein Anspruch für diese Personengruppen auf Zugang zu den Aufnahmeeinrichtungen aus Art. 18 Abs. 2 c).

Diese Klarstellung ist mehr als bloße Theorie. Schon die Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) kritisiert die derzeitige bayrische Praxis, dass kirchlichen und nichtstaatlichen Beratungsstellen der Zugang zu den AnKER-Zentren versperrt und damit die Verfahrensberatung durch diese Stellen unmöglich gemacht wird. Auch die erhebliche Erschwerung und Behinderung der effektiven anwaltlichen Vertretung durch die Gestaltung von Schnellverfahren und AnKER-Einrichtungen ist weder mit dem Unions- noch mit dem Verfassungsrecht vereinbar.[38] Aber auch in anderen Einrichtungen wie in Gießen oder Bonn gibt es aus der Anwaltschaft Beschwerden über unzumutbare und auch nicht nachvollziehbare Hindernisse, die ihnen bei der Wahrnehmung der Rechte ihrer MandantInnen im Rahmen der persönlichen Anhörung bezogen auf den Zugang zu den jeweiligen Außenstellen des BAMF bereitet werden.

PRAXISBEISPIEL

Neben den faktischen Gegebenheiten durch die Gestaltung von Schnellverfahren und AnKER-Einrichtungen wird nicht nur der Zugang zu Beratung für die Betroffenen erschwert, sondern bereits heute auch rechtlich der Zugang für BeraterInnen, wie das **Zugangsverbot in Oberbayern gegenüber dem Beratungsangebot des „Infobusses“** zeigt:

Der Münchner Flüchtlingsrat hatte in Zusammenarbeit mit Amnesty International und finanzieller Unterstützung der UNO Flülchtlingshilfe, PRO ASYL und anderen seit ca. 16 Jahren in den Erstaufnahmeeinrichtungen in München Beratungen durchgeführt. Mit einem umgebauten Campingmobil („Infobus“) konnten die ehrenamtlich Tätigen auf das jeweilige Gelände fahren und dort im Bus die Beratung durchführen. Die Beratung konnte zudem teilweise selbst in Gemeinschaftsräumen oder in einzelnen Zimmern durchgeführt werden.

Im November 2017 jedoch wurde den MitarbeiterInnen des Infobusses der Zutritt in die staatlichen Einrichtungen und die Beratung in den Häusern verboten. Offiziell wird dieses Verbot (nach 16 Jahren) mit Sicherheitsgründen, Brandschutz und dem Schutz der Flüchtlinge begründet. Hiergegen ist bereits Klage beim VG München anhängig, über die jedoch nach wie vor noch nicht entschieden wurde (M 30 K 18.876).

Auch RechtsanwältInnen erhalten nur mit Mühe Zutritt und nur dann, wenn sie bereits

[37] RL 2013/32/EU.

[38] BRAK, Stellungnahme Nr. 33, Sicherstellung der Inanspruchnahme unabhängiger rechtlicher Beratung und Vertretung in AnkER-Zentren, Oktober 2018, abrufbar unter https://www.brak.de/zur-rechtspolitik/stellungnahmen-pdf/stellungnahmen-deutschland/2018/oktober/stellungnahme-der-brak-2018-33.pdf.

mandatiert sind. Hat sich die Rechtsvertretung nicht drei Werktage zuvor schriftlich angemeldet, wird man in der Regel zurückgewiesen (siehe Hausordnung 3.5, 2. Absatz). Ein noch nicht mandatierter Rechtsbeistand, der von einem Dritten beauftragt wurde, erhält keinen Zutritt – selbst bei Gefängnissen ist das anders. Die Einschränkung bei Aufnahmeeinrichtungen ist vor dem Hintergrund der Schnellverfahren und anschließend den extrem kurzen Fristen im Rechtsmittelverfahren unerträglich und verhindert den Zugang zu effektivem Rechtsschutz.

2. Keine überstürzte staatliche Rückkehrberatung

Dringend aufgenommen werden sollte im Antrag, dass das BAMF die Durchführung der Rückkehrberatung zum frühzeitigen Zeitpunkt unterlässt.

Rechtsstaatlich äußerst bedenklich ist die bisherige Praxis, eine staatliche Rückkehrberatung – teilweise noch vor dem Asylverfahren bzw. der Anhörung und damit noch vor jeglicher Einschätzung einer »Bleibeperspektive« – durchzuführen. Die Förderleistungen werden sogar umso höher, je früher der Antrag gar nicht erst gestellt bzw. zurückgezogen wird (Bundesprogramm StarthilfePlus). Es erscheint besonders aus den Augen der Betroffenen zweifelhaft, dass eine staatliche Rückkehrberatung ergebnisoffen berät. **Wenn das BAMF als die Stelle, die über den eigenen Asylantrag entscheiden soll, schon von Anfang an zur Rückkehr berät, wird vielmehr der Eindruck vermittelt, man sei ohnehin unerwünscht, habe sowieso keine Chancen und solle möglichst schnell das Land verlassen.** AsylbewerberInnen werden so zur Rücknahme ihres Antrages oder zum Verzicht auf eine Klage bewegt – trotz hoher Entscheidungs- und Gerichtsquoten. Die Widersprüchlichkeit dieser frühzeitigen Beratung staatlicherseits wird besonders deutlich, wenn man sieht, dass selbst SyrerInnen zur Rückkehr beraten werden sollen.

Auch vor dem Hintergrund eines rechtsstaatlichen Aspekts der Fairness von Verfahren wirkt sich diese Rückkehrberatung negativ aus. Schon das **Bundesverfassungsgericht** hat in seiner Grundsatzentscheidung 1996 gefordert: »Ferner ist – soweit möglich – **alles zu vermeiden, was zu Irritationen und in deren Gefolge zu nicht hinreichend zuverlässigem Vorbringen in der Anhörung beim Bundesamt führen kann**.«[39] Genau solche Irritationen bestehen aber, wenn die gleiche Stelle, die über den Antrag entscheidet, schon vor Anhörung zur Rückkehr berät.

3. Angemessene zeitliche Verfahrensabläufe

Dem Antrag, auf einen angemessenen Zeitraum zwischen der Registrierung als Asylsuchende und der Stellung des Asylantrags zu achten, um die Wahrnehmung von Beratungsmöglichkeiten zu gewährleisten, ist zuzustimmen (Antrag, S. 2).

Aufgrund der physischen und psychischen Ausnahmesituation, in derer sich Schutzsuchende gerade auch zu Beginn ihres Verfahrens unmittelbar nach der belastenden Flucht befinden,[40] ist ein angemessener Zeitraum zwischen der Registrierung und der Stellung des Asylantrages erforder-

[39] BVerfG, Urteil v. 14.5.1996 – 2 BvR 1516/93, Rn. 124.
[40] Siehe A. III. 1. a).

lich (»**Ruhephase**«). Vor der Anhörung muss zudem garantiert die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer **unabhängigen Asylverfahrensberatung** bestehen.

Interessanterweise zeigt der Evaluationsbericht des BAMF-Pilotprojektes zur Asylverfahrensberatung nur in einem einzigen Bereich ein negatives Ergebnis: Es sei in der Pilotphase nicht gelungen, die Betroffenen regelmäßig »frühzeitig« – möglichst vor der Antragstellung – zu beraten.[41] Lediglich ein Viertel aller Beratenen wurde vor der Antragstellung erreicht. 41 % aller Teilnehmenden wurden in Hinblick auf die Anhörung beraten. Dies lasse sich durch die schnellen Verfahren und eng getakteten Abläufe in den Ankunftszentren erklären, in denen Asylsuchende sich innerhalb von wenigen Tagen mit einer Vielzahl von Informationen und Terminen auseinandersetzen müssen. Zudem gäben die Ergebnisse **Hinweise darauf, dass Asylsuchende am ersten oder zweiten Tag nach der Ankunft häufig nicht in der Lage seien, umfassende Beratungsinhalte aufzunehmen**. Zunächst stünden für sie die Bewältigung von Alltagsproblemen, Fragen zur gesundheitlichen Versorgung oder eine Trennung von Familienangehörigen im Vordergrund. Auch der Aufbau eines **Vertrauensverhältnisses** innerhalb kurzer Zeit stelle aus Sicht der BeraterInnen eine Herausforderung dar.[42] Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass auf eine **zeitliche Entzerrung des Gesamtprozesses und der einzelnen Prozessschritte in den Ankunftszentren zu achten** sei.[43]

Auch nach Art. 23 Abs. 3 AsylverfahrensRL muss den Antragstellenden gestattet werden, sich bei einer persönlichen Anhörung von einem Rechtsbeistand bzw. Rechtsberater begleiten zu lassen.[44] Diese Möglichkeit wird verwehrt, wenn es vor einer solchen Anhörung gar nicht zum Kontaktaufbau zu einem Rechtsbeistand oder –beratung kommen kann.[45] Auch hier ist es letztlich die unabhängige Asylverfahrensberatung, die zur Gewährleistung dieses Rechts beiträgt. Darüber hinaus sollte den Asylsuchenden **vor Erlass eines ablehnenden Bescheides** eine **erneute Möglichkeit zur Stellungnahme** eingeräumt werden.[46]

4. Frühzeitige Erkennung besonderer Bedarfe

Dem Antrag, eine frühzeitige Erkennung und erforderliche Unterstützung von Personen mit besonderem Schutzbedarf sicherzustellen, ist zuzustimmen.

Nach wie vor besteht deutschlandweit keine einheitliche, systematische frühzeitige Erkennung vulnerabler Personen.[47] Dabei fordert Art. 22 EU-Aufnahmerichtlinie ausdrücklich, dass Personen

---

[41] Dass auch vor der Antragstellung beraten werden kann, hat ebenfalls Konsequenzen: So haben sich in diesem Pilotprojekt nach Beratung fünf Betroffene gegen eine Asylantragstellung entschieden, siehe Evaluation des Pilotprojektes „Asylverfahrensberatung“, Entwurf vom 25.09.2017, abrufbar unter https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2018/05/FB_Asylverfahrensberatung_Entwurf170925.pdf, S. 5.

[42] Ebd., S. 39

[43] Ebd., S. 40.

[44] Vgl. Marx, Zur Reform der asylprozessualen Rechtsmittel, Verfassungsblog 2018, abrufbar unter https://verfassungsblog.de/zur-reform-der-asylprozessualen-rechtsmittel/, siehe bereits A. III. 1. c).

[45] Zu faktischen Hürden beim Zugang zu Gericht, insb. nach Maßgabe der Unterbringungssituation, vgl. Berlit, Herausforderungen durch die Verlagerung von Asylverfahren auf die Gerichte, Asylmagazin 2019, 84 (86).

[46] So auch beispielsweise das niederländische Modell, vgl. Markard, Migrationsverwaltungsrecht zwischen Beschleunigung und Effizienz, Die Verwaltung 2018 (i.E.).

[47] So auch Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge (BafF), Versorgungsbericht zur psychosozialen Versorgung von Flüchtlingen und Folteropfern in Deutschland, 2018, abrufbar unter http://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2018/08/Versorgungsbericht_4.Auflage.pdf.

mit besonderen Bedürfnissen bereits bei der Aufnahme zu erkennen sind. Aus dieser verpflichtenden Vorgabe zur Prüfung der Bedürfnisse ergibt sich, dass ein **systematisches Vorgehen** zu erfolgen hat und nicht allein anlassbezogen eine Prüfung durchgeführt wird. Der Unterschied zeigt sich beispielsweise bei einer Schwangerschaft, die augenscheinlich ab einem gewissen Zeitpunkt schnell erkannt werden könnte, nicht aber bei zunächst nicht sofort auffallenden psychischen Störungen.[48] Die Art der Bedürfnisse muss innerhalb einer angemessenen Frist nach Eingang des Asylantrags festgestellt werden. Die Mitgliedstaaten und damit auch Deutschland müssen während der »gesamten Dauer« des Asylverfahrens der besonderen Situation Rechnung tragen (Art. 22 Abs. 1 UA 3 Aufnahmerichtlinie).[49] Dies hat auch Auswirkungen auf die Verfahrensgarantien nach der EU-Asylverfahrensrichtlinie. Insbesondere dürfen **keine beschleunigte Verfahren** durchgeführt werden, wenn der zeitliche Rahmen eine angemessene Unterstützung nicht ermöglicht (Art. 24 Abs. 3 i.V.m. Art. 31 Abs. 8 Asylverfahrensrichtlinie).

Diese Anforderungen sind ernst zu nehmen. Hier sind **Menschen betroffen, die neben der ohnehin schon einschneidenden Fluchterlebnisse und der Gefahren im Herkunftsland zusätzlichen Bedarf an Schutz benötigen**. Nach Art. 21 EU-Aufnahmerichtlinie gehören dazu insbesondere Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer des Menschenhandels, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z. B. Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien.

Besonders problematisch ist das Erkennen von Personen mit psychischen Störungen wie beispielsweise mit Posttraumatischen Belastungsstörungen (**PTBS**). Während hier Symptome häufig unspezifisch sind und ihre Diagnostik einem psychologisch geschulten Fachpersonal bedürfen, sind die Auswirkungen auf das Asylverfahren gravierend. Durch solche Störungen können Asylsuchende im Asylerfahren die Verfolgung und Erlebnisse, die sie erlitten haben, nicht so vollständig, zusammenhängend, widerspruchsfrei und chronologisch korrekt vorbringen, wie es erwartet wird.[50]

Die Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge (BAfF), seit über zwanzig Jahren Dachverband von derzeit 41 psychosozialen Behandlungszentren, Initiativen und Einrichtungen für medizinische, psychotherapeutische und psychosoziale Versorgung und Rehabilitation, befürchtet insbesondere eine Verschlechterung durch die Gestaltung und den zeitlichen Druck in Einrichtungen nach dem **AnKER-Konzept**.[51]

---

[48] So auch Hager/Baron, Eine Frage von Glück und Zufall. Zu den Verfahrensgarantien für psychisch Kranke oder Traumatisierte im Asylverfahren, Beilage zum Asylmagazin 7-8/2017, 18 (19 f).

[49] Siehe insb. auch Art. 24 der EU-AsylverfahrensRL.

[50] Hager/Baron, Eine Frage von Glück und Zufall. Zu den Verfahrensgarantien für psychisch Kranke oder Traumatisierte im Asylverfahren, Beilage zum Asylmagazin 7-8/2017, 18 (20); BAfF, Frühfeststellung und Versorgung traumatisierter Flüchtlinge. Konzepte und Modelle zur Umsetzung der EU-Richtlinien für besonders schutzbedürftige Asylsuchende, 2015, abrufbar unter http://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2015/09/Modelle-zur-Fr%C3%BChfeststellung-besonders-Schutzbed%C3%BCrftiger_30.9.pdf.

[51] BAfF, Abschottung um jeden Preis? Wie sich die geplanten Ankerzentren auf Geflüchtete, Traumatisierte und die Gesellschaft auswirken, Stellungnahme zum Ankerkonzept vom 18.06.2018, abrufbar unter http://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2018/06/Stellungnahme_BAfF_Ankerzentren_2018.06.18.pdf.

