

**STELLUNGNAHME
18/1728**

Alle Abgeordneten

02.09.2024

Anhörung des Rechtsausschusses am 17.09.2024

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Möglichkeit, zum Antrag der Fraktion der FDP „Asylgerichtsverfahren dauern in Nordrhein-Westfalen viel zu lange. Justizminister Limbach muss endlich die organisatorischen Voraussetzungen für kurze Verfahrensdauern schaffen.“ (Drucksache 18/7758) Stellung zu nehmen, bedanken wir uns.

Zu den im Antrag genannten Punkten im Einzelnen:

Einleitung: Kurze Verfahrensdauern als Mantra der Migrationspolitik

Das Ziel die Dauer verwaltungsgerichtlicher Verfahren im Asylrecht zu reduzieren ist grundsätzlich legitim und auch im Interesse der Geflüchteten. Viele, insbesondere psychisch belastete Klient*innen, leiden unter der langen Verfahrensdauer.

In Asylverfahren geht es aber immer um Entscheidungen, die eine intensive Einzelfallprüfung erfordern. Oftmals handelt es sich um für die Betroffenen existentielle Entscheidungen, von denen unter Umständen das Leben der Betroffenen abhängt. Die Qualität der Entscheidungen ist der Dauer der Verfahren absolut vorrangig. Zentrales Element einer auf Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz elementarer Menschenrechte ausgerichteten Migrationspolitik sind somit nicht schnelle, sondern qualitativ hochwertige Entscheidungen sowohl im behördlichen als auch im gerichtlichen Asylverfahren.

Fraglich ist, wie der hier zur Rede stehende Antrag praktisch umsetzbar sein und zu der gewünschten Reduktion der Dauer von Asylklageverfahren führen soll (hierzu 1.). Sicher erscheint dagegen, dass eine Umsetzung sowohl den Zugang von Geflüchteten zu Rechtsbeistand als auch die anwaltliche Arbeit weiter erschweren wird (hierzu 2.). Zudem ist durch Wegfall eines Austauschs von Rechtsansichten, Recherchequellen etc. unter den Verwaltungsgerichten die Qualität der Entscheidungspraxis gefährdet und es droht eine faktische Aushöhlung des Berufungszulassungsgrundes der grundsätzlichen Bedeutung (hierzu 3.).

1. Fragliche praktische Umsetzbarkeit und Geeignetheit das Ziel der Verfahrensverkürzung zu erreichen

Status quo: Bereits jetzt erfolgt die Geschäftsverteilung der Kammern an den einzelnen Verwaltungsgerichten nach Herkunftsländern, damit sich nicht jede Kammer in die Lageberichte aller

Herkunftsländer einarbeiten und auf Stand halten muss. Das gebietet schon das Gebot der Effizienz und der praktischen, fairen Arbeitsteilung. Dies ist nicht zu beanstanden. Der Leitgedanke des vorliegenden Antrags, die Zuständigkeit auf einzelne Verwaltungsgerichte zu zentralisieren, ist mit der am 01.08.2024 in Kraft getretenen Verordnung über die verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeiten für Rechtsstreitigkeiten nach dem Asylgesetz (AsylZustVO) für einen Großteil der Herkunftsländer bereits durch die Landesregierung umgesetzt. Gegen diese Neuregelung wurden im Vorfeld gewichtige Bedenken geäußert, die umso mehr für den hiesigen noch weiter gehenden Antrag gelten, und die sich die Unterzeichner*innen vollständig zu eigen machen (vgl. Stellungnahmen des Republikanischen Anwältinnen- und Anwältevereins e.V. und des Flüchtlingsrats NRW, auch verschiedene Wohlfahrtsverbände haben sich dagegen positioniert).

