



Initiativ-Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch
den Ausschuss Ausländer- und Asylrecht

zu

den Rechtsmitteln im Asylverfahren gegen Urteile und
Beschlüsse im vorläufigen Rechtsschutzverfahren

Stellungnahme Nr.: 14/2015

Berlin, im April 2015

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwältin Gisela Seidler, München (Vorsitzende)
- Rechtsanwalt Helmut Bäcker, Frankfurt/Main
- Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Breidenbach, Halle/Saale
- Rechtsanwalt Dr. Marco Bruns, Frankfurt/Main
(stellvertretender Vorsitzender)
- Rechtsanwalt Tim W. Kliebe, Frankfurt/Main
- Rechtsanwältin Kerstin Müller, Köln
- Rechtsanwalt Berthold Münch, Heidelberg
(Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Eva Reichert, Köln
- Rechtsanwalt Rolf Stahmann, Berlin
- Rechtsanwältin Eva Steffen, Köln

Zuständig in der DAV-Geschäftsführung

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann, Berlin

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
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
Registernummer: 87980341522-66

Verteiler

- Bundesministerium des Innern
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
- Landesministerien und Senatsverwaltungen des Innern
- Landesministerien und Senatsverwaltungen für Arbeit und Soziales
- Innenausschuss des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages
- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
- SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag
- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
- Arbeitsgruppen Inneres der im Bundestag vertretenen Parteien
- Arbeitsgruppen Recht und Verbraucherschutz der im Bundestag vertretenen Parteien
- Arbeitsgruppen Menschenrechte und humanitäre Hilfe der im 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
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Deutscher Richterbund
- Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen
- PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgruppe für Flüchtlinge e. V.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (Bundesvorstand)
- Neue Richtervereinigung (NRV)
- Vorsitzende der DAV-Gesetzgebungsausschüsse
- Landesverbände des DAV
- Ausschuss Ausländer- und Asylrecht
- Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und Asylrecht
- NVwZ
- ZAR
- Asylmagazin
- ANA
- Informationsbrief Ausländerrecht

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 67.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

1. Der Deutsche Anwaltverein empfiehlt, § 78 Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) zu streichen und § 80 AsylVfG folgendermaßen zu modifizieren: *Entscheidungen in Rechtsstreitigkeiten nach diesem Gesetz können vorbehaltlich der §§ 133 Abs. 1 und 146 Abs. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung nicht mit der Beschwerde angefochten werden.*

Der gerichtliche Rechtsschutz soll in Zukunft nach den allgemeinen Regelungen der Verwaltungsgerichtsordnung möglich sein. Dies ist zur Erhöhung seiner Effektivität und damit der Rechtssicherheit und der Einzelfallgerechtigkeit notwendig. Die Änderungen können im Zuge des anstehenden Gesetzgebungsverfahrens zur Anpassung des deutschen Asylverfahrensrechts an die reformierte Verfahrensrichtlinie (Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung)) – Amtsblatt der Europäischen Union L 180 vom 29.6.2013, S. 60 ff - erfolgen.

2. Der Gesetzgeber hatte mit § 32 AsylVfG 1982 sowie weiter einschränkend mit § 78 AsylVfG 1992 für die Rechtsmittel gegen Urteile des Verwaltungsgerichts im Asylverfahren Sonderregelungen gegenüber der Verwaltungsgerichtsordnung festgelegt. Mit § 10 Abs. 3 Satz 8 AsylVfG 1990 wurde die Beschwerde gegen zurückweisende Beschlüsse des Verwaltungsgerichts im vorläufigen Rechtsschutzverfahren ausgeschlossen; der Ausschluss wurde bis heute beibehalten.

In der Folge hat der Gesetzgeber durch die Änderung der VwGO mit Wirkung vom 1. Januar 1997 auch die Rechtsmittel gegen Urteile des Verwaltungsgerichts in allgemeinen Verfahren eingeschränkt, allerdings nicht so weit wie im Asylverfahren.