Exkurs: Spezielle Rechtsberatung für vulnerable Gruppen

Im Koalitionsvertrag ist eine »spezielle Rechtsberatung für besondere vulnerable Flüchtlinge« (Zeile 4984 f.) vereinbart. Zunächst wurde sie im Rahmen des Gesetzentwurf zu sicheren Herkunftsländern 2018 debattiert,[52] dabei müsste eine Beratung für alle vulnerablen Personen zur Verfügung stehen, nicht nur für solche aus „sicheren Herkunftsländern". Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass eine „spezielle Rechtsberatung" (durch wen?) nicht die Nachteile auffangen kann, die mit einem Zwangsaufenthalt in AnkER-Zentren und ähnlichen Einrichtungen einhergehen. Selbst besonders Schutzbedürftige sowie Kinder und Jugendliche sollen in AnkER-Zentren verbleiben müssen. Ein geregelter Schulbesuch für Kinder und Jugendliche ist nicht gewährleistet, Arbeits- und Ausbildungsverbote verhindern Integration und Selbstbestimmung. Für vulnerable Gruppen, die besondere Unterstützung brauchen, ist ein längerer Aufenthalt in Erstaufnahmeeinrichtungen oder AnkER-Zentren mit erheblichen Nachteilen für ihr psychisches und physisches Wohlbefinden verbunden. Ohnehin stellt sich hier zudem wieder das Problem, dass zunächst so früh wie möglich festgestellt werden muss, ob eine Person besondere Bedürfnisse hat. In einem Schnellverfahren und bei Unterbringung in großen Unterkünften ist dies kaum gewährleistet.

5. Reisewegbefragung am Ende der Anhörung

Der Antrag sollte aufnehmen, dass eine Reisewegbefragung erst am Ende der Anhörung erfolgen sollte.

Die Anhörung ist Kernelement des asylrechtlichen Verfahrens. Die **Antragsteller müssen sich hier besonders fokussieren auf ihre – oftmals psychisch belastenden – Erlebnisse und persönlichen Ängste**. Es muss gewährleistet sein, dass eine Reisewegbefragung die Ermittlung der wesentlichen Tatsachen nicht überlagert. Daher sollte diese Reisewegbefragung – sofern sie überhaupt relevant für das Fluchtgeschehen ist – erst am Ende der Anhörung, also nach der Darstellung des Verfolgungsschicksals, erfolgen. So bleibt auch die Chronologie der Darstellung erhalten, denn die Flucht findet zeitlich nach den fluchtauslösenden Umständen statt. Aus der Unglaubhaftigkeit bestimmter Darlegungen bezüglich des Reisewegs darf nicht auf die Unglaubhaftigkeit des Vorbringens zum Verfolgungsschicksal geschlossen werden, zumal falsche Angaben bezüglich des Reisewegs anders motiviert sind. Eine Änderung der Reihenfolge der Befragung kann auch zu einer vertrauensvolleren Atmosphäre während der Anhörung beitragen. Das Bundesamt erhält aber dennoch alle Informationen, die es benötigt.

6. Qualifizierte DolmetscherInnen

Dem Antrag, nur speziell ausgebildete Dolmetscherinnen und Dolmetscher, die sich in beiden Sprachen fließend und fehlerfrei ausdrücken können, im Asylverfahren einzusetzen (Antrag, S. 3); sowie ein Bewertungssystem, über das ungeeignete Dolmetscherinnen und Dolmetscher identifiziert werden können, einzuführen (Antrag, S. 4), ist zuzustimmen.

[52] Siehe PRO ASYL Stellungnahme zum Entwurf eines x-ten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes – Einstufung Georgiens, der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten, 12.07.2018, abrufbar unter https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/2018-07-12-PRO-ASYL_Stellungnahme-zum-GE-sichere-HKL.pdf.

DolmetscherInnen, die im Rahmen der Anhörung zum Einsatz kommen, tragen ebenfalls eine wesentliche Verantwortung. Während der Inhalt des zu übersetzenden Textes mitunter sehr emotional und verstörend wirken kann, müssen sie in ihrer Rolle dennoch konsequent als Sprachrohr dienen. Dementsprechend sollten **nur speziell ausgebildete SprachmittlerInnen**,[53] die sich in beiden Sprachen fließend und fehlerfrei ausdrücken können, im Asylverfahren eingesetzt werden. **Fortbildungen sowie eine psychologische Supervision sollten angeboten werden.**

AnhörerInnen müssen angemessen intervenieren, wenn SprachmittlerInnen aus ihrer Rolle fallen, u.a. auch dann, wenn ein längerer Sprachbeitrag der betroffenen Person nur verkürzt zusammengefasst wird. Damit aber nicht erst im Einsatz – und damit oftmals zu spät – Probleme auffallen, muss ein **Bewertungssystem** eingeführt werden, über das ungeeignete DolmetscherInnen identifiziert werden können.

Sollte sich im Nachhinein herausstellen, dass ungeeignete DolmetscherInnen bereits in vorherigen Anhörungen im Einsatz waren, muss **in diesen Fällen nachgeschaut** werden und die Betroffenen bzw. ihr Rechtsbeistand informiert werden. Nicht nachvollziehbar ist beispielsweise, dass im Jahr 2017 über 2000 ÜbersetzerInnen vom BAMF wegen schlechter Dolmetscherleistung entlassen wurden, die entsprechenden Bescheide aber nicht einmal im Rahmen der Internen Revision des BAMF stichprobenartig überprüft wurden.[54] Dies gilt erst Recht, wenn Hinweise vorliegen, dass gegen die Neutralitätspflicht verstoßen wurde.[55]

Schließlich – so banal es klingen mag – muss seitens des BAMF sichergestellt werden, dass DolmetscherInnen mit den richtigen Sprachkenntnissen in der Anhörung eingesetzt werden. So kann es beispielsweise Unterschiede machen, wenn ein afghanischer Antragsteller Dari oder Farsi spricht.

7. Erhebung erforderlicher Beweise

Dem Antrag, dass das BAMF alle erforderlichen Beweise zu erheben und aktuelle Herkunftslandinformationen konsequent zu berücksichtigen und Asylsuchende bei der Beschaffung von Nachweisen finanziell zu unterstützen (z.B. bei Attesten), ist zuzustimmen (Antrag, S. 3).

a) Berücksichtigung von Herkunftslandinformationen

In einem Asylverfahren vor Entscheidung alle erforderlichen Beweise zu erheben und aktuelle Herkunftslandinformationen konsequent zu berücksichtigen, sollte eine Selbstverständlichkeit sein. In der Entscheidungspraxis fällt jedoch auf, dass gerade bei den Hauptherkunftsländern eine restriktivere Entscheidungspraxis nicht immer erklärbar ist und sich nicht auf aktuelle Herkunftslandinformationen rückführen lässt. Am deutlichsten lässt sich dies anhand der Praxis zu **Syrien** verdeutlichen:

---

[53] Zur Konkretisierung des Dolmetscher-Begriffs und der besonderen Bedeutung im Asylverfahren siehe auch Jaber, Die Bedeutung des Sprachmittlers im Asylverfahren, ZAR 2017, 318.

[54] Vgl. dazu auch PRO ASYL, Interner Revisionsbericht des BAMF deckt längst bekannte Mängel auf, News v. 02.06.2017, abrufbar unter https://www.proasyl.de/news/interner-revisionsbericht-des-bamf-deckt-laengst-bekannte-maengel-auf/.

[55] Zur Problematik siehe nur Zeit, Feind hört mit, 22.11.2017, abrufbar unter https://www.zeit.de/2017/48/bamf-asylbewerber-dolmetscher-bedrohung-bespitzelung.

- Während SyrerInnen bis Beginn des Jahres 2016 vornehmlich Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention zuerkannt bekamen, wandelte sich diese Entscheidungspraxis ab März 2016 hin zum **subsidiären Schutz** – und damit unmittelbar ab dem Zeitpunkt, ab dem der Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte ausgesetzt wurde.[56] Auf eine andere Lageeinschätzung kann sich das BAMF hier nicht berufen.

- Noch drastischer ist die im März und April 2019 zu beobachtende Entwicklung, nach der mehrere syrische Schutzsuchende nur noch nationale **Abschiebungsverbote** bekommen haben. Aktuell soll es einen Entscheidungsstopp geben. Faktisch lässt sich diese Änderungspraxis nicht begründen: Der jüngste Lagebericht aus November 2018 des Auswärtigen Amtes spricht deutlich von einer unveränderten Gefährlichkeit landesweit. Wenn das Bundesamt seine Entscheidungspraxis ändern will, braucht es zunächst eine andere Informationslage anerkannter Quellen, nicht umgekehrt.[57]

b) Berücksichtigung von Attesten und finanzielle Unterstützung

Ebenso problematisch sind losgelöst von Herkunftslandinformationen die Beweiserhebungen zu Umständen im Einzelfall. Dazu gehört auch eine genauere Untersuchung bei gesundheitlichen Problemen, wie beispielsweise bei Fragen von Verletzungen durch Folter im Rahmen einer Schutzprüfung.

Grundsätzlich gilt der Amtsermittlungsgrundsatz im Asylverfahren, gemäß § 24 Abs. 1 AsylG hat das Bundesamt den Sachverhalt aufzuklären und die erforderlichen Beweise zu erheben. Zwar trifft zugleich die Asylantragstellenden eine Darlegungspflicht, d.h. sie sie sind gehalten alle asylrelevanten Tatsachen, von denen das BAMF keine Kenntnis hat, vorzutragen – dabei reicht aber grundsätzlich ein mündlicher Vortrag. **Trägt eine geflüchtete Person nun z.B. vor, dass eine schwerwiegende Krankheit besteht, so ist das BAMF prinzipiell verpflichtet, dieser Information nachzugehen und diese bei Zweifeln zu verifizieren.**

Durch Anforderungen an ärztliche Atteste im Asylverfahren wird dieses Stufenverhältnis zwischen Darlegungspflicht und Sachverhaltsermittlung aber konterkariert. Die Dienstanweisungen des BAMF sehen aber vor, dass wenn es dem Vortrag noch nicht glaubt, nicht das BAMF eine ärztliche Untersuchung ermöglichen muss, sondern der Betroffene selbst einen Nachweis erbringen muss (wobei das ja schon einem Beweis gleichkäme). Hier stellt sich insbesondere das Problem der Finanzierung. Laut Dienstanweisungen müssten die Kosten nicht übernommen werden, wenn der Betroffene noch in der Darlegungspflicht steht.[58] So wird dem Betroffenen erst Recht die Möglichkeit genommen, seinen Vortrag zu „beweisen“. Im Rahmen von beschleunigten Verfahren oder unter Bedingungen wie den AnKER-Einrichtungen ohne Unterstützung durch ent-

---

[56] Bis Anfang 2016 erhielten fast 100 % der Betroffenen SyrerInnen Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention, mit Eintreten der Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte, fiel diese Zahl drastisch, vgl. dazu auch PRO ASYL, Stellungnahme Familiennachzugsneuregelungsgesetz vom 07.06.2018, abrufbar unter https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/2018-06-07-PRO-ASYL_Stellungnahme-zum-GE-Familiennachzugsneuregelungsgesetz.pdf.

[57] Auch das Bundesinnenministerium hat bisher diese Änderung nicht gebilligt, siehe Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Stephan Mayer auf eine mündliche Frage der Abgeordneten Ulla Jelpke von der Linksfraktion vom 3.4.2019, abrufbar unter https://www.ulla-jelpke.de/wp-content/uploads/2019/04/Plenarprotokoll-19_91_%C3%84nderung-Leits%C3%A4tze-SYR_Jelpke.pdf.

[58] BAMF, DA-Asyl, Stand 21.02.2019. zu Krankheitheitsbedingten Abschiebungsverboten, S. 8

sprechende BeraterInnen sind diese **Nachweispflichten** schließlich **kaum erfüllbar**, wie untenstehender Fall zeigt.

Auch die Anforderungen an ärztliche Atteste selbst sind besonders hoch. Wenn aber die antragstellende Person aber unter Umständen zunächst ein aus Sicht des BAMF unzureichendes Attest vorgebracht wurde, so ist diese **Person zwingend darauf hinzuweisen, bevor eine ablehnende Entscheidung mangels qualifiziertem Attest ergeht**. Der Fall kann also erst dann entscheidungsreif sein, wenn der Entscheider darauf hingewiesen hat und die Möglichkeit eines Nachtrags gegeben hat. Dies gilt umso mehr, als dass die anhörende und entscheidende Person unterschiedlich sind und der/die AnhörerIn nicht auf etwaige Mängel bei einem schon vorliegenden Attest hingewiesen hat.

PRAXISBEISPIEL

Im September 2018 kam der Betroffene in desolatem Gesundheitszustand am Flughafen Frankfurt am Main an. Er berichtet von Folterungen am Rücken, Fingern und Geschlechtsteil während einer Inhaftierung im Kongo. Schon in der Anhörung demonstrierte er seine Wunden und beschrieb, wie es dazu gekommen ist. Die Wunden wurden nicht bestritten. Der BAMF-Mitarbeiter (Sonderbeauftragter für Traumatisierte und Folteropfer) teilte während der Anhörung mit, dass ihm die medizinische Sachkenntnis fehle, um die Möglichkeit von Folterauswirkungen zu überprüfen. Statt der Durchführung einer medizinischen Begutachtung wurde der Antrag aber bereits am zweiten Tag nach der Anhörung als »offensichtlich unbegründet« abgelehnt. Folter wurde hier also per se als Ursache für die Verletzungen ausgeschlossen – eine unhaltbare Entscheidung, die dennoch nicht vom VG Frankfurt am Main im Eilverfahren aufgehoben wurde (die Klage in der Hauptsache ist aber weiterhin anhängig). Lässt sich die Ursache nicht unmittelbar klären, so mag dies noch keinen Schutz begründen – wohl aber die Verpflichtung, hier genauer nachzuforschen. Denn selbst wenn das BAMF Zweifel an Einzelheiten des Vortrags hat, so kann es nicht »offensichtlich ausschließen«, dass die Narben und Wunden nicht von Folter stammen, es ist eben nur (noch) nicht vollends davon überzeugt. Da der Fall dann noch nicht entscheidungsreif ist, besteht Anlass zur Weiterermittlung. Tatsächlich wurde er aber nach diesem Schnellverfahren abgeschoben.

Im vorliegenden Fall kommt erschwerend hinzu, dass der Antragsteller vor seiner Anhörung von dem für den Transitbereich des Flughafens zuständigen Arzt untersucht wurde, von diesem aber keinerlei Atteste/Arztberichte erhalten hat, die in das Verfahren hätten eingeführt werden können. Der Rechtsanwalt konnte den Arzt vor der Abschiebung nicht mehr kontaktieren, ihm wurden die Kontaktdaten auch nicht durch das Regierungspräsidium weitergeleitet (Anfrage blieb unbeantwortet). **Solche Schnellverfahren werden den europarechtlichen Anforderungen, gerade bei vulnerablen Schutzsuchenden die Verfahren angemessen zu gestalten, nicht gerecht (insb. (Art. 24 Abs. 3 i.V.m. Art. 31 Abs. 8 EU-AsylverfahrensRL) und können die Betroffenen, wie in diesem Fall, schweren Gefahren aussetzen.**

8. Konkrete Prüfung des Einzelfalls

Dem Antrag, alle im Rahmen der Anhörung vorgetragenen Gründe im Rahmen der Bescheiderstellung sorgfältig zu prüfen und zu bewerten; die Beurteilung der Glaubwürdigkeit der Angaben neutral und anhand objektiver Kriterien zu erfolgen, den wesentlichen Sachverhalt im Bescheid vollständig darzustellen und dass die rechtliche Bewertung des Einzelfalls sowie deren konkrete Begründung nicht aus Textbausteinen bestehen dürfen, ist zuzustimmen (Antrag, S. 3).