Fragliche Umsetzbarkeit: Die neue Verordnung belässt die Zuständigkeit für die 21 Hauptherkunftsländer bei allen Verwaltungsgerichten. Eine noch weitergehende Zentralisierung wäre schon allein logistisch kaum umsetzbar. Die Situation in NRW ist mit derjenigen in Rheinland-Pfalz, auf die der Antrag explizit als Blaupause Bezug nimmt, schon bezogen auf die Anzahl der Verfahren nicht vergleichbar. Zur Verdeutlichung ein paar Zahlen: Laut Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Linken zu Ergänzenden Informationen zur Asylstatistik vom 27.06.2024, S. 18-21, gab es zum Stand 31.03.2024 in NRW insgesamt 26.736 anhängige Asylklageverfahren, im Vergleich dazu in Rheinland-Pfalz 2.118. Dies macht bereits deutlich, um welch ein Vielfaches mehr Kapazitäten in personeller, sachlich und insbesondere auch räumlicher Hinsicht für die Durchführung von Asylgerichtsverfahren in NRW zur Verfügung stehen müssen. Allein mit Fällen aus dem Hauptherkunftsland Syrien sind in NRW an allen sieben Verwaltungsgerichten insgesamt 18 Kammern befasst, mit Fällen aus den ebenfalls zu den Hauptherkunftsländern gehörenden Afghanistan 8 Kammern und Türkei 17 Kammern. Die Geschäftsverteilungspläne der Gerichte betrauen mehrere Kammern mit demselben Herkunftsland, wenn die Anzahl an diesbezüglich anhängigen Verfahren und das Gebot der gleichmäßigen und fairen Verteilung dies gebietet. Daran würde sich nichts ändern, wenn diese Kammern alle bei einem oder wenigen Verwaltungsgerichten konzentriert würden. Die Sonderzuständigkeit für Asylsachen ändert auch nicht die normale Regelzuständigkeit für alle anderen verwaltungsrechtlichen Verfahren. In Rheinland-Pfalz war die Einführung der Sonderzuständigkeit für Asylsachen beim VG Trier nur mit einer nahezu Verdoppelung der Kammern von 6 auf 11 Kammern möglich. Gleiches dürfte vor dem Hintergrund der um ein vielfaches höheren Fallzahlen bei den Hauptherkunftsländern in NRW bei keinem der bestehenden Verwaltungsgerichte und deren mutmaßlich ausgelasteter räumlicher Kapazität vorstellbar sein.

Darüber hinaus ist äußerst zweifelhaft, dass ein solcher schwer einschätzbarer personeller, finanzieller und logistischer Aufwand überhaupt die gewünschte Reduktion der Verfahrensdauer herbeiführen würde. Schon jetzt bestehen an allen Verwaltungsgerichten in NRW Spezialisierungen jeder Kammer auf bestimmte Herkunftsstaaten. Wenn man den Geschäftsverteilungsplan des Verwaltungsgerichtes Trier etwa mit jenem des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vergleicht, fällt auf, dass die jeweiligen Kammern in Düsseldorf sogar für weniger Herkunftsstaaten zuständig sind, demnach sogar stärker spezialisiert sind als die Kammern in Trier. Die sinnvolle Spezialisierung auf ein oder wenige Herkunftsländer allein ändert aber offensichtlich nichts an den vergleichsweise langen Verfahrensdauern in NRW, weshalb naheliegt, dass die Verzögerung andere Ursachen hat. Umfangreiches Hintergrundwissen zu einem Herkunftsland ändert zum Beispiel nichts daran, dass eine Einzelfallprüfung stattfinden muss, unterschiedlich umfangreicher Vortrag eingeordnet, unter Umständen Dokumente, Bescheinigungen über Erkrankungen und Beweise analysiert werden und schließlich ein Termin zur mündlichen Verhandlung organisiert werden muss.

Der Antrag suggeriert, dass eine Beschleunigung erreicht würde, weil es durch die Konzentration dieser Kammern an einem Verwaltungsgericht zu einer Vereinheitlichung der Rechtsprechung zu jedem Herkunftsland und insgesamt in Asylsachen käme. Hier ist schon fraglich, ob sich bei einem

