



Juni 2018

Masterplan der Neuen Richtervereinigung

Anlässlich des Falls Susanna F. fordern die Innenminister der Union zum Abschluss der Innenministerkonferenz in Quedlinburg (einmal mehr), dass die Asylanträge schneller bearbeitet und dass die Gerichte schneller über Klagen abgelehnter Asylbewerber entscheiden sollen.¹ So ist auch im Koalitionsvertrag zu lesen: Damit Asylverfahren bei den Verwaltungsgerichten künftig zügiger durchgeführt werden können, werden wir Gesetzesänderungen zur weiteren Verfahrensbeschleunigung, -vereinbarung und -vereinheitlichung prüfen.²

In Anbetracht dieser Verlautbarungen und der aktuellen Diskussion um AnKER-Zentren, BAMF-„Affäre“, Familiennachzug und Masterpläne hat sich die Fachgruppe Verwaltungsrecht der Neuen Richtervereinigung (NRV) auf ihrer Sitzung am 15. Juni 2018 in Fulda die Frage gestellt, welche gesetzgeberischen Maßnahmen noch folgen sollten, welche Vorschläge es hierzu gibt und welche praktischen Maßnahmen sich (stattdessen) empfehlen, um die Abläufe im gerichtlichen Verfahren zu beschleunigen und die Entscheidungspraxis zu vereinheitlichen.

Hierzu stellen wir fest:

1.

Die gesetzliche Ausgestaltung des Asylprozesses trägt keine weiteren Beschleunigungsmaßnahmen.

Die Grenzen des verfassungsrechtlich zulässigen sind ausgereizt. Das bestehende Asylprozessrecht hat sich seit dem „Asylkompromiss“ Anfang der 1990’er Jahre vom regulären Verwaltungsprozess weit entfernt. Die Asylsuchenden werden zu Kläger*innen zweiter Klasse degradiert. Obwohl fremd in Sprache und Kultur, gelten gerade für sie erhöhte Mitwirkungspflichten bei gleichzeitig kürzeren Fristen für die zudem außerordentlich beschränkten Rechtsmittelmöglichkeiten. Ein erstinstanzliches Urteil kann vom Asylsuchenden nicht mit dem Argument angegriffen werden, dass in seinem Einzelfall unrichtig entschieden worden sei. Diese Rüge bleibt allen anderen Verfahrensarten vorbehalten, selbst wenn um geringste Beträge oder auch nur „um’s Prinzip“ gestritten wird.

¹ vgl. taz vom 08.06.2018, <https://www.taz.de/!5508629/>

² Rn. 5761, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=93D655376A6C72F7A9C35AB752FECDB0.s7t1?_blob=publicationFile&v=5

Sprecherin der Fachgruppe:

Christine Nordmann, Schleswig-Holsteinisches Obergericht, Brockdorff-Rantau-Str. 13, 24837 Schleswig
Tel, (d.): 04621-86-1633, C.Nordmann@neuerichter.de

*Anm.: Der Vorsitzende des Bundes deutscher Verwaltungsrichter*innen (BDVR), Robert Seegmüller rechtfertigt die beschränkten Rechtsmittelmöglichkeiten. Sie verhindern, dass Asylsuchende aussichtslose Rechtsmittelverfahren führten allein mit dem Ziel, ihren unrechtmäßigen Aufenthalt im Bundesgebiet zu verlängern und weiterhin Sozialleistungen zu beziehen.³ Dies klingt wie der Versuch, mit populistischen Unterstellungen von den Schwierigkeiten bei der Bewältigung der hohen Flüchtlingszahlen abzulenken. Dabei kennt Herr Seegmüller die bemerkenswert hohe Erfolgsquote der Klagen auf Asyl bzw. internationalen Schutz⁴ und wird auch wissen, dass der Aufenthalt während des Verfahrens rechtmäßig ist. Für die Länge der Verfahren sollte er nicht die Asylsuchenden verantwortlich machen.*

Selbst dem unabhängigen Gericht werden im Asylbereich Fristen vorgegeben, binnen derer entschieden werden soll. Zudem ist die Besetzung des Gerichts reduziert; die Entscheidung durch eine*n Einzelrichter*in ist die Regel und nicht die Ausnahme. Dies verringert naturgemäß die Richtigkeitsgewähr einer einzelnen Entscheidung. Verkannt – oder auch bewusst übergangen – wird dabei vor allem die rechtliche und tatsächliche Komplexität der asylrechtlichen Materie. Das Gericht muss nicht nur die tatsächlichen Verhältnisse im Herkunftsland oder dem Zielstaat einer Rückführung kennen bzw. ermitteln, sondern auch die zahlreichen Verflechtungen von internationalem, europäischem und nationalem Recht sowie die dazu ergehende Rechtsprechung der höchsten nationalen und europäischen Gerichte beherrschen.