Eine individuelle, sorgfältige Prüfung des Einzelfalls ist das Kernelement eines rechtsstaatlichen Asylverfahrens. Pauschale Ablehnungen, unzureichende Begründungen, Textbausteine ohne Subsumtion verbieten sich. Es besteht nach wie vor in jedem Einzelfall ein individueller Anspruch auf Prüfung – nach dem Asylgesetz, dem Grundgesetz, dem europäischen Recht sowie der Genfer Flüchtlingskonvention.[59]

PRO ASYL hat immer wieder auf **unzureichende Prüfungen** hingewiesen. Auch erstinstanzliche VerwaltungsrichterInnen berichten gegenüber Fachorganisationen wie PRO ASYL häufig davon, dass sie sich oftmals in der Aufgabe sehen, den vor ihnen liegenden Fall „ganz von vorne" prüfen zu müssen, da Anhörungsprotokolle oder Bescheide völlig unzulänglich sind oder nicht auf die konkreten Besonderheiten des Einzelfalles geachtet werden. Dies stellt eine **besondere Belastung für die Verwaltungsgerichte**, aber auch für den Betroffenen dar und **könnte vom BAMF schnellstens behoben werden** – sowohl künftig durch qualitative Verfahren als auch rückwirkend durch den Prüfung bereits ergangener negativer Entscheidungen.[60]

a) Pauschale Ablehnungen

Wenn Asylanträge nur noch „abgearbeitet" werden, wenn nur noch die Fallzahlen und die Entscheidungsquoten im Fokus stehen, besteht die Gefahr, dass der konkrete Sachverhalt im Einzelfall in den Hintergrund tritt. Sicherlich kann sich ein/e MitarbeiterIn bei der Definition von bestimmten Begriffe Textbausteine bedienen – aber die Subsumtion, also die Prüfung bezogen auf den Einzelfall, muss immer individuell erfolgen.

Der Trend einer Pauschalisierung und einer abstrakten Verwendung von Textbausteinen losgelöst des Einzelfalls oftmals an Bescheiden zu **Afghanistan** zu erkennen: Während eine Verfolgung oftmals (fälschlicherweise) nicht geprüft oder gar nicht Infrage gestellt wird, werden Ablehnungen regelmäßig mit dem Vorliegen einer sogenannten „inländischen Schutzalternative" verneint. Diese „interne Schutzalternative" soll in aller Regel Kabul sein, außerdem wird auf Großstädte wie z. B. Herat oder Masar-e Scharif abgestellt.

Zwar erlaubt das Flüchtlingsrecht einen solchen Verweis, allerdings nur dann, wenn die Person am neuen Ort sicher ist bzw. Schutz findet (§ 3e Abs. 1 Nr. 1 AsylG) und „sicher und legal in diesen Landesteil reisen kann, dort aufgenommen wird und vernünftigerweise erwartet werden kann, dass er sich dort niederlässt" (§ 3e Abs. 1 Nr. 2 AsylG).[61] Es muss sich mithin um einen „zumutbaren" Ort handeln, wo die betroffene Person ihren Lebensunterhalt verdienen, eine Unterkunft finden und medizinische Versorgung erhalten kann. Doch selbst wenn kein Flüchtlings-

[59] Dies gilt selbst dann, wenn Herkunftsstaaten als „sichere Herkunftsländer" eingestuft werden. Auch hier besteht ein Anspruch auf individuelle Prüfung, wenngleich „vermutet" wird, dass eine Verfolgung nicht besteht.
[60] Siehe B. 4.
[61] Regelung gilt ebenso für den subsidiären Schutz, vgl. § 4 Abs. 3 i.V.m. § 3e AsylG.

status zuerkannt wird, müssen dann Abschiebungsverbote geprüft werden, namentlich ob die konkrete Person trotz der Sicherheitssituation und der katastrophalen Lebensbedingungen vor Ort rückgeführt werden kann. Auch hier müssen also tatsächliche Bedingungen wie Unterkunft, Nahrung, medizinische Versorgung etc. geprüft werden – und zwar individuell, ein pauschaler Verweis auf die allgemeine Situation in einer Stadt genügt nicht.

Speziell für Afghanistan hat das Auswärtige Amt ebenfalls in seinem jüngsten Lagebericht aus Mai 2018 die Bedeutung der individuellen Gegebenheiten betont und einen ganzen Kriterienkatalog aufgestellt: Danach hingen die Lebensbedingungen des Einzelnen häufig von seiner **Stellung im örtlich herrschenden Machtgefüge** sowie seinem **Verhältnis zu den jeweils daran beteiligten Gruppierungen** ab und würden von der **Stabilität der örtlichen Machtverhältnisse** beeinflusst. Seine Bedrohung könne nur unter **Berücksichtigung regionaler und lokaler Gegebenheiten** und »unter **Einbeziehung sämtlicher individueller Aspekte** des Einzelfalls« (UNHCR) wie **Ethnie, Stamm, Konfession, Geschlecht, Familienstand** und **Herkunft** beurteilt werden.[62] Auch eine Prüfung dieser sehr ausdifferenzierten Punkte fehlt häufig.

Schließlich stellt UNHCR in seinen neuesten Richtlinien aus August 2018 zu Afghanistan fest: „Im Hinblick auf die gegenwärtige Sicherheitslage, die Menschenrechtslage sowie die humanitäre Situation ist Kabul generell keine interne Schutzalternative.“[63] Wenn das BAMF nun diese Einschätzung, die schon europarechtlich nach Art. 8 der EU-Qualifikationsrichtlinie zu berücksichtigen ist, widerlegen will, muss es sich inhaltlich präzise damit auseinandersetzen.

All diese Prüfungspunkte müssen nacheinander abgehandelt werden und konkret geprüft werden. Ein allgemeiner Verweis auf die Sicherheitslage vor Ort kann – insbesondere nach dieser UNHCR-Einschätzung – nicht genügen. Dies gilt umso mehr, wenn über afghanische Staatsangehörige entschieden wird, die bereits im Kindesalter mit ihrer Familie Afghanistan verlassen haben (sog. „faktische Iraner“). Zwar stellen die Textbausteine oftmals eine desolate Lage in Kabul dar, handeln die „Widerlegung“ von Problemen im Einzelfall dann aber mit einer kurzen Feststellung, dies alles reiche trotzdem nicht für ein Abschiebungsverbot aus, ab.

b) Vorschnelle o.u.-Ablehnungen

Besonders auffällig sind auch die Entwicklungen der Entscheidungen als »offensichtlich unbegründet« in den sog. Flughafenverfahren, anhand derer stark gezweifelt werden muss, ob hier stets eine ausreichende Prüfung stattgefunden hat.

Im Rahmen der Flughafenverfahren nach § 18a AsylG durchlaufen die Betroffenen, die über den Flughafen ankommen, noch im Transitbereich des Flughafens ein extrem **beschleunigtes Verfahren**.[64] Innerhalb zwei Tagen nach Ankunft muss bereits die Bundesamtsentscheidung vorliegen. Auch der rechtliche Schutz ist wiederum verkürzt, wobei hier nach Anhörung der Kontakt zu ei-

[62] Siehe auch PRO ASYL, Zum Lagebericht zu Afghanistan des Auswärtigen Amtes: Neue Erkenntnisse erfordern Neuprüfung, 03.07.2018, abrufbar unter https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/2018-05-03-Stellungnahme-PA-zu-Lagebericht-Afghanistan-2018.pdf.

[63] Freie Übersetzung, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan, 30.08.2018, abrufbar unter: www.refworld.org/docid/5b8900109.html; vgl. zu alledem: Neue UNHCR-Richtlinien: Abschiebungen sind dringend auszusetzen, News vom 07.09.2018, abrufbar unter https://www.proasyl.de/news/neue-unhcr-richtlinien-abschiebungen-sind-dringend-auszusetzen/.

[64] Zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen siehe BVerfG, Urteil v. 14.5.1996 – 2 BvR 1516/93.

nem Rechtsbeistand garantiert werden muss. Wenn der BAMF-Bescheid den Antrag als »offensichtlich unbegründet« ablehnt, ist den Betroffenen die Einreise zu verweigern (§ 18a Abs. 3 AsylG). Als »offensichtlich unbegründet« kann ein Antrag aber nur gelten, wenn die Voraussetzungen für eine Flüchtlingszuerkennung offensichtlich nicht vorliegen, etwa weil das Vorbringen nicht substantiiert ist, widersprüchlich ist, oder offenkundig den Tatsachen nicht entspricht (§ 30 AsylG).

Bereits im Rahmen der dokumentierten Fälle des Memorandums für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland aus 2016 fällt auf, dass eine sorgfältige, objektive und unparteiische Prüfung meist fehlte. Insbesondere die Verhandlungsführung während der Anhörung scheint in Flughafenverfahren nach Auswertung der Fälle besonders unangebracht zu sein und eine angemessene Prüfung der Asylanträge innerhalb der kurzen Fristen kaum möglich.[65]

Heute scheint sich diese Situation noch verschlechtert zu haben: Die Ablehnungsquote als »offensichtlich unbegründet« stieg von **11,8 % in 2015**, 24,9 % in 2016, 28,6 % in 2017 auf **44,85 % in 2018**.[66] Fast eine Vervierfachung innerhalb von vier Jahren. Dabei ist gerade in diesem Bereich erhöhte Sorgfalt erforderlich und das BAMF ist verpflichtet, entsprechend nachzuforschen und gegebenenfalls Beweise zu erheben, wenn entsprechender Anlass dazu besteht, wie unten stehender Fall zeigt.

PRAXISBEISPIEL

Eine Fehlentscheidung innerhalb kürzester Zeit ohne ausreichende Prüfung kann zu fatalen Konsequenzen führen. Ein Iraner, der im Februar 2019 als »offensichtlich unbegründet« im Flughafenverfahren München abgelehnt wurde, **ist unmittelbar nach Abschiebung in den Iran inhaftiert worden**. Dabei hat er in der Anhörung genau von der drohenden Inhaftierung berichtet: Er gehöre einer verfolgten Glaubensgemeinschaft an, weswegen er nach einer Razzia während eines Treffens mit anderen Glaubensangehörigen festgenommen wurde. Schließlich erging gegen ihn ein Urteil von sechsjähriger Haft und dreijährigem Exil, wobei er darüber hinaus weitere unabsehbare Konsequenzen befürchtet. Das BAMF und anschließend im Eilverfahren das VG München haben ihm dies aber vor allem deswegen nicht geglaubt, weil er das entsprechende Urteil nicht im Original mit sich geführt hat, sondern lediglich in Kopie. Als anschließend die Originaldokumente durch Kontakte vor Ort nachgereicht wurden, genügte dies einem erneuten Eilantrag vor dem VG München ebenfalls nicht, da sich bei einzelnen Daten im Vortrag Widersprüche ergeben hätten. Das iranische Urteil selbst aber wurde nicht bestritten.

Auch hier kam das BAMF der Amtsermittlungspflicht nicht nach. Selbst wenn es Zweifel am Vortrag hätte, hätte es sich mit dem iranischen Urteil auseinandersetzen müssen. Zumindest hätte es Anlass zu weiteren Ermittlungen gegeben – eine Entscheidung als »offensichtlich unbegründet« ist dann jedenfalls rechtlich nicht mehr möglich. **Diese Fehlentscheidung hat nun dramatische Folgen: Direkt nach Ankunft wurde der Betroffene inhaftiert, die von ihm vorgetragene Angst vor einer Inhaftierung hat sich bewahrheitet.**

[65] Siehe Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland, dazu A. I, S. 28.
[66] Siehe Ergänzende Asylstatistiken 2016 – 2018, BT-Drs. 18/11262, BT-Drs. 19/1371(neu), BT-Drs. 19/8701, abrufbar unter http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/112/1811262.pdf, https://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/013/1901371.pdf und http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/087/1908701.pdf.

9. Keine Trennung von AnhörerIn und EntscheiderIn

Dem Antrag, dass die Sachentscheidung über den Asyantrag von derjenigen Person zu treffen ist, die die Anhörung durchgeführt hat, ist zuzustimmen (Antrag, S. 3).

Immer wieder hat PRO ASYL und zivilgesellschaftliche AkteurInnen in Gesprächen mit dem BAMF auf die Problematik der Trennung von anhörende und entscheidende Person hingewiesen. Zu begrüßen ist zwar, dass auch seitens des BAMF wieder beide Aufgaben auf eine Person fallen sollen, in der Praxis ist dies jedoch nicht gewährleistet.

Im Asylverfahren kommt es essentiell auf die Glaubwürdigkeit der antragstellenden Person an.[67] Es liegt auf der Hand, dass eine Trennung von AnhörerIn und EntscheiderIn maximal im Ausnahmefall erfolgen darf. Bei einer solchen Trennung trifft der/die EntscheiderIn die Entscheidung über den Schutz im Einzelfall anhand eines Protokolls, das der/die Anhörende angefertigt hat – und selbst immer wieder von schlechter Qualität ist.

Problematisch daran ist, dass auch die subjektiven Erfahrungen in der Anhörung entscheidungsrelevant sein können – schließlich kann auch die Art des Vortrags und viele Kleinigkeiten die Glaubwürdigkeit der Person beeinflussen. Dies gilt umso mehr, als dass noch immer Protokolle auffallen, in denen trotz längerer Befragung die Antworten relativ kurz ausfallen. Dies kann sowohl bei der Übersetzung durch die/den DolmetscherIn passieren oder bei dem Diktat zum Protokoll. Enthält das Protokoll Widersprüche durch Übersetzungsfehler, Fehleinschätzungen des/der Anhörenden bezüglich der Situation im Herkunftsland oder andere Missverständnisse, kann dies zur Verweigerung des Schutzes führen und damit fatale Folgen haben.

10. Qualitätssicherung durch systematischen Vergleich von Bescheid und Anhörungsprotokoll

Dem Antrag, eine effektive Qualitätssicherung aller verfahrensrelevanter Arbeitsvorgänge (einschließlich Registrierung, Antragstellung, Anhörung, Bescheidfassung, bei Klagen vor dem Verwaltungsgericht auch das Prozessreferat) umgehend umzusetzen; offensichtlich fehlerhafte Bescheide von Amts wegen aufzuheben, ist zuzustimmen (Antrag, S. 4).

Es ist zu begrüßen, dass das BAMF Qualitätssicherung in Angriff genommen hat. Insbesondere sollte seit September 2017 die „Prüfung aller Bescheide im Vier-Augen-Prinzip vor Ort“ eingeführt werden.[68] Dennoch werden Bescheide erstellt, bei denen nicht erkennbar ist, wie diese ein 4-Augen-Prinzip durchlaufen haben können. Es ist dringend darauf hinzuwirken, dass **eine ernsthafte Kontrolle** stattfindet. Das derzeitige Konzept kann dafür nicht ausreichen: Allein die Bescheide, nicht auch die Anhörungsprotokolle, sollen überprüft werden. Ein tatsächlicher Vergleich also zwischen Sachvortrag und Entscheidung findet nicht statt, der Bescheid ist inhaltlich nicht zu überprüfen. Zudem ist gerade das Anhörungsprotokoll das entscheidende Dokument des gesamten Asylverfahrens. Wenn hier Fehler passieren, wirkt es sich auf den gesamten weiteren Vorgang einschließlich der Gerichtsverfahren aus. Auch heute noch erreichen uns Protokolle, in

[67] Vgl. nur BVerfG, Urteil v. 14.5.1996 – 2 BvR 1516/93, Rn. 121.

[68] BAMF, Zahl der offenen Asylverfahren sinkt unter 100.000, Mitteilung vom 11.10.2017, http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2017/20171011-am-offene-asylverfahren-unter-100000.html?nn=3798410.

denen die Protokollierung unverständlich ist oder aber auffällt, dass bestimmte Nachfragen nicht gestellt wurden. Im Protokoll können zudem Hinweise darauf gefunden werden, wenn es Übersetzungsprobleme gegeben hat. Wenn eine Anhörung mehrere Stunden gedauert hat, die Niederschrift aber nur sehr verkürzte Antworten enthält, kann das ein Hinweis auf eine unvollständige bzw. stark vereinfachte Übersetzung sein – was wiederum hinsichtlich Widersprüchen oder Glaubwürdigkeitsfragen entscheidend ist.

Es ist daher dringend zu fordern, dass eine echte Kontrolle nur dann erfolgen kann, wenn das Anhörungsprotokoll und der Bescheid gemeinsam geprüft werden. Gleiches gilt für andere entscheidende Dokumente, wenn beispielsweise ein ärztliches Attest eine tragende Rolle spielt.