in NRW notwendigerweise viel größeren Verwaltungsgericht oder wahrscheinlicher mehreren Gerichten mit jeweils mehreren Kammern für die Hauptherkunftsländer, zu jeder allgemeinen herkunftsländerspezifischen Tatsache oder Rechtsauffassung ein Konsens zwischen allen Kammern herausbilden würde, so wie es bei dem vergleichsweise kleinen Verwaltungsgericht Trier deshalb erreichbar zu sein scheint, weil die Fallzahlen auch der Hauptherkunftsländer von einer einzigen Kammer entschieden werden können. Auch jetzt besteht nicht immer an allen Verwaltungsgerichten zwischen den einzelnen Kammern, die für dasselbe Herkunftsland zuständig sind, in allen möglichen Rechts- und Tatsachenfragen Konsens. Diese Diversität ist Ausfluss des elementaren Verfassungsgutes der Unabhängigkeit jeder Richterin und jedes Richters und führt nach Ansicht der Unterzeichnenden zu einer höheren inhaltlichen Qualität durch den Austausch von Rechtsansichten und Tatsachenrecherchen, Sachverständigengutachten usw. (hierzu weiter unter 3.).

2. Zugang von Geflüchteten zu Rechtsbeistand und die anwaltliche Arbeit wird weiter erschwert werden

Die bis zum 31.07.2024 geltende örtliche Zuständigkeitsregelung hat sichergestellt, dass sich das für den Wohnort der in der Mehrheit mittellosen Asylsuchenden und deren Anwältinnen und Anwälte zuständige Verwaltungsgericht mit ihrer Asylklage auseinandersetzt. Schon die neue ZustAVO (s.o.) führt für Asylsuchende aus Ländern, die von der neuen Sonderzuständigkeit betroffen sind, in vielen Fällen zu weiten Anfahrtswegen aus oft ohnehin abgelegenen Unterkünften, welche mit höherem Kosten- und auch Zeitaufwand verbunden sind. So wird Prozesskostenhilfe oft nur nach Maßstab eines ortsansässigen Rechtsbeistandes gewährt. Asylsuchende, die ohnehin nur die geringen Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes beziehen, müssen sich dann entweder einen nahe des zuständigen Gerichts ansässigen Rechtsbeistand suchen und mehrfach teilweise stundenlang zu Beratungsterminen anreisen oder die nicht durch die Prozesskostenhilfe gedeckten Kosten selbst tragen. Auch die Anreise zum Gerichtstermin selbst, der je nach Anfahrtszeit und für die Verhandlung angesetzter Uhrzeit möglicherweise eine Übernachtung am Gerichtsort erforderlich macht, erhöht den finanziellen Aufwand für Asylsuchende teilweise erheblich und kann zur Verwehrung des gem. Art. 19 Abs. 4 GG garantierten effektiven Rechtsschutzes führen. Falls die Einzelrichter*innen die längere Anfahrtszeit bei der Planung der mündlichen Verhandlung berücksichtigen, um dem Gedanken des effektiven Rechtsschutzes Rechnung zu tragen, bleibt abzuwarten, ob durch diese Verkürzung des Zeitfensters für Termine nicht eher eine weitere Verzögerung entstehen wird.

Durch eine Ausweitung der Sonderzuständigkeit auch auf die Hauptherkunftsstaaten, wie vom vorliegenden Antrag angestrebt, würden diese Konsequenzen noch für ungleich mehr Asylsuchende drohen. Eine notwendige Abmilderung der Folgen wäre durch eine Erstattung der Reisekosten durch die öffentliche Hand möglich, so wie es in Rheinland-Pfalz praktiziert wird. Die enormen Reisekosten von tausenden Asylsuchenden würden den Landeshaushalt zusätzlich belasten.

3. Drohende drastische Reduzierung der Diversität erstinstanzlicher Entscheidungen in NRW, faktische Aushöhlung des Zulassungsgrunds der grundsätzlichen Bedeutung

Schließlich begegnet die durch die Konzentration explizit angestrebte Vereinheitlichung schon der erstinstanzlichen Rechtsprechung innerhalb von NRW erheblichen rechtsstaatlichen Bedenken.