Weitere gesetzgeberische Maßnahmen müssen der Vereinheitlichung der Rechtsprechung dienen.

Die derzeit diskutierten und mittlerweile im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Gesetzentwürfe des Bundesrates einerseits⁵ und der Fraktion der Grünen im Bundestag andererseits⁶ unterstützt die NRV ausdrücklich (vgl. unsere Stellungnahme an den Bundestag v. 27.03.2017,⁷ den Offenen Brief an die SPD v. 13.12.2017⁸ und unser Schreiben an die beiden Bundesratsausschüsse v. 05.03.2018⁹).

³ so der Vors. des BDVR in Ito, 07.05.2018, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/asylverfahren-asylgesetz-entwurf-aenderung-bdvr/>

⁴ s. Interview auf Zeit-online v. 25.05.2018, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-05/asylverfahren-bamf-skandal-robert-seegmueller-bundesverwaltungsrichter/komplettansicht>

⁵ BR-Drs 51/18 v. 20.02.2018, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2018/0051-18.pdf>

⁶ BT-Drs 19/1319 v. 22.03.2018, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/013/1901319.pdf>; dazu auch Berlit/Dörig, NVwZ 2017, 1481.

⁷ <https://www.neuerichter.de/details/artikel/article/entwurf-eines-gesetzes-zur-besseren-durchsetzung-der-ausreisepflicht-bt-drs-1811546-518.html>

⁸ <https://www.neuerichter.de/details/artikel/article/neue-richtervereinigung-fordert-reform-des-asylprozessrechts-554.html>

⁹ <https://www.neuerichter.de/details/artikel/article/entwurf-eines-gesetzes-zur-aenderung-des-asylgesetzes-zur-verfahrensbeschleunigung-durch-die-erweiterte-moeglichkeit-der-zulassung-von-rechtsmitteln-559.html>

Gegenstand der Entwürfe ist eine erste (Wieder-)Angleichung des Rechtsmittelzuges, um den Obergerichten der Länder und dem Bundesverwaltungsgericht eher Gelegenheit zu geben, Leitentscheidungen zu formulieren, die als Maßstab künftiger Rechtsprechung und damit auch als Orientierung für die Beteiligten wirken können. Gegenwärtig zerfasert insbesondere (aber nicht nur) die erstinstanzliche Rechtsprechung in einem ungekannten Ausmaß. Nicht nur die Gerichte gleicher Instanz, sondern auch die Kammern desselben Gerichts treffen divergierende Entscheidungen; aufgrund des Einzelrichterprinzips manchmal sogar innerhalb derselben Kammer. Rechtsschutz wird zur Lotterie.

2.

Eine „Standardisierung“ des gerichtlichen Verfahrens lehnen wir ab. Weder die Festlegung sicherer Herkunftsstaaten durch den Gesetzgeber noch eine Vorabbewertung der jeweiligen Sicherheits- bzw. medizinischen Versorgungslage im Verordnungswege durch den Innenminister werden zu einer spürbaren Beschleunigung führen. Denn den Asylsuchenden muss trotzdem Gelegenheit gegeben werden, ihre Fluchtgründe persönlich und mündlich vorzutragen. Diese Auffassung ist kein Produkt „ideologischer Verblendung“¹⁰, sondern ein Gebot des effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) und des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG).

Statt „sicherer Herkunftsländer“ sollten „unsichere Bürgerkriegsländer“ bestimmt werden.

Deutliche Entlastung wäre zu erreichen durch die Festlegung „unsicherer Bürgerkriegsländer“. Die im BAMF und in den Gerichten durchzuführenden Verfahren beispielsweise syrischer Flüchtlinge drehen sich lediglich um die Frage, ob über den sog. subsidiären Schutz hinaus auch der Flüchtlingsstatus zuzuerkennen ist. Es besteht Einigkeit, dass Syrer*innen unter den gegenwärtigen Verhältnissen nicht in ihr Heimatland zurückgeschickt werden können. Entsprechendes gilt etwa für Flüchtlinge aus dem Jemen.

