

1. § 15 Abs. 2 der Gerichtszuständigkeitsverordnung in der Fassung der Ersten Verordnung zur Änderung der Gerichtszuständigkeitsverordnung vom 14. Juni 2016 (GVBl II Nr. 30) verstößt nicht gegen das verfassungsrechtliche Zitiergebot und ist daher wirksam.

2. Eine von dem Verwaltungsgericht unzutreffend bejahte örtliche Zuständigkeit kann im Berufungszulassungsverfahren weder als Verfahrensfehler noch mit der Grundsatzrüge erfolgreich geltend gemacht werden.

(Amtliche Leitsätze)

OVG 3 N 301.17

Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg

Beschluss vom 02.02.2018

T e n o r

Die Anträge des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Potsdam vom 20. September 2017 und auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe unter Beiordnung von Rechtsanwältin Berlin, werden abgelehnt.

Die Kosten des Berufungszulassungsverfahrens trägt der Kläger.

G r ü n d e

I.

1 Der Kläger, der sich auf eine Verfolgung in Libyen beruft, hat sich vor dem Verwaltungsgericht Potsdam gegen die Versagung internationalen Schutzes durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gewandt. Das Verwaltungsgericht hat seine örtliche Zuständigkeit nach § 52 Nr. 2 Satz 3 VwGO, § 2 Abs. 1 Nr. 3 des Brandenburgischen Verwaltungsgerichtsgesetzes mit Urteil vom 20. September 2017 bejaht. Entgegen § 15 Abs. 2 der Gerichtszuständigkeitsverordnung in der Fassung der Ersten Verordnung zur Änderung der Gerichtszuständigkeitsverordnung vom 14. Juni 2016 (GVBl II Nr. 30) sei nicht das dort für den Herkunftsstaat Libyen bestimmte Verwaltungsgericht Cottbus zuständig. Die Erste Änderungsverordnung, die der Minister der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz aufgrund § 1 Nummer 59 der Justiz-Zuständigkeitsübertragungsverordnung in der Fassung der Ersten Verordnung zur Änderung der Justiz-Zuständigkeitsübertragungsverordnung vom 25. Januar 2016 (GVBl II Nr. 2) erlassen habe, verstoße gegen das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG. Sie nenne lediglich § 83 Abs. 3 Satz 1 AsylG, nicht jedoch Satz 2 dieser Vorschrift. Dies führe zur Nichtigkeit der von dem Ordnungsgeber vorgesehenen besonderen Zuständigkeitsregelung, sodass die allgemeinen Vorschriften herangezogen werden müssten.

II.

2 Der Antrag auf Zulassung der Berufung ist nicht begründet. Der Kläger legt weder mit Erfolg dar, dass der Rechtssache grundsätzliche Bedeutung gemäß § 78 Abs. 3 Nr. 1 AsylG zukommt, noch, dass das angegriffene Urteil auf einem Verfahrensfehler im Sinne von § 78 Abs. 3 Nr. 3 AsylG, § 138 Nr. 1 VwGO beruht.

3 1. Die Rüge des Zulassungsantrags, das Verwaltungsgericht habe durch die unzutreffende Annahme seiner örtlichen Zuständigkeit gegen den gesetzlichen Richter verstoßen und dadurch einen Verfahrensmangel im Sinne von § 78 Abs. 3 Nr. 3 AsylG, § 138 Nr. 1 VwGO begangen, greift nicht durch.

4 Zwar hätte das Verwaltungsgericht – worauf der Kläger zutreffend hinweist - § 15 Abs. 2 der Gerichtszuständigkeitsverordnung in der Fassung von Artikel 1 der Ersten Verordnung zur Änderung der Gerichtszuständigkeitsverordnung vom 14. Juni 2016 (GVBl II Nr. 30) anwenden und den Rechtsstreit an das danach zuständige Verwaltungsgericht Cottbus verweisen müssen. Diese Regelung ist nicht unwirksam, weil sie entgegen der angegriffenen Entscheidung nicht gegen das verfassungsrechtliche Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG verstößt.