Dass die verschiedenen Verwaltungsgerichte und sogar auch mehrere Kammern innerhalb eines Verwaltungsgerichts bestimmte Rechtsfragen und herkunftsländerspezifische Tatsachen, etwa aufgrund verschieden aktueller Beweismittel oder unterschiedlicher Bewertung ihrer Verlässlichkeit, ungleich bewerten, ist direkter Ausfluss des Verfassungsgutes der richterlichen Unabhängigkeit und Zeichen eines lebendigen Austausches und gegenseitiger Kontrolle innerhalb der Asylgerichtsbarkeit. Gerade bei oft volatilen Verhältnissen und schwieriger Informationslagen in den Herkunftsländern spielt dies für

Qualität und Tagesaktualität der Entscheidungspraxis eine große Rolle, was zudem laut Bundesverfassungsgericht Ausfluss der verfassungsrechtlichen Rechtsschutzgarantie nach Art. 19 Abs. 4 GG ist (BVerfG, Beschluss vom 27.3.2017 – 2 BvR 681/17). Dem Prinzip der Rechtssicherheit wird dadurch Rechnung getragen, dass bei divergierender Rechtsprechung innerhalb eines Bundeslandes zu einer Rechts- oder Tatsachenfrage die Möglichkeit besteht, die zweite Instanz anzurufen, die dann bestenfalls aus der Vielzahl der Argumente der erstinstanzlichen Entscheidungsgründe die überzeugendste auswählt. Durch die angestrebte Vereinheitlichung bereits auf erstinstanzlicher Ebene droht dieser vitale Austausch unterschiedlicher Bewertungen von faktisch oft uneindeutigen Tatsachen- und Informationslagen und Rechtsansichten abgeschnitten zu werden. Genau diese Entwicklung ist in Teilen der erstinstanzlichen Rechtsprechung in Rheinland-Pfalz, wo nur noch die eigene gefestigte Rechtsprechung zitiert wird, seit Einführung der Sonderzuständigkeit allein beim VG Trier zu beobachten. Dies soll nicht die Arbeit der Richter*innen am Verwaltungsgericht Trier pauschal diffamieren, sondern auf ein strukturelles Problem hinweisen. Wenn es in einem Bundesland unterschiedliche Auffassungen zu einer Rechts- oder Tatsachenfrage gibt, kann dies unter Umständen im Rahmen des Berufungszulassungsgrundes der grundsätzlichen Bedeutung für eine Klärung durch das Oberverwaltungsgericht genutzt werden. Diese Klärungsbedürftigkeit liegt nach höchstrichterlicher Rechtsprechung jedoch nur vor, wenn innerhalb des Gerichtsbezirks des Berufungsgerichtes die Verwaltungsgerichte divergierende Ansichten zu der aufgeworfenen Frage vertreten (Müller, in Hofmann, Ausländerrecht, 3. Aufl. 2023, zu § 78 AsylG, Rn. 20, mit Verweis auf BVerwGE 70, 24 (27) = NVwZ 1985, 199 = InfAuslR 1985, 119). So wird in Rheinland-Pfalz ein weiterer der ohnehin bereits im Asylsonderprozessrecht bedenklich eingeschränkten Berufungszulassungsgründe faktisch ausgehöhlt, dies würde ebenso in NRW drohen.

Aufgrund der genannten Erwägungen ist der Antrag abzulehnen.

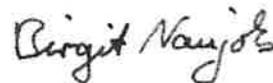
Allein der Teil des Antrages, der die sachliche und personelle Ausstattung der Verwaltungsgerichte verbessern soll, würde das Problem der langen Verfahrensdauern sinnvoll adressieren.

Tatsächlich kann allein eine Aufstockung der Kapazitäten sowohl in personeller Hinsicht, also Richter*innen und Bedienstete in den Geschäftsstellen, als auch räumlich/sachlich zu einer Beschleunigung von Asylgerichtsverfahren unter Gewährleistung qualitativ hochwertiger, rechtsstaatlicher Entscheidungen führen. Bemühungen zur personellen Verstärkung sind ausdrücklich zu begrüßen, versprechen jedoch aufgrund der insgesamt bestehenden Schwierigkeiten bei der Personalsuche im Öffentlichen Dienst keinen kurzfristigen Erfolg.

Mit freundlichen Grüßen,



(Tom Siebertz)
Ass.jur., Verfahrensberatung
PSZ Düsseldorf



(Birgit Naujoks)
Geschäftsführerin
Flüchtlingsrat NRW