Das Bundesverfassungsgericht hat die beschriebenen Beschränkungen im Asylverfahren trotz kritischer Stimmen als nicht verfassungswidrig bestätigt (BVerfG, B. v. 12.7.1983 – 1 BvR 1470/82 – BVerfGE 65, S. 76, NJW 1983, 2929 und BVerfG, B. v. 7.7.1992 – 2 BvR 1631/90 und 1728/90 – BVerfGE 87 S. 48, NVwZ 1992, 1182). Es hat dies mit der außerordentlich großen Belastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Asylverfahren begründet. Es sei dem Gesetzgeber auch nicht verwehrt, den Zugang zu einem an sich eröffneten Rechtsmittel von neuen einschränkenden Voraussetzungen abhängig zu machen, solange das Verfahren rechtsstaatlichen Anforderungen entspreche und die gerichtlichen Feststellungen und Bewertungen den Anforderungen der Verfassung gerecht würden.

Dass sich die unterschiedlichen Rechtsschutzmöglichkeiten in der Praxis auswirken, zeigt sich an der Statistik der Berufungszulassungen für das Jahr 2012 (Neuhäuser in Verhandlungen des 17. Deutschen Verwaltungsgerichtstags, Münster 2013, S. 170, 173). Danach war die bundesweite Quote für allgemeine Verfahren mit 18,4 % fast doppelt so hoch wie die für Asylverfahren mit 9,8%. Der Statistik lässt sich zudem entnehmen, dass es durchaus unterschiedliche Zulassungsquoten in den Ländern gibt. Während Thüringen, Niedersachsen und das Saarland eine Quote von 0% (!) aufwiesen, waren in Sachsen-Anhalt 50,6% der Zulassungsanträge in Asylverfahren erfolgreich.

3. Der Deutsche Anwaltverein hat bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass das Rechtsmittelsystem im Asylverfahren nicht den Anforderungen entspricht, die an einen effektiven Rechtsschutz zu stellen sind (Stellungnahmen Nr. 47/2010 vom August 2010, Nr. 31/2014 vom Juni 2014).

Die Debatte hat sich durch die Erörterungen des 17. Deutschen Verwaltungsgerichtstags in Münster 2013 zur Praxis der Zulassung der Berufung, die Petition an den Deutschen Bundestag von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten mit einem Arbeitsschwerpunkt im Asyl- und Ausländerrecht zur Einführung des Grundes der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils zur Zulassung der Berufung (Pet 1-18-06-266-015918) und die grundsätzlichen Bemerkungen im Jahrespressegespräch des Bundesverwaltungsgerichts zur Aufgabenerfüllung (Pressemitteilung 7/2015 vom 4.2.2015) sowie die Äußerungen des Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Baden-

Württemberg in seinem Jahrespressegespräch (Stuttgarter Zeitung vom 4.2.2015, S. 5) belebt.

Insgesamt ist festzustellen, dass das gegenwärtige Rechtsschutzsystem im Asylverfahren zu einer Zersplitterung der Rechtsprechung geführt hat und weiter führt. Wichtige Fragen werden dem Diskurs des gesamten Rechtsschutzsystems entzogen oder können nicht zeitnah mit Breitenwirkung beantwortet werden. Dies ist im Interesse der in Deutschland Schutzsuchenden, um deren Leib, Leben und Menschenrechte es im Asylverfahren geht, nicht weiter hinnehmbar, gerade im Hinblick auf die damit eingeschränkte Einzelfallgerechtigkeit.

Dabei ist das Rechtsschutzsystem einheitlich als Gesamtsystem zu betrachten. Deshalb darf die Lösung nicht allein in einzelnen Maßnahmen – wie etwa der Zulassung der Sprungrevision oder der Zulassung der Beschwerde gegen Beschlüsse des Verwaltungsgerichts im vorläufigen Rechtsschutzverfahren – gesehen werden. Vielmehr ist es für das Recht von vitaler Bedeutung, dass auch die Obergerichte gesicherten vermehrten Zugang zur Bearbeitung der anstehenden Fragestellungen haben. Sie sind wichtige Stimmen im Diskurs; das Bundesverwaltungsgericht hat wiederholt darauf hingewiesen, dass sie auch untereinander gehört werden müssen (BVerwG, Urt. v. 31.1.2013 – 10 C 15.12 – InfAuslR 2013, 242, 248). Letztendlich darf auch nicht das Gewicht der Verwaltungsrichter unbeachtet bleiben; es muss ihnen die Möglichkeit gegeben werden, von ihnen für klärungsbedürftig gehaltene Fragen in das Rechtsmittelsystem einzuspeisen.