11. Prozessreferate im Rahmen der Qualitätssicherung

Dem Antrag, dass auch die Prozessreferate in die Maßnahmen zur Qualitätssicherung einzubeziehen ist, ist zuzustimmen (Antrag, S. 4). Ebenso begrüßenswert ist der Vorschlag, dass Prozessreferate die Gerichtsentscheidungen als „Feedback-Quelle“ auswerten sollen (Antrag, S. 4).

Auch die Prozessreferate müssen in die Maßnahmen zur Qualitätssicherung miteinbezogen werden. Auch hier können Fehler auftreten, die BAMF-intern schneller selbst korrigiert werden könnten, als über das Gerichtsverfahren. Dies fördert neben der Effizienz auch die Qualität im gesamten Asylverfahren, was prozessrechtliche Vorgänge mit einschließt. Die MitarbeiterInnen sind ebenfalls für eine Vielzahl an Fällen zuständig. Dabei darf nicht erneut das Argument einer – vermeintlichen – Verfahrensbeschleunigung zulasten der Qualität genutzt werden. Eine Qualitätssicherung wie beispielsweise ein umfassendes **4-Augen-Prinzip** würde auch hier zu mehr Effizienz und Beschleunigung führen können, wie unten stehendes Beispiel zeigt.

Ohnehin können die Erfahrungen der AnhörerInnen und EntscheiderInnen und die des Prozessreferates nicht unabhängig voneinander betrachtet werden. Sollte das Bundesamt vor Gericht verlieren, so können diese Fälle entscheidende Hinweise geben, wo es Probleme beim BAMF geben könnte, um so letztlich die Qualität aller Bereiche des Bundesamtes im Asylverfahren zu verbessern.

Letztlich muss das Prozessreferat auch die Klage gegen einen negativen Bescheid zum Anlass nehmen, außerhalb des Gerichtsverfahrens die Entscheidung bei offensichtlichen Mängeln unmittelbar aufzuheben. Dies würde einen großen Beitrag zur Entlastung der Verwaltungsgerichte beitragen (siehe auch Kapitel B.4.).

PRAXISBEISPIEL

Im Dezember 2018 beispielsweise verweigerte das Prozessreferat rechtswidrig die Zuerkennung von Familienasyl – trotz unstreitigen Vorliegens aller gesetzlichen Voraussetzungen. Dennoch beginnt das vorherige Schreiben aus dem Prozessreferat mit fragwürdigem Ton selbst gegenüber dem Gericht: „Die Beklagte ist sich wohl bewusst, dass für die Exekutive (wie übrigens auch für die Judikative) die Bindung an die Gesetze, an die Rechtsordnung, gilt.“ Erst durch die Intervention von PRO ASYL wurde seitens des BAMF das Gerichtsverfahren für erledigt erklärt und der Schutz erteilt. Eine vorherige Kontrolle im Prozessreferat hätte dies vorher selbst erkennen und sofort richtig stellen können.

12. Kommunikation während Gerichtsverfahren

Dem Antrag, einen Automatismus einzuführen, dass Ausländerbehörden vom BAMF über anhängige Klagen bzw. Eilanträge sowie sonstige Verabredungen und Eilrechtsbeschlüsse informiert werden, um rechtswidrige Abschiebungen zu vermeiden, ist zuzustimmen (Antrag, S. 4).

Da im Asylprozessrecht unterschiedliche Regelungen zur aufschiebenden Wirkung gelten und hier sowohl Hängebeschlüsse, Stillhalteabkommen und Eilbeschlüsse eine entscheidende Rolle spielen, ist die Kommunikation zwischen den Beteiligten einschließlich der Ausländerbehörde essentiell. Denn eine Fehlkommunikation kann hier drastische Konsequenzen haben: Insbesondere im vergangenen Jahr kam es zu rechtswidrigen Abschiebungen, die auf einer fehlerhaften Kommunikation des Bundesamtes zur Ausländerbehörde während gerichtlicher Verfahren beruhen – einschließlich rechtswidriger (Ketten-)Abschiebungen nach Afghanistan, einem Kriegs- und Krisengebiet, in welchem nach wie vor Menschen verfolgt werden.[69]

Das Bundesamt prüft täglich Fälle, in denen die Entscheidung für oder gegen den Flüchtlingsschutz bzw. eine Abschiebung eine Entscheidung über Leben und Tod sein kann. Im Verfahren gehört es zum Kern seiner Pflichten, seine Abläufe so zu organisieren, dass niemand während eines noch offenen Verfahrens abgeschoben wird. Die Aktenführung und die Kommunikation mit Behörden und Gerichten sind zwingend so zu organisieren, dass es zu Missverständnissen jedenfalls an diesem Punkt nicht kommen kann.

Exkurs: Vorschlag aus dem Bundesinnenministerium

Weitere Fragen wirft der Referentenentwurf zum Asylprozessrecht aus dem Bundesinnenministerium auf. Statt die Kommunikationsprobleme zu beheben will er eine bereits bestehende Mitteilungspflicht des Bundesamtes nach § 40 Abs. 2 AsylG zusätzlich streichen.[70] Zwar wird in der Gesetzesbegründung auf eine Neuregelung in § 38 Abs. 2 AsylG-E verwiesen, doch ist dieser Anwendungsbereich beschränkt und zielt vor allem auf eine Kommunikation Richtung Verwaltungsgericht und der Beteiligten. Zwingend sicherzustellen ist vielmehr ein Automatismus der Kommunikation des BAMF gegenüber der Ausländerbehörde einzuführen, damit gerade rechtswidrige Abschiebungen in jedem Fall verhindert werden.

PRAXISBEISPIEL

Ein syrisches Ehepaar mit drei Kindern sollte nach dem Willen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) aus Sachsen nach Rumänien zurückgeschickt werden, da sie dort – auf dem Papier – subsidiären Schutz erhalten habe. Aufgrund der dort herrschenden Umstände hat die Familie jedoch Klage eingereicht. Die Klage hatte in diesem Fall aufschiebende

[69] Siehe beispielsweise PRO ASYL, Rechtswidrige Abschiebung von Nasibullah S. nach Afghanistan, Presseerklärung vom 18.07.2018, https://www.proasyl.de/pressemitteilung/rechtswidrige-abschiebung-von-nasibullah-s-nach-afghanistan/.

[70] Zwar wird in § 38 Abs. 2 AsylG-E dann auf eine Mitteilungspflicht nach § 36 Abs. 2 AsylG verwiesen, diese bezieht sich allerdings auf die „Beteiligten“ und betont die Zustellung an das VG, darunter fällt in der Regel nicht auch die Ausländerbehörde. Dringender ist ohnehin ein Automatismus bei allen Verfahren über eine Unterrichtungspflicht nach § 40 AsylG einzuführen.

Wirkung. Das heißt, solange das Gerichtsverfahren läuft, kann sie nicht abgeschoben werden.

Dennoch hat das BAMF den sächsischen Behörden eine Fehlinformation über diese aufschiebende Wirkung zukommen lassen und die Abschiebung damit frei gegeben. Erst in einem zweiten Gerichtsverfahren vor dem Verwaltungsgericht Dresden gibt das BAMF zu: Es habe fälschlicherweise diese Fehlinformation weitergegeben, woraufhin das VG Dresden die unverzügliche Rückholung anordnete. Für die Rückholung wiederum ist das Land Sachsen zuständig. Trotz klarer Rechtslage dauerte es rund zwei Monate und benötigte mehrfache Aufforderungen des Flüchtlingsrats Sachsen, bis die Eltern mit ihren Kindern wieder nach Deutschland zurückgeholt wurden. Die ersten Tage war die Familie in Rumänien obdachlos. Nur mit Unterstützung des Rumänischen Flüchtlingsrates konnte ihr wenigstens Obdach in einer Garage vermittelt werden (zu alledem vgl. PRO ASYL, Wegen BAMF-Fehler: Erneute rechtswidrige Abschiebung, Presseerklärung vom 18.10.2018, abrufbar unter https://www.proasyl.de/pressemitteilung/wegen-bamf-fehler-erneute-rechtswidrige-abschiebung/).

13. Regelmäßige Überprüfung negativer Asylbescheide

Bei seinen bisherigen internen Überprüfungen hat sich das BAMF primär auf die Kontrolle positiver Bescheide konzentriert. Auch bei der Internen Revision des BAMF, als 2.000 positiv beschiedene Fälle syrischer und afghanischer Flüchtlinge untersucht wurden, wurden zwar Mängel bekannt, die Erkenntnis aber nicht auf negative Bescheide übertragen: Mangelhafte Sachverhaltsaufklärung, unvollständige Dokumentation der Anhörungen und Bescheide allein auf Textbausteinbasis,[71] all dies sind Fehler, die sich bei negativen Entscheidungen fatal auswirken könnten. Die logische Konsequenz wäre also spätestens nach solch einer Untersuchung, sich auch negative Entscheidungen anzuschauen, um hier gegebenenfalls Abhilfe zu schaffen und etwaige strukturelle Defizite zu erkennen. Ein reiner Verweis auf die Verwaltungsgerichte ist dabei nicht ausreichend, um strukturelle Probleme zu erkennen und wird auch nicht einem fairen, effizienten Verfahren dem Betroffenen gegenüber gerecht. Zudem besteht eine erhebliche Überlastung der Verwaltungsgerichte und auch der qualifizierten AnwältInnen, die nicht proportional zum Aufbau des BAMF-Personals mitwachsen konnten.

Für die künftige Qualitätssicherung ist es daher entscheidend, dass das **BAMF sich auch intern mit den negativen Bescheiden auseinandersetzt**. Hier ist eine regelmäßige Prüfung zwingend erforderlich und bei entsprechenden Mängeln zu korrigieren. Darüber hinaus muss eine Klage gegen einen Bescheid sofortiger Anlass sein, diesen intern zu überprüfen und ebenfalls bei Bedarf zu korrigieren. Dies dient nicht nur den Betroffenen, sondern gibt so dem BAMF eine Möglichkeit, häufiger auftretende Mängel grundlegend zu beheben.

Zu weiteren Maßnahmen der Entlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und zur Rolle des BAMF siehe Kapitel B, insb. **„Alternativen zur Entlastung der Verwaltungsgerichte", B.4.**

[71] PRO ASYL, Interner Revisionsbericht des BAMF deckt längst bekannte Mängel auf, News v. 02.06.2017, abrufbar unter https://www.proasyl.de/news/interner-revisionsbericht-des-bamf-deckt-laengst-bekannte-maengel-auf/.

B. Zum Asylprozessrecht (BT-Drs. 19/1319)

Je essentieller Rechte betroffen sind, desto gründlicher sollte ein Fall ermittelt werden und desto gründlicher sollte auch ein Gericht kontrollieren dürfen – so würde man vermuten, wenn es um die Ausgestaltung von Verfahrensrechten geht. Doch das Gegenteil ist der Fall: Gerade im Asylrecht, wo es um die Erkennung von Schutzbedarf vor Verfolgung, Gewalt, Willkür und Rechtlosigkeit geht, gibt es nur ein sehr verkürztes Sonderprozessrecht.

Im Vergleich zum regulären Verwaltungsprozessrecht nach der VwGO, wo es regelmäßig um Schankerlaubnisse, Baugenehmigungen, Fahrerlaubnisse, oder Jagdscheine geht, sind die Einschränkungen von Verfahrensrechten nicht gerechtfertigt. Während gegen eine Ablehnung einer Schankerlaubnis mehrfach vorgegangen werden kann und ausreichend Zeit eingeräumt wird, entsprechende Gründe vorzutragen und zu prüfen, ist bei existenziellen Entscheidungen im Flüchtlingsrecht, wo es um Rechtsgüter des Lebens, der Gesundheit und der Freiheit geht, regelmäßig nach der ersten Instanz unter beschleunigter Fristen Schluss. Eine Fehlentscheidung kann hier aber katastrophale Folgen haben: Während eine zu Unrecht verweigerte Baugenehmigung noch erteilt werden kann, führt eine Ablehnung von Schutz und letztlich eine Rückführung des Betroffenen zu irreparablen Menschenrechtsverletzungen.[72] So heißt es auch in der Petition der Rechtsberaterkonferenz: „**Niemand darf sein Leben verlieren, weil sich die deutsche Rechtsordnung zu wenig Zeit für die Prüfung seines Anliegens nimmt.**“[73]

Zudem zeigt die Praxis, dass dieser Systembruch „offensichtlich ineffektiv“ ist.[74] Die Verkürzungen wurden mit dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung eingeführt. Damit kann bei der heutigen Verfahrensdauer von der Registrierung bis zur Rechtskraft nicht argumentiert werden – ein Gerichtsverfahren dauerte 2018 durchschnittlich über ein Jahr. Warum es dann für Klagen und Begründungen auf zwei Wochen mehr oder weniger ankommen sollte, ist nicht nachvollziehbar. Vor dem Hintergrund einer einheitlicheren Rechtsprechung ist eine Einschränkung von Rechtsmitteln ohnehin kontraproduktiv.

Erheblich rechtsverkürzende Unterschiede sind u.a.:

- Klagefristverkürzung auf 2 Wochen – statt 1 Monat
- Eilantragsfristverkürzung auf 1 Woche – statt fristungebunden
- Eilantragsfristverkürzung auf 3 Tage im Flughafenverfahren – statt fristungebunden
- Entscheidungen als „offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet“ durch das Verwaltungsrecht mit anschließendem Rechtsmittelausschluss – gibt es in der VwGO nicht

[72] Siehe Praxisbeispiel unter A. III. 8., in der eine gerichtliche Entscheidung nicht verhinderte, dass der Betroffene unmittelbar nach Rückführung im Iran inhaftiert wurde.

[73] Rechtsberaterkonferenz der mit den Wohlfahrtsverbänden und dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen zusammenarbeitenden RechtsanwältInnen. Dass Handlungsbedarf besteht, hat auch der Petitionsausschuss des Bundestages wie der Bundestag selbst im September 2016 gesehen. Die zugrundeliegende Petition der Rechtsberaterkonferenz hat die Ergänzung der Berufungszulassungsgründe des § 78 Abs. 3 AsylG um den Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils gefordert (Pet 1- 18-06-266-015918). Der Petitionsausschuss hat hierüber eine Empfehlung ausgesprochen und der Bundestag ist dem Ausschuss im September 2016 gefolgt (BT-Drucks. 18/9583).

[74] „Offensichtlich ineffektiv“, so Münch, Reuige Rückkehr zum allgemeinen Verwaltungsprozessrecht? Zur aktuellen Diskussion über Rechtsmittel im Asylverfahren, ZRP 2018, 193. Zu weiteren Problemen und der Forderung an die Angleichung des regulären Verwaltungsprozessrechts siehe nur Berlit, Herausforderungen durch die Verlagerung von Asylverfahren auf die Gerichte, Asylmagazin 2019, 84.

- Berufungszulassungsgründe verkürzt – keine Berufung bei offensichtlich falschem Urteil, keine Berufung bei komplexen Rechtsstreitigkeiten
- Berufungsbegründungsfrist 1 Monat – statt 2 Monate
- Beschwerdeausschluss im Eilverfahren – statt Beschwerdemöglichkeit
- Einsatz von RichterInnen auf Probe schon ab 6 Monaten – statt nach 1 Jahr.

Dringend zu fordern ist daher wieder eine Angleichung an das reguläre Verwaltungsprozessrecht. Dies wird in der Fachöffentlichkeit, insbesondere von RichterInnen und RechtsanwältInnen, breit gefordert (zum Teil mit unterschiedlicher Reichweite).[75] In die gleiche Richtung geht der vorliegende **Gesetzentwurf der GRÜNEN-Fraktion**, der allerdings wichtige Punkte auslässt und damit dringend nachgebessert werden sollte.

