

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 Abonnement 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 niedrighschwellige 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 Selbstverpflichtung¹ 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 geäußerten 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 Bundesamts⁴ 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 Steuerungspers-

pektive – 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 ist⁶

- 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 Rechtssystem 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 Prashma »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 Verwaltungsrichterrinnen (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 Jahre⁷ – 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-Zentren⁹ 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 Bundesverfassungsgericht¹⁰ 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-Zentren – Ein Blick hinter die Kulissen eines migrationspolitischen Akronymes, 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 Hausrecht¹³ 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.

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 Unterkünfte-Dependancen, das Ankunftscenter und die Kurzaufnahme« (Fassung 10.8.2018).

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 Schweiz¹⁷ 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-

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 Untätigkeitsbeschiedungsklage 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 gewaltübergreifend 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.

IV. Rechte und Rechtsverteidigung²²

1. Realität der Verwaltungsgerichtsbarkeit

1.1 Aktuelle Verfahrensentwicklungen

Asylverfahren dominieren derzeit die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Wegen der Zeitverzögerung bei der Veröffentlichung der Gerichtsstatistik²³ 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 gehalten²⁴ 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 Rechercharbeiten, der Aufbereitung von Tatsachen und Rechtsprechung oder der Erstellung von Erkenntnismitellisten 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 gewinnt²⁶ und insgesamt vermehrt nach Alternativen zur Verwaltungsgerichtsbarkeit gesucht werden wird.

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.

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 Billigung²⁷ 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 Lebenszeiterennung 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 Rechtsprechung²⁸ immer dringlicher, rücken aber aus Zeitnot²⁹ 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 Beweisanspruchs 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 Barga, 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

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

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

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 Prozessrecht³⁴ 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 Rechtsprechung³⁶ be-

fördern, 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 BVerwG³⁹ 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. Abschiebungszuständen.

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,

⁴¹ Dazu Berlitz/Dörig, Asylverfahren verbessern durch eine Tatsachenbewertungskompetenz des BVerwG im Rahmen länderbezogener Leitentscheidungen, NVwZ 2017, 1481; Berlitz 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.

- 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) abzuwehren.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,

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 auszuschneiden.

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 gewaltübergreifend 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.

Unsere Angebote

Asylmagazin – Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht



- Beiträge aus der Beratungspraxis und zu Rechtsfragen
- Themenschwerpunkte und Beilagen
- Rechtsprechung
- Länderinformationen
- Nachrichten, Literaturhinweise

Bestellung bei www.ariadne.de



www.asyl.net

- Rechtsprechungsdatenbank und »Dublin-Entscheidungen«
- Themenseiten
- Auswahl von Länderinformationen
- Beiträge aus dem Asylmagazin
- Publikationen und Stellungnahmen
- Newsletter



familie.asyl.net

Das Informationsportal zum Familiennachzug zu Asylsuchenden und Schutzberechtigten.

- Nachzug von außerhalb Europas
- »Dublin-Familienzusammenführung«
- Laufend aktualisierte Fachinformationen



www.fluechtlingshelfer.info

Informationen für die ehrenamtliche Unterstützung von Flüchtlingen:

- Arbeitshilfen
- Themenübersichten
- Projekte
- Links und Adressen



adressen.asyl.net

Adressdatenbank mit

- Beratungsstellen im Bereich Flucht und Migration sowie weiteren Rechtsgebieten (dt./engl.)
- Weitere Adressen und Links



Aktuelle Publikationen

Arbeitshilfen und Übersichten zu Themen der Beratungspraxis. Abrufbar bei asyl.net unter »Publikationen«



www.ecoi.net

Die Internetdatenbank mit den wichtigsten internationalen Informationen zu Herkunftsländern und Drittstaaten.

Der Informationsverbund Asyl und Migration ist Partner von ecoi.net, das von der Forschungsstelle ACCORD beim Österreichischen Roten Kreuz koordiniert wird.