



Initiativstellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch den Ausschuss Migrationsrecht

zum Asylprozessrecht

Stellungnahme Nr.: 18/2022

Berlin, im April 2022

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwältin Gisela Seidler, München (Vorsitzende)
- Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Breidenbach, Halle/Saale
- Rechtsanwalt Dr. Marco Bruns, Frankfurt/Main
(stellvertretender Vorsitzender)
- Rechtsanwältin Maria Kalin, Ulm
- Rechtsanwalt Tim W. Kliebe, Frankfurt/Main
- Rechtsanwalt Dr. Jonathan Leuschner, Frankfurt/Main
- Rechtsanwältin Kerstin Müller, Köln
- Rechtsanwalt Berthold Münch, Heidelberg (Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Thomas Oberhäuser, Ulm
- Rechtsanwältin Simone Rapp, Berlin
- Rechtsanwalt Rolf Stahmann, Berlin
- Rechtsanwältin Eva Steffen, Minden
- Rechtsanwalt Christoph Tometten, Berlin

Zuständig in der DAV-Geschäftsstelle

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann

Deutscher Anwaltverein
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel
Rue Joseph II 40, Boîte 7B
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
EU-Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

Verteiler

Bundesministerium des Innern und für Heimat

Bundesministerium der Justiz

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages

Ausschuss für Recht des Deutschen Bundestages

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages

SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag

FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag

AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag

Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag

Arbeitsgruppen Inneres der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien

Arbeitsgruppen Recht der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien

Arbeitsgruppen Menschenrechte und humanitäre Hilfe der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien

UNHCR Deutschland

Katholisches Büro in Berlin

Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland

Diakonisches Werk der EKD

Deutscher Caritasverband

Deutsches Rotes Kreuz

AWO Bundesverband e.V.

Flüchtlingsrat Berlin

Jesuitenflüchtlingsdienst Deutschland

Deutsches Institut für Menschenrechte

Bundesrechtsanwaltskammer

Deutscher Richterbund

Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen

PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgruppe für Flüchtlinge e. V.

Der Paritätische

Deutscher Gewerkschaftsbund (Bundesvorstand)

Neue Richtervereinigung (NRV)

Vorstand und Geschäftsführung des Deutschen Anwaltvereins

Vorsitzende der Landesverbände des DAV

Vorsitzende der Gesetzgebungsausschüsse des DAV

Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaften des DAV

Mitglieder des Geschäftsführenden Ausschusses der Arbeitsgemeinschaft

Migrationsrecht des DAV

Mitglieder des Migrationsrechtsausschusses des DAV

Verteiler Presse

NVwZ

ZAR

Asylmagazin

ANA

Informationsbrief Ausländerrecht

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV versammelt mehr als 61.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Anwaltsnotarinnen und Anwaltsnotare, die in 253 lokalen Anwaltvereinen im In- und Ausland organisiert sind. Er vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Der DAV ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung zur Registernummer R000952 eingetragen.

A. Zusammenfassung

Der Deutsche Anwaltverein nimmt die Ankündigung im Koalitionsvertrag, schnellere Entscheidungen in Asylprozessen sowie eine Vereinheitlichung der Rechtsprechung anzustreben,¹ zum Anlass, erneut darauf hinzuweisen, dass nur eine Angleichung der Rechtsmittel im Asylprozess an das allgemeine Verwaltungsprozessrecht zu effektiverem Rechtsschutz führt und die Vereinheitlichung der zurzeit zersplitterten Rechtsprechung und damit letztlich eine Beschleunigung des Asylprozesses ermöglicht. Etwaigen Überlegungen, dem Bundesverwaltungsgericht eine Kompetenz zur herkunftslandbezogenen Tatsachenfeststellung und Tatsachenbewertung zuzuweisen, erteilt der Deutsche Anwaltverein nach wie vor eine klare Absage. Der Deutsche Anwaltverein stellt fest, dass bestehende Entlastungs- und Beschleunigungspotenziale des geltenden Verfahrensrechts nicht hinreichend genutzt werden.