Aus dem **Bundesinnenministerium** wurde hingegen ein Referentenentwurf zum Gesetz zur Beschleunigung, Vereinfachung und Vereinheitlichung von Asylklageverfahren bekannt,[76] der keine Angleichung vorsieht, sondern sich auf Effizienz und Qualität des Asylverfahrens einschließlich des Gerichtsverfahrens erheblich nachteilig auswirken würde.

1. Berufung

Die vorgeschlagenen Erweiterungen in § 78 AsylG aus dem vorliegenden Gesetzentwurf der GRÜNEN-Fraktion ist ein erster Schritt in die Richtung, greift jedoch zu kurz. Erforderlich ist eine Angleichung an die Berufungsregelungen nach §§ 124 ff. VwGO.

a) Berufungszulassungsgründe

Derzeit darf eine Berufung nach § 78 Abs. 3 AsylG nur zugelassen werden, wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat, das Urteil von einer Entscheidung eines höheren Gerichtes abweicht, oder aber ein genauer bezeichneter Verfahrensmangel geltend gemacht wird. Dagegen sieht das allgemeine Verwaltungsprozessrecht weitere wichtige Gründe vor:

- Wenn **ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils** bestehen, kann normalerweise eine Berufung zugelassen werden (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Sinn und Zweck hinter dieser Regelung ist die Einzelfallgerechtigkeit, d.h. grob ungerechte Entscheidungen sollen korrigiert werden können.[77] Solche Fehler können bisher nicht mit den bestehenden Zulassungsgründen aus dem AsylG angegriffen werden. Doch gerade die Einzelfallgerechtigkeit ist in solch komplexen Angelegenheiten des Flüchtlingsrechts, das letztlich über das Lebensschicksal eines Einzelnen entscheidet, von enormer Wichtigkeit. Vergleicht man das mit anderen Bereichen, die unter die VwGO fallen, wird ein absurder Widerspruch erkennbar: Bei Klagen betreffend Schankerlaubnissen, Baugenehmigungen, Fahrerlaubnissen, Jagdscheinen und vieles weiteres ist die Herstellung von Einzelfallgerechtigkeit durch entsprechende Berufung möglich – nicht aber bei Klagen gegen die Entscheidung über ei-

[75] So auch Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen, die Konferenz der PräsidentInnen der OVG/VGH und des BVerwG, die Neue Richtervereinigung, der Deutsche Anwaltverein, die JustizministerInnenkonferenz, siehe mit weiteren Nachweisen Berlit, Sonderasylprozessrecht - Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz, InfAuslR 2018, 309 (314).

[76] Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums des Innern, für Bau und Heimat, Gesetz zur Beschleunigung, Vereinfachung und Vereinheitlichung von Asylklageverfahren, Bearbeitungsstand 02.04.2019, 16:11

[77] Vgl. BT-Drs. 13/399.

nen Schutzstatus eines einzelnen Menschen, der um sein Leben, seine Gesundheit und seine Freiheit kämpft. Hier müsste eine Abwägung zwischen der Verantwortung über diese Einzelfälle und den Beschleunigungsgrundsatz zum Ergebnis kommen, dass eine Berufung wegen Einzelfallfehlern möglich sein muss. Eine Ausuferung dieser Berufungsmöglichkeit ist nicht zu erwarten, da das Oberverwaltungsgericht (OVG) diese erst zulassen muss.[78] Ohnehin mag nicht einleuchten, warum gerade dann, wenn ernstliche Zweifel auffallen, eine Entscheidung nicht mehr korrigiert werden sollte. **Wenn offenbar Fehlentscheidungen vorliegen, die zur Verletzung von Grund- und Menschenrechten führen, muss eine Korrektur bzw. eine Neuprüfung im Sinne aller Beteiligten sein.** Die Hinnahme eines Gerechtigkeitsdefizits aus prozessökonomischen Gründen ist inakzeptabel, wenn es um elementare Grundwerte geht.

- Wenn die Rechtssache **besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten** aufweist, ist ebenfalls die Berufung im allgemeinen Verwaltungsprozessrecht zuzulassen (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO). Dies umfasst primär Fälle, die überdurchschnittliche, das normale Maß nicht unerheblich überschreitende Schwierigkeiten verursacht, wobei sich diese auf Fragen beziehen müssen, die für den konkreten Fall und das konkrete Verfahren entscheidungserheblich sind. Warum man hier bei einer solchen Komplexität im Einzelfall eine schutzsuchende Person, bei der es um existenzielle Fragen geht, allein auf die erste Instanz verweisen will, ist nicht nachvollziehbar – vor allem dann nicht, wenn wie so oft ein/e EinzelrichterIn entschieden hat.[79] Wird ein derartiger Fall einer obergerichtlichen Prüfung zugeführt, dient dies insgesamt der Verfahrensbeschleunigung, da schwierige Rechtssachen schneller geklärt werden können.

- Wenn **Verfahrensfehler** vorliegen und die Entscheidung auf diesem Fehler **beruhen** kann, ist das ein Grund für eine Berufungszulassung im Verwaltungsprozessrecht (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO). Im Asylprozessrecht hingegen sind nur ausgewählte Verfahrensfehler angreifbar (§ 78 Abs. 3 Nr. 3 AsylG). Wenn aber im Ergebnis der Verfahrensfehler eine Entscheidung fälschlicherweise beeinflusst hat, dann kann es keinen Unterschied machen, *welcher* Verfahrensfehler das genau war. Das Ergebnis wäre das gleiche: Die Entscheidung ist fehlerhaft und damit zu korrigieren.

b) Begründung des Zulassungsantrags

Problematisch ist jedoch weiterhin, dass bei Zulassung durch das OVG der Zulassungsantrag bereits innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils begründet werden muss. In der VwGO hingegen läuft eine zweimonatige Begründungsfrist (§ 124 a Abs. 4 S. 3 VwGO). Dies ermöglicht eine **fundierte Auseinandersetzung mit der Begründung des Urteils** und einer darauffolgenden Abwägung, tatsächlich den Antrag zu begründen oder aber doch zurückzunehmen. Die Tatsache, dass nur wenigen Zulassungsanträgen Erfolg beschieden ist, ist derzeit auch auf die zu kurze Zeitspanne zurückzuführen. Es gibt auch keinen sachlichen Grund, das Rechtmittelverfahren im Asylrecht diesbezüglich anderen Regelungen zu unterwerfen. Dies gilt erst Recht für die Verfahren, für die Anwaltszwang herrscht. Aufgrund der standesrechtlichen Verpflichtungen ist ein Missbrauch dieses Rechtsmittels nicht zu besorgen. Auch weil die im Asyl- und Ausländerrecht tätigen RechtsanwältInnen dauerhaft überlastet sind, ist eine Verlängerung der Frist geboten.

---

[78] Die erstinstanzliche Zulassung durch das VG ist hiervon auch nach der VwGO nicht erfasst.

[79] Zwar regelt § 6 Abs. 1 VwGO, dass eine solche Sache eigentlich schon erstinstanzlich an eine Kammer übertragen werden müsste, das ist aber nicht immer der Fall.

c) Berufungszulassung durch das Verwaltungsgericht

Derzeit darf im Asylprozessrecht allein das OVG eine Berufung zulassen, im allgemeinen Verwaltungsprozessrecht hingegen auch das Verwaltungsgericht (VG).

Die Beschränkung der Zulassung durch das OVG führt zu Unsicherheiten und Unterschieden in der Rechtspraxis – sowohl bei den erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten also auch beim Bundesamt im Rahmen seiner Entscheidungen. Der Zulassungsantrag auf Berufung beim OVG hat hohe Anforderungen und scheitert oftmals bereits an formalen Hürden. Dadurch erfolgt eine Vereinheitlichung der Rechtspraxis durch die OVG oft erst spät. Die Verwaltungsgerichte haben durch die Vielzahl anhängiger Verfahren hingegen eine gute Fallübersicht. Sie können beurteilen, ob im einzelnen Fall eine obergerichtliche Klärung erforderlich sein kann oder nicht. Daher ist es sachgerecht, ihnen die Möglichkeit zu geben, die Berufung zuzulassen. Die Zulassungsgründe beschränken sich dabei auf die Frage, ob das erstinstanzliche Urteil grundsätzliche Bedeutung hat oder von höheren Gerichtsentscheidungen abweicht. In diesen Fällen ist es besonders wichtig, dass auch für künftige Verfahren eine Rechtsklarheit und –einheitlichkeit geschaffen werden kann. Gleichzeitig ist durch diese Beschränkung der Gründe nicht zu erwarten, dass ein erheblicher Mehraufwand für die OVG entsteht. Auch insgesamt dient die Eröffnung der eigenständigen Berufungszulassung durch das VG der Beschleunigung der Verfahren, da das „Zwischenverfahren“ der Berufungszulassung vor dem OVG entfällt – nicht selten nimmt dies einen Zeitraum von mehreren Monaten in Anspruch.

d) Rechtsmittelausschluss nach „offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet“

Nach § 78 Abs. 1 AsylG ist ein Urteil des VG, durch das die Klage als „offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet“ abgewiesen wird, unanfechtbar. Diese Entscheidungsform und Regelung kennt das allgemeine Verwaltungsprozessrecht nicht. In einem Bereich mit so drastischen Rechtsfolgen wie dem Asylrecht ist daher § 78 Abs. 1 AsylG ersatzlos zu streichen.

2. Beschwerdemöglichkeit in Eilverfahren

Die vorgeschlagenen Einführung einer Beschwerdemöglichkeit im Eilverfahren ist entsprechend des Verwaltungsprozessrechts anzupassen (§ 146 VwGO).

Auch die Einführung der Beschwerdemöglichkeit entspricht einer Angleichung an das reguläre Verwaltungsprozessrecht. Eine Begrenzung der Beschwerdemöglichkeiten auf grundsätzliche Fragen wie im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehen, würde aber zu kurz greifen – auch in der VwGO sind in Eilverfahren keinerlei Begrenzungen vorgesehen. Fragen von Grundsatzbedeutung können im gerichtlichen Eilverfahren ohnedies regelmäßig keiner Klärung zugeführt werden, da hier nur eine Güterabwägung erfolgt. Eine vollständige Klärung bleibt dem Hauptsacheverfahren vorbehalten. Die Klärung fallübergreifender Fragen in Eilverfahren als weiteres Sonderprozessrecht ist gerade im Bereich des Asylrechts inakzeptabel, weil es dort um existenzielle Fragen geht und eine falsche Grundsatzentscheidung im Schnelldurchgang nicht wiedergutgemacht werden kann. Zum Vergleich: Wenn im Baurecht eine Eilentscheidung wegen einer Grundsatzfrage verweigert wird und sich später herausstellt, dass die Baugenehmigung zu Unrecht erteilt wurde, kann dies durch einen nachträglichen Abriss geheilt werden. Eine Menschenrechtsverletzung

durch eine falsche Eilentscheidung ist hingegen irreparabel. Zu fordern ist daher eine allgemeine Eröffnung der Beschwerdemöglichkeit wie in der VwGO. Zeitliche Verzögerungen können sich zwar im Einzelfall einstellen, sind jedoch vor dem Hintergrund der Verbesserung der Qualität und der Vereinheitlichung der Entscheidungen langfristig zu begrüßen.

3. Zum BVerwG als Tatsacheninstanz

Der Vorschlag, das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) über allgemeine Tatsachenfragen entscheiden zulassen, ist abzulehnen.

Der Gesetzentwurf der GRÜNEN-Fraktion sieht vor, dass eine Revision auch dann zugelassen werden kann, wenn es in der Rechtssache auf „fallübergreifende allgemeine Tatsachenfeststellungen“ ankommt. Eine weitere Konkretisierung erfolgt nicht.

a) Erhoffte Wirkung nicht zu erwarten – Pauschalisierung zu befürchten

Hintergrund des Vorschlags ist das Bedürfnis, eine Vielzahl von Fällen schneller erledigen zu können, weil ein Bundesgericht sich zuvor zu einer bestimmten Lage im Herkunftsland geäußert hat. Diese Wirkung kann jedoch nicht im Asylrecht erwartet werden. Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach entschieden, dass im Rahmen des Asylrechts „**tages**aktuell“ über Tatsachen zu entscheiden ist.[80] Insbesondere die Umstände zur Sicherheits- oder Versorgungslage können sich ständig ändern. So beschreibt das **Bundesverfassungsgericht** beispielsweise zu Afghanistan, dass eine gefestigte Rechtsprechung gar nicht erwartet werden kann bei den tagesaktuellen Entwicklungen:

> „Zum anderen kann von einer gefestigten obergerichtlichen Rechtsprechung auch deswegen nicht gesprochen werden, weil die Verwaltungsgerichte bei einem Land, das - wie Afghanistan - aufgrund der Dynamik des dort herrschenden Konflikts von einer äußerst volatilen und zudem regional sehr unterschiedlichen Sicherheitslage geprägt ist und in dem wegen einer stetigen Verschlechterung der Sicherheitslage in den letzten zwei Jahren die Gefahr besteht, dass die Schwelle des § 4 Abs. 1 Satz 1, Satz 2 Nr. 3 AsylG überschritten sein könnte, verpflichtet sind, sich laufend über die tatsächlichen Entwicklungen zu unterrichten und nur auf der Grundlage aktueller Erkenntnisse zu entscheiden (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 27. März 2017 - 2 BvR 681/17 -, juris, Rn. 11 und Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 21. April 2016 - 2 BvR 273/16 -, juris, Rn. 11). **Besteht aber eine Pflicht zu einer gleichsam „tagesaktuellen“ Erfassung und Bewertung der entscheidungsrelevanten Tatsachengrundlage, kann sich schon aufgrund der in zeitlicher Hinsicht nur begrenzten Belastbarkeit der Tatsachenfeststellungen eine gefestigte obergerichtliche Rechtsprechung, die die Abweisung der Klage auf Zuerkennung subsidiären Schutzes als offensichtlich unbegründet rechtfertigen könnte, nicht sicher herausbilden.** Dies gilt umso mehr, als die Beurteilung, ob eine ernsthafte individuelle Gefahr für Leib und Unversehrtheit im Rahmen eines innerstaatlichen Konflikts vorliegt, nach der - verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden - fachgerichtlichen Rechtsprechung neben den tatsächlichen Feststellungen zu etwaigen gefahrerhöhenden Umständen in der Person des Betroffenen auch stets umfangreiche und komplexe tatsächliche Feststellungen im Hinblick auf das Niveau willkürlicher Gewalt be-

[80] Vgl. nur BVerfG, Beschluss v. 25.4.2018 – 2 BvR 2435/17.