5 Nach Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG ist in einer Rechtsverordnung die – bundesrechtliche - Rechtsgrundlage, auf der sie beruht, anzugeben. Dadurch wird der Ordnungsgeber angehalten, sich der Reichweite seiner Rechtsetzungsbefugnis zu vergewissern. Außerdem dient Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG als rechtsstaatliches Formerfordernis der Offenlegung des Ermächtigungsrahmens gegenüber dem Adressaten der Verordnung, damit dieser kontrollieren kann, ob die Verordnung mit dem ermächtigenden Gesetz übereinstimmt. Hiervon ausgehend muss eine Verordnung, die auf mehreren Ermächtigungsgrundlagen beruht, diese vollständig zitieren und bei inhaltlicher Überschneidung mehrerer Ermächtigungsgrundlagen diese gemeinsam angeben. Allerdings muss nicht zu jeder Bestimmung der Verordnung im Einzelnen angegeben werden, auf welcher der Ermächtigungen sie beruht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. April 2014 – 2 BvF 1/12, 2 BvF 3/12 – juris Rn. 99).

6 Zur Erfüllung des Zitiergebots ist es nicht erforderlich, dass in Rechtsverordnungen, die auf einer Unterermächtigung beruhen, stets beide Rechtsgrundlagen angegeben werden. Bei Gesetzen, die sowohl die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen sowie die zur Subdelegation enthalten, wird dem Zitiergebot genügt, wenn die auf der Subdelegation beruhende Rechtsverordnung nur die Rechtsverordnung nennt, mit der die Ermächtigung weiter übertragen worden ist, sofern nur diese Rechtsverordnung ihrerseits die für beide Rechtsverordnungen maßgebende gesetzliche Rechtsgrundlage eindeutig kennzeichnet (BGH, Urteil vom 30. September 1976 – III ZR 134/74 – juris Rn. 22).

7 Gemessen daran ist hier den verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Zitiergebot Genüge getan. Zwar hat der Minister der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz als zuständiger Ordnungsgeber in der Ersten Verordnung zur Änderung der Gerichtszuständigkeitsverordnung vom 14. Juni 2016 (GVBl II Nr. 30) nur § 83 Abs. 3 Satz 1 AsylG in der Eingangsformel zitiert, wonach die Landesregierungen ermächtigt werden, durch Rechtsverordnung einem Verwaltungsgericht für die Bezirke mehrerer Verwaltungsgerichte Streitigkeiten nach dem Asylgesetz hinsichtlich bestimmter Herkunftsstaaten zuzuweisen, sofern dies für die Verfahrensförderung dieser Streitigkeiten sachdienlich ist. Dies führt jedoch entgegen der erstinstanzlichen Entscheidung nicht zur Unwirksamkeit der eine Konzentration von Asylverfahren nach Herkunftsstaaten regelnden Ersten Änderungsverordnung und damit des § 15 Abs. 2 der Gerichtszuständigkeitsverordnung. Die

Erste Änderungsverordnung nimmt zwar nicht ausdrücklich auf § 83 Abs. 3 Satz 2 AsylG Bezug, wonach die Landesregierungen die Ermächtigung gemäß § 83 Abs. 3 Satz 1 AsylG auf andere Stellen übertragen können. Sie weist jedoch in der Eingangsformel auf § 1 Nummer 59 der Justiz-Zuständigkeitsübertragungsverordnung (JuZÜV) hin, der durch Art. 1 der Ersten Verordnung zur Änderung der Justiz-Zuständigkeitsübertragungsverordnung (JuZÜV) vom 25. Januar 2016 (GVBl II Nr. 2) eingefügt worden war. Mit dieser Regelung, die ihrerseits ausdrücklich § 83 Abs. 3 Satz 2 AsylG zitiert, hatte die Landesregierung das für Justiz zuständige Mitglied ermächtigt, Rechtsverordnungen nach § 83 Abs. 3 Satz 1 AsylG zu erlassen. Damit zitiert die Erste Verordnung zur Änderung der Gerichtszuständigkeitsverordnung vom 14. Juni 2016 eine nachvollziehbare Rechts- und Ermächtigungsgrundlage für die Subdelegation, aus der hinreichend deutlich hervorgeht, dass der Minister der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz an Stelle der Landesregierung zum Erlass der Ersten Verordnung zur Änderung der Gerichtszuständigkeitsverordnung vom 14. Juni 2016 ermächtigt war, dass er von dieser Ermächtigung Gebrauch machen wollte und dass er die ihm gesetzten rechtlichen Grenzen eingehalten hat. Diese Rechtsauffassung wird auch von den Verwaltungsgerichten Cottbus und Frankfurt (Oder) zutreffend vertreten (vgl. z.B. VG Cottbus, Beschlüsse vom 1. November 2017 – 5 K 1586/17.A – juris und vom 21. Dezember 2017 – 1 K 3015/17.A – juris; VG Frankfurt (Oder), Beschlüsse vom 18. Oktober 2017 – 6 K 3340/17.A – juris und vom 24. Oktober 2017 – 5 K 3389/17.A – juris).