4. Im Einzelnen:

Derzeit sind folgende zu beseitigende Unterschiede festzustellen:

a) Gründe für die Zulassung der Berufung

Die Gründe für die Zulassung der Berufung weichen voneinander ab. Für den Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 1 (ernstliche Zweifel) und Nr. 2 (besondere tatsächliche und rechtliche Schwierigkeiten) VwGO gibt es in § 78 Abs. 3 AsylVfG keine

Entsprechung. Beiden Verfahrenszweigen gemeinsam sind jedoch die Divergenz-, die Grundsatz- und die Verfahrensmangelrüge.

Der Gesetzgeber hatte bei der Reform der Verwaltungsgerichtsordnung zum 1.1.1997 offenbar gute Gründe dafür gehabt, davon auszugehen, dass erstinstanzliche Urteile ernsthafte Zweifel an ihrer Rechtmäßigkeit aufwerfen können oder solche Verfahren besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweisen können. Sonst hätte er bei der Normierung der Beschränkung der ursprünglich unbeschränkt zulässigen Berufung in der Verwaltungsgerichtsordnung keine entsprechenden Zulassungsgründe geschaffen, die offensichtlich der Effektivität des gesamten Rechtsschutzsystems dienen. Es ist nicht erkennbar, weshalb dies nicht auch im Verfahren nach dem AsylVfG gelten soll, dessen Gegenstand grundlegende Rechte Schutzsuchender sind. Im Gegenteil: Gerade im Asylverfahren sind Entscheidungen durch den Einzelrichter bzw. die Einzelrichterin ohne Korrektiv eines Kollegialorgans die Regel. Entscheidungen der Kammer sind außerordentlich selten.

Eine massenhafte „missbräuchliche“ Inanspruchnahme der oben genannten Zulassungsgründe oder eine Verfahrensverzögerung in aussichtslosen Verfahren ist nicht zu befürchten.

b) Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht (§§ 124 Abs. 1, 124a Abs. 1 VwGO)

Das Verwaltungsgericht hat im Asylverfahren – im Gegensatz zu §§ 124 Abs. 1, 124a Abs. 1 VwGO – keine Möglichkeit, die Berufung zuzulassen.

Dieser Zugang zur Berufung in der VwGO stellt für die Fälle der Grundsatzrüge und der Divergenzrüge eine wesentliche Verfahrensvereinfachung dar. Die Begründung eines Antrages auf Zulassung der Berufung ist stets zeitaufwendig.

Eine Beschleunigung des Verfahrens wird nicht nur im Einzelfall erreicht, sondern gerade bei den grundsätzlich bedeutsamen Rechtsfragen kann so rascher eine Klärung und damit eine einheitliche Rechtsprechung herbeigeführt werden.

„Missbräuchliche“ Inanspruchnahme zur ungebührlichen Verzögerung des Asylverfahrens ist nicht möglich, weil der Schutzsuchende keinen Einfluss auf die Zulassung der Berufung durch das Gericht hat. Hingegen hat das Verwaltungsgericht aufgrund seiner Erfahrung eine hohe Kompetenz in der Beurteilung der Frage, welche Probleme einer grundsätzlichen Klärung bedürfen.

Mit einer entsprechenden Regelung kehrte der Gesetzgeber zu der vor 1992 geltenden Gesetzeslage zurück (§ 32 AsylVfG 1982) und verschaffte der Stimme der Verwaltungsgerichte im Diskurs mehr Gewicht.

c) Vollständiger Ausschluss der Berufung bei Abweisung der Klage als offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet (§ 78 Abs. 1 AsylVfG)

Eine dem § 78 Abs. 1 AsylVfG entsprechende Norm, nach der Klageabweisungen als offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet unanfechtbar sind, findet sich in der Verwaltungsgerichtsordnung nicht.