> ziehungsweise die Gefahrendichte für die Zivilbevölkerung erfordert. Im Rahmen der jeweils gebotenen wertenden Gesamtbetrachtung kann aber schon bei Veränderung nur eines der maßgeblichen Tatsachenkomplexe eine rechtliche Neubewertung der Gefahrenverdichtung insgesamt veranlasst sein."[81]

Eine rechtliche Bindungswirkung der BVerwG-Entscheidung widerspricht bereits der verfassungsrechtlich garantieren richterlichen Unabhängigkeit nach Art. 92 GG und wird auch nicht im Gesetzentwurf gefordert. Aber auch eine faktische Bindungswirkung kann nicht eintreten: Die RichterInnen sind durch eine Entscheidung des BVerwG nicht von ihrer Amtsermittlungspflicht befreit – und zwar auch nicht hinsichtlich der Herkunftslandinformationen, da eben eine tagesaktuelle Prüfung erfolgen muss. Es steht allerdings zu befürchten, dass eine „Pauschalisierung" eintritt und eine **aktuelle, eigene Prüfung in den Hintergrund tritt** – denn nur dann würde dieser Vorschlag zu einer Beschleunigung führen.[82] Der Beschleunigungsgedanke steht aber auch deshalb in Frage, weil letztlich in den künftigen Verfahren dann die Streitpunkte aufkommen, ob sich Tatsachen geändert haben und wenn ja, ob sie zu einer anderen Tatsachenbewertung führen. In der Praxis wird ein Teil der RichterInnen die Auffassung vertreten, die Tatsachenfrage sei durch das BVerwG (noch) geklärt, ein anderer Teil wird hingegen vertreten, dass sich zwischenzeitlich – da ja tagesaktuell zu entscheiden ist – die Faktenlage geändert hat. Auch hier wäre die Folge ein weiteres Auseinanderklaffen der Einschätzungen. Bestehen Unklarheiten, müsste theoretisch jedes Mal erneut das Bundesverwaltungsgericht angerufen werden – ein **nicht endender Kreislauf**. Es ist auch völlig unklar, ab wann ein BVerwG angerufen werden könnte: Reicht ein neuer Bericht aus, reicht eine Gesetzesänderung im Land aus, ab wann sind dortige Änderungen hier dann ausreichend bekannt usw. Nicht zuletzt wäre ein „Entscheidungsstau" zu befürchten, wenn andere Gerichte, die einen ähnlichen Fall haben würden, auf das Bundesverwaltungsgericht warten würden.

Darüber hinaus bleibt die Pflicht zur Prüfung von Besonderheiten im **individuellen Einzelfall** der RichterInnen ebenso unangetastet. Genau das macht die **Besonderheit des Flüchtlingsschutzes** aus – unabhängig davon, ob es sich um afghanische, syrische oder andere Staatsangehörige handelt. Auch diesbezüglich gibt es logischerweise keine Verfahrensbeschleunigung, denn auch dazu müssen Originalquellen geprüft werden, ein reiner Verweis auf eine andere Gerichtsentscheidung genügt nicht.[83] Allerdings steht zu befürchten, dass durch ein abstraktes Urteil im Vorhinein eine weitere Pauschalisierung eintritt. Will der/die Betroffene die vorher getroffene Entscheidung widerlegen, würde das dann zu erhöhten Anforderungen führen, um zu überzeugen, dass im Einzelfall die Dinge doch anders liegen als in dem Sachverhalt, der dem BVerwG vorlag. Das könnte sogar zu einer **faktischen Beweislastumkehr** führen, wenn trotz Amtsermittlungsgrundsatz der Gerichte der/die Antragstellende nun in der Pflicht steht, über den individuellen Vortrag hinaus eine ältere Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung hinsichtlich der Einschätzung der allgemeinen Gefahrenlage zu widerlegen.

Am Beispiel afghanischer Antragstellender, die einen Großteil der KlägerInnen (und erfolgreichen Gerichtsverfahren) ausmachen, muss erst Recht die Wirkung einer BVerwG-Entscheidung in Fra-

---

[81] BVerfG, Beschluss v. 25.4.2018 – 2 BvR 2435/17, Rn. 34. Zur detaillierten Argumentation siehe auch DAV, Initiativstellungnahme zur aktuellen Diskussion über Rechtsmittel im Asylverfahren, August 2018, abrufbar unter https://dav-migrationsrecht.de/dav.

[82] Auch vor dem Hintergrund eines verstärkten Einsatzes von RichterInnen auf Probe, deren Bewertung vor Einstellung als RichterIn auf Lebenszeit entscheidend von der Erledigungszahl abhängt, bestehen diesbezüglich Bedenken, so Berlit, Sonderasylprozessrecht – Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz, InfAuslR 2018, 309 (311 f).

[83] Vgl. auch Bühs, Die Erkenntnismittel und der Asylprozess, ZAR 2018, 424 (425).

Seite 26 von 44

ge gestellt werden, wenn die Tatsachenfragen losgelöst des Einzelfalls entschieden werden sollen: Der aktuelle Lagebericht des Auswärtigen Amtes beschreibt beispielsweise, dass es bei der Frage einer inländischen Fluchtalternative oder Rückkehr wesentlich auf die Umstände des Einzelfalles ankommt. Dabei wird ein ganzer Kriterienkatalog benannt, wonach die Lebensbedingungen des Einzelnen häufig von seiner Stellung im örtlich herrschenden Machtgefüge sowie seinem Verhältnis zu den jeweils daran beteiligten Gruppierungen abhängen und von der Stabilität der örtlichen Machtverhältnisse beeinflusst werden. Seine Bedrohung könne nur unter Berücksichtigung regionaler und lokaler Gegebenheiten und »unter Einbeziehung sämtlicher individueller Aspekte des Einzelfalls« (UNHCR) wie Ethnie, Stamm, Konfession, Geschlecht, Familienstand und Herkunft beurteilt werden. Das Bundesverwaltungsgericht, welches abstrakt die Tatsachenlage beurteilen müsste, müsste dann ebenfalls auf solche Kriterien hinweisen – letztlich verbleibt also auch hier eine ausführliche Prüfung bei den unterinstanzlichen Verwaltungsgerichten. Die Probleme in der Praxis rühren also vielmehr daher, genau diese Prüfungspunkte auf den Einzelfall anzuwenden.[84]

Letztlich bleibt damit die tagesaktuelle und individuelle Beurteilung eines Sachverhalts Sache der Verwaltungsgerichte. Aufwendige Verfahren bei dem dafür nicht ausgerichteten Bundesverwaltungsgericht führen dabei nicht zu einer Erleichterung, sondern sogar zu einer Verlängerung der Prozesse, wenn zusätzlich über vermeintliche Bindungswirkungen der BVerwG-Entscheidungen gestritten werden muss.[85] Der Vorschlag zur BVerwG-Tatsacheninstanz ist damit mit Blick auf Beschleunigung und Rechtssicherheit kontraproduktiv.

b) Fachlicher Austausch auf mehreren Ebenen notwendig

Die erst- und zweitinstanzlichen Gerichte haben einen besonders großen Erfahrungsschatz über Tatsachenfragen durch die Vielzahl der unterschiedlichen Fälle, die sie tagtäglich bearbeiten. Sollte es in ähnlichen Fallkonstellationen unterschiedliche Ansichten geben, so gibt es durch die Instanzenzüge eine breite Diskussion auf Fachebene, die erforderlich ist, um die Rechtsprechung fortzuentwickeln. In der Praxis bilden sich oft, dem föderalen Aufbau geschuldet, in den einzelnen Bundesländern zwar keine eigenständigen Rechtskulturen, wohl aber gemeinsame Auffassungen heraus, die im Widerstreit mit denen in anderen Bundesländern stehen. Es findet dann eine breite, befruchtende Rechtsdiskussion zwischen den OVGs und auch der Fachwissenschaft statt, an deren Ende dann ebenfalls eine einheitliche Meinung resultieren kann.

Die erst- und zweitinstanzlichen Gerichte verfügen dabei über einen weitreichenden Erfahrungsschatz. **Zum Vergleich: Während Ende des Jahres 2018 über 310.000 Klagen vor den erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten anhängig waren, waren es vor dem Bundesverwaltungsgericht im Asylrecht gerade einmal 46!**[86]

c) Sonderprozessrecht wird zum Spezial-Sonderprozessrecht

Anstatt, wiedargelegt, das Asylprozessrecht mit dem Ziel der Vereinheitlichung wieder an das allgemeine Verwaltungsprozessrecht anzugleichen, würde die Erweiterung der BVerwG-Prüfungskompetenz einen weiteren **Systembruch im deutschen Prozessrecht** darstellen. Dabei

[84] Siehe zur Kritik an der fehlenden Prüfung bereits Kapitel A. III. 8.

[85] So auch DAV, Initiativstellungnahme zur aktuellen Diskussion über Rechtsmittel im Asylverfahren, August 2018, abrufbar unter https://dav-migrationsrecht.de/dav.

[86] Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2018, BT-Drs. 19/8701.

ist das Bundesverwaltungsgericht – genauso wie der Bundesgerichtshof – gerade keine Tatsacheninstanz, sondern in unserem föderalen System als Revisionsinstanz etabliert. Im Unterschied zu Tatsachenfragen, ob beispielsweise in einer afghanischen Region gerade die Taliban Kontrolle gewonnen hat oder nicht, was sich jederzeit ändern kann, geht es bei Rechtsfragen um die Auslegung von Gesetzen, die eine Allgemeingültigkeit haben und von gewisser Dauer sind – erst eine Gesetzesänderung könnte diese Gültigkeit aufheben.

Das Bundesverwaltungsgericht ist bisher nur für eng umgrenzte **Ausnahmefälle** Tatsacheninstanz – und entscheidet dann als erste und letzte Instanz den gesamten Einzelfall.[87] Eine abstrakte Tatsachenklärung durch Revision oder Vorlage gibt es nicht. Diese Ausnahmefälle betreffen beispielsweise dienstrechtliche Vorgänge im Geschäftsbereich des Bundesnachrichtendienstes, weil es hier vor allem der besseren Geheimhaltung der Vorgänge im Bereich des BND dienen soll oder Vereinsverbote, wenn der/die BundesinnenministerIn das Verbot entschieden hat (§ 50 VwGO). Der vorliegende Vorschlag in Asylsachen würde aber gerade keine derart exponierten Einzelfälle betreffen, sondern eine „klassische“ Konstellation im Asylrecht, nämlich dass jemand Schutz begehrt und die Herkunftslandsituation dafür tagesaktuell bewertet werden muss.

Exkurs: Vorschlag aus dem Bundesinnenministerium

Das Bundesinnenministerium schlägt in seinem bekannt gewordenen Referentenentwurf vom 02. April 2019 ebenfalls vor, dass das Bundesverwaltungsgericht durch das Oberverwaltungsgericht zur Beurteilung der „allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage in einem Zielstaat“ anrufen, wenn eine Abweichung zu anderen OVG’s oder zum BVerwG besteht. Es gibt jedoch noch einen entscheidenden Zusatz: RichterInnen am BVerwG dürften bei dieser Tatsachenbewertung keine eigene Tatsachenermittlung und Sachaufklärung zur allgemeinen Lage durchführen, es ist allein an die Erkenntnisse gebunden, die vorgelegt werden oder „erhoben werden“ – aber eine **Beweiserhebung und der Amtsermittlungsgrundsatz nach § 86 Abs. 1 VwGO sind ausdrücklich ausgeschlossen**. Letztlich würde das also bedeuten, dass es nur noch um eine „bessere Interpretation“ von Lageberichten ginge, als dass ein tatsächlicher Sachverhalt aufgeklärt werden sollte.

Diese Regelung ist absolut widersinnig. Bis der Fall zum BVerwG gelangt, können viele Erkenntnismittel veraltet sein. Auch wenn die RichterInnen des BVerwG noch weitere Berichte hinzuziehen könnten – wobei allein bei Berichten ebenfalls unklar ist, ob sie auf tagesaktuellem Stand sind – so würde diese Norm keinerlei Aktualität gewährleisten und keinerlei „Mehrwert“ bringen, da lediglich verfügbare Quellen interpretiert würden, statt tatsächlich aufzuklären. Es scheint, als ob hier das Bundesinnenministerium wieder einen abstrusen Vorschlag machen will, um „Verhandlungmasse“ in kommenden Abstimmungen zu haben.[88]

4. Alternativen zur Entlastung der Verwaltungsgerichte

Derzeit ist eine enorme Zahl an asylrechtlichen Rechtsmitteln vor den Verwaltungsgerichten anhängig – laut Ergänzender Asylstatistik waren das Ende des Jahres 2018 über 310.000 Klagen,

[87] Vgl. Berstermann, in Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 01.10.2018, § 50, Rn. 1.

[88] Siehe auch zu aktuellen Gesetzgebungsverfahren FORUM MENSCHENRECHTE, Sanktionen und Haft – zur Wirkung der aktuellen Gesetzesvorhaben im Asyl- und Aufenthaltsrecht, 30.04.2019, abrufbar unter: https://www.forum-menschenrechte.de/wp-content/uploads/2019/04/190430-FMR_Aktuelle-Gesetzgebungsverfahren-im-Detail.pdf.

wobei ein leichter Abbau der Verfahren zu verzeichnen ist.[89] Die Überlastung der RichterInnen ist bei einer solchen Aktenlage ohne personelle Aufstockung nachvollziehbar – gleiches gilt verstärkt für RechtsanwältInnen, die im Gegensatz zum BAMF und zu Gerichten staatlicherseits nicht personell aufgestockt werden können.

Statt auf dem deutschen Prozessrecht fremde Kompetenzerweiterungen des BVerwG zu bauen, ist vielmehr **entscheidend, wo die Ursachen dieser vielen Verfahren liegen, um genau dort für Lösungen anzusetzen.** Die erste Ursache, namentlich die kontraproduktive Verkürzung von Verfahrensrechten im Asylprozessrecht, ist bereits identifiziert worden und wäre leicht durch eine Angleichung an das allgemeine Verwaltungsprozessrecht zu lösen, um v.a. langfristig eine breitere oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zu erhalten, die sich auch auf die erstinstanzlichen Gerichte auswirken könnte. Die zweite, eigentliche **Ursache**, liegt auf der Hand: **Qualitativ unzureichende BAMF-Asylverfahren** (siehe detailliert Kapitel A.).

> „Die VerwaltungsrichterInnen sind mit BAMF-Bescheiden sehr unterschiedlicher und zu oft sehr geringer Qualität konfrontiert. Die primär dem BAMF obliegende Aufgabe zur Ermittlung des Sachverhalts und insbesondere zur umfassenden Anhörung zu Fluchtgründen ist in den letzten Jahren unter dem massiven Erledigungsdruck vernachlässigt worden; dies gilt insbesondere für das Gebot, bei vermeintlichen oder tatsächlichen Widersprüchen nachzufragen. Die Bescheidgründe haben immer wieder wenig bis nichts mit den Fluchtgründen zu tun – selbst jenen, die sich aus der BAMF-Akte ergeben.“[90]

Dies wird auch durch die hohen Erfolgsquoten vor Gericht bestätigt: **Rund jede Dritte Entscheidung des BAMF wurde bei inhaltlicher Prüfung vom Gericht korrigiert** (31, 4 %) – bei afghanischen Geflüchteten als eine der größten Gruppe vor Gericht beträgt sie 2018 sogar knapp 58 %. In absoluten Zahlen bedeutet das, dass fast 30.000 BAMF-Bescheide (29.573) von den Gerichten als fehlerhaft bewertet wurden![91]

a) Bereits anhängige Verfahren

Da die Verfahren, die das BAMF abgearbeitet hat, ohne stets den qualitativen Ansprüchen zu genügen, an die Verwaltungsgerichte durchgereicht wurden,[92] steht das Bundesamt weiterhin in der Verantwortung. Die effektivste Maßnahme wäre nun, wenn das Bundesamt jede Klage schon vor Durchführung aufwendiger Ermittlungen des/der RichterIn zum sofortigen Anlass nimmt, den Fall intern sofort zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren. So wird die unnötige Bean-

---

[89] Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2018, BT-Drs. 19/8701.

[90] Berlit, Sonderasylprozessrecht – Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz, InfAuslR 2018, 309 (311).

[91] Besonders auffällig sind auch die „sonstigen Verfahrenserledigungen“ von über 45 % aller Gesamtverfahren. Das Bundesamt rechnet diese Verfahren als „verlorene Verfahren“ der KlägerInnen mit ein und kommt daher auf eine (ebenfalls nicht zu unterschätzende) Erfolgsquote von 17,1 %. Diese Verfahrenserledigungen sagen allerdings nichts über den tatsächlichen Ausgang des Falles aus, da sie beispielsweise Rücknahmen, Zusammenlegung von Verfahren von Familienangehörigen oder Abhilfeentscheidungen des BAMF sein können. Zu alledem: Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2018, BT-Drs. 19/8701.