8 Die in dem angegriffenen Urteil angenommene – nicht zutreffende - Unwirksamkeit von § 15 Abs. 2 der Gerichtszuständigkeitsverordnung begründet jedoch keinen zur Zulassung der Berufung führenden Verfahrensmangel im Sinne von § 78 Abs. 3 Nr. 3 AsylG, § 138 Nr. 1 VwGO. Die von dem Zulassungsantrag geltend gemachte Besetzungsrüge – d.h. die Verletzung des Anspruchs auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) - kann grundsätzlich nicht darauf gestützt werden, dass das Verwaltungsgericht die Bestimmungen über die örtliche Zuständigkeit unrichtig ausgelegt und angewandt und trotz seiner örtlichen Unzuständigkeit im vorliegenden Verfahren entschieden hat (vgl. OVG Greifswald, Beschluss vom 27. September 2005 – 3 L 410/04 – juris Rn. 5 ff.; OVG Berlin, Beschluss vom 20. November 2000 – 3 N 122.00 – juris Rn. 3; VGH München, Beschluss vom 14. Januar 1998 – 19 ZB 97.35721 – juris Rn. 3 ff; OVG Magdeburg, Beschluss vom 17. September 1993 – 3 L 34/93 – juris Rn. 5). Da § 83 Satz 1 VwGO die §§ 17 bis 17b des Gerichtsverfassungsgesetzes für entsprechend anwendbar erklärt, ist das Obergericht nach § 17a Abs. 5 GVG daran gebunden, dass das Verwaltungsgericht seine örtliche Zuständigkeit bejaht hat. Dieser Regelung zufolge prüft das OVG bei einer Entscheidung über ein Rechtsmittel in der Hauptsache nicht, ob der beschrittene Rechtsweg zulässig ist, bzw. ob das erstinstanzliche Gericht seine sachliche oder örtliche Zuständigkeit zutreffend angenommen hat.

9 Die Bindungswirkung des § 17a Abs. 5 GVG wäre hier auch nicht entfallen, wenn das Verwaltungsgericht entgegen § 17a Abs. 3 Satz 2 GVG nicht vorab über die von dem Kläger im erstinstanzlichen Verfahren gerügte örtliche Unzuständigkeit entschieden hätte. Insoweit kann offen bleiben, ob dies mit dem Prozesskostenhilfe versagenden Beschluss vom 6. September 2017 geschehen ist. Zwar entfällt ausnahmsweise eine Bindung des Rechtsmittelgerichts an die von dem Verwaltungsgericht bejahte Zuständigkeit, wenn das