Für das angekündigte Gesetzgebungsverfahren muss sichergestellt werden, dass fachkundigen zivilgesellschaftlichen Institutionen genügend Zeit zu Stellungnahmen bleibt.² Die Praxis früherer Regierungen, Stellungnahmen innerhalb weniger Tage oder gar weniger Stunden anzufordern, ist mit einem seriösen Gesetzgebungsverfahren nicht zu vereinbaren; sie darf nicht fortgeführt werden.

¹ Koalitionsvertrag 2021 bis 2025, Zeile 4709.

² Auch wenn gem. Koalitionsvertrag 2021-2025, Zeile 4710, „zügig“ ein Gesetzentwurf vorgelegt werden soll.

B. Im Einzelnen

- I. Das im Asylgesetz normierte Sonderrecht der Rechtsmittel im Asylprozess ist aufzuheben. Für die Berufung und die Beschwerde sind folgende Regelungen zu treffen:
 - 1) § 78 Asylgesetz (AsylG), der weitreichende Sonderregeln zum Zugang zur Berufung enthält, wird gestrichen. Damit gelten die Vorschriften des allgemeinen Verwaltungsprozessrechts der VwGO zur Zulassung der Berufung auch im Asylprozess.
 - a) Als Gründe für die Zulassung der Berufung gelten mit der Streichung des § 78 AsylG dann auch ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils, § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO, und besondere tatsächliche und rechtliche Schwierigkeiten, § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO. Für sie gibt es derzeit in § 78 Abs. 3 AsylG keine Entsprechung. Beiden Verfahrenszweigen gemeinsam sind jedoch die Divergenz-, die Grundsatz- und die Verfahrensmangelrüge.
 - b) Das Verwaltungsgericht hat nach geltender Gesetzeslage im Asylverfahren – im Gegensatz zu §§ 124 Abs. 1, 124a Abs. 1 VwGO – keine Möglichkeit, die Berufung zuzulassen. Die mit der Streichung des § 78 AsylG verbundene Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht stellt für die Fälle der Grundsatzrüge und der Divergenzrüge eine wesentliche Verfahrensvereinfachung dar. Die Begründung eines Antrages auf Zulassung der Berufung ist für Parteien des Prozesses stets hochkomplex und außerordentlich zeitaufwändig. Als Folge der vorgeschlagenen Änderung ist vorübergehend mit einer Zunahme von Berufungsverfahren zu rechnen, die für eine Vereinheitlichung der Rechtsprechung unerlässlich ist.
 - c) Eine dem § 78 Abs. 1 AsylG entsprechende Norm, nach der Klageabweisungen als offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet unanfechtbar sind, findet sich in der Verwaltungsgerichtsordnung nicht. § 78 Abs. 1 AsylG dürfte im Hinblick auf

die Möglichkeit des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Asylanträge als offensichtlich unbegründet abzulehnen und die dafür geltenden Regelungen zur aufschiebenden Wirkung einer Klage, bedeutungslos sein; es besteht kein Bedürfnis für sie. Sie hat im Gegenteil zu komplizierten gerichtlichen Auseinandersetzungen geführt.³

- d) Der Beschluss, mit dem über die Zulassung der Berufung entschieden wird, bedarf gem. § 78 Abs. 5 S. 1 AsylG keiner Begründung, hingegen gem. § 124a Abs. 5 VwGO einer kurzen Begründung. Die Pflicht einer zumindest „kurzen“ Begründung ergibt sich nach hier vertretener Auffassung bereits aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör. Die Begründung der Ablehnung eines Zulassungsantrags kann zudem ebenfalls zu Rechtsklarheit beitragen. Eine relevante zusätzliche Belastung des Gerichts ist nicht erkennbar, da ohnehin ein Votum erstellt werden muss.

2) § 80 AsylG wird folgendermaßen modifiziert:

Entscheidungen in Rechtsstreitigkeiten nach diesem Gesetz können vorbehaltlich der §§ 133 Abs. 1 und 146 Abs. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung nicht mit der Beschwerde angefochten werden.