[92] PRO ASYL, Abwälzung der Aufgaben: Entscheidungspraxis des BAMF überlastet die Verwaltungsgerichte, Presseerklärung vom 14.08.2017, abrufbar unter https://www.proasyl.de/pressemitteilung/abwaelzung-der-aufgaben-entscheidungspraxis-des-bamf-ueberlastet-die-verwaltungsgerichte/; Neue Richtervereinigung, Abwicklung der Asylverfahren beim BAMF verlagert Probleme auf die Verwaltungsgerichte, Offener Brief vom 26.07.2017, abrufbar unter https://www.neuerichter.de/details/artikel/article/abwicklung-der-asylverfahren-beim-bamf-verlagert-probleme-auf-die-verwaltungsgerichte-528.html.

spruchung der RichterInnen vermieden und schafft eine enorme Erleichterung gerade bei Verfahren, in denen kaum eine vollständige Sachverhaltsermittlung stattgefunden hat.[93]

b) Künftige Verfahren

Auch in die Zukunft gerichtet wird die **Qualität der Verfahren beim Bundesamt ausschlaggebender Faktor für die Verfahrenseingänge** bei den Verwaltungsgerichten sein. Umso wichtiger sind angemessene Rahmenbedingungen für das Asylverfahren sowie sorgfältige, individuelle Prüfungen und Entscheidungen. Unerlässlich aus dem Blickwinkel der Rechtsstaatlichkeit und Fairness, sowie Qualität und Effizienz der Verfahren ist dabei eine **flächendeckende, unabhängige Asylverfahrensberatung**. Wie bereits ausführlich in Kapitel A. dargestellt, trägt sie zur Qualität im Asylverfahren bei, sodass es letztlich gar nicht zu einem Gerichtsverfahren kommen muss. Ebenso kann sie die Akzeptanz negativer Entscheidungen nach einem fairen Verfahren steigern.

c) Altfallregelung

Die **Politik** könnte ebenfalls abhelfen, indem sie eine **Altfallregelung** für Eingereiste aus den Jahren 2015 – 2017 schafft, insbesondere für Menschen aus Kriegs- und Krisengebieten.

Exkurs: Weitere Verschärfungen nach Vorschlag des Bundesinnenministerium

Der Entwurf des Bundesinnenministerium befindet sich zwar noch nicht in der Ressortabstimmung, aber an der bekannt gewordenen Fassung lassen sich bereits jetzt Stoßrichtungen erkennen, die negative Auswirkungen auf die Effizienz und Qualität der Asylverfahren einschließlich der prozessrechtlichen Schritte befürchten lassen.

Hinzuweisen sei aus prozessrechtlicher Sicht neben der bereits erläuterten fehlenden Angleichung an das allgemeine Verwaltungsprozessrecht und der widersinnigen Einführung des BVerwG als Tatsacheninstanz ohne Beweiserhebungsrechte eine vorgeschlagene Änderung des Deutschen Richtergesetzes, wonach **allgemein für die Verwaltungsgerichtsbarkeit** bestimmt werden soll, dass **zwei RichterInnen auf Probe, kraft Auftrags oder abgeordnete RichterInnen** bei einer gerichtlichen Entscheidung mitwirken können. Diese Maßnahmen gefährden die Qualität der Verfahren, da ein Austausch von langjährigen, hilfreichen Erfahrungen unter Einsatz vermehrter RichterInnen auf Probe oder RichterInnen, die in diesem Bereich sonst nicht tätig sind, verloren geht. Zudem sollen **RichterInnen auf Probe im Asylprozessrecht bereits nach drei Monaten** als EinzelrichterInnen entscheiden dürfen. Dabei ist im Asylrecht die Berufserfahrung essentiell, um mit den Vorträgen der Betroffenen angemessen umgehen zu können. Dadurch, dass Kammerentscheidungen nicht mehr die Regel sind, ist ein notwendiger Austausch über den Einzelfall und auch über die damit verbundenen psychischen Belastungen der RichterInnen nicht mehr unmittelbar möglich, ein so frühzeitiger Einsatz als EinzelrichterIn verbietet sich daher.

Außerhalb des Prozessrechts enthält der Referentenentwurf weitere Vorschläge, die die Effizienz der Asylverfahren erheblich beeinträchtigen. Insbesondere soll das BAMF zu „Aussetzungen“ von

[93] Siehe Forderung in PRO ASYL, Abwälzung der Aufgaben: Entscheidungspraxis des BAMF überlastet die Verwaltungsgerichte, Presseerklärung vom 14.08.2017, abrufbar unter https://www.proasyl.de/pressemitteilung/abwaelzung-der-aufgaben-entscheidungspraxis-des-bamf-ueberlastet-die-verwaltungsgerichte/.

Verfahren von erheblicher Dauer ermächtigt werden, was dem Grundsatz der Beschleunigung und Effizienz nicht gerecht würde. Sie führt zudem zu einer erheblichen Rechtssicherheit der Betroffenen. Schließlich hätte dies auch weitreichendere Folgen bis hin zur hemmenden Integrationswirkung, da die Betroffenen trotz möglicherweise bestehenden Schutzanspruch „in der Luft hängen“ und abwarten müssen. Eine abschließende Bewertung dieses Referentenentwurfs steht noch aus.

C. Anhang

Zentrale Forderungen für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland

Die **zentrale Forderung** der Unterzeichnenden des vorliegenden Memorandums ist die **uneingeschränkte Gewährleistung der asylrechtlichen Verfahrensgarantien**. Unabhängig von den Antragszahlen muss sichergestellt werden, dass Antragstellende ein faires Verfahren erhalten, das ihnen ermöglicht, ihre Verfolgungsgründe umfassend darzulegen und dass diese auch entsprechend berücksichtigt werden. Angesichts der zu gewährleistenden Verfahrensgarantien müssen seit Jahren bestehende und durch aktuelle Entwicklungen verschärfte Mängel dringend behoben werden. Hierzu stellen die unterzeichnenden Organisationen folgende konkrete **Forderungen** und **Handlungsempfehlungen** auf:

1. Information der Asylsuchenden:

- Vor der Anhörung soll Asylsuchenden der **Zugang zu unabhängiger, kostenloser und qualifizierter Verfahrensberatung** gewährleistet werden, die durch eine entsprechende **Rechtsberatung** zu flankieren ist.

- Das BAMF muss die Antragstellenden **zu Beginn des Asylverfahrens** über die einzelnen Verfahrensschritte **umfassend informieren und sicherstellen, dass Betroffene ihre Rechte und Pflichten tatsächlich verstehen**.

2. Anhörung:

- Asylsuchenden muss in der Anhörung eine **zusammenhängende Darstellung** der Gründe für ihren Asylantrag ermöglicht werden. Die **Befragung** muss insgesamt **unvoreingenommen und verständnisvoll** sein.

- **Widersprüche** in ihren Angaben sind den Asylsuchenden **zwingend vorzuhalten**. Der dem Asylantrag zugrundeliegende **Sachverhalt** ist vom BAMF **vollumfänglich aufzuklären**. Anhörende haben zur Ermittlung **aller wesentlichen Tatsachen leitende (Nach-)Fragen** zu stellen.

- Das BAMF hat alle **erforderlichen Beweise zu erheben und aktuelle Herkunftslandinformationen zu berücksichtigen**.

- Die **Reisewegbefragung** darf die Ermittlung der wesentlichen Tatsachen nicht überlagern und sollte – sofern sie überhaupt relevant für das Fluchtgeschehen ist – **erst am Ende der Anhörung erfolgen**. Aus unglaubhaften Darlegungen zum Reiseweg **darf nicht auf die Unglaubhaftigkeit des Vortrags zum Verfolgungsschicksal geschlossen werden**.

- Nur **speziell ausgebildete Sprachmittler_innen**, die sich in beiden Sprachen fließend und fehlerfrei ausdrücken können, sollen **im Asylverfahren** eingesetzt werden.

- Die Anhörung soll **vollständig wörtlich protokolliert** werden. Hierzu sollten Tonbandaufnahmen angefertigt werden.

- Vonseiten des Bundesamtes ist zu gewährleisten, dass Asylsuchende von ihrem Recht Gebrauch machen können, sich bei der Anhörung durch einen **Beistand ihrer Wahl** begleiten zu lassen, wenn die Antragstellenden eine entsprechende Willensbekundung abgeben.

- Nach der Anhörung hat eine **Rückübersetzung** zu erfolgen und Asylsuchende müssen die Gelegenheit haben, die **protokollierten Angaben zu überprüfen** und zu ergänzen. Darüber hinaus sollte den Asylsuchenden **vor Erlass eines ablehnenden Bescheides** eine **erneute Möglichkeit zur Stellungnahme** eingeräumt werden.

3. Entscheidung:

- Alle im Rahmen der Anhörung **vorgetragenen Gründe sind sorgfältig zu prüfen und zu bewerten.** Die **Beurteilung der Glaubhaftigkeit** der Angaben hat **neutral und anhand objektiver Kriterien** zu erfolgen.

- Der **wesentliche Sachverhalt** ist im Bescheid **vollständig** darzustellen. **Nicht aufgeklärte Sachverhalte dürfen** den Antragstellenden **nicht zum Nachteil gereichen**. Die rechtliche Bewertung des Einzelfalls sowie deren konkrete Begründung dürfen nicht aus Textbausteinen bestehen.

- Vom Bundesamt eingesetzte **Anhörende und Entscheider_innen** müssen vor der Aufnahme ihrer Tätigkeit eine **grundlegende qualifizierte Ausbildung** erhalten. Regelmäßige **Fortbildungen** sollten **obligatorisch** sein und **Supervision** angeboten werden.

- Mitarbeitende des BAMF sind als **Schutzbeauftragte umfassend und sachgerecht** im Hinblick auf menschenrechtliche Verpflichtungen **zu schulen**.

- Die **Sachentscheidung** ist von derjenigen Person zu treffen, die **die Anhörung durchgeführt hat**.

4. Allgemeine Verfahrensfragen:

- Eine **effektive Qualitätssicherung** ist **umgehend** umzusetzen. Offensichtlich fehlerhafte Bescheide müssen von Amts wegen aufgehoben werden. Eine unnötige Belastung der Gerichte muss vermieden werden.

- **Besondere Bedürfnisse** von Asylsuchenden müssen frühzeitig erkannt werden und diese Personen müssen die **erforderliche Unterstützung** erhalten, um Verfahrensgarantien auch in diesen Fällen sicherzustellen.

- Auf **Sprachanalysen**, die meist ungeeignet sind, um Rückschlüsse auf die Herkunft einer Person zu ziehen, sollte **möglichst verzichtet** werden.

- Zur **Vermeidung einer überlangen Verfahrensdauer** sollte eine **Altfallregelung** eingeführt werden. Für Antragstellende aus Herkunftsländern mit hohen Anerkennungsquoten sollten unbürokratische **schriftliche Anerkennungsverfahren** wieder eingeführt werden.

- Das **Flughafenverfahren** sollte **abgeschafft** werden. Die Bestimmung des § 30a Asylgesetz zu **beschleunigten Verfahren** sollte **gestrichen** werden.

- Bei der angestrebten **zügigen Bearbeitung** von Asylverfahren ist sicherzustellen, dass die Rechtsstaatlichkeit und **Verfahrensstandards** gewährleistet bleiben.

Aus:
„Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland“, November 2016, herausgegeben von:

Amnesty International Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V.
Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V.
Bundesweite Arbeitsgemeinschaft Psychosozialer Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer e. V.
Arbeitsgemeinschaft Migrationsrecht im Deutschen Anwaltverein
Deutscher Caritasverband e. V.
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband
Neue Richtervereinigung e. V.
Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland
PRO ASYL – Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge
Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e. V.
Die Rechtsberaterkonferenz

Abrufbar unter:
https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/Memorandum-f%C3%BCr-faire-und-sorgf%C3%A4ltige-Asylverfahren-in-Deutschland-2016.pdf

Präs'inVG Dr. Stefanie Killinger, Göttingen

Sekretariat des Ausschusses für Inneres und Heimat
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Öffentliche Anhörung am 6. Mai 2019 – schriftliche Stellungnahme –
zum Gesetzentwurf der Abgeordneten Katja Keul, Luise Amtsberg, Canan Bayram, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes zur Beschleunigung von Verfahren durch erweiterte Möglichkeit der Zulassung von Rechtsmitteln*, (BT-Drs. 19/1319)

I. Inhalt des Gesetzentwurfs

Der Titel des Gesetzentwurfs verweist auf seinen Inhalt: das Ziel der Beschleunigung von Asylverfahren soll durch eine erweiterte Möglichkeit der Zulassung von Rechtsmitteln erreicht werden.

Auf den ersten Blick tut sich hier ein Querstand auf. Schließlich liegt dem – als Ergebnis des sogenannten Asylkompromisses im Jahr 1992 eingeführten – Asylprozessrecht die Annahme zugrunde, dass Asylverfahren bis zu ihrem rechtskräftigen Abschluss beschleunigt durchgeführt werden können, wenn Rechtsmittel im Vergleich zum allgemeinen Verwaltungsprozessrecht beschränkt werden. Die Erfahrungen der Verwaltungsgerichte mit den massenhaften Asylstreitigkeiten seit 2015 zeigen indes, dass diese Annahme nicht uneingeschränkt zutrifft.

Der Gesetzentwurf begegnet der Annahme dort, wo sie sich als fehlerhaft erwiesen hat. Vorgeschlagen werden drei Änderungen des Asylprozessrechts:

(1) Die erstinstanzlichen Gerichte sollen die Berufung zulassen, wenn eine Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat oder das Gericht von einer Entscheidung eines Gerichts höherer Instanz abweicht. Das ist bislang nicht möglich.

(2) Gegen Beschlüsse im Eilverfahren soll die Beschwerde zum Obergericht statthaft sein, wenn sie vom erstinstanzlichen Gericht zugelassen wird. Die Beschwerde ist bislang ausgeschlossen.

(3) Die Revision zum Bundesverwaltungsgericht soll auch in Fällen zugelassen werden können, in denen es auf eine „fallübergreifende allgemeine Tatsachenfeststellung“ ankommt. Das wäre im gesamten Verwaltungsprozessrecht eine Novität.

II. Zusammenfassung

- Die Änderungen (1) und (2) befürworte ich aus der Sicht der verwaltungsgerichtlichen Praxis der ersten Instanz uneingeschränkt. Sie sind notwendige Ergänzungen aller Bemühungen, die Verwaltungsgerichte zu entlasten und die Verfahren insgesamt zu beschleunigen.
- Die Effektivität der Änderung (3) versehe ich mit einem Fragezeichen.

III. Im Einzelnen

1. Die Zulassung der Berufung im Hauptsacheverfahren und die Beschwerde in Eilverfahren (Artikel 1 Ziff. 2 c und Ziff. 3)

Im allgemeinen Verwaltungsprozessrecht gilt in Hauptsacheverfahren, dass das Verwaltungsgericht die Berufung in dem Urteil zulässt (deutlicher: zulassen muss!), wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat oder wenn das Urteil von einer Entscheidung eines höheren Gerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht

(§ 124a Abs. 1 i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3, 4 VwGO). Wird die Berufung nicht zugelassen, dann führt der Weg zum Obergericht über den Antrag auf Zulassung der Berufung (§ 124a Abs. 4 VwGO). Über den Antrag entscheidet das Obergericht. Dabei erweist sich in der Praxis das Erfordernis der Darlegung der Gründe, aus denen die Berufung zuzulassen ist, als Nadelöhr. Das Verwaltungsgericht überwindet also mit der Zulassung der Berufung dieses Nadelöhr für die Klägerin oder den Kläger und bahnt sogleich den Weg zur Berufung.