Verwaltungsgericht die Verfahrensgrundsätze des § 17a Abs. 2, Abs. 3 GVG nicht eingehalten hat. Dies beruht darauf, dass dem Kläger durch die verfahrensfehlerhaft unterlassene Beschlussfassung die Möglichkeit der ihm nach § 17a Abs. 4 Satz 3 GVG gegen einen solchen Beschluss zustehenden Beschwerde genommen wird (vgl. zu alledem BVerwG, Beschluss vom 22. November 1997 – 2 B 104/97 – juris Rn. 6 f.; VGH Kassel, Urteil vom 9. März 2006 – 6 UE 3281/02 – juris Rn. 26; OVG Berlin, Beschluss vom 20. November 2000 – 3 N 122.00 – juris Rn. 3; OVG Lüneburg, Beschluss vom 21. Mai 1997 – 11 M 2469/97 – juris Rn. 23; VGH München, Beschluss vom 5. Mai 1993 – 4 CE 93.464 – juris Rn. 10). Diese Voraussetzungen liegen hier jedoch nicht vor. Beschlüsse, mit denen das Verwaltungsgericht entsprechend § 17a Abs. 2, Abs. 3 GVG über die örtliche Zuständigkeit entscheidet, sind nach § 83 Satz 2 VwGO unanfechtbar. Ungeachtet dessen wäre eine Beschwerde gegen einen Beschluss, mit dem das Verwaltungsgericht seine örtliche Zuständigkeit bejaht oder verneint, auch nach § 80 AsylG ausgeschlossen. Diese abschließenden gesetzlichen Regelungen können nicht dadurch umgangen werden, dass das Rechtsmittelgericht die Frage der örtlichen Zuständigkeit im Hauptsacheverfahren dennoch prüft (vgl. VGH München, Beschluss vom 18. Januar 2001 – 21 S 00.32364 – juris Rn. 6).

10 Es kann offen bleiben, ob die Bindung des Rechtsmittelgerichts an die Bejahung der örtlichen Zuständigkeit außerdem auch dann entfällt, wenn die Entscheidung offensichtlich willkürlich – d.h. von sachfremden und unter keinen Umständen mehr vertretbaren Erwägungen getragen - ist (so VGH München, Beschluss vom 5. Mai 1993 – 4 CE 93.464 – juris Rn. 5). Hierfür besteht im vorliegenden Verfahren keinerlei Anhaltspunkt. Die unzutreffende Auffassung des Verwaltungsgerichts über den Umfang des verfassungsrechtlichen Zitiergebots, die durch eine ausführlich begründete, auf den jeweiligen Normtext eingehende Entscheidung der mit drei Berufsrichtern und zwei ehrenamtlichen Richtern besetzten Kammer getroffen worden ist, kann nicht mit Willkür gleichgesetzt werden.

11 2. Ebenfalls ohne Erfolg beruft sich der Zulassungsantrag auf grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache im Sinne von § 78 Abs. 3 Nr. 1 AsylG. Insoweit ist eine bisher weder höchstrichterlich noch obergerichtlich beantwortete konkrete und zugleich entscheidungserhebliche Rechts- oder Tatsachenfrage aufzuwerfen und zu erläutern, warum sie über den Einzelfall hinaus bedeutsam ist und im Interesse der Rechtseinheit oder der Rechtsfortbildung der Klärung in einem Berufungsverfahren bedarf. Wird die Klärung einer Tatsachenfrage erstrebt, bedarf es zur Darlegung des Klärungsbedarfs der Angabe konkreter Anhaltspunkte dafür, dass entscheidungserhebliche Tatsachenfragen - etwa im Hinblick auf in dem angefochtenen Urteil nicht berücksichtigte Auskünfte oder abweichende Entscheidungen - anders zu würdigen sind. Geht es um die Klärung einer Rechtsfrage, besteht kein Klärungsbedarf, wenn sie auf der Grundlage der bundesgerichtlichen Rechtsprechung oder des Gesetzeswortlauts mit Hilfe der üblichen Auslegungsregeln eindeutig beantwortet werden kann (BVerwG, Beschluss vom 14. Dezember 2017 – 6 B 38/17 – juris Rn. 5).