Diese Vorschrift 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 (vgl. BVerfG, B. v. 28.10.2009 – 2 BvR 783/09, http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2009/10/rk20091028_2bvr078309.html zur Abgrenzung und Reichweite des Rechtsmittelausschlusses).

d) Begründungsfristen

Die Fristen zur Begründung des Antrages auf Zulassung der Berufung sind unterschiedlich. Sie betragen im Asylverfahren gem. § 78 Abs. 4 AsylVfG einen Monat, im allgemeinen Verwaltungsgerichtsverfahren gem. § 124a VwGO zwei Monate.

Die Angleichung der Frist zur Begründung des Zulassungsantrages trägt der Komplexität der Rechtsmaterie Rechnung, bei der das Recht der Europäischen Union

einen entscheidenden Einfluss hat. Zwar geht mit ihr eine geringfügige Verlängerung des Verfahrens einher; diese ist jedoch hinnehmbar, insbesondere auch im Hinblick darauf, dass die Verlängerung der Frist zur Beantragung der Zulassung der Berufung in § 78 Abs.4 AsylVfG von ursprünglich zwei Wochen auf einen Monat mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz 2007 zu keinen messbaren Verfahrensverzögerungen geführt hat.

e) Begründungspflichten

Der Beschluss, mit dem die Zulassung der Berufung entschieden wird, bedarf gem. § 78 Abs. 5 S. 1 AsylVfG 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. Eine relevante zusätzliche Belastung des Gerichts ist nicht erkennbar, da ohnehin ein Votum erstellt werden muss.

f) Sprungrevision

Im Asylverfahren ist die im allgemeinen Verwaltungsgerichtsverfahren gem. § 134 VwGO mögliche Sprungrevision gem. § 78 Abs. 2 S. 2 AsylVfG ausgeschlossen.

Die Sprungrevision dient der schnellen höchstrichterlichen Klärung strittiger Rechtsfragen und der schnellen Herstellung gleichmäßiger Rechtsanwendung. Die Rechte der Schutzsuchenden sind dadurch gewahrt, dass ohne ihre Zustimmung eine Sprungrevision nicht möglich ist.

g) Ausschluss der Beschwerde gegen Beschlüsse des Verwaltungsgerichts im vorläufigen Rechtsschutzverfahren

Im Asylverfahren ist die Beschwerde gegen Beschlüsse des Verwaltungsgerichts gem. § 80 AsylVfG 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.

Mit der jetzigen Regelung wird auch im vorläufigen Rechtsschutzverfahren der Zersplitterung der Rechtsprechung Vorschub geleistet und dem Gedanken der Einzelfallgerechtigkeit nicht genügend Rechnung getragen. Eine nennenswerte Verfahrensverzögerung oder gar eine massenhafte „missbräuchliche“ Inanspruchnahme bei eindeutig aussichtslosen Asylanträgen ist nicht zu befürchten. Denn das Obergericht muss sich nur mit den vorgebrachten Beschwerdegründen befassen. Allerdings sollten die Fristen für die Einlegung und Begründung der Beschwerde dem allgemeinen Verwaltungsgerichtsverfahren gleichgestellt werden.

5. Die Argumentation, mit der das Bundesverfassungsgericht die beschriebenen Einschränkungen als nicht verfassungswidrig bestätigt hatte, stellt sich mithin in einem neuen Licht dar. Wenn nun die Justiz selbst auf die Ineffektivität des Rechtsschutzsystems hinweist, ist die Grundlage für die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts entfallen.

Dass auch das Rechtsmittelsystem der Verwaltungsgerichtsordnung für allgemeine Verfahren entwicklungsfähig ist, namentlich dass die konkrete Handhabung der Zulassungsgründe uneinheitlich und im Ergebnis zu restriktiv ist, haben die Diskussionsbeiträge im Arbeitskreis 3 des 17. Deutschen Verwaltungsgerichtstags 2013 eindrücklich aufgezeigt. Für das Asylverfahren wäre jedoch schon die Angleichung an das allgemeine Verfahrensrecht ein großer Fortschritt.