Statt Bürgerkriegsflüchtlinge durch ein langwieriges Asylverfahren zu schicken, könnte ihnen als einmalige Maßnahme ein humanitärer Aufenthaltsstatus angeboten werden. Dieser Status müsste so attraktiv sein, dass auf die Stellung eines Asylantrages verzichtet werden kann. Das heißt insbesondere: Er müsste mit einer gewissen Freizügigkeit und einer Arbeitserlaubnis verbunden sein. Er müsste außerdem die Gewähr eines Familiennachzuges innerhalb eines zeitlich zumutbaren Rahmens (und außerhalb des geplanten Kontingents für subsidiär Schutzberechtigte) beinhalten. Ist eine Arbeitsaufnahme möglich und zumutbar, könnte der Status auch von einer ausreichenden Sicherung des Lebensunterhaltes abhängig gemacht werden. Dies würde

¹⁰ so Seegmüller in NZZ v. 06.06.2018, <https://www.nzz.ch/international/asylsuchende-in-deutschland-klagen-um-zu-bleiben-ld.1391833?mktcid=nled&mktcval=107&kid=2018-6-5>

nicht nur die Integration fördern, sondern sowohl die Aufnahmezentren als auch die Sozialsysteme entlasten. Wer dennoch einen Asylantrag stellt, verliert den Status.

3.

Eine „Effizienzsteigerung“ des gerichtlichen Verfahrens ist möglich – allein die Ankündigung (der Koalition) und die Forderung, mehr Richter*innen einzustellen, allerdings nicht zielführend. Die personelle Ausstattung der Verwaltungsgerichte und die Bereitschaft der Länder, mehr Richter*innen einzustellen, sind sehr unterschiedlich. Während einige Verwaltungsgerichte noch dringend Verstärkung brauchen, sind andere besser gerüstet. Problematisch ist die nur begrenzt bestehende Aufnahmekapazität sowohl in räumlicher Hinsicht als auch von der Altersstruktur des Personalkörpers her. Bei einigen Gerichten fehlt es nicht (mehr) am Nachwuchs, sondern am „Mittelbau“, d.h. an erfahrenen Lebenszeitrichter*innen. An Entscheidungen der Kammer, die von drei Berufsrichter*innen getroffen wird, darf nur ein*e Proberichter*in mitwirken.

Die Einstellung von Beamten als „Richter auf Zeit“, wie sie das Bundesverfassungsgericht unter bestimmten Voraussetzungen als zulässig ansieht,¹¹ findet in den meisten Ländern aus nachvollziehbaren Gründen keine Resonanz.

Personelle Engpässe lassen sich auch durch Abordnungen oder Versetzungen von Richter*innen aus anderen Gerichtsbarkeiten ausgleichen.

Versetzungen und Abordnungen haben den Vorteil, dass sich auch ältere, berufserfahrene Richter*innen gewinnen lassen. Bei einer Abordnung könnten sie nach einer zeitlich begrenzten Tätigkeit an ihr Stammgericht zurückkehren. Die berechnete Frage, ob man die neu eingestellten Richter*innen nach Abbau des „Asylberges“ noch sinnvoll beschäftigen kann, würde sich nicht stellen und der Landeshaushalt nicht unnötig belastet.

Richter*innen können durch die Schaffung von Assistenzstellen und die Stärkung des Servicebereiches entlastet werden.

Niedersachsen und Hamburg machen es vor: Sie haben für die Verwaltungsgerichte wissenschaftlich qualifizierte Mitarbeiter*innen eingestellt. Diese können die Asylrichter*innen insbesondere bei der Recherche von Rechtsprechung und Tatsachenmaterial, der Einholung von Auskünften und der Zusammenstellung von Erkenntnismittellisten unterstützen. Auch die Suche nach passenden Dolmetscher*innen könnten sie erledigen. Die Richterschaft würde von diesen zeitraubenden Vorbereitungsarbeiten entlastet und könnte sich auf ihr Kerngeschäft, nämlich die Entscheidungsfindung, konzentrieren.