Im Asylverfahren ist die Beschwerde gegen Beschlüsse des Verwaltungsgerichts gem. § 80 AsylG auch im vorläufigen Rechtsschutzverfahren ausgeschlossen. Im allgemeinen Verwaltungsgerichtsverfahren ist eine Beschwerde im Rahmen der §§ 146 Abs. 4 VwGO und 147 ff VwGO gerade auch im vorläufigen Rechtsschutzverfahren statthaft; sie ist innerhalb von zwei Wochen einzulegen und innerhalb eines Monats zu begründen. Es ist für das Asylverfahrensrecht typisch, dass schwierige Sach- und Rechtsfragen im Eilverfahren abgehandelt werden müssen (z.B. zur Zulässigkeit von Schutzersuchen). Daher ist das Beschwerdeverfahren zur Klärung und Vereinheitlichung der Rechtsprechung unerlässlich.

³ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 28.10.2009, 2 BvR 783/09, bverfg.de, zur Abgrenzung und Reichweite des Rechtsmittelausschlusses.

II. An der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts darf nichts geändert werden. Überlegungen, dem Bundesverwaltungsgericht eine Kompetenz zur herkunftslandbezogenen Tatsachenfeststellung und Tatsachenbewertung zuzuweisen, erteilt der Deutsche Anwaltverein eine klare Absage. Denn eine derartige Kompetenz würde keinesfalls zu einer Vereinheitlichung und schon gar nicht zu einer Beschleunigung des Asylprozesses führen. Sie würde den Asylprozess im Gegenteil seiner verfassungsrechtlich geforderten Flexibilität berauben.

- 1) Die Anerkennung als Asylberechtigter, die Zuerkennung internationalen Schutzes und die Gewährung nationalen Abschiebungsschutzes sind stets Entscheidungen, die alle Umstände des individuellen Einzelfalles beachten müssen. Es besteht die große Gefahr, dass pauschalisierte Festlegungen im Tatsachenbereich, die notwendig nicht alle individuellen Umstände erfassen können, letztendlich zu einer Verkürzung des Rechtsschutzes der Betroffenen führen werden. Auch steht zu befürchten, dass um die Reichweite der einzelnen Festlegungen einer Leitentscheidung gestritten werden muss. Und schließlich wäre ein Mechanismus erforderlich, bei veränderter Sachlage Änderungen bzw. die Aufhebung der bundesgerichtlichen Entscheidung herbeizuführen.
- 2) Somit ist eine Tatsachenkompetenz des Bundesverwaltungsgerichts ungeeignet, eine Beschleunigung des Asylprozesses zu erreichen; sie ist gar kontraproduktiv. Dies gilt gerade dann, wenn man das Recht der Schutzsuchenden auf individuelle Prüfung ihres Falles nicht antasten will. Sogenannte Leitentscheidungen mit Bindungswirkung führen nach Auffassung des DAV insbesondere bei Herkunftsländern mit volatiler Sicherheitslage – was die meisten Hauptherkunftsländer kennzeichnet – zu keiner nachhaltigen Klärung. Denn die betreffenden Sachverhalte sind einer ständigen Entwicklung und Änderung unterworfen, auf die rasch und flexibel reagiert werden muss. Eine Fixierung durch Leitentscheidungen behindert diesen Prozess und führt zu einer Verlängerung der Asylverfahren, weil weiterhin darüber gestritten werden muss, ob eine Änderung im Herkunftsland die Bindungswirkung aufhebt oder

gerade bestätigt. Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach darauf hingewiesen, dass Asylentscheidungen „gleichsam tagesaktuell“ stets aktuelle Erkenntnismittel zugrunde liegen müssen.⁴ Dies erfordert der grundrechtlich verbürgte Anspruch auf effektiven Rechtsschutz.

III. Der Deutsche Anwaltverein weist erneut darauf hin, dass das geltende Verfahrensrecht Entlastungs- und Beschleunigungspotentiale enthält.