12-14 Gemessen daran ist die aufgeworfene Frage,

ob die Erste Verordnung zur Änderung der Gerichtszuständigkeitsverordnung des Ministers der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz vom 14. Juni 2016 (GVBl. II Nr. 30) neben der Rechtsgrundlage des § 83 Abs. 3 Satz 1 AsylG auch ausdrücklich § 83 Abs. 3 Satz 2 AsylG hätte angeben müssen, und ob sie durch die nicht ausdrückliche Angabe des § 83 Abs. 3 Satz 2 AsylG, aber indirekte Bezugnahme auf diese Norm im Wege des Verweises auf § 1 Nr. 59 der Justiz-Zuständigkeitsübertragungsverordnung vom 9. April 2014 gegen das Zitiergebot in Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG verstößt,

in einem Berufungsverfahren nicht entscheidungserheblich, weil das Oberverwaltungsgericht im Rechtsmittelverfahren – wie ausgeführt - an die Bejahung der örtlichen Zuständigkeit durch das Verwaltungsgericht gebunden ist und die Frage daher nicht zu klären wäre (vgl. auch OVG Münster, Beschluss vom 11. Dezember 1995 – 19 A 5436/94.A – juris).

15-17 Die weitere Frage,

ob der Anwendungsbereich des Art. 12 Abs. 1 Buchst. a Satz 1 der Richtlinie 2011/95/EU (Neufassung der Richtlinie 2004/83/EG), Qualifikationsrichtlinie, auch dann eröffnet ist, wenn eine Person aufgrund eines Verwandtschaftsverhältnisses, hier wegen der Registrierung des Vaters in Gaza, eine Berechtigung hat, den Schutz und Beistand der UNRWA in Anspruch zu nehmen, ihm der Zugang zu diesen Hilfen aber verschlossen ist, weil er in das Land, in dem er eine Berechtigung auf UNRWA-Hilfen hat, hier Gaza, nicht einreisen und sich dort niederlassen kann,

ist aus der insoweit allein maßgeblichen Sicht des Verwaltungsgerichts nicht entscheidungserheblich und würde sich daher in einem Berufungsverfahren nicht stellen. Das Verwaltungsgericht hat die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nicht im Hinblick auf Art. 12 Abs. 1 Buchst. a Satz 1 der Richtlinie 2011/95/EU als ausgeschlossen angesehen, sondern allein deshalb verneint, weil der Kläger in den palästinensischen Autonomiegebieten weder eine Vorverfolgung erlitten habe, noch dort bei einer Rückkehr mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit einer politischen Verfolgung unterliegen werde, § 3 Abs. 1 AsylG. Unter diesen Umständen kommt es auf den Ausschlussgrund nicht an.

18-20 Hinsichtlich der weiteren Tatsachenfrage,

ob in Libyen derzeit ein innerstaatlicher bewaffneter Konflikt im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 AsylG geführt wird,

fehlt es ebenfalls an einer hinreichenden Darlegung der Klärungsbedürftigkeit. Das Verwaltungsgericht hat einen innerstaatlichen bewaffneten Konflikt bei wertender Betrachtung verneint, indem es maßgeblich auf die Herkunftsregion des Klägers (Tripolis) abgestellt hat. Die aus seiner Sicht dort erforderliche Verdichtung der Gefahr, wonach praktisch jede Zivilperson Opfer willkürlicher Gewalt werden müsse, liege nach Häufigkeit und Ausmaß der berichteten Vorfälle und im Hinblick auf eine Bevölkerungszahl von mindestens 1,78 Millionen Menschen allein in der Stadt Tripolis nicht vor. Dies kann nicht durchgreifend mit Hilfe der auszugsweise zitierten Zeitungsartikel (Frankfurter Allgemeine Zeitung) in Frage gestellt werden, von denen einer zudem aus dem Jahr 2015 stammt und folglich nicht mehr aktuell ist. Hinzu kommt, dass sich aus den weitgehend allgemein gehaltenen Zeitungsartikeln die von dem Verwaltungsgericht geforderte Gefahrendichte und eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson für die

Region Tripolis nicht hinreichend entnehmen lassen. Ebenso wenig reicht der pauschale Hinweis auf eine – zudem nicht veröffentlichte – Entscheidung des Verwaltungsgerichts Chemnitz aus, wonach dem dortigen Kläger der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden sei.

21 Der Antrag auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe ist wegen der fehlenden Erfolgsaussichten des Berufungszulassungsverfahrens abzulehnen, § 166 VwGO, § 114 ZPO.

22 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Gerichtskosten werden gemäß § 83b AsylG nicht erhoben.

23 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 78 Abs. 5 Satz 2 AsylG, § 152 Abs. 1 VwGO).