¹¹ Beschluss v. 22.03.2018 - 2 BvR 780/16 -

Auch in den Serviceeinheiten (Geschäftsstellen) muss ausreichend Personal zur Verfügung stehen. Wenn die Gerichtsakten dort wochenlang unbearbeitet liegen bleiben, bleiben auch die Bemühungen um eine Beschleunigung des gerichtlichen Verfahrens vergebens. Neue Verfahren müssen zügig erfasst und eingetragen werden. Die richterlichen Verfügungen und die von ihnen gefertigten Entscheidungen müssen zeitnah ausgefertigt und den Beteiligten zugesandt werden. Das Personal sollte außerdem in der Lage sein, einfache Tätigkeiten einer Richterassistentin zu erledigen, beispielsweise erforderliche Terminabsprachen mit Dolmetscher*innen und Rechtsanwält*innen vorzunehmen oder für die Sitzung benötigte Unterlagen zusammenzustellen.

4.

Aus der Untersuchung der Bremer BAMF-„Affäre“ muss eine generelle Qualitätsdiskussion erwachsen.

Ebenso wie der Gesamtpersonalrat des BAMF hat auch die gerichtliche Praxis schon früh auf Mängel in den Verfahrens- und Entscheidungsabläufen hingewiesen (vgl. nur unseren Offenen Brief v. 27.06.2017¹²). Anlass hierfür waren nicht 1.200 bekanntgewordene Fälle möglicherweise fälschlich bewilligten Asyls,¹³ sondern hunderttausende zu Gericht gegangene Fälle, in denen die Asylanträge abgelehnt worden sind. Von daher ist es gut, dass die Diskussion um Qualität und Quantität, um Effizienz, Erledigungsdruck und den Einsatz qualifizierten Personals im BAMF wenigstens jetzt eröffnet ist.

Sachentscheidungsebene und Prozessabteilung des BAMF sind zu ertüchtigen.

Der Vorschlag des BDVR-Vorsitzenden, die Anhörung durch das BAMF stärker zu verwerten, um den Ermittlungsaufwand der Gerichte zu reduzieren,¹⁴ lässt sich hören, nur setzt dies voraus, dass die Anhörungen beim BAMF von entsprechender Vollständigkeit und Tiefe sind. Die Erfahrung zeigt, dass dies die Ausnahme ist. In der Regel werden standardmäßig Fragenkataloge abgearbeitet und keine Nachfragen gestellt, um ggf. auftretende Widersprüche aufzuklären. Die mangelnde Qualität der eingesetzten Dolmetscher*innen tut ihr übriges. Von der bereits bestehenden Möglichkeit, in der gerichtlichen Entscheidung auf den Inhalt des Bundesamtsbescheides Bezug zu nehmen, kann kein Gebrauch gemacht werden, solange ein Bescheid keine einzelfallbezogenen Begründungselemente enthält und die herangezogenen Erkenntnismittel nicht mehr der aktuellen Auskunftslage entsprechen.

¹² <https://www.neuerichter.de/details/artikel/article/asylverfahren-und-arbeitsweise-des-bamf-527.html>

¹³ Mittlerweile soll es sich nur noch um 975 „nicht plausible Fälle“ handeln, vgl. Müller auf <https://community.beck.de/2018/06/14/der-eigentliche-bamf-skandal-erst-der-rufmord-dann-die-recherche> v. 14.06.2018 m.w.N.

¹⁴ Interview auf Zeit-online v. 25.05.2018, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-05/asylverfahren-bamf-skandal-robert-seegmueller-bundesverwaltungsrichter/komplettansicht>

Darüber hinaus ließen sich viele Gerichtsverfahren zügiger erledigen, wenn das BAMF wie andere Behörden für die Gerichte erreichbar wäre, sich fachlich äußerte, an den mündlichen Verhandlungen teilnähme und bei offensichtlich fehlerhaften Bescheiden willens und in der Lage wäre, diesem abzuhelpfen, ohne dass ein Urteil ergehen muss. Die Einrichtung einer „Hotline“ speziell für Gerichte – nicht aber für die Rechtsanwält*innen – ist eher befremdlich. Ihre Nutzung führt im Übrigen nicht weiter, wenn man tagelang auf einen Rückruf warten muss.