Diese Möglichkeit besteht für das Verwaltungsgericht in asylrechtlichen Streitigkeiten nicht. Der einzige Weg in die zweite Tatsacheninstanz führt hier über den Antrag auf Zulassung der Berufung beim Obergericht (§ 78 Abs. 2 AslyG). Die Regelung wurde übernommen aus dem Asylverfahrensgesetz und geht zurück auf das Gesetz zur Neuregelung des Asylverfahrens vom 26. Juni 1992 (BGBl. I S. 1126).

Ebenfalls auf das Gesetz zur Neuregelung des Asylverfahrens geht der Ausschluss der Beschwerde in Eilverfahren nach § 80 AsylG zurück. Die Beschwerde ist im allgemeinen Verwaltungsprozessrecht das statthafte Rechtsmittel gegen den Beschluss des erstinstanzlichen Gerichts (§ 146 Abs. 1 VwGO), ohne dass es einer Zulassung der Beschwerde durch das Verwaltungsgericht bedarf.

Beide Regelungen des Asylgesetzes haben sich aus Sicht der erstinstanzlichen Praxis zur Beschleunigung jedenfalls der Massenverfahren der letzten Jahre als nicht geeignet erwiesen. Warum ist das so?

In Hauptsacheverfahren führen die Länderkampagnen des BAMF dazu, dass Asylverfahren hinsichtlich bestimmter Herkunftsländer in Wellen bei den Verwaltungsgerichten ankommen. Das Verwaltungsgericht kann in dieser Bearbeitungsphase nicht zügig in einem „Musterverfahren“ eine obergerichtliche Entscheidung herbeiführen, indem es in einem geeigneten Verfahren die Berufung zulässt. Bis zu einer Leitentscheidung des Obergerichts kann wegen des notwendigen Berufungszulassungsverfahrens aber nun Zeit vergehen. Das Obergericht, das noch keine Fallübersicht wie das erstinstanzliche Gericht hat, entscheidet zunächst über die Anträge auf Zulassung der Berufung. Es muss sich dann entscheiden, welches Verfahren für eine Leitentscheidung geeignet ist.

Hierdurch vergeht Zeit, und die erstinstanzlichen Gerichte entscheiden ggf. einfach weiter, um die Verfahren zu erledigen. Es wird nicht nur richterliche Arbeitskraft gebunden, die effektiver auf andere Verfahren – und dazu gehören auch die allgemeinen Sachen – verwendet werden könnte. Das Vorgehen steht auch quer zu dem rechtsstaatlichen Interesse an Qualitätssicherung und Vorhersehbarkeit von Entscheidungen.

In den Eilverfahren sind es insbesondere die sogenannten Dublin-Verfahren, die umfangreiche rechtliche Prüfungen erfordern. Beispiele für schwierige Rechtsfragen, die die Verwaltungsgerichte in den Eilverfahren in zahlreichen ähnlich gelagerten Fällen zu klären haben, sind der Begriff der Familieneinheit, der des „Untertauchens“ oder die Frage, wann eine Frist beginnt. In der Bearbeitungsphase ist Orientierung durch obergerichtliche Rechtsprechung nur ausnahmsweise zu erlangen: Das Hauptsacheverfahren erledigt sich zumeist; die Beschwerde ist nach § 80 AsylG ausgeschlossen; eine Vorlage an den EuGH im Eilverfahren zur Klärung der Rechtsfragen wäre mit dem Charakter des Eilverfahrens nicht zu vereinbaren. Das heißt, jede Richterin, jeder Richter der ersten Instanz (im besten Fall eine Kammer, § 76 Abs. 4 Satz 2 AsylG) entscheidet jeden Fall neu. Das kostet Zeit, die für andere Verfahren nicht zur Verfügung steht.

An den dargestellten neuralgischen Punkten des Asylprozessrechts setzt der Gesetzentwurf an und bietet mit der beschränkten Berufungszulassung und Beschwerdezulassung durch die erste Instanz aus meiner Sicht eine auf das jeweilige Problem abgestimmte Lösung.

Dabei wird das Rad keineswegs neu erfunden. Die der Verfahrensbeschleunigung wie der Qualitätssicherung abträglichen Mechanismen des Asylprozessrechts sind bekannt und wurden von der Justiz bereits seit dem Jahr 2015 adressiert. Beispielhaft verweise ich auf den – noch weich formulierten – Beschluss der 86. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder vom 12.11.2015 zu TOP I.a d „Stärkung der Rechtsmittelinstanzen im Asylverfahrensrecht“:

> „1. Die Justizministerinnen und Justizminister sind sich einig, dass die Verwaltungsgerichte in der Lage sein müssen, unter Wahrung rechtsstaatlicher

Grundsätze zeitnah und effektiv über die hohe Zahl der asylrechtlichen Verfahren zu entscheiden. Neben personellen und organisatorischen Veränderungen sind die asylprozessrechtlichen Vorschriften in den Blick zu nehmen.

2. Sie haben die Ansicht der Präsidentinnen und Präsidenten der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe erörtert, dass eine Vereinheitlichung der Rechtsprechung durch die Rechtsmittelgerichte die Effektivität der Verwaltungsgerichtsbarkeit erhöht und insgesamt zu einer Beschleunigung gerichtlicher Asylverfahren führt."

Schon vor der Herbstkonferenz 2015 hatte Hamburg für eine Besprechung des BMJV mit den Landesjustizverwaltungen, dem Bayerischen Innenministerium, dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesgerichtshof am 12.10.2015 einen ausformulierten Regelungsvorschlag vorgelegt, der genau auf die Einführung der Beschwerde bei Zulassung durch das Verwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung sowie die Möglichkeit der Berufungszulassung durch das Verwaltungsgericht ebenfalls wegen grundsätzlicher Bedeutung abzielte.

Deutlicher war dann der Beschluss der 88. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder vom 09.11.2017 zu TOP I.10 „Notwendige Änderungen des Asylprozessrechts", der u.a. eine konkrete Prüfbitte jedenfalls im Hinblick auf die Berufungszulassung formuliert:

„1. Die Justizministerinnen und Justizminister haben die Forderung der Präsidentinnen und Präsidenten der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe der Länder sowie des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts nach weiteren Änderungen des Asylprozessrechts erörtert.

2. Die Justizministerinnen und Justizminister bitten den Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz zu prüfen, ob eine Berufungszulassung durch das Verwaltungsgericht bei grundsätzlicher Bedeutung der Asylsache und bei Divergenz einzuführen ist.

3. Die Justizministerinnen und Justizminister beauftragen ferner die von ihr eingerichtete Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Asylprozess“, den weiteren Vorschlag einer fallübergreifenden Prüfung allgemeiner Tatsachenfragen durch das Bundesverwaltungsgericht als Revisionsinstanz zeitnah zu prüfen und gegebenenfalls einen Regelungsvorschlag zu erarbeiten.“

Ich verweise außerdem darauf, dass sich der Bundesrat zweimal mit entsprechenden Vorschlägen befasst hat (BR-Drs. 179/17(B), BR-Drs. 51/18).

Auf der Bundesebene ist das Thema dieses Gesetzentwurfs also bereits frühzeitig angekommen. Die verwaltungsgerichtliche Praxis vertritt nahezu einhellig die Auffassung, dass eine moderate Ausweitung der Rechtsmittel im Asylprozess im Sinne des vorliegenden Gesetzentwurfs – nochmal: der Vorschlag beschränkt sich im Wesentlichen auf Zulassungen durch die erste Instanz in Fällen der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache! – zur Verfahrensbeschleunigung insgesamt beiträgt. Mit massenweisen Zulassungsentscheidungen ist nicht zu rechnen (im Jahr 2016 haben die Verwaltungsgerichte 48.123 Urteile insgesamt gefällt, bei den Oberverwaltungsgerichten wurden 2.742 Berufungen anhängig gemacht, das sind 5,7 % der mit erstinstanzlichem Urteil abgeschlossenen Verfahren, s. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2018, S. 318, abrufbar unter www.destatis.de). Dass das konkrete Verfahren, das über die Zulassung von Beschwerde oder Berufung den Weg in die zweite Instanz findet, dann länger dauert, ist sein kleiner Beitrag zur Steigerung der Effizienz des Gesamtsystems.

Der Gesetzgeber hätte m. E. zur Entlastung der Verwaltungsgerichte wesentlich beitragen können, wenn die Vorschläge zur Reform des Rechtsmittelrechts im Asylprozess bereits seit 2015 aufgegriffen und umgesetzt worden wären. Das hat er nur ganz punktuell mit der Einführung der Sprungrevision (§ 78 Abs. 6 AsylG) getan. Der Ball liegt unter diesen Bedingungen weiterhin im Feld der Länder, die im Wesentlichen auf Neueinstellungen verwiesen waren und sind. Eine Gerichtsbarkeit lässt sich indes nicht beliebig erweitern, nicht nur, weil die Proberichterinnen und -richter eingearbeitet werden müssen. Sie können schlicht nicht aus „betriebsbedingten Gründen“ entlassen werden, wenn in einigen Jahren die

Verfahrenslast abgebaut sein wird. An den Folgen der ungünstigen Altersstruktur der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die durch massenhafte Neueinstellungen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre im Zuge der letzten „Asylwelle“ und dem darauffolgenden jahrelangen faktischen Einstellungsstopp entstanden ist, leidet die Verwaltungsgerichtsbarkeit immer noch, wenn auch je nach Bundesland in unterschiedlicher Ausprägung. Rechenspiele, die auf weitere Neueinstellungen durch die Länder zielen, halte ich vor diesem Hintergrund mindestens für kurzsichtig.

Vorschläge wie eine Änderung des Deutschen Richtergesetzes, um die Kammerbesetzung mit zwei Richtern auf Probe oder kraft Auftrags oder abgeordneten Richtern zu ermöglichen (so der Referentenentwurf des BMI zum Gesetz zur Beschleunigung, Vereinfachung und Vereinheitlichung von Asylklageverfahren, Stand 02.04.2019, S. 8, Artikel 2) oder die Verkürzung der „Sperrfrist“ für Proberichter von sechs auf drei Monate (ebenda, S. 6, Artikel 1 Nr. 10) – die VwGO geht für allgemeine Verfahren von einem Jahr aus – streifen demgegenüber nur die Ränder des Problems der hohen Verfahrenslast und bringen ihrerseits neue Probleme mit sich.

Dass es besser gewesen wäre, bereits im Jahr 2015 zu handeln, heißt nicht, dass der vorliegende Gesetzentwurf zu spät kommt und nichts zur Entlastung der Verwaltungsgerichte heute beitragen könnte. Es sind noch mehr 300.000 Hauptsacheverfahren bundesweit anhängig. Eine Beschleunigung der Asylverfahren auch in diesem Stadium wäre willkommen. Für die Zukunft würde mit der Stärkung der Rechtsmittelinstanz im vorgeschlagenen Umfang ohnehin der sinnvolle Weg eingeschlagen.

2. Die „Tatsachenbewertungskompetenz“ des Bundesverwaltungsgerichts (Artikel 1 Ziff. 2 f GE)

Das Bundesverwaltungsgericht ist (im Regelfall) die Revisionsinstanz, entscheidet also über Rechtsfragen. An die Tatsachenfeststellungen im angefochtenen Urteil ist es gebunden (§ 137 Abs. 2 VwGO). Der Gesetzentwurf zielt darauf ab, für das Asylverfahren länderbezogene Leitentscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zu ermöglichen. Er greift damit dem Grunde nach einen Vorschlag von Richtern des

Bundesverwaltungsgerichts selbst auf (Berlit/Döring, Asylverfahren verbessern durch eine Tatsachenbewertungskompetenz des BVerwG im Rahmen länderbezogener Leitentscheidungen, NVwZ 2017, 1481). Vorbild ist Großbritannien. Dort entscheidet das zweitinstanzliche Gericht in Asylverfahren in sogenannten „Country Guidance"-Verfahren. Über die Präjudizienwirkung auf Tatsachenebene (factual precedents) sind die Untergerichte an die Leitentscheidungen gebunden.

Die Idee klingt faszinierend. Alle Verwaltungsgerichte und Oberverwaltungsgerichte/Verwaltungsgerichtshöfe könnten sich an den tatsächlichen Feststellungen etwa zur Frage, ob der syrische Staat den syrischen Asylbewerberinnen und Asylbewerbern aufgrund ihrer Flucht aus Syrien eine regimekritische Haltung unterstellt, orientieren und damit in den „Aufstockerfällen" gleichmäßig entscheiden.

Allein, das deutsche Rechtssystem unterscheidet sich so erheblich vom englischen Rechtssystem, dass es mit der Übernahme der Leitentscheidungs-Idee nicht getan sein dürfte. Dass wir keine Präjudizienwirkung kennen, dürfte in der Praxis das geringste Problem sein.

Schon wegen § 77 AsylG, nach dem der maßgebliche Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage der der mündlichen Verhandlung (oder gerichtlichen Entscheidung, wenn keine mündliche Verhandlung durchgeführt wird) ist, wären die Verwaltungsgerichte und Obergerichte gehalten, von sich aus die fortdauernde Richtigkeit einer bundesverwaltungsgerichtlichen Leitentscheidung in jedem Einzelfall zu überprüfen. Die Leitentscheidung hat deshalb unter Umständen eine geringe Halbwertszeit.

Schließlich weisen Mitsch und Reiling in dem Beitrag „Das Wissensproblem im Asylprozess und wie es behoben werden kann" vom 16.02.2018 im Verfassungsblog (www.verfassungsblog.de) darauf hin, dass die bisherigen Vorschläge – so auch der vorliegende Gesetzentwurf – nicht die Absicherungen enthalten, die für die Leitentscheidungen im englischen Asylprozess gelten. Dort gibt es ein gerichtsinternes „Reporting Committee", dessen Aufgabe die Qualitätssicherung der Entscheidungen ist. Außerdem muss das englische Gericht die Umstände im

Herkunftsland umfassend analysieren und Experten und Spezialisten anhören. Solche Absicherungen sind hier nicht vorgesehen und wären m.E. im Gesetzgebungsverfahren weiter zu erörtern. – Allerdings ist dem Gesetzentwurf zuzugeben, dass es eine Qualitätssicherung auch nicht dadurch abschneidet, dass es das Bundesverwaltungsgericht auf das Lesen und Bewerten von (schriftlichen) Erkenntnismitteln reduziert und eine Beweiserhebung ausdrücklich ausschließt (so aber der o.g. Referentenentwurf des BMI, S. 7, Artikel 1 Nr. 12).

Der Gesetzentwurf geht mit der Unsicherheit, die das neuartige Verfahren mit sich bringt, aufgeklärt um und schlägt eine Evaluation des Verfahrens bis Ende 2021 vor. Diese Regelung, so richtig ich sie in der Sache finde, sollte abgeglichen werden mit Erwartungen des Bundesverwaltungsgerichts an einen möglichen Personalaufbau im Hinblick auf die Einführung der „Tatsachenkompetenz“. Flexible Zwischenlösungen wie Abordnungen oder der Einsatz von Richterinnen und Richtern kraft Auftrags, wie sie für Verwaltungsgerichte der ersten Instanz taugen, sind auf dieser Ebene jedenfalls schwer vorstellbar.

An dieser Stelle könnte man noch weiterdenken und in Betracht ziehen, dass auch auf administrativer Ebene ausführliche Länderberichte von hoher Validität erstellt werden könnten. Hier könnte Großbritannien mit dem „Reporting Committee“ einen Anstoß geben, über die Bildung einer Kommission aus Vertreterinnen und Vertretern des Auswärtigen Amtes sowie Sachverständigen nachzudenken, die umfassende Länderberichte zu den Hauptherkunftsländern erstellt. Solche Länderberichte wären für eine regelmäßige Aktualisierung offen, und dies unabhängig von einem Einzelfall, den ein Gericht behandelt.

Stefanie Killinger, 02.05.2019