- 1) Die im Gerichtsverfahren bisher schon praktizierten Vorgehensweisen – z.B. Anfrage des Gerichts, ob klaglos gestellt wird, Einbestellung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge zum Gerichtstermin – könnten vermehrt eingesetzt werden. Das Bundesamt könnte durch entsprechende administrative Vorgaben zu kooperativem Verhalten, an dem es nach den bisherigen Erfahrungen oftmals fehlt, angehalten werden.

- 2) Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sollte von sich aus neben den geplanten bzw. bereits in einigen Außenstellen stattfindenden Überprüfungsverfahren hinsichtlich positiver Entscheidungen auch negative Entscheidungen überprüfen. In laufenden Gerichtsverfahren sollte nach Einreichung der Klagebegründung eine erneute Qualitätskontrolle des Bescheides stattfinden. Insbesondere nach Hinweis durch das Gericht sollte klaglos gestellt werden, namentlich dann, wenn
 - im behördlichen Verfahren als unglaubhaft bewertete Angaben im Klageverfahren umfassend belegt und dadurch bewiesen werden,

 - bei Mängeln der Sachaufklärung im behördlichen Verfahren beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im gerichtlichen Verfahren die erforderliche Furcht vor Verfolgung im Einzelfall nun hinreichend glaubhaft gemacht wird,

 - Bewertungen des Bundesamtes zur allgemeinen Situation in den Herkunftsländern durch aktuelle Auskünfte unabhängiger

⁴ Zum subsidiären Schutz: BVerfG, Beschl. v. 25.04.2018, 2 BvR 2435/17, bverfg.de.

Menschenrechtsorganisationen und Lageberichte des Auswärtigen Amtes widerlegt sind,

– klare Vorgaben der Rechtsprechung gegeben sind.

Entlastend kann auch wirken, wenn das Bundesamt Bescheide bei groben Aufklärungsmängeln oder sonstigen Verfahrensfehlern selbst aufhebt und das Verfahren erneut, diesmal verfahrensfehlerfrei, durchführt.

- 3) Ohne Gesetzänderung abzustellen sind auch Verzögerungseffekte, die durch bewusste, vom Bundesamt so benannte „Rückpriorisierungen“ entstehen. Das gilt gerade auch im Hinblick auf Verwerfungen im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem. Aus Sicht des Deutschen Anwaltvereins stellt es eine Instrumentalisierung der Asylverfahren zu Lasten der Schutzsuchenden dar, wenn etwa 40.000 Anträge von in Griechenland als international schutzberechtigt anerkannten Personen ausdrücklich unentschieden liegen gelassen werden, obwohl bei einer Abschiebung nach Griechenland eine Verletzung von Art. 3 EMRK bzw. Art. 4 GRCh droht.⁵

IV. Der Deutsche Anwaltverein weist ergänzend auf seine Stellungnahmen 31/2014 vom Juni 2014,⁶ 14/2015 vom April 2015,⁷ 28/2017 vom März 2017,⁸ 39/2018 vom August 2018⁹ und 3/2020 vom April 2020¹⁰ hin.

⁵ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 27.1.2022 – A 4 S 2443/21, juris.

⁶ <https://anwaltverein.de/de/newsroom/sn-31-14>.

⁷ <https://anwaltverein.de/de/newsroom/sn-14-15>.

⁸ <https://anwaltverein.de/de/newsroom/sn-28-17-rechtsmittel-im-asylverfahren-br-drs-179-17>

⁹ <https://anwaltverein.de/de/newsroom/sn-39-2018-rechtsmittel-im-asylverfahren-77109>

¹⁰ <https://anwaltverein.de/de/newsroom/sn-3-20-referentenentwurf-asylklageverfahren>; siehe auch *Berlit*, Herausforderungen durch die Verlagerung von Asylverfahren auf die Gerichte, *Asylmagazin* 2019, 84 ff, und *Münch*, Reuige Rückkehr zum allgemeinen Verwaltungsprozessrecht?, *ZRP* 2018, 193 ff, jeweils mit zahlreichen weiteren Nachweisen.